

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS

ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y ECONOMÍA POPULAR:
ANÁLISIS POLÍTICO DEL CASO VENEZOLANO
ENTRE 1989 Y 1997

Trabajo especial presentado como requisito parcial para optar al Título de
Magister en Ciencias Políticas.

Autora: Lic. Claudia Pilonieta Blanco

Tutor: Jorge Luis Dávila Rojas

Mérida, 1999

S E R B I U L A

*"En último término, la solución a los problemas
no consiste en hacer ni en dejar de hacer,
sino en comprender,
porque donde hay comprensión
no hay problemas"*

Anthony de Mello

Agradecer,

mostrar gratitud por un bien recibido....,

parte de reconocer a aquel o aquellos que generosamente dan de si mismos para acompañar en el develamiento de ese bien que se recibe.

Así, debo entonces volver la mirada hacia atrás, y empezar a reconocer a

muchos que desde hace algunos años, comenzaron a mostrarme

que la capacidad de comprensión es uno de esos bienes, que se nos da adorablemente unido a otro, el descubrimiento de "nuevas" situaciones que requieren ser comprendidas.

Reitero que son muchas las personas que me han acompañado y a todas les manifiesto mi más sincero agradecimiento.

*A propósito de este trabajo y de los estudios de posgrado, quisiera dar gracias de manera especial a **toda mi familia**,*

porque me ha acompañado en esto desde siempre.

*Al **Dr. José Juan Rivas Belandria** porque me llevó decididamente al encuentro con los estudios académicos de las Ciencias Sociales.*

*Al **Departamento de Sistemología Interpretativa**, en especial a **mi tutor y al Profesor Alejandro Ochoa**, por el contagioso, estimulante e incansable empeño que hacen por comprender lo que nos ocurre.*

A quienes compartieron sus ideas personalmente regalándome tiempo para entrevistas, conversaciones y discusiones y a quienes se dedicaron a escribirlas, por que son esas ideas las que, en gran parte, posibilitan que esos bienes se manifiesten.

*A los **amigos de Paldela** por arriesgarse a compartir ese proyecto, aún no bien definido, pero que sin duda ha nacido para cultivar y cuidar esos bienes y otros más que se nos han dado y por los cuales nuevamente agradezco a todos.*

*Y finalmente, a **Gustavo** por acompañarme a cuidar del bien más grande que se nos ha dado a los seres humanos, el amor por el otro.*

Claudia

RESUMEN

El presente trabajo consiste en el análisis político de los programas de apoyo a la economía popular implementados por el Estado venezolano entre 1989 y 1997, teniendo como punto de atención, el comportamiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Se parte constatando empíricamente, la coexistencia de dos tendencias de apoyo a la economía popular, que hemos denominado la *Economía del Microcrédito* y la *Economía de la Solidaridad*, las cuales reflejan una aparente ambigüedad del discurso Estado en relación con el fortalecimiento de la sociedad civil. Cómo comprender esta ambigüedad será la interrogante a responder con el trabajo.

Siguiendo la metodología weberiana de tipos ideales, la aparente ambigüedad del Estado es discutida a la luz de tres modelos: el *neoliberal*, el *asociativo* y el del *Estado de Bienestar*, resaltando en cada uno de ellos lo que es primordial para el trabajo, i.e., la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Ninguno de los tres modelos logran dar cuenta de esta situación. Sin embargo, como producto del propio contraste, veremos emerger aquello que no puede ser comprendido por el modelo y que nos permite proponer una hipótesis explicativa. Ésta, hace posible trascender el problema de la ambigüedad del discurso del Estado para plantear más bien una coherencia a su favor, en la medida en que el *fortalecimiento de la sociedad civil por la vía del apoyo a la economía de los sectores populares se entienda como una propuesta para enfrentar el inmenso problema de exclusión en la que se encuentra buena parte de la población venezolana*. Enfrentamiento que se hace apelando a una solidaridad, que muestra unos límites imprecisos, y que por ello reta al pensamiento político, porque se trata en fin de cuentas, de la discusión en torno al orden posible para nuestras sociedades latinoamericanas.

INDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I:	10
TENDENCIAS DE LA PROMOCIÓN Y APOYO DEL ESTADO A LA ECONOMÍA DE LOS SECTORES POPULARES EN VENEZUELA: 1989 - 1997	
1.- La Economía del Microcrédito	11
2.- La Economía de la Solidaridad	24
3.- La relación Estado - sociedad civil a partir de la Economía del Microcrédito y de la Economía de la Solidaridad.	32
CAPITULO II	44
EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS TENDENCIAS DEL APOYO A LA ECONOMÍA DE LOS SECTORES POPULARES: ¿AMBIGÜEDAD DEL DISCURSO DEL ESTADO?	
1.- El apoyo a la economía de los sectores populares en Venezuela: una visión desde el neoliberalismo.	49
1.1. Las ideas neoliberales sobre el hombre, el Estado y la sociedad civil.	49
1.2. ¿Es posible superar la ambigüedad?: hacia el “fortalecimiento de la sociedad civil” a partir de la integración económica de los sectores populares.	53
2.- UNA VISION ASOCIATIVA DEL APOYO A LA ECONOMÍA DE LOS SECTORES POPULARES.	59
2.1. Las ideas del modelo Asociativo sobre el hombre, el Estado y la sociedad civil.	59
2.2. Reconsiderando la ambigüedad del discurso del Estado desde una visión asociativa: hacia el “fortalecimiento de la sociedad civil” a partir de una integración social, económica y política de los sectores populares.	70

CAPITULO III	74
EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO CONDICIÓN DE POSIBILIDAD PARA EL SURGIMIENTO DE LA SOLIDARIDAD: UN CAMINO DE INCLUSIÓN PARA LOS EXCLUIDOS.	
1.- La invención de la solidaridad en el siglo XIX: el modelo del Estado de Bienestar	77
1.1.- Las críticas al modelo.	82
1.2.- La crisis del Estado de Bienestar	83
1.3.- La relación entre el Estado y la sociedad civil.	85
1.4.- La solidaridad: ¿camino de salida?	87
2.- La promoción de la economía de los sectores populares y el fortalecimiento de la sociedad civil en Venezuela: ¿una respuesta del Estado al problema de la exclusión?	91
3.- ¿Es posible pensar que la solidaridad puede ser un camino de salida a “nuestra” situación de exclusión?	99
CONCLUSIONES	101
REFERENCIAS BIBLIOHEMEROGRAFICAS	106
ANEXOS	
ANEXO No. 1: Cambios en los criterios aplicados en los convenios de la ejecución delegada entre FONCOFIN y ONGs y OGs intermediarias del Programa de Apoyo a la Economía Popular.	115
ANEXO No. 2 : La Cumbre del Microcrédito. Washington D.C. Febrero 1997.	116
ANEXO No. 3: El discurso de los Organismos Multilaterales sobre el apoyo a la economía popular.	117
ANEXO No. 4: Componentes y otros detalles del Programa para el Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria.	122
ANEXO No. 5: Cuadro comparativo entre el Programa de Apoyo a la Economía Popular (PAEP) y el Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria (PDAES) propuesto por FONCOFIN	123

*Debe quedar claro que las ONGs
no somos el brazo ejecutor del Estado.
Somos las manos creadoras de la sociedad.*

*Armando Janssens
Presidente del Grupo Social CESAP¹*

INTRODUCCION

Con la investigación que presentamos en estas páginas buscamos contribuir a la comprensión del comportamiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil en Venezuela, partiendo del análisis político de un campo empírico particular, a saber: las políticas de apoyo a la economía de los sectores populares² implantadas por el Estado venezolano en el período comprendido entre 1989 y 1997.

En nuestro país, el año 1989 ha sido entendido como la fecha de referencia para señalar un cambio de orientación aparentemente radical de la política económica y social del Estado; cambio que se vio reflejado en el programa de ajuste económico de corte neoliberal, propuesto ese año durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez. En forma prácticamente simultánea con la ejecución de dicho programa, se sucedieron protestas violentas de la población, como el “Caracazo” de febrero de 1989, y alzamientos violentos de una parte de las fuerzas militares, en forma de intentos de golpe de Estado, que desestabilizaron política y económicamente al país en el comienzo de la década de los noventa. Así se inició uno de los períodos de crisis política más resaltante de nuestra historia reciente.

Por otra parte, también se podría constatar, precisamente a partir de esos años, el surgimiento, con mayor fuerza y protagonismo, de distintas formas institucionalizadas de

¹ El Grupo Social CESAP (Centro al Servicio de la Acción Popular) es una de las organizaciones no gubernamentales venezolanas más antigua y de mayor cobertura nacional. Esta organización va a jugar un papel muy importante en la presente investigación.

² “Lo popular” en este trabajo se tomará en su vinculación intuitiva con sectores pobres o sectores de escasos recursos, los cuales, de acuerdo con el discurso del Estado, son aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

la llamada sociedad civil, cuya naturaleza tan variada y al mismo tiempo confusa (tanto desde la discusión teórica como desde el campo empírico) hace difícil una distinción precisa. Sin embargo, se podrían incluir dentro de ella, con cierto grado de acuerdo implícito, a las llamadas, en términos amplios, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs)³.

En torno a esta situación que se va dibujando por la coincidencia histórica de los tres hechos mencionados (el ajuste económico estructural, la crisis política y el surgimiento de formas institucionalizadas de la sociedad civil), se ha venido haciendo notoria y consensual la discusión sobre la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Dicho consenso se sostiene en el acuerdo entre los distintos actores involucrados en que ese tema requiere ser pensado. Sin embargo, no indica necesariamente un acuerdo en cuanto a los contenidos y a la forma misma de la relación. De hecho, la situación general que se debe enfrentar, tanto al acercarse al campo académico como al campo empírico —señalamiento que hacen diversos autores que se han dedicado a pensar este tema— presenta al menos dos características: por un lado una confusión y ambigüedad en el uso, definiciones y contenido de los términos; y por el otro, la siempre presente discusión sobre la *existencia* (concreción) o no de la sociedad civil y del Estado moderno euro-occidental en nuestras realidades latinoamericanas⁴.

En este sentido creemos importante hacer algunas precisiones. En primer lugar, en este trabajo no pretendemos hacer a las ONGs sinónimo de la sociedad civil, ni considerarlas como los actores más importantes dentro de ella. Sólo partimos de la constatación empírica de que en el lenguaje de políticos, académicos, de miembros de

³ Como veremos a lo largo del desarrollo de la investigación, se hará uso del término ONG para distinguir de manera amplia a las organizaciones que no son parte del Estado. Sin embargo, esto no pretende negar la discusión en relación con el problema de distinguir los distintos tipos de ONGs que se han ido constituyendo en Venezuela. Cuando se introduzca el primer capítulo se notará la distinción básica que hacemos en este trabajo al menos en dos tipos de organizaciones, a saber, las organizaciones intermediarias o de desarrollo y las organizaciones comunitarias de base.

⁴ Generalmente este punto va acompañado de la gran interrogante en relación con la existencia o no de las mismas condiciones históricas de posibilidad, tanto del Estado como de la sociedad civil, en nuestros países. En otras palabras, el asunto parece centrarse en: ¿porqué hacer uso de términos que sólo fueron posible bajo ciertas condiciones históricas de algunas sociedades en realidades que de ninguna manera han vivido el mismo proceso histórico de aquellas?

esas organizaciones, de empresarios, de funcionarios del Estado y de organismos multilaterales, de representantes de la Iglesia, y de la gente común, aparece la vinculación inmediata de estas organizaciones con la sociedad civil; sin que por ello se obvие el gran problema que significa para el investigador, intentar responder si cada uno de esos actores tiene claro a lo que se refiere cuando hace uso del término de sociedad civil y si esas concepciones son compartidas entre ellos. Y en ese sentido coincidimos con Jenny Pearce (1996) en que el concepto como tal no puede ser descartado pero tampoco debe ser asumido sin crítica alguna. Esta autora señala que en su uso corriente, "... el término sociedad civil continúa siendo ambiguo, confuso y polémico, ya que tiene multitud de significaciones para multitud de personas. Sin embargo, potencialmente tiene un gran alcance en la teoría y en las acciones políticas" (1996, 81). Así, a pesar de que el discurso de la sociedad civil se nos presenta cada día con más frecuencia polémica y confusamente, lo que sí parece cierto es que al menos por la vía del lenguaje, está apareciendo en la base de los cambios de la cultura política del presente⁵.

