

## POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA<sup>104</sup>

Pobreza, informalidad y exclusión social no son sinónimos. Cierta sobre-simplificación ha campeado en los debates académicos<sup>105</sup> oscureciendo el análisis conceptual y *anémico* de este triple fenómeno. Los tres términos, sin embargo, guardan generalmente medida con base en posibilidades de entradas económicas y patrones de consumo presente en el nivel doméstico. La informalidad es vista sobre todo como la posición de una persona en un mercado laboral segmentado. A su vez la exclusión social se refiere más directamente a la esfera política y cultural y se asocia con los derechos humanos elementales y con una ciudadanía claramente definida.

El estudio de la cuestión pobreza-informalidad-exclusión viene acompañado por dos problemas no académicos. El primero es que el fuerte énfasis dado a las definiciones y a los problemas de medición, y los complejos procedimientos metodológicos han contribuido a que

---

104. Una versión anterior fue presentada como ponencia durante la conferencia internacional de FLACSO/UNESCO sobre Pobreza y Exclusión Social, San José de Costa Rica, el 28-30 enero de 1997 y publicada como 'Pobreza, informalidad y exclusión social en América Latina.' en Rafael Menjivar, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen, eds. *Pobreza, exclusión y política social*. San José: UNESCO/FLACSO, pp. 198-220. Aquí podía utilizar argumentos y datos empíricos publicados en Kruijt (1994), Koonings, Kruijt y Wils (1995), Alba y Kruijt (1994; 1995) y Kruijt et al. (1996).

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

una considerable porción de la investigación se haya dedicada al 'mapeo objetivo' de la pobreza y a la exclusión social. Una considerable proporción del debate académico se ha centrado en la metodología de medición más que en el análisis de las consecuencias sociales más amplias. Segundo, la expansión de la pobreza, la informalidad y la exclusión masivas subraya la urgente necesidad de investigar las similitudes que se hallan entre causas y consecuencias. La reducción de la pobreza, la reincorporación de segmentos de población informalizados a un sistema legal y de seguridad sociales básico, y la moderación de las tendencias a la exclusión que generan una ciudadanía de segundo grado con una base más permanente y hereditaria, requieren respuestas políticas fundamentales y a nivel nacional.

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

## EL PERÚ: UN EJEMPLO DRAMÁTICO

El panorama de cambio económico y social que vemos en el Perú es probablemente el ejemplo más dramático que hay de las transformaciones globales latinoamericanas. En este país, por ejemplo, entre 1960 y 1995<sup>106</sup> se dieron una serie impresionante de transformaciones económicas y sociales. En 25 años el porcentaje nacional de campesinos (indios) se redujo del 50 a menos del 25 por ciento. El proceso masivo de migración rural-urbana que se dio entre

---

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

1975 y 1985 causó una expansión de las áreas urbanas y metropolitanas. Lima, una ciudad elegante a fines de los años cuarenta, y de unos 500.000 habitantes, que era descrita por entonces en la literatura geográfica como una de las más bellas capitales del continente, se las tiene que ver actualmente con una población de ocho millones. La estructura de clases peruana, además, fue afectada por los cambios demográficos y urbanos. La elite nacional de 1960 incluía a varios centenares de familias, cuyo estilo de vida aristócrata se basaba en grandes latifundios rurales y en participación en el sector financiero y bancario. Las clases medias urbanas de profesionales formaban el 5 por ciento de la población económicamente activa. Entre 25 y 30 por ciento de esta población era empleada por el sector privado y al sector gubernamental local.

Como se dijo, cambios más espectaculares se dieron en la composición de la población campesina. Sin embargo, las clases obreras y medias urbanas también se transformaron. La elite nacional se expandió un tanto. Los ricos de los noventa se relacionan sobre todo con capital industrial y comercial. Más del 50 por ciento de las familias de la elite se hallan vinculados con el sector financiero. La clase media y las clases laborales de cuello blanco y azul se redujeron considerablemente. Hasta inicios de los ochenta, el 65 por ciento de la población urbana económicamente activa recibió un salario formal.

