

Políticas públicas y economía social en Venezuela

Public policies and social economy in Venezuela

Madeleine Richer*

Resumen: El principal desafío de las sociedades y gobiernos latinoamericanos es la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y la construcción de sociedades más igualitarias. La economía social recibe una atención creciente para alcanzar estos objetivos, luego del fracaso de las políticas desarrollistas y neoliberales. En años recientes, algunos países latinoamericanos (Brasil, Argentina, Venezuela...) han afirmado una voluntad política de brindar un apoyo público a la economía social y solidaria. La pobreza es abordada no como objeto de una política asistencial, sino con el objetivo de reforzar la posición económica y social de los excluidos, como socios de empresas asociativas. Al mismo tiempo, se va afirmando una nueva concepción de la acción pública, más amplia, que incluye una dimensión no institucional, ligada a la acción colectiva de los ciudadanos cuando desarrollan actividades en función del bien colectivo. En este artículo analizamos el caso venezolano, un caso muy particular por su carácter de economía petrolera. Se presentan las principales medidas de la política de apoyo a la economía social aplicadas por el gobierno del presidente Chávez a partir de 1999, y se discuten algunos desafíos para la construcción de una economía plural donde la economía social ocupe un lugar importante.

Palabras clave: América latina; políticas públicas; economía social; exclusión social.

Introducción

En las últimas décadas, se ha ido construyendo un consenso cada vez más amplio en torno a la insuficiencia de la sinergia Estado-mercado, característica del modelo fordista, y del modelo desarrollista en América Latina. Ante la incapacidad del mercado y del Estado para generar empleos, el incremento del desempleo estructural y la incapacidad de los servicios públicos estatales para cubrir las necesidades de la población, se hace evidente que los dos actores tradicionales del desarrollo, la empresa privada y el Estado, no pueden por sí solos revertir esta situación, incluso en un caso como el venezolano, donde el Estado ha podido disponer de cuantiosos recursos originados en los altos precios del petróleo. De manera creciente, se reconoce el papel de las iniciativas asociativas de la sociedad civil en el campo de la economía, para la generación de empleos, la producción de servicios sociales, el desarrollo de territorios

* Universidad del Zulia - Maracaibo, Venezuela.

marginalizados, la protección del medio ambiente. En América latina, donde la población pobre, excluida de los beneficios del desarrollo, ha alcanzado porcentajes muy altos y donde los índices de desigualdad social son los mayores del mundo, gobiernos nacionales y organismos internacionales (BM, FMI) apelan a la participación de la población, en particular de los sectores excluidos, en la implementación de actividades generadoras de ingresos y empleos, así como de servicios sociales. Pero esta revalorización de la participación popular, de las empresas asociativas y de la sociedad civil se ha producido en el marco de políticas neoliberales, cuya visión defendía una retracción del Estado y un mercado autorregulado que no requiere de mediaciones políticas. En este contexto, la multiplicación de iniciativas de la economía popular y solidaria no ha logrado por sí sola revertir los procesos de exclusión social y desigualdad. Entonces se plantea el reto de una nueva política pública, donde el Estado asuma políticas redistributivas, pero en asociación con actores de la sociedad civil, a partir de una relación que no sería de sustitución o competencia entre Estado y Tercer Sector, sino de cooperación entre poderes públicos y actores de la sociedad civil, para construir una economía plural.

El caso venezolano representa un ejemplo de nueva política pública post neoliberal, que propone un cuestionamiento de los mecanismos de la economía de mercado nacional e internacional, generadores de desigualdades entre países y entre grupos sociales. En la primera parte de este trabajo se sintetizan algunos antecedentes que ayuden a comprender el contexto de la llegada al poder del presidente Chávez. En una segunda parte, se presentan las principales características de un sector de economía social en Venezuela. Una tercera parte está dedicada a las grandes orientaciones y principales medidas aplicadas por el gobierno, a partir de 1999, en apoyo a la economía social. Finalmente, a modo de conclusión presentamos una reflexión sobre los principales retos y desafíos presentes en estas políticas.

1. Los antecedentes: el periodo 1958-1999

Pese a la riqueza petrolera, Venezuela tiene en común con otros países latinoamericanos porcentajes altos de pobreza y exclusión social. Pero la importancia de los ingresos petroleros le da a este país características particulares en cuanto a la conformación de la sociedad civil y de la economía social. A partir de 1958, es decir durante tres décadas, Venezuela disfrutó de una estabilidad democrática excepcional en América Latina (Rey, 1991, p. 533). La economía venezolana creció al 7% anual durante 23 años, y el proceso de urbanización ha sido uno de los más veloces de América Latina. Durante la década de los setenta, los ingresos del gobierno central se multiplicaron diez veces. A pesar de su carácter fragmentado, la sociedad venezolana se integró a través del Estado populista (Gomez Calcano, 2005). La cuantiosa renta petrolera en

manos del Estado permitió un mejoramiento continuo de las condiciones de vida y una importante movilidad social para gran parte de la población. Mientras que en países como Brasil, y Chile, donde dictaduras militares han estado en el poder durante décadas, se produjo una proliferación de iniciativas económicas asociativas, conformando un importante sector de economía solidaria, en Venezuela los partidos políticos se convirtieron prácticamente en los únicos canales de agregación y articulación de intereses en la sociedad, implantando su control sobre las demás organizaciones sociales, en particular los sindicatos

