

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.634  
18 de diciembre de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

C.1

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**LOS SISTEMAS INFORMALES DE SEGURIDAD SOCIAL**

*Experiencias en México y el Istmo Centroamericano*



	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
I. INTRODUCCION .....	3
II. SEGURIDAD SOCIAL, EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA PARA UN VASTO SECTOR DESPROTEGIDO .....	5
1. Deterioro y reformas sociales: algunos antecedentes .....	5
2. Seguridad social y equidad .....	9
3. Seguridad social y transformación productiva .....	11
4. La limitada cobertura del sistema de seguridad social .....	12
III. LAS REDES INFORMALES DE SEGURIDAD SOCIAL .....	19
1. Los lazos solidarios familiares y comunitarios .....	19
2. Empobrecimiento y ampliación de la familia nuclear .....	20
3. El papel de las mujeres en las redes de apoyo .....	23
4. Solidaridad sin vecindad: la migración .....	23
5. Los mecanismos comunitarios de solidaridad .....	24
6. Algunas limitaciones de las redes de solidaridad .....	25
IV. LOS SISTEMAS DE AHORRO Y CREDITO POPULAR .....	27
1. Los mecanismos formales .....	27
2. Los mecanismos informales .....	35
V. LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES PARA LA POBLACION DESPROTEGIDA .....	39
1. Las reformas de las instituciones de seguro social y las formas de afiliación voluntaria .....	39
2. Los programas públicos contra la pobreza .....	40
3. Los programas de la sociedad civil .....	45
VI. PRINCIPALES AREAS DE APOYO PARA LOS SECTORES DESPROTEGIDOS DE LA POBLACION .....	49
1. Los programas básicos generales .....	50
2. El robustecimiento de los programas previsionales .....	51
3. Los apoyos a la base productiva y el empleo .....	53
BIBLIOGRAFIA .....	55

## RESUMEN

Con diferencias de grado entre los siete países de la Subregión Norte de América Latina que se estudiaron en este documento, amplios sectores de la población viven por completo al margen no sólo de las prestaciones de los institutos de seguro social respectivos, sino también de los programas públicos de salud y de las políticas asistenciales y de combate a la pobreza que desarrollan los gobiernos y la sociedad civil.

La única "seguridad social" de estos sectores, mayoritarios en varios países, se encuentra en los lazos ancestrales de solidaridad intrafamiliar e intracomunitaria, que disponen de pobres recursos: sólo aspiran a la supervivencia de sus integrantes. No se realizó una investigación directa de campo, pero los estudios consultados arrojaron una gran variedad de formas de solidaridad y ayuda mutua entre comunidades urbanas y rurales, con particular arraigo entre las poblaciones indígenas.

De la gran variedad de programas contra la pobreza, muchos novedosos y efectivos, pese a los limitados recursos, descuellan algunos que se han basado en las costumbres locales y que han canalizado esta energía social espontánea a la elevación del bienestar colectivo.

El propósito de este documento es, precisamente, subrayar las condiciones del sector desprotegido de la población. En realidad, más atención ha atraído —y posiblemente más fondos públicos comprometerá— la adopción de regímenes de pensiones de capitalización individual, exclusivas de los estratos de mayores ingresos relativos, que el garantizar un mínimo necesario a los sectores mayoritarios excluidos.

A fin de ofrecer este mínimo de bienestar y protección a la población marginada, se enuncian algunas áreas de acción entre las que destacan los programas generales de salud —con refuerzos en saneamiento y nutrición—, la ampliación de la cobertura de los institutos de seguro social con el apoyo de fondos públicos, el robustecimiento de los sistemas informales de solidaridad mediante su vinculación con los sectores no pobres de la sociedad, y el fomento del ahorro popular y del crédito para los pobres, en el entendido de que los apoyos a la base productiva propician las condiciones para que las mismas comunidades procuren su superación social.

## I. INTRODUCCION

El presente estudio responde a la inquietud que sobre distintos campos del pensamiento económico y social ha generado en los países de la región la reforma de los sistemas de seguro social. En la mayoría de los países aquí considerados —México y los del Istmo Centroamericano— resalta que estos sistemas suelen proteger en forma preponderante a estratos asalariados de la población, por regla general adscritos al sector formal urbano de la economía. Estas reformas, por lo demás, demandan cuantiosos recursos públicos que, en estos términos, adquieren un carácter socialmente regresivo.

En estos países, una parte considerable de la población perteneciente a sectores pobres e indigentes, sobre todo del medio rural, se desenvuelve por completo al margen de las prestaciones de los sistemas de seguro social. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua la población desprotegida constituye la mayoría.

Los grupos generalmente excluidos de estas prestaciones son una elevada proporción de los trabajadores del campo y sus familias, y el creciente sector informal, tanto del campo como de las ciudades, que están sumidos en distintos grados de insatisfacción de las necesidades más elementales. Existen para ellos algunos mecanismos de afiliación voluntaria para los servicios médicos y hospitalarios que ofrece el seguro social, pero a precios que generalmente les resultan inaccesibles.

Es sólo el sistema de seguridad social —en su sentido más amplio— el que podría ofrecer protección a la población en general, dentro de una concepción actualmente cuestionada de Estado benefactor que, por lo demás, no llegó a construirse con plenitud en ninguno de estos países, ni siquiera en Costa Rica. Aun así, los múltiples y variados mecanismos de bienestar "universales" y de asistencia pública, entre los que destacan los servicios generales de salud, suelen ser limitados en su cobertura, además de insuficientes en su calidad y cantidad. En general, la población rural dispersa en comunidades aisladas, e incluso grupos marginados urbanos, quedan fuera de la cobertura de los sistemas de salud. La proporción de desprotegidos por país varía sustancialmente: en un extremo, en Costa Rica se ha alcanzado prácticamente la universalidad de la cobertura; en el otro extremo, en Guatemala la mitad de la población carece de cualquier apoyo institucional, incluyendo el de las organizaciones humanitarias.

La desprotección en materia de respaldos económicos ante un siniestro —enfermedad, invalidez, vejez y muerte— se eleva aún más; se estima que 23% de la población económicamente activa (PEA) vive al descubierto en Costa Rica y alrededor del 85% en Honduras y Nicaragua. En ambos casos, México, con dimensiones geográficas y poblacionales diferentes, se ubica en una posición intermedia. Sin embargo, la erosión de las pensiones y jubilaciones que con mayor o menor intensidad ha ocurrido en los distintos países ha significado para muchos beneficiarios, a falta de otros respaldos, caer también en condiciones de pobreza.

Las formas tan ricas y variadas que aún persisten de lazos tradicionales de solidaridad dentro de la familia, en particular la ampliada, y de las comunidades, tanto rurales como urbanas, constituyen para muchos prácticamente la única forma de "seguridad social" que conocen. Esto es más marcado entre la población indígena, que se caracteriza por tener una cohesión social más

fuerte. Pero también en medios urbanos, la coexistencia de varios grupos etarios bajo el mismo techo —que se intensifica en épocas de crisis— ofrece un respaldo ante la enfermedad, la maternidad o la vejez de sus miembros, incluso el desempleo. Sin embargo, estas prácticas de la familia extendida pueden alentar la procreación, que agrava el círculo vicioso de la pobreza (CEPAL, 1992).

El apoyo comunitario se manifiesta de distintas maneras, que van desde la ayuda mutua entre vecinos en los quehaceres diarios y en los siniestros mayores y las líneas informales de crédito, hasta la participación colectiva en la construcción de la vivienda de una familia o en obras de beneficio común, como escuelas o caminos.

Los procesos de urbanización, de cambios en la estructura familiar, de desintegración de la familia, de migración, de pérdida de identidad comunitaria, etc., trastocan los fundamentos de estos lazos sin que, por su parte, las instituciones —públicas o privadas— hayan sido capaces de llenar los crecientes vacíos que se van creando (UNRISD, 1995).

Muchos de estos factores generan efectos ambivalentes; en algunos casos procuran cohesión y en otros ruptura: la migración, por ejemplo, es una forma de desintegración familiar cuya contrapartida es la solidaridad económica que brindan las remesas. Por otra parte, la pobreza misma propicia situaciones de cohesión comunitaria a la vez que puede exacerbar condiciones de competencia y egoísmo para la subsistencia. En todo caso, los pobres enfrentan severas limitaciones para ayudar a otros pobres, por lo que necesariamente se requieren recursos exógenos.

No se pretende abordar exhaustivamente esta temática de esencia antropológica, que trasciende incluso el ámbito económico y social. Más bien, el propósito de este documento es poner de relieve la importante magnitud de este sector de la población que vive al día, al margen de cualquier apoyo institucional, y con base en sus propios mecanismos de supervivencia.

En efecto, adolecen de marcada insuficiencia los programas que reciben amplios grupos de la población en forma de asistencia pública, sobre todo en salud, asignaciones familiares y políticas focalizadas contra la pobreza. Con todo, muchos de ellos presentan aristas sumamente novedosas, al vincularse precisamente con las tradiciones locales y apoyarse en los lazos solidarios comunitarios. En ese sentido, algunas experiencias recogidas en la subregión se presentan en este estudio.

Asimismo, por considerar que los sistemas de ahorro y crédito populares presentan grandes debilidades y ofrecen un gran potencial para la elevación de la base económica de las comunidades marginadas, también se dedica un apartado de este estudio para exponer los principales rasgos de su funcionamiento en los países de la subregión.

En el último apartado se agrupan en tres categorías principales algunas áreas de acción generales y posibles, que son las políticas de tipo asistencial —destacadamente de salud—, las acciones tendientes a ampliar la cobertura previsional institucional y los apoyos a las redes informales de ayuda mutua, y por último, el desarrollo de los mecanismos de ahorro y crédito populares, por el enorme potencial señalado en el bienestar económico y social de sus beneficiarios.

## II. SEGURIDAD SOCIAL, EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA PARA UN VASTO SECTOR DESPROTEGIDO

Las actuales reformas de los sistemas de seguridad social y en general de la política social responden a las limitaciones de su funcionamiento, que se hicieron manifiestas en el decenio pasado. El marcado deterioro social más o menos generalizado derivó del debilitamiento del modelo de desarrollo económico seguido, así como de la introducción de programas de ajuste económico para afrontar las nuevas condiciones del entorno internacional. Estas reformas son igualmente resultado de un cambio de índole conceptual, al perseguirse su adaptación secuencial a las transformaciones que simultáneamente experimentan las políticas económicas, tendientes a dar un mayor protagonismo al mercado en un mundo crecientemente globalizado. En este contexto se enmarcaron, por su parte, las reformas de los sistemas de seguro social, que mostraron en la mayoría de los casos signos de virtual agotamiento financiero (Franco, 1996).

En la propuesta de la CEPAL para superar el deterioro económico y social de la "década perdida" —la **Transformación productiva con equidad**— la política económica y la social están inextricablemente vinculadas, dentro de un **enfoque integrado** en el que debe sustentarse la recuperación económica. En esta propuesta tienen un papel privilegiado que desempeñar los sistemas de seguridad social en su sentido más amplio, esto es, los que persiguen la procuración del bienestar de toda la población, en particular de los estratos más desfavorecidos.

### 1. Deterioro y reformas sociales: algunos antecedentes

En el decenio pasado, la caída de los niveles de producción por habitante afectó de manera desigual a los distintos estratos de ingresos de las sociedades de la región. <sup>1/</sup> Se produjo en la mayoría de los países una mayor concentración del ingreso, generalmente en favor del decil más rico y en detrimento de los sectores medios y de los bajos, acentuándose así la polaridad social. Luego, aumentó sensiblemente la proporción de pobres en cada país, con mayor incidencia en las áreas urbanas, aunque todavía lejos de superar los índices tan extendidos de las áreas rurales, que han alojado tradicionalmente al mayor número de pobres (CEPAL, 1994a; CEPAL, 1995a; CEPAL, 1996b). (Véanse los cuadros 1 y 2.)

El gasto social por habitante también se contrajo en el decenio pasado —en algunos países, como El Salvador y México, en grandes proporciones—, afectando tanto la cantidad como la calidad de los servicios sociales prestados. (Véase el cuadro 3.) Simultáneamente, las políticas sociales pasaron a revisarse tanto por lo que se refiere a la nueva composición de la participación de los agentes sociales en su ejecución —tendiente a reducir el papel del Estado— como en las fuentes de financiamiento, buscando en parte su traslado a los propios usuarios. La mayor presencia en el

---

<sup>1/</sup> El producto interno bruto (PIB) por habitante de 1990 de todos los países considerados tuvo un descenso con relación al de 1980. La contracción mayor ocurrió en países que se vieron afectados por conflictos bélicos: Nicaragua (36%), Guatemala (18%) y El Salvador (16%). Las menores reducciones se registraron en México y Panamá (5%), Costa Rica (6%) y Honduras (8%).

Cuadro 1

## MEXICO, CENTROAMERICA Y PANAMA: DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS HOGARES

País	Año	Ingreso medio de los hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Participación en el ingreso del cuartil más pobre c/ (Porcentajes)		Participación en el ingreso del 40% más pobre (Porcentajes)		Participación en el ingreso del 10% más rico (Porcentajes)		Relación entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio (Porcentajes)	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Costa Rica	1981	2.95	2.50	0.328	0.355	9.5	7.9	18.9	17.2	23.2	25.6	4.9	6.0	65	66
	1988	2.57	2.30	0.364	0.358	8.3	7.8	17.2	17.0	27.6	26.3	6.4	6.2	68	66
	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	8.2	7.8	17.8	17.6	24.6	24.5	5.5	5.6	65	65
	1992	2.49	2.30	0.362	0.358	7.9	7.7	17.0	17.3	26.9	25.2	6.4	5.8	67	66
	1994	3.09	2.59	0.363	0.372	8.3	7.6	17.4	17.1	27.5	28.5	6.3	6.6	69	69
Guatemala	1986	1.55	1.01	0.464	0.472	5.8	6.1	12.5	13.1	36.4	39.5	11.6	12.1	72	76
	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	5.4	6.4	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7	73	73
Honduras	1990	1.27	0.70	0.487	0.465	5.4	6.1	12.2	13.1	38.9	37.4	12.8	11.4	73	75
	1992	1.16	0.80	0.461	0.415	6.4	6.8	13.2	15.0	35.4	29.9	10.8	8.0	71	71
	1994	1.08	0.88	0.459	0.467	6.2	5.1	13.3	12.1	37.2	36.2	11.2	11.9	73	71
México d/	1984	2.33	1.75	0.321	0.323	10.5	10.6	20.1	20.3	25.8	26.4	5.1	5.2	70	71
	1989	2.54	1.57	0.424	0.345	8.5	9.6	16.0	18.7	36.9	27.4	9.1	5.9	75	70
	1992	2.74	1.75	0.414	0.341	8.7	10.0	16.6	19.4	34.8	28.9	8.4	6.0	73	72
	1994	2.76	1.68	0.405	0.330	9.0	11.0	16.8	20.1	34.3	27.1	8.2	5.4	74	71
Panamá	1979	2.65	1.67	0.399	0.347	7.0	9.5	15.5	17.8	29.1	28.1	7.5	6.3	67	67
	1986	2.89	2.42	0.430	0.451	6.2	6.8	14.2	13.6	33.0	38.8	9.3	10.6	70	76
	1989	2.86	1.90	0.460	0.432	6.0	7.6	13.2	15.0	36.2	36.1	10.9	9.7	73	73
	1991	2.72	2.14	0.448	0.431	5.9	7.5	13.3	15.0	24.2	35.6	10.3	9.5	71	72
	1994	3.40	2.16	0.451	0.411	6.4	7.7	13.8	15.5	37.4	33.1	10.9	8.5	73	71

Fuente: CEPAL, *Panorama Social*, 1996.

a/ Corresponde al ingreso mensual por habitante medio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza por habitante.

b/ Calculado a partir de la distribución del ingreso por habitante de los hogares por deciles.

c/ Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de los hogares de más bajos ingresos.

d/ Datos provenientes de las encuestas nacionales de los ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

Cuadro 2

## MEXICO, CENTROAMERICA Y PANAMA: MAGNITUD DE LA POBREZA E INDIGENCIA

(Porcentajes)

País	Año	Hogares bajo la línea de pobreza a/					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total país	Urbano			Rural	Total país	Urbano			Rural
			Total	Area metropolitana	Resto urbano			Total	Area metropolitana	Resto urbano	
Costa Rica	1981	22	16	15	17	28	6	5	5	6	8
	1988	25	21	19	22	28	8	6	5	6	10
	1990	24	22	20	25	25	10	7	5	9	12
	1992	25	25	22	29	25	10	8	7	9	12
	1994	21	18	16	21	23	8	6	4	7	10
Guatemala	1980	65	41	26	52	79	33	13	5	19	44
	1986	68	54	45	59	75	43	28	20	31	53
	1990	-	-	-	-	72	-	-	-	-	45
Honduras	1986	71	53	-	-	81	51	28	-	-	64
	1990	75	65	-	-	84	54	38	-	-	66
	1992	73	66	-	-	79	50	38	-	-	59
	1994	73	70	-	-	76	49	41	-	-	55
México	1984	34	28	... b/	... b/	45	11	7	... b/	... b/	20
	1989	39	34	-	-	49	14	9	-	-	23
	1992	36	30	-	-	46	12	7	-	-	20
	1994	36	29	-	-	47	12	6	-	-	20
Panamá	1979	36	31	27	42	45	19	14	12	19	27
	1986	34	30	27	41	43	16	13	11	19	22
	1989	38	34	32	42	48	18	15	14	20	25
	1991	36	34	32	40	43	16	14	14	15	21
	1994	30	25	23	35	41	12	9	8	13	20

Fuente: CEPAL, *Panorama Social*, 1996.

a/ Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o en extrema pobreza.

b/ El tamaño de la muestra no es lo suficientemente grande para efectuar estimaciones para el Distrito Federal.



sector social del sector privado lucrativo y de la sociedad civil, con las organizaciones no gubernamentales (ONG) dentro de ella, fue otro rasgo destacado de este proceso, que tal vez en esta subregión no llegó a desarrollarse con la misma intensidad que en otros países de América del Sur.

En este contexto, la filosofía del Estado benefactor fue cuestionada, sobre todo en sociedades avanzadas, donde se desarrolló más plenamente. Esta revisión, sin embargo, también ha tenido lugar en sociedades latinoamericanas, donde su práctica fue, en la mayor parte de los casos, trunca.

Como resultado de todo lo anterior, los sistemas de seguridad social de los países aquí considerados, como de tantos otros de fuera de la región, se vieron de alguna manera afectados. Los programas sociales "universales" con cargo a recursos presupuestarios generales (salud, educación, seguridad social, vivienda y servicios básicos) sufrieron recortes y discontinuidades de mayor o menor grado. <sup>2/</sup> Por su parte, los sistemas de seguro social mostraron signos de agotamiento financiero y de capacidad institucional que merecieron la introducción en los últimos tiempos, y todavía en la actualidad, de reformas tanto para sus prestaciones médico-hospitalarias como de seguros del trabajo y del régimen de pensiones de sus afiliados. En fin, las políticas de subsidios también se revisaron con miras a enfocarlos hacia los grupos humanos que por su grado de necesidad los merecen, y se implementaron programas específicos contra la pobreza sobre una base desconcentrada, mediante los fondos expresamente creados.

La reactivación económica en varios de los países en los años transcurridos del decenio de los noventa sentó las bases para que se materializaran los esfuerzos de recuperación del gasto social, notablemente en Costa Rica, México y Panamá. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Afrontar los apremiantes rezagos sociales acumulados justificó este esfuerzo de las finanzas públicas. También contribuyó en este sentido el reconocimiento compartido de la importancia de la inversión en capital humano para el desarrollo futuro de las sociedades y del papel facilitador que en ella debe desempeñar el Estado. A ello se sumó la serie de programas específicos que se instrumentaron contra la pobreza, sobre una base de mayor selectividad de los beneficiarios y de constante revisión de las políticas sociales.

