

Domingo Méndez Rivero*

Reinventando el Gobierno

FONCOFIN, la sociedad civil y los gobiernos locales



Las presentes líneas pretenden analizar una experiencia de tres años en la que mediante una relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil y de los Gobiernos Locales, se ha ejecutado un programa de apoyo a la economía popular. Desde el punto de vista del Estado el programa se ha ejecutado mediante el Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN), ente adscrito al Ministerio de la Familia y del Desarrollo Social. FONCOFIN ha actuado como banco de 2do. piso para los Organismos Gubernamentales Locales y No Gubernamentales (en lo sucesivo OI's, Organismos Intermediarios) que operan como bancos de 1er. piso para microempresas.

Tres actores entonces están envueltos en los programas de apoyo a la economía popular en Venezuela. El Estado, las Organizaciones Intermediarias (OI's) y los grupos-meta de los programas de apoyo, los microempresarios. Es necesario un intento de caracterización de las fases actuales del proceso que atraviesan esos actores. Sólo a partir de esa contextualización podemos esbozar algunos de los logros, debilidades y desafíos sobre el accionar de las OI's y el Estado, en materia de apoyo a la economía popular.

INFORMALIZACION COMO FENOMENO MASIVO EN VENEZUELA

El fenómeno de informalización de la fuerza de trabajo, entendido éste como el lanzamiento creciente de trabajadores fuera del marco institucional-nacional que regula las relaciones capital/trabajo, es un fenómeno relativamente reciente en Venezuela. (1) Mientras que en el resto de América Latina el debate sobre el así llamado Sector Informal Urbano se remonta a mediados de la década de los setenta, en Venezuela no es sino hacia mediados de los ochenta cuando se comienza a estudiar y actuar sobre este fenómeno. Esto no fue sino una expresión de la realidad. Hacia 1975 el porcentaje de informales (2) en Venezuela se situaba

en más de diez puntos por debajo del promedio para todo el resto de América Latina (19.6 vs. 30%). Este "retraso" no tiene un valor como dato de conocimiento, sino como constatación del carácter heterogéneo de Venezuela frente a otros países latinoamericanos, en relación a un cúmulo de variables macroeconómicas. Más adelante veremos que este retraso apunta la especificidad de la informalización en Venezuela como un fenómeno no necesariamente asociado causalmente al crecimiento de los niveles de pobreza en el país (3), y sí, en cambio, fuertemente asociado a los cambios estructurales a nivel macroeconómico, experimentados por la economía venezolana durante la década de los ochenta.

Son las características que estos cambios estructurales le imprimieron al fenómeno de la informalización en Venezuela, lo que nos interesa destacar en esta parte, como un intento de caracterización general del sujeto de los programas de apoyo. — Lo primero que llama la atención es la rapidez del fenómeno en Venezuela. Mientras en 1975 el empleo informal montaba a 19.6%, sobre el total de población empleada, en 1988 ascendió a 39.6%, y para el segundo semestre de 1990 se colocó en poco más del 40%.

— Dentro del crecimiento del sector informal el mayor dinamismo en la fase de su crecimiento acelerado fue experimentado en el sub-sector de microempresas, tanto en su nivel de empleo, como en el número de microempresas (4).

— Mirando el crecimiento de las microempresas según rama industrial, se observa que es en aquellas ramas típicas de la producción, interindustrial (químicos o materiales de construcción, por ejemplo) donde más aceleradamente ha crecido el empleo informal. En otras palabras, en industrias que producen bienes para consumo de los hogares (calzado, vestido, comida) el crecimiento ha sido relativamente menos acelerado.

A partir de 1984 el empleo en microempresas se hace sensible al comportamiento del PTB, pero en términos positivos, es decir, a medida que crece el PTB crece el empleo en microempresas y viceversa. **Las microempresas se comienzan a comportar entonces en términos estadísticos generales como cualquier empresa sensible al vaivén de la política económica.**

En los quince años en que se verificó la "aparición" de la informalidad en Venezuela, el nivel educativo de los informales ha crecido —en términos de educación formal— significativamente; mientras que el número de personas con algún nivel de educación superior era de menos de 1% en 1975, en 1988 esta proporción ascendió a casi el 7%; y los analfabetos descendieron de casi 25% a menos de 6%, bien por debajo del promedio nacional de analfabetismo para el mismo año.

