



Revista de Ciencias Sociales (Ve)  
ISSN: 1315-9518  
cclemenz@luz.ve  
Universidad del Zulia  
Venezuela

López Carrasco, Carlos Eduardo; Ochoa Henríquez, Haydée  
Políticas subnacionales de fomento a la economía social en Venezuela  
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. VIII, núm. 3, septiembre, 2002, pp. 417-432  
Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28080304>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

## Políticas subnacionales de fomento a la economía social en Venezuela

López Carrasco, Carlos Eduardo\*  
Ochoa Henríquez, Haydée\*\*

### Resumen

La formulación de políticas públicas subnacionales (Estados y Municipios) de apoyo a la economía social se inició en Venezuela con los procesos de descentralización y reestructuración neoliberal de la economía en los noventa. El propósito de este trabajo es explorar en varias gobernaciones las características de estas estrategias gubernamentales y las posibilidades que tienen las gobernaciones de insertarse en un proyecto alternativo de fomento a la economía social prevista en la nueva constitución. Todo esto plantea, para el proceso conocido como Revolución Bolivariana, un escenario de fuertes tensiones intergubernamentales y riesgos políticos para un proyecto transformador que toma expresión en: a) diferencias conceptuales y referenciales del sector de la economía social hacia las microempresas en contraposición con las cooperativas, b) obstáculos para lograr cooperación en las relaciones intergubernamentales necesarias para la puesta en práctica de la política, producto de condicionamientos de los modelos administrativos de las gobernaciones venezolanas, c) duplicidad de funciones entre agencias nacionales y subnacionales de las políticas en el marco de serias restricciones fiscales y regulaciones constitucionales. Se concluye que las políticas subnacionales de fomento a la economía social se caracterizaron en la década de los noventa y siguen caracterizándose, por dar respuestas a los requerimientos de una economía de mercado con poco sentido social, lo que representa una importante contradicción para un proyecto alternativo de desarrollo que incluye estos ámbitos gubernamentales como espacios de actuación de los poderes públicos para el fortalecimiento de la democracia.

**Palabras clave:** Políticas subnacionales, economía social, microempresas, cooperativas, gobernaciones.

---

Recibido: 02-06-11 . Aceptado: 02-09-03

\* Politólogo y Abogado, Magíster en Gerencia Pública. Profesor-Investigador del Centro de Estudios de la Empresa de La Universidad de Zulia. Acreditado ante el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. E-mail: lopez.carlos@terra.com.ve

\*\* Dra. en Estudio del Desarrollo. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de La Universidad de Zulia. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales, Convenio UCV-LUZ. E-mail: haydeechoa@iamnet.com

## *Sub-National Policies of Social Economic Development in Venezuela*

### **Abstract**

The formulation of sub-national (state and municipal) public policy to support the social economy began with the neo-liberal economic restructuring and decentralizing processes in Venezuela in the 1990s. The purpose of this paper is to explore the characteristics of these governmental strategies in several state governments and to determine the possibilities that state governments have to formulate and propose alternative projects to promote the social economy proposed in the new constitution. All of this creates a scenario of intergovernmental tension and political risks in the process known as the Bolivarian Revolution, a transforming process that is expressed in: a) conceptual differences and references in the social economy sector towards micro-businesses as opposed to cooperatives, b) obstacles to achieving cooperation in intergovernmental relations necessary to the development of these policies due to conditioning (tradition) in administrative models in Venezuelan state governments, and c) duplicity of functions in national and sub-national agencies in reference to constitutional fiscal restrictions and regulations. The conclusion is that sub-national economic development policies of the 1990s were characterized by giving answers to the requirements of a market economy and had little social character, which represents an important contradiction in the development of alternative development projects that include these governmental levels as areas for public action in order to strengthen democracy.

**Key words:** Sub-national policy, social economy, micro-businesses, cooperatives, state governments.

### **Introducción**

Con la crisis del Estado del Bienestar y los procesos de Reforma del Estado se generaron tendencias que orientaron las decisiones y acciones de la administración pública de acuerdo con valores y concepciones que llevaron a los gobiernos y sus procesos, hacia una vía, que consideramos determinada por los propósitos de reestructuración neoliberal de la economía.

En ese orden de ideas, encontramos que en al año de 1989 se inicia en Venezuela un proceso de ajuste y reestructuración econó-

mica con el VIII Plan de la Nación, que intenta modificar la estrategia de crecimiento económico por sustitución de importaciones instrumentada a lo largo de todo el período conocido como Pacto de Punto Fijo<sup>1</sup>; es decir la economía para el consumo interno basada en el papel preponderante del Estado como redistribuidor de la renta petrolera, busca ser sustituida por una economía de mercado. Esta situación de ajuste y reestructuración se extendió a lo largo de la década de los noventa y encontró soporte en sus inicios con la reorientación de la política social prevista en el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Pobreza, en el cual se

insertó el Programa de Apoyo a la Economía Popular (Iranzo, 1990), cuyas principales unidades de producción fueron las microempresas unipersonales.

Sin embargo, en los actuales momentos el gobierno nacional intenta modificar el escenario de restricciones democráticas impuesto por las exigencias económicas de la reestructuración neoliberal que predominó en la década de los noventa. Uno de los principales soportes de esas acciones surgió a partir de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en mayo de 1999 previa consulta popular y de su aprobación, también por consulta popular en diciembre del mismo año, cuando se otorgó rango constitucional al apoyo estatal a las microempresas pero muy especialmente a las cooperativas como organizaciones fundamentales de lo que en este período gubernamental se denomina mayormente como economía social.