---

<sup>2/</sup> Es de destacar que pese a las marcadas contracciones del gasto en estos sectores y a las frecuentes discontinuidades en las políticas respectivas, los grandes indicadores siguieron arrojando mejorías. Entre las posibles explicaciones de este fenómeno se cuenta que buena parte de las contracciones financieras las absorbieron directamente los trabajadores —maestros, médicos, enfermeras, etc.— vía las bajas en sus salarios reales. Los programas de despidos también contribuyeron en este sentido. Los cambios organizativos introducidos tendieron también a mejorar la eficiencia del sistema. Por lo demás, pese a la adversidad financiera, no se afectaron los programas básicos de salud y educación (CEPAL, 1997c).

Cuadro 3

MEXICO, CENTROAMERICA Y PANAMA: EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL  
POR HABITANTE, 1980-1995

(Dólares a precios de 1990)

País	1980	1985	1990	1995
Costa Rica	326	231	295	397 <u>a/</u>
El Salvador	68	41	32	59 <u>a/</u>
Guatemala	41	19	37 <u>b/</u>	...
Honduras	45	49	54	53
México	213	193	147	245
Nicaragua	...	100 <u>c/</u>	77	83 <u>a/</u>
Panamá	313	394	400	441 <u>d/</u>

Fuente: CEPAL, *Indicadores sociales básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe*, edición del bienio 1996-1997 (LC/MEX/L.326).

a/ Cifra de 1994.

b/ Cifra de 1989.

c/ Cifra de 1983.

d/ Cifra de 1993.

## 2. Seguridad social y equidad

Los sistemas de seguridad y los múltiples programas que los integran tienen como propósito ofrecer un bienestar básico a toda la población, en particular a los estratos más necesitados. <sup>3/</sup> La función redistributiva del Estado ha encontrado en éste un campo de acción privilegiado. Sin embargo, debido a la baja cobertura de los sistemas de seguro social en la mayoría de los países de la región, —tanto en materia de salud como de prestaciones económicas—, el efecto obtenido suele ser el

<sup>3/</sup> Es importante tener presente que "la seguridad social, en su sentido lato, está conformada por una vasta gama de políticas y mecanismos de bienestar, previsión y asistencia social, dirigidos a la población en general, si bien con énfasis en la más necesitada. Muchas de las políticas orientadas a atenuar las manifestaciones de la pobreza —aunque no sus causas— forman parte de ella. Sin embargo, parecen haber cobrado mayor actualidad las reformas que demandan las instituciones de seguro social, cuyas prestaciones en salud y pensiones, principalmente, se restringen exclusivamente a sus afiliados". Por su parte, "el seguro social tiende a limitar su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes; se financia con contribuciones de los asegurados y los empleadores (y a menudo también del Estado); otorga beneficios relacionados por lo menos en parte con tales aportaciones, y se organiza en programas diferentes (a veces separados), cada uno referente a un riesgo social (el bienestar social o la asistencia pública se organizan normalmente en programas separados). La seguridad social protege por lo general a casi toda la población contra todos los riesgos sociales; depende de una gran diversidad de recursos financieros (incluida la tributación general); otorga beneficios más uniformes y unifica los servicios en una organización que integra o coordina los diversos programas (incluida la asistencia pública)". (Mesa-Lago, 1986).

contrario. 4/ En rigor, los sistemas de seguridad social, tienden en su conjunto a acentuar las desigualdades económicas y sociales. Por una parte, a menudo las mayores prestaciones las reciben los grupos mejor organizados de la sociedad y con mayor poder económico y político, como las fuerzas armadas, los empleados públicos y los bancarios. Por otra, los estratos sin acceso a sus distintos programas son los que más los necesitan por ser los de más bajos ingresos. Entre éstos se cuentan los grupos más vulnerables: las mujeres, las minorías étnicas y, en algunos países centroamericanos, los desplazados, refugiados y repatriados (CEPAL, 1995b).

La equidad constituye uno de los dos pilares de la estrategia que propuso la CEPAL; el otro es la transformación productiva. El **enfoque integrado** supone la interrelación de la política económica y la política social, de forma tal que las acciones en la primera tengan efectos —vía mayor generación del empleo— en las variables sociales, mientras que las acciones en la segunda (la política social) repercutan —vía la inversión en el capital humano— en la productividad y, por consiguiente, en las variables económicas.

La propuesta aludida supone una sinergia de todos los sectores económicos, sociales e incluso políticos. Se sustenta, por lo tanto, en tres ejes: la difusión del progreso científico y tecnológico, la generación de empleo productivo y la inversión en capital humano.

En las estrategias de combate a la pobreza, cuyos objetivos coinciden con los de la seguridad social, se plantean principalmente cuatro tipos de políticas: a) las que fomentan el empleo productivo o mejoran la productividad y los ingresos; b) las que mejoran la calidad de los recursos humanos, o las que proveen acceso a capital físico o natural; c) las que facilitan el acceso a los servicios básicos (vivienda e infraestructura de los asentamientos humanos), y d) las que proporcionan una red de seguridad social básica y de ingresos mínimos cuando, pese a participar en la actividad económica, no generan ingresos suficientes, temporal o definitivamente, como para escapar de la situación de pobreza absoluta (CEPAL, 1992).

Las dos primeras están más directamente relacionadas con la esfera productiva y las otras dos con otros aspectos más específicos del bienestar. Sin embargo, los sistemas de seguridad social, nuevamente en su sentido más amplio, están llamados a desempeñar un papel más o menos importante en todas ellas. Por una parte, favorecen la elevación del empleo, la productividad y, consecuentemente, los ingresos, mediante la inversión en recursos humanos (programas de nutrición, salud, educación, capacitación) así como facilitando formas de crédito y de acceso legal al capital. Por la otra, mantienen una dotación ineludible de transferencias a la población, que por limitaciones del sistema productivo o por las propias, no pueden acceder plenamente a las fuentes de ingreso y de bienestar.

---

4/ Es frecuente que dentro del grupo de los afiliados a los institutos de seguro social, en particular en los servicios médicos y hospitalarios, se produzcan transferencias redistributivas entre los distintos estratos de cotizantes. Una proporción significativa de los estratos de mayores ingresos —y cotizaciones— suele prescindir de dichos servicios, por considerarlos deficientes y por tener posibilidades económicas de acceso a servicios privados más onerosos. De esta forma liberan una demanda en favor de los grupos que no tienen otras alternativas viables.

La creación de una red que garantice un bienestar mínimo para toda la población en situaciones críticas, transitorias o permanentes, constituye un doble desafío: uno, para las políticas de transformación productiva, tendientes a implantar un estilo de crecimiento económico capaz de reducir la pobreza. El otro, para las políticas sociales, que deben asegurar un nivel de bienestar mínimo a todos aquellos que seguirán pobres por el hecho de quedar marginados de los beneficios del crecimiento económico, en forma temporal o definitiva, particularmente en este último caso, a personas incapacitadas o ancianas (CEPAL, 1992).

Las acciones que procuran la provisión de un mínimo esencial de nutrición y salud constituyen primeramente un elemento humanitario elemental de la solidaridad nacional e internacional. Más allá de esta circunstancia, sientan las bases, en las primeras etapas de la vida, del desarrollo del capital humano, en el que se sustenta posteriormente el acceso a programas de educación y capacitación. (CEPAL-UNESCO, 1992).

Los sectores pobres e indigentes quedan al margen no sólo de la protección de las instituciones de seguro social sino inclusive, en una proporción variable, de los servicios sociales básicos de beneficencia que ofrecen las autoridades centrales y otros agentes públicos y privados comprometidos, sobre una base asistencial. Por lo mismo, su supervivencia ante cualquier siniestro depende de la solidaridad de la familia inmediata, de parientes y vecinos, o bien de la comunidad, dentro de redes a veces sumamente complejas e intrincadas que han pervivido o que siguen desarrollándose espontáneamente. Parte de estos mecanismos tradicionales, sin embargo, suelen alentar la procreación como principal forma de previsión para la vejez y, paradójicamente, tienden a perpetuar el círculo vicioso de la pobreza. 5/

### 3. Seguridad social y transformación productiva

La sinergia intersectorial en que se basa esta propuesta de la CEPAL entraña efectos recíprocos y ampliados de cualquier mejora inducida en el campo social y el económico, y dentro de éste el aparato productivo. El vínculo principal entre ambos es el empleo y, para su mayor productividad, la inversión en capital humano.

Las posibilidades de ampliación de la cobertura de las prestaciones de seguro social a sectores desprotegidos —campesinos, sector informal, etc.— sin duda generarían una mayor demanda —y oferta— de servicios médicos y hospitalarios con las reformas de los sistemas de salud emprendidas en muchos países. Mayores gastos públicos y privados en este sector y su reorganización institucional tendrían sus efectos multiplicadores no sólo en la expansión del sector servicios sino

---

5/ Las mayores tasas de fecundidad se registran precisamente entre las familias más pobres; a su vez, las madres de las familias pobres son las que tienen mayores riesgos de embarazos mal llevados; sus hijos padecen el peor estado nutricional; y por último, tienen las mayores dificultades de aprendizaje escolar, y por ende, las mayores tasas de repetición y de deserción. Son ellos los que en mayor medida terminan en trabajos de poca calificación y de escasa productividad en el sector informal. De esta manera, se cierra el círculo vicioso de la pobreza, transmitido de generación en generación (CEPAL, 1992.)

también en las ramas productoras de insumos —medicamentos, material y equipo médico— y en la construcción. Por su parte, una mayor cobertura de seguros de enfermedad y maternidad, así como de riesgos profesionales, entraña la expansión de la actividad de las compañías aseguradoras —públicas o privadas— a base de primas más bajas y asequibles. Finalmente, la reforma de pensiones hacia un sistema de capitalización individual significa también el desarrollo de las compañías aseguradoras, además del aspecto de mayor impacto, que es la importante elevación del ahorro interno, gracias a la acumulación de reservas, y el desarrollo consecuente del mercado de capitales. (CEPAL, 1995b).

A su vez, las transformaciones de los mercados laborales, que responden en buena medida a la reestructuración de la producción en proceso a escala mundial, exigen igualmente readecuaciones en los sistemas de previsión social, de forma tal que la afiliación de asegurados pueda extenderse al creciente número de trabajadores que operan sobre bases contractuales flexibles. La ampliación de la cobertura del seguro social puede inducir un mayor ahorro entre estratos que no están en posibilidad de hacerlo o que no tienen una cultura de previsión.

Además del ahorro forzoso que suponen los institutos de seguro social, existen otras formas de ahorro popular y cooperativo que, a la vez que cumplen con fines previsionales, pasan a ser fuentes de crédito llamado a incidir favorablemente sobre la producción y la generación de empleos e ingresos. Tales son las cajas populares y la amplia gama de mecanismos de financiamiento a microempresarios y a pequeños productores agrícolas, muchos de ellos vinculados con proyectos de desarrollo productivo, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, e incluso privados. El desarrollo de la micro y pequeña empresa, por lo demás, adquiere una connotación revalorada para el funcionamiento de las cadenas productivas, dentro de los esquemas descentralizados que se pretenden adoptar, así como por su función para combatir la pobreza (CEPAL, 1996).

#### **4. La limitada cobertura del sistema de seguridad social**

Los sistemas de seguridad social de los países considerados muestran diferencias en su composición y madurez institucional y programática. Sin embargo, como se ha reiterado, están constituidos por programas generales de orientación universal y por programas específicos para grupos determinados de la población. Entre éstos se cuentan los que llevan adelante los institutos de seguro social para sus afiliados y los programas selectivos para grupos específicos de la población en condiciones desventajosas.

De cualquier manera, la cobertura de estos programas se concentra en las áreas urbanas, donde son muy frecuentes las duplicaciones. Un ejemplo es el que ofrecen los servicios médicos de los institutos de seguro social y los de los ministerios de salud, que pueden atender a la misma población. También es frecuente y simultáneo el caso opuesto: el de los huecos en la cobertura generados por servicios fragmentados, sobre todo en pequeñas comunidades rurales aisladas y dispersas, donde están ausentes no sólo los centros públicos de salud sino inclusive los dispensarios que instalan las iglesias y otras ONG.

a) **Los sistemas de seguro social**

En los países de la subregión considerada coexisten sistemas de seguro social de diferente grado de alcance y desarrollo. Los más maduros son los de Costa Rica, Panamá y México, que se empezaron a fundar en la década de los cuarenta. De forma adicional a los institutos o cajas nacionales de seguro social, se establecieron subprogramas para empleados públicos y otros estamentos que conjuntamente integran el sistema. Como porción de la población económicamente activa (PEA), en Costa Rica está cubierto el 77%, en Panamá el 64% y en México el 44%. Pero estos índices se elevan si se considera la atención de salud, gracias a reformas institucionales introducidas en los sistemas respectivos, como es el caso de Costa Rica, en que la protección de la Caja Costarricense de Seguro Social es prácticamente universal, lo que constituye una excepción en la región. En Panamá, esta cobertura se estima actualmente entre 60 y 65%, y en México, de 58% entre 1990 y 1995. (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 4

MEXICO, CENTROAMERICA Y PANAMA: POBLACION TOTAL Y  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA CUBIERTA  
POR EL SEGURO SOCIAL, 1970-1995

(Porcentajes)

País	Población económicamente activa				Población total		
	1970	1980	1985-1988	1990-1995	1980	1985-1988	1990-1995
Costa Rica	38.4	68.3	68.7	77.3	8.4 a/	83.1 a/	86.2 a/
El Salvador	9.6	19.7	19.4	22.6	8.8	11.0	14.2
Guatemala	27.0	33.1	27.1	29.0	15.2	13.1	16.4
Honduras	4.2	14.4	12.8	...	7.3	10.3	13.0
México	28.1	42.0	40.2	43.7	53.4	53.7	58.4
Nicaragua	14.8	16.8	29.0	14.3	9.1	22.0	13.0
Panamá	33.4	52.3	59.8	64.0	49.9	57.4	...

Fuente: Elaborado por Carmelo Mesa-Lago, sobre la base de cifras oficiales de los países. Citado por la CEPAL, *La brecha de la equidad. América Latina y la Cumbre Social (LC/G.1954) (CONF.86/3)*, marzo de 1997.

a/ Incluye la atención asistencial a los indigentes; si se suma la protección del Ministerio de Salud, la cobertura asciende al 100%.

En el otro extremo se ubican los cuatro países centroamericanos restantes, cuyos institutos de seguro social son en su mayoría de reciente creación. Su cobertura es significativamente inferior, pues oscila entre 13 y 16% de la población total.

Desde el decenio pasado prácticamente todos estos institutos mostraron serias dificultades financieras que afectaron notoriamente la cantidad y la calidad de los prestaciones brindadas. Entre las razones con mayor frecuencia esgrimidas para explicar esta situación destaca el cambio de los perfiles epidemiológicos —que supone el tratamiento de enfermedades crónicas más costosas—, del perfil demográfico —el envejecimiento de la población— y el encarecimiento, por las devaluaciones, de insumos y equipos médicos importados. La estrechez de las finanzas públicas, sin embargo, tuvo

mucho mayor peso en la mayoría de los países, que se reflejó en los retrasos de los aportes gubernamentales —la llamada "mora" en Centroamérica— e incluso en el uso que algunos gobiernos llegaron a hacer de las reservas de los institutos de seguro social, además de rezagos en las cuotas patronales e incluso diversas formas de evasión de los propios afiliados.

Los procesos inflacionarios desencadenados casi en todos los países de esta subregión también fueron responsables de la erosión real de las pensiones, que dejaron de tener relación con los aportes, al descender a niveles inferiores a los de subsistencia. En realidad, dentro de los sistemas de reparto, parte de las reservas que fueron generándose en los primeros años, de inmadurez de los institutos respectivos, sirvieron para financiar el equipamiento y la expansión de los servicios médicos y hospitalarios. Al cesar esta fuente de ingresos, estos servicios se vieron comprometidos.

Otro de los factores que incidió en la limitación de las fuentes de financiamiento ha sido la contención del crecimiento de la base de cotizantes, debido ya sea al desempleo abierto o, en la mayoría de los casos, a la tendencia creciente de sustituirse el empleo formal por el informal, lo que en sí constituye uno de los grandes retos del futuro para los sistemas de seguro social. Asimismo, las bajas en las percepciones salariales, que han sido comunes en estos países, se tradujeron en menores cotizaciones.

#### **b) Los programas públicos de salud y servicios básicos**

Entre los países considerados existe una gran heterogeneidad en cuanto al porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud. Por una parte, en Costa Rica accede prácticamente toda la población (en 1990 era de 96%); le siguen Panamá, México y en menor medida Nicaragua. <sup>6/</sup> En el extremo opuesto se encuentra Honduras, donde más de la mitad de la población vive al margen de la protección del sistema de salud, seguido de Guatemala y El Salvador, con situaciones igualmente dramáticas. (Véase el cuadro 5.) En conjunto, se estima que más de una cuarta parte de la población vive y muere al margen de los sistemas de salud de sus países respectivos.

En buena medida son determinantes las diferencias regionales, el tamaño de las localidades y el nivel de ingreso de la población en el acceso a los servicios de salud. Así, entre los principales indicadores vitales, la esperanza de vida al nacer registra una diferencia de hasta 18 años en sus extremos. Son las ciudades capitales las mejor dotadas de infraestructura médica y en todos los países subsisten disparidades urbano-rurales considerables (CEPAL 1994b).

Si bien la cobertura de inmunizaciones muestra indicadores más satisfactorios por efecto de las campañas desarrolladas, la inaccesibilidad geográfica y las diferencias culturales son factores que

---

<sup>6/</sup> Las cifras relativas a los servicios de salud que aparecen en el cuadro 5 corresponden al año de 1990. En los años transcurridos de este decenio, Costa Rica prácticamente universalizó los servicios de salud y en México se extendieron servicios básicos de salud a sectores rurales marginados mediante el convenio Instituto Mexicano del Seguro Social-Solidaridad. En este último país, estimaciones nacionales elevan a 17.7 millones de habitantes (casi el 20%) la población sin cobertura funcional —carecen de la posibilidad de ser atendidos por el personal médico de las instituciones— y en 7.2 millones (casi 8% del total) los que no tienen acceso alguno a servicios de salud, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Cuadro 5

## MEXICO, CENTROAMERICA Y PANAMA: ACCESO A LA SALUD Y SERVICIOS BASICOS

(Porcentajes)

País	Población con acceso a:			Disparidades de acceso urbano-rurales <sup>a/</sup>			Nacimientos atendidos por personal de salud capacitado (1991)	Cobertura de inmunización (promedio seis vacunas) (1995)
	Servicios de salud (1990)	Agua potable (1994-1995)	Servicios adecuados de saneamiento (1994-1995)	Servicios de salud (1990)	Agua potable (1994-1995)	Servicios adecuados de saneamiento (1994-1995)		
Costa Rica	96	100	99	63		94	96	91
El Salvador	59	62	73	50	49	71	31	97
Guatemala	50	62	60	53	47	72	28	81
Honduras	46	70	68	70	65	64	46	95
México	77	87	70	75	68	24	95	93
Nicaragua	69	58	60	60	28	44	40	91
Panamá	79	82	87	67		74	85	89

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la salud en el mundo, 1996. Combatir las enfermedades; promover el desarrollo*, Ginebra, 1996; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996*, Washington, D.C., 1996; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano 1996*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1996; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Estado mundial de la infancia 1996*, Nueva York, 1996. Citado por la CEPAL, *La brecha de la equidad. América Latina*. (Véase el cuadro 1.)

<sup>a/</sup> Para medir las desigualdades de acceso se tomó como base una paridad urbano-rural=100; así, mientras mayor sea la distancia de una cifra con respecto a 100, más amplia será la diferencia urbano-rural, y viceversa. Un valor superior a 100 indica que en las áreas rurales el acceso es mayor que en las urbanas.



determinan un rezago de Guatemala y Panamá sobre los demás. En cambio, la disponibilidad de personal de salud capacitado para la atención de los partos muestra deficiencias importantes en Guatemala y El Salvador, no así en Costa Rica y México.