Cuadro 1

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DEL PERÚ (1994)

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

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

En el cuadro 1 se observa una reducción dramática de dicha categoría, explicable por el rápido aumento de la economía informal peruana. En los últimos 15 años 4 de cada 5 empleos nuevos han sido generados por el sector informal. La economía informal ha cursado un *boom* que, probablemente posee dos significados: como 'economía privada de los pobres' de supervivencia, y, más recientemente, como sector dinámico del proceso de reestructuración de la economía nacional. En la economía formal la capacidad para generar nuevos puestos de trabajo se parece haber estancado en el sector manufacturero (urbano). La expansión del subempleo en la economía peruana ha quedado establecido cerca del 10 por ciento de la población económicamente activa, una cifra que también se habló a inicios de los ochenta<sup>107</sup>. El proceso peruano de empobrecimiento informalización y exclusión es, aun para Latinoamérica, espectacular en sus repercusiones. El Perú se ha informalizado tan a fondo que hay periódicos nacionales cuyo título ostenta el adjetivo 'informal'. Recientemente, una publicación periódica para microempresarios circuló en Lima y en otras áreas urbanas.

Las campañas electorales entre Fujimori y Vargas Llosa (1990) y entre Fujimori y el ex-secretario general de las Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar (1995) fueron decididas por los votos de los informales, la vasta mayoría del electorado peruano. Los candidatos de Fujimori para la primera vicepresidencia en ambas campañas - Máximo San Román en 1990, y Ricardo Márquez en 1995 -han mantenido vínculos con las asociaciones de microempresarios de Lima y las capas provinciales. Aun así, el gobierno peruano asume una postura más bien tranquila respecto al alivio de la pobreza al mercado de trabajo y las oportunidades de ingresos mínimos y a la exclusión y la ciudadanía. En una estimulante entrevista a uno de los miembros de confianza del gabinete presidencial<sup>108</sup> el responsable político de los problemas laborales y la seguridad social, este expuso flemáticamente:

¿Y la pobreza? ¿Me pregunta cómo enfrentamos el problema de la pobreza? Bueno, para empezar, la pobreza es un asunto de definición. Pregúnteles a cinco economistas como definen la

---

107. Véase Kruijt *et al.* (1996: 40-42).

108. Entrevista del autor con el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Augusto Antonio-li, el 31 de mayo, 1995.

pobreza, y ellos le darán cinco interpretaciones diferentes. La pobreza es un concepto selectivo, lo he visto variar y ser usado en diversas circunstancias. Cuando usted habla de pobreza, tenga por seguro que está iniciando una controversia.

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

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

## POBREZA E INFORMALIDAD

La pobreza masiva no es una característica exclusivamente latinoamericana; está creciendo en Asia, expandiéndose severamente en África, y ni aun los países desarrollados de Europa ni los Estados Unidos han escapado a ella. En estos países, la pobreza crónica, limitada a las aglomeraciones metropolitanas, suscitó un debate respecto a la aparición de una nueva clase de pobreza en las sociedades desarrolladas, una *Unterschicht* o subclase de personas

permanentemente marginadas<sup>109</sup>, ya que estas no son necesitadas por una sociedad afluyente, que generalmente están constituidas por descendientes de minorías étnicas que se han integrado solo en parte a una sociedad indiferente a su suerte, y se hallan condenadas a la mera supervivencia. Pero, en contraste con las economías desarrolladas, en Latinoamérica, un continente marcado por la transformación de conglomeraciones urbanas en megalópolis, se puede ver la aparición de una nueva clase de personas inmensamente pobres: *los informales* de las ciudades. Desde los años ochenta, las consecuencias a corto y a mediano plazo de los paquetes de ajuste estructural han contribuido a la visibilización de la pobreza estructural latinoamericana. Sin embargo, la creación de la enorme reserva de pobreza y miseria humanas ha sido bien documentada y discutida desde los años cincuenta<sup>110</sup>. Una nueva categoría conceptual ha sido inventada, con la cual los pobres han empezado a ser vistos como marginales, aquellos que están excluidos del proceso de modernización.

Empezando en los años sesenta, investigadores del centro chileno DESAL iniciaron su intento de explicación del problema<sup>111</sup>. Según el DESAL, la marginalidad se originó en el colonialismo, y fue creada por la superposición de culturas. Las clases marginales tendrían dos características básicas: falta de participación -activa y pasiva- y desorganización interna. Por virtud de su falta de participación pasiva, estas no recibirían los beneficios a que los sectores en vías de modernización podían acceder (empleo, alimento, alojamiento, educación, salud, transporte y recreación). Su falta de participación activa se debería a su exclusión de la esfera de toma de decisiones: su carencia de voz y voto. Como los sectores involucrados eran las grandes masas sociales que abandonaban el campo y llegaban a un nuevo hábitat donde no los aguardaba ningún trabajo institucionalizado, se creía que otra característica de las clases marginales era su desorganización interna. Muy pronto, la posición del DESAL fue criticada, más por las limitaciones de su marco teórico que por su capacidad descriptiva.

