

## **MICROPODERES BUROCRÁTICOS Y POLÍTICA SOCIAL: EL APOYO A LA ECONOMÍA POPULAR EN VENEZUELA**

César A. Barrantes A.  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

### **Resumen**

Se trata de un abordaje con perspectiva sociopolítica de la microfísica del poder en uno de los aparatos oficiales de política social en Venezuela. La trayectoria analizada permitió dar cuenta de una periodización que marca, por un lado, el paso de una descentralización mediatizada por el centralismo a una sinérgica incipiente que pasó por una desconcentración plétórica de bloques, y, por otro, el cambio de concepciones paradigmáticas aupadas por diversos grupos de poder político-técnico, ideopolítico y burocrático que, gravitando en el ámbito público –civil y oficial– se constituyeron, no sin heterogeneidades y debilidades, en torno a ideologías y enfoques que, siendo cooperantes en la teoría y en la práctica del buen gobierno, vienen siendo asumidas como antagónicas en la antitética práctica gubernamental del “borrón y cuenta nueva”. Se trata de las denominadas Economía Asociativa, Economía Popular y Economía Solidaria cuyo referente transideológico y metaempírico es la producción popular, individual y colectiva, formal e informal, sesgada hacia el intercambio mercantil a micro y pequeña escala de valores intangibles y tangibles, especialmente agroalimentarios (producidos también a mediana y gran escala por sectores no populares para ser comercializados a precios populares, hoy denominados solidarios por el gobierno de Caldera) y de primera necesidad para las familias depauperadas.

**Palabras Claves:** Micropoderes burocráticos, economía informal, economía asociativa, economía popular, economía solidaria, Venezuela

### **INTRODUCCIÓN**

Este documento<sup>1</sup> ofrece una reconstrucción analítica con perspectiva sociopolítica<sup>2</sup> de la trayectoria organizacional de uno de los aparatos de la política

---

1. Forma parte de la investigación evaluativa realizada mediante el Convenio de Investigaciones Foncofin-Escuela de Gerencia Social. Ver Barrantes (1995). Aquí aportamos información actualizada.

2. Sociopolítica porque es en las relaciones de poder entre actores-sujetos individuales, colectivos, jurídico-institucionales y la manera de antagonizar, dominar y convencerse unos a otros donde encontramos EL PUNTO DE PARTIDA para abordar la cuestión del modo en que los contenidos y formas de la política social están matizados por las tendencias dominantes de las relaciones de fuerza en los momentos co-constitutivos de las

social del estado venezolano: el rector de los programas oficiales y civiles de promoción y apoyo a la Economía Popular: el Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas, Foncofin –una Fundación con personería jurídica propia adscrita al Despacho de la Familia–, durante el periodo que va desde su creación en mayo de 1987 hasta marzo-abril de 1995, cuando se inició, esta vez bajo el signo ideopolítico de la solidaridad social postulada por el nuevo gobierno de Caldera, su quinta reestructuración política, programática y administrativa.

Nuestro propósito es difundir conocimientos acerca de uno de los procesos mediante el cual, en aras de cumplir con su misión, Foncofin organizó, asignó y usó recursos tangibles e intangibles y realizó operaciones de transformación de insumos y recursos. Asimismo, aplicó tecnologías organizativas para la obtención de resultados intraorganizaciones (procesos técnicos, administrativos y políticos) y finales (servicios de apoyo crediticio y de capacitación y asistencia técnica producidos para el consumo de los sujetos de la Economía Popular)<sup>3</sup> y cierto tipo de impactos en el supuesto de contribuir a la creación de cadenas de producción y mercadeo locales y regionales, al abaratamiento del consumo y al mejoramiento del empleo, del ingreso y de la calidad de vida de las familias y comunidades populares urbanas y rurales.

Antes de este trabajo, el Fondo no había sido estudiado en ninguna de sus dimensiones internas ni contextuales, en virtud de lo cual no era posible sistematizar la experiencia acumulada ni conocer con exactitud la eficacia, eficiencia y efectividad del sistema organizacional mediante el cual se vienen produciendo y consumiendo servicios de asistencia financiera, capacitadora, técnica y legal por parte de los agentes intermediarios del Fondo y de los sujetos de la Economía Popular. Los esfuerzos que se han venido realizando en las áreas de la evaluación, el control y el seguimiento de la gestión y de las previsiones y proyecciones programáticas no han sido sistemáticos y no han estado enmarcados

---

configuraciones sociales modernas: el estado, la sociedad, la nación, el régimen político-económico-social-cultural y el escenario electoral mundialmente sobredeterminados (Barrantes 1991).

3. Los productos intermedios (los servicios de apoyo crediticio y de capacitación y asistencia técnica producidos para el consumo de las organizaciones intermediarias) y otros finales (los servicios de apoyo crediticio y de capacitación y asistencia técnica que las organizaciones intermediarias producen para el consumo popular) son objeto de la segunda etapa de nuestro proyecto investigativo. (Para una aproximación conceptual a la Economía Popular, ver Barrantes, 1995a y 1995b)

dentro de una planificación estratégica y operativa de una política social integral de apoyo a la Economía Popular.

Diversos factores, que explicaremos en el texto, permiten considerar a estos nueve años como una larga y costosa inversión inicial a la cual aún no se le vislumbra el punto de retorno de su rentabilidad económica, social y política. Ésta ha estado muy vinculada, por lo demás, a los avatares de la propuesta de reorganización del Ministerio de la Familia y a los ingentes esfuerzos ministeriales y civiles que intentaron aupar, más o menos pasiva y más o menos activamente, las transformaciones no cristalizadas, primero, del Ministerio del Trabajo (Kliksberg y Padrón, 1988) y, al resultar inviable éste, del Ministerio de la Familia en Ministerio de Desarrollo Social (Minfam, 1989) y del ministerial Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular en una política social orgánica de estado (Barrantes, 1989).

El proceso deconstruido nos permitió objetivar la necesidad de que el apoyo a la Economía Popular se constituya en un sistema multiorganizacional de planificación, información y conocimiento sustentado en procesos socialmente gerenciados y consolidados en un sólido "esprit de corp" entre sus agentes directos e intermediarios y entre éstos y los sujetos de la Economía Popular. Ello le permitiría al Fondo problematizar situaciones y tomar decisiones estratégicas y operativas con el afán de dar respuestas oportunas, al menos a las necesidades y demandas de los sujetos individuales y colectivos de la Economía Popular; a los intereses de las organizaciones intermediarias, a las necesidades de actores que sienten curiosidad y están atentos a los sucesos de la Economía Popular y a las acciones del Estado.

Asimismo, podría colocar a aquél en condiciones de darle respuestas a las preguntas generadoras siguientes: 1) ¿Cuánto y cómo se ha avanzado en el cumplimiento de su misión? 2) ¿Cuáles son los costos de la ejecución del Programa? 3) ¿Cuál es el costo de la distribución y uso de sus recursos de poder? 4) ¿Cuáles son los costos de los servicios de apoyo producidos para el consumo de los sujetos grupales, individuales y colectivos que encarnan la Economía Popular? 5) ¿Cuán eficaz está siendo Foncofin en lo siguiente?: a) El mejor conocimiento de la Economía Popular desde las esferas de la producción, la circulación y el consumo. b) La implementación de estrategias selectivas apropiadas a cada segmento poblacional de la Economía Popular. c) La priorización de áreas y ramas de actividad que permitan producir efectos multiplicadores de diversos sentidos. d) La focalización precisa de la plétora de grupos-meta. e) La identificación y jerarquización de las necesidades sociales que le conciernen al Programa. f) La producción de impactos socioeconómicos e ideológico-culturales de su apoyo crediticio y tecnológico en el modo de vivir y hacer economía los sujetos populares. g) La planificación de su desarrollo diversificado de

corto, mediano y largo plazo, a la luz de las condiciones institucionales existentes.

Claro está que responder a éstas y otras preguntas es crucial para el Fondo y sus agentes y para los sujetos de la Economía Popular. Por ello necesitan ser enmarcadas dentro de una macrovisión de futuro encarnada en un proyecto de desarrollo societal inclusivo –solidario, al decir del presidente Caldera–. Esto, a fin de que el proceso sociotécnico y politicocientífico de producción, circulación y consumo de servicios de apoyo a la Economía Popular sea efectivamente rectoreado por Foncofin y adquiera un carácter verdaderamente nacional. Pero nacional no sólo porque dicho proceso siga cubriendo la urbanidad más representativa de la territorialidad venezolana al decir de Mendoza y Freites (1993), sino porque el Fondo esté dotado del estatuto y la infraestructura ética, jurídica, técnica, política y organizacional que lo constituya en el eficiente y eficaz rector de una Política Orgánica de Estado (Cordiplan y Noveno Plan de la Nación mediante) de Apoyo a la Economía Popular y a los sujetos populares que la encarnan.