Debe quedar claro que nosotros no estamos afirmando que en Venezuela todo lo que es considerado estadísticamente como empleo informal responde a las características enunciadas anteriormente. Obviamente en Venezuela hay informalización que responde a actividades de sobrevivencia. Sí en cambio afirmamos que una parte significativa del empleo informal en Venezuela tiene lazos **muy formales** con el aparato mal llamado formal.

Son estos hallazgos los que introducen seriamente la discusión sobre políticas. El programa de apoyo a la economía popular no representa una suerte de "pañitos calientes" frente al programa de ajuste estructural y estabilización de la economía. Tiene impactos desde el punto de vista de la política económica, que son evidentes y que lo convierten en un programa de carácter estratégico de la política social.

EL ESTADO VENEZOLANO: CRISIS DE GERENCIA DE LA CRISIS

El 27 de febrero marca un hito en la historia social venezolana. Mucho se ha escrito sobre las dimensiones de lucha social que se desarrollaron en tan tristemente celebre fecha. También se ha escrito mucho sobre sus causas económicas, sociales, políticas, antropológicas, etc. Acá no queremos repetir lo que ya hoy son lugares comunes entre los analistas venezolanos. Afirmamos simplemente que los mencionados hechos fueron una especie de toma de conciencia colectiva de que los principios de organización de la sociedad venezolana vigentes desde 1943 estaban totalmente agotados. No es que se agotaron ese 27 de febrero, ni que ese día explotó la crisis. Simplemente ése fue

el día en que cobramos conciencia de que la sociedad venezolana ya no sería jamás la misma. Que la interrelación entre sus actores había cambiado, también, estructuralmente.

¿Qué fue lo que cambió? Para los fines de este escrito, queremos resaltar que el cambio fundamental planteado fue el de las relaciones del Estado con la sociedad civil. Digamos de una vez que en este apartado no queremos calificar esas relaciones, no queremos valorarlas, sino sólo reseñar los nuevos límites experimentados por el Estado en esa relación.

El Gobierno que le propone a la sociedad venezolana un futuro de economía abierta y liberalizada no lo hace por razones de moda ideológica. Lo hace porque no hay otra salida. Por otra parte la inexistencia de otra salida, a mi juicio, nada tiene que ver con un supuesto chantaje o imposición del Fondo Monetario Internacional, sino por necesidades internas del sistema político venezolano y que podríamos resumir de la siguiente manera:

- En febrero de 1989, el Estado (5) venezolano (cualquiera que hubiese sido el gobierno de turno) se encuentra con un país de democracia estable, por lo tanto, con grupos de interés ampliamente desarrollados y con gran influencia en la toma de decisiones colectivas, como, por ejemplo, CONINDUSTRIA y la CTV (6).
- Es un Estado que enfrenta demandas sociales de todo orden, de todo tipo, y provenientes de los sectores sociales más disímiles; por lo tanto, no pocas veces tiene que procesar al mismo tiempo, y a veces en el mismo lugar, demandas contradictorias e ineficientes desde el punto de vista de los intereses generales de la sociedad.
- Es además un Estado con menos recursos, relativamente hablando, debido a la baja en la renta petrolera. Es un Estado que no sabe gerenciar en semejante clima, salvo en áreas muy contadas y especializadas como la industria petrolera, por ejemplo. Pero donde es más grave su deficiencia gerencial (en personas y métodos), donde la gerencia es casi inexistente, es en el terreno de la política social. Repartir dádivas en la abundancia es fácil; pero tremendamente complicado es hacerlo en la escasez de recursos, máxime si se está fren-

te al cúmulo y la diversidad de necesidades que planteaba y plantea la sociedad venezolana.

Es éste el contexto en el que el Estado busca establecer una nueva relación con ciertos sectores de la sociedad civil. No nos engañemos, es el Estado el que toma la iniciativa de buscar gerentes sociales donde quiera que se encuentren. También es cierto que los centros gerenciales y gerentes de política social disponibles están dispuestos a entrar en una nueva relación con un Estado que en el pasado vieron como antagonista u obstáculo, en el mejor de los casos.

Es esta fuerza de la necesidad la que

condiciona y especifica el rol de las OI's en la ejecución de un programa como el de Economía Popular. Las OI's —entre las que se encuentran grupos tan aparentemente disímiles como CESAP, la Fundación Mendoza y FUDECO, por mencionar a tres de los más importantes— pasan a ser co-gerentes de intereses generales de la sociedad.