---

109. Una noción probablemente acuñada por Myrdal (1962:40 ff.) y reintegrada por Dahrendorf (1988:149 ff.). Para una discusión general de la subclase occidental, véase Wilson (1988), Mingione(1991) y Jencks (1992).

110. Lo siguiente es una condensación de argumentos en Alba y Kruijt (1994).

111. Poblaciones marginales (1965) y Vekemans y Silva Fuenzalida (1969).

Además, la marginalidad sería el resultado de su inherente dependencia de la expansión de los sistemas productivos en operación en la periferia, como consecuencia de su dependencia de los países capitalistas centrales. Así, algunos teóricos de la dependencia introdujeron el concepto de *marginalización* en vez de *marginación*, para caracterizar un fenómeno estructural constituido por una población disfuncional respecto al sistema en sí<sup>112</sup>.

Desde inicios de los años setenta, la OTI popularizó los términos por los cuales estas alternativas son conocidas: el sector informal, en oposición al sector formal. Este enfoque de modelo dualista ha sido criticado no sólo por su imprecisión, sino por dificultad para decidir qué unidades pertenecen a cada sector. En efecto, para distinguir entre lo formal y lo informal habría que conceptualizar, utilizando simultáneamente diversos criterios sociales, económicos y jurídicos. Aun así el término ha sido aceptado mundialmente, y se ha intentado aplicarlo a realidades muy diversas, no solo en los países subdesarrollados sino en los desarrollados. Para algunos investigadores, la informalidad es un modo de hacer las cosas, usualmente en condiciones de escasez, en que, por lo general, se utiliza el trabajo 'no pagado' o no formalmente remunerado. El punto de partida es la incapacidad del sistema económico para absorber el excedente de fuerza laboral<sup>113</sup>. Otros enfatizan el hecho de que diferentes formas de subcontratación entran en juego, por medio de las cuales el capital se libera de la necesidad de cumplir con sus obligaciones legales. Para estos comentaristas, la incapacidad de las economías para generar empleos sostenibles para la población creciente se debe a la reestructuración de la economía formal, basada en nuevas tecnologías y en una nueva división del trabajo<sup>114</sup>. Sea como fuere, el fenómeno, considerado bajo los términos de sector informal, sector inestructurado, economía subterránea y economía de autoempleo<sup>115</sup> se refiere al mundo de los pobres y a sus estrategias de supervivencia. Nos vemos ante una multitud de formas de producción, organización y consumo cuyo único factor común es, posiblemente, su heterogeneidad.

---

112. Nun (1968, 1971). Cardoso y Weffort (1970) y Quijano (1974).

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

114. Portes, Castells y Benton (1989).

115. Véase Rakowsky (1994) para una discusión sobre el debate de la pobreza e informalidad. Para una bibliografía amplia, consúltese la *Retrospectiva anotada* (1991).

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

En el sector informal, los pobres que trabajan para sí mismos, son la prueba convincente del fracaso de los estados nacionales como agentes del desarrollo. Ni el sistema económico privado moderno ni las políticas públicas, especialmente las de sustitución de importaciones y las sociales, han podido ofrecer alternativas viables a la población. No se necesita estar de acuerdo con todos los aspectos de la interpretación hecha por Hernando de Soto<sup>116</sup> sobre el sector informal como la 'economía privada de los pobres', con su carga ideológica y con las consecuencias políticas que de esta se derivan. Sin embargo, el contraste que plantea entre la naturaleza represiva del 'mercantilismo estatal' y la fuerza libertadora del 'sector empresarial' tiene al menos el mérito de plantear una fuerte crítica a la burocracia estatal y de haber traído a grandes sectores de la opinión pública una conciencia de esta nueva sociedad informal en que los pobres han creado sus propios empleos y formas de supervivencia. No falta quienes, partiendo de posiciones ideológicas predeterminadas, buscan explotar al sector informal presentándolo solo como una resistencia al Estado intervencionista y corrupto.

---

116. De Soto (1989).



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

Visto desde afuera, la economía y sociedad informal se halla excluida del empleo formal estable, de un ingreso regular, de los sindicatos obreros, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen tales necesidades básicas como los servicios de vivienda. Esta tendencia estructural hacia una sociedad y economía duales, da forma al mundo protegido de la afluencia y la oportunidad, y a la selva de miseria y supervivencia cuyos rasgos se han hecho patentes durante los años de práctica del ajuste estructural. Visto desde afuera de nuevo, el desarrollo de la informalidad latinoamericana es asombroso; es un absoluto reto a todo gobierno nacional, no importa cuál sea la ideología de la presidencia o la composición de su gabinete. La economía y sociedad informal presenta ciertos rasgos comunes. Los informales comparten su pobreza y sus bajos niveles educativos y vocacionales. En su gran mayoría, son menores de 25 años, aunque las mujeres (generalmente enviudadas, 'padre-madre' o jefas del hogar) mayores de 45 años constituyen un segmento importante.

