

LAS MICROEMPRESAS VENEZOLANAS EN LOS NOVENTA



Carlos Eduardo López C.*
Haydée Ochoa Henríquez**

Fecha de recepción: 18 de junio de 2002. Fecha de aceptación: 2 de febrero de 2004.

Resumen

Este trabajo explora el apoyo de las gobernaciones venezolanas a las microempresas durante los años noventa, desde los inicios de la reestructuración económica y la descentralización. Se encontró: 1) clara tendencia de subordinación de las micro a las empresas de mayor tamaño, 2) apoyo financiero, técnico y comercial a las microempresas, como parte de un Plan Nacional de Enfrentamiento a la Pobreza, 3) inserción de las gobernaciones en este Plan a través de la descentralización y de acciones paralelas (independientes del gobierno nacional) para apoyar a las microempresas. Se concluye que, habiendo sido promovidas formalmente para solucionar la pobreza, las políticas descentralizadoras favorecieron el papel de las microempresas en la acumulación.

Palabras clave: reestructuración económica, descentralización, microempresas.

Abstract

This study explores the support of Venezuelan local government to micro-companies during the 1990s from the beginning of economic restructuring and decentralization. It found: 1) a clear trend of subordination of these micro companies to larger-sized companies, 2) financial, technical and commercial support to the micro-companies, as part of a National Plan to Confront Poverty, 3) the insertion of local governments into this Plan through decentralization and parallel actions (independent of the national government) to support the micro-companies. It concludes that, having been promoted formally to solve the problem of poverty, the decentralizing policies favored the role of the micro-companies in accumulation.

Key words: Economic restructuring, decentralization, micro-companies.

* Profesor de la Escuela de Administración e investigador del Centro de Estudios de la Empresa (CEE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) de La Universidad del Zulia (LUZ). Acreditado en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. Correo electrónico: lopez.carlos@terra.com.ve.

** Profesora e investigadora del CEE, de la FCES de LUZ. Acreditada desde 1994 en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. Coordinadora del Doctorado en Ciencias Sociales, Convenio UCV-LUZ. Correo electrónico: haydeechoa@iamnet.com

Résumé

Ce travail explore le soutien donné par les ministères vénézuéliens aux micro entreprises pendant les années quatre vingt dix, depuis les débuts de la restructuration économique et de la descentralisation. On a trouvé: 1) une claire tendance de subordination des micros aux entreprises de taille plus grande, 2) le soutien financier, technique et commercial aux micro entreprises, dans la Plan National d'Affrontement contre la Pauvreté, 3) l'insertion des ministères dans ce Plan à travers la descentralisation et les actions parallèles (indépendants du gouvernement national) pour soutenir les micro entreprises. Somme toute, les politiques de descentralisation, qui ont été promues formellement pour trouver une solution à la pauvreté, ont encouragé le rôle des micro entreprises dans l'accumulation.

Mots Clés : Restructuration économique, descentralisation, micro entreprises.

Resumo

Este trabalho analisa o apoio do governo venezuelano às microempresas, a partir da reestruturação econômica e da descentralização durante os anos noventa. Os seguintes pontos de interesse foram destacados: 1) evidente tendência de subordinação das micros às empresas de maior tamanho; 2) apoio financeiro, técnico e comercial às microempresas, como parte de um Plano Nacional de Combate à Pobreza; 3) inserção dos governos neste Plano através da descentralização e de ações paralelas de apoio às microempresas, independentes do governo nacional. O estudo conclui que, apesar de terem sido promovidas formalmente para solucionar a pobreza, as políticas descentralizadoras favoreceram o papel das microempresas na acumulação de capital.

Palavras-chaves: reestruturação econômica, descentralização, microempresas.

Introducción

La promoción de microempresas en distintos sectores de la vida social, impulsada, inclusive, desde los organismos financieros internacionales se ha convertido en una estrategia para el desarrollo y superación de la pobreza cada vez más evidente en América Latina. Ha sido además un tema por el cual se han preocupado los investigadores desde hace varias décadas, entre ellos De Soto (1986) y Tokman (1978).

La descentralización político territorial, uno de los principales ejes de la reforma del Estado venezolano en la década de los noventa, planteó un nuevo escenario para que las gobernaciones, instancias intermedias entre el nivel municipal y nacional de la administración pública, asumieran actividades que hasta entonces no habían desarrollado, entre ellas, de soporte a la economía y a la solución de problemas sociales. A partir de esa situación encontramos que las políticas de apoyo a las microempresas en las instancias subnacionales de gobierno —políticas que hasta entonces habían sido impulsadas sólo desde el nivel nacional de la administración— son promovidas por las gobernaciones. En efecto, la ayuda a las microempresas por parte del Estado venezolano no es nueva. En este trabajo nos proponemos demostrar que, a raíz del proceso de reestructuración económica y de la descentralización territorial, se intensificó ese apoyo en los niveles subnacionales de gobierno con un discurso que le asigna propósitos de participación de la sociedad civil, enfrentamiento a la pobreza y, entre otros, como una alternativa a la tradicional política social burocrática, clientelar y paternalista (Barrantes, 1995; Ávila y Freites, 1992 e Irazo, *et al.*, 1990), pero sin que se llegaran a cumplir esos propósitos a lo largo de la década de los noventa.¹

De lo anteriormente planteado se desprende que el propósito de este estudio sea explorar la siguiente hipótesis: la descentralización político territorial y la intensificación de las políticas de apoyo a microempresas están estrechamente relacionadas con la reestructuración económica neoliberal, impulsada desde fines de los ochenta en el contexto de crisis del modelo de acumulación fordista (Jessop, 1999) y de su correlativo modelo estatal de bienestar, cuya versión latinoamericana es el populismo.