Situaciones similares de deficiencias y de disparidades urbano-rurales se presentan en lo relativo a los servicios básicos de agua potable y saneamiento.

### c) Los programas de fomento de la vivienda

En forma complementaria a las prestaciones del seguro social, en algunos países los trabajadores formales cotizan por ley al instituto nacional de la vivienda. Sin embargo, las posibilidades de vivienda en condiciones favorables son muy reducidas, debido a la gran demanda insatisfecha. Existen múltiples fórmulas y mecanismos crediticios subsidiados para acceder a una vivienda en los distintos países, y todos adolecen de insuficiencia. Las facilidades de la banca privada en este campo son onerosas.

La carencia de viviendas en condiciones mínimamente decorosas es uno de los problemas sociales más acuciosos de esta subregión. La presión demográfica, por lo demás, particularmente fuerte en Centroamérica, y en las zonas urbanas, contribuye a agudizar el déficit habitacional. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 6

#### MEXICO, CENTROAMERICA Y PANAMA: DEFICIENCIAS ACTUALES Y NECESIDAD DE VIVIENDAS PARA NUEVOS HOGARES

País	Deficiencias cuantitativas		Deficiencias cualitativas		Déficit total (100%)	Aumento anual de hogares
	No.	Porcentajes	No.	Porcentajes		
Costa Rica	71,073	37.9	116,386	62.1	187,459	25,000
El Salvador	402,410	69.0	180,461	31.0	582,870	31,000
Guatemala	302,931	41.2	433,952	58.8	736,883	69,000
Honduras	136,797	41.9	189,767	58.1	326,564	42,000
México	3,323,847	55.3	2,687,615	44.7	6,011,462	535,000
Nicaragua	289,994	56.8	220,992	43.2	510,986	29,000
Panamá	103,688	58.9	72,366	41.1	176,054	16,000

Fuente: CEPAL, *Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos* (LC/L.906 (CONF.85/3)/Rev.1), Santiago de Chile, 15 de enero de 1996, cuadro 9.

**d) Los programas sociales de la sociedad civil**

El sector privado lucrativo ha tendido a centrar sus actividades sociales en nichos rentables, como los médicos y hospitalarios, los de los seguros, así como también la construcción de vivienda de sectores solventes de la población. La reconceptualización de la política social en proceso en los distintos países y las reformas que se están introduciendo, con sus variantes, convergen en el robustecimiento de la actividad privada. Las reformas del sector salud, incluyendo los programas médicos y hospitalarios de los institutos de seguro social, incluyen cambios en la composición en la participación pública y privada. Más evidente resulta la formación de entidades privadas para administrar los fondos de pensiones y la ampliación de las actividades de las compañías aseguradoras privadas como complemento del nuevo régimen de capitalización individual que se está instrumentando crecientemente en los países de la subregión.

Las fundaciones y patronatos que se crean al amparo de exenciones fiscales representan las formas más comunes de acción social —de carácter humanitario— del sector privado lucrativo. En nichos de baja rentabilidad y grandes carencias sociales son las organizaciones de la sociedad civil las que aportan sus transferencias en trabajo y recursos. Por su flexibilidad de acción, muchas de ellas llegan a localidades que los gobiernos centrales no alcanzan a atender. Su actividad, por lo demás, es creciente, pues esta reconceptualización de la política social tiende a revalorar su actividad, también favorecida con exoneraciones fiscales. Como resultado, las agencias internacionales de cooperación tienden a descansar en ellas para la ejecución de muchos de sus programas sociales, así como los fondos de inversión social creados sobre una base de desconcentración presupuestaria. Inclusive algunas entidades públicas también se vinculan a ellas.

Es conocida la enorme diversidad de ONG que operan, tanto por lo que hace a los objetos políticos y religiosos de muchas de ellas, como por su vocación, origen de recursos, efectividad, etc. Además, por la propia naturaleza de su actividad, es imposible estimar el número de sus beneficiarios en sus campos de actividad más frecuentes: saneamiento, nutrición, salud básica con énfasis materno-infantil, educación, capacitación y proyectos productivos tanto en sectores rurales deprimidos como en urbanos marginados (CEPAL, 1997a).

Formas espontáneas de superación comunitaria o familiar complementan o pasan a ser contraparte de estas acciones. En efecto, muchos de los programas específicos contra la pobreza se apoyan en la contribución de la población beneficiada.

**e) El sector desprotegido**

Por las propias posibilidades económicas de los países, de las finanzas públicas y de las instituciones de seguridad, en realidad no es suficiente el porcentaje de la población que está respaldado por servicios de salud y de previsión. Los servicios de salud —inclusive los proporcionados por los institutos de seguro social— adolecen de deficiencias, que muchos afiliados procuran compensar por fuera, y por el deterioro de las pensiones en los últimos años, éstas no bastan para que sus beneficiarios escapen de condiciones de pobreza.

Los bolsones de desprotección no se circunscriben a los sectores indigentes de los países. En materia de salud, afectan sobre todo a las pequeñas localidades aisladas y dispersas del campo, que efectivamente coinciden con sectores en extrema pobreza. En materia de otras formas de ayuda y de pensiones, abarca incluso a sectores populares urbanos: a veces clases medias depauperadas, sectores informales, etc., que por el hecho de no ser indigentes no califican para los programas asistenciales, a la vez que es probable que una serie de subsidios generales que antes los beneficiaban les hayan sido retirados, con la revisión en proceso de muchas de las políticas de transferencias. Con todo, es complicado determinar en qué medida la población no acude a las instituciones de asistencia por no existir éstas, por dificultades físicas de acceso, por rechazo o por carecerse de la cultura respectiva.

Como se ha señalado, en zonas rurales subsisten prácticas ancestrales de solidaridad familiar —sustentadas en la familia ampliada— así como de solidaridad comunitaria. Estas formas perviven con sus transformaciones y adaptaciones consiguientes en las ciudades; sin embargo, el predominio de la familia nuclear las tiende a modificar en sus raíces, a lo que se suman otros procesos de desintegración familiar y social. Ahora bien, para un porcentaje difícil de estimar de la población, estos mecanismos de solidaridad se convierten en las únicas formas posibles de "seguridad social".

La desprotección de estos amplios sectores de la población proviene de la falta de servicios institucionales y de transferencias públicas o privadas, así como de las escasas oportunidades para superar por sí solos su pobreza mediante el ahorro o mediante formas de crédito asequibles. Sus limitadas capacidades de capitalización —cuando existen— normalmente son en especie, por la inaccesibilidad que representa para ellos el sector monetizado de la economía, además de la pérdida real que sus condiciones les significan. En cuanto a las posibilidades de recibir apoyos crediticios, éstos provienen principalmente de sectores informales, y son en extremo onerosos. Por otra parte, el acceso al sistema bancario les está negado. Sólo las formas espontáneas de organización comunal o cooperativa informal y los apoyos públicos a esas formas representan alternativas viables.

### III. LAS REDES INFORMALES DE SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. Los lazos solidarios familiares y comunitarios

Sobre todo en las comunidades pobres, los lazos de solidaridad constituyen un elemento fundamental de supervivencia y cohesión social. Muchos de estos vínculos siguen pautas ancestrales, que se intensifican en situaciones de carencia e inestabilidad. Algunas formas de estos lazos persisten en estratos de ingreso superiores, por ser inherentes a la organización humana, aunque cobran otras formas, en su inmensa mayoría institucionalizadas. En última instancia, para muchas comunidades pobres sin ningún respaldo institucional, estos lazos representan su única expresión de "seguridad social".

La confianza es el requisito fundamental para establecer y mantener las redes de apoyo (Cordero y Gamboa, 1990); en muchos casos, también la cercanía física (Lomnitz, 1984). Lo más frecuente es que lo sean ambas. Pero existen excepciones, por ejemplo, el envío de las remesas que los migrantes hacen a sus familias en sus lejanos países de origen.

Estas relaciones de cooperación, por lo demás, no están libres de conflictos. La inestabilidad e incertidumbre que crean en las familias los problemas económicos las permea, y las limitaciones objetivas a las que están sujetas, por la pobreza generalizada, suponen que la protección que pueden brindar no sea suficiente en relación con la magnitud de las necesidades. Por otra parte, los sentimientos que genera la pobreza no son sólo de solidaridad, sino de una ambivalencia que se manifiesta en competencia, rivalidad y violencia, por los escasos empleos, por los mejores ingresos o por bienes materiales.

En los medios rurales y urbanos populares de México y Centroamérica existen acendradas tradiciones de solidaridad familiar y comunitaria. Consisten no sólo en el apoyo de los adultos jóvenes a los mayores, a los enfermos y a los niños, dentro de las familias ampliadas, con un papel central de cohesión de parte de las mujeres, sino también en el respaldo comunitario en caso de calamidades mayores (desastre natural, enfermedad, muerte). Esta solidaridad comunitaria suele abarcar también formas de producción de beneficio común, o la construcción o reparación de alguna casa, o de infraestructura básica como lo es la escuela, el centro de salud o inclusive la iglesia (Sauma, Camacho y Barahona, 1997).

Entre las comunidades indígenas existe una gran riqueza de tradiciones solidarias que, si bien no están codificadas, siguen vigentes. <sup>7/</sup> En las ciudades, los migrantes del campo no pueden reproducir exactamente los mismos mecanismos pero se desarrollan otras relaciones. En un estudio de las zonas marginadas de la ciudad de México se puso de relieve la importancia de los lazos recíprocos de solidaridad basados sobre todo en el compadrazgo, con distintas modalidades según los niveles y situación económica. Las relaciones de ayuda mutua entre vecinos también se revelaron importantes, constituyéndose como centros de cohesión los comités de barrios y de colonos (Lomnitz, 1984).

En Costa Rica son poderosos los lazos de ayuda mutua, sobre todo dentro de la familia misma, o bien atendiendo las relaciones de parentesco más lejano, de amistad, de vecindad. Los apoyos recíprocos suelen asumir un carácter complementario, pues cada familia tiene sus propias fuentes de sustento, aunque irregulares e insuficientes. Así, la ayuda alimentaria o de algún dinero durante algunos días son las formas más frecuentes entre los miembros de una familia o entre familias. Sin embargo, los apoyos entre mujeres para el cuidado de los niños, mientras se sale al trabajo, no son tan usuales. Desde luego que existen distintas relaciones entre familias nucleares, con formas de cohabitación, familias extendidas, formas mixtas e incluso están presentes los envíos de dinero de los migrantes en el exterior (Cordero y Gamboa, 1990).

Estas corrientes de ayuda mutua no son un acto aislado, sino que se integran en una red de relaciones sociales, en la que la reciprocidad intrínseca implica más que una devolución favor por favor, el sentimiento de que es posible contar con un respaldo en caso de necesidad. La ayuda a veces es continua en el tiempo y otras sólo esporádica; a veces, se realiza entre iguales; otras, entre desiguales. (Raczynski y Serrano, 1985).

## 2. Empobrecimiento y ampliación de la familia nuclear

En momentos de crisis económica, los lazos de solidaridad familiar y comunitaria se intensifican y adquieren nuevas formas que dan sustento a complejas redes sociales que se extienden más allá de la familia y el barrio.

Con el proceso de urbanización común en toda América Latina, la familia nuclear ha tendido a predominar. El éxodo rural-urbano y la migración al exterior han contribuido al debilitamiento

---

<sup>7/</sup> Por ejemplo, entre los habitantes de las comunidades indígenas descendientes de los mayas en Guatemala, cuando los niños llegan a adultos deben cuidar de sus padres y abuelos, especialmente en su vejez o invalidez. Esto se da como un sistema autónomo familiar. Así, si el padre enferma, vienen desde comunidades lejanas los hijos para asistirlo con dinero, medicina herbolaria y, lo más importante, para aportar la ayuda moral y afectiva. Más aún, además de la solidaridad familiar, la comunidad también muestra la suya. Cuando alguien de la comunidad indígena cae en desgracia y se empobrece, sufre un accidente, enferma o muere, la comunidad hace una colecta para cubrir los gastos; o bien si algún viejo o niño queda solo, la comunidad lo adopta, organizándose para asistirlo en sus necesidades de alimento, habitación, etc. Esta voluntad solidaria también se da en otras comunidades llamadas ladinas de Guatemala, pero no en forma generalizada ni permanente.

de la familia extendida. Entre los países considerados es en México donde las familias nucleares tienen la mayor participación dentro del total (70%), mientras que en Honduras —de menor desarrollo relativo— las familias extensas todavía representan casi 30% del total (véase el cuadro 7). En principio, se podría asociar la existencia de las familias nucleares con respaldos previsionales institucionales, y a las familias extensas con sus propios lazos de solidaridad. Sin embargo, al comparar estas cifras con las de cobertura de los institutos de seguro social, se desprende que un alto porcentaje de familias nucleares carecería de cobertura institucional a la vez que los lazos familiares solidarios se encontrarían debilitados.

Cuadro 7

PAISES SELECCIONADOS DE LA SUBREGION NORTE DE AMERICA LATINA:  
ESTRUCTURA FAMILIAR POR TIPO, AREAS URBANAS, 1984-1994

(Porcentajes)

País	Año	Tipo de familia					Total
		Unipersonal	Nuclear	Extensa	Compuesta	Sin núcleo	
Costa Rica	1988	4.4	68.2	19.3	3.2	4.9	100.0
	1994	5.8	67.1	20.2	3.2	3.7	100.0
Honduras	1994	3.4	58.2	29.1	4.7	4.7	100.0
México	1984	5.2	70.3	19.2	0.7	4.6	100.0
	1994	6.0	70.8	18.5	0.5	4.3	100.0
Panamá	1986	12.0	61.0	14.2	5.9	6.9	100.0
	1994	8.2	60.7	22.8	2.7	5.8	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de las encuestas de hogares de los países, Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo, Serie Políticas Sociales 21, Santiago de Chile, 1997.

Al respecto, estudios parciales han detectado, a consecuencia de la crisis, distintas modalidades de cohabitación que han determinado una ampliación de la familia nuclear en áreas urbanas, como práctica de supervivencia. Las familias, para incrementar la capacidad de ingresos y disminuir los gastos, han modificado la composición del hogar, incorporando a otras personas —no necesariamente parientes— con las cuales comparten los gastos, o reducen su tamaño para disminuir los gastos domésticos al enviar por algún tiempo a uno o dos hijos con parientes que estén en una mejor situación económica (Moser, 1996).

Así, los nuevos miembros del hogar pueden formar parte de otra familia nuclear, ahora ampliada: la nueva pareja de casados que no tiene donde vivir, el hijo casado que lleva tiempo sin empleo, la hija divorciada que con sus propios hijos se incorpora a la familia de origen porque no le alcanza para vivir con su ingreso, o pueden ser personas que se han quedado solas, tíos, padres

o suegros que no tienen ingresos suficientes para mantenerse por sí mismos. En este sentido, "las familias nucleares se expanden y transforman en familias más grandes a fin de dar refugio o proveer una red de seguridad a individuos vulnerables o como parte de una estrategia consciente para juntar más eficazmente recursos como alimentos, espacio, ingresos, además de compartir la responsabilidad por la atención y cuidado de los niños y ancianos".

En el caso de México se han registrado cambios importantes en este sentido en las áreas urbanas durante la crisis, entre 1982 y 1985. Por ejemplo, en las unidades domésticas de la ciudad de Guadalajara se detectó un aumento de tamaño de los hogares. Ello se originó al llegar parientes —principalmente adultos— que se incorporaron en calidad de miembros capaces de generar ingresos adicionales o con la misión de cooperar, mediante su trabajo, en las tareas domésticas, igualmente necesarias para la reproducción de los hogares. En ese período los hogares se hicieron más complejos: si en 1982 el 80% de los hogares eran nucleares y 18.9% extensos, en 1985 los primeros disminuyeron a 74.7% y los segundos ascendieron a 24.2%. (González de la Rocha y Escobar, 1989). Se observó un fenómeno semejante en las ciudades de Querétaro y Oaxaca (Tuirán, 1993).

En la ciudad de México, una encuesta levantada por el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) <sup>8/</sup> confirmó un incremento en la proporción de familias extensas con respecto al total, que pasaron de tan sólo 18% a alrededor de 34% en años subsecuentes. (Tuirán, 1993.)

En el caso centroamericano, "el hogar" no se suele presentar como el reducto de la familia nuclear, tal cual lo supone el "tipo ideal", sino más bien como una "unidad de residencia ampliada de una o más familias nucleares". Esta modalidad de reestructuración de los hogares adoptada por las familias emergentes —"espacio de convivencia y unión", de diferentes tipos de familias unidas por lazos de parentesco y de tipo solidario—, ha respondido, en gran medida, a la necesidad de administrar con la mayor eficiencia posible los recursos escasos. Cobró ímpetu como mecanismo de defensa ante el avance de la violencia político-militar de la década de los ochenta y recientemente con el recrudecimiento de los rezagos sociales. En la medida en que se ha ido generalizando este patrón de residencia en las familias pobres, la tendencia a la nuclearización que venían experimentando las familias centroamericanas, desde el proceso de urbanización y de sustitución de importaciones de los años setenta, se revierte en gran medida (Fauné, 1995).

Estos hogares "ampliados" difieren del patrón tradicional de los hogares extensos, por ser una expresión coyuntural de una situación de crisis (Fauné, 1995). El patrón histórico de estructuración de los hogares en las familias rurales e indígenas de la región se ha caracterizado por iniciarse sobre la base de un patrón de residencia patrilocal. La unidad "hogar/solar", por su parte, constituye el espacio que sirve de asiento a familias extensas que establecen un intercambio continuo de recursos productivos —tierra, implementos, insumos, agua, mano de obra— a través de la ampliación de los lazos de parentesco a la comunidad (CATIE, 1993).

---

<sup>8/</sup> El INCO emprendió en 1985 el proyecto denominado "Seguimiento de la situación alimentaria y ocupacional de la población de escasos recursos en el área metropolitana de la ciudad de México", con objeto de evaluar algunos de los efectos adversos de la crisis en los sectores más vulnerables de la población, así como las medidas adoptadas por las familias para contrarrestarlos o amortiguarlos.

### 3. El papel de las mujeres en las redes de apoyo

Por su papel tradicional en el hogar, la mujer cumple una función afectiva irremplazable para la integración de la familia, y es ella la que suele asumir la carga principal en las redes de protección social (PNUD, 1996). Cuando las mujeres adultas con niños pequeños y un trabajo extradoméstico forman parte de hogares extensos, dejan a los niños al cuidado de otros parientes de la unidad doméstica, generalmente mujeres adultas o las hijas mayores (Salazar Cruz, 1992). Además, son las mujeres las que fortalecen los vínculos con el vecindario. Por medio de complicados acuerdos destinados a lograr un uso eficaz del tiempo, las mujeres comparten alimentos, agua, la tarea de cocinar y la atención de los niños (Moser, 1996).

Las relaciones de solidaridad con las vecinas, parientas o amigas, llegan a influir sobre la dinámica del hogar. La pérdida de una de ellas puede significar la privación de apoyos fundamentales, como el cuidado de los niños, además de otras alianzas afectivas que han persistido por generaciones (Salazar Cruz, 1992).

La naturaleza de las relaciones entre los hombres son distintas pues intercambian sobre todo dinero, información y conexiones acerca de posibilidades de empleo y herramientas de trabajo. No suelen ser relaciones tan constantes y regulares como las de las mujeres. Son más esporádicas en el tiempo y no requieren de cercanía física ni de igualdad social, aunque sí de confianza. (Raczynski y Serrano, 1985).

### 4. Solidaridad sin vecindad: la migración

Otra práctica que afecta la composición del hogar —y su tamaño, reduciéndolo— es la que recurren los hogares pobres para hacerse de recursos: la migración de uno o varios miembros de la familia al extranjero en busca de trabajo. Las redes de apoyo y solidaridad familiar tienen un papel clave para facilitar la migración, la adaptación al nuevo lugar, la incorporación al trabajo, el envío de remesas al lugar de origen, e incluso para preservar la identidad étnica y cultural de la comunidad. Por efecto de la migración la composición del hogar se modifica, ya sea porque disminuye el tamaño de la familia o pasa a ser una familia incompleta (en caso de que uno de los cónyuges sea el que emigre), o porque aumenta el tamaño de la familia al fusionarse con otra para unir esfuerzos y recursos, o también puede darse un cambio en el liderazgo familiar.