Visto desde adentro, la informalidad latinoamericana tiene un rostro de exclusión social. Los rasgos étnicos predominan: la etnicidad es un factor estratificante. La economía informal no está asociada con el mercado negro sino con la gente negra. En los países andinos, los centroamericanos y México, las culturas quechua y maya se hallan mezclados con los otros rasgos de la sociedad informal. De hecho, la racionalidad de la economía informal se basa en una especial combinación de mecanismos de explotación y solidaridad. Esta última se expresa en relaciones espontáneas de mutuo apoyo entre miembros de la familia extensa, entre personas con vínculos religiosos o étnicos, entre habitantes de tugurios de la misma área urbana. Un sobrino obtiene un empleo semirremunerado con su tío, y, en caso de una emergencia, los niños son cuidados por una familia de la vecindad. Los inmigrantes indígenas recientes de un pueblo rural hallan alojamiento en la casa de un miembro de la comunidad que se ha convertido en un exitoso empresario en los barrios populares. La solidaridad también se relaciona con las ambiguas y difusas relaciones y dependencia hacia el padre-patrón, el todopoderoso empresario de la pobreza, que dicta las normas y las reglas. El ambicioso microempresario es el *paterfamilias* durante las horas laborales y después de ellas. El provee de trabajo a sus trabajadores, trabajo cuyas condiciones son definidas unilateralmente: salario, horas de trabajo diarias, días semanales de trabajo, los pocos derechos y las muchas obligaciones.

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

En todo caso, solo una fracción pequeña de los informales está involucrada en actividades empresariales; la mayoría se ve como autoempleada. En la literatura de fines de los ochenta, algunos autores aplaudieron la presencia de un enorme potencial empresarial

entre los llamados microempresarios informales. Exitosos programas de intervención, tales como ADEMI en la República Dominicana, celebraron la creación de 'la nueva clase media que emerge entre los pobres'<sup>117</sup>. Sin embargo, la inmensa mayoría de los empresarios informales y casi todos los autoempleados sobreviven a duras penas y se definen a sí mismos, sistemáticamente, como 'pobres' y 'miembros de la fuerza laboral' ('Somos trabajadores')<sup>118</sup>. Relacionada con la cultura de la pobreza y la supervivencia de los informales se halla una profunda desconfianza frente las instituciones formales, tales como el parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes, y los sindicatos obreros. Un rasgo básico de la cultura de la supervivencia es una individualidad pronunciada, un notable pragmatismo y, tal vez un anarquismo anónico.

#### CONSECUENCIAS A LARGO PLAZO

Las consecuencias sociales y políticas de estos procesos estructurales y prolongados de desintegración y reestructuración se traducen a sí mismos en una estructura nueva: las instituciones paralelas, jerarquías paralelas y segmentos paralelos dentro de la economía y el orden social, político y cultural. Ambos se regulan con sus propias lógicas, normas y sanciones: el orden civil de la economía y de la sociedad formales, y la oculta anarquía de la informalidad. Esta estructura dual de tantas sociedades y economías latinoamericanas crea una simbiosis híbrida de coexistencia pacífica. La misma dualidad da como resultado la parcial desaparición de las columnas vertebrales de la llamada 'sociedad civil'.

El antropólogo peruano Matos Mar escribió a inicios de los ochenta un ensayo profético<sup>119</sup>: La declinación de las cámaras de

---

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

118. Véanse los valiosos estudios de la FLACSO, publicados por Menjívar y Pérez Saínz (1993) y Goldemberg y Acuña (1994).