En este periodo encontramos consistencia en las relaciones que nos proponemos estudiar, cuya perspectiva histórica es de indudable valor para la comprensión de la realidad

¹ La situación es distinta en el país desde 1999, cuando se promueve la economía social, mediante las cooperativas, en el marco de un proyecto de justicia social plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

en su justa dimensión, su abordaje crítico y el diseño de políticas de desarrollo del sector de microempresas en particular y, en general, de la economía social.

Por reestructuración económica neoliberal entendemos el proceso llevado a cabo en América Latina, criticado por Stiglitz (2003), cuyos rasgos fundamentales son, según Harnecker (2000:157):

apertura incontrolada de los mercados; la desregularización o eliminación de toda regla para el capital extranjero; la privatización de las empresas estatales y de las instituciones que prestaban servicios sociales: educación, salud, fondos de pensiones, construcción de viviendas, etcétera, con la consiguiente reducción del papel del Estado y de los gastos sociales; la lucha prioritaria contra la inflación; la flexibilización en el plano laboral.

Las mencionadas políticas subnacionales estuvieron condicionadas en los noventa, por la coexistencia de dos formas de gestión pública en Venezuela, el gerencial tecnocrático, funcional a las propuestas de reestructuración, y el burocrático-populista, funcional a la etapa de expansión de las políticas de bienestar y de sustitución de importaciones. Siguiendo a Bossier (1989), consideramos que la tendencia a la descentralización de los estados nacionales es explicable tanto por las exigencias de la propia acumulación como por la lógica del estado capitalista en un periodo de crisis.

Una reflexión teórica preliminar sobre las microempresas

Microempresas es un término sobre cuya definición existe poco acuerdo; con bastante frecuencia se utiliza sin definirlo y como sinónimo de sector informal, economía popular y economía social, entre otros. El problema exige un mínimo de precisión acerca de lo que en este trabajo interpretamos como microempresas .

Se desconoce el origen del concepto, sin embargo, desde hace más de tres décadas (Tokman, 2000:69) se usa para identificar una parte del sector informal, lo que demuestra que, si bien es un fenómeno de importancia reciente, el término que intenta definirlo es de mayor data y, por supuesto, el fenómeno en sí es mucho más antiguo.

Existe consenso en el medio académico respecto de que las microempresas son parte del sector informal, el cual está integrado, según algunos autores (Tokman, 2000:70), por microempresas, trabajadores por cuenta propia y servicio doméstico. En este planteamiento subyace la exclusión de la pequeña empresa del sector informal.

No obstante, con frecuencia se identifica microempresa con pequeña empresa. León y Schreiner (1998:65) distinguen estos dos grupos del resto de las empresas, por el requerimiento de las primeras (micro y pequeñas) de “servicios financieros por un monto y/o escala que no es provisto por el sector financiero privado moderno”. Al considerar este elemento como esencial para definir a las micro y pequeñas empresas (MPES), los autores mencionados señalan que “referencias al tamaño por número de trabajadores, nivel de

ventas o capital, o al tipo de actividad económica, son sólo complementarias para identificar a las MPES”.

Esta posición difiere de la de gran número de autores, que definen la pequeña empresa por el tamaño (número de trabajadores y capital, entre otros aspectos). En esta línea se encuentra Barrantes (1997:140), para quien las microempresas “figura a la que progresivamente ha venido siendo reducida la economía popular, se ubica entre los rangos siguientes: uno o dos ocupados y activos menores a cien salarios mínimos vitales, según el Plan Nacional de Microempresas del Ecuador”. Continúa el autor haciendo referencia a topes máximos estipulados legalmente para considerar a una unidad económica como microempresa. En este mismo orden de ideas, para Iranzo *et al.* (1990:27), las microempresas “Son unidades de producción, comercio o servicios, con un número de trabajadores promedio de cuatro personas, sus activos fijos oscilan entre trescientos mil (300 000) bolívares y quinientos mil (500 000) bolívares (para la fecha equivalían aproximadamente entre 6 382 y 10 638 US\$)”. Para Berger (1988:18), las microempresas son “los negocios que emplean un máximo de cinco trabajadores y poseen bienes estimados en menos del equivalente de aproximadamente US\$ 20 000”. Para León y Schreiner (1998:86) las microempresas usualmente tienen “menos de 10 empleados y menos de US\$ 10 000 en activos”.

