

TENDENCIAS
Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas.
Vol. III. No.1
Julio de 2002, páginas 137-172
Universidad de Nariño

**LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA
REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA: CASO DEL ESTADO
ZULIA 1989-2000**

Gabriela Moran Leal¹
Emis Cavadias Gómez²
Carlos Eduardo López³

RESUMEN

A finales de la década de los 70 empieza a manifestarse en Venezuela la crisis del modelo de desarrollo, consistente en una grave situación económica, un gran déficit fiscal, problemas de gobernabilidad, así como elementos de fragmentación social, agudizados en la década de los 90 por los programas de estabilización económica. Por ello, desde 1984 se inicia el proceso de reforma del Estado, cuyos factores predominantes han sido la modernización política, la descentralización, la disminución del Estado social y los requerimientos de una mayor participación de la sociedad civil. Dentro del proceso de descentralización, iniciado en 1989, las gobernaciones promueven políticas de apoyo a las organizaciones de la economía social. El

¹ Profesora – Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Magíster en Ciencia Política. E-mail: gabrielamorán@cantv.net

² Magíster en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia. E-mail: ejcavgom@hotmail.com

³ Magíster en Gerencia Pública. Investigador Novel del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.
E-mail: lopez.carlos@terra.com.ve

presente trabajo pretende caracterizar la política de la gobernación del estado Zulia dirigida a ese sector durante el periodo 1989-2000, a partir del enfoque de las políticas públicas, con una perspectiva crítico-descriptiva del proceso, por tratarse de una primera aproximación al objeto de estudio. Se construye un enfoque operativo sobre la definición de la economía social, su papel y su significación en los procesos de formulación económica y redefinición del Estado. Se avanza en la caracterización de las organizaciones estudiadas (microempresas, cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONGs), para luego puntualizar las estrategias políticas de los gobiernos. Se concluye, de manera parcial, en la descripción del proceso de formulación de políticas, donde ha predominado la visión utilitaria del sector, sin trascender los procesos organizativos reales que impulsen de manera significativa a estas organizaciones, para que impacten en la economía regional y nacional.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Organizaciones de la Economía Social, Microempresas, Cooperativas, Organizaciones No Gubernamentales.

INTRODUCCIÓN

Los fenómenos de desempleo, informalidad y pobreza se han agudizado en Venezuela en las últimas décadas como consecuencia de múltiples factores, como son: Un proceso de acumulación distorsionado y excluyente, el manejo de las políticas sociales de manera ineficaz e ineficiente, un desarrollo científico y técnico con poco sentido de equidad y más recientemente, el impulso a la globalización como estrategia para fomentar la reestructuración económica orientada a las exigencias del mercado.

A principios de los años 80 se plantea la necesidad de reformar el Estado Venezolano, a partir de los planteamientos de reestructuración de la economía y disminución del gasto. Uno de los grandes ejes fue la descentralización territorial, que se dio junto con una serie de reformas que le asignan poder a las Gobernaciones, transfiriéndoles competencias e incrementando su participación política, debido a la elección directa de Gobernadores. De este modo, pasan a desempeñar un papel más activo en el

desarrollo económico y social de las regiones. En este proceso se inicia, al mismo tiempo, la voluntad política privatizadora y de promoción de una mayor participación de la sociedad civil en la prestación de servicios.

Esta cooperación Estado-Sociedad Civil es parte fundamental del diseño y ejecución de los Planes Nacionales de apoyo a unidades económicas populares en varios países latinoamericanos, la cual ha contado con el apoyo de los organismos financieros de carácter multilateral, concretando programas basados en la coordinación pública privada.

Bajo este contexto emergen las políticas públicas para la economía social, que en el caso concreto de Venezuela han tenido múltiples denominaciones (economía popular, tercer sector, entre otras). El presente trabajo es una primera aproximación a la caracterización del proceso de formulación de políticas formales, dirigidas a la economía social por parte de la Gobernación del Estado Zulia durante 1989-2000. Se utiliza un enfoque descriptivo-crítico, con base en lo cual se construye un enfoque operativo sobre la definición de la Economía Social, su papel y significación en los procesos de reformulación económica y redefinición del Estado. Se avanza en la caracterización de las organizaciones estudiadas, para luego puntualizar las estrategias políticas que los gobiernos de turno han utilizado para abordarlas y con base en qué criterios lo hicieron, desde el punto de vista formal.

1. CRISIS Y REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA

El proceso de globalización iniciado a mediados del siglo XX impulsa la conformación de un mercado mundial sin trabas, que pretende eliminar barreras proteccionistas y permitir la libre entrada de productos y capitales. Después del colapso de la URSS avanzó el proceso de globalización y se definió un nuevo orden internacional, fundamentado en la integración planetaria y hegemónica, cuyos pilares son el mercado y la democracia liberal.

América Latina se sumó a este proceso en condiciones desventajosas, ya que tenía el peso de la deuda externa, economías con grandes problemas en sus cuentas y una población que se mueve en el círculo vicioso del desempleo, la disminución del consumo y la pobreza crítica. En esta desigualdad de

condiciones frente a los países desarrollados Latinoamérica aplicó medidas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos financieros internacionales, las cuales agudizaron la situación, de por sí crítica, no sólo en lo económico, sino también en lo social, con efectos sobre la gobernabilidad.

Estas políticas, sustentadas en las corrientes neoliberales, y que tuvieron su mayor auge en la década de los 80, replantean la íntima relación que existe entre el liberalismo económico y las prácticas liberales elitistas (Goodwin, 1988). Así se sostiene que las leyes del mercado deben imperar y que el Estado debe readquirir su papel de guardián, por lo que se hace necesaria una legalidad donde se defina la nueva intervención posible del mismo y donde la democracia no signifique la voluntad ilimitada de la mayoría (HELD, 1993).

Las políticas económicas neoliberales, concretadas en los planes de ajuste, han generado en América Latina graves contradicciones, entre las que podemos destacar:

El proyecto neoliberal plantea la presencia de un mercado que, en el caso de América Latina, adolece de graves desviaciones, lo cual ha conducido, en la mayoría de los casos, a una mayor concentración económica y a la profundización de tendencias de exclusión de importantes sectores de la sociedad.

El ejercicio democrático, en países críticos, exige un Estado constituido con niveles aceptables de legitimación, lo cual implica concesiones a las mayorías y un gasto social significativo. Con la reducción del gasto se ha afectado la gobernabilidad. Esta crisis se ha asociado con el evidente deterioro del pacto corporativo, que legitimó el ejercicio del poder político en el Estado desarrollista, y con las dificultades de readecuación de las economías nacionales al proceso de globalización (GÓMEZ y ALARCÓN, 1999).

La implementación de las políticas de ajuste, tímidamente aplicadas en los países desarrollados, se hizo con carácter obligatorio en las economías que

debieron renegociar sus deudas y obtener nuevos préstamos de los organismos financieros internacionales. Estas políticas han profundizado el carácter excluyente del sistema de apropiación, por lo que vemos cómo amplios y crecientes sectores de la población se enfrentan con la simultánea desaparición de medios adecuados de remuneración y sobrevivencia, y con el debilitamiento de las redes de seguridad social estatales (LANDER, 1998).

Los modelos desarrollistas y populistas, que tenían como centro la actuación del Estado, crearon elementos de inclusión social a través de importantes inversiones en salud, educación y otros servicios públicos, además de un cuerpo legal que “garantizaba” la participación de los ciudadanos en los frutos del desarrollo. Esta situación entró en crisis durante la década de los 80, cuando el déficit fiscal limitó la capacidad de entrega a los diversos sectores de la sociedad, hecho éste que había mantenido el “sistema populista de conciliación” (REY, 1998).

El proceso de globalización plantea la crisis del modelo de desarrollo, al estimular la competencia y producir un reacomodo del proceso productivo mundial. Al mismo tiempo, la instancia fundamental que había controlado la sobrevivencia del sistema, el Estado, enfrenta factores críticos y se le plantean nuevos retos que imponen cambios en la esfera pública.

En este sentido, Maria Inés Barreto (1998: 119) define las tres dimensiones de la crisis del Estado: Como

“..una crisis fiscal caracterizada por la creciente pérdida del crédito por parte del Estado y por el ahorro público que se hace negativo; como una crisis de la modalidad de intervención, que en la mayoría de los países en desarrollo corresponde al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, y como crisis del modelo burocrático de gestión pública, revelada por los elevados costos y la baja calidad de los servicios prestados por el Estado”.