119. Matos Mar (1984).

comercio, las asociaciones industriales, los colegios profesionales de clase media de abogados, ingenieros, médicos y cirujanos, el movimiento laboral y las confederaciones campesinas, va acompañado por el tímido nacimiento de una diversidad de organizaciones microempresariales, de las cámaras locales y regionales de artesanos y la institucionalización de los comedores populares, las organizaciones que proveen comida a bajo costo en los barrios metropolitanos de miseria, todos ellos unidos por ambiguas relaciones de dependencia a organizaciones privadas de desarrollo, iglesias, agencias donantes o instituciones municipales y gubernamentales de bien social<sup>120</sup>. En la mayoría de los países latinoamericanos una nueva estructura de clase ha nacido o está naciendo. Con la reducción de la fuerza organizacional de la elite nacional, la clase empresarial, las clases medias urbanas, los sindicatos obreros y los pequeños terratenientes rurales, un proceso paralelo de creación de nuevas asociaciones y movimientos sociales se manifestó dentro de la sociedad informal. Nuevos actores sociales se hicieron presentes en la plataforma económica, social y política, los cuales trataron de adquirir un espacio propio para maniobrar. En la mayoría de los países andinos y en Centroamérica, las Cámaras de Industria y Comercio, los gremios de abogados, médicos e ingenieros, y las todopoderosas confederaciones obreras, empezaron a declinar considerablemente durante los años ochenta en sus nóminas y presencia política. En la Argentina, el Brasil y México, el mismo proceso se dio, tal vez con menor dramatismo.

La informalización de la sociedad implica en la práctica una alteración de la estructura clasista. Véase el caso de las nuevas empresas manufactureras y comerciales de los microempresarios. Hay que recordar que los hombres de negocios informales forman una elite relativa. Aun así, los trabajadores y empleados informales no han hecho un progreso comparable en cuanto a organización. Vale la pena notar, sin embargo, que estos pequeños hombres de negocios a menudo son al mismo tiempo, trabajadores de tiempo completo en sus propias empresas. Lo que es aún más significativo en los países andinos y centroamericanos es la relativa reducción de la actividad gremial en el sector informal. En este proceso, curiosamente, la dependencia de los trabajadores en la empresa se está reproduciendo, lo cual explica el clientelismo y el control ejercido por los dueños sobre los trabajadores. La organización de los pequeños empresarios

---

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

es, además, un proceso que ha sido iniciado, fomentado y guiado por organizaciones privadas y no gubernamentales (ONG), las iglesias, y, a veces las instituciones financieras que ofrecen crédito a empresas a pequeña escala. Las organizaciones de pequeños propietarios son en su mayoría semiautónomas.

Tal vez la más interesante manifestación de la informalidad latinoamericana es la aparición de nuevos actores sociales en el escenario nacional: microempresarios que se presentan como pobres organizados, que son más parecidos a sus trabajadores (mayormente miembros de familia y parientes) que sus homólogos en la economía formal. Se da al menos una semejanza entre las organizaciones formales del movimiento obrero. Ambas son organizaciones defensivas dedicadas al mejoramiento de las condiciones económicas y laborales de sus miembros. Pero el movimiento obrero es el representante formal de la fuerza laboral nacional legalmente protegida, organizada en sindicatos, federaciones y confederaciones. Sus miembros son los obreros y los empleados de las empresas de mediana magnitud y de las grandes compañías del sector público y privado. Trabajan por medio de negociaciones colectivas, llevadas a cabo por miembros afiliados. Los sindicatos o cámaras de los informales, tales como los microempresarios, artesanos y autoempleados, son, en el mejor caso, organizaciones incipientes con una precaria institucionalidad, generalmente creados para satisfacer metas pragmáticas y a corto plazo: un lugar de mercado, una línea de crédito, publicidad espontánea o la solución de algún problema específico relacionado con las autoridades locales. Lo mismo se puede ver en la variedad de organizaciones no económicas: los clubes de madres, los comités de vaso de leche, los comedores populares. Su razón de ser se ha debido a una necesidad *ad hoc* pero esencial: alimentación, seguridad, alojamiento, salud, una fuente de ingresos. En la mayoría de los casos, su creación ha sido inducida desde afuera: por una organización privada de desarrollo, un comité de iglesia, un agente financiero local, un político emprendedor, a veces un representante de donadores internacionales. En este sentido, es el sustituto diminutivo del anterior movimiento obrero formal autónomo: la afiliación espontánea de pobres depende casi necesariamente de la caridad de otros.