La segunda precisión es la siguiente: vincular a estas organizaciones sociales con la sociedad civil no significa que postulemos afirmativamente que, contrario a lo que afirman algunos autores⁶, la sociedad civil en Venezuela sí existe. El hecho de hacer una

⁵ Incluso este último punto se presta para diversas interpretaciones. Graciela Soriano de García Pelayo (1997), propone una interpretación según la cual el uso reiterado del término "sociedad civil" con alguna intención, puede ayudar a crear condiciones de homogeneidad como las que exigiría la integración eventual del mundo por venir desde una perspectiva global. Por otro lado, Uribe y Lander (1991) sostienen que enfrentamos cambios en el sistema político venezolano y de su marco simbólico-cultural ante los cuales los nuevos grupos sociales (como los grupos ecológicos, organizaciones económicas de base, de salud alternativa, asociaciones de vecinos, etc.), crean nuevas maneras de constituirse los hechos políticos que tienen como proceso central la diversificación moderna y a la vez pos-moderna de ámbitos de creación de sentido.

⁶ Ciertamente hay posiciones encontradas en este nivel de la discusión, lo que hace a este punto problemático para quien incursiona en la investigación sobre la sociedad civil. Porque, ¿cómo acercarse a un fenómeno que de seguro se nos presenta en el lenguaje cotidiano y que se manifiesta en formas concretas de organización social pero que no encaja dentro de las elaboraciones teóricas?, ¿cómo entender en nuestro caso particular que en el año 1993 se realizara el *I Encuentro Nacional de la Sociedad Civil* aunque para muchos en Venezuela la sociedad civil no existe?, ¿cómo explicar que gran parte de los asistentes al evento y de los protagonistas de muchas acciones sociales que normalmente pasan desapercibidas se identifiquen como parte de la sociedad civil?. Sin pretender cuestionar tan profundamente quizás podríamos sostener junto con Graciela Soriano de García Pelayo (1997), que la sociedad civil en Venezuela ciertamente no es una realidad (en su connotación europea) sino la manifestación de un deseo. Sin embargo, creemos que si no se profundiza en este tipo de tesis y en el

constatación empírica en el discurso no puede llevarnos a mostrar su realización concreta en forma acabada, mucho menos si esa presencia a nivel de discurso se interpretara sólo como la manifestación de un *deseo* por tener una sociedad civil. En este caso, a lo máximo que podríamos apuntar es a intentar comprender cómo esas ONGs pueden ser parte de la sociedad civil. Sin embargo, ni siquiera intentaremos mostrar eso en términos positivos. Como se explicará más adelante, lo que queremos es ganar comprensión explicativa, más no determinista, sobre un fenómeno que, como ya apuntamos, se nos presenta confuso y ambiguo.

Ahora bien, esa ambigüedad, confusión y polémica e incluso la discusión de la existencia o no de la sociedad civil no deja de afectar también al discurso de la Reforma del Estado; esta es la tercera precisión. Tal como lo concebimos en este trabajo, la relación entre Estado y sociedad civil (en cualquiera de las posiciones teóricas que discutiremos) es entendida como una relación bidireccional en la que cualquier cambio necesariamente afecta a los dos polos de la relación y redefine la relación misma. Esta relación bipolar no pretende ser cerrada a la inclusión de otros actores, por ejemplo, los partidos políticos. Sin embargo, estos no son el centro de atención de nuestra investigación.

Volviendo a la presentación del tema de investigación que nos ocupa, sosteníamos al inicio que la relación entre el Estado y sociedad civil en Venezuela parece que comienza a ser redefinida con mayor fuerza a partir del quiebre económico, político y social que muestra sus signos más notorios a partir de 1989. Si seguimos ahondando en cómo se nos presenta este momento histórico, encontramos que como consecuencia de la mencionada crisis política, para compensar los efectos del ajuste económico, el gobierno nacional propuso el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP) que coordinaría el Ministerio de la Familia.

problema que significa el eterno dilema de enfrentar la realidad con la teoría, se corre el riesgo de menospreciar o sobrestimar el papel que pueda tener para nuestro país “esa corriente social [que es la sociedad civil] dispuesta a cambiar con su participación el modelo de relaciones políticas de Venezuela” (Sosa, 1993, p.1049).

Dos de los objetivos explícitos de dicho Plan eran: “ Aumentar la eficiencia de la acción social del Estado; y ... El fortalecimiento de la sociedad civil, con el objetivo de pasar a la población la gestión administrativo-gerencial de su propio desarrollo” (Ministerio de la Familia, 1990, p.13). Encontramos así, cómo parte de las políticas del gobierno fueron propuestas con la intencionalidad de cambiar un cierto comportamiento del Estado, en términos de eficiencia de su acción social; al tiempo que se proponía darle fuerza a la sociedad civil de manera que pudiera gestionar su propio desarrollo. A partir de esto, deberíamos esperar que, con la ejecución del mencionado Plan, la relación Estado - sociedad civil empezara a comportarse de forma tal que se logran los objetivos propuestos.

De acuerdo con algunos protagonistas del proceso, dentro del PEP se consolidaron dos de las experiencias mejor conocidas y de mayor escala de cooperación entre el Estado y ONGs para la ejecución de políticas sociales en Venezuela. Dos de estas experiencias a saber, la que será parte de este estudio, el **Programa de Apoyo a la Economía Popular (PAEP)** y el Programa de Multihogares y Hogares de Cuidado Diario⁷:

... representaron en su momento hitos en cuanto a la estrategia de implementación de política social en el país: por primera vez el Estado decidía explícitamente proporcionar fondos públicos a entes privados no lucrativos como parte de un intento sistemático por ampliar la cobertura y acelerar la ejecución de programas sociales concebidos en principio por organismos públicos” (Grupo Social CESAP y UNIANDES, 1996, p.2).

El PAEP, como presentaremos en detalle en el primer capítulo, se ejecutó a través de FONCOFIN (Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas) ente adscrito al Ministerio de la Familia. Posteriormente, con el cambio de

⁷ Una discusión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil que toma como referencia al Programa de Multihogares se puede ver en Machado (1997).

gobierno en 1993, este programa fue redimensionado desde la misma Fundación, esta vez para apoyar a los sectores populares involucrados principalmente con el sector cooperativo, por medio del **Programa para el Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria (PDAES)**. Este nuevo programa mantiene como parte de sus objetivos y de su razón de ser, la ejecución descentralizada como una estrategia para fortalecer a la sociedad civil, apoyada a su vez en la Reforma del Estado.

Nuestras preguntas iniciales que van definiendo el problema de investigación se pueden plantear como sigue: ¿qué implicaciones tendría la ejecución de estos programas por medio de ONGs sobre la relación Estado - sociedad civil?, ¿de qué manera programas de apoyo a la economía de los sectores populares responden a los objetivos de mejorar la eficiencia de la acción social del Estado y de fortalecer a la sociedad civil?, ¿sobre qué bases el Estado está intentando establecer una nueva relación con la sociedad civil?, y ¿sobre qué bases la sociedad civil extiende su participación en una labor tutelada por el Estado?, ¿serán esas bases las mismas para ambos programas? y en ese sentido, ¿ambos programas estarán manejando una misma concepción de sociedad civil y de Estado?

Podría entenderse, por la cita al inicio de esta introducción, que algunas de las respuestas se centrarán en la discusión sobre el papel que deben desempeñar las ONGs (como parte de la sociedad civil) dentro del sistema político venezolano. Pero esa discusión va a ser sólo secundaria en tanto que nuestro interés es, más bien, inscribir esta investigación en la discusión que le da sentido a la cita, a saber, que el papel de las ONGs en su relación con el Estado en el presente se mueve al menos entre dos maneras posibles de entenderlo. Por un lado, actuando como *brazo ejecutor del Estado* para implícitamente hacerlo más eficiente y, por el otro lado, como *las manos creadoras de la sociedad* con lo cual indirectamente se estaría enfrentando a un Estado que hasta hace muy pocos años se había constituido en el creador de riquezas y distribuidor de sus beneficios hacia la sociedad. A pesar de estas interpretaciones, al parecer contrarias, lo que es común para ambas y que es inocultable para nuestra realidad política, es que el Estado ha venido reconociendo y promoviendo una nueva manera de relacionarse con estas organizaciones sociales y en consecuencia con la sociedad civil.

Encontramos entonces, que estos programas de apoyo a la economía de los sectores populares se nos presentan como un dominio empírico privilegiado para analizar cómo se entreteje la relación Estado - sociedad civil. Sobre esta relación se han hecho diversos análisis, pero ninguno de ellos, hasta el momento en que se propone esta investigación, lo ha mirado haciendo énfasis precisamente en ese dominio empírico, con la manera particular en que se abordará y para el espacio temporal aquí establecido.

La primera gran limitación que se encuentra en los distintos estudios realizados sobre el tema⁸ es que analizan únicamente el Programa de Apoyo de Economía Popular (PAEP) que llega hasta 1995. El Programa para el Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria (PDAES) sólo es anunciado con algunas características, y sólo en algunos trabajos se deja abierta la interrogante sobre el futuro de dicho programa. La segunda limitación tiene que ver con el nivel de discusión que en ellos se plantea. Para el punto de mira que aquí nos ocupa, sólo el trabajo de Freites (1996), intenta abordar el tema desde la relación entre el Estado y la sociedad civil. Este autor centra su investigación en el análisis del PAEP como una política social dentro de las políticas públicas y le interesa la forma en que evolucionaron las relaciones entre el Estado y las ONGs en la ejecución concreta de esta política desde 1989 hasta 1993.

A nuestro juicio, enfocar la investigación asumiendo estos programas sólo como parte de las políticas sociales del Gobierno obstaculiza nuestra tarea de insertarnos en la discusión sobre la manera de entender la relación entre Estado y sociedad civil que precisamente da lugar a dichas políticas. Porque si aceptamos, como afirman Oslack, O. y O'Donnell, G. en *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, que una política pública "... manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita el interés, atención o movilización de otros actores de la sociedad civil (Citado por Freites, 1996, p.23), entonces es posible sostener que una política pública es la concreción de un modelo de relación entre Estado y sociedad.

⁸ Para hacer esta acotación se tomaron en cuenta los trabajos de investigación de Barrantes 1995, Freites 1996, Iranzo 1995, Mendoza y Freites 1993, Navarro 1995, Socorro 1995.

Es justamente en este nivel de discusión que el campo empírico a investigar se nos presenta interesante. Dedicaremos el primer capítulo, a mostrar las tendencias que se manifiestan oficialmente alrededor de los programas de apoyo a la economía de los sectores populares, el PAEP y el PDAES, al tiempo que se va dibujando la diferencia entre aquello que las sostiene, es decir, las distintas concepciones de Estado y sociedad civil. Estas tendencias han sido denominadas para fines de esta investigación, como “Economía del Microcrédito” (EM) y “Economía de la Solidaridad” (ES), respectivamente.

Cada una de estas dos tendencias, entendidas como manifestaciones de la dinámica social venezolana, muestran un comportamiento particular, que en algunos momentos pueden ser percibidos como comportamientos opuestos; en otros se acercan tanto que se confunden. Sin embargo, lo que sí es claro es que ambas, la “Economía del Microcrédito” (EM) y la “Economía de la Solidaridad” (ES), conviven, coexisten en un mismo momento histórico, se nos presentan simultáneamente en el discurso. Pero, ¿cómo entender que convivan dos formas aparentemente opuestas de apoyar la economía de los sectores populares, amparadas ambas por el Estado? En consecuencia, puesto en nuestro problema de investigación, ¿cómo pueden coexistir en un mismo momento histórico dos maneras de entender la relación entre el Estado y la sociedad civil?.

Dedicaremos el segundo y tercer capítulo a discutir cómo es posible entender esta aparente ambigüedad del Estado, a la luz de posiciones teóricas distintas. Para ello, seguimos la propuesta metodológica weberiana de construcción de “tipos ideales” como generadores de hipótesis sobre la realidad con la cual se confrontan. Explica Max Weber:

En cuanto a su contenido, esta construcción presenta el carácter de una utopía, obtenida mediante el realce conceptual de ciertos elementos de la realidad. (...) Respecto a la investigación, el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una ‘hipótesis’ pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla (Weber 1978, 79).