Pero a finales de los años 70, con la baja en los precios del petróleo, la crisis de la deuda externa y luego la aplicación de políticas neoliberales, se inició para la sociedad venezolana un proceso sostenido de deterioro socioeconómico, que significó una dramática involución en la calidad de vida de amplios sectores de la población, así como el paulatino cierre de las expectativas de progreso para quienes aún no habían visto cumplidas las promesas de mejora en su calidad de vida ofrecidas por la democracia. La recesión económica va a producir retrocesos en importantes logros sociales obtenidos durante el desenvolvimiento del modelo de sustitución de importaciones (Lopez Maya, 2005, p. 21). En reacción a esta situación, se produjo una violenta reacción de la población de los sectores populares los 27 y 28 de febrero de 1989, en particular en la capital. La represión sangrienta de esta insurrección popular por el ejército, que hizo centenares de muertos, sirvió de catalizador de una crisis política que llevó a los dos golpes de Estado de 1992 y a la destitución por el Parlamento del Presidente de la República en 1993. Esta crisis constituye un importante antecedente de la llegada al poder por la vía electoral en diciembre 1998, del teniente coronel Hugo Chávez, dirigente de un golpe de Estado fallido en 1992.

2. La economía social en Venezuela

En general se puede afirmar que “Venezuela presenta índices de organización social muy bajos” (Maingon, 2004, p. 51), si se compara con otros países latinoamericanos. Los términos “economía social” y “economía solidaria” son prácticamente desconocidos hasta 1999, cuando el término economía social aparece en la nueva Constitución. Sin embargo, desde la década de los sesenta se ha ido conformando un sector cooperativo, y sobre todo a partir de la crisis de los años ochenta y noventa, se han multiplicado las ONGs y organizaciones de desarrollo social.

La intervención de agentes externos en la creación de cooperativas

Como en otros países del norte del continente latinoamericano, las cooperativas surgieron sobre todo a partir de la década de los sesenta, cuando fueron promovidas por tres agentes externos: el gobierno de los

Estados Unidos, a través de la Alianza para el Progreso¹, sectores de la Iglesia católica, y el Estado, en particular en la agricultura.

A través de la Alianza para el Progreso, el gobierno de los Estados Unidos financió el apoyo a la creación de cooperativas en América latina, en particular en las zonas rurales (Martínez Terrero, 1972 ; Da Ros, 2006 ; Davila Ladron de Guevara, 2005). Para ello, se contó con la participación de la organización de cooperativas financieras de los Estados Unidos, la *Credit Union National Association* (CUNA).

Sectores de la Iglesia católica también han jugado un papel importante en la creación de cooperativas en los sectores populares, en particular el Centro Gumilla de los jesuitas, ubicado en Barquisimeto, estado Lara². También privilegiaban la creación de cooperativas de ahorro y crédito. Así, para 1970, existían en Venezuela 119 cooperativas de ahorro y crédito que agrupaban 32.959 miembros, y que constituían el segmento más dinámico del movimiento cooperativo (Martínez Terrero, 1972, p. 72). Algunas de estas cooperativas constituyen hoy instituciones financieras importantes a nivel de sus comunidades, a pesar de que no hayan formado federaciones, ni cajas centrales. Varias de ellas se han desarrollado por la vía de la diversificación de sus actividades, y se han convertido en “cooperativas de servicios múltiples”. Martínez Terrero señalaba como principales obstáculos al desarrollo de estas cooperativas el bajo nivel educativo de sus miembros, y el predominio de la dimensión asociativa en relación a la dimensión económica empresarial (Martínez Terrero, 1972, p. 75). Así, estas cooperativas han conservado su carácter local, y no han creado instituciones financieras más importantes a partir de la integración de sus fondos.

Un tercer agente presente en la promoción de cooperativas en los años sesenta y setenta ha sido el Estado venezolano, en particular en el medio rural. El Instituto Agrario Nacional formó empresas colectivas entre los beneficiarios de la reforma agraria de 1961, para facilitar su acceso a equipos, asistencia técnica y financiamiento. Pero estas asociaciones, creadas sin estructuras de apoyo, han desaparecido casi todas en pocos años. El Estado también intervino en la organización de los pequeños productores de café, para protegerlos de la explotación de los prestamistas e intermediarios. En varias regiones del país, el Estado impulsó la formación de “uniones de usuarios del crédito”, agrupadas en “Centrales regionales de abastecimiento y comercialización” (CRAM), organizaciones que tenían un estatus legal cooperativo, pero dependían de fondos públicos para el financiamiento y la compra de las cosechas. Estas cooperativas no sobrevivieron a la desaparición del Fondo Nacional del Café, a principios de la década de los noventa, en el marco de las reformas neoliberales. La dependencia de fondos públicos tuvo también

¹ La Alianza para el Progreso fue creada en 1961 por el gobierno de los Estados Unidos para luchar contra la influencia de la revolución cubana, y recibió el apoyo de todos los gobiernos de la región.

² Intervenciones de miembros de este centro están en el origen de la mayoría de las cooperativas que se crearon en las décadas sesenta y setenta.

como efecto una falta de transparencia y de democracia interna en estas organizaciones, y el enriquecimiento de pequeños grupos vinculados a los partidos políticos en el poder, a expensas de los miembros y del Estado (Giacalone, 1996).