El fundamento empírico o, mejor dicho, epistémico de este trabajo es la propia experiencia vivida por el autor –quizás, por ello, deberíamos hablar de que intentamos realizar una antropología organizacional– la cual ha venido siendo, por un lado, enriquecida por el análisis de la información técnica y política documental y testimonial, producida a propósito del Programa, Foncofin y la Economía Popular, recogida y sistematizada mediante múltiples entrevistas, conversaciones, seminarios, foros y reuniones de trabajo, programación y discusión en las que participamos conjuntamente con ductores, asesores, investigadores, gerentes, ejecutores y cooperantes a lo largo del periodo que nos ocupa. Y, por otro lado, objetivada metódica y sistemáticamente en una treintena de documentos –algunos difundidos mediante seminarios y congresos nacionales e internacionales y revistas especializadas– escritos durante el último decenio con motivo de nuestro trabajo docente, investigativo y consultoral en Política Social y Economía Popular.

Al final aportamos algunas conclusiones y la bibliografía estrictamente necesaria.

## 1. EL FONDO DE COOPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE EMPRESAS ASOCIATIVAS

Este acápite da cuenta de los procesos políticos, técnicos, ideológicos y organizacionales de Foncofin y sus relaciones tensas con el Programa de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo (1986-1989), el Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular (1989-1995),

y, actualmente, con el Programa de Fomento a la Economía Solidaria (1994-?), a través de los cuales el Fondo ha venido intentando construir una identidad programática y una visión de futuro propias.

De acuerdo con el Decreto Ejecutivo del seis de mayo de 1987, sus objetivos son los siguientes:

- 1) GENERAL: Promover, fomentar y dar asistencia, técnica, financiera y legal para la formación y desarrollo de pequeñas unidades de producción operadas por familias de escasos recursos económicos, a fin de generar empleo e ingresos apoyando especialmente a jóvenes y mujeres que se encuentren en tal situación.
- 2) ESPECÍFICOS: a) Desarrollar actividades de promoción y fomento de pequeñas unidades de producción. b) Brindar el apoyo técnico, financiero y legal necesario para el desarrollo de pequeñas unidades de producción. c) Identificar y evaluar las condiciones reales de acceso del programa productivo de las familias de escasos recursos y dentro de éste, prioritariamente de las mujeres y jóvenes rurales y urbanos. d) Brindar apoyo para la formulación y desarrollo de proyectos de carácter económico para el grupo familiar. e) Promover acciones con los sectores públicos y privados para el mejor cumplimiento de los fines señalados.

No obstante la claridad de su misión, desde su creación careció de un programa propio, de un consistente cuerpo de definiciones conceptuales y operativas y de una visión de futuro que orientara sus relaciones dentro del ámbito de la realidad objeto de su actuación. Es la razón por la cual el arco temporal que va desde su creación hasta el presente, ha estado determinado por los itinerarios trazados por tres grupos heterogéneos de poder tecnopolítico y administrativo articulados en torno a ideologías distintas como la de las Empresas Asociativas, la de la Economía Popular y la Economía Solidaria.

Su trayectoria marca tres períodos, el primero, de subordinación y mediación, el segundo, de búsqueda inconclusa de identidad y visión de futuro propias y de definición integral de su objeto de actuación y, el tercero, de incipiente desbloqueo de sus potencialidades tecnológicas, políticas, programáticas y societales, de superación del centralismo y de encarnación efectiva de su autonomía decisional.

El primer periodo lo hemos dividido en dos etapas. La primera, cuando, a partir de su creación y hasta septiembre de 1989, el Fondo estuvo subordinado programáticamente a una de las Direcciones de Línea de la Dirección General Sectorial de Atención al Joven: la Dirección de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo, creada en 1986, la cual tuvo a su cargo el Programa del mismo nombre. La segunda, cuando, a partir del 28 de septiembre de 1989, previo desmantelamiento de las direcciones y el programa mencionados, el Fondo sufrió su primera reorganización a fin de ser absorbido

por la Dirección General Sectorial de Promoción y Apoyo a la Economía Popular, creada en esta misma fecha a fin de que ejecutara el Programa de este mismo nombre y el titular de esta Dirección General Sectorial pasara a ocupar la presidencia de la Junta Directiva de aquél.

La diferencia entre ambas etapas es de grado. En la primera, las relaciones institucionales entre foncofin y el Programa de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo eran de exterioridad: aquél mantuvo una independencia relativa que le permitió, por sí mismo, establecer convenios con otros entes y buscar sin éxito fuentes de financiamiento. En la segunda, dichas relaciones fueron de interioridad: el Fondo fue funcionalizado por el Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular e instrumentado por éste como simple brazo financiero sin autonomía decisional.

El segundo periodo, el de la búsqueda de su identidad programática e institucional, se inició abruptamente en enero de 1991, cuando con motivo de la clausura de la Dirección General Sectorial de Promoción y Apoyo a la Economía Popular, Foncofin absorbió el Programa que estaba a cargo de ésta, el cual, a partir de este momento, comenzó a ser llamado Programa de Apoyo a la Economía Popular.

La característica que diferencia a ambos periodos es que en el primero, las autoridades directivas y la presidencia, que tenía un carácter ejecutivo, eran nombradas por la titular de la Familia mientras que, a partir de enero de 1991 y hasta mediados de 1995, ésta asumió directamente la presidencia del Fondo y nombraba a los miembros de la junta directiva y al director ejecutivo, figura creada a partir de aquella fecha en sustitución de la del presidente ejecutivo.

Este periodo, que llevó la impronta de la segunda, tercera y cuarta reorganizaciones, inconclusas como la primera, tuvo un hilo conductor: la imagen —de carácter difuso— del "relanzamiento" del Programa y de Foncofin, el cual fue entendido de manera confusa y excluyente por "persas, tios y troyanos" como especialización vs. masificación; descentralización vs. centralización; privatización vs. ingobernabilidad; diversificación vs. integralidad; eficiencia vs. equidad; selectividad vs. exclusión.

Si bien abarcó de marzo a julio de 1994, cuando el nuevo Gobierno nombró a la quinta titular de la Familia (sexta presidenta del Fondo), a la quinta directora ejecutiva e instaló a la quinta Junta Directiva, no por ello quedó clausurado. Al contrario, quedó abierto, como la ambigüedad del "relanzamiento" a cada uno de cuyos sentidos correspondieron criterios de éxito distintos según se adoptara la lógica promocional del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular, la asociativa propia de Foncofin, la financista del proyecto que intentó hacer del

Fondo un banco de segundo piso, la síntesis plural de las anteriores, o la antitética práctica gubernamental del “borrón y cuenta nueva”.

El tercer periodo, iniciado con el impase de los cinco meses que van de febrero a julio de 1994, marcó un hito en febrero de 1995 cuando se nombró al sexto director ejecutivo, fecha a partir de la cual Foncofin volvió por sus fueros estatutarios al ser nombrado aquél como presidente ejecutivo del Fondo en lugar de la titular de la Familia y en sustitución del cargo de director ejecutivo se creó, a partir de ese momento, una Dirección General, lo cual implicó el inicio de la quinta restructuración política, administrativa e ideológica del Fondo y, concretamente, el inicio de una situación que le ha venido permitiendo ejercer el dominio (hasta ese momento mediatizado por la práctica centralizadora) sobre sus propias variables de libertad a fin de asegurarse el cabal cumplimiento de la misión para la que fue creado.

*A) El programa de inserción del joven y la mujer de escasos recursos al proceso productivo*

Como quedó mencionado, desde su creación Foncofin fue funcionalizado descoordinadamente por una de las direcciones de línea de la Dirección General Sectorial de Atención al Joven del Ministerio de la Familia: la de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo, ejecutora del Programa de este mismo nombre, creado a finales de 1986. Este Programa tuvo los siguientes objetivos:

1) GENERAL: Constituir y apoyar organizaciones estables de trabajo productivo de bienes y servicios conformados con características solidarias y participativas dirigidas a abrir cauces constructivos a la energía juvenil en la perspectiva de la profundización del desarrollo democrático de Venezuela. 2) ESPECÍFICOS: – Impulsar la conformación de empresas asociativas, sea en base a (sic) activos en poder del Estado, sea en función de proyectos nuevos, especialmente dirigidas a generar puestos de trabajo para la juventud, con características de autosostenimiento. – Apoyar las iniciativas existentes en el país de empresas asociativas, cooperativas, asociaciones civiles, fundaciones o grupos productivos de otras denominaciones promovidas por iniciativas privadas, culturales, educativas, vecinales, regionales o locales, las cuales presenten un potencial de desarrollo productivo para jóvenes. – Desarrollar cauces institucionales de apoyo a partir de los recursos del Estado (financieros, tecnológicos, educativos, comerciales, legales, de infraestructura, seguridad física y social) para viabilizar la operatividad de las empresas. – Promover y apoyar la organización regional o local en base a (sic) propuestas integrales de apoyo, a fin de potenciar el proceso productivo de la comunidad.” (Minfam 1989).