En el caso venezolano, la crisis fiscal se percibe con amplia magnitud desde finales de la década de los 80, cuando se manifiestan al mismo tiempo la caída de la actividad económica, la obligación del pago de la deuda externa, la caída de los ingresos petroleros y la inversión, así como el deterioro de las

reservas internacionales con un creciente déficit en la balanza de pagos y una constante fuga de divisas. Esta situación se magnifica si la relacionamos con el carácter rentista y estadista que ha tenido la modernización en Venezuela, debido a que el Estado asumió funciones muy particulares, especialmente en la neutralización de las contradicciones entre el capital y el trabajo (PINTO, 1995). Por ello, con la crisis del modelo de desarrollo y los problemas en las cuentas públicas, el Estado Social empieza a manifestar la imposibilidad de cumplir, al mismo tiempo, las funciones de legitimación y las de apoyo al proceso privado de acumulación. Además, vemos en el modelo de desarrollo la escasa participación de la sociedad civil y el predominio de los partidos, que asumieron la tarea modernizante del país a través del Estado e impusieron un modelo de gestión con criterios populistas y clientelares, a partir de los cuales se diseñan y ejecutan las políticas donde los grandes beneficiarios fueron los empresarios y los partidos (OCHOA et al, 1996).

La democracia representativa y las prácticas clientelares marginaron a las mayorías de la toma de decisiones, produciendo un Estado que Roberto Guimeraes caracteriza como

“...una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización del proceso de toma de decisiones de acuerdo con los intereses particulares de los estratos más organizados” (GUIMERAES, 1990).

En correspondencia con lo anterior, el clientelismo y las prácticas burocráticas crearon evidentes problemas, cuyo resultado fue un aparato estatal con poca eficacia en el desarrollo de las políticas enunciadas y con grandes limitaciones para responder a las demandas básicas de la población. De allí que ante las manifestaciones de crisis se planteó la necesidad de reformar el Estado y se pretendía justificar su reducción.

Vemos entonces que la aplicación de políticas neoliberales para la reestructuración económica impulsa el proceso de modernización política, basado en la descentralización, la reforma administrativa, la disminución del Estado Social y una mayor participación de la sociedad civil. En este

contexto se da un proceso de descentralización, basado en las reformas legales impulsadas por la crisis política, entre ellas la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores de Estado (1989), la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que incorpora la figura ejecutiva del Alcalde (1989), la Reforma de la Ley del Sufragio, que incorpora la uninominalidad a los cuerpos legislativos (1992) y la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público a los Estados.

Apreciamos aquí que el proceso de modernización de la administración pública es impulsado por la exigencia de transformación económica en el contexto de la globalización, donde se plantea la necesidad de reducir el gasto y mayor eficacia en la aplicación de las políticas públicas (OCHOA, 1999). Debido a ello

“..se produjeron cambios políticos institucionales que permitieron transferencias de competencias concurrentes a los Estados⁴ de servicios antes administrados por el poder central” (ROMERO, 2000)

Sin embargo, este proceso no estuvo ausente de prácticas centralistas, con el predominio de intereses particulares, del gobierno y de los partidos; por ello se señala que

“..las condiciones del sistema político facilitaron la reproducción de los condicionantes que históricamente han inhibido la incorporación plena de los beneficiarios en el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y control de los programas sociales” (GÓMEZ y ALARCÓN).

Se logran entonces espacios de participación, con ciertas limitaciones históricas, cuando dentro del proceso de descentralización algunas gobernaciones se abrieron a la participación de la colectividad organizada, a través de ONG's, fundaciones, asociaciones de vecinos, y otro tipo de organizaciones.

⁴ Instancias de gobierno regional o provincial.

2.- EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

Entendiendo lo que la crisis del modelo de desarrollo supone en nuestras sociedades y sus efectos sociales y políticos, es evidente que asistimos, desde hace más de una década, a un cambio de la esfera pública que aún está por definirse. Algunos han planteado, dentro de las tendencias neoliberales, la necesidad de reducir el Estado y sustituir el sistema público excesivamente burocrático y paternalista.

Este proyecto se ajusta a la necesidad de la reestructuración económica y de la apertura comercial, donde el Estado debe promover el ajuste fiscal y su redimensionamiento. En este sentido se propone un Estado mínimo, asistido por la incorporación de un modelo donde las organizaciones de la sociedad civil promuevan la sostenibilidad social. Otras posiciones trascienden este planteamiento, al señalar la necesidad de que ese espacio público sea realmente público pero que no se agote en lo estatal, definiendo este como la forma de propiedad de parte de entes que no se ubican ni en el Estado ni en el mercado, pero que ofrecen la posibilidad de producir bienes y servicios dirigidos a la colectividad, para lograr el fortalecimiento tanto de los derechos sociales como de los procesos de auto-organización social (BRESSER y CUNILL, 1998:17).

Jorge Garcés (2000:82-83) señala en este sentido la necesidad del bienestar, que tendría como objetivo la construcción de un nuevo pacto y contrato social, dirigido a provocar obligaciones morales mutuas dentro de una nueva cultura política. Pero observa que el modelo distributivo del Estado de Bienestar y el modelo societal se complementan a través del llamado “pluralismo del bienestar” y por tanto los servicios sociales deben estar promovidos tanto por la administración pública como por la sociedad.

Por ello planteamos que el proceso de reconstrucción del Estado pasa por reafirmar el papel de éste en la definición del derecho de todos los ciudadanos a recibir bienes y servicios, a ampliar el espacio público no

estatal, y en la profundización de la democracia, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas.

A partir de estas consideraciones puede señalarse que el sector público no estatal constituye el área de actuación de las organizaciones vinculadas a la economía social. Esta debe ser definida sobre la base de varios enfoques teórico-prácticos y en el contexto donde surgen los mismos.

Barrantes (1999: 40-41) explica el surgimiento del tercer sector en América Latina, a partir de proyectos políticos-electorales, que entre la década de los setenta y ochenta pretendían ubicarse a una prudente distancia del estatismo y el capitalismo liberal, como una estrategia de democratización del capital y la propiedad; así como de la gestión, autónoma y cautelada por gobiernos y empresarios, del desarrollo económico y de la fuerza de trabajo. Pero la inviabilidad de este proyecto político ha dado campo en los noventa, para el mencionado autor, a la propuesta de un neo-tercer sector, donde se unen lo público estatal y lo público civil, dentro del proceso de descentralización del Estado.

Estos planteamientos se constituyen en el marco para señalar que desde su fase de elaboración se identificó que el futuro de la Política de Economía Popular, como se denominó en sus inicios las estrategias de apoyo gubernamental a las organizaciones micropresariales en Venezuela, estaba vinculado a su nivel de inserción en la sociedad civil y al grado de arraigo que haya alcanzado entre las organizaciones gubernamentales de carácter estatal o municipal (FREITEZ, 1991:35).

La cooperación Estado - Sociedad Civil, a través de convenios de ejecución delegada o descentralizada, constituye la opción estratégica de diseño y ejecución de Planes Nacionales de Apoyo a Unidades Económicas Populares y también de la Reforma del Estado en varios países latinoamericanos; incluso Freitez (1991) señala que esta estructura de diseño y ejecución concertada y descentralizada está siendo promovida por organismos internacionales de financiamiento, recalcando que

"...es también una tendencia clara en la experiencia internacional, pues con apoyo de organismos financieros de carácter multilateral se han instaurado recientemente programas masivos y

basados en la coordinación pública-privada en muchos países de la región"⁵.

Durante el apogeo del Estado de Bienestar se produce una conciliación de la eficacia económica con la integración social, debido al incremento regular de los ingresos distribuidos entre los diferentes grupos sociales. Esto hizo que las organizaciones de la economía social tendieran a especializarse, integrándose a la economía de mercado predominante, pero con contradicciones que lesionaron su potencial para el desarrollo social. Con ello, a su vez se manifiesta una disociación entre la esfera económica y el proceso social, afectándose la identidad de la economía social y su proyecto político (Nyssens, citado por BASTIDAS y RICHER, 2001).

Es durante la crisis que este sector empieza a movilizarse, no solo como medio de sobrevivencia sino como participante importante del desarrollo económico y de la integración social (BASTIDAS y RICHER, 2001). Se incorpora el concepto de economía social en la política de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Naciones Unidas, entre otros. Al mismo tiempo los Estados nacionales y otras instancias del poder público implementan programas en el sector.