Sin embargo, uno de estos CRAM, ubicado en el estado Lara, ha sido recuperado a inicios de la década de los noventa gracias al apoyo del Centro Gumilla, y se convirtió en la cooperativa *Coopalar*, la primera cooperativa venezolana incorporada al comercio justo, al obtener la certificación Max Havelaar.

Las organizaciones de integración cooperativa

En Venezuela, el modelo de intercooperación que prevaleció ha sido el de las organizaciones regionales multisectoriales. A finales de la década de los sesenta, surgió en el estado Lara la iniciativa de agrupar a las cooperativas de la ciudad de Barquisimeto para crear entre sus miembros una mutual de servicios funerarios. Este modelo de intercooperación se difundió luego a otras regiones del país, y se formaron en la mayor parte de los estados Centrales Cooperativas Regionales para la prestación de servicios funerarios. En 1976 se creó una organización de tercer grado, la Central Cooperativa Nacional de Venezuela, Ceconave, lo que permitió al movimiento cooperativo tener acceso a importantes financiamientos del Fondo de Desarrollo Cooperativo, un fondo de financiamiento creado a mediados de la década de los setenta, a partir del aumento espectacular de los ingresos del Estado luego de la explosión de los precios del petróleo en 1973. Con estos recursos, Ceconave adquirió una serie de empresas (fábrica de ataúdes, destinados a los servicios funerarios de las diferencias centrales de integración regional, un centro de acopio de hortalizas, una empresa de distribución de pescado, una arenera, una imprenta e incluso una finca. Creadas para aprovechar un financiamiento abundante y de acceso fácil, y sin estudios de factibilidad, estas empresas en su mayoría terminaron por desaparecer o estancarse (Gamboa et Moran, 1987).

El apoyo del Estado a las cooperativas estaba inscrito en la Constitución de 1961, así como en las Leyes de Cooperativas de 1966 y 1976. En 1966 había sido creada la *Superintendencia Nacional de Cooperativas* (Sunacoop), con una misión de registro, fiscalización y promoción de las cooperativas. Sin embargo, este organismo nunca recibió recursos financieros suficientes para implementar medidas de apoyo que hubieran tenido un impacto en el desarrollo de las cooperativas.

Mientras en la mayor parte de los estados, los servicios funerarios fueron la principal actividad realizada por las Centrales Cooperativas Regionales, en el estado Lara la central cooperativa Cecosesola implementó a inicios de la década de los ochenta unas Ferias de Consumo Popular que iban a convertirse en un importante factor dinamizador de la economía social en la región y en los estados vecinos, al apoyar la creación de cooperativas entre los productores agrícolas y su integración

a las Ferias. Hoy las Ferias constituyen la mayor empresa de distribución de alimentos del estado Lara, y han conformado una cooperativa de trabajo asociado de más de 300 miembros. Es también una organización de comercio justo, donde los volúmenes de producción y los precios son establecidos mediante procesos deliberativos entre organizaciones de consumidores y de productores. Se han creado fondos de financiamiento, alimentados por porcentajes de las ventas, que benefician a las organizaciones participantes. Las Ferias también han fomentado la organización de pequeñas empresas asociativas de procesamiento de alimentos en diversas aldeas, generando empleos y capacidad de autogestión e iniciativa económica solidaria en zonas rurales (Richer et Alzuru, 2004).

En la década de los noventa, en respuesta a la disminución del gasto público en salud, Cesesola creó un fondo de salud, con contribuciones de las diferentes organizaciones miembros de esta Central Cooperativa y de las Ferias, que permitió la edificación de un Centro cooperativo de salud. Luego otras centrales cooperativas regionales han seguido este modelo de oferta de servicios de salud, que funciona como los servicios funerarios, mediante el pago de una prima mensual, que da derecho a un conjunto de servicios, para un grupo familiar (Richer, 2002; 2005).

Otras organizaciones de la economía social: asociaciones sin fines de lucro, fundaciones, asociaciones comunitarias.

La crisis del modelo de desarrollo a partir de los años ochenta representó un contexto favorable al surgimiento de iniciativas colectivas y de algunos agentes promotores de las organizaciones de economía solidaria, principalmente ONGs, organizaciones de desarrollo social, organismos vinculados a la Iglesia, fundaciones empresariales, en actividades como el microcrédito y el apoyo a las microempresas, la capacitación profesional e inserción laboral de discapacitados y jóvenes desescolarizados, la construcción de viviendas y rehabilitación de barrios pobres, etc. La implementación por el Estado de programas sociales ejecutados por organizaciones no gubernamentales, así como la creación del Fondo de Inversión Social (Fonvis) que financia proyectos de desarrollo local presentados por comunidades pobres, han significado un estímulo a la creación de organizaciones de desarrollo social y de organizaciones comunitarias. Algunos autores hablan de un “boom” de las organizaciones de la sociedad civil durante la década de los noventa (Gruson, Parra y Regnault, 1996). Pero las iniciativas comunitarias han tenido ante todo un carácter local, con poca articulación e institucionalización, y por lo tanto no han logrado constituirse en un actor colectivo capaz de incidir en las políticas públicas dirigidas a la creación de una economía social y participativa. En cuanto a las ONGs, no han logrado articular redes o federaciones que les permitan constituirse en un actor colectivo con capacidad de interlocución con el estado. Escribe Edgardo Lander (Lander, 1998, p. 467):

“La experiencia de las llamadas ONGs demuestra que los problemas de privatización de lo público no son asuntos que se refieren exclusivamente al Estado. Está abundantemente documentado que muchas organizaciones no gubernamentales, incluso de origen popular, pueden no sólo burocratizarse, sino igualmente comenzar a organizar su actividad de obtención de recursos y de dotación de servicios en términos prioritariamente *autorreferentes*. La autojustificación, sobrevivencia, pago de personal y crecimiento de la propia organización se convierte, en estos casos, en el objetivo que orienta en lo fundamental su acción”.