Igual que otros entes crediticios oficiales tradicionales (Corpindustria y Fundacomún<sup>4</sup>), el Fondo redujo su funcionamiento a la simple resolución de las solicitudes de crédito procesadas por la Dirección de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo. Hasta agosto de 1988 el balance era el siguiente (Arias, Díaz y Rodríguez, 1990; Iranzo 1989b):

El promedio de créditos otorgados fue de Bs.110.000 concedidos a treinta y nueve meses de plazo con tres de gracia y una cuota mensual de Bs. 3.358.

Dichos créditos fueron otorgados con garantías individuales, por lo general para la compra de maquinaria y equipos al margen de mecanismos de cobranza, control, asesoría, promoción y capacitación, puesto que el aparato organizacional y el personal eran insuficientes para atender la demanda.

El total de créditos promocionados a través de las Direcciones Estadales de Familia, fue de 850. De éstos se tramitaron hacia Foncofin 353, de los cuales éste sólo financió 57 por un total de Bs. 6.386.835 generando menos de 300 empleos de los 1.765 previstos.

Había 55 solicitudes de crédito por Bs.7.632.591 que debieron ser resueltas por convenios incumplidos. La política ostentaba una fuerte concentración regional: casi el 50% de los créditos otorgados se ubicaba en la Región Central y el otro 50% se distribuía entre las once entidades federales que cubría el Fondo, privilegiando tres ramas de producción por orden de prelación: confección, servicios y artesanías.

Los directivos actuaron sin base de cálculo respecto al número de créditos que podían ser otorgados, efectivamente liquidados y eficientemente recuperados.

Los sujetos de la promoción eran amas de casa (33%), jóvenes cesantes (33%), trabajadores (9%), jóvenes sin experiencia laboral (2%) e instituciones "públicas" y "privadas" (4%).

El carácter asociativo de la microempresa quedó desvirtuado en la práctica, ya que de los 35 casos evaluados sólo uno de los asociados estaba operando su unidad productiva.

---

4. Estos programas, creados en 1974, fueron clausurados en 1988 por evidente ineficiencia, clientelismo e ineffectividad (Iranzo, 1989b; 1989c).



Para agosto de 1989, dos años y tres meses después de su creación, el presidente ejecutivo (Díaz, 1989) le informó a la Ministra de la Familia que la situación del Fondo era particularmente dramática:

Desfinanciamiento total, descoordinación, ineficiencia, duplicidad, ausencia de criterios para otorgar créditos, altos costos de operación, baja capacitación del personal e incapacidad gerencial para hacer cumplir convenios.

A partir de agosto de 1988 se ordenó el paro de las recepciones de solicitud de crédito. Esto por cuanto para dicha fecha se habían acumulado 779 solicitudes de cerca de Bs.35.000 cada una, las cuales estaban sin resolver por cuanto el presupuesto del Fondo (Bs.7.097.951) estaba agotado con la aprobación de 95 préstamos (de los cuales sólo se liquidaron 57) de un total de 150 créditos programados para ese año.

El déficit presupuestario al primer semestre de 1989 era de Bs. 272.650.000 y los gastos de operación consumían el 50% del presupuesto.

Recapitulando, desde agosto de 1988 y hasta diciembre de 1989 Foncofin estuvo prácticamente desfinanciado, ya que no fue sino hasta este último mes que, en virtud de la primera reorganización a que fue sometido a partir de setiembre de 1989, la nueva Junta Directiva reactivó la marcha del proceso crediticio con criterios mejor elaborados que los anteriores.

Siete meses después de haberse iniciado el segundo periodo gubernamental de Pérez –lapso que se tradujo en un incremento de la incertidumbre y en la efectiva parálisis de Foncofin y del Programa– se creó la Dirección General Sectorial de Promoción y Apoyo a la Economía Popular la cual sustituyó a la Dirección General Sectorial de Atención al Joven y, con ésta, a la Dirección que ejecutaba el Programa de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo.

En consecuencia, la primera reorganización de Foncofin significó una nueva y más profunda subordinación como simple brazo financiero del novedoso y promisorio Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular para cuya formulación, planificación y desarrollo se creó la Dirección General Sectorial del mismo nombre, cuyo titular pasó a ocupar la presidencia ejecutiva de aquél. Lo anterior, por cuanto desde su fundación Foncofin carecía de un plan estratégico propio que le permitiera construir una imagen institucional proactiva y controlar sus propias variables de libertad en aras de un efectivo cumplimiento de la misión establecida en sus estatutos.

### *B) El programa de promoción y apoyo a la economía popular*

Este Programa comenzó a formularse a mediados de 1989, a implementarse a finales de ese año y a ejecutarse a partir de febrero de 1990. Su desiderato fue desarrollar y fortalecer estrategias populares individuales y colectivas autónomas y organizadas de producción y consumo de valores tangibles e intangibles a pequeña escala, conducentes al mejoramiento de los niveles de ingreso y empleo de la población de escasos recursos, así como al cabal aprovechamiento de las iniciativas populares económicamente productivas y socialmente rentables<sup>5</sup> (Minfam, 1990).

El Programa estuvo inicialmente adscrito a la Dirección General Sectorial de Promoción y Apoyo a la Economía Popular del Ministerio de la Familia, la cual fue creada por Decreto Presidencial No.540 del 28 de septiembre de 1989 publicado en la Gaceta Oficial, Alcance No.34.328 del 18 de octubre de 1989.

Dicha unidad tecnopolítica y administrativa tuvo las siguientes funciones (GACETA, 1989):

1. Diseñar políticas de promoción y apoyo a la Economía Popular, procurando su aplicación de manera integral y coordinada.
2. Coordinar el apoyo que el Estado preste a la Economía Popular, propiciando las acciones conjuntas de los organismos oficiales en las áreas que presenten mayores índices de pobreza.
3. Desarrollar programas de apoyo a las iniciativas populares de organización económica, tanto en las áreas de capacitación y asistencia técnica como en las de asistencia financiera y legal.
4. Fomentar las alternativas de organización popular que viabilicen el funcionamiento y desarrollo de las unidades económicas de pequeña escala, sean éstas cooperativas y otras modalidades organizativas.
5. Promover la creación de empresas asociativas que contribuyan a resolver los problemas de adquisición de insumos y comercialización de productos por parte de las unidades económicas populares.
6. Promover la participación concertada de las organizaciones no gubernamentales en las políticas de promoción y apoyo a la Economía Popular.
7. Establecer los mecanismos necesarios para canalizar la cooperación y la asistencia

---

5. Rentabilidad Social. Significa que la inversión de recursos humanos, naturales, físicos, financieros, políticos, jurídicos y culturales, si bien debe obedecer al criterio de productividad económica, fundamentalmente debe producir impactos multiplicadores en lo siguiente: i) La creación, consolidación y desarrollo de infraestructura intangible y tangible: física, social, política, económica, ética, institucional, jurídica, cultural, científica, tecnológica, cívica. ii) La generación de mayores y mejores niveles de organización de la sociedad civil, en especial de las clases populares urbanas y rurales. iii) El redespliegue ampliado de las relaciones de cooperación, asociación y solidaridad entre los niveles barrial, comunal, parroquial, municipal, estatal, regional y nacional (Barrantes, 1989b).

técnica internacional a la Economía Popular, procurando su aplicación en aspectos claves para su desarrollo. 8. Planificar y operar sistemas de información, evaluación y seguimiento en relación con los procesos de ejecución de los programas que incidan en la Economía Popular. 9. Analizar las experiencias desarrolladas por los organismos del Estado en relación a la Economía Popular y realizar los estudios necesarios para la identificación de los grupos objetivo y de los instrumentos más idóneos para adelantar nuevos procesos de intervención.

Para el cabal cumplimiento de su misión, la Dirección General Sectorial contó con un instrumento funcional: el brazo financiero de Foncofin, a partir de este momento, repotenciado presupuestariamente<sup>6</sup> pero desactivado en su misión específica de promover y desarrollar empresas de tipo asociativo prioritariamente emprendidas por jóvenes y mujeres. Asimismo, contó con una Unidad de Planificación y Control de Gestión, un incipiente Centro de Información y Documentación y una Unidad de Investigación; además, contó con tres direcciones de línea cada una de las cuales contó con tres áreas de acción: 1. La Dirección de Coordinación y Promoción: Coordinación de Proyectos Interinstitucionales, Evaluación y Selección de Proyectos, y Promoción. 2. La Dirección de Estrategias de Desarrollo: Investigación y Estudios, Desarrollo de Programas Especiales, y Desarrollo Cooperativo. 3. La Dirección de Supervisión y Capacitación: Capacitación, Asistencia Técnica y Seguimiento, y Asesoría Jurídica.