En Venezuela la Constitución de 1961, Artículo 72, ya establecía la obligación del Estado de dar apoyo a las organizaciones de economía popular. Pero con la nueva Constitución de 1999 se avanza en el estímulo a los grados de participación, entre otras cuestiones, de las organizaciones cooperativas y de otras formas asociativas (Capítulo IV, artículo 70). Se concretan derechos de participación en todas las áreas de la economía (artículo 118) y en la formulación y ejecución de obras y servicios públicos de Estados y Municipios (artículo 184). Este reconocimiento constitucional

⁵ Relatoría del Seminario "El financiamiento de la Microempresa en Venezuela y América Latina" (Barquisimeto, abril de 1989)

de las organizaciones de la economía social, obliga a su precisión, difusión y a darle un contenido organizacional con impacto en la población⁶

En el contexto de la crisis surgen nuevas organizaciones, que inician su proceso de auto reconocimiento y se relacionan con las cooperativas y mutuales tradicionales y de mayor grado de institucionalización. Este proceso adquiere mayores dimensiones a partir de la convocatoria del Estado en la década de los noventa a las diversas organizaciones de desarrollo social, que fue estimulada por los medios de comunicación (BARRANTES, 1999).

El crecimiento del tercer sector constituye la vanguardia de la “sociedad de bienestar” y está formado por diversos tipos de organizaciones y de formas de participación privadas con finalidad social, a través de empresas de economía social (GARCÉS, 2000:86). Estas empresas tienen como característica esencial su carácter privado pero con finalidad pública; la lógica particular del beneficio económico “no lucrativo”, la autonomía de gestión dirigido con criterios democráticos de participación; y sobre todo, la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital (DEFOURNY, 1997; JEREZ y REVILLA, 1997; BASTIDAS y RICHER, 2001).

Estas organizaciones, aunque luchan por su autonomía de gestión y su derecho a la intermediación, no han logrado construir junto al Estado

“..una tendencia a la publicación, es decir a la producción de lo público como síntesis plural de la sociedad política y la sociedad civil. Este es un virtual espacio de encuentro recíprocamente alimentado que está a la espera de ser configurado” (BARRANTES, 1999: 122).

Por ello pensamos que el desarrollo de estas organizaciones, con modelos económicos no típicos del mercado, promueve la participación y puede dar poder a la ciudadanía, además de crear conciencia colectiva de ese poder. Esta construcción estimula la formación de lo que se ha llamado capital social, el cual, como señala Kliksberg (2000: 151), es

⁶ Bastidas, Oscar, El Universal 30/12/2000. Caracas, Venezuela.

“..el clima de confianza entre las personas de una sociedad hacia sus instituciones y líderes, el grado de asociatividad, es decir, la capacidad de crear esfuerzos asociativos de todo tipo y el nivel de conciencia cívica y la actitud hacia los problemas colectivos”.

3. PRINCIPALES ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN VENEZUELA

En el contexto antes descrito observamos el surgimiento de formas de actuación colectiva, con base en la presencia de nuevos actores y nuevas formas de participación, que inducen al incremento del capital social para la resolución de problemas, ante el deterioro del Estado de Bienestar. Por ello, el crecimiento del tercer sector constituye, como ya lo hemos señalado, la vanguardia de la posible sociedad de bienestar, donde deben coincidir, en áreas esenciales, el modelo distributivo y el modelo societal.

Este sector, que adquiere especial presencia a partir de la década de los noventa, está formado por diversos tipos de organizaciones y formas de asociación privada con finalidad social, que dependen de las necesidades que se plantean a nivel personal o comunitario. Entonces, su origen lo ubicamos generalmente no en la posibilidad del lucro, sino en la existencia de necesidades, donde el hombre debe ingeniar estrategias para resolverlas. Se plantea una actividad económica cuyo objetivo central es el bienestar y puede llegar a planos asociativos importantes, donde prevalece el funcionamiento democrático, se mantiene un vínculo con los usuarios y se promueve el desarrollo social (BOUCHARD, 2001).

A partir de esa dinámica encontramos una heterogeneidad propia en la presencia de diversos tipos de organizaciones, que tienen caracteres legales y formas de actuación particulares. Entre ellas encontramos las cooperativas, con toda una institucionalización y participación significativa en la gestión y el beneficio. Así también ubicamos las microempresas de data más reciente, con reducida participación (una persona o grupo familiar), pero que puede impulsar mayor nivel de organización a través de la formación de cooperativas u ONGs, bien sea dentro de las actividades económicas

realizadas o de las actividades de apoyo como capacitación, financiamiento y comercialización. Asimismo, observamos el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), las cuales han tenido un papel importante en la transferencia de funciones propias del Estado en diversas áreas.

Por ello podemos señalar que este sector de la economía social está conformado, dentro de su diversidad, por empresas de mayor o menor participación, cuya actividad está en función de la satisfacción de necesidades, priorizando al hombre y al trabajo sobre el capital.

A. COOPERATIVAS

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define la cooperativa como

“..una asociación autónoma de personas voluntariamente unidas para satisfacer sus aspiraciones y necesidades económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa cuya propiedad es colectiva, y en la cual el poder es ejercido democráticamente” (citado por RICHER, 1999a).

Es decir, una forma de asociación de ciudadanos libres donde se distingue el control democrático de la gestión por parte de sus miembros y cuyo objetivo es, al igual que otras organizaciones de la economía social, colocar al hombre y el objetivo social de la empresa por encima del capital.⁷

Desde el punto de vista legal la nueva ley de cooperativas⁸ las define como

“..asociaciones abiertas y flexibles, de hecho y de derecho cooperativo, de la economía social y participativa, autónomas de personas que se unen mediante un proceso de acuerdo voluntario, para hacer frente a sus necesidades y sus aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, para generar bienestar integral, personal y colectivo, por medio de procesos y empresas

⁷ El Universal, 30/12/2000. Caracas – Venezuela.

⁸ Gaceta Oficial N° 37.285 del 18 de septiembre de 2001. Caracas – Venezuela.

de propiedad colectiva, gestionadas y controladas democráticamente” (Artículo 2).

Estas organizaciones de la economía social tienen, en el caso venezolano, el más alto grado de institucionalidad, debido a su reconocimiento en las constituciones de 1961 y 1999, además de contar con una ley especial dirigida al sector cooperativo desde 1975 y otra recién promulgada. Además, existe un organismo que dirige las políticas al sector, la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP), el cual está adscrito al Ministerio de Producción y Comercio. Aunque con serias limitaciones, el movimiento cooperativo en Venezuela ha logrado importantes empresas exitosas y un proceso de organización nacional y regional a través de las centrales de integración y federaciones sectoriales.

La experiencia cooperativa ha llegado a la población organizada y presta servicios a la comunidad en áreas diversas como la salud, los servicios funerarios y la comercialización de productos, como es el caso de las ferias de consumo popular. En la actualidad existen 1164 cooperativas con un volumen de operaciones de 69 millardos de bolívares al año y emplean 275.000 personas directamente⁹

Es importante señalar que las cooperativas poseen una combinación de estructuras: la asociativa, que funciona con base en reglas democráticas y la empresarial, que funciona según las reglas fijadas por sus miembros (Vienney, citado por RICHER, 1999b). Esta situación hace que varíe el grado de participación de los socios en su cooperativa; de hecho, estudios de experiencias cooperativas muestran diversos grados de participación en la propiedad, en la toma de decisiones, en la ejecución del trabajo, en la distribución de excedentes y en otras actividades fundamentales (GAMBOA, et al, 1998). Por tanto, entendemos que solo en la medida que la cooperación se manifieste en grado satisfactorio, donde exista una verdadera organización, regida por elementos democráticos, y donde el trabajo sea el

⁹ El Nacional, 16 /07/ 2001. Caracas – Venezuela.

factor fundamental que organice y dirija la empresa, se puede entender el proceso cooperativo como componente de la economía social.

B. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)

Las últimas décadas han presenciado la aparición, el crecimiento y la multiplicación de organizaciones dedicadas a trabajar en proyectos y programas sociales, cuya característica distintiva es no tener fines de lucro, pero que actúan en la esfera propia del Estado, específicamente, en la gestión y suministro de servicios sociales. Según Rodríguez (2000: 482-483), éstas son conocidas como

“..organizaciones publicas no estatales, porque orientan sus acciones hacia el interés general y no forman parte del Estado, brindan apoyo a la población y la involucran en la satisfacción de sus necesidades básicas”.