De esa forma, las políticas de fomento a la economía social son formuladas como estrategia de política social que clausura el referido Programa de Apoyo a la Economía Popular por su énfasis al estimulo de formas de producción de las organizaciones cooperativas como estrategia alternativa de organización social participativa, para el proyecto transformador de la República Bolivariana de Venezuela.

En este trabajo se exploran, por una parte las políticas subnacionales de apoyo a la economía social, que se vienen poniendo en práctica en las gobernaciones venezolanas desde la década de los noventa con características muy particulares; simultáneamente también haremos una aproximación a las principales contradicciones que se encuentran en estas políticas públicas en un nuevo contexto gubernamental nacional.

Partimos del supuesto de que el fomento a la economía social por parte de los niveles subnacionales de gobierno, concretamente las gobernaciones, se centró, al igual que el nivel nacional en la creación de microempresas como política pública tendente al retiro de las prerrogativas del Estado Social de Derecho, en un período de crisis del modelo de acumulación capitalista, bajo un escenario de declive y exclusión de las grandes mayorías.

Lo planteado, nos lleva a entender la formulación de políticas no como un mecanismo de cálculo o deliberación que permite una relación óptima entre medios y fines, sino más bien en concordancia con Álvarez (1992: 17) como la incorporación de temas en la agenda pública, a partir del cual se privilegia el rol de las relaciones de poder, los conflictos de intereses y la incompatibilidad de valores, interpretando la formulación de políticas subnacionales como un proceso de trasferencia de políticas (Evans y Davies, 1999) que explican los procesos de elaboración de políticas a partir de las relaciones entre estructura y las estrategias.

## **1. Las Políticas Subnacionales de Economía Social en los Noventa**

Con los conceptos de economía popular y asociativa, se inician en 1989 con el segundo período de Carlos Andrés Pérez, políticas gubernamentales de apoyo a lo que hoy el gobierno denomina economía social. Se impulsa al mismo tiempo una economía abierta y competitiva; intentando desmontar la estructura proteccionista a partir del VIII Plan de la Nación denominado El Gran Viraje, con lo cual se aspiraba, reduciendo el rol del Estado en la economía, superar, en el corto plazo, los desequilibrios presentes en la balanza de pagos, cubrir el déficit fiscal, con el objeto de poder cumplir con el compromiso de la deuda externa y resti-

tuir el flujo de nuevos empréstitos de las agencias de financiamiento multilateral.

Paralelo a ese proceso de reestructuración económica, en 1989 también se inicia un proceso de Descentralización Político-Territorial, con la elección directa y popular de autoridades subnacionales y con la aprobación de la Ley de Delimitación, Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT). A partir de ese momento, las gobernaciones instancias del aparato estatal receptoras de competencias, que desde su origen fueron fundamentalmente organizaciones político-militares para el control territorial, entran inmersas en una nueva dinámica socio-política; al plantearse, la necesidad que los gobiernos subnacionales asuman un papel más relevante en la gestión del desarrollo económico-social, con la emergencia de estrategias destinadas a la diversificación de la producción y para la productividad de la economía venezolana. Paralelamente, los altos índices de desempleo y pobreza, los cuales fueron para 1989: 9,6% el desempleo, 24,87% la pobreza y 20,07 la pobreza crítica (OCEI, citado por el IESA; 2002) propician distintas alternativas de sobrevivencia y búsqueda de ingresos por parte de amplios sectores de la población, incrementándose el llamado sector informal de la economía o trabajo por cuenta propia, situación que plantea la emergencia de estrategias para afrontar esas circunstancias que intentan tener solución en contexto de descentralización del Estado venezolano.

En ese orden de ideas encontramos que, según el discurso que promueve las políticas de apoyo a las microempresas (cfr. Iranzo, 1990, Ávila y Freitez, 1992) y la descentralización político-territorial (cfr. COPRE, 1989), las mismas resultan estrategias gubernamentales de amplia pertinencia administra-

tiva, al permitir una gestión más dinámica que debería crear condiciones favorables para la transformación económica más equitativa y diversificada. Se considera además que a partir de su puesta en práctica se deberían crear espacios para la participación ciudadana y la autogestión.

Sin embargo es necesario considerar que ambas tendencias administrativas en el sector público pueden ser explicadas a partir de los planteamientos de Curbelo (cit. por Bossier, 1989: 25-26) cuando señala que “el nuevo orden económico parece estar caracterizado, por una parte, por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes, y un modelo de extremada descentralización en la producción (la economía difusa) en el cual la fricción del espacio está dejando de ser un obstáculo para la acumulación... En ese sentido, el contrato social característico del Estado de Bienestar pierde toda justificación y utilidad. Así mismo, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento del Estado Nacional y su descentralización son funcionales a la nueva fase de expansión capitalista... Por consiguiente, la tendencia a la Descentralización de los Estados Nacionales es explicable tanto desde las exigencias de la propia acumulación como desde la lógica del Estado Capitalista en un periodo de crisis”.

En ese contexto, encontramos que estas políticas públicas tienen como principales rasgos característicos y diferenciadores de una nueva política nacional para la economía social, por una parte, el énfasis hacia las microempresas, y por otra, la subordinación de los programas de las gobernaciones a los lineamientos del nivel central, aspecto en los cuales nos detendremos a continuación.

### **1.1. Prioridad a las Microempresas**

Como ya se ha señalado anteriormente las gobernaciones venezolanas iniciaron su apoyo al sector de la economía social a partir de las pautas nacionales que surgen del Programa de Apoyo a la Economía Popular del Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN)<sup>2</sup>, según Barrantes (1997: 99) diez gobernaciones venezolanas tuvieron convenios con la referida institución, y su apoyo a estas unidades económicas a mediados de los noventa estaba en el orden de los 15.000 microempresarios beneficiarios. Ello condujo a que, tal como lo plantea el referido autor, el sector de la economía social en los noventa, quedara reducido a las unidades microempresariales (Barrantes, 1997: 86).