En aras de asegurar la coherencia de la dimensión normativa del Programa con sus objetivos de generar adscripción y participación en todas las instancias organizacionales y de contribuir efectivamente a la democratización de la gestión del desarrollo social, se estimó necesario que la Dirección General Sectorial contara con la figura de un *cuerpo colegiado* que desempeñara *funciones asesoras o consultivas* (Barrantes, 1989, p.76). Este Consejo, que no llegó a configurarse, estaría integrado entre otros, por representantes de organizaciones oficiales y civiles con práctica en la Economía Popular, así como por institutos de investigación, entidades de enseñanza superior y organizaciones de microempresarios y artesanos.

El Programa se formuló conteniendo dos subprogramas o líneas estratégicas, a saber: 1. La Promoción y el Apoyo a la Microempresa Popular. Su objetivo fue apoyar la creación y consolidación de microempresas populares, impulsando

---

6. Formando parte del fracasado Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza, el Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular recibió un presupuesto de Bs. 1.161.000.000, entre 1991 y 1992 y para 1993 recibió, como parte del denominado "Megaproyecto Social", Bs. 2.500.000.000, más obtenidos mediante la privatización de algunas empresas estatales.

el incremento de su producción y productividad, la elevación de los ingresos y el mejoramiento de la calidad del empleo y de las condiciones de vida de los trabajadores que laboran en ellas. 2. La Promoción y el Apoyo al Consumo Familiar. Tuvo como objetivo contribuir, mediante el abaratamiento de los productos, especialmente agrícolas, al aumento de la capacidad adquisitiva del ingreso de la población de escasos recursos y elevar el rendimiento de los bienes que ésta adquiere en los mercados, centros de acopio y ferias de consumo popular<sup>7</sup>.

Las dos líneas programáticas mencionadas se desagregaron en el conjunto de operaciones siguientes, las cuales se ejecutaron a través de las tres Direcciones de línea mencionadas: Promoción e Investigación, Planificación y Evaluación, Control y Seguimiento, Capacitación y Asistencia Técnica y Legal, Convenios y Proyectos Especiales, y Financiamiento.

Las características de estas operaciones fueron las siguientes: sus contenidos programáticos eran distintos según se tratara del apoyo a la microempresa o al consumo familiar popular. Tuvieron dos dimensiones: una, geográfica (nacional, regional y local) y, otra, temporal (corto, mediano y largo plazo) a fin de imprimirles permanencia y continuidad. Asimismo, tuvieron dos modalidades de ejecución, a saber:

a) La ejecución directa, realizada a través del Ministerio de la Familia mediante dos estrategias, una centralizada, que se ejecutó a través de la Dirección General Sectorial y, la desconcentrada, que se instrumentó a través de las Direcciones Estadales de Familia siguiendo las líneas programáticas y administrativas del Despacho de la Familia y del Director del Programa. b) La ejecución descentralizada, realizada mediante convenios suscritos por la Ministra, el Presidente de Foncofin y el representante legal de la entidad de que se tratara.

Por medio de esta última vía, el nivel central transfirió recursos financieros a organismos públicos de corte gubernamental y civil sin fines de lucro así como a gobiernos locales y estadales, en el afán de que dichos entes ejecutaran, bajo la rectoría del Ministerio, proyectos de investigación, promoción, capacitación,

---

7. Al contrario de la problemática de la microempresa popular, la línea de las Ferias de Consumo Familiar no fue una temática que se privilegió en las discusiones y definiciones en el proceso de formulación e implementación del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular. Su incorporación a éste tuvo un carácter pragmático y su ejecución estuvo marcada por las dificultades de integrar coordinadamente una línea con otra. Rápidamente el subprograma de Ferias de Consumo Familiar fue delegado en quienes son las expertas indiscutidas: las centrales cooperativas, con las cuales Foncofin continúa manteniendo convenios de intermediación.

asistencia técnica y financiamiento dirigidos a lo siguiente: i) Al desarrollo de unidades de primero y segundo grado para la producción y comercio de bienes finales e intermedios, alimentos básicos y servicios para el consumo familiar. ii) Al desarrollo de iniciativas de organización socialmente rentables y económicamente productivas, en especial, en las comunidades en donde operan microempresas y unidades de consumo popular familiar. iii) A la producción de la información y conocimiento que permitieran mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema organizativo y del proceso decisonio del Programa así como la efectividad de los impactos de éste en el bienestar de la población-objetivo.

## 2. ANÁLISIS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA

Con base en el proceso descrito podemos concluir lo siguiente (Barrantes, 1990):

1) El Programa fue producto de un esfuerzo sostenido durante varios años por un colectivo interinstitucional, el cual cristalizó intentando responder de manera inédita a las condiciones, reales pero también inéditas, del microempresariado y las familias populares procurando el desarrollo socioproductivo de sus capacidades innovativas y creativas, pero respetando sus valores culturales.

2) Transitó un corto, laborioso y promisorio pero turbulento y abruptamente interrumpido trayecto ateniéndose a criterios técnicos, sociales y políticos fundamentados en la necesidad de investigar-conocer pragmáticamente las necesidades básicas de la población de escasos recursos y planificar consecuentemente las acciones en el heterogéneo ámbito de la Economía Popular.

3) Si bien estuvo correctamente orientado con visión de mediano y largo plazo, no por ello dejó de estar atado angustiosamente a la esfera de la contingencia.

4) El análisis, la búsqueda de síntesis y el esfuerzo de conceptualización del objeto y los sujetos de la virtual política de estado hacia la Economía Popular que no cristalizó, así como del programa ministerial y los subprogramas que finalmente se pusieron en marcha, no fueron suficientemente operacionados ni instrumentados. Esto en virtud de la dinámica que adoptó la ejecución del Programa, la cual se vio mediatizada, al menos, por tres fuentes de conflicto (Barrantes, 1990 y 1991): a) El acicate del factor electoral, cuya expresión cotidiana fue la ofensiva clientelar de los "cogollos" partidistas y sindicalistas interesados en capitalizar la rentabilidad electoral y financiera del Programa. b) La problemática institucional cuyos factores de poder obligaban a asignar recursos a la re-

solución de las urgencias coyunturales y de corto plazo. Entre aquéllos gravitaron con especial fuerza, resistencias y obstáculos al cambio, propios del aparataje político y administrativo del Estado venezolano. c) Los nudos críticos de la operacionación de la estructura normativa, procedimental y funcional del Programa dentro de los cuales estuvo el logro de consensos diferenciales y selectivos, más por la vía del conflicto que por la de la negociación.

La problemática anterior significó que el Programa requería de un aliento y un concurso efectivos, que las fuerzas sociopolíticas representadas en el legislativo y ejecutivo no pudieron ofrecer a cabalidad.

### 3. IMPLICACIONES DE LA DESCONCENTRACIÓN DEL PROGRAMA

A partir de enero de 1991, con motivo de la abrupta y perentoria clausura de la Dirección General Sectorial de Promoción y Apoyo a la Economía Popular, Foncofin se vio obligado a asumir su mediatizada personería jurídica y la necesidad de reorganizar su estructura organizacional con motivo del "enroque" institucional (Barrantes, 1991) mediante el cual le fue inesperadamente transferido el Programa, al que, durante quince meses, había estado subordinado.

Dicha reorganización se vio expresada en el hecho de que un sindicalista de la CTV, en representación del Ejecutivo Nacional, y la Superintendente de Cooperativas, en representación del Ministerio de Fomento, fueron incorporados, entre otros representantes no oficialistas, a la Junta Directiva. Asimismo, la Ministra de la Familia asumió la presidencia de ésta a fin de asegurar no sólo la pulcritud, sino, el desarrollo sostenido que, según se esperaba, iría a tener Foncofin en virtud de habersele dotado de la sustancia programática de la que había carecido desde su creación.

Veamos las implicaciones de la transferencia del Programa por el Fondo (Barrantes, 1991). Por un lado, permitió lo siguiente: a) Neutralizar, al menos durante 1991, la ofensiva del partido y sindicato oficialistas, al sacar al Programa del "área dura" de la pugna de intereses particulares y corporatistas del nivel central y legislativo. b) Crearle a aquél condiciones "ecosistémicas" propicias para que pudiera optimizar su desarrollo institucional y organizacional. c) Apuntalar las potencialidades jurídicas, técnicas y políticas de un Fondo que desde su creación carecía de identidad programática propia. Pero, por otro lado y contradictoriamente con la intencionalidad del Decreto Ejecutivo, para el Programa significó que, al ser forzado a caber dentro de un ente que no estaba pensado para alimentarse de un complejo de tal envergadura, sus dispositivos de promoción, planificación, evaluación, control, seguimiento, investigación, información y documentalización le fueron mutilados.