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: DE LA EDUCACIÓN POPULAR A LA INGENIERÍA SOCIAL

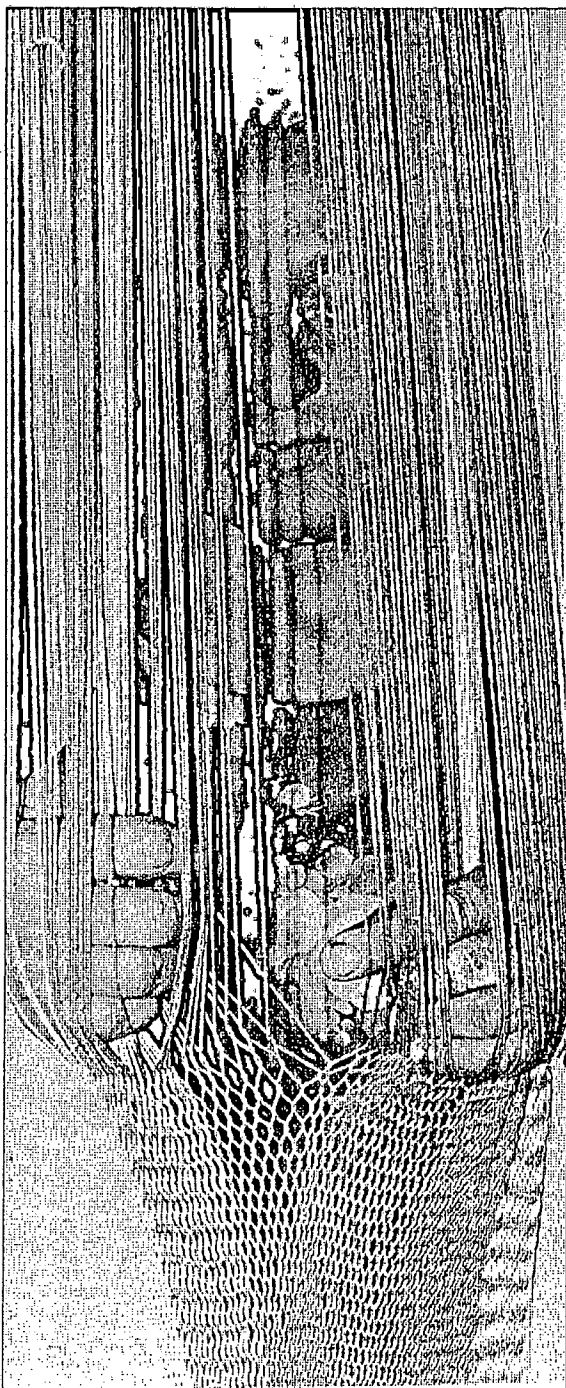
Desde la posición meramente contestataria, que era el tono general de algunas organizaciones que hoy son conocidas como organizaciones no-gubernamentales —buena parte de las cuales están hoy ejecutando el programa de apoyo a la economía popular a través de convenios con FONCOFIN— era sumamente fácil el disponer planes de acción en una sola línea y con una sola situación-objetivo.

El clima ideológico de los setenta y de comienzos de los ochenta eran propicios para lo anterior. La aparente fortaleza de la revolución cubana, a pesar de los efectos de la pátina del tiempo, y la novedad de la revolución nicaragüense, no dejaban lugar para otra cosa que pensar que cierto sector de los OI's eran un aporte más, singular es cierto, pero aporte al fin, en la construcción de la nueva sociedad.

Años y años de educación popular no dieron como resultado la tan esperada concientización y conversión de las masas, sino algo más modesto, pero a mi juicio más significativo e importante. El fomentar que nuestra gente, los sectores populares, aprendieran a gerenciar su capacidad humana a plena capacidad.

Cuando, a partir de la acción concientizadora, se esperaba que las masas se revelaran, el pueblo en cambio aprendía a negociar con el Concejo Municipal (a veces bajo ciertas miradas desaprobatorias) cualquier salida viable (y aquí lo clave es la palabra viable) a cualquier problema real, o aprendía a gerenciar una unidad de consumo (y aquí lo clave es la palabra gerencia), para abaratar el costo de la comida en su comunidad.