La experiencia de desarrollo de microcréditos del Grameen Bank en Bangladesh (Yunnus, 1998), que intenta crear oportunidades de desarrollo local entre los pobres campesinos sin tierra, resulta una de las experiencias más importantes como estrategias de financiamiento para las actividades de las microempresas; según Giddens (1998: 166) este es un paradigma alternativo de desarrollo caracterizado por una independencia que implica, por una parte la promoción del mercado, pero fundamentalmente a la construcción de solidaridades locales y sistemas de apoyo.

Sin embargo, en la realidad encontramos que la mayoría de los programas de las gobernaciones venezolanas para apoyar a las microempresas se limitaron a prestar ayuda financiera a través de la estrategia de los grupos solidarios inspirados en la experiencia del Grameen Bank, sin procurar prestar servicios de asistencia social alternativos entre otras razones porque los organismos encargados de poner en práctica dichos programas tenían como principal filosofía la rentabilidad de los

créditos que garantizarían su eficacia, eficiencia y su perduración en el tiempo. En consecuencia, a partir de esta política se han creado fondos para el crédito local, dependientes de las gobernaciones pero con personalidad jurídica propia con el propósito según Mascareño (1996: 162-163) de posibilitar la creación de empleo local, generar nuevos ingresos para llegar al autofinanciamiento de estos fondos y a partir de estas nuevas organizaciones, diferentes a la estructura tradicional de la gobernación, obtener mayor fluidez y autonomía para gerenciar.

Un claro ejemplo de este planteamiento lo encontramos en el Fondo para el Desarrollo de la Artesanía Pequeña y Mediana Industria (FONDAPEMI) de la Gobernación del Estado Falcón organismo cuya población objetivo era la pequeña y mediana empresa, sin embargo; sería el encargado de poner en práctica los programas de apoyo microempresarial luego del fracaso del primer programa MICROEMFAL. Bajo estas circunstancias las expectativas que tenían los promotores de los programas microempresariales de FONDAPEMI era conducir su desarrollo hacia formas de pequeñas o medianas empresas mercantiles. Este aspecto coincide con las pautas del III Plan Regional de Desarrollo de la referida entidad federal (1996-1998) cuando plantea como parte del desarrollo económico la promoción y el fortalecimiento de la microempresa de producción y artesanía en el marco del estímulo de la inserción de la producción regional en el proceso de globalización internacional (COPLAN, 1996: 39-40).

Pero además en el Estado Carabobo, la Fundación para la Solidaridad (FUNDASOL) a pesar de ser una organización más especializada para los sectores de escasos recursos, tiene como filosofía transformar a los ciudadanos "mediante las herramientas que le brinda

FUNDASOL en un ente productivo, apto para satisfacer sus necesidades personales y para contribuir a la productividad del Estado”(FUNDASOL, 1997: 10).

### **1.2. Subordinación a las Políticas del Nivel Central**

El Gobierno Nacional diseña a inicios de los noventa, el Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza; según Freitez (1991:6) con evidente carácter compensatorio y de aplicación transitoria. En este plan se destaca el Programa de Apoyo y Promoción a la Economía Popular, dispuesto para no repetir el carácter sectorialista, burocrático, clientelar y paternalista del modo de producir política social en Venezuela (Barrantes; 1999: 42).

De esa forma encontramos, que a nivel nacional el primer programa gubernamental de Apoyo a la Economía Popular diseñado y desarrollado desde FONCOFIN, se formuló considerando el contexto descentralizador de inicio de los noventa planteó, que gobernaciones, alcaldías y organizaciones no gubernamentales fueran los encargados de ejecutar la política.

Algunos programas de apoyo al sector se ejecutaron desde organismos preexistentes, tales como La Fundación para el Desarrollo del Estado Yaracuy (FUNDAYARACUY) y la Corporación de Desarrollo del Estado Falcón (CORPOFALCON) que puso en práctica el programa MICROEMFAL en los años 1991-1993; pero en otros casos se crearon instituciones nuevas cuya misión está centrada en la instrumentación de los referidos programas, es el caso de la Fundación para el Desarrollo de la Microempresa (FUNDEME) de la Gobernación del Estado Lara, el Fondo de Créditos para Microempresas (FONCREMI)

del Estado Portuguesa o la Fundación Zuliana de Crédito Popular (FUNZUCREPO).

Un rasgo determinante de los programas de estas instituciones es su estrecha vinculación con las pautas nacionales, hasta el punto que podríamos afirmar que esta política subnacional se hace viable a partir de los convenios de las gobernaciones con FONCOFIN y no obedece a las presiones de los beneficiarios de los programas. En efecto, según Ávila y Freitez (1992: 2) “en los años 1989-1990 las gobernaciones de Estado del país se proponen ejecutar acciones para el apoyo a microempresas, iniciando el diseño de programas independientes del Ministerio de la Familia, pero vinculándose a éste en la negociación de recursos financieros”.