3. Un nuevo modelo de desarrollo basado en la democracia participativa y la inclusión social; principales medidas de apoyo a la economía social

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno electo en diciembre 1999 fue la convocatoria a la elección de una asamblea constituyente para la redacción de una nueva constitución³. Esta Constitución de la República Bolivariana de Venezuela tiene como uno de sus puntos centrales el establecimiento de una “democracia participativa y protagónica”, con mecanismos de participación en los espacios de la vida pública y del Estado. En ella la democracia es definida como igualdad social. En las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*⁴, la orientación de la política pública dirigida al problema de la pobreza se distingue de la “lucha contra la pobreza”, propuesta por instituciones internacionales como el Banco Mundial, y plantea como objetivo la lucha contra la exclusión de los derechos sociales. La exclusión es vista como un problema estructural de la sociedad, que sólo puede ser enfrentado mediante la aplicación de políticas que vinculen lo económico con lo social, con el territorio, la cultura, y las dimensiones internacionales. La promoción de la economía social constituye una dimensión central en la política del Estado.

Con el desarrollo de la economía social, la democracia se ampliará a la esfera del mercado y la economía. En efecto, en ella la solidaridad no es externa, ni se desarrolla después que la economía ha actuado, sino en el proceso económico mismo, porque se produce, se acumula y se distribuye con solidaridad (*Lineas Generales* p. 14)

Diversas medidas de apoyo al desarrollo de empresas asociativas, fundamentalmente cooperativas, se han implementado: creación de fondos de financiamiento, nueva ley de cooperativas, acceso a mercados públicos, contratación de cooperativas por empresas públicas, creación de cooperativas a través de programas de capacitación profesional

³ La asamblea constituyente es electa en julio de 1999, y en poco más de tres meses redacta una nueva constitución, la constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por referendo en diciembre 1999.

⁴ Disponible en www.gerenciasocial.org.ve/bases_datos/bdpros/bdpros.htm

dirigidos a desempleados, creación de cooperativas de trabajadores para la cogestión de empresas recuperadas, etc.

El **financiamiento** ocupa un lugar central en las políticas de apoyo a la economía social y popular. Desde los inicios del nuevo gobierno se crean instituciones nuevas, como el Banco del Pueblo Soberano, el Banco de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de la Microfinanza (FONDEMI), que colocan recursos financieros importantes a disposición de emprendedores populares. Otros fondos otorgan créditos más cuantiosos a cooperativas y a empresas privadas: para el sector industrial, Inapymi, un fondo de financiamiento dirigido a la pequeña y mediana industria, el Fondo de Crédito Industrial, Foncrei, y en la agricultura, el Fondo de desarrollo de la producción agrícola, pesquera y forestal, Fondafa. Nuevos bancos del Estado, así como fondos regionales de desarrollo, se suman a este considerable esfuerzo financiero para impulsar la producción nacional y en particular las empresas colectivas.

Una nueva **ley sobre las asociaciones cooperativas** es aprobada en 2001, para facilitar la creación de cooperativas. El número mínimo de miembros se reduce de 7 a 5, y se simplifica el proceso de registro de estas organizaciones. Esta ley, aunque pretenda regir todos los tipos de cooperativas, de hecho sólo contempla las cooperativas de trabajo asociado: las cooperativas no pueden contratar a trabajadores no socios sino de manera excepcional, para realizar trabajos temporarios que los socios no pueden realizar, y por un periodo máximo de 6 meses (art. 36)⁵. A diferencia del cooperativismo anterior, en que grupos sociales buscaban mejorar sus condiciones de vida mediante la creación de cooperativas de comercialización agrícola, ahorro y crédito, consumo, vivienda, etc., las nuevas cooperativas se crean en el contexto de la crisis del empleo asalariado, y buscan generar puestos de trabajo para sus socios.

El acceso de las cooperativas a los **mercados públicos**, a través de ruedas de negocios realizadas periódicamente en las diferentes regiones por las administraciones y las empresas públicas, es otra medida que ha contribuido a la creación de cooperativas, y a su desarrollo, para la oferta de servicios de construcción, mantenimiento, vigilancia, suministro de alimentos, etc.

La **externalización de operaciones** por parte de las empresas públicas, y la contratación de cooperativas para la realización de estas operaciones se ha difundido en la mayor parte de las empresas públicas. La empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) ha jugado un papel de líder

⁵ a nueva ley crea problemas para las cooperativas existentes, por ejemplo las cooperativas de productores agrícolas, que deben proponer a sus trabajadores la formación de una cooperativa de trabajo que la cooperativa agrícola contratará para las tareas de acopio y empaque de los productos, carga y manejo de los camiones, etc. Se han producido casos en que los trabajadores no quieren formar una cooperativa y prefieren un estatus de trabajadores asalariados que les ofrece la protección de la Ley del Trabajo.

en este proceso, que se inicia luego de la huelga organizada por los sectores de la oposición al gobierno de Chávez y que paralizó la industria petrolera en diciembre 2002 y enero 2003. Luego del despido de varios miles de cuadros y trabajadores que habían participado en este paro, PDVSA ha ido sustituyendo un importante número de trabajadores asalariados por cooperativas de trabajo asociado; en cuanto a las antiguas empresas contratistas, varias fueron sustituidas por cooperativas. Luego este proceso se desarrolló en las empresas estatales del hierro y del aluminio, así como en las empresas de servicios públicos (agua, electricidad, comunicaciones...)