Esta desproporción entre el efecto y la causa introdujo, a mediados de los ochenta, lo que yo me atrevería a llamar el cansancio



metodológico en el seno de algunos de los Ol's más importantes. Cansancio por una práctica y unos valores, animados de la mejor buena voluntad, pero carentes de toda eficacia política. Los métodos no servían ni siquiera para lo que pretendían ser eficaces. Se pretendía que el pueblo se diera cuenta de su opresión, y el pueblo simplemente pretendía maniobrar en medio de la crisis y salir adelante aunque fuera individualmente.

Este cansancio metodológico corrió aparejado con una creciente profesionalización de los miembros de las ONG's. Profesionalización exigida por las crecientes demandas, en número y calidad, a las que se enfrentaban en su accionar (7).

El "choque" entre estas dos realidades al interior de esos Ol's no fue fácil. Por el contrario, tuvo costos personales e institucionales que aún hoy se resienten. Pero a mi juicio, el balance es positivo. Cuando la sociedad y el Estado necesitaron gerentes sociales, críticos del pasado, pero todavía comprometidos con las mejores aspiraciones de los sectores populares, los encontró formados y con profundo conocimiento de la realidad social del país.

Esta era la realidad al interior de las Ol's venezolanas cuando asumieron parte de la gerencia del programa de Economía Popular, y esto sin ninguna duda acentuó rasgos que se venían perfilando y exigiendo al interior de las mismas:

- La necesidad de establecer controles de gestión sobre planes de acción verificables cuantitativamente, frente a las utopías difusas y poco concretas del pasado (economía de solidaridad, circuitos económicos locales, y otros devaneos owenistas y fourieristas que animaban las discusiones de entonces) **tiene necesariamente un impacto sobre su estilo de trabajo**. Un programa que ha de cumplir metas, lo cual requiere que se introduzcan correctivos a tiempo, tiene que centrarse en el "principio de realidad" frente a las situaciones que enfrenta. En nuestro caso concreto, por ejemplo, las discusiones sobre la bondad o no de niveles relativamente elevados de tasas de interés no son un problema de "ideas" sino de supervivencia del programa, de una atención real a la tasa de inflación, a las modificaciones jurídicas que experimenta el sistema financiero nacional, la política monetaria emanada del Banco Central de Venezuela, las relaciones con organismos multilaterales, etc.
- El criterio de legitimación de los programas **tiene necesariamente que cambiar**. Ya no se trata de quién es el más habilidoso sofista en una discu-

sión ideológica, sino el logro concreto de mejoras en el nivel de vida de los sectores populares y en las oportunidades de ejercicio de la creatividad popular; esto es lo que cuestiona o reafirma en la realidad concreta, la legitimidad de lo que hacen las Ol's.

La des-maniqueización de la visión sobre la sociedad, en la cual se veían a los buenos (las Ol's obviamente) y a los malos (el Estado y los partidos políticos por ejemplo) sin ningún respeto hacia lo difuso que la realidad puede ser, es un rasgo que se acentúa y tiende a perpetuarse más y más, en la medida en que se interacciona concretamente con elementos de los centros decisores del país. Esto los ha introducido en el mundo político real, con todo y sus riesgos, pero siendo el lugar de las decisiones colectivas que afectan al grupo-meta de sus proyectos, los sectores populares, es un ámbito ineludible para las Ol's.

Como decía, éstas no son más que tendencias al interior de las organizaciones. Aún se resienten los conflictos del pasado y en algunos están latentes y casi que a punto de volver de nuevo a la agenda de sus discusiones. Es esto justamente lo que también plantea desafíos a unas Ol's que ejecutan un programa de apoyo a la economía popular, y a FONCOFIN, como ente rector del Estado.

FONCOFIN, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Luego de tres años de ejecución del programa no es una exageración afirmar que FONCOFIN ha sido exitoso en ese esfuerzo que durante este gobierno han iniciado algunos entes del Estado. Hemos puesto nuestro pequeño grano de arena en el esfuerzo de reinventar al gobierno. Reinventarlo en el sentido de lograr una relación clara y transparente con la población meta del programa, los microempresarios, y una relación cada vez más sólida y fructífera con nuestros compañeros de ruta, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de los gobiernos locales.

Varios hechos apuntalan las afirmaciones anteriores y abren mayores retos en el futuro.