### **1.3. Principales consecuencias**

El resultado de estos primeros esfuerzos de los gobiernos subnacionales que empezaron a promover microempresas como organizaciones fundamentales de la economía social en los noventa, para Barrantes (1995: 56-57) se explican porque “en sentido contrario de los éxitos esperados por las fracciones políticas y tecnocráticas gobernantes, con la puesta en marcha del Plan de Ajuste Estructural al margen de una política social de Estado, se inauguró un persistente y prolongado período de agitación político social y aumento de la represión policiacomilitar”. Para el mencionado autor “...a la luz de la mencionada lógica de ordenamiento económico de la sociedad venezolana, la cual no se vio completada con una política estructural de inversiones sociales, se comprende que en Venezuela la política social, en contraste con la política económica, no ha sido un asunto de Estado, sino,

una cuestión residual, de simple gasto social no recuperable cuya atención secularmente ha sido relegada a la omisa, incoherente, ineficiente e intermitente Administración Pública” (Barrantes, 1995: 56-57).

Por otra parte, en el marco de la puesta en práctica en las gobernaciones venezolanas de las políticas de apoyo a la microempresa también se evidencian restricciones institucionales para su desarrollo; las gobernaciones escasamente han creado instrumentos legales y organizativos para llevar adelante el apoyo a la economía social, lo cual demuestra que el proceso descentralizador en el contexto de la reestructuración neoliberal de la economía resultó un proceso político inoperante para el beneficio de las mayorías urgidas de respuestas a sus expectativas del Estado Social de Derecho. La puesta en práctica de políticas de fomento a la economía social, plantea la superación de la relación simbiótica que señala Gue rrero (1978), existe entre ésta y la administración privada para la reproducción del imperio del capital sobre el trabajo y que se presentan como las principales causas de la asimétrica relación entre capital y trabajo en el Estado Capitalista.

En el reciente escenario impuesto por las tendencias irresistibles de la globalización, las nuevas tendencias en el funcionamiento del aparato público apuntan claramente hacia formas de gestión flexibles y de un rol más destacado en los procesos de producción de pequeñas unidades organizacionales que se adecuan con suma facilidad a las necesidades de la lógica de acumulación prevaleciente en el Estado Capitalista, en una nueva fase de su evolución propiciada por el desarrollo tecnológico y de la informática.

En el terreno de la políticas públicas esta situación se tradujo en un mayor incentivo a las microempresas como una política so-

cial altamente funcional a los requerimientos de reestructuración neoliberal de la economía (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2000), operando como colchón de ajuste y apuntando hacia una reducción de los derechos y expectativas de bienestar ofrecidas por el Estado Social de Derecho, lo que se explica en los niveles subnacionales de gobierno según Ochoa (1999: 83-84) la descentralización “después de constituir desde hace mucho tiempo una demanda de muchos sectores de la sociedad, encuentra viabilidad recientemente a partir de la globalización y particularmente de la competencia, rasgo característico de la economía de mercado; sin embargo, la presencia de un modelo de gestión vinculado a la economía para la producción interna y al avance de la democracia subordinada a los partidos políticos, plantea serios obstáculos a las gobernaciones para dar respuestas a las exigencias de la globalización, en la cual se insertan intensamente producto de la descentralización”.

En ese orden de ideas, encontramos que las relaciones Estado y Sociedad se ven modificadas en el contexto de esta política pública para superar la intermediación partidista para la distribución del gasto público, por principios que aminoren las sobredimensionadas expectativas y presiones distributivas de la población, a la vez que se promocionan valores como la participación, la autogestión, la eficiencia y la productividad. Pero el mismo Barrantes (1999a: 122) reconoce recientemente que “en el ámbito de la Economía Popular, ni el Estado ni las organizaciones de desarrollo social muestran una tendencia hacia la publificación, es decir, a la producción de lo público como síntesis plural de la sociedad política y la sociedad civil”.

Para un proyecto transformador como el que actualmente propone la Revolución

Bolivariana el rescatar la forma de organización cooperativa, se planeta como la apertura a un espacio para un necesario proceso de producción alternativo a la gran empresa capitalista y la pequeña empresa flexible donde se expresan relaciones mercantiles de relación asimétrica entre capital y trabajo, los cuales benefician a una minoría detentadora del capital y del poder burocrático funcional a éste.

## **2. La política nacional desde fines de los noventa: las cooperativas toman importancia**

En Venezuela a lo largo de todo el período conocido como Pacto de Punto Fijo, existieron políticas nacionales de promoción a las cooperativas, así como también al sector productivo de escasos recursos, pequeñas empresas familiares y artesanales, regulaciones y estímulos a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, aunque de modo marginal.

Como ya se ha señalado anteriormente, es con la reestructuración neoliberal de la economía que encontramos estas políticas públicas en los niveles subnacionales de gobierno, específicamente en las gobernaciones, con un énfasis en el apoyo a las microempresas. Sin embargo, considerando el balance poco satisfactorio ya esbozado sobre estas políticas públicas, el Gobierno Nacional intenta a partir de la constitución de 1999, dar apoyo a todas las formas organizacionales anteriormente señaladas, pero con un mayor énfasis en la cooperativas.

Pero es preciso señalar que el concepto de economía social no es nuevo, esta presente en la economía de países europeos desde la década de los ochenta, este concepto según Vienney (2000) es usado desde 1981 en el Derecho francés a partir de un Decreto para la creación de la Delegación de Economía Social, y desig-

na “las cooperativas, las mutuas y aquellas asociaciones cuyas actividades de producción se asimilan a las de estos organismos”.

En la década de los noventa empieza a difundirse de forma más intensa el concepto de Economía Social a través de diferentes congresos, comités y comisiones como respuesta a las consecuencias sobre el empleo y el desarrollo de la globalización y la unificación europea. Así nos encontramos que para la Comisión Científica del CIRIEC-España en 1989 (Citado por Tejeira; 2001), la economía social es “una economía integrada por empresas privadas que actúan en el mercado produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y cuya distribución del beneficio y toma de decisiones no están directamente ligadas con el capital aportado por cada socio. El peso y la toma de decisiones es igual para todos los socios y nunca en función del capital aportado por cada uno de ellos”.