A partir del paro petrolero de 2002-2003, y del cierre de varias empresas que se sumaron a este paro, el Estado ha apoyado la expropiación de algunas empresas cerradas por sus propietarios, y su reactivación mediante la cogestión entre el Estado (propietario de 51% de las acciones) y cooperativas de trabajo asociado formadas por ex – trabajadores de la empresa que habían luchado por conservar su empleo. Se pueden citar los casos de Invepal (Industria Venezolana de Papel), Inveval (Industria Venezolana de Válvulas).

El programa público que más ha contribuido a la explosión del número de cooperativas a partir de 2001 ha sido un programa de formación profesional de los desempleados, **la Misión Vuelvan Caras**” (MVC). Este programa, creado en 2005, es dirigido a los desempleados sin capacitación profesional y ejecutado por el Instituto Nacional de Capacitación y Educación, Ince⁶. Anteriormente adscrito al Ministerio de Educación, el Ince ha pasado a depender del Ministerio de Economía Popular, creado en 2004. El nombre de la Misión *Vuelvan Caras* proviene de un episodio de la guerra de Independencia, y sus participantes son llamados “lanceros” y “lanceras”. Éstos reciben una formación de unos 9 meses, durante la cual reciben una beca para cubrir sus gastos de subsistencia. El objetivo de la formación no es la integración de los participantes al mercado de trabajo como trabajadores asalariados, sino la formación de empresas autogestionarias. Los lanceros tienen acceso a un crédito a bajos intereses si se organizan en cooperativas y presentan un proyecto de empresa. La MVC es un programa masivo: según el titular del Ministerio de Economía Popular, para mayo 2005, 300.000 personas obtuvieron su certificado de la MVC. La expectativa de obtener un crédito a bajos intereses, y la beca que los participantes reciben durante su periodo de formación está en el origen de la explosión de la demanda en este programa.

Un porcentaje importante de las cooperativas creadas en la MVC no habrían logrado poner a funcionar una empresa viable. Varios factores pueden explicar este fracaso: en primer lugar, el mismo proceso de creación de estas cooperativas no respeta las condiciones de necesidad e identidad colectiva reconocidas como fundamentales para el éxito de

⁶ Institución creada en la década de los cuarenta para la capacitación profesional de la mano de obra.

emprendimientos cooperativos. Pues los “lanceros” deben construir una identidad grupal en poco tiempo, en un aula de clases. A esto se suman el carácter rudimentario de la formación en gestión que reciben, y la ausencia de mecanismos de acompañamiento de las nuevas cooperativas.

En el medio rural, se impulsó un proceso de redistribución de la tierra, para incrementar la producción agrícola nacional⁷, y mejorar los ingresos y las condiciones de vida de la población rural. En varias regiones del país siguen coexistiendo la gran hacienda extensiva (latifundio), la pequeña explotación de subsistencia, y un número importante de campesinos sin tierras. Una reforma agraria realizada a principios de la década de los sesenta no alcanzó a alterar de manera significativa este modelo (CENDES-CIDA, 1969; Delahaye, 2001). La presión social de los campesinos sin tierras ha disminuido considerablemente desde los años sesenta, debido sobre todo a las migraciones hacia las ciudades, pero no ha desaparecido totalmente de algunas regiones de gran propiedad rural. A finales de los años noventa, un movimiento de lucha por la tierra se desarrolló, apoyado por la Constitución de 1999 y por la **Ley de Tierras y Desarrollo Agrario** de 2001, que obliga a los propietarios de tierras agrícolas a explotarla, pudiendo ser expropiados en caso de dejarlas ociosas, o subutilizadas. Se crearon numerosos comités de tierras para conseguir la expropiación de las tierras ociosas por el Instituto Nacional de Tierras (Inti). La dotación de tierras a los campesinos se hace generalmente en forma colectiva, previa conformación de cooperativas de trabajo asociado para su cultivo. En algunas grandes propiedades expropiadas por el Instituto Nacional de Tierras, se constituyeron **Fundos Zamoranos**⁸, explotados por una o varias cooperativas. Los productores asociados de los *Fundos Zamoranos* son apoyados por mesas técnicas formadas por representantes de los diferentes organismos públicos que intervienen en el medio rural, para la elaboración y el seguimiento de los planes de producción. Reciben importantes apoyos financieros del Fondo de Desarrollo de la agricultura, la pesca y la producción forestal –Fondafa. Aún no están disponibles estudios de casos sobre estas experiencias. A nivel internacional, se conocen pocas experiencias exitosas de cooperativas de trabajo asociado en el campo agrícola⁹.

Algunos programas públicos tienen como objetivo crear redes entre empresas presentes en un territorio, en función del desarrollo local. Así, el programa de **Núcleos de Desarrollo Endógeno**, un programa de la empresa petrolera estatal PDVSA, apoya proyectos de desarrollo local

⁷ A pesar de su potencial agropecuario, Venezuela importa la mayor parte de los alimentos que consume su población. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario tiene entre sus objetivos la seguridad agroalimentaria.