Como podemos observar, el tamaño que le asignan los diferentes autores difiere, de tal manera que si bien dicha variable es lo que las define, es difícil —tomando en cuenta las distintas dimensiones propuestas— delimitar a las microempresas, pues se confunden con las pequeñas empresas y hasta con lo que algunos autores (León y Schreiner, 1998:85) denominan actividades generadoras de ingresos, en las cuales el único trabajador es el empresario, lo que podría asimilarse a lo que Tokman (2000) denomina trabajadores por cuenta propia.

Sin duda, el tamaño es una característica esencial de las microempresas, de allí el prefijo *micro* para conceptualizar este tipo de negocios; no obstante, el problema es qué dimensión tienen las microempresas y cuál las pequeñas empresas.

Una característica del tamaño que permite delimitar operativamente estas últimas es su demanda financiera. Para León y Schreiner (1998:86), la pequeña empresa “demanda préstamos más grandes, por más largos períodos, y son mejor atendidos por la banca comercial. Como otros prestatarios de la banca comercial, las PES pueden ofrecer garantías en activos físicos y enfrentar tasas comerciales de interés”. Las microempresas, por el contrario, son aquellas unidades económicas que demandan pequeños préstamos con condiciones muy particulares de garantías y tasas de interés, que no pueden ser atendidas por la banca comercial, lo cual explica que encuentren fundamentalmente apoyo financiero proveniente del gobierno, agencias internacionales, cooperativas de ahorro y crédito y ONG (León y Schreiner, 1998:66). En la práctica cada una de estas fuentes de financiamiento definen características diferentes de tamaño para tener acceso a créditos, pero en líneas generales



esta explicación, nos permite superar los límites de las definiciones que, en atención al tamaño —a nuestro juicio de modo arbitrario—, diversos autores establecen.

Hasta aquí hemos delimitado formalmente el fenómeno microempresas, pero queda por responder una pregunta: ¿qué papel cumplen estas empresas en la economía?

Las micro y pequeñas empresas, aunque de actuación silenciosa durante los periodos de auge fordista y vistas como una expresión de la economía informal, siempre han constituido —según Saravi (1998:252)— un sector sumamente importante de la estructura productiva de los mercados de trabajo de la región. Tokman (2000:69), para quien, como hemos dicho, las microempresas están incluidas en la definición del sector informal desde hace casi tres décadas, señala que en un nuevo periodo —que él denomina posreforma— ha habido un incremento muy acelerado del empleo en las microempresas, crecimiento que comenzó con el ajuste en América Latina.

Las empresas familiares y de pequeña dimensión cobran importancia, según Toffler (1995:221-222), porque “está claro que en la economía del mañana, las firmas enormes tendrán que depender más que en el pasado de una vasta subestructura de minúsculos proveedores aunque dinámicos y flexibles, muchos de los cuales serán empresas familiares”. El mencionado autor contrapone los negocios familiares a las grandes empresas de “economía de chimeneas”, que resultan según él, demasiado lentas y difíciles de adaptar a un mundo súper rápido (*sic*) y a una economía mundial más integrada. Para Toffler “la resurrección actual de la pequeña empresa y el negocio familiar trae consigo una ideología, una ética y un sistema de información que son profundamente antiburocráticos”. Lejos de ser un fenómeno pasajero, según Toffler, estamos entrando en una era posburocrática en la cual la empresa familiar es una de las muchas alternativas a la burocracia y al poder que ésta última encarna. Entre las múltiples ventajas que el mencionado autor le asigna a las pequeñas empresas —en contraste con las grandes firmas burocráticas—, están las que pueden tomar decisiones rápidas, se adaptan mejor a las necesidades del mercado, la comunicación es cara a cara, están dispuestas a asumir más riesgos y sus miembros disfrutan del sentido de la propiedad, lo que evidencia gran motivación laboral.

Sin embargo, las investigaciones más recientes demuestran cómo este dinamismo renovado de las pequeñas empresas se encuentra bajo el control de las grandes, que continúan en el centro del poder de la nueva economía global. Según Castells (1998:183), los trabajos de Harrison —basados en datos de los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón— demuestran que las grandes empresas han seguido concentrando una porción creciente de capital y mercados en las principales economías, y plantea que “las empresas pequeñas están menos avanzadas y son menos capaces de innovar en el proceso y el producto que las firmas mayores”, las cuales mantienen un control financiero, comercial y tecnológico.

Además basándose en la obra de diversos investigadores italianos (en particular Bianchi y Belussi), muestra cómo el arquetipo de la especialización flexible, las firmas italianas de

los distritos de la Emilia Romagna durante los primeros años de la década de 1990, sufrieron una serie de fusiones y pasaron al control de las grandes empresas (por ejemplo, Benetton), o asimismo fueron incapaces de seguir el paso de la competencia cuando se mantuvieron pequeñas y fragmentadas como sucedió en el distrito de Prato.