En este sentido, muchas de las ONGs que trabajan en economía social parten de las capacidades organizativas, las preferencias y las necesidades, expresadas por las comunidades para planear su acción de promoción social.

Son asociaciones civiles, con personalidad jurídica ante la ley, conformadas por un grupo de personas y capaces de involucrar a miembros voluntarios en sus filas de trabajo. Se desempeñan en diversas áreas, dependiendo de la lógica que asuman – económica o social – y tienen un fuerte sentido de pertenencia entre sus asociados. Están dotadas de autonomía normativa, ya que tienen poder de emanar normas jurídicas al interior de la organización. No cuentan con un marco regulatorio específico, pero están contempladas en el Código Civil Venezolano, reformado en 1982, en donde, según su artículo 19, se definen como personas jurídicas, capaces de obligaciones y derechos, aunque dicha personalidad, según el numeral N° 3, se adquiere con la protocolización del Acta Constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro.

Por otra parte, para la doctrina venezolana las asociaciones civiles están constituidas por una pluralidad de personas (miembros), que buscan satisfacer un interés común, o un interés supraindividual (LA ROCHE, 1984)

Entre las características básicas de estas organizaciones están la primacía del hombre, la capacidad de asociar, el autogobierno y el ejercicio democrático, con énfasis en la auto capacitación y con vinculación a la comunidad, donde actúan y son proveedoras de servicios (RICHER, 1997: 79-88; BARRANTES, 1999: 105).

Asimismo, son vulnerables desde el punto de vista financiero, ya que poseen poco capital; algunas dependen de los aportes del gobierno y otras de los ingresos por servicios prestados, “sin fines de lucro, pero tampoco de pérdida” (GARCÍA, s/f: 1). Muchas se han creado con el fin de captar recursos financieros provenientes de agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y otras, donde los programas y políticas dirigidas al área social hacen referencia a la participación de la sociedad civil, bien sea en forma directa, o a través de ONGs (GÓMEZ y ALARCÓN, 1999: 62).

En la última década, el financiamiento público se ha venido transformando en financiamiento contractual por objetivos, lo cual conduce poco a poco a la privatización de los programas y las políticas sociales, además de buscar una mayor eficacia del dinero utilizado. Se plantea de esta manera la renuncia, por parte del Estado, a la responsabilidad social que tenía en la prestación de los servicios tradicionales a la población en condiciones de pobreza crítica, incorporando a las organizaciones no gubernamentales en esta estrategia (BOBADILLA y BARRETO, 2000: 452).

C. MICROEMPRESAS

Las microempresas en América Latina son parte del sector informal de la economía, por lo que en principio no cuentan con un marco jurídico que las regule; su principal característica es que actuaban a espaldas de las regulaciones públicas para los procesos productivos.

Sin embargo, la Ley de Microfinanzas¹⁰ se plantea como política del Estado venezolano 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, promociónen , intermedien o financien, tanto a microempresarios como personas naturales, auto empleadas o desempleadas. Con la puesta en práctica de este instrumento legal se crea el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI), que es un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la Hacienda Pública Nacional, adscrito al Ministerio de Finanzas, cuyo objetivo primordial es apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento del Sistema Microfinanciero.

Con lo ya señalado, se define legalmente al microempresario como

“..persona natural o jurídica, que bajo cualquier forma de organización o gestión productiva, desarrolle o tenga iniciativas para realizar actividades de comercialización, prestación de servicios, transformación y producción industrial, agrícola o artesanal de bienes. En el caso de persona jurídica, deberá contar con un número total no mayor de diez trabajadores y trabajadoras o generar ventas anuales hasta por la cantidad de nueve mil unidades tributarias” (artículo 2).

Según Richer (s/f:1) la microempresa es un término que se ha venido utilizando para designar a lo que antes se denominaba sector informal de la economía, asimilado con las nociones de marginalidad y pobreza. Se ha llegado a considerar a la microempresa como una respuesta válida al problema del desempleo, los bajos ingresos, así como también una vía hacia la dinamización de la economía, caracterizada, predominantemente, por su carácter importador y monopólico.

Para Berger (1988:18), las microempresas son negocios que emplean un máximo de cinco trabajadores y poseen un estimado menor a los US\$20.000;

¹⁰ Decreto Presidencial No 1250 con fuerza de ley para la Creación, Estimulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero, promulgado el 14 de Marzo del 2001.

pero donde al mismo tiempo se manifiestan todas las características propias del sector informal: operaciones en pequeña escala; utilización de mano de obra de familiares y recursos locales; escasa dotación de capital; tecnología con uso intensivo de mano de obra; barreras limitadas para el ingreso; alto grado de competencia; una fuerza de trabajo no calificada y adquisición de conocimientos fuera del sistema educativo académico. Otras de las características de las microempresas se refieren a que, por lo general, no se registran en dependencias oficiales y asumen prácticas discrecionales en cuanto a la reglamentación del trabajo, pagos de impuestos y concesiones de licencias.

Lejarriaga (1996:64) plantea que los antecedentes de las microempresas se remontan a la actividad artesanal, desarrollada por personas caracterizadas como trabajadores "por cuenta propia", de naturaleza creadora, relacionada con el arte. Estos trabajadores no son sometidos a los procesos administrativos que se desarrollan en empresas de mayor dimensión.

Sus características principales son:

- Son unidades que combinan capital, trabajo, tecnología, y una específica capacidad de gestión. Están sometidas a las fuerzas del mercado y sujetas a los condicionamientos de productividad y competitividad.
- El empresario es trabajador en las actividades propias de la empresa y no un simple administrador. Por ello, se afirma que tienen una incipiente división entre el capital y el trabajo. Su principal rasgo diferenciador es que llevan a cabo actividades productivas bajo formulas que implican autoempleo.
- Utilizan las tecnologías, menos intensivas en capital y más intensivas en mano de obra, dentro de su respectivo marco de actividad.
- Tienen una baja capacidad de acumulación de capital, debido a condicionamientos tecnológicos y del mercado.
- Sus actividades son de carácter local, en ámbitos urbanos o rurales.

- Su orientación fundamental es la satisfacción de necesidades y es el trabajo, y no el capital, quien organiza y dirige la empresa.

Desde esta perspectiva, las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y las microempresas, son organizaciones de la economía social que presentan como elementos comunes la satisfacción de necesidades de la población, el predominio del trabajo sobre el capital, y la posibilidad de asociarse de sus miembros al interior de las mismas. Con base en ello, se plantea revisar el apoyo que las instituciones de la Gobernación del Estado Zulia les prestaron durante el período 1989-1999. Es lo que a continuación se expone.

4. La Política de Economía Social en la Gobernación del Estado Zulia

Con la entrada en vigencia del proceso de descentralización político-territorial, dentro del marco de la reforma del Estado, las gobernaciones asumen un papel más significativo en la dinámica regional, ya que se transfieren competencias, se privatizan servicios y se formulan políticas, de acuerdo con la nueva orientación económica predominante. Es por ello que con la elección directa de los gobernadores, a raíz de las reformas concretadas en 1989, se impulsan en las regiones estilos particulares de gobernar, basados en posiciones ideológicas y en la acción pragmática para una necesaria legitimación. Como producto de esto se diseñan políticas públicas que, de alguna manera, deben responder a los propósitos programáticos y a las demandas de la sociedad.

En esta sección pretendemos explorar el diseño de las principales políticas de la Gobernación del Estado Zulia, dirigidas a la economía social durante el período 1989-2000, las cuales se concretan en la creación de instituciones y programas.

En la primera elección de gobernadores, en 1989, resulta electo en el Estado Zulia Oswaldo Álvarez Paz, quien pertenece al partido Social Cristiano COPEI. En su programa de gobierno plantea como tema central, el apoyo a la iniciativa privada, que implica la incorporación de un mayor número de empresas al proceso de reconversión industrial, con el fin de aumentar la eficiencia productiva, para enfrentar a la competencia internacional (ÁLVAREZ, 1993). Esto implica un mayor impulso a la economía privada,

formalmente organizada y de alta productividad, aunque también incluye en su propuesta la promoción de sectores informales que tengan mayor grado de estabilidad, fundamentalmente las microempresas (CONZUPLAN: 1990).