Este último punto motivó a las nuevas autoridades a propiciar la segunda reestructuración administrativa de éste la cual no fue profundizada, integralizada ni puesta en el arco temporal del mediano y largo plazo que propendiera a la constitución del Programa en un sistema organizacional que le devolviera y repotenciara los dispositivos que le fueron mutilados con motivo de su transferencia<sup>8</sup>. Asimismo, al quedar la segunda reestructuración del Fondo prisionera del reduccionismo administrativista sin visión de futuro explícita, la sustancia teórica e ideológica del Programa comenzó a ser diluida dentro de la estructura administrativa y crediticia de Foncofin; paradójicamente, la misión de éste: *la promoción y desarrollo de empresas asociativas emprendidas especialmente por jóvenes y mujeres de escasos recursos*, continuó estando diluida dentro de la lógica del Programa, el cual tuvo un desiderato más comprehensivo y prospectivo: *la promoción y el apoyo a las iniciativas populares socialmente rentables y económicamente productivas a pequeña escala*, sin mención alguna a sexo o edad.

Este hecho<sup>9</sup> significó que las necesidades programáticas, técnicas, gerenciales, políticas y organizacionales del Programa comenzaron a ser simplemente administradas sin imagen de futuro clara con lo cual el carácter crediticio, redu-

---

8. La línea de investigación fue delegada totalmente a partir de julio de 1991 en la Escuela de Gerencia Social, Fundación adscrita al despacho de la Familia. El convenio suscrito por un valor de Bs.9.000.000, permitió realizar doce estudios sin que Foncofin fuera capaz de utilizar el producto de los mismos para nutrir sus decisiones. El éxito de este convenio se debió a la eficiencia de la FEGS (Barrantes, 1993f). A partir de abril de 1992 se creó la Gerencia de Planificación y Presupuesto sin que ello implicara ninguna concepción organizacional estratégica del Programa. A partir de julio de 1993 se creó el Centro de Información y Documentación al cual, lejos de crearle con las condiciones propicias para su operación, se le crearon las de su inoperancia hasta que fue clausurado en marzo de 1994. En cuanto a los sistemas de información, a partir del segundo semestre de 1991 se comenzaron a operar pequeños sistemas para el proceso crediticio directo y luego para los convenios, sin que hasta la fecha puedan contar con los recursos necesarios para procesar el cúmulo de información requerida. En el área del seguimiento y la evaluación, se comenzaron a monitorear los convenios en el segundo semestre de 1991 sin que se planteara la necesidad de constituir un sistema integral de corto y mediano plazo.

9. Esta contradicción fue solucionada por la tercera Junta Directiva de Foncofin a finales de 1992 cuando, varios meses después de haber sido desmantelada la Dirección de Ejecución Directa, dicho Cuerpo decidió ajustar el desiderato primigenio del Programa a la, hasta ese momento no cumplida, misión del Fondo con lo cual la acción crediticia de éste y, por ende, de aquél, fue reorientada hacia los jóvenes y las mujeres de escasos recursos, en especial los de las entidades federales más pobres de Venezuela.

cido al número de créditos otorgados, adquirió, como en el pasado, preeminencia sobre la promoción y la capacitación.

#### 4. EL AGOTAMIENTO DEL OPTIMISMO

Contrariamente a las afirmaciones de resonantes voces dentro del Programa, lo que en efecto pudo concluirse fueron los puntos siguientes (Barrantes, 1991):

1) El Programa nació como respuesta a la interpelación planteada al Estado por la agudización de la pobreza y la crisis estructural. Es la razón por la que en el sentido de la superación de éstas, se delinearon los parámetros dentro de los cuales adquirieron significados diferenciales tres vías posibles de acción: a) Para algunos actores menores, sin posibilidades de influencia política, la perspectiva de un Plan Nacional de Promoción y Apoyo a la Economía Popular articulado a un Plan Nacional de Desarrollo Social y a un Plan de la Nación. b) Para otros, con posibilidades de incidencia en la esfera política, la perspectiva de un Programa de "inversión" socialmente rentable en torno al cual girara un nuevo estilo de hacer política social el Estado venezolano. c) Para los decididores, la perspectiva que finalmente se impuso: un programa ministerial articulado inorgánicamente al carácter compensatorio de un también inorgánico Plan de Superación de la Pobreza.

No obstante los avances, un conjunto de factores contribuyó a agotar el optimismo generado por los logros iniciales de la nueva gerencia y, por lo tanto, a potenciar el repunte de la incertidumbre paralizante más allá de la coyuntura y el corto plazo. Dichos factores fueron los siguientes: 1) El diferimento intemporal de la aprobación legislativa de la propuesta de transformación del Ministerio de la Familia en Ministerio de Desarrollo Social de la que formaba parte el Programa. 2) La turbulencia del entorno político fueron factores que inviabilizaron el proyecto de Desarrollo Social y mediatizaron el desarrollo del Programa. Este, desde su creación, atrajo la mirada de algunos actores corporativos, partidistas y sindicalistas. 3) La renovación de la nueva autoridad colegiada se produjo luego de casi cuatro meses de negociación con el factor político. Durante los pocos meses que operó la junta directiva ésta lo hizo muy irregularmente y durante el último trimestre de 1991 no sesionó más. 4) Las decisiones de política que orientaran el esfuerzo hacia metas administrativas, programáticas y organizacionales de corto, mediano y largo plazo, no se produjeron. 5) La reestructuración del Fondo fue limitada e incompleta al no recibir el impulso necesario para profundizarla y desarrollarla en la dirección de la verdadera "reconversión" estructural que recién apenas el gobierno de Caldera ha puesto en marcha.



## 5. LOS EFECTOS DE LA INCERTIDUMBRE

Contrariamente a lo postulado por algunos agentes del Programa, la absorción de éste por foncofin abrió un periodo de incertidumbre, el cual, luego de un breve lapso de optimismo, fue potenciado por lo siguiente: La ausencia de definiciones de política por parte de la alta dirección durante 1991. El cambio de la autoridad ministerial con que se inauguró el año 1992. El interregno, correspondiente a los tres meses que duró la poco feliz gestión de la nueva titular, representante gremialista del partido en el gobierno.

Dicho periodo de incertidumbre, que alcanzó a abril de 1992, mostró que la alta dirección no asumió con perspectiva de largo aliento, la profundización consecuente de la "reconversión" estructural del Fondo (Barrantes, 1991b, p.4). Dicha ausencia de decisiones reforzó algunas tendencias disociadoras:

1) El "corpus" político programático y la relación político-social del Programa con el Ministerio, comenzaron a desdibujarse rápidamente dentro de una procelosa dinámica condicionada por las insuficiencias e inadecuaciones de la estructura administrativa del Fondo y por un entorno político e institucional que no contribuían a eficientizar ni a dar cuerpo al esfuerzo colectivo en la producción de los impactos para los que fue creado el Programa.

2) La proyección de una imagen institucional de bajo perfil y de poco alcance que no logró irradiar plenamente, no obstante el empeño programático carente de criterios de éxito, al ancho campo de las relaciones interorganizacionales de la sociedad civil. En este sentido, la presencia no meramente crediticia, sino, técnica, intelectual, ética y política de Foncofin fue una de las omisiones que más fácilmente pudo escucharse como reclamo, no siempre fraterno, entre agentes directos e intermediarios y actores del entorno social e institucional del Programa.

3) El tratamiento de las dimensiones políticas y estratégicas implicadas en la transferencia del Programa, adquirió, en conjugación con la voluntad y la labiosidad de la gerencia, connotaciones más específicamente técnicas y administrativas en virtud de la inoperancia de la alta dirección. Esta tendencia tomó cuerpo en condiciones organizacionales que tendían a aislar a cada quien en su puesto de trabajo al mismo tiempo que la presión de la demanda real obligaba a priorizar la atención de las urgencias coyunturales en detrimento de las actividades estratégicas y previsivas. Como consecuencia de la inoperancia de la alta dirección, algunas decisiones tomadas en los niveles operativos adquirieron sentido de definición política. Esta delegación de facto, si bien podía considerarse como estímulo a la iniciativa individual, aun en las condiciones específicas del

Fondo<sup>10</sup>, no por ello dejó de gravitar como factor tensional en especial cuando se resolvían problemas según el criterio personal de algunos mandos medios.

En el transcurso del segundo semestre de 1991, un sector del personal transitó un umbral en el que los estímulos laborales, la distribución de tareas y la asignación de cargos de responsabilidad comenzaron a ser percibidos como no totalmente adecuados o justos y, por lo tanto, no correspondientes con algunas capacidades y expectativas. Esto, al parecer, planteó varias renunciaciones, entre el personal más joven y con potencial investigativo y propositivo que estaba ubicado en la Dirección de Ejecución Delegada, motivadas por la búsqueda de espacios menos turbulentos de autorrealización profesional y personal. Asimismo, planteó el problema generalizado del estrés el cual, vinculado a la sensación de falta de reconocimiento por el trabajo realizado por algunos, abrió la posibilidad de un decrecimiento del nivel de adscripción a la misión del Programa y, por ende, de la productividad media del personal, pero, fundamentalmente, viabilizó la creación de un sindicato en el afán de negociar mejores condiciones laborales.