Principalmente en El Salvador, aunque también en México, en Nicaragua, en Guatemala y, en menor medida, en Honduras, las remesas de los migrantes del exterior a sus familias han tenido una importancia capital no sólo para los agregados macroeconómicos sino también para las economías de las familias. <sup>9/</sup> En general, al emigrar el varón, las mujeres han asumido la jefatura del hogar. En otros casos han sido las mujeres jóvenes las que han migrado, quedando las madres,

---

<sup>9/</sup> En Nicaragua, por ejemplo, se estima que alrededor de un tercio de la población se ha visto beneficiada con las donaciones externas en los últimos años. De acuerdo con la encuesta en las principales zonas urbanas del país, 51% de los hogares con jefatura femenina tiene algún miembro de la familia emigrado (Renzi y Alaniz, 1997).



hermanas o abuelas con la jefatura del hogar. En Nicaragua este proceso de migración es más importante en los hogares de familias extendidas, que significan cerca de la mitad de los totales.

En este aspecto, Costa Rica constituye una excepción. En este país es muy superior la entrada de trabajadores centroamericanos a su territorio, en particular de nicaragüenses, que la salida de nacionales a los Estados Unidos, que son de mucha menor cuantía y suelen provenir de estratos de ingreso más elevado de su población.

Se ha observado que muchas de las corrientes migratorias de una localidad se dirigen a otra en los Estados Unidos, donde ya algunos migrantes se han abierto camino. De esta manera se reproducen redes comunitarias en ambas partes que aprovechan el viaje de cualquiera de sus miembros para llevar y traer noticias, dinero, medicamentos, etc. (García, 1996).

En varios casos de migrantes al exterior, es común la sustitución de los lazos de consanguinidad por lazos de compadrazgo, que se muestran aun más estrechos. Estos lazos de compadrazgo se mantienen en la comunidad de origen para la protección de la familia que en ella quedó. Esto adquiere una dimensión singular en el largo plazo, ya que por sobre las influencias culturales nuevas y las ventajas del mejor nivel de vida, los emigrantes contemplan retornar a su comunidad a disfrutar de su pensión o sus ahorros, donde el compadre espera alguna reciprocidad.

De esta manera, si bien la emigración hace pensar en un proceso de desintegración social y cultural, es de considerarse la importancia de los lazos familiares, comunitarios y de compadrazgo, que permiten que la comunidad original se mantenga articulada. Inclusive, uno de los motivos de agrupación de los emigrantes en el exterior es la necesidad de constituir un fondo comunitario, que es utilizado en los cuantiosos gastos que demandan las fiestas del santo patrono y las tradicionales de cada año, como Navidad y Año Nuevo, en el entendido de que son fundamentales para la cohesión de la comunidad y su identidad como tal.

## 5. Los mecanismos comunitarios de solidaridad

Los mecanismos comunitarios de solidaridad rebasan los de cada una de las familias y, dependiendo del tamaño de la localidad, rebasan incluso a los que se establecen entre varias familias. La ayuda en la construcción de vivienda e infraestructura básica es la más común. También lo es el apoyo en especie, en dinero, o en afecto, en caso de enfermedad, muerte o algún siniestro que alguna familia sufra. Las distintas formas de ayuda económica entre las familias, o bien la concesión de préstamos por parte del tendero para hacer frente a las oscilaciones en las posibilidades de adquirir los víveres del diario, son otros de los mecanismos más comunes.

Estas relaciones, por lo demás, se refuerzan y complementan con una compleja trama de relaciones de tipo religioso, como las distintas formas de padrino y compadrazgo en los nacimientos, primera comunión, quince años o casamientos y, como se acaba de mencionar, en las fiestas religiosas locales.

Muchas formas de organización comunal —en buena medida en zonas marginales urbanas— se orientan a superar las demandas insatisfechas, especialmente en el campo de la salud y de la

vivienda. En varios países las organizaciones de colonos han surgido para enfrentar colectivamente los problemas de la tierra, vivienda, equipamiento urbano: agua, luz, drenaje, electricidad, clínicas.

Una de las formas más frecuentes de lucha comunitaria son las invasiones de predios para la construcción de vivienda. También estas organizaciones llevan a cabo negociaciones, muchas veces conflictivas, con dependencias del Estado para la dotación de servicios urbanos (De la Rosa, 1985).

En Centroamérica la vida comunitaria ha sufrido grandes cambios, sobre todo en países donde tuvo lugar la contienda bélica y el acoso a la población indígena. Las situaciones económicas extraordinarias vividas en los últimos años, de mayor desempleo y de grandes cambios en la geografía demográfica por efectos de la guerra, han intensificado y alterado la naturaleza y el espacio de estas relaciones, rebasando el límite del barrio o la comunidad (Fauné, 1995).

Tanto en México como en el Istmo Centroamericano los programas públicos y de la sociedad civil de combate a la pobreza y de desarrollo social integral se fincan en la comunidad, y en sus costumbres y lazos. Más aún, sus políticas buscan intensificar estos lazos para descansar en ellos, en el entendimiento de que así aumenta el compromiso de la población beneficiada y el éxito del programa. <sup>10/</sup>

#### 6. Algunas limitaciones de las redes de solidaridad

Estos lazos de solidaridad son parte de la vida cotidiana de las familias y las comunidades sobre todo de los sectores populares. Este hecho no significa que se recurra a ellos sin vivir conflictos y contradicciones (Raczynski y Serrano, 1985).

Las mayores limitaciones se derivan, paradójicamente, de la condición de pobres de sus integrantes. Dada la escasa o nula relación de estas comunidades con el sector no pobre de la sociedad, las posibilidades reales de movilización de recursos son reducidas, si bien cumplen con una lógica de supervivencia. En época de crisis esta situación se agudiza a raíz del recrudecimiento generalizado de una situación de pobreza y los sistemas pueden saturarse y dejar de funcionar (Banco Mundial, 1990; Moser, 1996). Sólo los programas gubernamentales o de la sociedad civil que inyectan recursos exógenos a estas comunidades ofrecen el potencial de trascender esta lógica de subsistencia para pasar a una de acumulación.

Por otra parte, si bien los lazos solidarios se han transformado e intensificado en comunidades determinadas, en otras existen indicios de debilitarse, sobre todo entre las minorías étnicas y en

---

<sup>10/</sup> Las experiencias en este campo de los fondos de inversión social y de otros programas contra la pobreza son vastísimas. Existe en Panamá, por ejemplo, una organización de base, "los corregimientos", heredados del período colonial, cuyo representante es elegido por votación directa y constituye un genuino vocero de la comunidad. Esta estructura está siendo utilizada por los programas públicos para distribuir recursos, asegurando que efectivamente lleguen a los sectores que se quiere beneficiar, a la vez que por medio de esta organización se puede lograr un involucramiento y participación más directa. Dentro de ellos operan los comités de salud, que representan una solución real en atención médica a la población más vulnerable.

general las familias campesinas que emigran a las ciudades. Muchos de estos sistemas informales están siendo debilitados además por el efecto combinado de un conjunto de factores, incluyendo el avance paulatino de la monetización y la descomposición de formas tradicionales de organización social basada en la solidaridad (PNUD, 1996).

Los cambios en proceso en la estructura urbana actual y la consolidación de la vida en las ciudades de los pobladores de las colonias populares pueden disminuir la necesidad de soluciones compartidas, por lo que los vínculos extradomésticos tienden cada vez menos a caracterizarse como redes de ayuda mutua. Estas, por lo demás, no constituyen la forma más importante ni la única en la que los integrantes de los hogares populares se relacionan con sus vecinos y parientes; además, es probable que con el tiempo las redes de apoyo dejen de desempeñar su papel anterior, pues muchas de ellas no se basan en la confianza ni en el parentesco, sino simplemente en la vecindad (Salazar Cruz).

Esta desintegración de las redes solidarias, a falta de un reemplazo institucional que las supla, tiene consecuencias sumamente adversas para las comunidades pobres desprotegidas por otros mecanismos e instituciones (Moser, 1996).

#### IV. LOS SISTEMAS DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

Amplios sectores de la población, además de estar excluidos de los sistemas formales de previsión, se encuentran en la mayoría de los casos imposibilitados para hacer frente a cualquier contingencia con recursos propios.

Primero, esta situación se deriva de su escasa capacidad de ahorro. Sin embargo, aun en condiciones de pobreza y de grandes sacrificios, son numerosas las familias que logran hacer alguna economía. En segundo término, se erigen grandes obstáculos a los sectores populares para acceder a los instrumentos formales de ahorro del sistema bancario. La simple necesidad de firmar y de presentar la identificación correspondiente se convierte en un obstáculo insuperable para muchos. <sup>11/</sup> Para otros, sobre todo en el campo, lo es el acceso físico a una sucursal bancaria. En general, para todos, los rendimientos que los bancos ofrecen a los clientes de bajos recursos difieren enormemente de los de los altos ingresos, y a menudo son negativos, en términos reales, para los primeros. Se aduce como razones de ello el mayor costo administrativo de las cuentas pequeñas, aunque en general interesa poco un volumen total de ahorro popular que a nivel nacional representa una porción exigua del PIB.

Correlativamente, en caso de requerir recursos extraordinarios para hacer frente a un imprevisto, o para usos productivos que pudieran conducir a la elevación de sus ingresos, el acceso al crédito está igualmente restringido a los estratos pobres de la población. Gracias a los programas de apoyo —gubernamentales y no gubernamentales— a pequeños productores agrícolas y microempresarios, esta última demanda se atiende, pero sólo parcialmente. En cambio, las necesidades para afrontar una urgencia por percances de la vida diaria quedan sin satisfacción.

Los sectores populares han desarrollado mecanismos informales de ahorro y crédito. Existe una gran riqueza de formas colectivas de autoayuda que, pese a sus limitaciones, desempeñan una función significativa en la vida diaria de las comunidades. Muchos de los programas crediticios formales se han inspirado o adecuado a ellos de la mejor manera en lo que se considera que es una veta importantísima de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza: el fortalecimiento de los sistemas populares de ahorro y crédito.

A continuación se presentan las experiencias más señaladas de los sistemas formales de ahorro y crédito, dirigidos generalmente a sectores de la población con alguna solvencia, y posteriormente, las relativas a los sectores informales.

##### 1. Los mecanismos formales

Entre los sistemas formales de ahorro y crédito se distinguen tres tipos principales de mecanismos orientados a los sectores de bajos ingresos: los bancarios, los no bancarios, y los expresamente relacionados con la actividad productiva y la construcción. En rigor, estos sistemas están concebidos para responder a las necesidades de la población con cierto nivel de recursos y de solvencia. Sólo

---

<sup>11/</sup> Por ejemplo, en México se estima que alrededor de 8% de la población no cuenta con acta de nacimiento, lo que obstaculiza la implementación de un sistema de cédula nacional de identidad.

algunos mecanismos crediticios con fuerte subsidio gubernamental son capaces de atender a población económicamente más desprotegida.

**a) Los mecanismos bancarios de ahorro popular**

La banca comercial de los países estudiados hasta hace poco se había desempeñado con pocas opciones de capitalización para los sectores populares, debido en parte a la escasa diversidad de productos en su propia cartera. Pero la liberalización de los mercados financieros ha provocado la irrupción de nuevos instrumentos, si bien todavía predominan, entre los dirigidos al sector popular, aquellos auspiciados por programas gubernamentales.

Casi en todos estos países las cuentas de ahorro a la vista son las más accesibles a los sectores populares por el monto de depósito exigido inicialmente, y el saldo promedio que se ha de mantener. Los restantes instrumentos bancarios de inversión son inalcanzables, tanto por las sumas que se requieren para iniciar la cuenta, cuyo monto se sitúa entre 5 y 10 veces más que las cuentas más sencillas, como por el saldo promedio mensual exigido. En este último tipo de inversión, hasta las de plazo menor (a 30 y 60 días) registran tasas de interés muy superiores a las de ahorro, y con rendimientos reales generalmente positivos.

Además de las barreras de acceso por monto de los depósitos, perduran también las exigencias formales en cuanto a requisitos de aval e identificación, que para amplios grupos de población son infranqueables. A las dificultades de acceso por ubicación geográfica o por falta de registro cívico, de las que padecen los sectores rurales y urbanos más empobrecidos, son reducidos los atractivos económicos de estas cuentas, pues prácticamente todas arrojan rendimientos reales negativos. En condiciones de mayor apertura y desarrollo de los mercados financieros, han surgido nuevas alternativas para reemplazar las cuentas de ahorro a la vista por instrumentos más dinámicos. Estos combinan formas de asociación solidaria en el préstamo y de premios a la capacidad y continuidad del ahorro mancomunado, aunque sin que se hayan afectado las tasas de interés que pretenden reflejar el alto costo de administración de las cuentas pequeñas (Mezzera, 1997).

Durante el primer bienio de los noventa, en todos los países, con excepción de Costa Rica, los depósitos de ahorro a la vista registraron rendimientos negativos, con tasas desde 7.5% promedio anual (México y El Salvador), hasta cerca de 15% (en Guatemala y Honduras), sin considerar los depósitos en bancos nicaragüenses, severamente castigados por un mercado distorsionado por las altas tasas de inflación. En 1995-1996, en la mayoría de estos países los beneficios reales de los ahorros eran negativos en promedio, y persistía el quebranto de la descapitalización de los depósitos, cuya pérdida media anual se situaba entre 12 y 13% en Honduras, y por encima del 22% en México. (Véase el cuadro 8.) Los evidentes desincentivos para mantener este tipo de instrumento financiero han provocado la pérdida de importancia a nivel nacional de este tipo de cuentas y, por ejemplo, ha hecho proliferar entre los bancos mexicanos, desde mediados de 1996, diferentes ofertas de servicios bancarios que buscan capitalizar por otros medios el ahorro popular, adecuándose en alguna medida a las tradiciones locales. <sup>12/</sup>

---

<sup>12/</sup> Sus cuentas se asemejan en que constituyen planes de ahorro con aportaciones periódicas fijas, rendimientos mensuales que pueden capitalizarse y premios en efectivo, asignados por sorteo.

Cuadro 8

MEXICO Y CENTROAMERICA: RENDIMIENTO REAL DE LOS DEPOSITOS  
DE AHORRO 1990-1996 a/

(Promedio anual en porcentajes)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	7.74	3.03	- 7.21	10.91	9.13	5.01	0.02
El Salvador	-11.34	-3.85	- 1.07	- 9.20	- 2.69	- 2.33	-2.32
Guatemala	-19.60	-14.41	1.20	1.63	- 2.94	- 0.16	-3.03
Honduras	-19.37	-9.36	3.29	- 2.70	-14.66	-13.17	-12.41
Nicaragua	-98.61	-96.63	-12.68	- 9.67	1.11	- 1.82	- 2.39
México	-5.20	-9.80	- 6.48	- 1.59	- 1.41	-22.54	-22.19

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

a/ Tasas de interés nominales deflactadas por el índice de precios al consumidor.

Los nuevos instrumentos de ahorro ofrecidos a sectores de menores ingresos se basan en formas que la gente de escasos recursos ha utilizado tradicionalmente para crear una reserva monetaria que utiliza en situaciones extraordinarias o emergentes. Tanto el nombre de estos nuevos instrumentos de ahorro como la propaganda para captar clientes hace referencia a estas costumbres locales ("tandas", "el guardadito", "el cochinito", "la libreta"). Como se trata sólo de cuentas de capitalización más que de crédito, están enfocadas a un sector particular de la población urbana empobrecida, con ingresos regulares y sin intenciones de usar productivamente los ahorros, al menos en el corto plazo. A través de modalidades de sorteos, con premios en efectivo y otras formas de distribuir los beneficios del efectivo mancomunado, se intenta captar el ahorro popular y la confianza de estos sectores.

Sin embargo, la falta de estímulos a la capitalización de ahorros por parte de la banca comercial ha propiciado encontrar otras soluciones de los sectores populares, en el estilo tradicional de constituir cajas de ahorro y préstamo independientes. Estas se apegan a principios solidaristas y se regulan de acuerdo con normas y controles establecidos por los mismos asociados. En este sentido, los mayores obstáculos o incentivos provienen de las costumbres y formas propias para obligarse a cumplir con los compromisos monetarios. Costa Rica, uno de los países que cuenta con

un poderoso movimiento civil constituido en organización financiera independiente, el solidarismo, 13/ tiene poco desarrollo de los mecanismos bancarios de ahorro popular.

#### b) Los mecanismos no bancarios

En gran medida por la influencia de costumbres europeas, durante la posguerra surgieron formas de ahorro entre sectores modestos o de recursos escasos, como las cajas postales. Mediante la colección de sellos fiscales de poco valor, expedidos por la oficina de correos, se trataba de crear el hábito del ahorro, premiando el esfuerzo con la conversión del poseedor de los sellos en sujeto de crédito ante alguna institución financiera formal. 14/

Este tipo de cajas desapareció durante los años ochenta obedeciendo, en parte, a las fluctuaciones en los tipos de cambio y tasas de interés, así como otros factores de inestabilidad monetaria que las hacían poco viables. En la actualidad, los incentivos para ahorrar o las posibilidades de adquirir un crédito están directamente ligados a consumos específicos o a proyectos productivos definidos, por lo que este tipo de transacciones están en el ámbito de las corporaciones financieras y comerciales y se tramitan en función de las garantías del deudor.

En México la legislación laboral contempla que toda empresa a partir de dos empleados debe constituir un fondo de ahorro, liquidable a fin de año, y entre tanto proporcionar préstamos a los empleados que lo requieran. Sin embargo, en la práctica estos fondos no se hallan muy extendidos.

También en ese país, sólo una institución, el Patronato del Ahorro Nacional (PAHNAL), fundado en 1950, funciona como caja postal desde 1993, atendiendo a pequeños ahorradores de zonas remotas, sin posibilidades de acceder a otros servicios financieros. Aun cuando se trata de un organismo gubernamental regulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria, la forma de promocionar el ahorro es a través del sistema de apartado. Este consiste en que regularmente el cuentahabiente contribuye con una cantidad hasta completar el valor total de la mercancía ("cuentahorro"), o en que varias personas en grupo, para tal efecto, aportan montos iguales para completar el precio de la mercancía, cuya propiedad se adjudica por medio de una rifa, cada vez que se juntan las aportaciones ("tandahorro").

Otra de las instituciones no bancarias de fuerte tradición como prestamista popular es el crédito pignoraticio. En México funcionan dos instituciones de este tipo: el Nacional Monte de

---

13/ El movimiento solidarista de Costa Rica, constituido desde 1953 en uniones de trabajadores y empleadores, agrupa a casi 15% de la población ocupada económicamente y beneficia a cerca de 250,000 personas. Los trabajadores afiliados contribuyen al fondo con un porcentaje que oscila entre 3 y 10% de su salario; y la compañía o empresa empleadora aporta una cantidad similar que es depositada en la cuenta individual del afiliado. Los fondos de la asociación se utilizan para otorgar préstamos según necesidades de los trabajadores por gastos de ceremonias, salud, mejoramiento de vivienda, vacaciones u otros gastos personales.

14/ El sistema de las cajas postales, avalado por la oficina de correos que proveía los timbres fiscales, una vez reunido determinado monto de dinero, servía para iniciar una cuenta de ahorro en algún banco. Fue una forma de ahorro habitual entre estudiantes y población urbano-marginal durante la década de los cincuenta y principios de los sesenta.

Piedad (NMP), de origen público pero convertido en patronato de asistencia privada desde 1927, y el Montepío Luz Saviñón (MLS), fundado en 1904. Ambas funcionan de manera similar, otorgando préstamos entre 40 y 50% sobre la base de la valuación del objeto empeñado. La primera está supervisada por la Secretaría de Salud. Los préstamos tienen topes máximos equivalentes a 65 (MLS) y 150 dólares (NMP), y además de los objetos clásicos de empeño, como herramientas, alhajas y muebles, el primero también concede hipotecas y el segundo acepta automóviles en garantía.