En este sentido, los *tipos ideales* que construimos para dar respuesta al problema de nuestra investigación, parten del realce conceptual de la relación entre el Estado y la sociedad civil en distintas posiciones teóricas que forman parte del pensamiento político moderno. En el segundo capítulo centramos nuestra atención en el modelo *neoliberal* y en un modelo que hemos denominado *asociativo*. En el tercer capítulo, la discusión es guiada por el contraste con el modelo del Estado de Bienestar, desde su origen hasta su crisis actual.

Como ya mencionamos la interrogante que mueve a establecer estos contrastes es la aparente ambigüedad del discurso del Estado en relación con el fortalecimiento de la sociedad civil vista desde los programas de apoyo a la economía de los sectores populares en Venezuela. Ninguno de los tres modelos logran dar cuenta de esta situación. Sin embargo, como producto del propio contraste, veremos emerger aquello que no puede ser comprendido por el modelo y que nos permite proponer una hipótesis explicativa acerca de la relación ente el Estado y la sociedad civil en Venezuela desde 1989.

La hipótesis que proponemos, para ser desarrollada en futuras investigaciones, nos permite trascender el problema de la ambigüedad del discurso del Estado para plantear más bien una coherencia a su favor, en la medida en que el fortalecimiento de la sociedad civil por la vía del apoyo a la economía de los sectores populares se entienda como una propuesta para enfrentar el inmenso problema de exclusión en la que se encuentra buena parte de la población venezolana. Enfrentamiento que se hace apelando a una solidaridad, que muestra unos límites imprecisos, y que por ello reta al pensamiento político, porque se trata en fin de cuentas, de la discusión en torno al orden posible para nuestras sociedades latinoamericanas.

En la parte final dedicada a concluir esta investigación, discutimos la pertinencia de este enfoque metodológico weberiano para trascender el análisis meramente economicista del campo empírico en el que enfocamos esta investigación, y privilegiar su análisis desde un punto de mira eminentemente político.

CAPITULO I

TENDENCIAS DE LA PROMOCIÓN Y APOYO DEL ESTADO A LA ECONOMÍA DE LOS SECTORES POPULARES EN VENEZUELA: 1989 - 1997

El propósito de este capítulo es mostrar, a partir de una construcción empírica, las dos maneras en que, a nuestro entender, el Estado ha promovido la economía de los sectores populares en Venezuela durante el período comprendido entre 1989 y 1997, a saber, la **Economía del Microcrédito (EM)** y la **Economía de la Solidaridad (ES)**¹. Como ya habíamos mencionado, esta construcción toma como punto de partida (sin limitarse a ellos) los programas promovidos por el Estado a través de la Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN) desde el año 1989. Vinculados con estos programas que propone el Estado, van a aparecer los ejecutores, beneficiarios y proveedores de financiamiento, es decir, las organizaciones intermediarias, la población objetivo y los organismos internacionales respectivamente. Partimos de entender que estas dos formas pueden ser consideradas como tendencias diferentes, dado que apuntan hacia objetivos finales distintos.

En el caso de la Economía del Microcrédito, mostraremos que la tendencia apunta hacia una situación ideal en la cual la economía de los sectores populares debe ser apoyada de acuerdo con una lógica basada en el acceso al crédito. Por el contrario, en el caso de la Economía de la Solidaridad mostraremos que la tendencia apunta hacia una situación ideal en la cual, el apoyo está de acuerdo con una lógica basada simultáneamente en la integración productiva, la organización comunitaria y la participación democrática, fundadas todas en el valor de la solidaridad. En la última sección del capítulo, intentaremos mostrar que en torno a cada tendencia se van ordenando al menos dos formas de entender la relación entre el Estado y la sociedad civil.

¹ Ambos nombres fueron escogidos a manera de convención para este trabajo por su similitud con el discurso que caracteriza a cada una de las tendencias. En adelante usaremos a discreción las abreviaturas EM y ES para referirnos a cada una de las tendencias.

1.- LA ECONOMÍA DEL MICROCRÉDITO.

Designamos como **Economía del Microcrédito (EM)** la tendencia que, aun cuando no aparece exactamente con este nombre en los distintos discursos, comienza oficialmente con el *Programa de Apoyo a la Economía Popular* (en adelante PAEP), que el Gobierno Nacional propuso, en el año 1989, como una de las políticas sociales compensatorias del *Plan de Enfrentamiento a la Pobreza* (PEP). El PAEP quedó además incluido en el VIII Plan de la Nación, al mencionar que "... se fomentarán programas de promoción y fortalecimiento de la economía popular, la pequeña empresa y cooperativas a través del crédito oportuno y la asistencia técnica" (CORDIPLAN, 1990, p.14). A partir de este momento intentaremos mostrar los rasgos distintivos de esta tendencia, principalmente lo relacionado con la forma en que se fue dando la relación entre los actores del Estado y de la sociedad civil, valiéndonos para ello de una reconstrucción histórica.

Nuestro punto de inicio para esta tarea, será la identificación temprana de organizaciones de la sociedad civil interesadas en programas de esta naturaleza. Freitez (1996) constata que la incorporación de este programa a la agenda de problemas sociales políticamente relevantes para el Estado, "... respondió tanto a la existencia objetiva de un problema o necesidad, como a la gestión de iniciativas de organizaciones e individuos estratégicamente situados, que demandaron tal formulación de política" (p.117). Tales organizaciones o entidades de promoción social no gubernamentales, sobre las cuales volveremos más adelante, eran las que venían desarrollando en el país programas de esta naturaleza desde mediados de los años ochenta.

Junto con algunas de estas organizaciones participaron también, organismos del Estado responsables de la formulación de políticas, algunas organizaciones gubernamentales (como las Organizaciones Regionales de Desarrollo) e instituciones académicas (principalmente el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Social - ILDIS), en las distintas actividades de reflexión y discusión que culminaron con la redacción de

los documentos contentivos de los lineamientos generales del programa². Para Freitez (1996) las principales propuestas apuntaban básicamente a definir una nueva relación de concertación entre el Estado y la sociedad civil, que se materializaría en la fase siguiente de ejecución del PAEP.

Ahora bien, ¿cómo se puso en marcha este Programa de Apoyo a la Economía Popular?. La institución del Estado coordinadora del PAEP³ era el Ministerio de la Familia y el ente ejecutor era la Fundación FONCOFIN⁴. Este programa tuvo como objetivo inicial: “Desarrollar y fortalecer estrategias que conduzcan al mejoramiento de los niveles de ingreso y empleo de la población de escasos recursos, así como al cabal aprovechamiento de sus iniciativas socioeconómicas, mediante la aplicación de programas y proyectos de alto contenido social y suficiente rendimiento económico” (Ministerio de la Familia, 1990, p.34).

Para el logro de este objetivo se diseñaron dos líneas de acción:

- 1.- Promoción y Apoyo a la Microempresa Popular: con el objetivo de apoyar la creación y consolidación de microempresas populares, impulsando 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 Este proceso es ampliamente reseñado por Freitez (1996) y Barrantes (1995).

³ Cuando recién se creó el programa, éste fue denominado *Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular* dependiente de la Dirección General Sectorial del mismo nombre. En enero de 1991 se elimina esta dirección y la Fundación FONCOFIN absorbe el programa que pasó a llamarse únicamente *Programa de Apoyo a la Economía Popular*. Ese mismo año, hubo también una modificación de estatutos de la Fundación según la cual, el cargo de presidente de FONCOFIN sería por definición ocupado por el Ministro de la Familia y la administración del organismo quedaba a cargo de un Director Ejecutivo designado directamente por el Ministro.

⁴ Esta fundación está adscrita al Ministerio de la Familia y fue creada el 6 de mayo de 1987 con el objetivo de “... promover y apoyar el desarrollo y consolidación de formas organizadas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios, de unidades económicas de pequeña escala”. (FONCOFIN, 1991, citado por Navarro, 1995, s/n). Apparently este objetivo reseñado por Navarro es distinto al que aparece en el decreto constitutivo que menciona Barrantes (1995). Además, este último afirma en su trabajo que el cambio del objetivo general después de cuatro años, fue consecuencia de la reestructuración administrativa del fondo en el año 1991, que provocó que el objetivo se diluyera dentro de la lógica administrativa y crediticia del fondo.

- 2.- Apoyo al Consumo Familiar: con el objetivo de contribuir a aumentar la capacidad adquisitiva del ingreso de la población de escasos recursos, así como elevar el rendimiento de los bienes y servicios que adquieren.

FONCOFIN puso en marcha el programa delegando su ejecución a Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y Organizaciones Gubernamentales (OGs)⁵, vinculadas estas últimas con corporaciones regionales de desarrollo, gobernaciones y alcaldías. Así, FONCOFIN se convirtió en el principal proveedor gubernamental de fondos, y las organizaciones intermediarias en las ejecutoras del programa en todos sus aspectos. Esta modalidad de *Ejecución Delegada* se inició en 1990 y se desarrolló paralelamente a la modalidad de *Ejecución Directa* que se había implementado en las Direcciones Estatales del Ministerio de la Familia desde que se diseñó el programa en 1989. Esta *Ejecución Directa* se mantuvo hasta el año 1992 cuando fue suprimida definitivamente⁶. En líneas generales, para ambas modalidades, la ejecución del programa se centró en cuatro áreas básicas: promoción, capacitación, financiamiento y seguimiento, asistencia técnica y cobranzas.

Los dos aspectos mencionados al inicio: la existencia de una demanda y la participación en el diseño del programa, junto con esta peculiaridad de la *Ejecución Delegada*, constituyeron las características innovadoras de este programa en cuanto a la manera en que tradicionalmente se venía dando la relación entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas. En cuanto a esta última característica, hay coincidencia entre distintos autores que han analizado este Programa de Apoyo a la

⁵ Las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales a las que se hará referencia en esta investigación, son aquellas que han estado vinculadas directamente con programas de apoyo a microempresas. En este sentido, en algunas oportunidades nos referiremos a ellas como organizaciones intermediarias. Al adoptar estos términos no pretendemos entrar en la discusión sobre cuál debe ser la definición más precisa para este tipo de organizaciones que han venido apareciendo a lo largo del espectro social venezolano y que se dedican a distintas actividades como la atención de problemas de salud, educación, vivienda, etc. Nos permitimos usar estos términos a manera de convención para distinguir en las ONG, en un primer nivel, precisamente su carácter de *no ser* organizaciones del gobierno. Además ese es el término que se usa de manera oficial en los documentos relacionados con el PAEP.

Economía Popular, y entre quienes estuvieron en su diseño y ejecución desde los inicios, en que lo más innovador era precisamente la descentralización⁷. Este es uno de los rasgos distintivos del programa porque, tal como lo expresa Freitez (1996) "... constituye un caso no tradicional de relación sistemática de las iniciativas, esfuerzos y recursos del Estado, representado por la Fundación FONCOFIN (...), con la acción corresponsable de organizaciones no gubernamentales como ejecutoras de esta política" (p.4). De hecho, la *Ejecución Delegada* permitía lograr uno de los objetivos explícitos del programa, a saber: "... descentralizar la instrumentación y los recursos del programa a través de Organizaciones Gubernamentales y Organizaciones no Gubernamentales" (FONCOFIN, 1991, citado por Navarro, 1995, s/n).

Sin embargo, dado lo inusual que resultaba para ese momento la ejecución de políticas sociales de forma descentralizada, cabría hacer la pregunta: ¿por qué descentralizar precisamente a través de ONGs y OGs?. Porque se cree que a través de ellas se logra una "... mayor eficiencia en su (sic) manejo del programa, garantizando una implementación con conocimiento directo de la realidad que se quiere atender y un mayor dinamismo en la toma de decisiones" (Ministerio de la Familia, 1990, p.31). A esta conclusión, tal como se mencionó antes, se llegó después de analizar distintas experiencias, tanto gubernamentales como no gubernamentales, anteriores a 1989. De hecho, de acuerdo con Navarro (1994), el reconocimiento de las ONG como las instancias adecuadas para instrumentar el programa se debió principalmente al conocimiento de dos experiencias exitosas en materia de programas de apoyo a microempresas: la de CESAP⁸ y la de Fundación Mendoza.⁹

⁶ Aparentemente la "Ejecución Directa" se eliminó debido a la alta tasa de morosidad de la cartera, altos costos y excesivo centralismo. Ver Socorro (1995) y Navarro (1995).