Para otros autores, las microempresas han ganado importancia como estrategia de reducción de la pobreza en los países del tercer mundo. Para Giddens (1998:166), el desarrollo de microcréditos —formas típicas de financiamiento a microempresas por el Grameen Bank en Bangladesh— resulta una experiencia paradigmática en un escenario dominado por políticas radicales, entendiéndose por ello las estrategias neoliberales predominantes en la década de los noventa. Giddens plantea que estos microcréditos intentan crear oportunidades en los ámbitos locales y entre los campesinos pobres sin tierra, y constituyen una alternativa de desarrollo caracterizada por una independencia que implica la promoción del mercado, pero fundamentalmente la construcción de solidaridades locales y sistemas de apoyo. En este mismo orden de ideas, Richer (sf:1), quien ubica a las microempresas como parte del sector informal, plantea que son una respuesta válida al problema del desempleo y los bajos ingresos, como una vía hacia la dinamización de la economía.

Por su parte, Tokman (2000:72) señala que:

las microempresas en América Latina siguen desempeñando un papel de “colchón” en el ajuste. Lo hicieron en los años ochenta, cuando el producto no sólo se estancó, sino que se redujo en muchos países y cuando en particular, el empleo moderno y el empleo público mostraron signos negativos. Hubo entonces insuficiente generación de empleo moderno.

Para Hirsch (1994:33):

como contratendencia a la generalización fordista de la relación salarial y la capitalización correspondiente de la esfera de la reproducción, podrían desarrollarse en forma masiva nuevas formas de trabajo de subsistencia, esto es, una “nueva autosuficiencia” y una superexplotación en el sector “informal”, así como un incremento del “trabajador independiente” realizado en casa, que se constituirían como aditamentos de la sociedad hiperindustrializada de auto-servicios y auto-supervisión.

En síntesis, las microempresas son, efectivamente, organizaciones —como señala Toffler— desburocratizadas. Éstas se caracterizan por tener estructuras poco jerarquizadas, rotación de las tareas, minimización de normas, reducción de la especialización funcional, comunicaciones ágiles entre los miembros de la organización y con los clientes y, en general, prácticas flexibles, opuestas a la rigidez de la organización típicamente burocrática (Barzelay, 1998). Pero las microempresas, sugiere Toffler, distan mucho de convertirse en un sector dominante en la economía. Como lo plantea y demuestra Castells, las pequeñas empresas se subordinan a las grandes, lo cual queda demostrado, por otra parte, con las distintas experiencias venezolanas señaladas por Márquez y Gómez Samper (2001).



Por consiguiente, consideramos difícil que las microempresas se constituyan en factores determinantes en la economía dada su condición de desburocratización.

El papel fundamental que han desempeñado las microempresas es el de subsistencia: son estrategias de empleo. Por su tamaño (sus requerimientos y posibilidades financieras), no están en condiciones de reinvertir; sus ingresos, como dicen León y Schreiner (1998:186), son “fuente principal de ingresos para la familia del empresario y los beneficios son parcialmente reinvertidos y en parte consumidos”.

Frente al incremento del desempleo producto del ajuste, el Estado asume una política de promoción de microempresas, con lo cual tiende a reducir dicho problema y contribuye a su propia legitimación. Pero al mismo tiempo, la microempresa favorece el proceso de acumulación de la gran empresa. Y es la relación que históricamente existe entre la anterior y la pequeña empresa, según la cual ésta última se subordina a los intereses de la primera, parece reproducirse con la microempresa, razón por la cual —cuando es necesario— se promueven alianzas para la creación de redes horizontales

que han permitido a miles de microempresas asociarse temporalmente o en el largo plazo para superar obstáculos que individualmente serían muy difíciles de vencer, negociar con organismos públicos, protegerse de peligros comunes e, incluso, tener presencia pública para exigir derechos (Márquez y Gómez, 2001:22).

Reestructuración económica y política de microempresas en Venezuela

En 1989, con el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, tuvo lugar en Venezuela un proceso de ajuste y reestructuración económica, el cual incide en lo social y en lo político y que se plasmó en el VIII Plan de la Nación, denominado El Gran Viraje. Este plan intentó modificar la estrategia de crecimiento económico por sustitución de importaciones, instrumentada a lo largo de todo el periodo conocido como “Pacto de Punto Fijo”; es decir, la economía basada en el papel preponderante del Estado como redistribuidor de la renta petrolera busca sustituirse por una economía de mercado. Esta situación condujo a una reorientación de la política social con el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Pobreza, dentro del cual se insertó el Programa de Apoyo a la Economía Popular, junto con otros cinco programas.

En este contexto, se explica que las microempresas —como unidades productivas de la economía popular— pasaran a formar parte de la agenda de prioridades nacionales, mediante el Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN). Este organismo, creado en 1987, está adscrito al extinto Ministerio de la Familia y tiene como fin la creación de organismos y programas estatales para el sector, sustentada en un discurso que plantee una política social distinta de la tradicional: universalista, subsidiaria, burocrática, desarticulada y costosa.

Estas circunstancias corroboran el argumento manejado en este trabajo acerca del papel fundamental de las microempresas para la legitimación del Estado, pero conjuntamente dando respuesta a los requerimientos de una etapa de crisis del modelo de producción capitalista conocido como fordismo. Específicamente en Venezuela, como ya se hizo referencia, en 1989 se impulsó una economía abierta y competitiva que intentó desmontar la estructura proteccionista, con lo cual se pretendió —reduciendo el papel del Estado en la economía— superar en el corto plazo los desequilibrios presentes en la balanza de pagos y cubrir el déficit fiscal, con el objeto de poder cumplir con el compromiso de la deuda externa y restituir el flujo de nuevos empréstitos de las agencias de financiamiento multilateral.