También desde una perspectiva conceptual, el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, de las Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (1999) destaca un conjunto de características comunes que diferencian a las organizaciones de la economía social frente a las empresas de capital: a) Primacía del hombre y del objeto social sobre el capital, a excepción de las fundaciones, todas son empresas de personas; b) adhesión voluntaria y abierta y control democrático de sus miembros desde la base; c) conjunción de intereses de los miembros usuarios y del interés general; d) defensa y aplicación del principio de solidaridad y de responsabilidad; e) autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos; f) aplicación de los excedentes al objeto social mediante su reinversión o distribución según los deseos de sus miembros para la creación del empleo, de actividades, de nuevas empresas, retornos sobre

los capitales invertidos, servicios a los miembros, actividades socioculturales, etc.

Las características anteriormente señaladas, están en estrecha vinculación con la posición actualmente manejada por el Gobierno Nacional sobre el tema de la economía social; expresión de ello la encontramos en las Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 cuando se señala como medidas para alcanzar el equilibrio económico, por un lado, fortalecer la economía social “orientada a contribuir a la democratización del mercado, con el desarrollo de actividades económicas de carácter asociativo, donde los trabajadores y la comunidad son dueños del patrimonio de las empresas, no existiendo una separación entre el capital y el trabajo, ni contratación de trabajo asalariado”; y por otra parte, el fortalecimiento de la red de la economía social, el cual está referido “al desarrollo de la institucionalidad de la articulación orgánica de las entidades de base de la economía social, en redes sustentables, con el apoyo de organismos de integración del movimiento cooperativo y a otras entidades integración de la economía popular y el fomento de nuevas entidades de integración” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 103).

Estas medidas para la consecución del equilibrio económico van a tener concreción en nuevas organizaciones financieras microempresariales que emplearan, como veremos más adelante, principalmente la estrategia de los grupos solidarios para la prestación de servicios microfinancieros. Al respecto de esta metodología crediticia, señala Otero (1988:127) que a partir de la experiencia latinoamericana en programas avanzados, se considera al grupo solidario como paso intermedio hacia un nivel más amplio de organización entre los beneficiarios de los programas,

quienes como resultado de ello forman cooperativas; por lo tanto, consideramos que las organizaciones financieras de apoyo a la economía social pueden ser consideradas una oportunidad para el fortalecimiento de las actividades cooperativas en el país desde la vigencia de un nuevo marco constitucional.

En ese orden de ideas, nos encontramos que en el actual período gubernamental venezolano conocido como Revolución Bolivariana, y a partir de la vigencia de una nueva Constitución Nacional (1999) se plantean como una de las más amplias líneas de política pública el desarrollo de la economía social, con estrategias microfinancieras para su puesta en práctica. En efecto, se consagra como un derecho económico, cuando en el artículo 118 de la Constitución se establece que “el Estado protegerá y promoverá las asociaciones solidarias, corporaciones, cooperativas en todas sus formas, incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorros, microempresas, empresas comunitarias y demás formas asociativas destinadas a mejorar la economía popular”; pero más importante aún, se consagra como un derecho político, en su artículo 70 cuando expresa que “son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía... en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por valores de mutua cooperación y solidaridad...”, estas disposiciones constitucionales a nuestro juicio plantean un marco jurídico de importantes repercusiones, con potencialidades en la modificación de la estructura de poder y su relación con los procesos de producción de bienes y servicios.

Desde la perspectiva de crear un marco procedimental para la actuación democrática del Estado, se establecen en la referida constitución formas organizacionales de la economía social como mecanismo operativos del poder público en su artículo 184, el cual establece que “la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos promoviendo:...2) la participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos de su jurisdicción; 3) la participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; y 5) la creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.

La nueva Constitución además plantea un régimen socioeconómico donde tenga un espacio importante la economía social, cuando establece en su artículo 308 que “el Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria del trabajo, al ahorro y el consumo, bajo el régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo eco-

nómico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno”. Este artículo plantea un marco regulatorio para la intervención del Estado en la actividades económicas con sentido social, sin embargo consideramos que existe una contradicción en su contenido cuando asimila la noción de pequeña y mediana industria con el sector de la economía social, si tomamos en cuenta que existen diferencias considerables entre las formas de organización típica mercantil y las organizaciones de la economía social, que plantean un sentido y una filosofía distinta a esta forma de regulación estatal, aspecto que se constituye en un riesgo político para un proyecto transformador que procura tomar distancia de la supremacía que el capital tuvo en los procesos de administración privada y pública predominantes.

También es necesario señalar que a partir de este marco constitucional se han creado en nuestro país las siguientes leyes que regulan el apoyo estatal al sector de la economía social: a) La Ley de Microfinanzas (Decreto Presidencial, 2001), que tiene como objeto crear, estimular y desarrollar el Sistema Microfinanciero, entendiendo por ello, al conjunto de entes u organizaciones públicas o privadas que mediante el otorgamiento de servicios financieros y no financieros; fomenten promocionen o intermedien o financien tanto a microempresarios como personas naturales autoempleadas o desempleadas. Pero también a partir de la entrada en vigencia de este instrumento legal se crea el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), el cual siguiendo las tendencias de modernización de la administración pública, se constituye como ente con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Hacienda Pública Nacional, adscrito al Ministerio de Finan-

zas, y cuyo objetivo primordial es apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del Sistema Microfiananciero; b) La Ley de Cooperativas (Decreto Presidencial, 2001) que surge a partir de la necesidad de contar con un nuevo instrumento legal que se adegue a una nueva realidad y a nuevo marco constitucional en el cual hay una especial significado del rol que deben desempeñar las cooperativas, su objeto es establecer las normas generales de funcionamiento y organización de las cooperativas, así como también, establecer los mecanismos de relación, participación e integración de dichos entes en los procesos comunitarios, con los sectores públicos, privado y con la Economía Social y Participativa, constituida por las empresas de carácter asociativo que se gestionen de forma democrática. En esta ley se establecen acciones del Estado en materia de control, promoción y protección de las cooperativas.