⁷ Por ejemplo, Clemy Machado de Acedo señala que la diferencia entre esta iniciativa del Estado y su anterior esfuerzo por promover la participación social durante los años 60 y 70 (como fue el caso de Fundacomun), radica en que en la actualidad los nuevos canales de participación que se esperan abrir por medio de estos programas, "... pretenden la incorporación de los grupos, asociaciones u organismos de la sociedad civil al cumplimiento de actividades y funciones de la esfera pública y no tan sólo a su movilización desde arriba para la satisfacción de sus necesidades". (Machado, 1997, p.105)

⁸ Centro al Servicio de la Acción Popular. En la actualidad se ha constituido en el Grupo Social CESAP.

⁹ Este reconocimiento, según Barrantes (1995), fue producto de las jornadas evaluativas a las que hacíamos referencia al inicio de esta sección. En los tres documentos que sirvieron de base al diseño del

Así, encontramos que ya antes de 1989, algunas organizaciones no gubernamentales, como también otras del gobierno, habían adelantado programas de apoyo a la microempresa, con distintos niveles de resultados¹⁰. Las organizaciones que resaltan son, como ya dijimos, la Fundación Mendoza (cuyo programa data de 1986) y CESAP (que inició el programa en 1976). Ambas organizaciones, habían venido desarrollando estos programas contando con fondos de cooperación para el desarrollo donados por países extranjeros o donaciones de carácter privado. En el caso de CESAP por ejemplo, antes de vincularse con FONCOFIN los recursos venían de la Fundación Interamericana y, de acuerdo con Santiago Martínez también de una pequeña cartera de una organización en Bélgica, con la cual se daban muy pocos créditos y con mucha lentitud¹¹.

El vínculo que va a impactar de manera especial a estas organizaciones es el que establecieron ambas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) antes de 1989. En aquel momento el CESAP (en 1987 por medio del Centro Campesino Los Pinos) y la Fundación Mendoza (en 1988) obtuvieron sendos préstamos por medio del Programa de "Financiamiento de Pequeños Proyectos" que tiene dicho Banco¹². Es necesario tener presente esta información, ya que como mostraremos más adelante, los préstamos del BID van a seguir el patrón de la Economía del Microcrédito.

Parte del impacto que tuvo la vinculación de estas organizaciones con el BID fue la creciente racionalización de sus actividades hacia metas de eficiencia y la mayor inclusión del factor económico en los objetivos que las guiaban. Se podría mostrar que el

programa, a saber: el documento de síntesis presentado por Barrantes a finales de 1989 bajo el título *La Política Social de Apoyo a la Economía Popular. Una propuesta en marcha*, el documento del Ministerio de la Familia sobre las *Líneas estratégicas del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular. Caso Venezuela. 1990*, y el documento paralelo titulado *La Economía Popular. Propuesta del PNUD* presentado en septiembre de 1990 por el grupo asesor de ese Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se hace explícita la importancia de ejecutar este programa por medio de este tipo de organizaciones.

¹⁰ Una descripción de estos programas y sus resultados puede revisarse en: Barrantes (1989 y 1995), Freitez (1996) y Navarro (1995).

¹¹ Santiago Martínez es Cordinador Ejecutivo en el Grupo Social CESAP y estuvo directamente involucrado en la ejecución del Programa de Apoyo a Unidades de Gestión Económica (AUGE) de esa organización. (Entrevista realizada en la sede del Grupo Social CESAP el 18/8/97).

estilo de los convenios establecidos entre FONCOFIN y las ONGs causaría también parte de estos cambios. Es importante recordar en este momento que muchas de estas organizaciones surgieron en las décadas de los sesenta y setenta, dirigidas a influir principalmente en el campo de lo social, es decir, en torno a la educación, la salud, la organización social, entre otros.

Uno de los protagonistas de este proceso, Domingo Méndez Rivero, Coordinador de AUGÉ-CESAP para el año 1992, caracteriza a las ONGs, a comienzos de los sesenta, como organizaciones contestatarias impulsadas por el clima ideológico que se estaba viviendo, y que buscaban dar un aporte a la construcción de la nueva sociedad. El balance de los últimos veinte años, lo describe con las siguientes palabras:

Años y años de educación 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. 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. (Méndez, 1992, p.12)

Para Méndez Rivero, esta desproporción entre lo que se esperaba y lo que estaba ocurriendo, produjo un “cansancio metodológico” que fue paralelo con la creciente profesionalización de los miembros de las ONGs. Esto indica que estaba sucediendo *algo* que indujo a las ONGs a aceptar que la concientización en ese momento (en la década de los 80s) no tenía sentido sin proponer soluciones para el problema económico inmediato de los sectores populares¹³. Indagar sobre esta hipótesis no es nuestro objetivo, sin embargo nos permite mostrar un elemento relevante para dibujar la tendencia de la

¹² Por medio de este programa, el BID viene apoyando estas iniciativas en toda América Latina desde el año 1978. Ver Pilonieta (1997b).

Economía del Microcrédito: las ONGs en la década de los ochenta comienzan a considerar importante la inclusión de objetivos económicos junto con los iniciales objetivos de tipo social.

Volviendo al año 1989, se podría mostrar que el Estado, además de recurrir a las ONGs existentes para la intermediación financiera y la transferencia de tecnología empresarial¹⁴ hacia los microempresarios, promovió con este programa la creación de nuevas organizaciones, las cuales nacieron explícitamente guiadas por objetivos de tipo económico. De hecho, uno de los objetivos explícitos iniciales del programa fue: "Fortalecer y ampliar las organizaciones comunitarias en torno al apoyo a microempresas y al consumo" (FONCOFIN, 1991, citado por Navarro, 1995, s/n). Freitez (1996) constata este hecho al introducir una caracterización de las organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que establecieron convenios con FONCOFIN. Resalta este autor que dada *"la premura de legitimar el programa a través de una rápida colocación de los recursos, se vinculó a su instrumentalización un variado y heterogéneo universo de organizaciones (...). La mayoría de ellas inician sus actividades [precisamente] en el campo de la promoción económica en los sectores populares..."* (p.142), sin mayor experiencia en la ejecución de este tipo de programas, con altos niveles de dependencia de FONCOFIN como fuente de financiamiento, y con deficiencias en su capacidad instalada para ofrecer capacitación y asistencia técnica apropiada a los beneficiarios, entre otras debilidades. No es de extrañar entonces, que dadas estas condiciones y ante la exigencia de eficiencia, haya habido *"una gran mortalidad de organizaciones en el campo de la microempresa"*¹⁵.

El cambio hacia un desempeño eficiente en el caso de la relación entre FONCOFIN y las organizaciones intermediarias se inicia en 1992, cuando aquel comienza

¹³ En este punto van a coincidir también algunos de los entrevistados para esta investigación que de alguna manera estuvieron vinculados con la ejecución de programas de apoyo a la economía en los sectores populares.

¹⁴ La tecnología empresarial comprende al conjunto de técnicas dirigidas a mejorar el manejo administrativo gerencial dentro de las empresas y a reforzar las capacidades gerenciales de los empresarios.

¹⁵ Entrevista realizada en la sede del Grupo Social CESAP el 18/8/97

a ejercer presión sobre los términos de los convenios para evitar su propia descapitalización. Se inició un periodo de negociación durante el cual las distintas organizaciones en convenio no aceptaban las condiciones de eficiencia y rentabilidad económica que se les estaban exigiendo, como por ejemplo el cobro de tasas de interés reales positivas a los microempresarios (antes de ese año, las tasas de interés eran subsidiadas por FONCOFIN). Las razones que alegaban estas organizaciones para no aceptar dichas condiciones, se pueden ver en el siguiente discurso de la Red de Organizaciones de Apoyo a la Economía Popular (RODEP)¹⁶:

En referencia a la identidad de nuestras organizaciones, es bueno recordar que la mayoría de las organizaciones (sic) nacieron con un objetivo social muy claro, y ha sido en el proceso de crecimiento y desarrollo que aceptaron involucrarse en programas económicos. La perspectiva actual de FONCOFIN sería la de considerar a dichas organizaciones como 'bancos de primer piso' para las microempresas. Esto evidentemente amenaza nuestra identidad como Organizaciones de Desarrollo y Promoción de la Sociedad Civil (RODEP, 1993, citado por Navarro, 1995, s/n).

A pesar de esto, se establecieron nuevos convenios bajo un nuevo marco regulatorio que exigía el cobro de tasas de interés reales positivas a los beneficiarios y el cambio del fondo rotatorio (que ofrecía más libertad a la organización para el manejo de los recursos) por un fideicomiso. Simultánea y paradójicamente, se mantenía la exigencia de llegar a los sectores de más bajos recursos económicos¹⁷. De hecho, de acuerdo con

¹⁶ La Red de Organizaciones de Apoyo a la Economía Popular (RODEP) fue creada en 1993 con el fin de "aumentar y favorecer la cooperación al desarrollo y las acciones comunes, prestar servicios para el fortalecimiento institucional en lo referente a recursos humanos y materiales, propiciar acciones conjuntas con otros sectores de la vida nacional y la incorporación de entes públicos, nacionales y municipales en el desarrollo de la Economía Popular" (FUDECO, 1994, p.4). No se pudo conocer si esta Red está activa en la actualidad.

¹⁷ Navarro (1995), Freitez (1996) y Barrantes (1995) explican en detalle este proceso de negociación entre FONCOFIN y las organizaciones intermediarias. Ver además el cuadro comparativo en el anexo

las características de las organizaciones que ese año podían ser ejecutoras de los programas se daría preferencia a aquellas ubicadas en los 10 estados del país con mayores niveles de pobreza crítica. Casi de manera simultánea, en el año 1993, se están firmando 10 nuevos convenios entre el BID y ONGs: cinco con la Asociación Civil de Apoyo a la Microempresa (ACAM), uno con la Fundación Mendoza y cuatro con las distintas asociadas del Grupo Social CESAP.

Ahora bien, ¿por qué insistimos en que estos últimos convenios, tanto con FONCOFIN como con el BID, siguen la tendencia de la Economía del Microcrédito?

Es necesario hacer aquí un paréntesis para indicar que a partir de este punto, FONCOFIN dejó de ser el eje central para la Economía del Microcrédito debido principalmente al cambio, para algunos radical, que tomó la política de apoyo a la economía popular a partir del gobierno del Dr. Rafael Caldera, hacia la tendencia de la Economía de la Solidaridad que describiremos en la próxima sección.

Para dar una respuesta a la pregunta pendiente debemos introducir un nuevo discurso: el de la Cumbre del Microcrédito realizada en Washington D.C. en febrero de 1997¹⁸. La inclusión del discurso de la Cumbre se justifica porque en él se resume la posición de las instituciones financieras multilaterales (como el BID) y de las agencias donantes de fondos con las cuales algunas organizaciones venezolanas (incluso las que ya hemos mencionado) han establecido convenios para llevar adelante programas de apoyo a microempresas. Organismos como el Banco Mundial, BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) y el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, han venido promoviendo programas de apoyo a la microempresa que lleguen a los sectores más pobres de la población y cuyas entidades ejecutoras demuestren autosostenibilidad financiera y organizacional con potencial para convertirse en instituciones financieras rentables¹⁹. Además, el solo hecho

No. 1, en el cual se muestran los cambios principales en los términos de los convenios en el período entre 1990-1995.

¹⁸ Una descripción más detallada de lo que se propuso en la Cumbre del Microcrédito a nivel de objetivos se presenta en el anexo No. 2 y como análisis de discurso en Pilonieta (1997a).

¹⁹ En el anexo No. 3 se muestra un resumen de los distintos discursos de estas organizaciones en relación con el apoyo a la economía de los sectores populares.

de que la Cumbre haya sintetizado el discurso de los organismos multilaterales y de las organizaciones para el desarrollo (que son en última instancia quienes proveen el dinero), podría llevar a pensar que lo que en ella se expone es el patrón según el cual este tipo de programas se ejecutarán a nivel mundial.