⁸ Ezequien Zamora fue un dirigente de la Guerra civil de 1859-1863, que defendió los intereses de los productores agrícolas en contra de la oligarquía de los grandes terratenientes, comerciantes y usureros.

⁹ En Venezuela existe una, la cooperativa La Alianza, constituida en la década setenta con el apoyo de unos sacerdotes obreros italianos que siguen como socios de esta cooperativa, una de las fundadoras de las Ferias de Consumo Popular de Barquisimeto.

en comunidades ubicadas en la cercanía de sus instalaciones, haciendo especial énfasis en la formación de cooperativas de trabajo asociado para la creación de pequeñas empresas. Los núcleos de desarrollo endógeno reciben de PDVSA un apoyo en formación (en particular talleres de cooperativismo), en dotación de infraestructuras y en financiamiento. Se trata de un programa reciente y aún no se disponen de estudios de casos de estas experiencias, que según la página web de PDVSA, ascienden a 23 a nivel nacional.

Las **Redes de Innovación Productiva (RIP)** del Ministerio de Ciencia y Tecnología, son otro programa que tiene como objetivo fomentar la cooperación entre diferentes actores presentes en un territorio e involucrados en una cadena productiva. Las RIP involucran principalmente a asociaciones de productores así como a instituciones científicas y tecnológicas, para mejorar los rendimientos, la calidad de los productos, la comercialización, los ingresos de los productores y de manera general la dinámica económica local y el desarrollo endógeno. Si bien el objetivo principal de este programa no es la creación de empresas de economía social, fomenta la asociatividad entre productores y la formación de cooperativas.

A partir de 2006, mediante la Ley de Consejos Comunales, votada en abril 2006 por la Asamblea Nacional, el Estado ha venido impulsando una nueva modalidad organizativa, los **Consejos Comunales**. Son organizaciones comunitarias que pueden formular y ejecutar proyectos de interés público en su territorio, definido como un ámbito de tamaño reducido (entre 200 y 400 familias en el medio urbano, y un mínimo de 20 familias en el medio rural). Los Consejos Comunales reciben fondos públicos para la ejecución de estos proyectos, fondos que provienen del Fondo Nacional de Consejos Comunales, que depende del Ministerio de Finanzas. Para la administración de los fondos, los Consejos Comunales deben constituir un “Banco Comunal”, administrado por un consejo de administración electo por la asamblea de ciudadanos que conforman el Consejo Comunal. Se trata de una nueva modalidad organizativa, híbrida entre una organización autónoma formada de manera voluntaria por grupos de ciudadanos, y una agencia gubernamental que financia proyectos locales (Díaz, 2006, p. 167).

4. Consideraciones finales: retos de una política pública de apoyo al desarrollo de una economía social y solidaria en Venezuela

La llegada al poder del presidente Chávez en 1999 marca una importante ruptura con los programas sociales compensatorios de los años anteriores, al reconocer a los grupos excluidos el derecho a la iniciativa económica, mediante la creación de empresas individuales, familiares o asociativas. Diversas políticas públicas fomentan la creación de empresas colectivas tanto en el medio rural como urbano. Se crean nuevas instituciones para la aplicación de una política de inclusión social,

donde las cooperativas y otras formas de economía popular y solidaria son llamadas a jugar un papel importante.

Varios autores han señalado los problemas ligados a la promoción de cooperativas desde arriba, y los numerosos fracasos históricos de estas políticas, en diversos países y contextos (Develtere, 1993). Pues la creación de una empresa colectiva, la idea de unirse para trabajar juntos, depende de la existencia de cierta cultura de la cooperación, y de que las personas tengan la capacidad de identificar necesidades comunes y de crear una empresa de gestión democrática para satisfacerlas. Estas condiciones no existen en todos los grupos humanos. Por lo tanto, las políticas públicas de economía social y solidaria tienen “una naturaleza distinta de otras políticas públicas destinadas al enfrentamiento de las desigualdades sociales” (Cruz, 2006). Son políticas de apoyo a iniciativas surgidas desde los sectores populares, más que intervenciones destinadas a implementar soluciones masivas y generalizadas.

En Venezuela, algunos programas de promoción de cooperativas, como medio de alcanzar la inclusión social, son programas intervencionistas y masivos que han tenido como objetivo alcanzar un número alto de “beneficiarios”; han llevado a un incremento espectacular en el número de cooperativas (de menos de 1000 en 1998, a más de 100,000 en 2006) Alrededor de la mitad se han formado a partir de la Misión *Vuelvan Caras*. Sin embargo, un gran número de estas cooperativas recién creadas, impulsadas por la oferta de financiamiento público y contratos del Estado, tienen poca viabilidad, o incluso han desaparecido, tal como lo constata el director de la Sunacoop, al presentar los resultados del censo cooperativo realizado por este organismo en 2006¹⁰.

En la generación de las condiciones necesarias al surgimiento de iniciativas asociativas de economía solidaria, juegan un papel fundamental diversos “agentes mediadores”: movimientos sociales, sindicales, organizaciones civiles diversas (Gaiger, 2005). La presencia de estos agentes se distribuye de manera desigual entre regiones y localidades, y así existen importantes diferencias en el desarrollo de las iniciativas económicas asociativas. Un reto de las políticas públicas es de poder vincularse a estos agentes, y establecer nuevas formas de acción pública, donde la iniciativa ya no parte necesariamente del Estado, sino de un proceso de coordinación de diversos actores, grupos sociales, instituciones, para alcanzar objetivos definidos en forma colectiva (Laville, Magnen, de França Filho y Medeiros (dir.), 2005).