Sin embargo, una comparación entre el relativo decaimiento de la fuerza laboral organizada y la lenta pero continua emergencia de los microempresarios organizados y autoempleados en Colombia y el Perú sirve para clarificar las cosas. En ambos países la reducción del

movimiento obrero desde finales de los setenta ha sido dramático<sup>121</sup>. En Colombia, solo el siete por ciento de la población económicamente activa (1991) se halla organizada en sindicatos obreros; en el Perú se estima en un cinco por ciento. Datos gubernamentales oficiales colombianos<sup>122</sup> muestran que entre 1975 y 1995 el porcentaje de empleo urbano generado por la economía informal ha aumentado de 25 a un 53 por ciento. La incidencia de informalidad en el contexto urbano no se muestra equilibrada: el 80 por ciento del empleo informal registrado se concentra en las cuatro áreas metropolitanas del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Es interesante ver como las estadísticas oficiales de 1994 reflejan la evolución del empleo informal. En orden descendiente, las categorías más importantes son 'trabajadores y empleados, autoempleados', '(micro)empresarios', 'empleados caseros y empleados familiares'<sup>123</sup>. En términos de políticas contra la pobreza, tanto los programas gubernamentales, de intervención de donantes y del sector privado se caracterizan por una estrategia implícita de 'elitización de la pobreza'. Como es el caso en casi todos los países latinoamericanos, la mayoría de los programas de ayuda oficiales y extraoficiales se orientan hacia los niveles superiores de la economía informal: las microempresas, básicamente en el contexto urbano. La estrategia general es un paquete de ayudas combinadas (entrenamiento, crédito para la asistencia técnica y otros servicios financieros), que se ponen a disposición del microempresario individual.

El gobierno colombiano y la UNICEF tomaron en 1985 la iniciativa para organizar la 'Primera convención de asociaciones de microempresas'. Cerca de 100 cámaras y asociaciones asistieron. Dos años después, en 1986, 120 asociaciones de microempresas se reunieron en Medellín y formaron la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, CONAMIC. El número de asociaciones afiliadas es en 1995 de unos 150. El secretario general de CONAMIC<sup>124</sup>, un ex-líder sindical y ahora microempresario con tres trabajadores no sindicalizados, planteó la posición del *rol* económico, social y político

---

121. Datos provenientes de un estudio reciente de la OIT (*Panorama laboral*, 1995:14).

122. Publicados por el Departamento de Planeación y el Departamento de Estadísticas, resp. DNP y DANEP. Véase *Plan Nacional de la Microempresa* (1994) y Rodríguez (1994).

123. Caro (1994).

124. Entrevista del autor a Carlos Barrero, secretario general de la CONAMIC, el día 25 de mayo de 1995.

de las asociaciones microempresariales como 'ni pertenecientes a la ANDI (la Cámara Nacional de Industriales) ni al movimiento laboral organizado'. Originalmente el movimiento fue impulsado por el sector público. Hoy día, la CONAMIC actúa como una organización independiente que representa los intereses a corto y mediano plazo de sus asociaciones afiliadas. La mayoría de sus asociaciones tienen bases locales en el nivel municipal; cinco por ciento tiene significación sectoral. En el nivel nacional, las aspiraciones de la CONAMIC se relacionan con las leyes especiales sobre la posición y promoción de las pequeñas y de las microempresas, su régimen fiscal y la tasa de interés de los paquetes de crédito. Desde los años ochenta, muchos de los afiliados a sindicatos desaparecieron en la economía informal, tratando de sobrevivir como nuevo microempresario o buscando con desesperación un trabajo de autoempleado o de empleado informal. La tragedia es que en un nivel sindical, de federación y de confederación, nadie ofrece una alternativa coherente. La mayoría de los líderes sindicales no saben cómo responder ante la creciente desafiliación. La desaparición de los antiguos miembros en la informalidad provoca a veces pánico, a veces desaliento. Pero hasta el momento actual no se ha efectuado ninguna acción de peso para formar alianzas efectivas con los microempresarios colombianos, que están organizados en la CONAMIC. Eso habría sido prudente, pues los nuevos afiliados a la CONAMIC provienen de las filas de los empleados despedidos del sector público y del privado, quienes usan sus prestaciones sociales como capital inicial para una microempresa.

Al contrario de la situación colombiana, los gobiernos consecutivos peruanos básicamente han mostrado un interés pasivo en asuntos de legislación, planes de desarrollo y políticas nuevas al enfrentarse con el fenómeno de la pobreza masiva y la informalidad contó característica 'normal' de la economía y sociedad nacional. Las actividades más directas, en su mayoría, fueron delegadas a ONG recién creadas, relacionadas con instituciones donantes y bilaterales o a los 'bancos con imagen social', asociados al sector cooperativo. El Perú, un país laboratorio de estrategias de supervivencia masiva y tecnología antipobreza, experimentó con la mayor parte de la 'tecnología de desarrollo' microempresarial y con instrumentos de crédito masivo, años antes que otros países descubrieron la necesidad de programas de intervención. Sin embargo, en su mayor parte, los programas y proyectos fueron diseñados y puestos en acción dentro de las ONG y el circuito bancario, sin intervención estatal. Los