Además de ello, la puesta en práctica de estas orientaciones de política pública ha conducido a la creación de organizaciones tales como el Banco del Pueblo<sup>3</sup> y el Banco de la Mujer<sup>4</sup> con oficinas que funcionan en los estados. El inicio de las operaciones de estos organismos se ha caracterizado por la creación de expectativas a toda la población de las entidades federales, en el caso del Estado Zulia, por ejemplo, más de 40 personas se reunieron con el propósito de conformar la Asociación Zuliana de Microempresarios, y a partir de ella se han establecido contactos con organismos sociales nacionales tales como el Fondo Único Social. En ese mismo orden de ideas, antes de empezar a tener oficinas para la recepción de solicitudes de créditos, la coordinación regional del Banco de la Mujer, a partir del adelanto de actividades no financieras por parte de las promotoras comunitarias, se recibieron más de 150 peticiones de préstamos.

### **3. Los obstáculos de las políticas subnacionales de economía social para la nueva política**

Los nuevos lineamientos nacionales para la atención del sector de la economía social están, como ya hemos esbozado anteriormente, en contraposición con las orientaciones predominantes en la década de los noventa, los cuales aún tienen vigencia en algunos gobiernos subnacionales. Ello se explica para Morata (1991:161) porque las relaciones intergubernamentales pueden presentar problemas de definición que caracterizan algunas políticas públicas sobre todo cuando las percepciones, estrategias y objetivos son divergentes.

En tal sentido, consideramos que los principales riesgos políticos para un proyecto transformador como el planteado en la nueva Constitución estarían dados por una parte por los obstáculos que interpongan los gobiernos subnacionales para poner en práctica las orientaciones alternativas centrales, y por otra por fuertes tensiones intergubernamentales que se expresan en la imposibilidad de lograr la necesaria cooperación.

Tomando como referente el caso del Estado Zulia podemos observar que las tendencias que dieron origen al apoyo del sector de la economía social a través de organismos de la administración descentralizado para la administración del Programa de Apoyo a la Economía Popular, como lo fue FUNZUCREPO, desaparece después de cerrarse el organismo rector nacional, FONCOFIN.

Sin embargo, la Gobernación del Estado Zulia mantiene el estilo de incentivo microempresarial con expectativas en su conversión en empresas mercantiles de inserción en los organismos para el desarrollo económico industrial, sin orientación social alguna. Como referente de ello, nos encontramos que

la política de apoyo a la economía social del gobierno nacional ha tenido poca trascendencia en el organismo rector actualmente de la política social, la Dirección de Desarrollo Social; según Guerra (2001) en entrevista, "...hasta ahora no hay ninguna relación ni vinculación con organismos tales como el Fondo de Desarrollo Microempresarial (FONDEMI), Banco del Pueblo, etc... nuestro personal está trabajando para establecer mayores relaciones con el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, porque la orientación presupuestaria nos lleva hacia allá..." luego señala el entrevistado que el área de la economía social estaría más orientada hacia el apoyo a la economía social sería la Dirección de Desarrollo Económico. Al respecto, cuando entrevistamos a Nepson Villalobos (2002), Director de Desarrollo Económico, sobre las acciones emprendidas para el apoyo a la economía social nos señaló que "la política de la gobernación es afianzarse en el sector privado para generar bienestar social... la mejor política social es una buena política económica..." lo cual refirió para justificar la poca importancia que ha dado la Dirección de Desarrollo Social a la economía social.

A pesar de la poca inserción que ha tenido la gobernación del Estado Zulia en el proyecto nacional de economía social a partir de los dos organismos anteriormente mencionados, el Fondo Rotatorio para el Financiamiento y Desarrollo de la Artesanía, Pequeña y Media Industria del Estado Zulia (FONFIDEZ), actualmente está orientada a la consecución de recursos del Fondo Nacional para el Estímulo Microempresarial (FONDEMI). Según Rodríguez (2001) "FONFIDEZ está estableciendo relaciones con el Fondo de Desarrollo Microempresarial (FONDEMI), la cual nos calificó como ente de ejecución, pero apenas hemos recibido una comunicación necesitamos la par-

te operativa de lo que es el convenio. Esto quiere decir que nuestra institución puede asistir a los microempresarios, sólo que en este momento no podemos dar información sobre cuáles van a ser las condiciones de los programas". Pero tal como expusimos anteriormente, la lógica de este organismo no está determinada por fines sociales sino por la rentabilidad económica y la razón del mercado.

Además es necesario, considerar que en el contexto de las relaciones intergubernamentales según Morata (1991) las redes organizativas son unidades de acción o arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad y para Wright (1997:625) un grupo de factores que promueven la intensificación de conflictos en las relaciones intergubernamentales son la falta de desarrollo económico y la austeridad fiscal en el sector público, conjuntamente con la extensión de acciones reguladoras, especialmente del gobierno nacional.