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

Como parte de un plan de continuidad de la agenda de reestructuración neoliberal de la economía, en su gobierno, Rafael Caldera (1994-1999) siguió apoyando a las microempresas, con una tendencia favorable a las cooperativas, eliminó el Programa de Apoyo a la Economía Popular y creó el Programa de Economía Solidaria, para ser administrado igualmente por FONCOFIN.

En definitiva, con el apoyo a las microempresas, las relaciones entre el Estado y la sociedad pasaron, de la intermediación partidista para la distribución del gasto público, a principios que aminoraron las sobredimensionadas expectativas y presiones distributivas de la población; de igual manera, se promocionaron valores como la participación, la autogestión, la eficiencia y la productividad. El mismo Barrantes (1999a:122) reconoce posteriormente, que “En el ámbito de la Economía Popular, ni el estado ni las dos muestran una tendencia a la *publificación*, es decir, a la producción de lo público como síntesis plural de la sociedad política y la sociedad civil”. En definitiva, se trata de programas que intentan buscar salidas al problema del desempleo en momentos de crisis, aplicando así estrategias de legitimación consustanciales con las nuevas tendencias económicas, es decir, las neoliberales.

Con el advenimiento de la descentralización político-territorial, también asociada a la reestructuración económica, la estrategia de apoyo estatal a las microempresas es asumida por las gobernaciones —instancias receptoras de competencias en el proceso de descentralización en referencia—, aspecto en el cual nos detendremos a continuación.

Descentralización y microempresas en Venezuela

A partir del modelo construido a principios del siglo xx por Max Weber, se plantean —para Subirats (1989:23)— las características estructurales fundamentales que la administración pública incorporó en los países capitalistas occidentales. La burocracia que hoy es sinónimo de rigidez, de conservadurismo, de complicación, para Weber constituía junto con su hermana gemela, la empresa capitalista, una gran innovación dinámica, una respuesta eficaz a la exigencia generada por la revolución industrial de decisiones rápidas, previsibles y eficientes, y cuya finalidad era reducir el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad tortuosa de las antiguas administraciones señoriales o patrimoniales. Ese modelo se concretó en elementos como la delimitación de competencias por órgano y los controles previos a la ejecución, sobre todo mediante una rígida predeterminación de procedimientos y la centralización de decisiones.

Con la intervención masiva del Estado en los procesos socioeconómicos —incrementada de manera significativa después de la Segunda Guerra Mundial, y que da lugar al estado de bienestar— las administraciones públicas se han abierto progresivamente. De esta manera se transforma la lógica que preside la legitimidad de la actuación pública, la cual transita de un ideal racional-weberiano de ejercicio de un poder rigurosamente impersonal (legal) hacia una legitimidad que ahora se empieza a fundamentar en la confianza de la relación *personal* (de personas, grupo, clan o asociación), y que se basa en la convicción de una mayor capacidad de resolución de los problemas sociales planteados (Subirats, 1989). Sin embargo, la administración pública conserva su carácter centralista.

En Venezuela, con el advenimiento de un régimen democrático a fines de los años cincuenta, se intensificaron las desviaciones del modelo típico weberiano al ponerse en práctica un modelo denominado por algunos autores (Ochoa *et al.*, 1996) burocrático-populista en el que los partidos políticos desempeñaron un papel muy importante. Esto sucedió así a pesar de que en el contexto de la implantación del régimen democrático se hicieron propuestas de reforma administrativa (que se extendieron hasta los años setenta) tendientes a recuperar los planteamientos burocráticos weberianos, aunque formalmente los objetivos eran el desarrollo y la eficiencia (Ochoa, 1997).

Luego de un periodo de creciente e intensificada crisis política y fiscal del Estado venezolano, la reestructuración económica iniciada en 1989 vino acompañada de nuevas propuestas de reforma de la administración pública, ahora desde el concepto de modernización. En dichas propuestas, los términos democratización y descentralización, acompañados de la expresión *eficiencia*, surgieron como antítesis a los defectos del sistema tanto weberiano como burocrático-populista. De esta manera, la democratización sería una manera de romper el clientelismo y la excesiva impersonalidad del poder legal burocrático ideado por Weber. Según De Mattos (1989:119), la descentralización constituye para muchos de sus partidarios “un instrumento propicio para democratizar los procesos sociales, au-

mentar la participación popular, reducir la injusticia social y promover el desarrollo de las colectividades locales involucradas”.

Sin embargo, tomando como referencia la relación que existe entre la administración pública, la economía (Ochoa, 1993) y el papel del Estado como garante de la supremacía del capital sobre el trabajo (Guerrero, 1978), observamos que detrás del discurso de la democratización está implícita una propuesta de reforma o modernización que apunta a favorecer los cambios económicos en los cuales ha incidido: la descomposición del keynesianismo en América Latina —explicada por numerosos autores, entre ellos Borón (1989)—, la dimensión informacional de la economía (Castells, 1998) y los cambios de los procesos de producción y la tecnología industrial (Bossier, 1989) explican —como plantea Guerrero (1978)— que el Estado desempeña un papel simbiótico en la administración privada que garantiza la supremacía del capital sobre el trabajo.