Se planteó la necesidad de incrementar el empleo a través de un proceso de diversificación de la economía; para ello propuso, entre otras cuestiones, el estímulo a las cooperativas y a las microempresas. Esto se concretó en la creación de la Fundación Zuliana de Crédito Popular (FUNZUCREPO) en 1990, cuyo propósito fundamental es promover, entrenar y capacitar a los microempresarios, para contribuir a la reducción del desempleo en la región. Sobre este organismo nos detendremos a continuación.

4.1. Fundación Zuliana de Crédito Popular (FUNZUCREPO)

FUNZUCREPO fue creada mediante Decreto del Ejecutivo Regional del Estado Zulia N° 201 del 29 de noviembre de 1990 y comenzó a existir como persona jurídica legalmente constituida el 29 de mayo de 1991, con el propósito fundamental de manejar el Programa de Apoyo a la Economía Popular en el Estado Zulia. De acuerdo con el mencionado decreto, este organismo surge para reactivar la economía y procurar mejorar el nivel de vida de la población zuliana, especialmente entre los más necesitados, incentivando la creación de nuevos empleos y la producción de bienes para la región.

Esta entidad plantea como visión ser una institución de alto desempeño, generadora y promotora de proyectos de apoyo a los sectores populares, que mejoren la calidad de vida del zuliano y promuevan el desarrollo económico de la región. Es reconocida por su calidad de servicio, su capacidad para captar recursos, voluntades y esfuerzos, a través de la integración del equipo humano. Como misión se propone promocionar los más variados programas de atención al microempresario, otorgándole créditos en pequeña escala; atendiendo a los sectores de bajos recursos de la población zuliana; incrementando los conocimientos y habilidades del beneficiario; impulsando las oportunidades de éxito y formando microempresas (FUNZUCREPO, 1998).

Los Programas desarrollados por FUNZUCREPO fueron:

Apoyo a la Economía Popular: Su característica es el otorgamiento de crédito para la compra de maquinaria y para capital de trabajo, destinado a la promoción y consolidación de microempresas. El monto del financiamiento oscila entre 500.000 y 5.000.000 de bolívares, con plazo de 12 a 48 meses y una tasa de interés anual del 20 %.

Cooperativas: Su característica es el otorgamiento de créditos asociativos a empresas cooperativas. El monto del financiamiento oscila entre 500.000 y 3.000.000 de bolívares, con un plazo de 12 a 36 meses y una tasa de interés anual del 20 %.

Economía Solidaria: Se subdivide en varios programas, a saber:

Deudor Solidario: Su característica es el otorgamiento de créditos a grupos de 3 a 5 personas(cada uno es fiador del otro), para el desarrollo de una actividad manufacturera; el monto que reciben es individual pero las cuotas se determinan con base en el monto global del crédito. El monto del financiamiento varía entre 200.000 y 500.000 bolívares, con un plazo de 4 a 12 meses y una tasa de interés anual del 15 %.

Bodegueros PROAL: Su característica principal es el otorgamiento de créditos a personas ubicadas en sectores marginales, con el propósito de financiar los productos PROAL. El monto del financiamiento oscila entre 150.000 y 300.000 bolívares, con plazo de hasta 6 meses y una tasa de interés anual del 18 %.

Adulto Mayor: Consiste en el otorgamiento de créditos a personas de la tercera edad, para desarrollar actividades como venta de dulces, comida rápida, entre otras. El monto del financiamiento varía entre 50.000 y 500.000 bolívares, con plazo de hasta 12 meses y una tasa de interés anual del 18 %.

Credi-Familia: En este programa se otorgan créditos a personas cuya exigencia de financiamiento no corresponda a alguno de los programas anteriores. El monto de financiamiento está entre 200.000 y 500.000 bolívares, con un plazo de 6 a 12 meses y una tasa de interés anual del 15%.

Es de notar que durante el período considerado la obra de gobierno en esta área se concentra prácticamente en la creación y puesta en funcionamiento de FUNZUCREPO, con apoyo del Ministerio de la Familia. Su actividad se orienta fundamentalmente a financiar microempresas con el fin de aliviar el desempleo; no se produce un proyecto integrado que estimule a este sector en cuanto a organización, capacitación y desarrollo de otras organizaciones de la economía social.

Con la victoria electoral de Lolita Aniyar de Castro (1993-1996) esta situación toma un rumbo distinto. Durante este período se da una mayor apertura y encuentro con instituciones de la sociedad civil (cooperativas, microempresas y ONGs), así como con vecinos organizados. Se continúa con las actividades de FUNZUCREPO, en coordinación con el Organismo Regional de Desarrollo Comunal (ORDEC), desde donde se plantea el cambio de visión de la concepción asistencialista por una política de estímulo a la participación y capacitación. La gobernadora plantea una política social con dos ejes de acción: A mediano y largo plazo, y a corto plazo¹¹.

En este gobierno se parte de la concepción integral del desarrollo de la región zuliana. Además, establece como prioritario el

“..desarrollo del capital humano como origen y destino de la acción de gobierno, y con ello el enfrentamiento y erradicación de la pobreza” (ANIYAR, 1993:30).

De esta manera se pretendió vincular de manera permanente la acción económica y la acción social de gobierno.

En el programa de gobierno de Lolita Aniyar la política social se plantea en el marco del derecho social y no como simple política asistencialista de la pobreza, implementada por los gobiernos para paliar el impacto de las

¹¹ Entrevista realizada a Emilio Chirinos 27/7/2001. Director de ORDEC-ZULIA. Período 1993-1996. Maracaibo, Estado Zulia-Venezuela.

políticas neoliberales. Esta concepción implica la participación activa de la población en todas sus áreas, intentando crear oportunidades de capacitación para el trabajo e impulsándola hacia actividades económicamente auto sustentables como la micro, pequeña y mediana empresa (ANIYAR, 1993).

Es un gobierno que intentó atacar la fragmentación institucional de la política social, y aunque no desarrolló una política totalmente coherente en el área de la economía social, si la tomó dentro de sus áreas prioritarias, de acuerdo con los señalamientos y directrices del gobierno central en su IX Plan de la Nación. Sin embargo, la política de apoyo al sector carece en este corto periodo de una base institucional coordinada, pese a la creación de la Oficina para la Coordinación de las Políticas Sociales y del esfuerzo que ORDEC hizo para organizar la participación de las comunidades. En general, la falta de información sistemática para la toma de decisiones y la diversidad de posiciones ideológicas, fueron los elementos básicos para no lograr una política de apoyo a la economía social más coherente y efectiva durante este periodo.¹² Además de la persistencia de una política social con tendencia asistencialista.

Al culminar el periodo de gobierno de Lolita Aniyar de Castro, con el triunfo en elecciones regionales de Francisco Arias Cárdenas (1996-2000), el clima político, regional y nacional, se encontraba bastante fragmentado. El liderazgo del nuevo mandatario se constituye en una novedad, por el hecho de haber pertenecido a las Fuerzas Armadas Nacionales y de haber dirigido el intento de golpe de Estado en la región zuliana el 4 de febrero de 1992. Desde entonces, su relevancia política aumenta, hasta el punto de lanzar su candidatura a Gobernador y lograr la victoria para este período electoral. Este triunfo se logra gracias a una serie de alianzas y negociaciones entre diversos partidos pequeños, restándole votos a la gobernadora y dividiéndose aún más la arena electoral en el Estado.

El nuevo mandatario se propuso como objetivo lograr un gobierno eficiente y eficaz en la prestación de servicios, ágil y con alta capacidad de respuesta, mediante la modernización y automatización de la infraestructura administrativa, técnica y política del gobierno regional (GOBERNACIÓN

¹² Entrevista realizada a Emilio Chirinos. Director de ORDEC – Zulia. Período 1993-1996. 27/7/2001. Maracaibo, Estado Zulia – Venezuela.

DEL ESTADO ZULIA, 1998: 6). Se plantean 5 ejes estratégicos: social, económico, reforma del Estado, fronteras y ambiente; se parte de una visión integral del Estado, dedicando 15 áreas concretas de acción y focalizando la atención en solucionar problemas puntuales en áreas inmediatas.