4) Nuevas ambigüedades programáticas las cuales dieron cuerpo a una tendencia –no exenta de equívocos y ribetes de antagonismos entre algunos sectores del personal– empeñada en inducir un perfil político y programático descentralizado, privado y no gubernamental, para el Programa.

Como expresión de este punto, la generación de motivaciones e intereses particulares indujeron a algunos miembros del personal a intentar la captura de áreas consideradas estratégicas en la pugna por definir el nuevo perfil del Programa. Para un sector del personal, planteando inintencionalmente el problema de la privatización en el ámbito de lo-social, el Programa debía tener las siguientes características: i) Especializado sólo en microempresas populares con capacidad de acumulación e inserción en el denominado sector moderno de la economía nacional. ii) Descentralizado del aparataje estatal, es decir, desgubernamentalizado y exclusivamente en manos de organizaciones "privadas" o "no gubernamentales". Esta búsqueda tuvo un carácter no proactivo en la medida en que la estrategia de validación del nuevo perfil se fundó más en la crítica descalificadora del proceso de formulación e implementación centralizada que en la definición de las bondades propias del nuevo perfil.

---

10. Ausencia de decisiones de política de la alta dirección y de dispositivos de planificación estratégica y operativa, inadecuados mecanismos organizacionales y comunicacionales y una ejecución zaguera y fácilmente abrumable por la demanda efectiva y potencial de las entidades intermediarias y de los sujetos de la Economía Popular.

Para otros sectores del personal, el Programa debía ser necesariamente de estado pero reuniendo las siguientes características: i) Mixto, es decir, diferencial y discrecionalmente centralizado, desconcentrado y descentralizado, delegado en organizaciones gubernamentales y en organizaciones civiles dentro de las cuales se contarían las denominadas "no gubernamentales" y las organizaciones populares. ii) Integral, para dar micro y macrorrespuestas a la heterogénea Economía Popular. iii) Con sentido de continuidad, a fin de rescatar del proceso seguido los elementos necesarios para potenciar la definición de una política de estado para el desarrollo de la Economía Popular. iv) Diversificado, a fin de dar respuestas específicas a la multiplicidad de sujetos individuales y colectivos de la Economía Popular.

## 6. PROPUESTAS PARA DESBLOQUEAR EL PROGRAMA

La necesidad de desbloquear las potencialidades del Programa, lo cual no significó, en modo alguno, apuntalar las propuestas neoliberalizadoras y privatizadoras de lo-social, se tornó más acuciante luego del tristemente célebre interregno de la ingeniera Marbelis de León Ponte quien se hizo cargo del Despacho —mas no del Ministerio de la Familia por falta de legitimidad dentro del personal— a finales de 1991 y hasta febrero de 1992 en representación específica del "cogollismo" clientelar, partidocrático, gremialista y tecnicista del Partido Acción Democrática, ajeno en todo sentido a la lógica proactiva de lo-social, en sustitución de la Dra. Marisela Padrón Quero.

Fue así como a partir de marzo-abril de 1992, luego de largos dieciséis meses de cuasiparálisis del Programa y al influjo del cambio de la titular de la Familia, la nueva Dirección Ejecutiva del Fondo se inició, dentro de un ambiente de un vano optimismo con motivo de intentar ésta, como veremos sin éxito no obstante sus ingentes esfuerzos, la tercera reestructuración del Fondo la cual, según se esperó, dejaría satisfechas de una vez por todas las necesidades acumuladas de su "reconversión" y relanzamiento.

Cuatro desideratos parecieron orientar el promisorio discurso de la "reconversión" de Foncofin: a) Constituir al Fondo en un competitivo banco de segundo piso con autonomía financiera, autoridad eticopolítica y poder de convocatoria sociotécnica para que, en el nombre del estado y ya no del gobierno de turno, asumiera con eficiencia la rectoría de los asuntos concernientes a la Economía Popular. b) Darle un impulso sostenido al esfuerzo de las organizaciones intermediarias del Programa hacia metas de eficiencia, eficacia y efectividad en la producción de servicios integrales e impactos económicos y sociales multiplicadores y permanentes en el ámbito de la Economía Popular. c) Poner en marcha un plan integral de desarrollo organizacional y, dentro de éste, desarrollar una

política de selección y capacitación de recursos humanos, a fin de optimizar la capacidad de respuestas programáticas, administrativas, técnicas y políticas, e inducir metódica y sistemáticamente al personal a adoptar prácticas laborales desburocratizadas y, por lo tanto, basadas en la competencia profesional y en la adscripción solidaria a la misión societal de Foncofin. d) Irradiar una imagen proactiva de largo alcance mediante una política comunicacional diversificada en atención a la heterogeneidad de actores individuales, colectivos e institucionales involucrados en la compleja materia objeto de la acción de Foncofin.

El tercer intento de "reconversión" –inconcluso como los anteriores– así como la implementación de las nuevas políticas, en especial la financiera, implicadas en aquél y que se comenzaron a aplicar luego de varios meses de negociación no exenta de tensiones, con el factor político y, especialmente, con los intermediarios de mayor peso ideológico y económico, se vieron mediatizadas por cuatro fuentes de presión que no han dejado de gravitar en el proceso organizacional y decisorial del Fondo: a) El sistema político, cuya turbulencia continuó siendo fuente de incertidumbre para diversos niveles decisorios, en especial medios y operativos. Un problema que consumió ingentes recursos gerenciales, en especial tiempo y energías sicofísicas, por sus intensos cabildos con las diversas fracciones legislativas y grupos de presión social y política, con resultados visibles de corto plazo. b) Los entes intermediarios del Programa, entre éstas CESAP, Fundación Mendoza, las Centrales Cooperativas, y otras de menor peso económico, político e ideológico e instancias oficiales como la Comisionaduría Presidencial para las Organizaciones no Gubernamentales en Cordiplan. Un problema al que se le dio un tratamiento gerencial de bajo perfil.

c) Algunos gerentes y directores de operaciones que encarnaron una gama de conductas selectivamente integrativas, en especial de quienes mantuvieron, hasta el día de su renuncia (voluntaria, mas no por decisión ejecutiva) vínculos afectivos, lealtades ideológicas o afinidades simbólicas con organizaciones intermediarias tan política y económicamente influyentes como las mencionadas. Un problema que no recibió respuesta gerencial y fue factor crucial que hizo inviable un "esprit de corp" que amalgamara la voluntad y la capacidad creativa del personal en torno al discurso de la "reconversión" y a las bondades de la nueva política, especialmente financiera, de Foncofin. d) Las inadecuaciones técnicas, administrativas y gerenciales las cuales, ante la carencia de manuales de organización, procedimientos y otros, dieron cabida a ejercicios de poder tecnicista, burocratista y administrativista cuyo principal producto fueron las rigideces obstaculizantes y la práctica de la desinformación selectiva.

## 7. UN FINAL PARA RECOMENZAR...

La cadena de resistencias y bloqueos internos y externos que venía acompañando al Programa de Apoyo a la Economía Popular desde sus inicios y dentro de un marco carencial de decisiones estratégicas y operativas, marcó un nuevo hito en el proceso de su dificultosa institucionalización: en abril de 1994, un año después de haber iniciado su gestión, se produjo la renuncia del Director Ejecutivo y su consecuente sustitución en condiciones de un repunte recesivo de la economía nacional y, por ende, de renovada incertidumbre presupuestaria. Con ello se abrió el cuarto periodo, no menos breve e intenso que los anteriores, de reordenamiento del Fondo el cual alcanzó a febrero de 1994.

La tarea del nuevo Director Ejecutivo consistió en sincerar el estado de la "salud" organizacional del Fondo mediante un urgente diagnóstico con el afán de administrarle a éste una "terapia de choque" la cual implicó tomar decisiones cruciales; entre éstas, aquellas que se venían posponiendo desde 1989-1990. Asimismo, implicó realizar una delicada "poda" burocrática (la nómina ostentaba en 1993 cuarenta empleados supernumerarios) y desacelerar las tendencias degenerativas de la estructura administrativa y financiera de Foncofin. No obstante, se dejó pendiente por razón electoral, la reforma de los estatutos del Fondo y la constitución de un sistema de planificación e información estratégica y operativa.

### *C) El programa de fomento a la economía solidaria*

El tercer periodo en que hemos dividido la trayectoria del apoyo a la Economía Popular se inició formalmente entre febrero y julio de 1994, lapso en el cual el nuevo gobierno de Caldera nombró a la quinta titular de la Familia (sexta presidenta del Fondo), a la quinta directora ejecutiva e instaló a la quinta junta directiva. Pero el real momento del repotenciamiento político organizacional llegó cuando, en aras de una efectiva descentralización y relanzamiento ideológico y programático, cristalizó la reforma de los estatutos, según reza el Decreto Ejecutivo No.596 del 22 de marzo de 1995 (GACETA, 1995).