Las limitaciones que imponen este tipo de instrumentos de ahorro y crédito provienen de la forma como ocurre la financiación de los gastos emergentes en los sectores más desprotegidos, como en el caso de los préstamos pignoratícios, que implica una descapitalización del necesitado. En el caso de las cajas postales, el alcance de la medida como mecanismo efectivo de ahorro y compensación social depende del ámbito económico y cultural en que se establecen, principalmente de la estabilidad monetaria del sistema y de los incentivos para fomentar el hábito individual del ahorro. Así, para obtener los resultados exitosos que esta forma de ahorro ha tenido en Japón, habría que establecer de antemano mecanismos de capitalización de los fondos, para evitar la desvalorización de los activos de por sí exiguos, en una población empobrecida y con pocas posibilidades de usar productivamente sus escasos fondos. En general, las formas de crédito que se les ofrece redundan en la desvalorización o pérdida de sus activos.

**c) El crédito a los pequeños productores agrícolas, microempresarios y autoempleados urbanos**

El crédito a los pequeños productores y microempresarios incide directamente en la productividad de los factores y en el rompimiento de la inercia de la desocupación. (CEPAL, 1996). Según las posibles soluciones a las necesidades de financiamiento, el enfoque de la intermediación financiera completa permite distinguir dos tipos de instituciones interesadas en proporcionar servicios financieros a los sectores populares (CEPAL, 1997d). Por un lado, se encuentran las instituciones privadas, interesadas en satisfacer sus metas de rentabilidad y eficiencia; y por otro, las dependencias gubernamentales o asociaciones civiles, cuya motivación se relaciona con la necesidad de proporcionar un servicio financiero a sectores que carecen de éste y no tienen posibilidad de acceder a otras fuentes.

Así, es posible diferenciar los dos tipos de institución —pública o privada— donde se origina el flujo de fondos cuyos criterios de evaluación divergen en términos económicos y sociales. La mayoría de las veces, los programas que impulsan las instituciones públicas de apoyo a los productores pobres del campo y la ciudad se realizan por medio de transferencias de partidas gubernamentales y concesión de créditos subsidiados para fines o empresas específicas. Aunque estos traslados de fondos se encuentran más que justificados por el nivel de carencia de los receptores, su recuperación y eficacia son pequeñas.

En México la banca de desarrollo cumplió hasta la segunda mitad de los ochenta un papel importante en la promoción de las microempresas en zonas rurales o urbanas pobres, por conducto de Nacional Financiera (NAFIN), el Banco de Crédito Rural (BANRURAL) y los Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura (FIRA). El descontrol operativo de estos fondos repercutió en la liquidación o reorientación de estos organismos, como NAFIN, que actualmente funciona como



banco de segundo piso, redescontando préstamos otorgados por la banca comercial como en el caso del Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa (PROMYP). Sin embargo, esta dependencia mantiene el Programa de Apoyo Integral a la Microindustria Informal (PROMICRO), que canaliza recursos de respaldo técnico y capacitación, orientados a sectores sin acceso al crédito comercial.

A raíz de las restricciones operativas de estos organismos, surgió en 1991 la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), supervisada por la Comisión Nacional Bancaria, que reúne a todos los grupos de ahorradores agrícolas de escasos recursos. De manera semejante, se encuentra constituida desde 1966 la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH) que funciona como empresa cooperativa de segundo grado, buscando fortalecer la asistencia entre los pequeños ahorradores de la zona rural y la creación de fondos rotativos. 15/

Otra de las experiencias interesantes en materia de apoyo crediticio en el campo mexicano es el Programa de Fondos de Solidaridad, que desde 1996 se denomina Crédito a la Palabra, y que asigna recursos fiscales del Ramo 26 (SEDESOL) a productores rurales no asistidos por BANRURAL en razón de su bajo potencial productivo y alta siniestralidad. 16/ Generalmente, se trata de créditos a cultivos de subsistencia; y la recuperación del préstamo, con una tasa de interés nula, se aplica a obras o acciones decididas por los comités comunitarios en función de necesidades rezagadas, tales como infraestructura y maquinaria agrícola o instalaciones escolares.

La característica de menor eficiencia de los fondos públicos de apoyo a la microempresa no es sin embargo un rasgo ineludible de este tipo de programas. Organizaciones no gubernamentales que actualmente participan en proyectos semejantes, a veces integradas en programas gubernamentales, tienen diferentes resultados en cuanto a tasas de recuperación y éxitos en la capitalización de empresas pequeñas. En apariencia, la efectividad se relaciona con los criterios de concesión de los préstamos, que en el caso de los programas públicos suele ser la condición de garantía prendaria o hipotecaria, mientras que en los proyectos impulsados por las ONG predominan normas de efectividad vinculadas a la viabilidad y sustentabilidad de las empresas en el mediano y largo plazo.

Así, la asistencia crediticia a microproductores pobres promovida por las dependencias gubernamentales, conjuntamente con organismos financieros internacionales, enfatiza, junto con la aportación del capital de riesgo inicial, la asistencia técnica y capacitación gerencial en la administración del crédito otorgado. En general, se trata de empresas familiares cuya actividad en el sector informal o en alguna área rural apartada constituye la única fuente de ingresos del grupo. En México, este tipo de programas es realizado por las empresas de Solidaridad dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En Costa Rica, el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), que es gestionado a través del DESAF y el Fondo Rotatorio de Apoyo a la Microempresa (FRAME), opera conforme a esos criterios. De igual manera

---

15/ La FACACH agrupa principalmente a ahorradores pequeños desde 10 lempiras, equivalentes a poco más de un dólar, y 78% de su cartera crediticia se ejecuta en zona rural.

16/ En este caso, se trata de proyectos de Solidaridad, cuyos créditos se otorgan como préstamos comunitarios a través de los comités de solidaridad comunales, teniendo como única fianza la palabra de los deudores.

funciona el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa (FIGAPE) en El Salvador. En Nicaragua se ha implementado una experiencia interesante mediante el Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC), que funge como incubadora de pequeños empresarios urbanos o como intermediario financiero de proyectos rurales; en el ámbito rural, se apoya sustancialmente en las organizaciones comunitarias y cooperativas campesinas con experiencia y formación de ahorro previo, a las que otorga capacitación para el fortalecimiento institucional, a la vez que sirve de intermediario y aval del proyecto ante las fuentes de financiamiento externo.

Una experiencia importante en cuanto al fomento del ahorro y los créditos autosubsidiados, nacida del éxito de recuperación del Crédito a la Palabra en México, ha sido la de las Cajas Solidarias promovido por el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (FONAES). Con el objetivo de evitar la descapitalización de los fondos para la producción y retener recursos productivos en la comunidad, surgió en 1992 la propuesta de constituir las cajas de ahorro y financiamiento entre los campesinos temporaleros. <sup>17/</sup> En Costa Rica existe una organización semejante en el proyecto de Bancos Comunales de Desarrollo; en tanto en El Salvador el mismo tipo de proyecto comunitario y productivo rural, implementado a partir de un crédito semilla y gestionado por los propios asociados, es el de los Bancos del Progreso, impulsado por la Secretaría Nacional de la Familia. También se impulsa un tipo de proyecto semejante a través de los Bancos Comunales del FIS en Guatemala y de las Cajas Solidarias del PRAF en Honduras; en ambos casos, la población objetivo de estos programas son las mujeres rurales e indígenas, jefas de hogar, con las que se trata de establecer organizaciones comunales de crédito con fondos rotatorios.

Los programas privados de asistencia crediticia por lo regular tienen tasas de interés más altas que los programas destinados a suplir la falta de recursos hacia sectores desprotegidos. Inclusive, estos préstamos usualmente se calculan con un alto costo de oportunidad, por lo que el interés es similar o a veces superior al de los bancos comerciales, aunque por debajo del cobrado por el agio. Pese a que no se trata de un recurso subsidiado, y tal vez porque está presupuestado a base de la efectividad de los resultados, el grado de recuperación de los créditos suele superar al de los programas antes comentados.

La Federación de Asociaciones de Crédito de El Salvador (FEDECREDITO), establecida en los años cuarenta, beneficia actualmente a poco más de 260,000 afiliados, y destina un 80% de sus recursos a financiar proyectos productivos y actividades comerciales entre microempresarios y sectores de pocos recursos. <sup>18/</sup> De igual manera resalta la labor de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), que opera a base de créditos productivos y de consumo a la micro y pequeña empresa. También en El Salvador, el Programa de Promoción a la Pequeña y Microempresa (PROPEMI), impulsado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), ha ejercido su influencia en la formación y

---

<sup>17/</sup> Las Cajas Solidarias se constituyen entre 1993-1994 con 97% de fondos provenientes de las recuperaciones de los fondos para la producción, y el 3% restante de ahorros de los productores. Actualmente existen 2,176 cajas locales distribuidas en 22 entidades federativas que benefician a casi 100,000 productores asociados.

<sup>18/</sup> FEDECREDITO opera con 50 cajas de crédito que mantienen unos 80,000 créditos abiertos y 7 bancos de los trabajadores, con 45,000 créditos concedidos. Aun cuando el costo real del crédito es de 4.8% mensual, existe una gran demanda agravada por la situación de crisis. La tasa de recuperación de los préstamos es muy alta en razón de cobros que se realizan diariamente.

capacitación administrativa dentro del programa de asistencia crediticia y formación empresarial. En este mismo tipo de proyectos privados, de apoyo crediticio a microempresarios, sobresale el llamado Soporte y Movilización Empresarial (SYME), que se ejecuta mediante créditos directos a microempresas y pequeñas unidades productivas.

En todo este vasto campo de apoyo a los empresarios pequeños y de escasos recursos, destacan el empeño por fomentar el hábito del ahorro para constituir el fondo rotativo de futuras inversiones y la capacitación para la función administrativa de los recursos crediticios, como el caso de GENESIS, cuyos fondos son operados a través de una ONG. Entre otras iniciativas privadas que se desarrollan tanto en México como Centroamérica, particularmente en Costa Rica y El Salvador, para promover el ahorro popular y su capitalización sobresale la experiencia de FINCA. <sup>19/</sup>

Por último, es de señalar que en los países centroamericanos involucrados en conflictos armados en la década de los ochenta se pusieron en boga programas de crédito subsidiados para facilitar la reintegración de sectores de población anteriormente movilizados y desplazados. Así, en El Salvador, por conducto de la Secretaría Nacional de la Reconstrucción, se otorga financiamiento a proyectos con microempresas; en Guatemala, bajo el programa de FONATIERRA dependiente del proyecto de FONAPAZ, el Banco Central actúa como banco de segundo piso para regularizar la posesión de pequeños propietarios de parcelas, en tanto que por medio de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (COACGUAT) se conceden créditos subsidiados para cultivos a pequeños empresarios rurales desplazados por el conflicto. A su vez, en Nicaragua el Fondo Solidario para la Producción, administrado a través del Ministerio de Acción Social (MAS), provee el capital de trabajo en las comunidades rurales pobres.

#### **d) Apoyos crediticios a la construcción popular**

En todos los países funcionan entidades públicas para el otorgamiento de créditos de viviendas, que consisten primordialmente en préstamos subsidiados a bajas tasas de interés y con significativos períodos de gracia. <sup>20/</sup> En México opera el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), cuyos fondos están constituidos legalmente por 5% de los salarios de los trabajadores formales. En Costa Rica existe el Bono Familiar de la Vivienda, que depende institucionalmente del gobierno y del Instituto de Desarrollo Agrícola, y consiste en un donativo asistencial otorgado por el Estado que beneficia a 14% de la población, ayudando a los pobres para contribuir a soluciones habitacionales. También Guatemala estableció un programa de crédito de vivienda para población de bajos ingresos por conducto del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVIGUA).

---

<sup>19/</sup> FINCA (Foundation for International Community Assistance) es una asociación civil no bancaria con sede en Virginia (Estados Unidos), que apoya filiales en América Latina y África para la creación de bancos comunitarios. Estos se establecen en zonas pauperizadas, otorgando créditos fundados en la confianza a microproductores, sobre todo mujeres jefas de familia, en pobreza extrema y sin otra fuente de recursos. Los préstamos en promedio alcanzan poco más de 80 dólares y la tasa de recuperación que registra esta institución es levemente superior a 88%.

<sup>20/</sup> Entre ellos, en la mayoría de los países participan en este campo los institutos de seguro social, como parte de sus prestaciones económicas.

En Panamá, el Ministerio de la Vivienda (MINVI) opera dos tipos de proyectos habitacionales: el Programa de Vivienda Rural, que trata de activar métodos tradicionales de construcción sobre la base de la participación comunitaria, y el Programa de Pisos Rurales, que a través de subsidios directos, gestionados conjuntamente por el gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contribuye al mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población pobre. Existe, asimismo, el Programa "Techo con Dignidad", que promueve, por medio de la disminución de costos de construcción, el acceso a créditos hipotecarios para familias con ingresos anuales por debajo de los 600 dólares. 21/

En El Salvador, además de los tradicionales programas gubernamentales de vivienda para sectores pobres o de bajos ingresos, existe la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL), que depende de fondos externos privados administrados por medio de esta ONG cuya propuesta es original en varios sentidos. Los programas públicos como el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) operan a través de créditos subsidiados para población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, y el Fondo Social para la Vivienda otorga créditos blandos a trabajadores cotizantes. Adicionalmente, la labor de FUNDASAL, creada hace 30 años, constituye una experiencia relevante por cuanto funciona con créditos rotatorios gestionados entre grupos de población urbana y rural pobre. En ambos casos se trata de grupos desplazados, ya sea de tugurios urbano-marginales o por efecto de la guerra, que solicitan facilidades crediticias para reasentarse en zonas específicas. El programa arroja 50% de recuperación de créditos, sobre la base de compromisos adquiridos en forma mancomunada.

## 2. Los mecanismos informales

La imposibilidad de acceder al sistema crediticio formal ha motivado el desarrollo de otras formas de ahorro y préstamo entre los sectores marginados, que se basan en lazos de solidaridad, de vecindad y organización comunitaria.

### a) Sistemas populares de ahorro y préstamo

En los sectores populares, la necesidad de procurarse ciertos medios de protección frente a la incertidumbre y riesgos del futuro, en general se ha satisfecho con la pertenencia a una caja de ahorro y préstamo. Existen las cajas de ahorro independientes, conformadas de acuerdo con principios de cooperativismo pero sin regulación o supervisión de la autoridad nacional competente. En México, la Caja Popular Mexicana, A.C., se instituyó desde 1951, y cuenta entre sus afiliados a trabajadores de clase media y obreros. Desde entonces a la fecha, las sociedades de ahorro y préstamo se han diversificado y desarrollado extensamente. 22/

---

21/ Este proyecto es gestionado entre el gobierno, que contribuye con 20% de los recursos, y la banca comercial, que provee 78% del financiamiento; el restante 2% corresponde a la aportación del beneficiado.

22/ Los principios generales en que se asienta la conformación de las cajas de ahorro particulares son: la membresía igualitaria, la participación conjunta de empleados y empleadores, los rendimientos limitados y no especulativos de capital, la distribución paritaria de beneficios, el ejercicio del cooperativismo y la formación de confederaciones.

Este tipo de asociaciones se establece con mayor facilidad en los centros laborales debido a condiciones de confiabilidad entre participantes para mancomunarse; las cajas de ahorro son operadas por los sindicatos o los representantes laborales y en general presentan un bajo índice de morosidad. En Costa Rica, el movimiento solidarista constituye una agrupación crediticia extensa y exitosa que agrupa a más de un cuarto de millón de afiliados. Entre los beneficios de los asociados, además de los créditos para consumo, inversiones pequeñas y vivienda, se cuentan los servicios complementarios de salud, capacitación, vacaciones y fondo de retiro adicional. También en Panamá constituye un movimiento relevante, si bien no tan difundido, entre sectores de clase media. Este movimiento, por sus condiciones de afiliación y forma de operar, pertenece a sectores de ingresos medios y no alcanza a los más desprotegidos, salvo en situaciones excepcionales.

En zonas urbanas y rurales apartadas y de escasos recursos es más común ver que los miembros de alguna comunidad religiosa o vecinal se organizan y establecen formas de ahorro para propósitos festivos o extraordinarios del grupo comunitario. Entre los destinos más usuales de un "guardadito", además de lo que se reserva en efectivo para los gastos corrientes de la fiesta o acontecimiento, figura la compra y crianza de animales o la compra de algún insumo especial de la celebración. Aquí todos los efectos de aporte y garantías están realizados sobre la base del reconocimiento comunitario.

Los sistemas populares de crédito abarcan un sinnúmero de formas que mantienen en común el que las transacciones se realizan entre personas que mantienen cercanía familiar o vecinal y que son mecanismos cuyo control se efectúa basándose en el conocimiento personal directo y en la presión social de la comunidad. Entre los mecanismos no formales de préstamo popular, el que ha perdurado por más tiempo entre las comunidades de escasos recursos o que se utiliza en forma más asidua es el crédito del agiotista. Un conocimiento más detallado de la forma como opera y de la racionalidad que subyace a este tipo de crédito <sup>23/</sup> contribuye a valorar el vacío que este servicio cubre, pese a la alta carga que significa para quien adquiere el compromiso. Los mejores clientes de los agiotistas son los inmigrantes pobres, los trabajadores irregulares y los comerciantes de los mercados de abasto. En cuanto a las necesidades de los deudores, éstas corresponden a emergencias médicas, deudas con proveedores, financiamiento de inventarios y ofertas.

Otra de las formas de crédito más recurrentes y difundidas en los sectores populares es la de las llamadas "roscas", <sup>24/</sup> mejor conocidas como "tandas", que se organizan en grupos vecinales, laborales o de amigos, con la finalidad de ahorrar para una adquisición o realizar una compra específica de un mismo bien. Las aportaciones regulares se reciben en un orden establecido por sorteo, con la confianza de que cada miembro del grupo hará su aporte puntualmente y hasta el final.

---

<sup>23/</sup> En la investigación de Catherine Mansell Carstens (1995) se reseña ampliamente la manera como los demandantes recurren a este servicio, a la vez que se dejan entrever los múltiples factores que inciden en la determinación de las altas tasas de interés que rigen en este mercado. Los créditos concedidos por este mecanismo alcanzan montos entre 300 y 1,600 dólares, con un tipo de interés real entre 10 y 30% al mes. Generalmente, los préstamos son de corto plazo con un vencimiento máximo de dos semanas.

<sup>24/</sup> El término "ROSCA", como lo desentraña Catherine Mansell Carstens (1995), deriva de "Rotating Savings and Credit Association", y como corresponden a formas ancestrales y populares que la gente tiene de ahorrar y otorgarse préstamos, toma distintas denominaciones en diferentes países. En México, tal vez la más usual sea la de "tandas", "quinielas" o "vaquitas" según la región.

Muchos de estos recursos extraordinarios encuentran una utilidad inmediata en destinos diferentes a la inversión, en particular el pago de deudas o la satisfacción de rezagos de consumo. Actualmente algunas instituciones de la banca comercial han valorado la importancia que para los sectores excluidos del sistema formal representa el tener una oportunidad real de acceder al crédito para inversión. Las opciones elaboradas para abrir canales crediticios a los microempresarios pobres representan una alternativa frente al prestamista local, a base de costos de administración y de riesgo disminuidos; es el caso del proyecto piloto "Mi Banco", que desde mediados de 1997 implementa la Corporación Microfinanciera Nacional en Panamá.

Es de notar que en los sectores populares sin posibilidades de ahorrar en instrumentos financieros atractivos, la compra de bienes de consumo duradero sustituye a veces este fin. En México, desde mediados de la década de los setenta, NAFINSA estableció la subvención de los créditos comerciales para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que perciben entre 1 y 10 salarios mínimos, a través del crédito FONACOT. Las tasas de interés que se cobran por estos servicios son más altas que las comerciales, pero se compensan con el monto de las cuotas y la frecuencia de los pagos.