Específicamente, su compromiso de gobierno en el área que nos ocupa está orientado hacia el desarrollo de una política que “fomente y apoye a la economía popular, y el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa” (Arias, 1996). También plantea la consolidación de la red social, promoviendo la creación de la Coordinación de Desarrollo Social como ente rector de esta y coordinador de los programas sociales ejecutados por organismos nacionales, regionales y locales (GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA, 1997: 88). En este aspecto nos detendremos a continuación.

4.2. Dirección General de Desarrollo Social

Este organismo surge mediante Decreto N° 50 el 24 de Enero de 1996, en el gobierno de Francisco Arias Cárdenas, a partir de un ajuste presupuestario sobre las asignaciones correspondientes a ORDEC, la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Asuntos Sociales, debido a limitaciones financieras, aparte de la necesidad de reestructurar y unificar los diferentes programas sociales existentes, para conformar un ente único ejecutor. Esta Dirección está adscrita al Despacho del Gobernador y coordina toda la política en el área.

La misión fundamental de esta institución es estimular la organización y participación comunitaria, con el fin de equiparar las oportunidades de acceso de la población a los Programas y Servicios Sociales, en especial aquella que por razones de edad, condición, género y etnia, es excluida de la red formal de atención social. La visión es garantizar la coherencia y pertinencia de los programas sociales, dotando de criterios técnicos al sector público y privado, para establecer con éstos estrategias de coordinación y cooperación, que contribuyan al desarrollo humano sustentable (DESARROLLO SOCIAL, 2000).

Según el artículo sexto del mencionado decreto la DGDS tiene como objetivos:

- Elaborar, promover, desarrollar y ejecutar coordinadamente la política social del Ejecutivo.
- Establecer mecanismos y procesos que le den concreción a la participación y a la solidaridad social.
- Proponer y fomentar las reformas necesarias del marco normativo que ordena los procesos de desarrollo social.
- Modernizar las estructuras y procesos de la administración pública estatal que intervienen en el ámbito del desarrollo social.
- Capacitar a las comunidades para la participación y la cogestión, entre otros.

Este organismo, como ente rector de la Política Social del Estado, trazó las siguientes líneas de trabajo: 1) Familia, 2) Indígenas y Campesinos, 3) Discapacitados, 4) Salud y Nutrición, 5) Economía Solidaria, 6) Capacitación y Empleo Joven y 7) Fortalecimiento Social (Conzuplan, 1997:17).

La Dirección General de Desarrollo Social incorporó a las ONGs al área de Economía Solidaria. Estas enfocaron sus esfuerzos a programas de crédito, con lo cual se incrementó el número de organizaciones, aunque sin continuidad, debido a factores como el clientelismo y las alianzas que se manejan al interior de los aparatos políticos del gobierno de turno. En este sentido, solo el Grupo Social “Nuevo Amanecer”, que tiene como misión promover la organización y formación de los actores sociales del Estado Zulia, mediante programas dirigidos a las comunidades para desplegar sus capacidades y potencialidades y aumentar su calidad de vida (CESAP, 1998: 27), ha perdurado en su labor con el programa de Economía Solidaria y el de Desarrollo Comunitario, que poseen como áreas de trabajo principales La Escuela de Gerencia Alternativa, la Entrega de Créditos y el Centro de Documentación para el Microempresario (CIDES).

A pesar del planteamiento formal de estos propósitos, la situación económica en este período (1995-1999) estuvo marcada por la caída de los precios petroleros y de los ingresos fiscales, el alza de las tasas de interés y la devaluación del bolívar (Gobernación del Estado Zulia, 1998: 29). La política

económica regional estuvo dirigida por el nivel central: Banco Central de Venezuela y Ministerio de Hacienda. Al respecto, la Memoria y Cuenta de la Gobernación del Estado Zulia (1998:30) plantea que:

“..la responsabilidad directa que tiene el Ejecutivo Regional sobre la dinámica económica del Estado no se puede precisar con claridad ya que carece de la gobernabilidad suficiente como para influir de manera directa, sobre la actividad económica”.

A pesar de esta situación, durante la gestión de Arias Cárdenas se planteó el apoyo a varios programas e instituciones vinculadas en el área, como por ejemplo, El Fondo de Inversiones del Zulia (FINVEZUL) y al Fondo Rotatorio para el Financiamiento y Desarrollo de la Artesanía, Pequeña y Mediana Industria del Estado Zulia (FONFIDEZ). Veamos sus características.

4.3. El Fondo de Inversión Social del Zulia (FINVEZUL)

El proceso de modernización administrativa de la Gobernación del Estado Zulia en el sector social, está caracterizado por la creación de fundaciones autónomas para la administración de programas sociales, como la “Fundación Fondo de Inversión Social”, creada por el gobierno regional en el marco de este proceso, mediante decreto N° 354 del Gobernador del Estado el 22 de Noviembre de 1995, con personalidad jurídica propia. Esta fundación inició sus actividades en el 1997, bajo el gobierno de Francisco Arias Cárdenas.

La institución fue orientada al financiamiento de programas y proyectos sociales, en correspondencia con las estrategias de desarrollo establecidas, tanto por el Ejecutivo Regional como por la Dirección General de Desarrollo Social, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza, en las áreas urbanas y rurales del Estado Zulia, y prestar servicios a organizaciones, con el fin de impulsar la organización de la sociedad civil.

Según el decreto N° 354 del Gobernador del Estado, los objetivos formales de este fondo son:

- Promover y financiar programas y proyectos sociales dirigidos a los grupos en situación de pobreza.
- Identificar y negociar recursos financieros de diversas fuentes, con el objeto de canalizar programas y proyectos sociales dirigidos a grupos en situación de pobreza.
- Fomentar el desarrollo de metodologías que sustenten la racionalización de los procesos de inversión y gasto social.
- Promover la participación Regional y local con énfasis en el uso racional de los recursos, estimulando metodologías y programas que apoyen estos objetivos.
- Financiar programas y proyectos sociales en beneficio de las clases más vulnerables, que sean presentadas para su consideración, estudio y aprobación, por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

FINVEZUL se planteó como prioridades atender los sectores de salud y nutrición, indígena y campesino, personas con discapacidades, economía solidaria, familia, capacitación y empleo joven. Los beneficiarios de los fondos de FINVEZUL son las organizaciones de bases comunitarias, juntas comunales, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones gubernamentales. Para los referidos beneficiarios, previa presentación de proyectos, las modalidades de financiamiento son: Asesoramiento técnico, adiestramiento y capacitación, equipamiento y suministro.

Tenía como objeto promocionar y financiar los programas sociales, adscritos a la Coordinación de Desarrollo Social, como es el caso de los Microempresarios Sociales, que centró su labor en apoyar las iniciativas adelantadas desde las propias comunidades, organizadas para dar solución a problemas puntuales, incorporándolas como fuerza de trabajo, favoreciendo la optimización de recursos y generando al mismo tiempo ingresos familiares. (GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA, 1999).

4.4. Fondo Rotatorio para el Financiamiento y Desarrollo de la Artesanía, Pequeña y Mediana Industria del Estado Zulia (FONFIDEZ)

FONFIDEZ nace de un anteproyecto de ley, presentado por la Cámara de la Pequeña y Pequeña Industria del Estado Zulia (CAPMI-Zulia) a la Asamblea Legislativa. Es un instituto autónomo, con domicilio legal en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, y creado por ley, emanada de la Asamblea Legislativa del Estado, el 26 de diciembre de 1994¹³. Inicia sus operaciones el 1 de julio de 1997, con el fin de promover el desarrollo de la artesanía y de la Pequeña y Mediana Industria, prioritariamente aquella que esté en función de los planes y estrategias de desarrollo, establecidos por el ejecutivo regional. Con base en el Capítulo II, Art. 5 de la Ley para la creación de FONFIDEZ, sus acciones se llevarán a cabo en forma directa o mediante convenios, sobre todo los programas de asistencia crediticia, técnica, organizativa, gerencial, de calidad, y de capacitación y adiestramiento; promocionará la realización de estudios en dichos sectores, para definir su propio papel en el desarrollo socioeconómico del Estado Zulia y del resto del país.

FONFIDEZ es un organismo con capacidad de apoyar el desarrollo industrial de la región zuliana, mediante el otorgamiento de créditos, con fondos del gobierno regional, a proyectos de inversión destinados al establecimiento, ampliación, reactivación y modernización de la artesanía y de la pequeña y mediana industria, para acometer la transformación económica contemplada en la Agenda Venezuela, ofreciendo respuestas a las exigencias del desarrollo (GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA, 1999).