Entonces un importante reto para el fortalecimiento de la economía social y solidaria en Venezuela es la creación de estructuras de apoyo a organizaciones de la economía social y solidaria. Estas

¹⁰ De acuerdo con la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Sunacoop), de las 184.000 cooperativas registradas, solo 60.000 estaban activas para inicios del 2007, es decir apenas el 60% (www.venezuelacooperativa.org, consultado el 12 de septiembre de 2007).

estructuras de apoyo pueden ser creadas por organizaciones cooperativas, asociaciones y fundaciones, universidades, sindicatos, organismos públicos. En la actualidad, uno de los factores del elevado número de cooperativas que no logran desarrollar una empresa viable, es la mala calidad de la formación y del apoyo al que tienen acceso estas organizaciones. Los organismos públicos – Ministerio de Economía Popular y Ministerio de Economía Comunal, Superintendencia Nacional de Cooperativas, Departamentos de Economía Popular y de Economía Social y Cooperativa de Alcaldías y Gobernaciones, instituciones públicas de financiamiento a las cooperativas – no disponen de suficiente personal calificado¹¹ para atender las necesidades de asesoría del elevado número de cooperativas recién creadas. La creación de incubadoras de cooperativas en las universidades brasilenas es un ejemplo que podría ser replicado en Venezuela. La reciente Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de la Educación Superior parece ofrecer una ocasión para el desarrollo de acciones de apoyo de las universidades a las organizaciones de la economía social y solidaria. Recientemente, se difundió la existencia de un convenio entre la Universidad Experimental Politécnica de la Fuerza Armada (Unefa) y el Fondo de Crédito Industrial (Foncrei) para la creación por profesores y estudiantes de la Unefa de grupos de asesoría a las cooperativas financiadas por este organismo, en la zona de Caracas (www.abn.info.ve, 17 de septiembre 2007).

Otro reto importante para el desarrollo de la economía social y solidaria en Venezuela es la conformación de redes y organismos de integración entre las diferentes organizaciones de este sector. Existe una gran dispersión de los actores, lo que impide que puedan conformar un actor colectivo capaz de tener influencia en el espacio público. Así, el Presidente de la República está tomando decisiones con un elevado grado de autonomía, sin consultar a los actores de la economía social y solidaria, para el diseño de las políticas públicas. Existe un continuo cambio de titulares de los ministerios, y de nombres y orientaciones de los programas. Así el Ministerio de Economía Social, creado en 2001, ha sido eliminado en 2004, cuando se creó el Ministerio de Economía Popular (Minep). A inicios de 2007, el Minep pasa a llamarse Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal (Minec), con el auge de los Consejos Comunales. El Ince pasa a denominarse Inces (Instituto nacional de capacitación y educación socialista). A inicios de 2007, la Misión Vuelvan Caras cambió de nombre para llamarse *Misión Che Guevara*. Luego de la victoria electoral de diciembre 2006, el presidente Chávez anunció el inicio de la transición hacia el socialismo, y la necesidad de crear un hombre nuevo, capaz de vencer el egoísmo y el afán de enriquecerse. El Che Guevara deberá ser una fuente de

¹¹ Los niveles de remuneración muy bajos de los profesionales contratados para estas funciones inciden en el bajo nivel de calificación de este personal.

¹¹ Los niveles de remuneración muy bajos de los profesionales contratados para estas funciones inciden en el bajo nivel de las calificaciones, y en la elevada rotación de personal.

inspiración para los participantes, que se formarán en los valores del socialismo, “en una nueva cultura colectivista en oposición a la cultura individualista del mercado” (Pedro Morejón, Ministro del Poder Popular para la Economía Comunal, en el acto de inauguración de la Misión Che Guevara). Los egresados de la Misión Che Guevara serán incorporados a las nuevas empresas públicas socialistas que se están creando en diferentes sectores de actividad.

En Venezuela, los agentes mediadores son poco estructurados y trabajan de manera aislada. Su impacto es ante todo local, ya que prácticamente no se han conformado organizaciones nacionales que puedan convertirse en interlocutoras del Estado. El movimiento cooperativo, a pesar de poseer una confederación nacional y organizaciones de integración regional, ha tenido poca incidencia como actor colectivo en respuesta a la crisis de los años ochenta y noventa, y como interlocutor del gobierno electo a finales de 1998. Luego no ha impulsado la integración de las nuevas cooperativas al movimiento cooperativo institucionalizado.

Recientemente, se están haciendo esfuerzos por constituir Consejos Cooperativos Regionales, y un Consejo Cooperativo Nacional, como organismos de integración del movimiento cooperativo, y para la implementación de programas de educación, y de apoyo a la creación de cooperativas. Pero se trata de acciones aun muy incipientes, iniciadas desde el Estado, y tienen un desarrollo muy desigual según las regiones.