- Hoy existen convenios con 68 organismos gubernamentales y no gubernamentales para la ejecución del programa. Aún no se ha completado una evaluación exhaustiva del impacto de lo anterior. No obstante, resulta obvia una utilización más eficiente de los recursos del Estado a través de canales de distribución más cercanos y más conocedores de las necesidades de

las comunidades como son los que tienen los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales.

- El impacto del programa va más allá de la nueva creación de puestos de trabajo por importante que esto pueda ser. Los logros abarcan metas que van desde los aspectos sico-sociales de la crisis hasta los que están en línea con las políticas de apertura comercial y liberalización de la economía. Así como un pequeño crédito a una empresa familiar abre un horizonte de futuro para el grupo familiar, en un país donde los mecanismos tradicionales de ascenso social están obstruidos, también es cierto que varios microempresarios del Estado Lara están exportando su producción al Caribe y Estados Unidos.
- Un tercer elemento que quisiéramos resaltar son las redes de relación institucional nacional e internacional que FONCOFIN ha logrado establecer. Todas están caracterizadas por dos ideas básicas: relacionarnos con los "bolsones de excelencia" que existen en el país a fin de "contagiarnos" de sus culturas organizacionales y, en el plano internacional, hacer todos los esfuerzos posibles por dejar de ser, en un plazo perentorio, una carga para el presupuesto ordinario del Estado. En este sentido se inscriben nuestras relaciones con COVENIN para lograr unas normas industriales susceptibles de ser aplicadas a la realidad de la microempresa, por un lado, y las gestiones que se realizan con el BID y la Corporación Andina de Fomento, a fin de concretar este mismo año una operación de crédito por unos 100 millones de dólares, lo que, además de masificar el programa, nos permitirá a FONCOFIN cubrir con creces su presupuesto operativo. En este mismo orden de ideas hoy contamos con la Consultoría Gerencial Estratégica que nos proporciona un grupo de calificados expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Finalmente hoy estamos frente a una institución internamente sólida; se trata probablemente de uno de los entes del Estado con mayor número de profesionales jóvenes (el promedio de edad supera escasamente los 33 años) formados en universidades de prestigio nacional y, en varios casos, también internacionales. FONCOFIN es, después del Metro y PDVSA, el único otro ente del Estado que ha logrado precisar su Visión, Misión, Valores y Principios organizacionales. Un nuevo organigrama recientemente aprobado por la Junta Directiva permitirá atender

con eficacia los "dos corazones" de FONCOFIN, su actividad financiera y la relación con sus clientes inmediatos: Organismos No Gubernamentales, Organismos de los Gobiernos Locales, Movimiento Cooperativo y los nuevos desarrollos en Proyectos Rurales y de Desarrollo local.

De estas realidades se desprenden también retos importantes:

- Debemos ampliar el número de organizaciones en convenio para ejecutar el programa, y al mismo tiempo profundizar en la calidad de los servicios que prestamos a las OI's. Debemos superar la fase fiscalista y ampliar nuestra capacidad de asistencia técnica. Esta es la única manera de seguir reforzando a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil.
- Debemos ampliar el conocimiento de nuestros propios impactos a través de sistemas precisos de información y feed-back de sus clientes, con sistemas de información que impacten la formulación de políticas.
- Debemos ser definitivamente rentables en términos institucionales y en términos financieros. Desde el punto de vista institucional la meta es que FONCOFIN sea una institución "venezolana y primer-mundista". He allí la necesidad de ampliar nuestra red de relaciones institucionales nacionales con organizaciones de probada excelencia, calidad y transparencia en el manejo de los recursos. Desde el punto de vista financiero, y dado su carác-

ter estratégico en la política social, el programa debe permanecer en el futuro, pero sin ser una carga más, ineficiente y letárgica, para el presupuesto ordinario del gobierno.

- Debemos profundizar nuestro principio organizacional de mejoramiento profesional continuo para todo nuestro personal; sólo así podremos hacer permanente lo que comenzó casi como una experiencia piloto. Internamente FONCOFIN debe poner también su grano de arena para formar el funcionario público moderno eficiente y efectivo que la sociedad reclama a gritos. El funcionario que resuelve problemas, no que los crea. Si logramos esto en medio de la tremenda crisis política que atraviesa el país, habremos contribuido modesta pero decisivamente a reinventar el gobierno.