El discurso de la Cumbre se centra principalmente en la convicción de que “ha llegado el momento de reconocer el microcrédito como una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza y la dependencia económica” (The Microcredit Summit, 1997, p.8). En otras palabras, promoviendo la expansión del crédito y otros servicios financieros hacia 100 millones de las familias más pobres del mundo, se hará una contribución importante para acabar con la pobreza.

Pero, ¿cómo se propone lograr esto? La estrategia fundamental debe ser guiada por el objetivo de autosostenibilidad financiera y organizacional de las instituciones intermediarias de microcrédito: se espera que una ONG intermediaria se convierta en una institución financiera eficiente y rentable, gerenciada de acuerdo con la disciplina del mercado financiero. Así, una ONG que inicie un programa de microcrédito podrá contar con recursos de *donación* sólo para la primera etapa de fortalecimiento. Luego deberá acceder a *préstamos concesionales* (bajas tasa de interés y largos períodos de pago) mientras se adapta a la disciplina financiera. Finalmente deberá estar preparada para ser independiente y recurrir directamente al *capital privado*. En ese proceso de transición último hacia la intermediación financiera disciplinada se puede contar con las *garantías* que ofrecerán los organismos multilaterales o agencias donantes.

Se espera simultáneamente que las actividades vinculadas con capacitación y asistencia técnica, que antes eran realizadas por las ONGs intermediarias, se separen de la función crediticia. De igual forma, todos los demás programas dirigidos a los beneficiarios del microcrédito para ofrecer servicios de seguridad social, vivienda, servicios públicos, etc., deben considerarse como actividades independientes del crédito, por lo cual las organizaciones intermediarias deberán dividir su trabajo a través de una especialización funcional y además autogestionar los recursos para llevar adelante esos programas.

Este proceso ya tiene sus protagonistas en nuestro país. En la actualidad, precisamente la Fundación Mendoza y el Grupo Social CESAP, junto con la Fundación de la Vivienda Popular y el Banco del Caribe, están constituyendo el primer banco comercial dirigido a los microempresarios, el *BANGENTE, Banco de la Gente Emprendedora*. Esta iniciativa está siendo apoyada financieramente por el BID a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), por la CAF y Profund SA²⁰, y apoyada técnicamente por el Banco Mundial. El Bangente tiene como misión: “contribuir al éxito económico de la gente emprendedora dedicada a la actividad productiva lícita que no tiene acceso a los mecanismos financieros de la banca tradicional” (Proyecto BanGente 1997, p.5).

De acuerdo con las palabras de Armando Janssen, Presidente del Grupo Social CESAP, este banco ha sido pensado como un banco comercial tradicional que preste todos los servicios incluyendo ahorros. Su creación es producto de la incertidumbre que significaba la relación con FONCOFIN y de la experiencia ganada en la relación con el BID. Esta operación se concibió como una alianza estratégica en la cual las ONGs aportarán la tecnología social para la promoción de los créditos²¹ y el Banco del Caribe aportará la tecnología financiera, de manera que se comparta y se aproveche mejor la experiencia de cada organización. Debido a este acuerdo, las organizaciones sociales están en pleno proceso de unificar políticas de crédito y de especialización en la tecnología financiera, con el propósito explícito de separar la función crediticia de la función de capacitación y asistencia técnica²²

²⁰ Profund S.A. es una empresa privada conocida por su dedicación a la promoción y fomento de este tipo de iniciativas.

²¹ El principal aporte de estas organizaciones es la experiencia acumulada en manejo del microcrédito dirigido a los sectores informales no atendidos por la banca tradicional. La atención de estos sectores ha generado la acumulación de una vasta experiencia en otras partes del mundo desde la década de los setenta, experiencia que se ha decantado en nuevas técnicas adaptadas a los circuitos de financiamiento informales. De hecho, en la Cumbre del Microcrédito se concentró la mayor proporción de organizaciones que a nivel mundial han estado vinculadas con programas de esta naturaleza. Entre las experiencias más reconocidas podemos mencionar: el Grameen Bank (Bangladesh), Action International (USA), Ademi (República Dominicana) y BancoSol (Bolivia).

²² Esta información se obtuvo en una reunión realizada en la sede del Grupo Social CESAP, Caracas, junio de 1997.

Una de las nuevas técnicas a la cual se le está dando preferencia en el diseño de políticas dentro del Bangente es la de los Grupos Solidarios²³, aunque no se excluye el crédito individual. Aquí, la solidaridad aparece relacionada con la *unión necesaria para lograr un crédito* vista desde el lado del beneficiario. Para el Banco es una técnica que permitiría llegar a mayor número de beneficiarios con menos riesgos y a la vez aumentar la presión para el pago del crédito. En este sentido, la solidaridad estaría más en función de la lógica financiera que en función, por ejemplo, de su posible potencial para consolidar formas organizadas *solidarias* en las comunidades, como postulará la tendencia de la Economía de la Solidaridad (ES)²⁴.

Antes de finalizar esta sección es necesario resaltar otro hecho. A primera vista, pareciera que esta iniciativa del Bangente con la que se concreta la tendencia de la Economía del Microcrédito, deja por fuera al Estado dado que no aparece el apoyo concreto de ninguna institución gubernamental. Pero esto aún no ocurre así. En primer lugar, el hecho de que haya organismos multilaterales que apoyan la iniciativa, está implicando indirectamente la presencia del Estado, pues si no existiera el convenio entre el Estado y ese organismo, no sería posible recibir su apoyo. En segundo lugar, y esto es mucho más contundente, el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de la Familia, se comprometió con esta tendencia, al firmar en Washington el *Plan de Acción* de la Cumbre del Microcrédito. Para cumplir con este compromiso, decretó la creación de una Comisión Nacional Presidencial para el Fomento Microempresarial y Desarrollo de Sistemas de Microcrédito. El objeto de esta comisión es la "coordinación de los criterios y el examen conjunto de los mecanismos de concertación local y nacional entre las organizaciones públicas y privadas que se dediquen al Fomento Microempresarial y al Desarrollo de Sistemas de Microcrédito" (Gaceta Oficial No. 36288, 10/9/97,

²³ Esta consiste en la formación de grupos de 4 ó 5 personas que establecen fianzas (avales) cruzadas entre ellos, es decir, cada uno es responsable del crédito de otro y a la vez de todo el grupo. Esta metodología es reseñada continuamente en los estudios sobre los programas de apoyo a la microempresa por sus exitosos resultados en otras partes del mundo y fue una de las metodologías más resaltadas en la Cumbre del Microcrédito.

²⁴ Vale la pena aclarar en este momento, que el programa de apoyo a la microempresa que se desarrolla en CESAP también es llamado Programa de Economía Solidaria. Sin embargo, debe quedar claro que no tiene relación con lo que nosotros hemos llamado la tendencia de la Economía de la Solidaridad.

p.301.128). Además, el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), que adelanta el proceso de reestructuración de las empresas del Estado que están a su cargo y de la privatización de otras, ha adoptado como política para dicha reestructuración, la promoción de las microempresas entre los trabajadores; acción que es (paradójicamente o no) apoyada plenamente por los sindicatos²⁵. Para el proceso de capacitación de los nuevos microempresarios el FIV cuenta con el INCE, y para facilitar los créditos espera contar con BANGENTE²⁶.

Hemos mostrado hasta ahora, cómo el Estado venezolano sigue vinculado de distintas formas con esta tendencia de la Economía del Microcrédito. El Estado, en líneas generales, y siguiendo este camino desde al año 1989, se ha comprometido a apoyar iniciativas económicas en los sectores de bajos ingresos de la población, es decir, a apoyar por medio de créditos y capacitación a aquellos con capacidad de emprendimiento para la generación de riquezas, haciendo énfasis en el apoyo individual. Por otra parte, las organizaciones intermediarias de la sociedad civil están en pleno proceso de abrir el paso a instituciones financieras guiadas por la disciplina del mercado, separando claramente las actividades de carácter social como la capacitación y la asistencia técnica, de las actividades netamente económicas dirigidas a proveer créditos a los microempresarios; apoyando también la capacidad de emprendimiento y poniendo el énfasis en el crédito individual.

Pasamos de inmediato a mostrar el contraste con la tendencia de la Economía de la Solidaridad. Partimos nuevamente, del momento en que el Estado la oficializa al promover desde FONCOFIN, en el año 1995, el Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria.

²⁵ De acuerdo con representantes del FIV y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el interés de los sindicatos en estos programas ha sido creciente, debido precisamente a las consecuencias que sobre el empleo ha generado la reestructuración del Estado. En este sentido, la política de microempresas estaría por un lado, enfocada a evitar el aumento del desempleo, y por el otro, a insertarse como parte de políticas (como el outsourcing) dirigidas a mejorar la capacidad productiva de algunas empresas del Estado. Lo que puede resultar paradójico es que sean precisamente los sindicatos, otrora críticos permanentes de los "empresarios", los que estén interesados en promover micro-empresas. Esa paradoja podría convertirse en hipótesis para futuras investigaciones.

²⁶ Entrevista con la Lic. María Lourdes Bértiz, encargada de este programa en el FIV, Caracas, 19/9/97.

2.- LA ECONOMÍA DE LA SOLIDARIDAD.

En esta sección describiremos la tendencia denominada **Economía de la Solidaridad (ES)**, la cual comienza oficialmente con el *Programa para el Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria (PDAES)* que impulsó el Gobierno del Dr. Rafael Caldera también desde FONCOFIN. La intención del Estado al impulsar ese programa, y que quedó plasmada en el IX Plan de la Nación, fue la de lograr mejor *Calidad de Vida y Solidaridad Social* promoviendo la integración productiva que se desarrollará en “base al fomento de la Economía Solidaria enfocada prioritariamente a los pobres, pero no limitada a ellos”. (CORDIPLAN, 1995, p.141)

La primera versión de este programa tuvo su origen en el actual Ministerio de Industria y Comercio (antes Ministerio de Fomento) y fue promovida por la Superintendencia de Cooperativas, en el año 1994²⁷. Hacemos esta distinción para resaltar que el diseño de este programa e incluso su ejecución, se iniciaron dentro de esa instancia, paralelamente al Programa de Apoyo a la Economía Popular (el PAEP, descrito en la sección anterior), lo que indica que, al menos al inicio, los programas no se solapaban. Sin embargo, durante su primera etapa de implementación (finales de 1994), se empiezan a hacer evidentes las dificultades de manejo del programa con una plataforma institucional compleja, que involucraba por un lado, a un equipo técnico dentro de la Superintendencia que evaluaba los proyectos con una cierta lógica de apoyo y fortalecimiento de la comunidad, y por el otro, a CORPOINDUSTRIA como su organismo financiero adscrito, quien aprobaba los proyectos y entregaba los fondos pero siguiendo una lógica netamente financiera. De acuerdo con Beatriz Jiménez, Comisionada Presidencial para este programa, ya desde el inicio, “se hacen evidentes los problemas de

²⁷ Incluso se decretó la creación de una Comisionaduría Presidencial para el Fomento de la Economía Solidaria, con la facultad de interrelacionarse, convocar y articular a distintos sectores y actores dentro del Gobierno, con el fin de ir sentando las bases para este programa. Inicialmente denominado *Programa para el Fomento de la Economía Solidaria* tiene algunas diferencias con el PDAES que luego se empezó a ejecutar desde FONCOFIN. A pesar de que estuvo en vigencia apenas un año, se ha considerado para este estudio por el hecho de que fue el punto de origen del actual programa. En este sentido, la descripción que haremos dentro de esta tendencia se centra en el PDAES que actualmente (y desde 1995) está ejecutando FONCOFIN.

coordinación y de asumir cuotas de responsabilidad con CORPOINDUSTRIA y se empieza a pensar en darle al programa una plataforma institucional propia, completa, que le permitiera ejecutar todos los componentes del programa desde una sola originalidad (sic)”²⁸.

En aquel momento, se pensaba que, dentro del abanico institucional del Estado, el organismo más idóneo para asumir la coordinación del programa en forma integral era FONCOFIN, dado que por su misma definición como Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas, debía incluir a éstas últimas como el objetivo primordial de sus programas. Además era un organismo conocido en el mundo de las ONGs y por ser un ente adscrito al Ministerio de la Familia, estaba más vinculado con los programas de desarrollo social que promovía el Estado. Es así como a inicios de 1995, el programa pasa a ser coordinado por FONCOFIN. Al mismo tiempo, debido a una reforma de estatutos²⁹, según la cual, el Presidente de la Fundación FONCOFIN deja de ser el Ministro de la Familia y pasa a ser de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. En ese momento para dicho cargo se nombra a Luis Delgado Bello³⁰, quien es una persona reconocida dentro del movimiento cooperativo. A partir de este momento también, se hacen más notables los cambios entre las estrategias de acción del Programa de Apoyo a la Economía Popular (PAEP) y el Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria (PDAES), a pesar de que eran coordinados por el mismo ente estatal. De hecho, el primero desaparece como programa oficial del Estado.