programas de apoyo han sido básicamente asunto de la iniciativa privada. Al igual que en Colombia y otros países latinoamericanos, la mayoría de las investigaciones y de la información práctica acumulada se orienta hacia los niveles superiores de la economía formal: las microempresas y los microempresarios. En el Perú no existe una confederación nacional de la altura de la CONAMIC. Aun así, las ONG líderes en el sector microempresarial han creado su propio ambiente institucional de asociaciones empresariales. Las ONG de esta área se han unificado en un consorcio llamado *Consortio de ONG que apoyan a la Pequeña y Microempresa*, COPEME, que tiene cincuenta organizaciones miembros. Igualmente, algunas asociaciones microempresariales regionales se iniciaron 'desde abajo'. Recientemente, desde 1994, algunos programas gubernamentales y del sector público como FONCODES -el fondo de inversión social peruano-, COFIDE -la corporación nacional de desarrollo- y los bancos municipales han iniciado nuevos programas de crédito.

Aunque se asume comúnmente que la mayoría de los empresarios y trabajadores informales votaron por Fujimori en las elecciones de 1990 y de 1995, no se han establecido vínculos políticos formales. Sin embargo, en el nivel organizacional han existido al menos buenas relaciones de trabajo entre la presidencia y los segmentos organizados de la informalidad. Máximo San Román, el primer vicepresidente de Fujimori (en 1990), fue el presidente de APEMIPE, que en esos días era la asociación más importante de las micro y pequeñas empresas del Perú. La organización todavía existe, pero su presencia y prestigio se han reducido en cierto grado. De hecho, existen ahora seis organizaciones nacionales, cinco instituciones especializados y veinte o más asociaciones regionales de microempresarios, de relevancia regional y local. El primer vicepresidente de Fujimori (desde 1995), Ricardo Márquez ha sido el anterior presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, la Cámara Nacional de Industria y Comercio y columna vertebral arquetípica de la economía formal. Márquez, sin embargo, tiene un historial como microempresario y, como lo suponen la mayoría de los observadores, tomará a su cargo los programas de apoyo a la economía informal. Si esto ocurre, los segmentos superiores de la economía informal establecerán un entendimiento con los empresarios de la economía formal, sobrepasando las iniciativas tomadas recientemente por el movimiento obrero peruano.



El gobierno de Fujimori ha tomado la iniciativa en tales asuntos como la legislación laboral, la flexibilización, el ajuste económico y la compensación social, las relaciones laborales y la legislación laboral. Como en el caso de Colombia, el movimiento laboral está respondiendo de manera pasiva ante la reestructuración de la economía y la sociedad del país. Además, como en Colombia, un porcentaje considerable de los anteriores miembros sindicales ha desertado a la informalidad como microempresarios o autoempleados. De nuevo, la tragedia es que nadie en el nivel de sindicato, federación o confederación ofrece una opción clara para el futuro. Hasta la actualidad, no se ha iniciado ninguna acción seria para formar alianzas funcionales con las organizaciones y asociaciones de microempresarios ni con la inmensa masa atomizada, o, como mucho, semiorganizada, de trabajadores informales y autoempleados. Lo único que los líderes sindicales nacionales saben<sup>125</sup> es que tienen que cambiar de opciones urgente y radicalmente.

Sin embargo no ha sido el movimiento gremial sino el sistema emergente de las ONG el que entendió la necesidad de organizar a los informales, inició la investigación sistemática sobre los sentimientos y aspiraciones de los microempresarios y los autoempleados, las familias encabezadas por mujeres y los niños de la calle de los países andinos y centroamericanos. El sector público mismo está participando en el proceso de dualización e inestabilidad. Los años ochenta presenciaron la proliferación de un nuevo tipo de institución privada con objetivos públicos: las ONG. Las primeras nacieron como centros de estudio e investigación a fines de los años sesenta. El verdadero *boom* de las ONG en Latinoamérica data de mediados de los setenta. Fundaciones europeas empezaron a subsidiar regularmente organizaciones de intelectuales y académicos en Chile durante la dictadura de Pinochet, en el Perú después del período de Velasco, y en El Salvador durante la guerra civil de los ochenta. La Fundación Rockefeller actuó como financiadora de la *intelligentsia* brasileña durante el régimen militar; el actual presidente del Brasil, Cardoso, fue director de una de las prestigiosas ONG, CEBRAP. Las ONG prosperaron y empezaron a disfrutar de la posición de *donor darlings*.