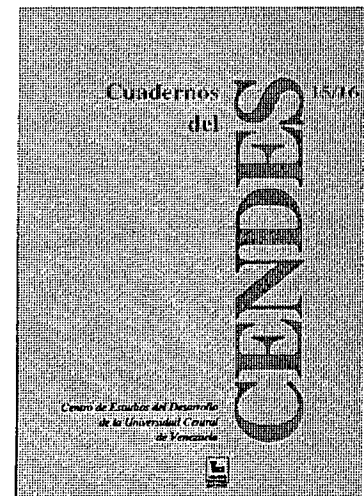
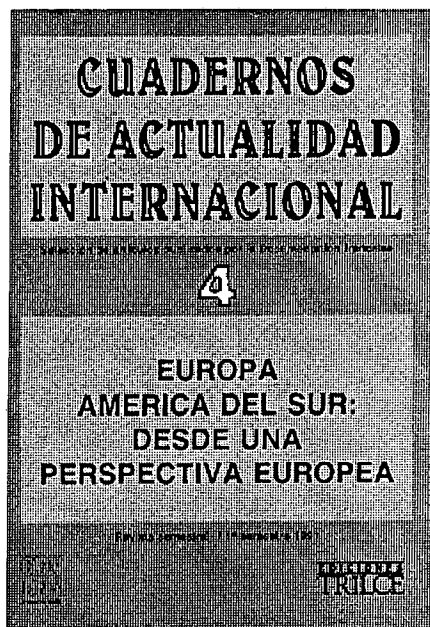
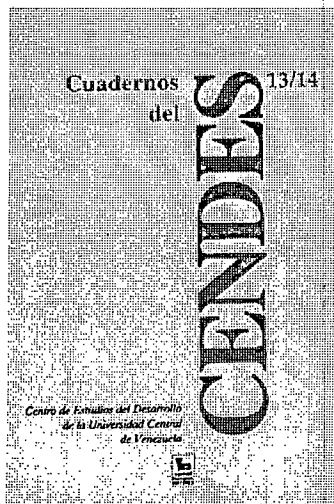
Superada la fase de aprendizaje mutuo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos locales, vamos decisivamente a una etapa de mayor madurez en la relación, no exenta de conflictos, pero plena de posibilidades para hacer bien nuestro trabajo, y para contribuir a que se liquiden la pobreza y el subdesarrollo en Venezuela.

* Director Ejecutivo de FONCOFIN, Coordinador de AUGÉ-CESAP.

1. Cifras y consideraciones de esta parte están tomadas de: Méndez Rivero, Domingo. "Informalization of the Venezuelan labor force: malfunctioning labor markets or

changes in the labor-capital relationship? A Historical inquiry for the period 1975-1988". Mphil. Thesis. Institute of Social Studies. The Hague, June, 1991.

2. Medido según los criterios del PREALC: autoempleados, servicio doméstico y microempresas (entre 5 y 10 trabajadores según el país de que se trate).
3. Esta afirmación es controversial si se mira desde la perspectiva de lo que tradicionalmente se entiende en América Latina por sector informal urbano (enfoque de PREALC); en todo caso no debe entenderse en el sentido de que hay una relación causal entre informalidad y mejores condiciones de vida para la población involucrada. Para una discusión sobre bases empíricas del caso venezolano, ver: Cartaya Vanessa. La pobreza y la economía informal: casualidad o causalidad?. Simposio IESA. Caracas, 1989 (mimeo).
4. Medido por número de microempresarios.
5. El soporte teórico de las breves observaciones que aquí presentamos está inspirado en los planteamientos de Mancur Olson. The rise and decline of nations. Polity Press. Oxford, 1988 (2nd edition), y Offe Claus. Disorganized Capitalism. Polity Press. Oxford, 1985.
6. Ambos grupos son, todavía hoy, tremendamente activos y eficaces en su oposición a los intentos del gobierno y el Estado, por adelantar un proceso de ajuste estructural macroeconómico en Venezuela.
7. A diferencia de otros países latinoamericanos en los que los profesionales fueron los fundadores de Organismos no Gubernamentales, en el caso venezolano su personal original fue mayoritariamente compuesto por un voluntariado cuya profesionalidad no era en todo caso el rasgo distintivo predominante, y en más de un caso estaba completamente ausente.



Información:
Departamento
de Publicaciones
Telf. 752 35 20