En ese orden de ideas, consideramos que las distintas agencias que confluyen en la atención a los sectores nacionales y subnacionales de la economía social presentan en los actuales momentos un escenario poco propicio para la creación de la cooperación como rasgo necesario de las referidas relaciones intergubernamentales. A su vez, en las gobernaciones venezolanas predominan los modelos administrativos, burocrático-populistas, forma de actuación gubernamental característica de la etapa del Pacto de Punto Fijo, y gerencial-tecnocrático, característico de la etapa de la reestructuración (López y Ochoa, 2001), en los cuales los ciudadanos o la sociedad civil juegan un papel subsidiario en las relaciones de poder, al tiempo que en ambos modelos administrativos, los postulados del Estado de Bienestar keynesiano resultan restringidos por las estrategias políticas de los actores pro-

tagonistas en la formulación e implementación de políticas públicas en los noventa, es decir organismos de financiamiento multilaterales, burocracias centrales y una burocracia subnacional en expansión reciente.

Otro riesgo político a considerar sería no contar con un movimiento cooperativo suficientemente desarrollado para hacer frente a las acciones gubernamentales clientelares. El mayor énfasis del gobierno del Presidente Chávez por el desarrollo de las cooperativas a partir incluso de fórmulas de estímulo microempresarial como los microcréditos y los grupos solidarios necesarios para el apoyo al sector de la economía social por parte de organismos tales como el Banco del Pueblo y el Banco de la Mujer, llevan implícito la superación de la supremacía del capital sobre trabajo, pero además crean nuevas pautas para las organizaciones públicas, diferentes a las que se propician con los modelos administrativos predominantes en la administración pública venezolana.

También en el actual período gubernamental, y a partir del nuevo marco constitucional ya esbozado, se han creado organizaciones nacionales para la puesta en práctica de la política que entra a realizar funciones semejantes a los organismos descentralizados de las gobernaciones venezolanas; consideramos que en un escenario de proyectos políticos distintos, enfrentamientos partidistas y duplicidad de funciones administrativas se plantearán fuertes tensiones intergubernamentales, lo que significan serios obstáculos para la creación de la cooperación intergubernamental, en razón de que organismos nacionales rectores de las políticas como FONDEMI, dotarían de recursos presupuestarios a las instancias subnacionales de ejecución de la política.

#### **4. Conclusiones**

Las políticas subnacionales de fomento a la economía social, en la década de los noventa se adecuaron a los requerimientos de una reestructuración económica que planteó como grandes orientaciones la apertura de mercados, propugnando valores como la productividad, la competitividad, la eficiencia y el desarrollo individual, entre otros. En ese marco, las microempresas resultaron estrategias de políticas pública, de aplicación temporal y subsidiaria en estrecha vinculación con la flexibilización laboral y desprotección de derechos sociales.

En el reciente contexto de la República Bolivariana de Venezuela, un mayor estímulo a las cooperativas como organizaciones fundamentales de atención por parte del Estado para el sector de la economía social, con expresión en los niveles subnacionales del poder público, representa un proyecto alternativo con amplias potencialidades para el fortalecimiento de la democracia, al estimular, por un lado, formas de organización social, de producción de bienes y servicios que dan supremacía al trabajo ante el capital, y por otra parte, al considerar los ámbitos subnacionales como instancias de formulación y puesta en práctica.

Sin embargo, a partir de condicionantes estructurales y las estrategias estatales que se adecuan a esos condicionantes, se plantean fuertes tensiones intergubernamentales y riesgos políticos que condicionan los propósitos democráticos que desde la Constitución se le atribuyen a estas políticas públicas.

En tal sentido consideramos que los principales obstáculos que se encuentran en

los gobiernos subnacionales para su inserción en un proyecto alternativo de desarrollo, están referidos a la necesidad de adecuarse a las nuevas directrices nacionales, así como también las características clientelares y tecnocráticas que asumen las administraciones subnacionales, que a la vez que se condicionan mutuamente, excluyen a las mayorías del proceso de toma de decisiones.

## Notas

1. Pacto acordado en 1958 por los partidos Acción Democrática, COPEI, Unión Republicana Democrática, entre otros, y dirigentes sectoriales de los empresarios, sindicatos, fuerzas armadas para garantizar la coexistencia pacífica de distintos grupos de poder luego de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.
2. Instituto autónomo nacional que estuvo adscrito al Ministerio de la Familia, ente rector de la política social del Estado venezolano para la fecha, en el ámbito de la economía asociativa, popular, solidaria, hoy denominada economía social. A inicios de la década de los noventa tuvo una estrategia descentralizada para impulsar el Programa de Apoyo a la Economía Popular, pero iniciado el Gobierno de Chávez se elimina el referido Ministerio y bajo una Ley de supresión publicada en Gaceta Oficial No 36.814 del 25 de octubre de 1999, también se elimina FONCOFIN.
3. Esta institución financiera fue creada a partir de una resolución de la Junta de Emergencia Financiera, publicada en Gaceta Oficial el 21 de octubre de 1999, con la cual se aprueba la transformación de la Arrendadora FIVCA, del Banco Industrial de Venezuela, en banco comercial y su cambio de nombre a Banco del Pueblo Soberano, con la figura jurídica de compañía anónima
4. Este organismo financiero se crea mediante Decreto Presidencial N° 1.243 del 8 de marzo de 2001, con el objeto de contribuir al desarrollo de la mujer venezolana en situación de pobreza a partir de las prestación de servicios financieros y no financieros. Sin embargo, su creación ha tenido críticas por algunos sectores de opinión a partir de la similitud de funciones con el Banco del Pueblo Soberano, y a lo entredicho del funcionamiento de esta última institución.