Este tipo de crédito existe actualmente en México en varias tiendas de capital privado que fomentan el crédito a plazos para bienes de consumo duradero. Tradicionalmente, en las tiendas semiurbanas se concedía una forma de crédito a clientes conocidos con tasas de interés variables según artículo. En la actualidad, grupos comerciales fuertes tratan de introducir esta modalidad de crédito para consumo en Guatemala, a la vez que comienzan a incursionar en el traslado de transferencias privadas desde los Estados Unidos hacia países de la región.

Entre las formas de crédito popular más recurrentes para el consumo inmediato —como el caso de alimentos, bebidas y tabaco— o consumo de artículos de vestuario, instrumentos y cosméticos, se acostumbra el crédito de "libreta" o "libretón", donde el tendero o pulpero anota compras y pagos. En este tipo de préstamos comerciales, las ventas se calculan en pagos semanales, quincenales o mensuales, con altísimas tasas de interés. Otro tipo de crédito similar en cuanto a finalidad, más conocido por la forma de cobranza es el de los "aboneros". En este tipo de crédito, el cobrador, que trabaja a comisión, está encargado de recuperar el préstamo que se otorga con tasas de interés muy altas, en razón de la alta proporción de incumplimientos. Aun cuando esta forma de crédito pertenece más al ámbito urbano, en las zonas rurales alejadas todavía es posible distinguir al comerciante ambulante que lleva y ofrece la mercancía en su coche; en Costa Rica se los conoce como "polacos".

Finalmente, la forma más socorrida en caso de urgencias inmediatas, o ante la posibilidad de un negocio o inversión, consiste en el préstamo entre familiares y amigos. En estos casos el reembolso no necesariamente debe corresponder a lo prestado, sino que puede abarcar también la retribución en otro tipo de atenciones o servicios, como ayudar a relacionarse, cuidar de algún pariente enfermo o hacerse cargo de un niño por un tiempo. La no correspondencia en su oportunidad puede significar el término de la relación amistosa o de compadrazgo.

Las remesas de familiares emigrados al exterior en busca de mejores ingresos representan para México y algunas de las economías centroamericanas —principalmente El Salvador, Guatemala y Nicaragua— una de las mayores fuentes de ingresos de los sectores rurales empobrecidos. Se encuentra ampliamente documentado el hecho de que una parte de esas transferencias constituyen

fuerza de financiamiento de proyectos familiares (CEPAL, 1993 y García, 1996). Si bien no en la cuantía que se estima recomendable desde el punto de vista del uso productivo de las remesas, pero sí en parte, las transferencias privadas se destinan a construcción y mejoramiento habitacional de las viviendas de estas familias receptoras, así como a adquisición de material o herramientas de trabajo. (Siri y Calderón, 1996).

**b) Sistemas colectivos de construcción habitacional**

Una mención especial merece la vivienda, tanto por el techo que ofrece a la familia en el presente como por el ahorro que significa para echar mano en una eventualidad futura. Uno de los rasgos más evidentes de estabilidad o progreso económico en los sectores populares es sin duda la legalización de la propiedad de un terreno y la posesión de una vivienda.

Uno de los sectores más abandonados por el apoyo institucional es precisamente el de la vivienda. Si bien existen las entidades públicas y privadas y los mecanismos crediticios para su fomento, destaca su insuficiencia así como el distinto grado de deterioro y precariedad.

En los estratos más pobres, prácticamente la única forma de lograr construirse una vivienda es mediante los tradicionales sistemas colectivos de construcción. Es importante destacar la existencia y el potencial de estas prácticas comunitarias de construcción.

En México, por ejemplo, se conoce con el nombre de "tequio" la organización de un grupo de amigos o parientes que realizan la construcción o reparación de la vivienda de uno de los miembros del grupo, con el compromiso de contribuir luego de la misma manera con otro del grupo que lo solicite. En Panamá se conoce como "junta de embarre" al sistema de construcción semejante, por medio del cual familias de escasos recursos pueden sortear la necesidad de un préstamo habitacional.

## V. LOS PROGRAMAS INSTITUCIONALES PARA LA POBLACION DESPROTEGIDA

Los sectores de la población sin protección de los institutos de seguro social cuentan, dependiendo del país, de otros apoyos públicos y privados, en el marco de programas asistenciales de asignaciones familiares y de combate a la pobreza, además de las propias facilidades que los institutos de seguro social abren a la población en general, sobre una base voluntaria o facultativa.

A continuación se presentan los rasgos más señalados de cada uno de estos programas, sus potenciales y sus limitaciones.

### 1. Las reformas de las instituciones de seguro social y las formas de afiliación voluntaria

En estos países, como en otros de la región latinoamericana, los sistemas de seguro social han funcionado como una prestación social básica y obligatoria para empleados del sector urbano formal de la economía, que representan una parte exigua o minoritaria de la fuerza laboral total de la región (Mesa-Lago, 1994). Sólo en Costa Rica prácticamente la totalidad de los habitantes se encuentran protegidos en cuanto a riesgos de salud, además de la protección que ciertos grupos vulnerables reciben debido a la extensión de cobertura que proporciona el seguro no contributivo.

Para los ocupados del sector informal urbano, de gran expansión tanto en México como en Centroamérica tras la pacificación, no están establecidos los mecanismos de afiliación voluntaria, o bien sus ingresos son insuficientes para destinarlos a las primas del seguro independiente, cuando esta modalidad existe. Se estima que el costo de afiliación para los trabajadores por cuenta propia, y en particular para los jornaleros agrícolas, es de dos a cuatro veces mayor que el de un trabajador contratado formalmente, cuya cuota está prorrateada con el empleador (Mesa-Lago, 1993). Se calcula que Costa Rica ha logrado cubrir a 49% de su población rural, en tanto que México ha hecho otro tanto para proporcionar servicios de salud a los habitantes del campo, por medio del programa de COPLAMAR en la década de los setenta, que posteriormente se transformó en Solidaridad, logrando cubrir el riesgo en salud a poco más del 55% de ellos. Un nuevo impulso recibieron los programas de salud básica para la población campesina marginada a través del IMSS-Solidaridad.

Pese a que los países han ido modificando progresivamente la legislación para permitir la incorporación de trabajadores independientes, estas ampliaciones han resultado insuficientes para afectar decididamente la proporción global de población asegurada en condiciones asequibles. Y en este aspecto, sólo Costa Rica ha logrado universalizar los servicios de salud y mantener el seguro no contributivo para determinados grupos vulnerables, creado en diciembre de 1974. 25/

La mayoría de los sistemas de seguro social fueron creando formas independientes de afiliación voluntaria o de contribución personal para los que no podían acceder a estos beneficios por

---

25/ Este programa es complementario al de invalidez-vejez-muerte y se estableció para proveer de salud y necesidades de subsistencia a aquellos ancianos, inválidos, viudas desamparadas y huérfanos carentes de recursos; este régimen se financia con 20% del ingreso bruto de los impuestos públicos.



medio de sus empleos. Sin embargo, los que han podido aprovechar esta prestación son los menos, debido a la dificultad para cubrir además de la cuota de afiliación, la contribución que correspondería al patrón.

En Honduras, por ejemplo, considerada como una de las naciones con mayor índice de pobreza en la subregión, se establecieron en 1989 las reformas a la ley del Instituto Hondureño de Seguridad Social, que otorgan la cobertura a grupos no incluidos anteriormente como trabajadores independientes y del campo, trabajadores domésticos, clérigos, estudiantes y empleados en el sector informal de la economía. Sin embargo, se han detectado dificultades de incorporación debido a que de tener una de las más bajas cotizaciones para asegurados en la región —con un techo máximo de 100 dólares—, con las ampliaciones a partir de 1990 se establecieron nuevas tarifas para los cotizantes, cuyo techo actualmente triplica el de las aportaciones tradicionales. Sin duda, las soluciones financieras propuestas para los regímenes de pensiones vigentes han redundado en una mayor estrechez de los mecanismos de acceso a la seguridad social para trabajadores, incluso del sector informal.

En México ha existido el seguro facultativo del IMSS para atención médica y hospitalaria. Entre las actuales medidas de reforma al sistema de seguro social, el régimen de afiliación voluntaria creó una figura nueva a partir de julio de 1997, que beneficia a la población sin un ingreso fijo o sin empleo en el sector formal de la economía. El llamado "Seguro de Salud para la Familia" permite que el jefe de familia y sus dependientes tengan acceso indiscriminado a los servicios médicos mediante el pago anual adelantado de menos de la cuarta parte del equivalente al salario mínimo vigente.

El acceso de los desamparados a los servicios y beneficios de la seguridad social sigue siendo restringido y a veces impreciso, por la insuficiencia de medios de los interesados. Así, las únicas formas viables de extensión de cobertura de las prestaciones del seguro social —básicamente de salud— a la población insolvente son aquellas subsidiadas con fondos públicos. Tal es el caso de IMSS-Solidaridad y del régimen no contributivo de Costa Rica.

## **2. Los programas públicos contra la pobreza**

En los países estudiados se establecieron fondos de asistencia social focalizada para combatir la pobreza, cuyos índices se habían incrementado a lo largo de la década anterior. Algunos de ellos databan de períodos anteriores, como una forma asistencialista de redistribuir ingresos hacia sectores marginados en servicios básicos o de subsistencia. Los casos más notables de la región son México, con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Costa Rica, con el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF).

En el caso del primero se trató de consolidar un programa emergente ("Solidaridad"), surgido a fines de los ochenta, cuyo propósito era movilizar a sectores marginados en tareas de infraestructura y desarrollo comunal. Los actuales programas de la SEDESOL mantienen el enfoque selectivo hacia la población más vulnerable y los proyectos se desarrollan mediante la participación comunitaria. La partida presupuestaria correspondiente, llamada Ramo 26, que representa casi 5% del gasto público en desarrollo social de 1997, concentra los esfuerzos por superar la pobreza de acuerdo con múltiples programas de desarrollo municipal, procuración de servicios de salud,

alimentación, educación, capacitación y otros. Los fondos son asignados cifándose estrechamente a criterios de focalización. 26/

En el caso de Costa Rica, DESAF surgió en 1974, con carácter permanente y funciones de tipo asistencial hacia población situada por debajo de la línea de pobreza. Es un programa que se financia con recursos estatales provenientes del 0.5% de las planillas patronales y 20% del total de la recaudación impositiva sobre ventas, y que en 1997 contó con un presupuesto de poco más de 300 millones de dólares. Los diferentes proyectos se enfocan a grupos en situación de riesgo o de mayor vulnerabilidad social: niños y jóvenes pobres o en la calle; escolares de zonas rurales o urbanas marginadas, y mujeres jefas de hogares pobres, entre otros. En su mayoría estos proyectos se dedican a la capacitación de fuerza laboral o la rehabilitación en términos de salud. No se pretenden logros extraordinarios en cuanto a abatimiento de la pobreza, si bien se esperan cambios en la igualdad de oportunidades para los más desprotegidos y contribuir así a la inversión en capital humano.

Los demás gobiernos centroamericanos han mantenido Fondos de Emergencia o Inversión Social que administran directamente. En coincidencia con los criterios de focalización del gasto, muchos de estos programas son avalados y promovidos por el sector oficial, y ejecutados por entidades de la sociedad civil.

Adicionalmente, organismos internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuyos programas se implementan sólo en cuatro de los países tratados —El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—, realizan la distribución de la asistencia alimentaria en especie, a través de convenios de distribución a cargo del gobierno de cada país. En todos estos países los organismos internacionales exigen la colaboración local de los beneficiados en trabajo de comunidad. Así, en Centroamérica uno de los proyectos más relevantes es el de "Alimento por Trabajo", que está basado en un intercambio de este tipo. El PMA otorga la asistencia técnica por conducto de los gobiernos locales, subordinando en cada caso la efectividad de las contribuciones a la acción de los respectivos medios oficiales.

La focalización ha implicado, entre otros cambios, que la forma de atención estatal mediante las políticas sociales se haga de manera sectorial y dirigido a grupos previamente seleccionados. No se trata solamente de contribuir a aliviar los efectos de la pobreza, sino de contribuir a la superación de la pobreza a partir de las características más específicas del problema. (Van der Walle, 1995.) En este sentido, frente a los programas de corte asistencialista se han privilegiado las propuestas de aquellos que estimulan la participación comunitaria, mientras que las asignaciones familiares pagadas por el gobierno han tratado de suplantarse por programas autofinanciables. Por su propia naturaleza, este tipo de propuestas ha operado más en proyectos productivos o de establecimientos financieros populares. Un ejemplo exitoso es el de las cajas solidarias en México, que surgieron impulsadas por el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas Sociales (FONAES), también bajo la coordinación de la SEDESOL.

---

26/ El Ramo 26 opera mediante dos fondos: el de Desarrollo Social Municipal y el de Desarrollo Regional y Empleo, cuyos recursos representan 65 y 35% del total presupuestado para 1997. La distribución por estados federativos del primer fondo se realiza de acuerdo con una metodología compleja, que incluye cálculos de brechas e indicadores del nivel y la intensidad de la pobreza. Tanto la fórmula como la asignación de los fondos es sancionada por el Congreso al inicio de cada año.

Durante la presente década, los niveles alcanzados por la pobreza y el riesgo implícito de una pauperización mayor hizo necesario que el Estado reasumiera algunas tareas sociales prioritarias. La expansión de la brecha de los más pobres respecto de los pobres moderados o los sectores de ingresos medios —que disminuyeron en este período— exigió mayor precisión en la definición de la población-objetivo de estos programas. Los programas asistencialistas se orientaron hacia grupos postergados de la sociedad, principalmente minorías marginadas en los sectores urbanos y los pobres del campo.

Prácticamente sin excepción, la segunda vertiente de programas públicos específicamente enfocados al combate a la pobreza se propone atender los siguientes grupos poblacionales: indígenas excluidos socialmente y en condiciones de pobreza; campesinos minifundistas en situación de vulnerabilidad productiva; mujeres de escasos recursos en etapa de gestación o lactancia; menores en circunstancias difíciles del medio rural o urbano; personas discapacitadas; ciudadanos de la tercera edad con ingresos bajos y, en el caso particular de México, también se incluye un programa de atención a jornaleros agrícolas migrantes por la importancia que el fenómeno reviste en los desplazamientos interestatales de jefes de familias rurales empobrecidas. (Sánchez, 1993).

Todos estos programas se realizan por regiones, basados en el mapa de pobreza de cada país, buscando llegar a las zonas más depauperadas. En este ámbito, la mayoría de las veces se trata de población rural pobre que tiene una mayor disposición a la realización de tareas en forma comunitaria. Para estos grupos, los lazos solidarios constituyen un acervo en la lucha cotidiana por sobrevivir (Lomnitz, 1975), por lo que hay una relativa facilidad para insertar proyectos de este tipo. Parte del éxito de estos programas radica en utilizar la presión moral del grupo comunitario, para obtener condiciones de garantía y controles que por las vías formales no podrían prosperar.

A la insuficiencia de los programas anteriores para asegurar los servicios básicos a toda la población, se agregó la necesidad de lograr un efecto más perdurable o de mayor impacto en el combate a la pobreza. Así, las entidades gubernamentales empezaron a comprobar la efectividad de la focalización del gasto social, promovida a través de la capacitación de responsables comunitarios y de la participación directa de las comunidades en la formulación de los problemas y soluciones. Casi todos los programas avalados y conducidos por los gobiernos en este contexto promueven una vinculación más estrecha de los miembros de la comunidad con los proveedores directos de los servicios.

En este ámbito, el desarrollo de las instancias municipales ha sido fundamental para dinamizar la participación ciudadana en el proceso de seguimiento y evaluación de los programas. En los casos que se dispone de datos, se ha visto que con respecto al conjunto de los fondos sociales que los gobiernos manejan, el destinado al desarrollo comunitario ocupa un lugar prominente. En Guatemala, donde el fondo de proyectos sociales abarca una multiplicidad entre los que están los destinados a proporcionar créditos refaccionarios, de avío o de vivienda (FONAPAZ, FONATIERRA, FONAVIGUA) a los desmovilizados de la guerra y campesinos pobres, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) comprometió más de 38% de estos fondos. En México, la principal línea de acción contra la pobreza está planteada estratégicamente para realizarse por medio del desarrollo de las organizaciones y la gestión municipal.

Entre los programas centrales que administran los fondos de inversión se cuentan los dirigidos a la educación de los preescolares y escolares del primer ciclo en las zonas urbanas y rurales

marginadas. Estos programas, 27/ para sostener el nivel de asistencia de los alumnos, procuran asegurar condiciones mínimas de subsistencia en el entorno del beneficiado. Así, se les proporciona alimentación (un vaso de leche o una ración alimenticia básica) en el lugar de enseñanza, además de algún tipo de ayuda en materiales y servicios de salud preventiva, como vacunación, educación en salubridad y seguimiento dental y de desarrollo corporal. En México este proyecto, que vincula condiciones de alimentación, salud y educación (PASE) en un nivel básico, fue probado durante 1996 como proyecto piloto en municipios seleccionados con la intención de aplicarlo de manera más generalizada durante 1997. 28/

Otra característica importante de estos programas es que fueron diseñados para promover la inversión social, ya sea por la construcción o rehabilitación de bienes de uso colectivo o por la capacitación y entrenamiento dados a los participantes en los proyectos. Condición para la operatividad de estos programas es la participación y aporte comunitario bajo la forma de trabajo o de materiales en especie. El Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (México, SEDESOL, 1997a), como segundo componente de la lucha contra la pobreza, incluye programas de empleo temporal en el que trabajadores cesantes, principalmente de zonas rurales, son contratados para realizar obras de caminos, puentes e infraestructura comunal. En los proyectos de educación básica para sectores vulnerables, como escolares y preescolares pobres, una parte de la contribución de los padres se hace en forma de trabajo para rehabilitación de las instalaciones o acondicionamiento de nuevos locales para servicio de alimentación y salud primaria. Esta modalidad de participación se da en El Salvador con los programas interministeriales "Escuela Saludable" y "Educo", que coordina la Secretaría Nacional de la Familia. Además, el PMA también gestiona dos tipos de programas de asistencia técnica con participación amplia de la comunidad en la construcción de infraestructura básica y reconstitución del medio ambiente. 29/

Con todo, ha prevalecido el carácter asistencialista de los programas públicos, y pocos han llegado a ser autosostenibles o a tener una base productiva que les dotara de cierta autonomía en el futuro. Los escasos ejemplos en este terreno se sustentan en proyectos de cooperación y asistencia de la iniciativa privada. Ejemplo de este tipo de programas, que trascienden los objetivos caritativos, es la Fundación Pro Niños del Darién, en Panamá, que más allá de la protección, alimentación y

---

27/ Con distintos nombres y variaciones pequeñas en su formulación, los programas de este tipo, vigentes en Centroamérica, son: "Comedores Escolares y Suministros Básicos" del DESAF en Costa Rica; el programa "Escuelas Saludables en El Salvador"; el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) de Honduras; el "Vaso de Leche Escolar" y la "Galleta Escolar" en Nicaragua; y el "Programa Nacional de Alimentación y Nutrición" (PRONAN) en Panamá.

28/ A partir de mediados de 1997, la SEDESOL dio a conocer que el Programa "PROGRESA" comenzaría a implementarse en distintas regiones identificadas de acuerdo con el rezago en las condiciones sociales. Tal como se describe, el programa integra los tres aspectos, contribuyendo a mejorar las condiciones de alimentación, salud y educación de los niños y familias pobres. Hacia fines de 1997, se espera contar con una cobertura de 400,000 familias beneficiadas en 12 estados de la república. (SEDESOL, 1997b),

29/ Estos dos tipos de programas son los llamados: "Programa de alimentos por trabajo", que sigue las orientaciones definidas en el programa de Desarrollo Humano Sostenible, y "Programa de apoyo a la salud", que contribuye a las estrategias de supervivencia, enseñando a solucionar situaciones de carencia alimentaria a partir de las propias condiciones locales.

educación a los infantes indígenas de esa zona, educa a las comunidades para preservar sus recursos de manera productiva y sustentable según la organización propia de cada grupo étnico.