Mediante éste el Fondo volvió por sus fueros estatutarios primigenios, la junta directiva fue destituida parcialmente en abril-mayo de 1995 y el sexto y último director ejecutivo, que había sido nombrado a comienzos de 1996 por renuncia de la anterior, fue nombrado presidente ejecutivo en sustitución de la figura de la titular de la Familia y al mismo tiempo que se creó una dirección general, al Fondo le fue transferido el novel Programa de Fomento a la Economía Solidaria, el cual había sido encubado en la Superintendencia Nacional de Cooperativas, entidad adscrita al Ministerio de Fomento, lo que significó la clausura definitiva del Programa de Apoyo a la Economía Popular.

Como es conocido, la solidaridad social es un término extraído de la ética socialcristiana en torno a la cual gira el Programa del segundo gobierno del presidente Caldera, iniciado en febrero de 1994. Su cristalización más atinente a los efectos de este trabajo, la encontramos en la puesta en marcha de una política económica cuya meta prioritaria es la siguiente (Caldera, 1993, p.18):

"La lucha contra la pobreza... no reduciéndola simplemente al subsidio de los sectores marginales al cual tienen indiscutible derecho como consecuencia del derecho a la vida, sino construyendo una economía sana dentro de la cual no tengan cabida el excesivo desempleo, la remuneración insuficiente y las situaciones de miseria."

Y, como consecuencia del postulado anterior, la activación inmediata de fuentes de empleo mediante la creación de tres grandes programas solidarios de corte compensatorio: Fomento a la Economía Solidaria, Viviendas de Interés Social y Reactivación de la Pequeña y Mediana Industria. El primero, con los siguientes objetivos (Minfomento, 1994a):

"GENERALES: 1) Promover un Sistema de Abastecimiento Solidario para la distribución de alimentos y medicinas a menores precios mediante la organización social. 2) Crear y fortalecer empresas solidarias en los sectores de menores ingresos mediante un sistema de capacitación masiva en gestión. ESPECÍFICOS: 1.1) Fortalecer el Sistema de Abastecimiento Solidario existente gestionado por empresas y organizaciones de carácter asociativo, así como la constitución e incorporación al Sistema de nuevas empresas y organizaciones comunitarias otorgando asistencia técnica y financiamiento. 1.2) Asesorar y dar asistencia técnica a entidades públicas y privadas en el campo del Abastecimiento Solidario. 1.3) Promover acuerdos y mecanismos que acerquen a productores y consumidores. 2.1) Desarrollar actividades de capacitación masiva en gestión de empresas solidarias en los sectores populares estratégicos. 2.2) Brindar apoyo crediticio a la formación de empresas solidarias. 2.3) Capacitar y promover la formación de asistencia técnica capaces de apoyar a las empresas solidarias en su proceso de desarrollo."

Dicho Programa está integrado por tres subprogramas (Minfomento, 1994b): Abastecimiento Solidario (ferias de consumo familiar, puntos de abastecimiento masivo, puntos de venta dominicales, centros de suministro a bodegueros y farmacias sociocomunitarias), Empresas de Solidaridad (capacitación masiva de gestión, empresas comunales de servicios, construcción y de asistencia a empresas), y Promoción y Supervisión de las denominadas Organizaciones Civiles de Desarrollo Social (promoción y asistencia técnica, activación del voluntariado juvenil, financiamiento, divulgación, y coordinación de redes sociales dentro del ámbito de la Economía Popular).

Este Programa fue transferido a Foncofin, entre otros, a los fines siguientes: efficientizar, fortalecer y ampliar, por un lado, la débilmente atendida línea de los proyectos de desarrollo local, los cuales venían siendo potenciados descoordinada-

damente por Fundacomun, y, por otro, la cobertura concerniente al Subprograma de Apoyo al Consumo Familiar que el Programa de Apoyo a la Economía Popular había delegado en el Movimiento Cooperativo, a través del financiamiento a lo que el gobierno de Caldera denomina el abastecimiento solidario: ferias de consumo familiar, centros de acopio, mercados populares y otras prácticas cooperativas, asociativas y comunitarias.

En escénica, mediante el Programa de Fomento a la Economía Solidaria se procura, por un lado, desarrollar como política de estado los mecanismos masivos de abastecimiento alimentario popular a los que el gobierno del presidente Pérez no dio prioridad estratégica, y, por otro lado, diferenciar la gestión actual de las distorsiones e ineficiencias que caracterizaron la práctica gubernamental anterior. Dilucidar y decidir en consecuencia con los intereses de los agrupamientos populares, nos parece, es el reto político, estratégico y operacional al que deberán dar respuestas efectivas las autoridades del Fondo.

## CONCLUSIONES

El estudio reseñado nos permitió periodizar el apoyo a la Economía Popular el cual ostenta tres<sup>11</sup> cambios de concepción y, por lo tanto, de políticas programáticas que, pudiendo ser complementarias en aras de la integralidad de un pensamiento estratégico de Estado con perspectiva temporal de mediano y largo plazo, son asumidas como excluyentes desde las prácticas ideopolíticas, partidario-electorales, ideológicas y sociogerenciales, lo cual expresa la coexistencia, no siempre armónica, de diversos grupos de poder, los cuales pugnan por imprimirle formas y contenidos, direccionalidades y sentidos no siempre explícitos ni transparentes aunque, no por ello, necesariamente perversos, a las acciones programáticas oficiales y civiles que se constituyen, por ese mismo hecho, en campos de lucha o "arenas" políticas (Oszlak y O'Donnell, 1976; Oszlak, 1980; 1984) a través de las cuales se dirimen intereses, no siempre evidentes, en procura de imponer propuestas de satisfacción y, por ende, de creación de necesidades (carencias y aspiraciones) sociales así como de asignación de funciones diferenciales a la fuerza de trabajo asalariada y no asalariada y de micro y macroidentidades individuales y colectivas en uno de los ámbitos de la política social: la heterogénea y, por ello, promisoría, Economía Popular.

---

11. Una cuarta concepción la encontramos en los programas ejecutados por otros entes oficiales: Fundacomun y Corpindustria entre 1974 y 1987, fundamentados en la teoría de la marginalidad, la noción de "Sector Informal Urbano" y en las, en aquel entonces denominadas sin pretensiones de teorización en Venezuela, organizaciones económicas de base.

No obstante, a propósito del proceso seguido, la ejecución directa de Foncofin otorgó un total de quinientos sesenta y seis créditos a igual número de microempresarios(as) populares entre 1987 y 1993, lo cual significa que, en el supuesto negado de que el aparataje del Fondo –que en 1993 contó con cuarenta empleados supernumerarios, dada la carencia de un plan de expansión del Programa– se hubiese mantenido en actividad sostenida, el promedio de créditos por mes fue de SIETE.

Este dato contrasta con la actividad de la ejecución delegada en organizaciones oficiales descentralizadas y civiles denominadas, más por persistencia que por pertinencia, organizaciones no gubernamentales. Actualmente existen no menos de setenta y cuatro entidades suscriptoras de convenios con Foncofin: quince gubernamentales, dentro de las que se cuentan diez gobernaciones de estado; siete corporaciones de desarrollo regional, quince cooperativas de primero y segundo grado, y treinta y siete civiles que financian y capacitan a individuos, grupos y comunidades en la producción a pequeña escala y el consumo popular en todo el territorio.

Estos entes originaron ciento dieciséis convenios por Bs.1.557.539.234,45 en 1992-1993 (Foncofin, 1994) para atender una demanda potencial, calculada por López (1992) con datos de la OCEI, en cerca de \$1.076.499.000.000 provenientes, de unas 358.833 microempresas sin incluir a la plétora de cuentapropias urbanos y rurales. No obstante, Foncofin ha beneficiado a cerca de 14.000 microempresarios(as) con préstamos subsidiados y a tasas del mercado, capacitado a cerca de 30.000 personas, generado cerca de 30.000 empleos y, beneficiado a cerca de 500.000 familias a través de las ferias de consumo familiar y las unidades de compra al por mayor.

En relación con los mecanismos de cobranzas, los testimonios recogidos nos permiten afirmar que el Fondo fue absolutamente ineficiente en sus relaciones con los prestatarios a quienes no dio seguimiento ni asistencia de ningún tipo para asegurar, al menos, la recuperación de los créditos.

La inoperancia de estos mecanismos provocaron que el 82% de los prestatarios optara por la morosidad. Esta anomalía tiene que ver con la concepción que el funcionariado que trabaja en la Administración Pública –especialmente el gerencial, muy regularmente "prestado" por el autodenominado eficiente sector privado al cual regresa luego de haber cumplido su "misión"– tiene del Estado, lo cual refuerza la imagen generalizada de los microempresarios para los cuales los organismos públicos "no cobran" y "no embargan", mientras que los entes privados sí lo hacen.