Una vez descrito el origen del PDAES, nos proponemos mostrar a continuación los rasgos distintivos de esta tendencia de la Economía de la Solidaridad, poniendo el énfasis en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Según los documentos del programa, la economía solidaria “tiene su origen en el desarrollo de experiencias autogestionarias liderizadas por la propia comunidad” (FONCOFIN, s/f, s/n). Estas iniciativas tienen como rasgo común la valoración del papel

²⁸ Entrevista con Beatriz Jiménez, Caracas, 20/9/97. Para el momento de la entrevista, se desempeñaba como Coordinadora de Formación en el Grupo Social CESAP.

²⁹ Decreto No. 596 del 22 de marzo de 1995.

³⁰ Decreto No. 682 de Gaceta Oficial No. 35.711 del 16 de mayo de 1995.

productivo del ciudadano, la organización, la participación, la autogestión y la solidaridad que existe entre sus miembros. Algunas de estas iniciativas son: ferias de consumo, cooperativas de consumo y/o servicios, cooperativas de productos agrícolas, uniones de compra, empresas asociativas o familiares de producción de bienes y servicios, microempresas de bienes y servicios, asociaciones civiles, fundaciones y otras organizaciones de la comunidad y Centros de Economía Solidaria.

Desde el Estado, se consideran en conjunto estas “exitosas” iniciativas como “una nueva fuerza social y económica en crecimiento, con capacidad de negociación frente a otros sectores” (FONCOFIN, 1996, p.4), pero que requieren, para su permanencia y desarrollo, de una organización fuerte y estructurada. Es en este punto donde empieza a apoyar FONCOFIN por medio del PDAES, promoviendo la consolidación de las experiencias existentes, la creación de nuevas iniciativas y la articulación económica, formativa y organizativa de las mismas. Los componentes principales del programa están repartidos en tres áreas: a) el campo económico relacionado con el financiamiento de estas iniciativas, b) el campo organizativo para lograr su integración y articulación, y c) el campo formativo haciendo énfasis en la educación para la solidaridad³¹.

Un aspecto particular de este programa es que no se trata del Estado diseñando un plan para el desarrollo del sector comunitario; por el contrario, ese plan debe ser diseñado por las comunidades mismas. Como señala Luis Delgado Bello³², lo que hizo el Estado fue asignar un Fondo para que apoyara los procesos comunitarios. Así, FONCOFIN pasa a ser la institución que apoya estos procesos, financiando planes de desarrollo local o sectorial establecidos por las comunidades y en los que las distintas organizaciones se articulen, se estructuren en un sistema. Son distintas las áreas en torno a las cuales se diseñan los planes: abastecimiento, producción, salud, protección social, servicios públicos (gas, agua, etc.) educación, etc. La constante en todos ellos, es la condición que impone FONCOFIN de que se prevea el fortalecimiento en el área

³¹ Ver detalles de estos componentes en el anexo No. 4

³² Entrevista realizada a Luis Delgado Bello, en la sede de FONCOFIN, el 20/8/97.

gerencial del organismo que presenta el plan, es decir, que haya un proceso educativo, interconexión a la red internet y mejores sistemas contables y administrativos.

Vemos entonces que el beneficiario directo del programa es la comunidad, por medio de las organizaciones de base que desarrollan las actividades económicas autogestionarias. FONCOFIN por su parte, y junto con las organizaciones de desarrollo social³³ que vienen apoyando la economía solidaria desde finales de los ochenta, cumplen el rol de facilitadores de los procesos de formación y de transferencia de capacidades a los protagonistas del proceso. De hecho, en contraste con el PAEP del año 1989, el Programa para el Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria tenía requisitos muy concretos dirigidos a focalizar el apoyo hacia iniciativas que estuvieran respaldadas por organizaciones de la comunidad, que respondieran a una necesidad concreta de la población a atender y que tuvieran una propuesta clara de integración y articulación con otras organizaciones³⁴.

El PAEP en su línea de acción enfocada a las microempresas, dirigía su apoyo indistintamente a las unidades productivas de carácter individual o colectivo. En el caso del PDAES, las microempresas sólo se pueden beneficiar mientras se reúnan en algún tipo de empresa asociativa que esté respalda por la comunidad. En la actualidad se está diseñando un programa para dar apoyo a estas microempresas, el cual se ubicaría dentro del área económica de FONCOFIN en el Programa de Financiamiento Comunitario, y se utilizaría la metodología de “grupos solidarios”³⁵ dentro de la modalidad de créditos asociativos.

³³ Esta manera de calificar a las organizaciones intermediarias es la que aparece en los documentos oficiales del Programa de Economía Solidaria y equivale a las que en la tendencia de la Economía del Microcrédito denotábamos como ONGs. Este cambio en la manera de nombrar a estas organizaciones ha sido producto de la necesidad de aclarar su naturaleza, sus objetivos y los límites dentro de los cuales desarrollan sus actividades. Para fines de esta investigación mantendremos la denominación de organizaciones intermediarias dado que cumplen un papel de intermediación de procesos entre el Estado y las organizaciones de la comunidad.

³⁴ Para el PAEP, la única exigencia clara era que la organización intermediaria tuviese experiencia comprobada en la ejecución de programas sociales en sectores de bajos recursos, especialmente la ejecución de créditos. En el Cuadro del anexo No. 5 se muestra un resumen comparativo entre los dos programas en sus diferentes aspectos.

³⁵ Esta es la misma metodología a la que se hacía referencia en la tendencia de la Economía del Microcrédito.

En este punto es necesario introducir la interpretación que desde esta tendencia se hizo del discurso de la Cumbre del Microcrédito, presentado en la sección anterior, y en la que FONCOFIN estuvo presente en representación del Estado venezolano. Recogemos esta interpretación con las palabras de Luis Delgado³⁶ Bello, asistente al evento:

... la experiencia del [Banco Grameen de] Bangladesh y el concepto del método del microcrédito de Acción Internacional con [la metodología de] los grupos solidarios, son experiencias con las cuales nosotros sí tenemos simpatía. Porque Bangladesh es un Banco de las mujeres organizadas en grupos y que tienen una serie de normas de funcionamiento comunitarias, solidarias, de procesos de educación y solución de sus problemas. El sistema de grupo solidarios como un sistema de tener en un barrio 30, 40, 100 comités de crédito [y] que por la unión y la solidaridad de ellos puedan establecer un sistema propio de financiamiento, ese es el norte nuestro, que se llegue a establecer allí una forma asociativa (...) gestionada por la propia comunidad, es decir, un fondo de microcrédito, con una lógica de microcrédito pero gestionado por la propia comunidad. Por supuesto, [este tipo de financiamiento] está en transición porque FONCOFIN antes tenía el sistema de delegar fondos a las organizaciones privadas que establecían financiamiento a las comunidades (s/n).

Para reforzar esta línea de acción dirigida al microcrédito, en el mes de septiembre de 1997, FONCOFIN suscribió un convenio de cooperación con el Programa Bolívar³⁷ por medio del cual, ambas instituciones acordaron realizar acciones conjuntas en la promoción y difusión de programas y servicios dirigidos principalmente a la mujer. Una

³⁶ Entrevista realizada a Luis Delgado Bello, en la sede de FONCOFIN, el 20/8/97.

³⁷ El Programa Bolívar es una iniciativa latinoamericana para la Integración Tecnológica, Innovación y Competitividad Industrial, cuyo objetivo es promover las alianzas estratégicas entre las empresas de dos o más países con proyectos que incrementen la oferta de bienes, procesos y servicios en América Latina y el Caribe, en cooperación con los centros de investigación y desarrollo tecnológico, a fin de lograr ventajas competitivas de los mismos en mercados ampliados. Así fue definido en el documento Convenio de Cooperación con FONCOFIN.

de las actividades concretas a realizar es la promoción conjunta para crear en Venezuela un Banco de la Mujer³⁸, destinado a dar financiamiento y asesoramiento técnico y de negocios a microempresas y pequeñas unidades asociativas de producción³⁹. No está muy claro (para el momento en que se escribe este trabajo) cuáles serán las estrategias a seguir para lograr ese objetivo, ni cuáles serán los criterios que guiarán dichas estrategias. Aún siendo así, podríamos formular algunas preguntas que quedan pendientes: ¿podrá hacerse compatible el objetivo del Programa para el Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria con esta iniciativa del Banco? Al incorporar al programa la lógica financiera de un banco de microcrédito, ¿no se estará arriesgando el objetivo de promover la autogestión comunitaria sobre la base de la solidaridad? ¿Tiene sentido hablar de una solidaridad que gira en torno a la lógica financiera del microcrédito?, y entonces ¿cuál solidaridad? Volveremos sobre algunas de estas preguntas en el siguiente capítulo cuando a la luz de los modelos que allí se presentan tratemos de entender el apoyo del Estado a la economía de los sectores populares.

Volvamos nuevamente a la descripción del Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria. Otro punto que es necesario resaltar, en contraste con la tendencia de la Economía del Microcrédito, es el papel de las organizaciones intermediarias. Con el PDAES, tal como mencionábamos antes, cambia la concepción de ONGs (exceptuando las cooperativas) que se había venido manejando en el PAEP. Consideradas como organizaciones formadas por un conjunto de profesionales, se les concibe más como promotoras de la organización de base⁴⁰ que como intermediarias

³⁸ El Banco de la Mujer es una de las varias iniciativas financieras que se vienen desarrollando en Europa y varios países de Latinoamérica como Colombia, Chile, Argentina, y República Dominicana. Funcionan como un fondo de crédito para grupos solidarios y microempresarias con el propósito de mejorar el rendimiento y la comercialización de sus productos. Entre las organizaciones que podrían conformar el grupo piloto para dar inicio al proyecto están la Asociación Civil 8 de Marzo, Asociación Civil La Campesina, Centro de Investigación Social, Formación y Estudios de la Mujer (CISFEM) y la Asociación Cooperativa de Producción Agropecuaria "La Esperanza de Paria".

³⁹ Ver folletos informativos de FONCOFIN, el Convenio y una reseña en Resumen Informativo de la Economía Solidaria, FONCOFIN, Caracas, 15/9/97.

⁴⁰ Entendiendo la organización de base como todas aquellas formas autogestionadas, sin fines de lucro, que realizan actividades dirigidas al mejoramiento de su propia comunidad (en cuanto a servicios públicos, actividades culturales, educativas, recreacionales, etc.) o actividades productivas de bienes y servicios.

financieras. Estas organizaciones no son las beneficiarias del PDAES, es decir, este programa no fue pensado para fortalecerlas, sino para fortalecer directamente a las organizaciones de base; por ello la acción de las intermediarias debe tener un carácter transitorio. De hecho, FONCOFIN mismo es considerada de esta manera. En palabras de Luis Delgado Bello (1995), tanto las organizaciones que apoyan e incentivan procesos de organización de base, como FONCOFIN se definen de la misma manera: "... no somos los protagonistas, apoyamos procesos de la población. Esa es nuestra vocación, esto significa **incentivar** la economía y **la capacidad** de aquellos a quienes nos dirigimos y a quienes nos debemos" (p.8).

Encontramos entonces como objetivo final del programa, la creación de un Sistema Nacional de Economía Solidaria - SINES - autónomo y autosostenible, guiado por el criterio de transferencia de capacidades, es decir, que los integrantes del sistema sean los diseñadores y ejecutores de sus propios mecanismos de financiamiento, de sus sistemas de evaluación y control, de sus procesos educativos, de asistencia técnica y de comunicación. Al final del proyecto:

... se desarrollará una visión, un conjunto de valores, una cultura basada en la solidaridad, en el desarrollo humano, en el valor del trabajo participativo y de nuevas relaciones solidarias, que motivará y creará un Norte con capacidad de motivar y encauzar la energía de la sociedad hacia un proyecto de vida nueva para toda Venezuela" (Ministerio de la Familia, 1995, p.11).