En la supervivencia de los sectores más vulnerables son esenciales la organización comunitaria y la vinculación al sector informal de la economía, rasgos que estos programas públicos utilizan para afianzar su labor. (Ordóñez, 1995.)

Aun cuando el fenómeno de la informalidad se ha acrecentado en toda la región durante los últimos años, en México ha alcanzado tales dimensiones que tanto las instituciones públicas como las no gubernamentales buscan establecer apoyos a estos sectores. Los organismos deben utilizar las redes de colaboración que se establecen en las comunidades populares o marginales. No se trata de que en los programas de superación de la pobreza, tal como éstos surgieron en la presente década, haya algún objetivo de integración de estos sectores vulnerables a condiciones más regulares de existencia. Más bien, la organización social y solidaria espontánea de las comunidades proporciona una base de inserción y trabajo para la asistencia social.

En el caso de algunos países centroamericanos, que emergieron de conflictos bélicos y políticos de largo arrastre e impacto, la pobreza es un problema económico, político y cultural. Las tareas de la pacificación están vinculadas no sólo al combate a la pobreza sino también a la reinserción de grupos desplazados y desterrados por la guerra o la integración social de sectores mayoritarios de población, marginados y discriminados por razones étnicas. Programas como el FONAPAZ en Guatemala, los proyectos de reinserción que impulsa el Ministerio de Acción Social (MAS) en Nicaragua, o el Programa de Recuperación (PRODERE) en El Salvador, están basados en la asistencia para el reasentamiento comunitario, si bien no han arrojado resultados exitosos, debido a la resistencia de las comunidades ya establecidas para aceptar a los nuevos colonos de exrefugiados o desplazados por la guerra.

En este contexto, los programas públicos de combate a la pobreza no pretenden transformar la inserción social de estos sectores, sino ofrecer ayudas temporales o de mediano plazo, con un impacto relativo en la infraestructura básica o en los servicios asistenciales. La continuidad de este tipo de programas, más allá de lo que inicialmente estaba planteado, es atribuible a una necesidad frecuente o regular de compensar socialmente los efectos de la polarización económica y la pérdida de medios de vida de la mayoría de la población de esta región.

El componente principal de los fondos de inversión social que presentan una índole compensatoria son los programas integrales de atención a la salud y los de educación, que en conjunto representan más del 50% de estos fondos. Los dos tipos de proyectos están formulados para ejecutarse descentralizadamente y con la participación de las comunidades. Tal es el caso de las llamadas Jornadas Médicas de la Familia en El Salvador, o el Sistema Integral de Atención a la Salud (SIAS) en Guatemala, el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PRONAN) en Panamá, y el Sistema de Salud para la Población Abierta (SISPA) y los distintos proyectos que impulsa la SEDESOL de México a través del convenio establecido con el IMSS-Solidaridad para proveer de atención médica a sectores rurales o urbano-marginales. <sup>30/</sup> Estos programas atienden

---

<sup>30/</sup> A nivel piloto, se ha introducido en determinadas localidades el programa PROGRESA —que vincula educación, salud y alimentación—, como parte de la estrategia de combate a la pobreza.

prioritariamente a mujeres embarazadas o en período de lactancia, niños menores, ancianos, y en general, población de alto riesgo que no puede acceder a servicios privados.

De esta manera, aun cuando no hay estimaciones oficiales que cuantifiquen el grado de desprotección en que se encuentra la mayoría de la población sin recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de asistencia social, es evidente que no se ha logrado constituir una red de seguridad económica y social. Lo que parece aún más dramático es que los sistemas de seguridad social anteriores no han logrado ser sustituidos ni superados, por cuanto las mejoras en la calidad de algunos servicios se han hecho a costa de severas restricciones en el acceso de la población.

En una perspectiva carente de pretensiones podría considerarse que el asistencialismo estatal, con todas sus limitaciones, que implican una carga fuerte de dependencia financiera hacia los proveedores del financiamiento, sigue siendo lo más perdurable en cuanto a seguridad institucional. Finalmente, es de notar que aun los programas públicos con mayores perspectivas de éxito y continuidad están asentados en la organización, y las soluciones que los mismos afectados son capaces de rescatar entre sus costumbres y capacidades.

### **3. Los programas de la sociedad civil**

En el proceso de descentralización de las administraciones públicas y de reasignación de papeles de los actores sociales, cobran mayor relevancia instituciones filantrópicas privadas establecidas de tiempo atrás para asistir a personas en situación de pobreza extrema o menesterosas. Existe un efecto de concientización del Estado hacia la sociedad civil sobre la responsabilidad compartida en cuanto a los niveles de pobreza y las consecuencias de una distribución de los beneficios del desarrollo económico sesgado inequitativamente.

Las instituciones caritativas muestran una presencia mayor en los países en que la desintegración social aparece como un resultado de la evolución o de la crisis económica, y por ende desvinculada de situaciones políticas extremas. Precisamente, en la conciencia de la sociedad civil de países como Costa Rica, Panamá y México parece que impactaron fuertemente fenómenos como los niños de la calle, los adolescentes drogadictos, los ancianos indigentes y los vendedores ambulantes y de los semáforos. Como correlato de esta situación proliferaron las asociaciones privadas de tipo caritativo y se acrecentó el impulso otorgado por el gabinete de las primeras damas a los programas vinculados a la labor de protección y asistencia a estos grupos de población.

El foco de atención de estas instituciones, por su misma naturaleza caritativa, se ubica en sectores sociales desamparados y desintegrados del resto de la sociedad. Así, esta acción altruista se mantiene como una tarea de bajo impacto en el conjunto de la sociedad, si se mide respecto de los recursos privados y públicos ejercidos. En los casos de Costa Rica y Panamá es de destacar los esfuerzos desplegados por la presidencia, vicepresidencia y gubernaturas para impulsar a distintas agrupaciones de la iniciativa privada a brindar protección a sectores sociales de extrema vulnerabilidad en un marco general que persigue la integración social nacional y la igualdad de

oportunidades. <sup>31/</sup> La Gobernación de Panamá ha establecido programas de atención social a ancianos, capacitación en oficios a jóvenes desamparados y talleres para desempleados en zonas urbano-marginales, muchos de los cuales se realizan a través de servicios de voluntariado.

Resalta, sin embargo, una atención más continua por parte de las organizaciones asistenciales privadas a este problema social cuando el Estado promueve y respalda este tipo de acciones. En Panamá, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MITRABS) coordina, entre otros, un programa de impacto en la comunidad —"Colocación familiar u hogar sustituto"— para la readaptación social de adolescentes (menores de 18 años) desamparados. En este caso, para apoyar la acción comunitaria de las familias colaboradoras, el organismo da seguimiento al proceso y proporciona apoyos institucionales, psicológicos y monetarios.

Las organizaciones no gubernamentales llegaron a cubrir un vacío de intermediación entre las propuestas públicas de solución al problema de la pobreza y de la marginación social, y los grupos a los que se pretendía beneficiar con las políticas declaradas. En la actualidad, representan uno de los medios más efectivos para la canalización de fondos y transferencias realizadas desde organizaciones civiles y programas gubernamentales de países desarrollados.

El espectro de programas susceptibles de ser cubierto por las ONG es tan amplio como el de las organizaciones que las financian, de manera que para un mismo tipo de población afectada y un mismo perfil de problema puede haber tantas de estas organizaciones a cargo del asunto como enfoques y propuestas de solución haya sobre éste. Por parte de los organismos financiadores y por interés de los mismos participantes, se han establecido en algunos países relaciones de coordinación con oficinas de gobierno o con programas de organismos internacionales, para otorgar mayor transparencia en el uso de los recursos asignados externamente. En México, por medio del Instituto Nacional de Solidaridad, <sup>32/</sup> las ONG interesadas pueden lograr un reforzamiento institucional para hacer viable su proyecto de trabajo en comunidades o en comités de desarrollo social municipal. En Panamá, el Fondo de Emergencia Social (FES) utiliza la capacidad de las organizaciones de base —como formaciones naturales y espontáneas— y de las ONG —como organizaciones formales y profesionales del desarrollo— <sup>33/</sup> para canalizar sus proyectos de asistencia a sectores sociales vulnerables. Asimismo, funcionan tanto en México como Panamá organizaciones civiles con capacidad para orientar y coordinar la acción de un conjunto de las ONG, agrupadas por afinidad

---

<sup>31/</sup> Costa Rica, en el proyecto "Estado de la Nación", que cuenta con la representación de todos los sectores de la sociedad civil a un alto nivel, otorga un papel preponderante al combate a la pobreza mediante la igualación de oportunidades e integración de los diferentes sectores sociales hasta ahora excluidos por su situación de pobreza y marginalidad, especialmente los indigentes y pobres de la calle así como los de la tercera edad. En Panamá, por conducto de la alcaldía municipal, se ha impulsado un programa de apoyo por medio de transferencias e infraestructura de instalaciones para proteger personas de la tercera edad y otro tipo de desamparados.

<sup>32/</sup> Organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social fundado en 1992 y que realiza, entre otros, programas de capacitación, asesoría y apoyo técnico a organizaciones sociales de productores, sindicales y no gubernamentales (ONG) para la operación de proyectos vinculados al Ramo 26, de combate a la pobreza.

<sup>33/</sup> De las aproximadamente 400 ONG que operan en Panamá desde 1990, sólo 150 han alcanzado la madurez en la ejecución de proyectos a través del FES, aunque de éstas sólo unas 50 tienen personalidad jurídica para asumir funciones públicas.

en los lineamientos generales o en el tipo de objetivo programático que tratan de alcanzar entre la población beneficiada. A menudo estas coordinaciones cuentan con el respaldo financiero de algún organismo mundial de desarrollo, como el Banco Mundial, o de alguna institución filantrópica internacional interesada en contribuir al desarrollo de estos países.

En términos de la influencia de las ONG sobre el medio en el que actúan, es de notar que la mayor parte de las que cuentan con financiamiento externo se orientan al trabajo directo con las organizaciones de base. Salvo las situaciones de desastre, cuando emergen la labor asistencialista o de cooperación humanitaria de las ONG —generalmente relacionadas con la Iglesia u organismos como la Cruz Roja Internacional o Médicos Sin Frontera—, por lo regular éstas se desenvuelven en el campo de la cooperación técnica o profesional. Un ejemplo relevante es la Fundación Mirna Mack en Guatemala, que depende de "Cáritas" y atiende sólo proyectos rurales, particularmente uno de formación de promotores jurídicos. Este programa de capacitación legal a población indígena, marginada y segregada ancestralmente por la cultura prevaleciente, conlleva elementos formativos de gran valor para la integración social y la preservación de procedimientos y valores tradicionales. Es indudable que este tipo de acciones, con altos requerimientos técnicos, puede desenvolverse con mayor continuidad, en la medida en que esté sostenida por objetivos más altruistas y menos dependientes de intereses locales inmediatos.

En el terreno de la asistencia en especie, las prácticas de algunas ONG que sólo actúan como canalizadoras de la ayuda alimentaria, instrumental o de materiales transferidos por los donantes particulares del exterior, hay cada vez más consenso respecto de lo perjudicial de estas acciones sobre las potencialidades y capacidades no utilizadas de la población receptora. En este sentido es que los gobiernos tratan de establecer sistemas de vinculación entre las ONG y los promotores locales oficiales para los proyectos públicos de asistencia. En Guatemala, el Sistema de Asistencia a la Salud (SIAS) utiliza la red de vinculaciones entre la asistencia técnica de las ONG y la organización de las autoridades municipales para ejecutar los proyectos públicos de atención en zonas rurales marginadas. De igual manera, en Panamá el Ministerio de Planificación y Programación Económica (MIPPE) estableció desde 1991 un departamento de Coordinación y Promoción de Acciones en Areas Marginadas (COPRAM) como entidad encargada de otorgar a las ONG el reconocimiento oficial y permiso para operar en proyectos de gestión comunitaria.

En El Salvador, la Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima (FUNDASAL) opera desde hace 30 años y es una de las ONG más importantes en la actualidad, debido a que durante el período del conflicto bélico (1980-1990) nunca dejó de prestar asistencia habitacional a distintos estratos de población. La fundación se sostiene con financiamiento externo de fuentes bilaterales y está abocada a mejorar o crear condiciones habitacionales, principalmente para desplazados por la guerra y otros del sector informal. Como proyecto requiere la participación comunitaria de los beneficiados, para lo cual no ha tenido mayores obstáculos debido a que la mayor parte de éstos son habitantes de asentamientos urbanos ilegales —mesones o tugurios— y están acostumbrados a vivir y pagar mancomunadamente como inquilinos. El otro polo importante de desarrollo de la fundación son los desmovilizados de la guerra, con necesidades insatisfechas de habitación para completar el establecimiento y la reinserción civil.

Actualmente en Nicaragua resulta fundamental la operatividad de las ONG, tanto por el monto de cooperación internacional que fluye a través suyo como por la capacidad que han demostrado para gestionar la agenda social gubernamental. Tal vez la única objeción que cabe,



dadas las restricciones financieras de ejecución del gobierno, es que sólo logran implementarse los programas y proyectos que persiguen objetivos consensuados por ambas partes. En este aspecto, la Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG) realiza una labor de orientación y asesoría importante respecto de los problemas principales y más apremiantes de la sociedad nicaragüense. En su mayoría, las ONG que ejecutan proyectos de salud, construcción, alimentarios o financieros, están enfocadas a la reactivación económica por medio de la asesoría y capacitación técnica con participación comunitaria.

## VI. PRINCIPALES AREAS DE APOYO PARA LOS SECTORES DESPROTEGIDOS DE LA POBLACION

Los cambios profundos en las políticas económicas y sociales suponen fuerzas a veces encontradas que actúan sobre el vasto campo de la seguridad social. La globalización, el cuestionamiento de un Estado benefactor que nunca llegó a funcionar en los países considerados, la privatización, la descentralización, el mayor peso de la sociedad civil y de la participación ciudadana, entre muchas otras de sus manifestaciones, crean un nuevo marco dentro del que habrán de desenvolverse las políticas sociales vigentes en el inicio del próximo milenio.

Por una parte, existe un reconocimiento bastante generalizado de la importancia de la inversión en el capital humano y del papel irremplazable del Estado como rector de los sectores de la salud y la educación, pése a los enormes cambios previstos en sus políticas y en la participación de los agentes sociales. Por otra parte, se tiende a fragmentar y a individualizar la seguridad social, considerada más como una carga que pesa sobre los costos de producción en un mundo crecientemente competitivo —a la vez que un negocio para las entidades privadas que la administran—, que como un elemento redistributivo y de justicia social. Además, las formas contractuales y estables de trabajo están cediendo terreno a una creciente informalidad, difícilmente compatible con el concepto de seguro social del trabajador que estuvo imperando en los países de esta subregión desde el decenio de los cuarenta. En la gran mayoría de los casos estas instituciones de seguro social están imposibilitadas de ofrecer su protección a la totalidad de la población. A su vez, las entidades privadas de salud y de administración de pensiones no encuentran rentable extender su cobertura de atención a sectores insolventes de la sociedad, a menos que contaran con el subsidio gubernamental correspondiente si hubiera una política decidida en este sentido.

Las políticas generales de desarrollo social, que en gran medida contribuyeron al robustecimiento de las clases medias, van cediendo terreno a las políticas enfocadas a sectores vulnerables, como parte de una estrategia específica contra la pobreza, en países con rezagos sociales ancestralmente insatisfechos, que se han agudizado aún más en los últimos lustros.

Como se ha reiterado, con sus variantes, los países de esta subregión se caracterizan por tener grandes sectores de su población en situación de pobreza, y excluidos de las prestaciones no sólo de los institutos de seguro social, sino también de los programas asistenciales de los gobiernos y de la sociedad civil. En estas circunstancias, se presenta una serie de áreas de acción que atañen tanto a la provisión universal de un mínimo de salud, como de otras formas de apoyos generales básicos a toda la población, entre las que destacan los alimentarios y los sanitarios.

Además de estos programas generales de bienestar social, se presenta un enorme potencial de apoyos específicos de tipo previsional, de carácter formal e informal. Entre los primeros resalta la ampliación de la cobertura de los institutos de seguro social a sectores excluidos mediante formas adecuadas y asequibles de afiliación, muchas de éstas probablemente sobre una base voluntaria y subsidiada. El respaldo estatal mediante recursos generales en este campo resulta socialmente justificable.

En cuanto a los sistemas informales de solidaridad, se presenta un campo potencialmente enorme de robustecerlos mediante su vinculación con los sectores no pobres de la sociedad, en

particular el estatal y el humanitario, y también mediante distintas formas de institucionalización. La riqueza de estos lazos espontáneos de ayuda mutua familiar y comunitaria debe complementarse supliendo su mayor debilidad, que es la escasez de recursos. Los programas de asignaciones familiares y de combate a la pobreza, que contienen elementos netamente asistenciales, frecuentemente se apoyan en estas estructuras familiares y comunitarias.

Otra de las muchas áreas de acción es ofrecer a sectores tradicionalmente excluidos la posibilidad de contar con una seguridad económica, como base de su propia seguridad social. Se han señalado experiencias significativas en este sentido. Los apoyos crediticios a los pequeños productores, artesanos y microempresarios en el campo y la ciudad, en realidad contribuyen a crear una sinergia de elevación del bienestar y aportan la bases para que estas mismas comunidades procuren su mejoría.

### **1. Los programas básicos generales**

Además de las transformaciones en proceso en las políticas de salud y bienestar social, tendientes a elevar su eficiencia, en países como El Salvador y particularmente Guatemala, es imprescindible elevar el gasto público en estos sectores. En general, el gasto público por habitante en el decenio de los ochenta sufrió mermas sustanciales de las que en parte se registró una recuperación en éste (véase de nuevo el cuadro 3).

De cualquier forma, existe un relativo consenso sobre la necesidad de universalizar la cobertura de salud. Reformas de líneas semejantes se encuentran en proceso en los distintos países, que incluyen importantes procesos de descentralización, siguiendo en la mayoría de los casos la inspiración de los sistemas locales de salud (SILOS). La mayor presencia de la sociedad civil —tanto de las ONG como de la misma población beneficiada— en programas de salud para pobres se encuentra acompañada por la mayor participación del sector privado lucrativo en la atención médica y hospitalaria de estratos de ingresos medios y altos.

El papel de los institutos de seguro social de la subregión es fundamental en este sentido. Así, la Caja Costarricense de Seguro Social asume la atención médico-hospitalaria de dicho país, mientras que en Panamá existe un acuerdo de complementación entre las dos entidades centrales: la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud. En México, como se señaló, se ha dado una interesantísima experiencia de extensión de cobertura básica de salud a sectores rurales marginados —el programa IMSS-Solidaridad—, con el respaldo financiero gubernamental, además de la extensión del seguro facultativo de salud a la familia del afiliado voluntario.

Es obvio que en los países restantes, de tan baja cobertura en salud, difícilmente las estructuras de los institutos de seguro social pueden asumir la extensión de servicios a sectores no afiliados. En Nicaragua, las reformas del sistema de salud, con un importante ingrediente de descentralización, empiezan a rendir sus frutos. Asimismo, existen en Costa Rica importantes experiencias de cooperativas en la gestión de clínicas y centros de salud, que marcan un posible camino a seguir en otras realidades (CEPAL, 1994a).

Acciones simultáneas deben robustecerse en forma complementaria en las áreas de saneamiento y nutrición. Los programas de los fondos de inversión social ponen un énfasis

particular en la construcción de infraestructura social básica con la participación de la población beneficiada y frecuentemente con apego a las tradiciones locales y los mecanismos establecidos de ayuda mutua comunitaria. Los apoyos nutricionales, en cambio, suelen canalizarse mediante los programas tradicionales de asignaciones familiares que, por su carácter netamente asistencial, han sufrido transformaciones en varios países, tendientes a aumentar su focalización. Experiencias interesantes, como los mencionados PASE y PROGRESA en México, se están emprendiendo en forma tentativa, vinculándolas con la salud y educación de los infantes, pero es un hecho que estas medidas son insuficientes si se atienden los graves indicadores de desnutrición en la mayoría de estos países.