La revolución industrial encontró en la burocracia legal weberiana decisiones rápidas, previsibles y eficientes —que reducían el desorden y la arbitrariedad de las administraciones feudales—; ahora, se postula una estrategia de modernización del aparato público, la cual incluye la descentralización como uno de sus principales componentes.

A partir de estos planteamientos, se puede comprender que en Venezuela las propuestas de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) en materia de descentralización político-territorial se hicieron funcionales a los propósitos de reestructuración económica, que a fines de los ochenta se plantearon en el VIII Plan de la Nación, denominado El Gran Viraje, para desmontar el modelo rentista petrolero, que además tenía una clara orientación hacia la apertura de mercados externos y hacia la privatización (Ochoa, 1995:217).

El balance que hoy podemos hacer acerca de la descentralización en Venezuela es que los objetivos de democracia y eficiencia no resultan fácilmente conciliables. Si bien se ha logrado mejorar la eficiencia en competencias descentralizadas, no se ha avanzado en términos de democracia participativa: más allá de la elección directa de autoridades locales, en la práctica esto no se ha logrado debido a la imperiosa necesidad de que el aparato público se adecue administrativamente a las nuevas tendencias de producción flexible que la globalización plantea para la empresa capitalista y el Estado, en detrimento de prerrogativas sociales.

En ese orden de ideas, a partir de los años setenta, el agotamiento del esquema de producción económica y social —de la etapa de auge que el capitalismo conoció en la posguerra bajo los postulados del estado de bienestar y sustentado en el modelo fordista de producción— da paso progresivo a la *globalización*. Este término anglosajón —que entró en el léxico cotidiano en los años noventa— designa un proceso que identifica, según Delgado (1998:51), un cambio sólo en los modos y en los procedimientos, para continuar logrando los mismos objetivos: garantizar los máximos niveles de crecimiento y acumulación. Sin



embargo, dicho proceso es estimulado por las nuevas tecnologías de la información, que racionalizan y expanden las operaciones empresariales a partir de la transformación del modo predominante de organización del trabajo respaldada por el apoyo estatal.

Con el proceso de descentralización político-territorial iniciado en 1989, las gobernaciones —instancias del aparato estatal receptoras de competencias que desde su origen fueron fundamentalmente organizaciones político-militares para el control territorial— se hallan inmersas en una nueva dinámica socio-política al plantearse la necesidad de que los gobiernos subnacionales asuman un papel más relevante en la gestión del desarrollo económico-social, implantando estrategias destinadas a la diversificación de la producción y para la productividad de la economía venezolana. Según el discurso que promueve las políticas de apoyo a las microempresas (*cf.* Iranzo *et al.*, 1990, Ávila y Freitez, 1992) y la descentralización político-territorial (*cf.* COPRE, 1989), tales organizaciones conforman estrategias gubernamentales de amplia pertinencia administrativa al permitir una gestión más dinámica que debería crear condiciones favorables para la transformación económica más equitativa y diversificada. Se considera, además, que a partir de su puesta en práctica se deberían crear espacios para la participación ciudadana y la autogestión.

Debido a esas circunstancias, desde principios de la década de los noventa, cuatro gobernaciones de la región Centro Occidental del país (Falcón, Lara, Yaracuy y Portuguesa) diseñaron y ejecutaron programas de apoyo a las microempresas, los cuales concibieron formalmente el respaldo mediante: asistencia técnica, financiera y capacitación destinadas al fomento económico entre unidades de grupos sociales en situación de pobreza. La explicación del inicio de estas estrategias de desarrollo en la referida región viene dada por el hecho de que el estado Lara (con importante desarrollo de actividades artesanales, agrícolas y de economía asociativa) fue la primera entidad federal en donde se diseñó un programa para el sector en referencia, con la colaboración de la Fundación para el Desarrollo de la región Centro Occidental (FUDECO). Esta institución creada a comienzos de los setenta, a partir de la estrategia de regionalización administrativa dividió al país en nueve regiones. En los ochenta, FUDECO se vinculó con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), a partir de lo cual se inicia el apoyo a las microempresas.