De esta manera ha quedado dibujada en líneas generales la tendencia de la Economía de la Solidaridad. Aparecen el Estado y las organizaciones de desarrollo social, como promotores de las iniciativas de la comunidad organizada, con el fin de incentivar la capacidad de aquellos a quienes se dirigen para que logren su autogestión, partiendo del valor de la solidaridad. En otras palabras, el apoyo desde esta tendencia pareciera estar dirigido, al igual que en la Economía del Microcrédito, a la capacidad de emprendimiento para generar riquezas. La diferencia pareciera radicar en que se hace énfasis en los

proyectos comunitarios participativos, es decir, en iniciativas que sean liderizadas por las organizaciones de la comunidad, con carácter asociativo y de participación democrática. En este sentido, son apoyadas actividades diversas, desde las de carácter productivo, de servicios y de consumo; hasta aquellas actividades dirigidas a satisfacer otras necesidades de las comunidades como educación, suministro de los servicios públicos (agua, gas, etc.) y salud.

3.- LA RELACIÓN ESTADO - SOCIEDAD CIVIL A PARTIR DE LA ECONOMÍA DEL MICROCRÉDITO Y DE LA ECONOMÍA DE LA SOLIDARIDAD.

En las dos primeras secciones hemos mostrado los rasgos principales que caracterizan las dos tendencias de la promoción y apoyo a la economía de los sectores populares por parte del Estado venezolano en el período 1989-1997. Aunque ya, al considerar ambas tendencias, se han esbozado algunos rasgos de la relación entre el Estado y la sociedad civil, en esta sección nos proponemos distinguirlas más claramente, tanto en sus semejanzas como en sus diferencias, comparándolas en tres niveles: un primer nivel en el cual mostraremos el marco a partir del cual el Estado justifica el apoyo a la economía de los sectores populares, tratando de identificar el sentido de cada programa de apoyo en el contexto de las políticas sociales de cada Gobierno. En un segundo nivel, se hará la comparación de la relación propiamente dicha, es decir, de las vinculaciones entre los actores que aparecen y de las razones por las que el Estado justifica la incorporación de la sociedad civil en la ejecución de las políticas sociales. En el tercer nivel intentaremos distinguir cuál es la racionalidad (la lógica) que parece estar sosteniendo dicha relación en cada tendencia.

3.1.- Política Compensatoria vs. Política para la Participación.

En este primer nivel podemos distinguir claramente al menos un punto de convergencia y otro de divergencia entre las dos tendencias. Tal como detallamos en las secciones anteriores, el Estado oficializó el apoyo de la economía de los sectores populares por la vía de las políticas sociales: el Programa de Apoyo a la Economía Popular (1989) y el Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria (1995). En ambos casos, se perseguía mejorar los niveles de ingreso (mejorando el abastecimiento) y generar empleo (apoyando a las unidades económicas) en los sectores más vulnerables de la población, es decir, los pobres. De allí precisamente su carácter de

política social⁴¹. Sin embargo, la razón que justificaba la existencia de la política social difiere en cada caso. Veamos.

Tal como mencionamos al describir la Economía del Microcrédito, el Programa de Apoyo a la Economía Popular fue una de las estrategias del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP), formulado en febrero de 1989, y posteriormente, en enero de 1990, incorporado al VIII Plan de la Nación. El PEP fue propuesto al inicio del período de Carlos Andrés Pérez, en medio de una crisis social y política agravada por la instrumentación de la estrategia económica del gobierno que se expresó en el Programa de Estabilización y en el Programa de Ajuste Estructural. De acuerdo con Cartaya y D'Elia (1991), los elementos que conforman el diagnóstico de base a partir del cual se formula el Plan son: el reconocimiento del crecimiento y agudización de la pobreza, la precariedad institucional del sector social del Estado venezolano y los efectos sociales negativos previsibles del Programa de Ajuste Económico. En este sentido, las estrategias incluidas en el PEP fueron concebidas como de carácter *compensatorio*, hasta que se recuperara un ritmo de crecimiento económico sostenido y estable que, por la vía del beneficio que dicho crecimiento generaría, revirtiera la situación de exclusión económica en la que vivía gran parte de la población,

Este carácter de compensación también puede deducirse de la justificación que en el VIII Plan de la Nación se hizo del PEP (el cual quedó incorporado dentro de la estrategia del “Compromiso Social”), en los siguientes términos:

... [esta] estrategia mejorará la infraestructura social y cultural, y reorientará la acción del Estado hacia políticas directas de *compensación social* dirigidas a enfrentar la

⁴¹ Esta concepción de política social es derivada de los mismos discursos del Estado. Hay un acuerdo implícito en que las políticas sociales, en Venezuela y en América Latina, han sido reorientadas para ser “focalizadas” hacia los sectores más pobres de la población. En nuestro caso, quienes han discutido este tema coinciden en que, a partir de 1989, el gobierno venezolano cambió una concepción de políticas de subsidios por una de políticas focalizadas, tanto geográfica como demográficamente. Esta característica se suma al carácter descentralizado que deben empezar a mostrar estas políticas (de acuerdo con las últimas tendencias) para que se pueda cumplir con el imperativo de eficiencia del Estado. Sobre esta discusión ver: Iranzo (1995), Cartaya y D'Elia (1991), Freitez (1996), Cariola y Fernández (1991), Ministerio de la Familia (1991), Instituto de Investigaciones Económicas, UCAB (1991).

pobreza en los grupos vulnerables y generar las condiciones favorables *que permitan a todos estos estratos de la población su incorporación definitiva al proceso de desarrollo* (CORDIPLAN, 1990, p.13; el resaltado es nuestro).

Así concebido, el Programa Apoyo a la Economía Popular estaba dirigido a compensar los efectos negativos del ajuste económico en los grupos vulnerables de la población, es decir, en las familias más pobres y en los trabajadores de bajos ingresos afectados por el desempleo y subempleo, que constituían la población excluida de los beneficios que generaría a corto plazo el crecimiento económico. Siguiendo este razonamiento, desde el punto de vista de la tendencia del Microcrédito se tendría que reconocer que la mayor exclusión de la que son víctimas las poblaciones pobres, es aquella que se produce por no tener acceso al crédito y a la preparación técnica necesaria para incorporarse al mercado. Así, los actores vinculados con esta tendencia, están interesados en compensar estas carencias y hacia allí dirigen sus esfuerzos.

Por su parte, dentro de la tendencia de la Economía de la Solidaridad, la justificación del Estado para apoyar a la economía de los sectores populares parece no tener esta connotación compensatoria. Por el contrario, en 1995, quienes concibieron el Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria exponían claramente que la reversión de esa situación de exclusión y empobrecimiento *no* se iba a conseguir con el crecimiento económico: “La esperanza de que el crecimiento se desborde y sus beneficios alcancen a la población excluida es negada por hechos y tendencias incuestionables”. Esta situación se ve agravada por “la ausencia de organizaciones fuertes y estructuradas de la sociedad civil en el mundo de los pobres que puedan asumir el protagonismo”. Así, continua el documento emitido por el Ministerio de la Familia, para quienes apoyan la Economía de la Solidaridad es imprescindible “una organización, un sistema de organizaciones que pueda expresar y hacer oír la voz de cientos de miles de personas excluidas”, más que unas políticas compensatorias que por definición “presuponen que no es con el protagonismo de los que viven en la pobreza que pueden introducirse cambios a las tendencias sociales” (Ministerio de la Familia, 1995, p.7).

De esta manera, dentro de esta tendencia de la Economía de la Solidaridad, hay el reconocimiento de que no es sólo con políticas compensatorias, ni con el crecimiento económico que ellas presuponen, que se ayudará a los excluidos a salir de su situación. Se reconoce que hay una exclusión mucho más grave que la económica, la cual también se hace explícita en el IX Plan de la Nación cuando se señala que:

El debilitamiento de la participación activa de la población en [el] mercado y en la vida cívica, social y política, al ser progresivamente excluida, ha retroalimentado el círculo de la pobreza [y de la exclusión] al quedar desatendidas sus necesidades principales, ya sea porque la población pobre no puede participar directamente como consumidora al carecer de ingresos o al deteriorarse éstos, o porque no ejerce presión social ni política que le permita usufructuar los beneficios de la producción social” (CORDIPLAN, 1995, p.21).

Esta exclusión de los sectores pobres de la población de la vida cívica, social y política sólo se podrá revertir en la medida en que haya disposición de aumentar los niveles de participación consciente de la población en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de su calidad de vida. En el marco del Proyecto de Solidaridad Social del IX Plan, se entiende participación organizada como “... la condición necesaria para la concreción de la libertad en el desarrollo del proyecto de país, ella implica el trabajo productivo, creador y la apropiación del ámbito de la toma de decisiones para la convivencia colectiva” (CORDIPLAN, 1995, p. 139).

En resumen, para los diseñadores del Programa de Desarrollo y Articulación de la Economía Solidaria, es fundamental que esta participación organizada se sustente en los procesos económicos, en la solución de las necesidades más sentidas de la población como la alimentación y el empleo, en el marco de la solidaridad humana; esto como paso inicial para promover la participación social y política necesaria para revertir la exclusión. Así, dentro de la tendencia de la Economía de la Solidaridad los esfuerzos van dirigidos a

promover la organización comunitaria para la integración de los excluidos a la vida económica, política y social del país.

3.2.- Las organizaciones de la sociedad civil: razones que justifican su incorporación en la ejecución de los programas de apoyo a la economía de los sectores populares y su relación con los demás actores dentro de cada tendencia.

En este segundo nivel de comparación entre las tendencias de la Economía del Microcrédito y de la Economía de la Solidaridad, nos proponemos, en primer lugar, distinguir las razones que impulsaron al Estado a incorporar a organizaciones de la sociedad civil a estos programas. En segundo lugar, dibujar claramente la relación entre los distintos actores sobre la base de la descripción dada en las dos primeras secciones de este capítulo.

En este nivel aparece nuevamente un punto de convergencia entre ambas tendencias, a saber, que para el desarrollo de las estrategias de los programas PAEP y PDAES se requiere que la ejecución sea desconcentrada, en cuyo caso el Estado aparece sólo como potenciador de los mismos. En ambos hay un reconocimiento explícito de que es necesario e imperativo incorporar a organizaciones de la sociedad civil, ONGs intermediarias y organizaciones comunitarias de base en cada caso, en la ejecución de las políticas dirigidas a los grupos excluidos, aun cuando la naturaleza de dichas políticas fuera distinta tal como se desprende de lo expuesto en el punto anterior. Pero, ¿por qué es imperativa esta incorporación de la sociedad civil a unos ámbitos que habían sido tradicionalmente competencia del Estado? ¿Cuál es la crítica que desde cada tendencia se hace al Estado, para que haya tenido que empezar a abrir espacios a la sociedad civil?

Dirigiremos nuestra atención nuevamente a los documentos que sirvieron de marco a estas políticas sociales dentro de cada período de gobierno. En el primer caso, uno de los objetivos del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, dentro del cual se incluyó el PAEP, es “el fortalecimiento de la sociedad civil, con el objetivo de pasar a la población *la gestión administrativo-gerencial* de su propio desarrollo” (Ministerio de la Familia,

1990, p.14 ; el resaltado es nuestro). En este mismo orden de ideas, en el VIII Plan de la Nación, se reconoce que "... como manifestación del excesivo paternalismo estatal, se le ha dado más importancia al sentido asistencialista de la política social, descuidando su sentido participativo". Por ello, "... [la] creación de una red de organizaciones que permita *la gestión concertada de los servicios sociales* con la sociedad civil constituye una exigencia histórica en esta nueva fase del desarrollo nacional" (CORDIPLAN, 1990, p.22; el resaltado es nuestro). Finalmente, en ese mismo documento, la principal estrategia que se menciona para llevar adelante la promoción de la participación de la sociedad civil es: fomentar *su cooperación en la formulación y ejecución* de programas sociales y culturales; con lo cual el Estado se convertirá en "... un ente más participativo y por lo tanto más fuerte y con mayor legitimidad ante la sociedad" (CORDIPLAN, 1990, p.7).