La seguridad alimentaria de los países y la economía campesina en que se sustenta en una alta proporción se encuentran comprometidas con la globalización y la competencia internacional de los granos básicos. Esta área requiere una consideración muy especial, por ser potencial generadora de mayor miseria.

## 2. El robustecimiento de los programas previsionales

En muchas de las sociedades avanzadas la totalidad de la población disfruta de respaldos previsionales institucionales para la enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo y muerte. El Estado benefactor proveyó una amplia gama de instituciones que de alguna manera reemplazaron los lazos solidarios familiares y comunitarios, muchos de ellos en extinción por el predominio de la familia nuclear y el individualismo de la vida moderna. Aun así, las instituciones, por desarrolladas y sofisticadas que sean, no han sido capaces por sí solas de dar solución cabal ni del todo satisfactoria a problemas humanos que plantea, por ejemplo, la vejez, cargada de una inmensa soledad. 34/

En sociedades en transición, como las de los países aquí considerados, conviven sectores modernos, integrados por familias nucleares y con acceso a instituciones que, como se ha visto, muestran grandes deficiencias en sus prestaciones, junto con sectores marginados cuya única seguridad social, como se ha repetido, es su familia y su comunidad.

---

34/ La amplia bibliografía disponible aborda esta problemática desde distintos ángulos. Véase, por ejemplo, Beauvoir (1980) y Elías (1989). Por su pertinencia, vale la pena reproducir la siguiente cita de este último: "No hay que hacerse ilusiones: en las familias de los Estados menos desarrollados existe muchas veces todo menos armonía. A menudo prevalecen allí desigualdades mucho más grandes de poder entre hombres y mujeres, entre viejos y jóvenes. Los miembros de la familia pueden quererse pero también odiarse. Pueden darse sentimientos de envidia, celos, desprecio. Hay una sola cosa que rara vez se encuentra a este nivel de desarrollo social, sobre todo en casos en que las mujeres, las madres, forman el centro afectivo integrador de la familia: no existe en el marco de la familia extensa la neutralidad afectiva. En cierto modo, esto puede ser una ayuda para los moribundos. Se despiden del mundo de una manera pública, dentro de un círculo de personas la mayoría de las cuales tiene para ellos un fuerte valor emocional, al tiempo que ellos tienen ese mismo valor para los demás. Mueren con falta de higiene, pero no mueren solos. En las unidades de cuidados intensivos de un moderno hospital, puede que a los moribundos los cuiden de acuerdo con los últimos conocimientos biofísicos especializados, pero a menudo están en una situación neutra por lo que se refiere a los sentimientos: pueden morir en el más completo aislamiento."

Esfuerzos considerables deben llevarse a cabo en los dos sentidos: en la ampliación y mejoría de los apoyos institucionales y en el robustecimiento de los lazos solidarios ya existentes. Es evidente que la dosis de esta mezcla está en relación con los estratos socioeconómicos a los que van dirigidas las políticas respectivas.

#### **a) La previsión institucional**

La ampliación de la cobertura de prestaciones previsionales de los institutos de seguridad social es un imperativo prácticamente en todos los países de la subregión considerada. Diversos mecanismos de afiliación voluntaria se encuentran disponibles en muchos de ellos a sectores de trabajadores no asalariados e informales, sobre una base voluntaria y solamente para prestaciones médico-hospitalarias.

Son evidentes las limitaciones de estos institutos para ampliar su cobertura sobre la base del financiamiento tripartito en el que operan (trabajador, empleador y gobierno), en especial si se trata de trabajadores independientes. Inclusive en los regímenes de pensiones de capitalización individual, difícilmente se considera esta posibilidad que, por lo demás, resultaría financieramente inasequible para amplios sectores de no asalariados y de empleo e ingresos temporales de la ciudad y el campo. En consecuencia, deben explorarse esquemas de pensión que sean compatibles con las irregularidades de los ingresos que acompañan a la mayor flexibilización laboral y que sean accesibles a afiliados voluntarios, con el apoyo gubernamental. Si en este régimen de capitalización individual cada vez más extendido los gobiernos destinan recursos de cuantía al resguardo de las pensiones de los estratos de mayor ingreso, socialmente estos mecanismos deberían ser más justificables. En su defecto, o complementariamente, deberían robustecerse también los escasos mecanismos de ahorro popular.

Otras áreas institucionales que requieren desarrollarse son los apoyos a la maternidad, sobre todo en guarderías para la mujer trabajadora y las cocinas comunitarias; los apoyos a la vejez, en especial asilos y albergues; a la infancia y a los enfermos crónicos, tales como minusválidos y deficientes mentales. Estas áreas han sido tradicionalmente cubiertas, por su escasa o nula rentabilidad financiera, por los gobiernos y por las organizaciones humanitarias. En estos países existe una gran "energía social" de la sociedad civil que puede canalizarse a estas áreas si existiesen los recursos y la organización correspondiente. Por lo demás, distintos esquemas de recuperación de costos pueden ser explorados, con arreglo a los estratos de ingreso a los que cada institución esté dirigida.

#### **b) El robustecimiento de las redes informales**

En este mismo sentido, existe un gran número de programas sociales como los que se mencionaron en el apartado anterior, que han buscado potenciar la solidaridad intrafamiliar e intracomunitaria. Como se ha reiterado, la mayor carencia de las redes informales de ayuda mutua es la de recursos, por lo que es menester su vinculación con el sector rico de la sociedad, tanto público como de la sociedad civil. No se trata en este sentido de aumentar por sí solas las transferencias al sector pobre —en todo caso el papel redistributivo del Estado es parte de su esencia, así como de las organizaciones humanitarias—, sino de propiciar su organización y mejoría social, con un "capital semilla" externo y con la asesoría técnica correspondiente, que después encuentre

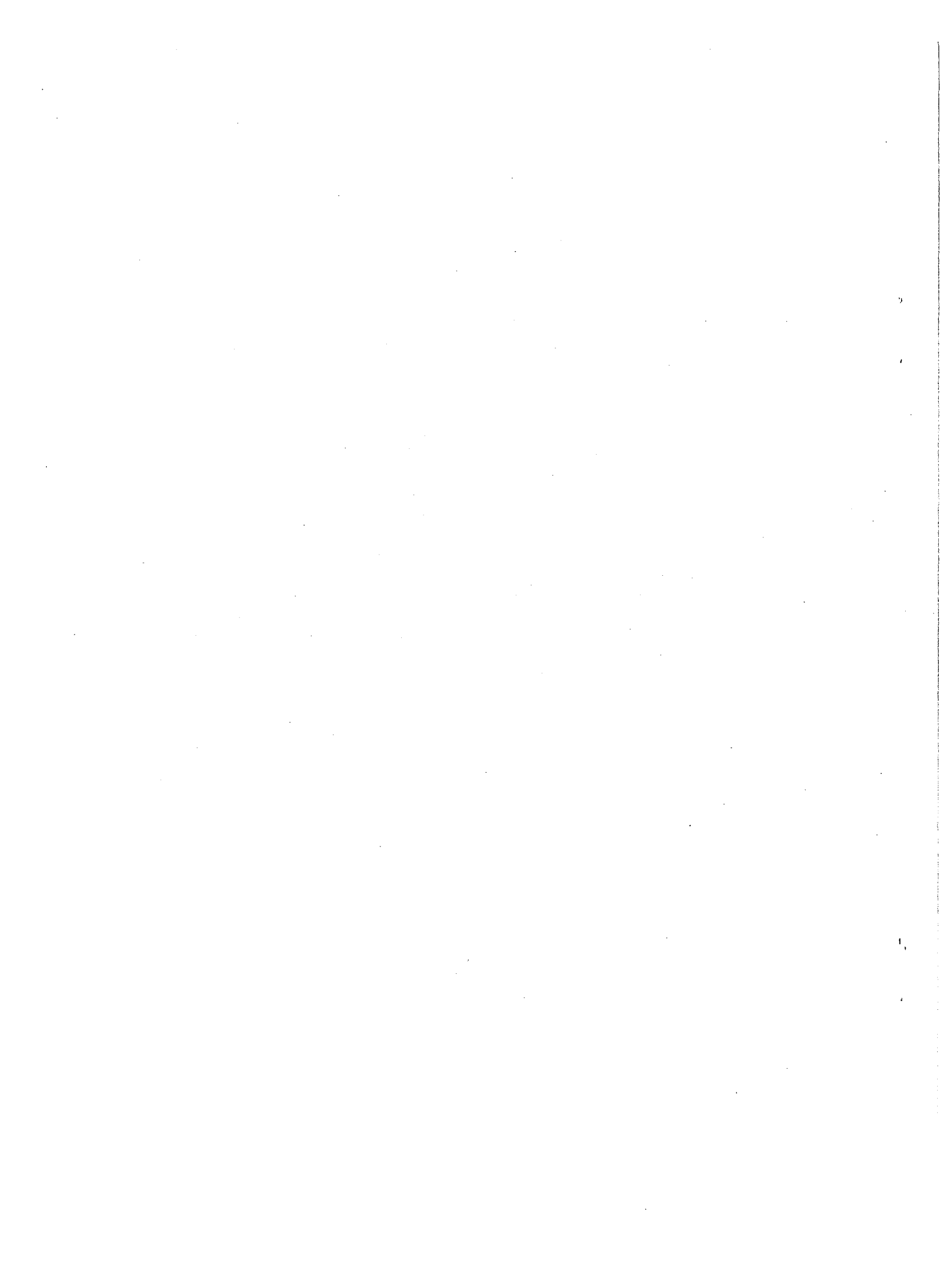
en los casos posibles su propia dinámica de reproducción: en guarderías, por ejemplo, en cocinas comunitarias, en casas de cuidado de enfermos o ancianos, en las que las cuotas de los familiares en activo financien la subsistencia de los miembros de la comunidad que realicen estos trabajos sociales.

La vinculación de estos mecanismos con instituciones económicamente fuertes, como las de seguro social, las iglesias, los centros de salud de los ministerios respectivos, ofrece también posibilidades de desarrollo. En todo caso, un aporte de importancia a muchas comunidades es el organizativo, en el sentido de llevar a las familias y comunidades propuestas de formas de organización posibles más allá de las tradicionales, con arreglo a experiencias exitosas de otras realidades.

### **3. Los apoyos a la base productiva y el empleo**

La reproducción de las distintas experiencias exitosas de ahorro y crédito popular adecuadas a la idiosincrasia de las comunidades es otra línea de acción por considerar. Muchos de estos mecanismos han sido espontáneos y otros se han gestado en el marco de los programas específicos contra la pobreza, en ocasiones relacionados con los de desarrollo productivo. Al igual que con la reforma del régimen de pensiones, se ha procurado inculcar la cultura del ahorro, de escaso arraigo, incluso entre estratos con posibilidades. Al mismo tiempo, podría estudiarse experiencias exitosas, o explorarse otras nuevas, de fomento del ahorro popular. Estas medidas favorecen en las comunidades una base económica más firme y permanente para la elevación de los ingresos.

En última instancia, las acciones que favorecen y hacen posible la integración de sectores marginados a la producción o la elevación de su productividad, garantizando un ingreso suficiente, son las que subyacen en una política eficiente de seguridad social. La amplitud y profundidad de estas acciones, que sientan las pautas mismas del desarrollo productivo, condicionan en buen grado el alcance y el éxito de la política social.



## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial*.
- Beauvoir, Simone (1980), *La vejez*, Editorial Hermes/Sudamericana, México.
- Bloom, Erik y Jairo Restrepo Zea (1997), *Las reformas al financiamiento de la salud en México*, en "Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma", recopilación de Saúl Osorio y Berenice Ramírez, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Triana Editores, México, mayo.
- Briseño Guerrero, Juan (1994), *Aquí nomás... aquí somos. Reproducción de la organización comunal de Ocuilztzapoyo, S.L.P.*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones de la Casa Chata, México.
- CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702 (SES.24/4)), Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (1993), *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* (LC/MEX/L.154/Rev.1), México, agosto.
- (1994a), *Salud, equidad y capital humano en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.243), México, enero.
- (1994b), *Salud, equidad y transformación productiva con equidad en América Latina y el Caribe* (LC/G.1813 (SES.25/18)), Santiago de Chile, septiembre.
- (1994c), *Panorama social de América Latina, 1994* (LC/G.1844), Santiago de Chile, noviembre.
- (1995a), *Panorama social de América Latina, 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile, diciembre.
- (1995b), *Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.268), México, junio.
- (1996), *El apoyo a las iniciativas empresariales de los pobres. Experiencias en el Istmo Centroamericano, México y la República Dominicana* (LC/MEX/L.296), México, marzo.
- (1997a), *Panorama social de América Latina, 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, febrero.



- (1997b), *Sociedad civil y desarrollo social en Centroamérica. Experiencias de participación activa de la población para superar la pobreza* (LC/MEX/L.323), México, marzo.
- (1997c), *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Edición del bienio 1996-1997* (LC/MEX/L.326), México, mayo.
- (1997d), *Ahorro y liberalización en Centroamérica y la República Dominicana* (LC/MEX/L.341), México, septiembre.
- COCISS (Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social) (1993), *La seguridad social en Centroamérica*.
- Cordero, Allen U. y Nuria Gamboa A. (1990), *La sobrevivencia de los más pobres*, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional, en colaboración con el UNICEF, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica.
- Cornelius, Wayne A. (1975), *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, Stanford University Press.
- De la Rosa, Martín (1985), *Marginalidad en Tijuana*, Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, Tijuana.
- Elías, Norbert (1989), *La soledad de los moribundos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Fauné, María Angélica (1995), *Mujeres y familias centroamericanas: principales problemas y tendencias*, PNUD, San José, Costa Rica.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril.
- García, Juan José (1996), *Remesas y relaciones sociales locales: el caso de San Isidro*, FLACSO Programa El Salvador, Colección Aportes N° 1, San Salvador.
- Gutiérrez Arriola, Angelina (1997), *El IMSS: problemática y reestructuración*, en "Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma", recopilación de Saúl Osorio y Berenice Ramírez, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Triana Editores, México, mayo.
- Instituto Nacional de Solidaridad (1997), *Oferta institucional*, México.
- Lomnitz, Larissa A. de (1975), *Cómo sobreviven los marginados*, Editorial Siglo XXI, 11ª edición, 1991, México.
- Mansell Carstens, Catherine (1995), *Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA),

- Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Editorial Milenio, S.A. de C.V., México.
- Menéndez, Eduardo L. (1981), *Poder, estratificación y salud. Análisis de las condiciones sociales y económicas de la enfermedad en Yucatán*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones de la Casa Chata, México.
- Mesa-Lago, Carmelo (1986), *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud: experiencias y lecciones latinoamericanas*, Lecturas N° 58, Fondo de Cultura Económica, México.
- (1993), *La seguridad social en América Latina*, FUNDAUNGO, San Salvador.
- Mesa-Lago, Carmelo, Ricardo Córdova Macías, Carlos Mauricio López (1994), *El Salvador: diagnóstico y propuesta de reforma de la Seguridad Social*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), FUNDAUNGO, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, San Salvador.
- Mezger, Jaime (1993), *Modas y profesionalismo: la financiación del sector informal urbano*, en "Crédito informal: Acceso al Sistema Financiero", PREALC-OIT, Santiago de Chile.
- Moser, Caroline (1996), *Situaciones críticas. Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*. Serie de Estudios y Monografías sobre el desarrollo ecológicamente sostenible, N° 75. Banco Mundial, Washington, D.C., marzo.
- Mulder, Nanno (1996), *The Economic Performance of Brazil, Mexico and USA in Comparative Perspective, with particular reference to the role of services*, Chapter 9 "Accounting for Informality", Economics Faculty-University of Groningen, The Netherlands, agosto.
- Olave, Patricia (1997), *Las reformas económicas y sociales en curso: principales disputas teóricas y políticas*, en "Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma", recopilación de Saúl Osorio y Berenice Ramírez, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Triana Editores, México, mayo.
- Ordóñez Yaquián, Tito (1995), *Escenarios, esquemas de desarrollo y políticas macroeconómicas*, FLACSO de Guatemala, Debate N° 25.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1996), *Erradicar la pobreza. Marco general para la elaboración de estrategias nacionales*.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1985), *Vivir la pobreza. Testimonio de Mujeres*, PISPAL CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Ramírez López, Berenice P. (1997), *La seguridad social en México. Qué ha sido, qué se reforma y tendencias*, en "Seguridad o inseguridad social: los riesgos de la reforma", recopilación

de Saúl Osorio y Berenice Ramírez, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y Triana Editores, México, mayo.

Renzi, María Rosa y Luis Alberto Alaniz C. (1997), *Condiciones de Vida de los Hogares Urbanos de León, Granada y Managua*, en "El Observador Económico" N° 61, Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG), Nicaragua, enero.

Rizo Castellón, Simeón (1996), *Seguridad social para el siglo XXI*, editor Editronic, Managua, Nicaragua.

Salazar Cruz, Clara Eugenia (1992), *Relaciones extradomésticas en los hogares populares de la periferia de la Ciudad de México. ¿Estrategias de sobrevivencia?*, UAM Sociológica, año 11 N° 32, marzo.

Sánchez, Lourdes y Ramiro Arroyo (1993), *Jornaleros agrícolas en México*, en "Los pobres del campo, el trabajador eventual", editado por Sergio Gómez y Emilio Klein, FLACSO y PREALC (OIT), Santiago de Chile.

Sauma Fiatt, Pablo, Carmen Camacho y Manuel Barahona (1997), *Percepciones sobre la pobreza en comunidades pobres de Costa Rica*, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Banco Mundial y RUTA Social, San José, Costa Rica.

Secretaría de Desarrollo Social (1997a), *Seguimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Informe de México*, México, abril.

----- (1997b), *Progesa. Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México.

Secretaría de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Solidaridad (1992), *Elementos de formación*, México.

----- (1995), *La acción local con participación social para el desarrollo integral comunitario*, México.

----- (1996), *Perfil institucional 1996*, México.

----- (1997), *Fondo de Desarrollo Social Municipal. Consejo de Desarrollo Municipal. Elementos generales para la elaboración del Reglamento Interno 1997*, México.

Secretaría de Desarrollo Social y Jornaleros Agrícolas (1997), *Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas*, México.

Secretaría de Desarrollo Social y Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (1996a), *Promoción Social*, México.

- (1996b), *Programa de mediano plazo para la atención de los jornaleros agrícolas 1995-2000*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1996), *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1997*, Tomo I, Dirección General de Programación y Presupuesto de salud, educación y laboral; México.
- Siri, Gabriel y Vilma de Calderón (1996), *Uso productivo de las remesas familiares en El Salvador*, Documento de trabajo N° 42, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), El Salvador, enero.
- Solidaridad y UNICEF (1994), *Niños jornaleros en el Valle de San Quintín, Baja California*, México.
- Tuirán, Rodolfo (1993), *Estrategias familiares de vida en época de crisis: el caso de México*, presentado en el Taller "Familia, desarrollo y dinámica de población en América Latina y el Caribe", CEPAL (LC/R.1225), Santiago de Chile, septiembre.
- UNRISD (1995), *Estados de desorden: los efectos sociales de la globalización*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Uribe, Alvaro (1997), *La informalidad bajo techo: las políticas de vivienda en Panamá*, en "Desarrollo sin pobreza: lo social y lo económico en la política" de Enoch Adames Mayorga (Compilador), Universidad de Panamá, enero.
- Uthoff, Andras y Raquel Szalachman (1994), *Sistema de pensiones en América Latina y el Caribe; diagnóstico y alternativas de reforma*, volumen 3, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo (CEPAL-PNUD), Santiago de Chile.
- Walle, Dominique van de y Kimberly Nead (1995), *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, editado por D. van de Walle y Kimberly Nead, the Johns Hopkins University, Press, Washington, D.C., U.S.A., noviembre.