Para entonces, según Ávila y Freites (1992:2), las gobernaciones del país iniciaron el diseño de programas independientes del Ministerio de la Familia “pero vinculándose a éste en la negociación de recursos financieros”. En este contexto, el primer Programa Gubernamental de Apoyo a la Economía Popular —desarrollado por FONCOFIN y diseñado como parte de la política descentralizadora de inicio de los noventa— combinó los esfuerzos del nivel central, las gobernaciones, las alcaldías y las ONG. Según Barrantes (1997:99), diez gobernaciones tuvieron convenio con FONCOFIN a mediados de los noventa y otorgaron apoyo a quince mil microempresarios. Sin embargo, como expresión de lo poco significativo de esta cifra, para el mismo autor (1995:56-57) —desde las circunstancias en

las cuales se enmarcaron estos primeros esfuerzos de apoyo al sector microempresarial del Estado venezolano— no se obtuvieron los éxitos esperados por las fracciones políticas y tecnocráticas gobernantes con la puesta en marcha del Plan de Ajuste Estructural. Agrega el citado autor que:

a la luz de la mencionada lógica de reordenamiento económico de la sociedad venezolana, la cual no se vio complementada con una política estructural de inversiones sociales, se comprende que en Venezuela la política social en contraste con la política económica, no ha sido un asunto de Estado, sino una cuestión residual, de simple gasto social no recuperable cuya atención secularmente ha sido relegada a la omisa, incoherente, ineficiente e intermitente Administración Pública.



En este orden de ideas, para López y Ochoa (2001:125) la puesta en práctica en las gobernaciones venezolanas de políticas de apoyo a la microempresa también evidencia restricciones financieras, legales y administrativas, entre ellas: *a*) dependencia financiera del situado constitucional —el cual se destina en gran parte al gasto corriente—; *b*) la no incorporación de recursos para estos programas en el Fondo Inter-gubernamental para la Descentralización (FIDES) y en la *Ley de Asignaciones Especiales* (LAE) —instrumentos legales creados para el financiamiento de programas en las gobernaciones—; además de, *c*) la persistencia de prácticas administrativas populistas que dinamizan este tipo de programas con mayor énfasis en periodos electorales. Para Ávila y Freitas (1991:19-20) es expresión de significativos logros el hecho de que en un periodo corto se desarrollaran (por sectores de bajos ingresos) más de diez mil unidades micro-empresariales, resultados que según los mencionados autores “no hubieran sido posibles con las pautas del esquema de ejecución centralizada”.

En los noventa, como necesidad de este apoyo a las microempresas, se expandieron las organizaciones de las gobernaciones para el crédito local, entre las cuales se encuentran las siguientes: Fondo de Promoción del Trabajo (estado Apure), Fundación Aragüeña de Crédito Popular (estado Aragua), Fondo de Desarrollo del Estado Barinas (estado Barinas), Fondo de Crédito Popular para la Microempresa (estado Cojedes), Fondo para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (estado Falcón), Programa de Apoyo a la Microempresa (estado Guárico), Fundación para el Desarrollo Microempresarial (estado Lara), Fundación para el Desarrollo del Estado Yaracuy, FUNDAYARACUY, y Fundación para el Desarrollo Social del Estado Yaracuy, FUNDESOY (estado Yaracuy) (Mascareño, 1996:163). Además, no citados por Mascareño, se crearon: la Fundación para la Solidaridad (estado Carabobo) y la Fundación Zuliana de Crédito Popular (estado Zulia).

El propósito de estas instituciones, según Mascareño (1996:162-163), es posibilitar la creación de empleo local, generar nuevos ingresos para llegar al autofinanciamiento de estos fondos y, a partir de estas nuevas organizaciones —diferentes a la estructura tradicional de la gobernación—, obtener mayor fluidez y autonomía para gerenciar.

Algunos programas se ejecutaron desde organismos preexistentes, tales como la FUNDAYARACUY y la Corporación de Desarrollo del Estado Falcón (CORPOFALCON); pero en otros casos se crearon instituciones nuevas cuya misión está centrada en la instrumentación de los referidos programas. Es el caso de la Fundación para el Desarrollo de la Microempresa (FUNDEME), de la gobernación del estado Lara y del Fondo de Créditos para Microempresas (FONCREMI) del estado Portuguesa. Como expresión de la necesidad de cooperación y coordinación interorganizacional, también se han dado iniciativas como el Consejo de Estatal de Economía Popular del Estado Lara (CEPEL) en el cual participan además de la gobernación, seis organizaciones más de apoyo a la economía popular.

Lo anterior demuestra que la descentralización, en el contexto de la reestructuración neoliberal de la economía, resultó un proceso político inoperante para el beneficio de las mayorías urgidas de respuestas a sus expectativas del estado social de derecho.

De las anteriores consideraciones se desprenden dos reflexiones finales. En primer lugar, con la crisis del estado de bienestar y los procesos de reforma administrativa, se generan tendencias que orientan las decisiones y acciones de la administración pública por una determinada dirección que no es neutral. Estas últimas se ponen de acuerdo con valores y concepciones que llevan a los gobiernos y sus procesos —con elementos de relaciones coyunturales y estructurales— hacia una determinada vía que, en este caso, está determinada por los propósitos de reestructuración neoliberal de la economía. Y en segundo lugar, las políticas analizadas fueron ensayadas desde un escenario de declive y exclusión de las grandes mayorías, lo cual nos permite avanzar en la explicación de las limitaciones de la descentralización como estrategia para el fortalecimiento de la democracia.