Esto por cuanto Foncofin no se preocupó, al menos de manera sistemática, por hacer los retiros de las cuotas depositadas por los deudores en sus cuentas de ahorro, razón por la cual algunos de éstos optaron por utilizarlos para cubrir gastos familiares.

La información sistematizada nos permitió dar cuenta de que la acción crediticia directa marcó una trayectoria oblicua hacia arriba que no llegó a impactar a los agrupamientos populares en el nombre de los cuales se creó dicha entidad. El Fondo trabajó, básicamente, con el "lomito" de los amplios y heterogéneos agrupamientos sociales que encarnan la Economía Popular, es decir, con un heterogéneo sector de la clase "alta" de los pobres y con un sector bajo y depauperado de la clase media mas no con los agrupamientos que, viviendo en situación de pobreza crítica y extrema, realizan actividades económicas que no gozan de las prerrogativas disfrutadas por los agentes beneficiados por Foncofin.

Finalmente, concluimos que el reto de la efectiva reconversión de éste y, por lo tanto, del necesario desbloqueo que abra las compuertas a su relanzamiento político-programático es condición "sine qua non" para que el Fondo pueda colocarse en condiciones de cumplir las siguientes funciones generales:

- \* *Política*, para garantizar la realización del plan correspondiente a la Política de Promoción y Apoyo a la Economía Popular Solidaria y la coordinación efectiva de la compleja constelación de programas públicos, estatales y civiles que le conciernen.

- \* *Técnica y administrativa*, para planificar y evaluar las estrategias de inserción y creación de nuevos espacios organizacionales que requieren ser desarrollados mediante nuevos estilos de conducción. Asimismo, para sistematizar experiencias y retroalimentar la eficacia de los planes y subplanes a su cargo.

- \* *Jurídica*, para inducir reformas en la estructura jurídico-política y decisiones en otras esferas oficiales y civiles, a los efectos de vincularlas de manera coordinada a la Política de Promoción y Apoyo a la Economía Popular Solidaria.

- \* *Ético-institucional*, para convocar a la concertación, potenciar la vocación de servicio, aunar esfuerzos y optimizar la productividad y rentabilidad sociales de los agentes directivos, directos, intermediarios y cooperantes en el ámbito de su actuación.

- \* *Formativa*, para capacitar a los agentes directivos, directos, delegados y cooperantes y a los sujetos de la Economía Popular en la responsabilidad de gestar y operar, en el nombre del estado, la nación y la sociedad venezolana, programas y proyectos socioeconómicos y socioculturales, a los fines de optimi-

zar los impactos de éstos en el modo de vivir y hacer economía los agrupamientos populares, así como generar amplia adscripción civil a la Política de Promoción y Apoyo a la Economía Popular Solidaria.

Es el reto, nos parece, a que deberán responder los poderes políticos, técnicos y administrativos del Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas en el actual periodo gubernamental.

#### BIBLIOGRAFÍA

Barrantes, César (1989), "La política social de apoyo a la economía popular en Venezuela. Una propuesta en marcha", *Cuadernos del ILDIS*, Caracas.

- (1990a), "Bases para el establecimiento de una estrategia de investigación evaluativa del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular", Mimeo, Octubre, Ministerio de la Familia, Caracas.
- (1990b), "Acerca de un sistema de planificación, información, seguimiento, control y evaluación de la gestión organizacional", Ministerio de la Familia, Caracas.
- (1990c), "Reflexiones inconclusas sobre el proceso de implementación del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular", Noviembre, Ministerio de la Familia, Caracas.
- (1990d), "El Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular del Ministerio de la Familia y de Desarrollo Social de la República de Venezuela", Octubre, Ministerio de la Familia, Caracas.
- (1991), "Comentarios sobre el Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular y Notas sobre Capacitación y Asistencia Técnica", Agosto, Foncofin, Caracas.
- (1992a), "Del Sector Informal Urbano a la Economía Popular", III Congreso Venezolano de Sociología y Antropología, Margarita, 25-29 de junio de 1990, en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 57, Universidad de Costa Rica; y *Economía y Ciencias Sociales*, enero-junio de 1994, Universidad Central de Venezuela.
- (1992b), "Propuestas organizativas para el Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular", Foncofin-PNUD.
- (1992c), "Misión de Intercambio con Organizaciones Intermediarias del Programa de Apoyo a la Economía Popular", Barquisimeto, 12-14 de agosto de 1992, PNUD-Foncofin, Caracas.

- (1993a), Consultoría en Información y Documentación en Economía Popular, PNUD-Foncofin, Caracas.
  - (1993b), "El Centro de Información y Documentación de Economía Popular", en varios, Apoyo a la Economía Popular, Estrategias para Fortalecer a las Organizaciones de Intermediación, Pnud-Foncofin, ediciones ILDIS.
  - (1995), "El apoyo a la microempresa popular, ¿Hacia una política social del estado venezolano?", *Cuadernos de Investigación de la Escuela de Gerencia Social*, N° 14, Caracas.
  - (1996a), "Estado, Desarrollo Social y Economía Popular en Venezuela", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. I, N° 1, Caracas.
  - (1996b), El apoyo a la economía popular, ¿Hacia una política social del estado venezolano?, en publicación por Editorial Tropykos-UCV, Caracas.
  - (1997a), *El apoyo a la economía popular, ¿hacia una política social del estado venezolano?*, Editorial Tropykos-UCV, Caracas.
  - (1997b), "Pensar la Economía Popular en Venezuela, Cinco miradas inconclusas". *XXI Congreso de ALAS*, Sao Paulo, Brasil.
- Díaz, Máximo (1989a), "Oficio N° 254 del 9 de febrero de 1989", dirigido, en su calidad de Presidente de Foncofin, a la lic. Victoria Bigio, Directora del Programa de Inserción del Joven y la Mujer al Proceso Productivo, Ministerio de la Familia.
- (1989b), "Oficio N° 30.150 del 4 de agosto", dirigido, en su calidad de Presidente de Foncofin, a la Dra. Marisela Padrón Quero, Ministra de la Familia, Caracas.
- Díaz, Carlos; Arias, Juan; Rodríguez, Gabriel (1990), "Revisión de la Ejecución del Programa (II nivel de evaluación)", Dirección de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo, Ministerio de la Familia.
- Foncofin (1991a), "Propuesta de Organización", Mimeo, Caracas.
- (1992a), "Fundación Foncofin, respuesta Gerencial a la Economía Popular", Ministerio de la Familia.
  - (1992b), "Centro de Información y Documentación, Cuadro de Funciones y Actividades", Gerencia de Planificación y Presupuesto, Caracas.
  - (1994), Actas de la Junta Directiva, abril de 1992 a enero de 1994, Caracas.
- Freites, Néelson (1992a), "Propuesta de objetivos y funciones para las direcciones de línea de la Fundación Foncofin", PNUD, Caracas.

— (1992b), "Aproximación al diagnóstico organizacional de Foncofin y algunas propuestas de cambio", PNUD-Foncofin, Abril, Caracas.

*Gaceta Oficial*, República de Venezuela (1989), N° 34.328, Año CXVII, Mes 1, Caracas.

— (1995), N° 35.681, Año CXXII, mes VI, del 28 de marzo, Caracas.

Iraza, Mauricio (1989a), "Los programas de apoyo a las microempresas en Venezuela", Pnud, Mayo, Caracas.

— (1989b), "El programa crediticio de Foncofin", Seminario "El Financiamiento de Microempresas en Venezuela y América Latina, La Experiencia de los Programas de Crédito", Fudeco, abril, Barquisimeto.

Kliksberg, Bernardo y Padrón, Marisela (1989), "Proyecto de Ministerio del Trabajo y de Desarrollo Social", CLAD-Ministerio del Trabajo, Mimeo, Caracas.

Kliksberg, Bernardo y Sulbrant, José (comps. 1984), *Para investigar la administración pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid.

López, Víctor (1992), "Una década del sector formal e informal de la economía en Venezuela, 1982-1991, Algunas consideraciones básicas sobre la estimación de la demanda potencial global de la microempresa popular y de los trabajadores por cuenta propia", Mimeo, Foncofin.

MINFAM (1987), "Programa de Inserción del Joven y la Mujer de Escasos Recursos al Proceso Productivo, Síntesis Operativa", Dirección General Sectorial de Atención al Joven, Ministerio de la Familia, Mimeo.

— (1989), "Programa de Desarrollo Social", PNUD-Gobierno de Venezuela, Ministerio de la Familia, Mimeo, junio, Caracas.

Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo (1974), "Estado y políticas públicas en América Latina, Sugerencias para su estudio", CEDES/GE, CLACSO N° 4, Buenos Aires, En Kliksberg y Sulbrandt (comps. 1984).

Oszlak, Oscar (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos, reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol.3, N° 2, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (Comp. 1984), *Teoría de la burocracia estatal*, Editorial Paidós, Buenos Aires.