A partir de esto, se puede interpretar que la participación que se está promocionando en este ámbito responde a un interés por parte del Estado de incorporar a organizaciones de la sociedad civil en la *gestión* de las políticas. Porque, si además recordamos que la política social de este período de gobierno tenía un carácter compensatorio y ya estaba definida de antemano la compensación, entonces la participación de la sociedad civil sólo cobra sentido en ese ámbito de la gestión operativa de políticas. Entonces parece que incorporar a la sociedad civil a este ámbito es una estrategia idónea para contrarrestar el *excesivo paternalismo e ineficiencia estatal*. Paternalismo entendido como el carácter centralizador del Estado para la distribución de los elevados ingresos públicos que "... si bien permitieron por muchos años satisfacer las demandas de la población y contribuyeron con la estabilidad del sistema democrático, a su vez impidieron el desarrollo de una sociedad civil organizada y generaron una gestión ineficiente de los asuntos públicos" (CORDIPLAN, 1990, p.21.).

Una vez justificada la aparición de la sociedad civil en esta tendencia, ¿qué sucede con los distintos actores dentro de la relación?. Hasta ahora hemos mostrado que a partir del momento en que se hace oficial el apoyo a la economía de los sectores populares en 1989, aparecen oficialmente, incorporadas al diseño y ejecución de la política del Estado,

organizaciones de la sociedad civil que habían venido apoyando a esos sectores. La principal característica de estas organizaciones es la de servir de intermediarias entre FONCOFIN y los beneficiarios del Programa de Apoyo a la Economía Popular, es decir, la población con bajo nivel de consumo y las microempresas. Posteriormente, desde 1996, sobre la base de la experiencia de algunas de estas organizaciones en la ejecución de fondos del BID, sobre la experiencia acumulada a nivel internacional en relación con el apoyo a la economía de los sectores pobres (expuesta claramente en la Cumbre del Microcrédito), y debido al cambio de política de FONCOFIN, estas organizaciones comienzan las gestiones para crear el BanGente, el primer banco comercial dirigido a los microempresarios. Esta iniciativa recibe apoyo también del BM, la CAF y el BID. Aquí, el Estado está representado indirectamente en la medida en que forma parte de los organismos multilaterales que están impulsando esta iniciativa. Finalmente en 1997, el Estado se compromete de manera oficial con la meta de la Cumbre del Microcrédito creando una Comisión Presidencial con el encargo expreso de coordinar los criterios y mecanismos de las distintas organizaciones públicas y privadas que se dedican a fomentar el microcrédito. Así, el Estado pasó de ser diseñador y ejecutor del apoyo a la economía de los sectores populares, a cumplir el papel de promotor y coordinador de las iniciativas dirigidas a fomentar el microcrédito en estos sectores de la población; una política de apoyo del Estado con carácter compensatorio se convirtió en la promoción indirecta de los instrumentos necesarios para que los sectores populares tuvieran acceso al crédito.

El proceso es similar en las organizaciones de la sociedad civil involucradas en esta tendencia. Pasaron de ser co-gestoras de la política del Estado para el apoyo a la economía de los sectores populares a impulsar los instrumentos necesarios para facilitar el acceso al crédito de los sectores populares. En este sentido entonces, ¿en manos de quién queda el apoyo a la economía de los sectores populares?. La respuesta: en manos de las instituciones financieras autosostenibles financiera y organizacionalmente. A partir de este punto sólo resta preguntarse ¿cuál es la lógica que está moviendo esta relación?. Esto será discutido más adelante.

Pasamos ahora a ahondar en el caso de la Economía de la Solidaridad. Al revisar la naturaleza de las políticas de apoyo de la economía de los sectores populares, en el apartado anterior, quedaron expuestos los argumentos, expresados en los documentos oficiales, que justifican la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil, en este caso como beneficiarias directas del apoyo. Allí, se partía de reconocer la ausencia de organizaciones fuertes y estructuras que en la sociedad civil representaran a los excluidos de la sociedad. Sólo promoviendo y fortaleciendo esta organización los pobres lograrán ser protagonistas de su propio desarrollo y serán capaces de introducir cambios en las tendencias sociales.

Además, en el IX plan de la Nación, en las estrategias para la Reforma del Estado y la Participación Ciudadana, aparece concretamente lo siguiente:

El modelo rentista que ha existido en el país y la forma como los partidos políticos se han imbricado en él, han sido factores importantes del escaso desarrollo que ha tenido la sociedad civil en Venezuela. Cambiar la actitud del Estado frente al ciudadano será materia prioritaria de esta estrategia. Esta nueva manera de relacionarse el Estado con la sociedad civil estará orientada, *por una parte*, a realizar una *gestión compartida de la acción pública*, estimulando la participación ciudadana, individual o colectiva en la prestación de servicios públicos y la implementación de programas sociales; *por otra parte, permitir la iniciativa de organizaciones sociales para que éstas se manifiesten y actúen independientemente del Estado*” (CORDIPLAN, 1995, p.236; el resaltado es nuestro).

El Estado entonces, está interesado en promover la participación de la sociedad civil ya no sólo en el ámbito de la gestión de las políticas, sino también como cuerpo capaz de actuar de forma independiente del mismo Estado.

Aquí nuevamente tenemos que preguntarnos, ¿qué sucede con los actores que aparecen en la tendencia de la Economía de la Solidaridad?. Para esta tendencia habíamos

mostrado que los beneficiarios de los programas del Estado son directamente las organizaciones de la comunidad, con lo cual parece desvanecerse la figura de la organización intermediaria para llegar directamente al beneficiario. De hecho, veíamos que el discurso del PDAES dice claramente que las organizaciones intermediarias no son el blanco del programa, son sólo promotoras de la organización de la comunidad. Ejercer esta función de promoción será lo único que les permitirá acceder al apoyo financiero de FONCOFIN. Así, dentro de esta tendencia, en la medida en que haya más organizaciones comunitarias de base, las organizaciones intermediarias, (gubernamentales y no gubernamentales), deberían desaparecer para transferir la definición y gestión de su desarrollo directamente a las comunidades. De esta manera las comunidades pobres irán ganando espacios, ya no sólo de participación económica, social y política, sino también de autonomía, en tanto que se espera que ellas mismas puedan actuar con independencia del Estado, consolidando estrategias de articulación en lo económico, organizativo y formativo. En otras palabras, las comunidades podrían o bien compartir la gestión de las políticas que proponga el Estado, o bien ser capaces de satisfacer sus necesidades, desde los servicios básicos, hasta las fuentes de financiamiento para sus actividades productivas, sin tener que contar para ello con el Estado. Finalmente y al igual que en la otra tendencia, ¿quién apoya la economía de los sectores populares?: el Estado, hasta que las comunidades estén suficientemente organizadas como para ser fuertes y autónomas y con ello, capaces de tomar su propio camino.

Antes de finalizar este apartado, aunque ya lo hemos señalado, debemos resaltar la crítica que llevó al Estado a tomar estas iniciativas y que justificó en parte que se oficializara el apoyo a la economía de los sectores populares. En ambas tendencias aparece un argumento similar: el “Estado Paternalista” o el “Modelo Rentista del Estado” inhibió el surgimiento de una sociedad civil fuerte y organizada en Venezuela. El problema en esta situación, en el primer caso, parecía radicar en la disminución de las posibilidades de participación económica, dado que el Estado fue tradicionalmente para los más pobres la única vía de acceder a los beneficios de la riqueza generada en el país. Así, la tendencia de la Economía del Microcrédito cobra sentido al asegurar que los

pobres puedan acceder a esos beneficios por medios más eficientes que el Estado. Para la otra tendencia, el problema parecía ser además que el Estado y los partidos políticos estaban acaparando todos los ámbitos de acción quitando a las comunidades la independencia en la toma de decisiones, es decir, imposibilitándoles definir su propio desarrollo. La tendencia de la Economía de la Solidaridad tiene sentido ya que intenta precisamente abrir esos espacios a las comunidades.

3.3.- La lógica que mueve la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil

Finalmente, en este último nivel de comparación entre las dos tendencias, nos proponemos distinguir la racionalidad que sustenta cada una de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, tal como se han mostrado hasta ahora.

Empezando nuevamente con la Economía del Microcrédito, pareciera que en esta tendencia la relación se plantea para mejorar la eficiencia, tanto del Estado como de la sociedad civil. Vimos, que el rasgo fundamental que definió el apoyo a la economía de los sectores populares, fue facilitar crédito con criterios de mercado para el desarrollo de sus actividades económicas. *La mejor situación del pobre* ya está definida a priori: es aquella en la que el pobre puede acceder al crédito. El énfasis en esta tendencia es el apoyo al emprendedor individual. A la solidaridad entre los pobres se apela como un recurso cuando no hay garantías suficientes para respaldar el crédito. Así, el Estado queda reducido a actuar, en el mejor de los casos, de manera indirecta, y de allí su eficiencia; pero en la medida en que los proveedores de crédito accedan a capitales privados y se comporten como instituciones financieras disciplinadas, entonces, la presencia del Estado será cada vez menos necesaria e incluso será prescindible. Será el mercado finalmente quien establezca las reglas del juego. Otro elemento con el que se refuerza esta racionalidad, es el componente de capacitación en el área administrativo-gerencial, que normalmente se incluye como una estrategia para hacer eficientes las unidades productivas que reciben crédito.

Por el contrario, en el caso de la Economía de la Solidaridad, la relación parece plantearse en términos de respetar los espacios para la toma de decisiones y promover la participación comunitaria, en sus propias palabras *el protagonismo de los pobres*. Este protagonismo debe sustentarse en procesos económicos guiados por el valor fundamental de la solidaridad humana. Fomentando que el proceso económico sea manejado con criterio de solidaridad, será posible promover la participación social y política necesaria para revertir la exclusión. Parece que desde esta tendencia se está reconociendo que el proceso económico manejado sobre la base de otros criterios distintos al de la solidaridad (criterios de libre mercado, por ejemplo) no es idóneo para promover la participación social y política. La solidaridad actúa como elemento de consolidación, capaz de llevar a la relación social a trascender el puro hecho económico. Esto requiere de una acción educativa que, partiendo de ciertas metodologías para la promoción *vivencial* de la solidaridad, rompa con las opciones meramente individualistas, y contrarreste la forma tradicional de socialización del trabajador venezolano, acostumbrado a actuar en empresas privadas, negocios particulares o entidades y empresas del Estado.

Hasta este punto hemos presentado, a partir de la construcción empírica, las dos maneras en que, a nuestro entender el Estado ha promovido la economía de los sectores populares en Venezuela durante el periodo comprendido entre 1989 y 1997, involucrando en ello a ciertos sectores de la sociedad civil. En el desarrollo han ido apareciendo varios aspectos que son problemáticos para esta investigación. Veamos.

En el plano empírico todavía cabría preguntarse: los distintos actores involucrados en ambas tendencias, ¿manejan un concepto preciso de sociedad civil que además sea compartido por todos? ¿o será ésta una noción intuitiva que sólo distingue los niveles de organización de la sociedad que no forman parte del Estado?, ¿o será que finalmente debemos aceptar que una noción de este tipo resulta *útil* para el discurso dominante de la Reforma del Estado, la descentralización y la autogestión; discurso que a su vez está mostrando una manera de entender la relación Estado-sociedad?.

Estas interrogantes ya no puede ser respondidas sólo desde los discursos vinculados con las tendencias descritas. Es necesario un segundo nivel reflexivo para preguntarse entre otras cosas: ¿será posible ubicar esa noción de sociedad civil dentro de algunas de las corrientes del pensamiento político occidental, de manera que la relación que se plantea con el Estado tenga sentido?, y si es así, ¿con qué concepto de Estado?, porque tal como mostramos en este capítulo, las dos tendencias que aparecen simultáneamente promovidas por el Estado venezolano, es decir, la Economía del Microcrédito y la Economía de la Solidaridad, tienen características diferentes y probablemente muestran una manera distinta de entenderlo. Si esto es así, lo que se hace problemático es: ¿cómo se puede entender esa aparente ambigüedad del discurso del Estado venezolano en relación con el apoyo a la economía de los sectores populares y con la inclusión de la sociedad civil en los programas diseñados con ese fin? En definitiva se trata de comprender: ¿cuál es el sentido de que un mismo Estado esté promoviendo dos maneras distintas de entender la relación con la sociedad civil? Sobre estas preguntas volveremos en el capítulo siguiente.