Otro reto es el reconocimiento como parte de la economía social y solidaria de otras modalidades asociativas diferentes de las cooperativas. Por ejemplo, para la inserción social y laboral de los grupos sociales más vulnerables (jóvenes desescolarizados, personas excluidas del mercado de trabajo por periodos prolongados y sin formación profesional, personas discapacitadas, etc.), la cooperativa de trabajo asociado puede no resultar la forma organizativa más adecuada. Experiencias internacionales (ver Demoustier, 2005; Borzaga, 1996), y también algunas experiencias nacionales¹² muestran que las empresas sociales pueden adoptar diferentes formas legales (asociaciones sin fines de lucro, sociedades por acciones, cooperativas sociales o de solidaridad, etc.). Los nuevos programas públicos que fomentan la coparticipación de actores diversos (las Redes de Innovación Productiva, los Núcleos de Desarrollo Endógeno, los Consejos Comunales...) pueden constituir contextos favorables para el reconocimiento de una diversidad de actores e iniciativas que forman parte de la economía social y solidaria.

Abstract: The principal challenge of Latin American societies and governments is to reduce poverty and social exclusion and construct more egalitarian societies. There is growing interest in social economy as a way to reach these objectives, after the failing of the developmentalist and neo-liberal policies. In

¹² Ver por ejemplo la experiencia del EFIP, una asociación de educación popular, con la creación de Vargas Recicla, una empresa de inserción social (Richer,

recent years, some Latin American countries (such as Brazil, Argentina and Venezuela) have manifested a political will to offer public support to social and solidarity economics. Poverty is no longer responded to with public assistance policies, but with attempts to reinforce the economic and social position of the excluded, through the creation of associative enterprises. Meanwhile, a new conception of public action includes a non institutional dimension, linked to the collective action of citizens. This paper analyzes the case of Venezuela, a country that presents peculiarities because of the importance of its petroleum production. We present the principal measures taken by the Chavez government to support social economics, and discuss the principal challenges to the construction of a plural economy in which social economics would play an important role.

Keywords : latin america; public policies; social economics; social exclusion.

Referencias

BORZAGA, Carlo., Social Cooperatives and Work Integration in Italy, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 67, no 2, pp. 209-234, 1996.

CENDES-CIDA, *Reforma agraria en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969

CRUZ, Antonio. Políticas publicas para a economia solidaria: fronteira entre política social y política para o desenvolvimento local, *Sociedade em Debate*, vol. 12, no 1, junio, 2006.

DA ROS, Giuseppina. "El movimiento cooperativo en Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas". (www.neticoop.org.uy/article173.html) 2006,

DAVILA LADRON DE GUEVARA, Ricardo. *Innovación y éxito en la gerencia cooperativa: casos exitosos de cooperativas de ahorro y crédito*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 2005

DELAHAYE, Olivier. *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*. Fondo Editorial Tropykos, Caracas, 2001,

DEMOUSTIER, Danièle. Las empresas sociales: ¿nuevas formas de Economía Social en la creación de empleos y servicios?. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, no 52, agosto, pp.219-236, 2005.

DEVELTERE, Patrick., Co-operative Movements in the Developing Countries: Old and New Orientations, *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 64, no 2, pp. 179-207, 1993.

DIAZ, Benito). Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela (1999-2006), *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*. vol. 6, no 11, enero-junio, pp. 149-183, 2006.

GAIGER, Luiz Inácio. Économie solidaire et espace public. Quelques remarques à propos du rôle des agents médiateurs, en LAVILLE, Jean-Louis, MAGNEN, Jean-Philippe, DE FRANÇA FILHO, Genauto, MEDEIROS, Alzira (dir.)(2005), Action publique et économie solidaire. Une perspectiva internationale. Éditions érès, Paris, pp. 321-334, 2005.

GAMBOA, Teresa, MORAN, Gabriela. *La gestión cooperative en Venezuela*, Universidad del Zulia, Centro de Estudios de la Empresa, Maracaibo, 1987

GIACALONE, Rita. Política cafetalera y grupos de poder en Mérida (1975-1991), in GIACALONE, Rita (ed.), *Mérida a través del tiempo. Siglos XIX y XX. Política, economía y sociedad*. Universidad de los Andes, Mérida, pp. 175-195, 1996)

GRUSON, Alberto, PARRA, Matilde y REGNAULT, Blas., *El polo asociativo y la sociedad civil*. CISOR, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales, Caracas, 1996.

LANDER, Edgardo. Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no estatal, en BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD y editorial Paidós, Caracas, pp. 447-486, 1998

LOPEZ MAYA, Margarita., *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Alfadil, Caracas, 2005.

MAINGON, Thais. Política social en Venezuela: 1999-2003. *Cuadernos del CENDES*, vol. 21, no 55, tercera época, enero-abril, pp. 47-73, 2004.

MARTINEZ TERRERO, José., *Las cooperativas de Venezuela*. Centro Gumilla, Caracas, 1972.

REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación., *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), no 74, octubre-diciembre, p. 533-578, 1991.

RICHER, Madeleine. Des initiatives innovatrices de l'économie sociale en réponse à la crise du système de santé au Vénézuéla, *Économie et solidarités*, vol. 36, no 2, pp. 30-47, 2005.

RICHER, Madeleine., Las cooperativas de salud en Venezuela, *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, vol. 2, no 4, julio-diciembre, pp. 29-45, 2002.

RICHER, M., ALZURU, I. . Intercooperación y economía solidaria: análisis de una experiencia venezolana, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, no 52, primer semestre 2004, pp. 103-128, 2004.

RICHER, Madeleine. Vargas Recicla: la inserción social y laboral combinada con el reciclaje de desechos, *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, vol. 4, no 7, enero-junio, pp. 108-114, 2004.