## Bibliografía Citada

- Álvarez, Ángel (1992). Análisis de Políticas Públicas. Caracas. CLAD.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 36.860, del 30 de Diciembre de 1999. Caracas: Editada por DISCOLAR.
- Ávila, María Tereza y Freitez, Nelson (1992). Proceso de Descentralización de los Programas de Apoyo a Microempresas: Significado, Logros, Limitaciones y Perspectivas. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Trabajo Bloque de Gobernadores de la Región Centro Occidental, San Felipe 27-28 de Marzo.
- Barrantes, César (1995). El Apoyo a la Microempresa Popular en Venezuela. ¿Hacia una Política Social Orgánica del Estado Venezolano? Caracas: Cuadernos de Investigación N° 14, Escuela de Gerencia Social.
- Barrantes, César (1997). El Apoyo a la Economía Social en Venezuela. ¿Hacia una política social orgánica del Estado?. Caracas. Fondo Editorial Tropykos.

- Barrantes, Cesar (1999). Organizaciones de Desarrollo Social y Estado en la Economía Popular en Venezuela. *Revista Espacio Abierto* Vol. 8, Nº 1; Maracaibo.
- Barrantes, Cesar (1999a). Organizaciones de Intermediación y Estado ¿Descentralización o Publificación? *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 4, Nº 7. Vice-Rectorado Académico de LUZ. Maracaibo. Venezuela.
- Bossier, Sergio (1989). La Descentralización: Un tema Difuso y Confuso. Documento. Santiago de Chile.
- COPLAN (1996). III Plan de Desarrollo Regional: El Reto Falcón. Falcón, Venezuela. Documento oficial.
- COPRE (1989). La Descentralización: Una Oportunidad para la Democracia. Documento. Caracas.
- Evans, Mark y Davies, Jonathan (1999). La Transferencia de Políticas: Una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. En revista Gestión y Política Pública Vol 8, núm. 2. México.
- Freitez, Nelson (1991). La Cooperación Estado-Sociedad Civil en Programas de Estímulo a la Economía Popular, Caso del Programa PAMEL. Jornadas Hispano-Venezolanas de Economía Popular. Barquisimeto 12-14 de Noviembre.
- FUNDASOL (1997). En los Márgenes. No 1. Órgano informativo de la Fundación para la Solidaridad de la Gobernación del Estado Carabobo.
- Guerra, Jaime (2001). La Dirección de Desarrollo Social y las Políticas de Economía Social. Entrevista realizada por el autor principal de este trabajo. Director Encargado de Planificación de Desarrollo de Social, 16 de Octubre de 2001. Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela.
- Guerrero, Omar (1978). La Administración Pública del Estado Capitalista. México: Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública.
- Giddens, Anthony (1998). Más Allá de la Izquierda y la Derecha: el futuro de las políticas radicales. Traducido por: María Luisa Rodríguez Tapia. Madrid: Ediciones Cátedra.
- IESA (2002). Indicadores Macroeconómicos y Sociales de Venezuela 1984-1996. Base de Datos Macroeconómica. 14 de Junio de 2002.
- Iranzo, Mauricio et al (1990). Líneas Estratégicas del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular: Caso Venezuela. I Seminario Internacional de Economía Popular en Venezuela. Caracas.
- López, Carlos y Ochoa Henríquez, Haydée (2001). Políticas para Microempresas en las Gobernaciones Venezolanas: El caso del Estado Falcón. En *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 6, No 13. Vice-Rectorado Académico de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Mascareño, Carlos. Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas (1996). Caracas. CENDES-UCV.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Documento. Caracas.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2000). La Revolución Social en la V República: La Política Social de Venezuela. Documento preparado para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Ginebra, Junio. Suiza.
- Morata, Frances (1991). Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales. En *Revista Documentación Administrativa*. No 224-225. Madrid.
- Ochoa Henríquez, Haydée (1999). Elementos Teóricos para el Estudio de la Modernización Administrativa de las Gobernaciones.

- Revista Venezolana de Ciencias Sociales, Vol. 3, No 1. Cabimas.
- Otero, María (1988). Programa de los Grupos Solidarios. En la Mujer en el Sector Informal, trabajo femenino y microempresas en América Latina. Compilado por Margarite Berger y Mayra Buvinic. Nueva Sociedad. Caracas.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Decreto No 1243 mediante el cual se ordena la creación del Banco de la Mujer. Gaceta Oficial No 37.154. 8 de marzo. Caracas
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Decreto No 1250 con Fuerza de Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero. Gaceta Oficial No 37.164. 22 de marzo. Caracas.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2001). Decreto No 1440 con Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. Gaceta Oficial No 37. 285. 18 de septiembre. Caracas.
- Rodríguez, Mayela (2001). FONFIDEZ y la Política de Economía Social Nacional.
- Conferencia en el Foro: La Ley de Microfinanzas, Alcances y Perspectivas. Analista de Proyectos de Fondo de Financiamiento de la Pequeña y Mediana Industria del Estado Zulia FONFIDEZ. 14 de Septiembre de 2001. Banco Central, sede Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela.
- Yunus, Mamad (1998). Hacia un Mundo sin Pobreza. Editorial Andrés Bello. Traducido por Pablo Azocar. Santiago de Chile.
- Vienney, Claude (2000). L'économie sociale. Editions Le Decourverte.. Paris. Traducido para Agora por Carlos Ortiz. En [www.lainsignia.org/economia.html](http://www.lainsignia.org/economia.html), 17 de julio.
- Villalobos, Nepson (2002). Estrategias de la Dirección de Desarrollo Económico de la Gobernación del Estado Zulia. Entrevista Personal. Director de Desarrollo Económico, 13 de Febrero de 2002. Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela.
- Wright, Deil (1997). Para entender las Relaciones Intergubernamentales. Fondo de Cultura Económica. México. Traducido por María Antonieta Neira. 1997.