Dentro de los Programas de Financiamiento, creados por esta institución, se encuentran el *Programa Banwayuu*, en coordinación con el Instituto de Desarrollo de Fomento Agrícola (IDFA), el Instituto Agrario Nacional (IAN), el de Crédito Solidario, y la Alcaldía del Municipio Colón (FONFIDEZ, 1999). En 1999 se establece como objetivo operativo del Fondo promocionar unidades que sirvan para la reinserción laboral de personas afectadas por la modernización del Estado y que satisfaga la

¹³ Gaceta Oficial del 17 de abril de 1995, año 96, N° 260 extraordinaria. Maracaibo, Estado Zulia.

demanda de bienes y servicios de la Gobernación. Para tal efecto se adelantó el Programa de Reconversión del Empleo a través de microempresas, cuyo propósito fue promover la creación de Unidades de Producción, para reducir los niveles de desempleo, mejorar los ingresos y la calidad de vida del microempresario y la de su núcleo familiar.

El objetivo general de este programa es generar alternativas de empleo para personas no ocupadas y para las excluidas de la gestión pública, a través de la creación de microempresas, que satisfagan la demanda de bienes y servicios de las dependencias o instituciones de los gobiernos municipales y del Gobierno del Estado Zulia, así como de la comunidad en general. Este programa nace para ser financiado con recursos asignados por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), dentro del plan operativo para el desarrollo de la Microempresa que adelantaba el MIC a través de la Dirección de Industria y de acuerdo con los lineamientos del Programa Bolívar 2.000, así como con recursos del Gobierno Regional, provenientes de la Ley de Presupuesto Ordinario bajo la figura de Fondo Rotatorio.

Al asumir Manuel Rosales la Gobernación del Estado en el 2000, se modifican algunos lineamientos de este programa y se plantea coordinar las acciones entre La Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas y FONFIDEZ, pero bajo el liderazgo de la Fundación en las acciones correspondientes. Veamos los cambios producidos al respecto.

4.5. La Conversión de Trabajadores en Microempresarios: Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas

La Fundación de Modernización de la Gobernación del Estado Zulia tiene sus orígenes en el Proyecto VEN 96/009, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con la ejecución del Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) y la Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); inicia sus labores como Oficina para la Modernización de la Gobernación del Estado y se plantea los siguientes objetivos:

- En el sistema de Dirección Superior de las Gobernaciones: Aumentar la capacidad de análisis y planificación a nivel del despacho ejecutivo, y adecuar la estructura organizativa y sus normas.

- En el sistema de Recursos Humanos: Implantar un sistema de carrera basado en el mérito, lograr el saneamiento de los archivos de personal e introducción de normas y procedimientos de selección, inducción, clasificación y remuneración.
- En la Modernización de los Procedimientos Administrativos: se pretende la simplificación de normas en trámites medulares (presupuestos, compras, pagos, bienes, nómina, contabilidad, hacienda y obras).

Al presentarse el cambio de Gobierno en el año 2000, la Oficina pasa a ser Fundación, donde, de acuerdo con su Acta Constitutiva, la misión sería:

“Coordinar el diseño, ejecución y monitoreo de los planes de modernización de la Gobernación del Estado Zulia, asesorando al equipo de gobierno para que lidere esos procesos con la finalidad última de promover el más alto nivel de integración entre la gestión pública regional y la visión del Estado Zulia”.

En el actual período de gobierno es la encargada de desarrollar el Programa de Reversión Laboral de la Gobernación del Estado Zulia, planteándose como objetivo general implantar un modelo de gestión en la prestación de servicios del personal obrero, a través de la formación de microempresarios (FUNDACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN: 2001). Los objetivos específicos son:

- Implantar un programa integral que reconvierta la figura del obrero.
- Promover la formación de microempresas, por parte del personal obrero egresado.
- Fomentar microempresas que permanezcan en el tiempo, dando prioridad al desarrollo de capacidades que las hagan competitivas en el mercado.
- Reversión de oficio del personal obrero, dirigido al personal que no se acoja al proceso de formación de microempresarios.

Este programa ha promovido la conformación de microempresas entre los obreros de la gobernación, los cuales participan en el mismo, luego del cese en el ejercicio de sus funciones, como propietarios o como empleados de las microempresas, y la motivación y capacitación técnica, a través de cursos y talleres de conformación de microempresas. Como vemos, el propósito de este programa es la reconversión laboral.

A partir del estudio de estas instituciones, y sus programas, se concluye señalando que existieron durante el periodo 1989-2000 tres estilos distintos de gobierno, con prioridades diferentes hacia el sector; el primero se orientó hacia el libre mercado y las microempresas; el segundo, hacia la organización y capacitación de las comunidades y el tercero, a abrir más espacios a las ONGs y a las microempresas, planteando la creación de instituciones como FINVEZUL y FONFIDEZ, que se dedicaron al manejo de recursos para implementar los proyectos sociales en ambas áreas. Como rasgo común se mantuvo el apoyo a la microempresa, a través de FUNZUCREPO hasta el año 2000 y se observó un crecimiento institucional vinculado al sector, dentro del contexto nacional e internacional que promueve estas organizaciones.

Es importante señalar que la formulación de estas políticas debe contrastarse con su desarrollo y resultado, para producir el correspondiente juicio crítico.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la crisis del modelo de desarrollo, nuestra sociedad asiste, desde hace más de una década, a un proceso de cambio en la esfera pública que aún está por definirse. En este escenario se ha intentado una reforma del Estado, que incluyó un proceso de descentralización político-administrativa, donde se dieron transferencias de competencias a nivel subnacional, así como también a sectores organizados de la sociedad civil.

En este trabajo se parte de la concepción de la economía social como un conjunto de organizaciones (ONGs, microempresas y cooperativas) que desempeñan un rol en la reforma del Estado, a través de políticas públicas que se formulan en correspondencia con la nueva orientación económica predominante. A partir de allí, las Gobernaciones de Estado desarrollan políticas, por diversas motivaciones, hacia estas organizaciones.

A partir de este trabajo observamos que en la formulación de estas políticas ha predominado una visión utilitaria del sector, es decir, como alternativa al desempleo y la pobreza, pero sin trascender procesos organizativos reales que impulsan de manera significativa a estas organizaciones, para que impacten en la economía regional y nacional.

En términos generales, este período se caracterizó por la presencia de una serie de acciones e instituciones que apoyaron actividades relacionadas con el área de economía social, pero no se vislumbró una coordinación entre ellas, planteándose una diversidad de funciones e incrementando la estructura burocrática estatal. Es decir, no existió una continuidad ni coherencia en la política formal, dirigida a las organizaciones de la economía social, por parte de la Gobernación del Estado Zulia.

También vemos que no hay una visión integral sobre esta área y por ello se da la tendencia, impulsada desde las políticas centrales, a priorizar y dar mayor apoyo a las microempresas, como alternativa al desempleo y como estrategia para reducir la nómina, mediante procesos de reconversión de funcionarios en microempresarios. Esta situación es coherente con políticas neoliberales de reestructuración económica y reducción del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

ALVAREZ P., Oswaldo (1993) **“Lineamientos Generales del Programa de Gobierno de Oswaldo Alvarez Paz. Periodo 1993-1995”**. Maracaibo, Venezuela.

ANIYAR de CASTRO, Lolita (1993) **“El Zulia que Queremos, El Zulia que Podemos Alcanzar”**. Programa de Gobierno 1993-1996. Maracaibo, Venezuela.

ARIAS C., Francisco (1996) **“Mi Compromiso de Gobierno”**. Programa de Gobierno 1996-2000. IZEPES: Maracaibo, Venezuela.