---

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

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

La desintegración de la economía y de la sociedad también se extiende al terreno político. En el Perú, como en otros países latinoamericanos en los años ochenta, los partidos políticos perdieron la confianza del electorado<sup>126</sup>. En vista de la crisis social y económica, y en respuesta a la erosión de los partidos políticos tradicionales, la atención del público viró hacia los 'políticos sin partido' que entraban en escena ofreciendo formar gobiernos que trabajaran duro. En la primera parte de este capítulo se mencionó el caso del 'fujimorismo'. La primera manifestación electoral de este cambio de dirección fue la elección del alcalde de Lima, un empresario de televisión. Para las elecciones presidenciales de 1990, Mario Vargas Llosa, celebrado escritor pero un extraño en la política, inesperadamente organizó un movimiento y se postuló como candidato apolítico. Sin embargo, escenificó su lanzamiento político con demasiada anticipación, y durante su campaña él mismo empezó a ser visto como parte del sistema político formal debido a su alianza con los partidos tradicionales. A último momento se postuló otro candidato: Alberto Fujimori, un profesor universitario desconocido, sin programa

---

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

político y sin candidatos para los puestos ministeriales<sup>127</sup>. La elección de este último candidato es la expresión más directa de los sentimientos de rechazo nacional a los partidos políticos. Podría ser parte de un patrón más amplio, una reactivación del neo-populismo representando por otros presidentes como Collor en el Brasil o Ménem en la Argentina. Sin embargo, es necesario explicar algo más: no solo en el Perú sino en Guatemala, el fenómeno del extraño elegido a la presidencia se repitió. Esta vez el candidato triunfante fue Serrano. Es un hecho curioso, el que ambos triunfaran con el apoyo abierto de la sociedad informal y las nuevas iglesias evangélicas.

En estos años, una revolución religiosa tácita se ha dado en Latinoamérica. Las nuevas iglesias crearon tanta popularidad entre los pobres que su rápida expansión, simultáneamente con la informalización de la sociedad y economía latinoamericana, sugiere algo más que una simple coincidencia. ¿No se tratará de una nueva doctrina de la igualdad, de la supervivencia, del esfuerzo individual y del apoyo mutuo? No es por casualidad que hallamos la presencia de los fieles de la nueva religión entre los líderes de la sociedad informal y los empresarios a pequeña escala organizados de países como México, Guatemala, Nicaragua, Panamá y el Perú. Este patrón de interferencia mutua entre los segmentos formales e informales de la sociedad y la economía latinoamericana explica cómo no ha sido mera coincidencia el que en el Perú (1992) y en Guatemala (1993), el presidente, elegido por los votos de la sociedad informal, por medio de un autogolpe y en coalición con las fuerzas armadas, trate de eliminar al 'incompetente y corrupto' parlamento. En el caso de Guatemala, el intento de autogolpe fue un total fracaso. Fujimori, sin embargo, triunfó. Seis meses después adquirió la legitimación a través de una nueva constituyente compuesta por la mayoría de sus seguidores. Durante las siguientes elecciones de 1995, el oponente de Fujimori, Pérez de Cuéllar, otro 'nuevo político', pero, como ex-secretario general de las Naciones Unidas, el representante personificado del *establishment*, fue derrotado por una mayoría significativa del voto. Esto enfatiza el hecho de que en el futuro cercano los votos de la sociedad informal desempeñarán un papel decisivo en las elecciones nacionales y locales.

---

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

Se podrá predecir que las transformaciones internas de la economía, la sociedad y el orden latinoamericanos, afectados por las consecuencias de la pobreza masiva, la exclusión social y la ciudadanía de segunda clase, basada en criterios étnicos y características marginalizantes, continuará durante las próximas dos o tres décadas. Hace diez años, la introducción del tema de 'pobreza europea', se consideró poco oportuno y académicamente irrelevante. Lo mismo ocurrió, sin embargo, hace treinta y cinco años en Latinoamérica, cuando los primeros estudios sobre la pobreza urbana masiva fueron publicados. Lentamente, en los círculos académicos y políticos se va afianzando la idea de que la pobreza masiva, la informalidad estructural y la exclusión social crónica en cualquier parte del mundo comparten una semejanza básica. El alivio de la pobreza como prioridad política de los países desarrollados y en vías de desarrollo, el análisis sistemático de 'las mejores prácticas' y de 'lecciones aprendidas' en experiencias pilotos, aún no es un proceder preferido. Tal vez el alivio de la pobreza y la reducción de la misma, de la informalidad y la exclusión, serán un tema de la agenda política y académica del siglo venidero.