BARRANTES, Cesar (1999) **“Organizaciones de Intermediación y Estado ¿Descentralización o Publicación?”** Revista Venezolana de Gerencia,

- Año 4, N° 7. Vicerrectorado Académico: Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Pp. 99-126.
- BARRETO, Maria Inés (1998) **“Las Organizaciones Sociales en la Reforma del Estado Brasileño”** en Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Bresser y Cunill (editores). CLAD-Paidos: Argentina. Pp. 115-155.
- BASTIDAS, Oscar y RICHER, Madeleine (2001) **“Economía Social y Economía Solidaria: Intento de Definición”**. CAYAPA. Revista Venezolana de Economía Social. Año 1, N° 1. Mayo. Mérida, Venezuela. Pp. 7-32.
- BOBADILLA, Percy y BARRETO, Engelberth (2000) **“Las ONGs y el Estado en torno a las Políticas Sociales”** En: Revista de Ciencias Sociales, Vol. VI, N° 3. FACES-LUZ. Maracaibo, Venezuela. Pp.437-461.
- BOUCHARD, Marie (2001) **“La gestión de las organizaciones sociales para el desarrollo”** CAYAPA. En: Revista Venezolana de Economía Social. Año 1, N° 1. Mayo. Mérida, Venezuela. Pp. 33-54.
- BRESSER, Luis y CUNILL, Nuria (1998) **“Entre el Estado y el Mercado: Lo Público no Estatal”**. En: Lo Público No estatal en la Reforma del Estado. Bresser y Cunill (Editores). CLAD-PAIDOS: Argentina. Pp. 17-56.
- CESAP (1998) **“Plan de Capacitación Social 1998”** Grupo Social CESAP. Caracas, Venezuela.
- CONZUPLAN (1990) **“Plan Regional 1989-1993”**. Conzuplan: Maracaibo - Venezuela.
- CONZUPLAN (1997) **“Plan Regional 1995-1998”**. Conzuplan: Maracaibo - Venezuela.
- CORDIPLAN (1994) **“IX Plan de la Nación”**. Cordiplan: Caracas-Venezuela.
- DEFOURNY, Jaques (1997). **Las Vías de la Economía Social, del Sector no Mercantil y de los Servicios de Proximidad**. Revista de Debate sobre Economía Pública Social y Cooperativa, No 26, I Escuela de Verano de Economía Social. CIRIEC. España.
- DESARROLLO SOCIAL (2000) **“Memoria y Cuenta, Año 2000”**. Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo – Venezuela.
- FRÉITEZ, 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 de 1991.

- FONFIDEZ (1999) **“Programa de Reconversión del Empleo. Alternativa Ocupacional para el Estado Zulia (A través de Microempresas).** Gobierno del Zulia: Maracaibo, Venezuela. Mimeografiado
- FUNDACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS GOBERNACIONES (2001) **“Programa de Reconversión Laboral”.** Gobernación del Estado Zulia: Maracaibo, Venezuela. Mimeografiado.
- FUNZUCREPO (1998) **“Memoria y Cuenta, Año 1998”.** Gobernación del Estado Zulia: Maracaibo – Venezuela.
- GAMBOA C., Teresa; MORAN L., Gabriela y OCHOA H., Haydee (1998) **“Historia del Trabajo en América Latina”.** Revista Tierra Firme. N° 61. Año 16. Vol. XVI. Caracas-Venezuela. Pp. 25-57.
- GARCÉS, Jorge (2000) **“La Nueva Sostenibilidad Social. Bases Teóricas del Modelo Socio Sanitario”.** Ed. Ariel S.A. Barcelona.
- GARCÍA, Alberto (s/f) **“Las Cajas de Ahorro en el Marco del Proceso Constituyente en Venezuela”.** Mimeografiado. Maracaibo, Venezuela.
- GARCÍA, María y ROA, Ernesto (1997) **“La Red de Organizaciones Sociales Liberales y la Democracia en Venezuela: potencialidades y limitaciones”** Cuadernos del Cendes, Año 14, N° 35. Segunda Época, mayo-agosto. Caracas, Venezuela. Pp. 55-80.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA (1997) **“ Memoria y Cuenta. Año 1996”.** Maracaibo, Venezuela.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA (1998) **“Memoria y Cuenta. Año 1998”.** Maracaibo, Venezuela.
- GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA (1999) **“Proyecto: Aprendizaje, Capacitación y Mejoramiento Técnico para el Trabajo. Región Zuliana. Documento Principal”.** Fonfidez: Maracaibo, Venezuela.
- GÓMEZ, Irey y ALARCÓN, Luis (1999) **“ La Gestión de la Política Social en la Agenda Venezuela”** Revista Saber, Vol. 11, N° 2. Julio-Diciembre. UDO-Venezuela. Pp. 57-66.
- GONZÁLEZ, Rosa (2000) **“Entre el Estado y el Mercado: El Sector Sin Fines de Lucro”.** Debates IESA. Vol. V, N° 4. Abril-Junio. Caracas-Venezuela. Pp. 177-191.
- GOODWIN, Bárbara (1988) **“El uso de las Ideas Políticas”.** Ed. Península. Barcelona-España.

- GUIMERAES, Roberto (1990) **“Desarrollo con Equidad: Un nuevo cuento de hadas para los años 90”**. Revista Interamericana de Planificación. Vol. 23, N° 90. Abril-Junio. Antigua, Guatemala. Pp. 7-76.
- HELD, David (1993) **“Modelos de Democracia”**. Alianza Editorial. Madrid-España.
- JEREZ, Ariel y REVILLA, Marisa (1997) **“El Tercer Sector: una revisión introductoria a un concepto polémico”**. Trabajo Voluntario o Participación, elementos para una sociología del Tercer Sector, Ariel Jerez (Coordinador). Ed. Tecnos: España. Pp. 26-45.
- KLISKBERG, Bernardo (2000) **“Diez Falacias sobre los Problemas Sociales en América Latina”**. En: Revista CLAD: Reforma y Democracia. N° 19. Venezuela. Pp. 123-162.
- LANDER, Edgardo, (1998) **“Fuentes Actuales del Potencial Democratizador de la Esfera Pública No Estatal”**. En: lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Bresser y Cunill (editores). CLAD: Paidós. Pp. 447-486.
- LA ROCHE, Humberto (1984) **“Derecho Civil I”** Editorial Meta: Maracaibo-Venezuela.
- LEJARRIAGA, Gustavo (1996). **La Unión Europea, la Preocupación por el Empleo, y las Empresas de Participación**. En: Revista de Debate sobre Economía Pública Social y Cooperativa, No 22, Economía Social y Empleo. CIRIEC. España.
- OCHOA H., Haydee (1999) **“Modernización Administrativa de las Gubernaciones en Venezuela”**. Revista Venezolana de Ciencias Sociales. Vol. 3, N° 1. UNERMB: Cabimas, Venezuela. Pp. 69-91.
- OCHOA H., Haydee; LÓPEZ V., Mirtha y RODRIGUEZ C., Isabel (1996) **“Administración Pública y Populismo en Venezuela”**. Revista Venezolana de Gerencia. Vicerrectorado Académico-LUZ. Vol. 1, N° 1. Maracaibo, Venezuela. Pp. 39-58.
- PINTO, Leoncio (1995) **“Venezuela: Crisis y Pacto Social”**. Revista Estudios de Coyuntura. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. LUZ. Vol. 7, N° 9.
- CONZUPLAN (1990) **“V Plan de Desarrollo del Estado Zulia”. 1990-1993”**. Conzuplan: Maracaibo-Venezuela.
- REY, Juan Carlos (1998) **“El Futuro de la Democracia en Venezuela”**. UCV: Caracas, Venezuela.
- RICHER, Madeleine (1997) **“Las Asociaciones del Tercer Sector, un nuevo objeto para las Ciencias de la Gestión”**, Revista Venezolana de

Gerencia, Año 2, N° 3. Vicerrectorado Académico: Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Pp. 77-91.

_____ (1999a) **“La Gestión de las Cooperativas “.** Mimeografiado. Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. LUZ. Maracaibo, Venezuela.

_____ (1999b) **“Lo Distintivo de las Organizaciones Cooperativas”** Revista Venezolana de Gerencia. Vicerrectorado Académico – LUZ. Año 4 N° 8. Maracaibo-Venezuela.

RICHER, Madeleine (s/f). **Los Microempresarios Beneficiarios del Programa de Apoyo a la Economía Popular.** Mimeografiado.

RODRÍGUEZ, Judith (2000) **“Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en los Programas Sociales en el Estado Zulia en la Década de los Noventa”**, Revista de Ciencias Sociales, Vol. VI, N° 3. FACES-LUZ. Maracaibo, Venezuela. Pp.478-495.

ROMERO, Maria Elena (2000) **“Liberalismo y Descentralización: algunas apreciaciones en torno a Venezuela”**. Revista Telos. Vol. 2, N° 1. Maracaibo, Venezuela. Pp. 135-150.