Conclusiones

La agudización de problemas como el desempleo y la pobreza, planteados con el proceso de reestructuración económica —la cual comienza a manifestarse en América Latina entrada la década de los noventa con medidas de ajuste macroeconómico impuestas a partir de la necesidad de cumplir con los compromisos financieros internacionales— encuentra en las microempresas una estrategia gubernamental para su solución. A su vez, desde la administración privada de la empresa capitalista tradicional, la incorporación de nuevas tecnologías de información y electrónica plantean la noción de globalización como un referente y a la vez como explicación de los cambios en las formas de organizar el trabajo y la producción. Dichos cambios han tenido un impacto en la administración pública, orientando algunas pautas para la Reforma del Estados, tales como la desburocratización, la flexibilización de las relaciones laborales y la descentralización en la toma de decisiones.

En ese contexto, podemos entender cómo en nuestro país las gobernaciones empiezan a poner en práctica políticas de apoyo a las microempresas, las cuales son fomentadas a

partir de un discurso que promueve la solidaridad, la participación y la autogestión; pero, a su vez, encuentran viabilidad administrativa y política de la relación simbiótica entre las administraciones privada y pública para garantizar amplios márgenes de ganancia y acumulación, traducidos en la supremacía del capital sobre el trabajo.

Esto plantea un problema más político que técnico-administrativo para la puesta en práctica de las políticas de apoyo a las microempresas. En efecto, el incremento del empleo en las microempresas debe entenderse a partir de la incapacidad del Estado de garantizar los objetivos de pleno empleo que fueron consigna del estado de bienestar keynesiano, asociado en América Latina al populismo o al modelo burocrático populista. Por otra parte, encontramos que el impulso a las microempresas estaría más en correspondencia con el modelo de administración gerencial-tecnocrático, en el que la eficiencia desempeña un papel orientador de la acción gubernamental para seguir garantizando amplios márgenes de ganancia y acumulación, lo cual está en contraposición con los objetivos de distribución y redistribución del ingreso necesarios para el fortalecimiento de un estado social de derecho.

Consideramos que la situación anterior plantea importantes condiciones para alcanzar los objetivos de participación y democratización —sobre los cuales se sustenta el proceso de descentralización territorial en Venezuela— y circunscribe estas políticas públicas al terreno de las buenas intenciones. Resulta, pues, pertinente encontrar otros modelos de acción gubernamental donde se invierta la relación de predominio del capital sobre el trabajo, tal como se ha planteado recientemente en nuestro país con la formulación de políticas de estímulo a las cooperativas, las cuales, de acuerdo con la experiencia en América Latina, pueden llegar a ser una instancia superior al desarrollo de unidades microempresariales y una alternativa en su conformación en sociedades o compañías anónimas de tipo mercantil, como viene configurándose a partir del contexto neoliberal de los noventa.



Bibliografía

- Ávila, M. Tereza y Nelson Freitez, “Proceso de descentralización de los Programas de Apoyo a Microempresas: significado, logros, limitaciones y perspectivas”, ponencia presentada en las VII Jornadas de Trabajo Bloque de Gobernadores de la Región Centro Occidental, San Felipe, 27-28 de marzo, 1992.
- Barrantes, César, “El Apoyo a la microempresa popular en Venezuela. ¿Hacia una política social orgánica del Estado venezolano?”, *Cuadernos de Investigación*, núm. 14, Caracas, Escuela de Gerencia Social, Caracas, 1995.
- , *El apoyo a la economía popular en Venezuela. ¿Hacia una política social orgánica del Estado venezolano?*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos, 1997.
- , “Organizaciones de desarrollo social y Estado en la economía popular en Venezuela”, en *Revista Espacio Abierto*, vol. 8, núm. 1, Maracaibo, Universidad del Zulia, 1999, pp. 35-68.
- , “Organizaciones de intermediación y Estado ¿Descentralización o publicación?”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 4, núm. 7, enero-

- abril, Vice-Rectorado Académico de LUZ, Maracaibo, Venezuela, 1999a, pp. 99-126.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Berger, Marguerite, "La mujer en el sector informal", en Marguerite Berguer y Mayra Buvinic (compiladoras), *La mujer en el sector informal. Trabajo femenino y microempresa en América Latina*, Nueva Sociedad, ILDIS-Quito, 1988, pp. 13-32.
- Borón, Atilio, "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina", en Memoria del Seminario Internacional sobre el Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, INAP, México, 1989, pp. 33-44.
- Bossier, Sergio, "La descentralización: un tema difuso y confuso", Documento, Santiago de Chile, 1989.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1, La Sociedad Red, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- COPRE, "La descentralización: una oportunidad para la democracia", Documento, Caracas, 1989.
- Delgado, Manuel, "La globalización, actores y atrezos", en Javier Jérez (coordinador), *¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una Sociología del Tercer Sector*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998, pp. 46-77.
- De Mattos, Carlos, "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 104, noviembre de 1989, pp. 118-126.
- De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Editorial Barranco, Lima, 1986.
- Freitez, Nelson, "La cooperación Estado-sociedad civil en Programas de Estimulo a la Economía Popular. Caso del Programa PAMEL", ponencia presentada en las Jornadas Hispano-Venezolanas de Economía Popular, Barquisimeto, 12-14 de noviembre de 1991.
- Giddens, Anthony, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Ediciones Cátedra, Madrid, 1998.
- Guerrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978.
- Harnecker, Marta, *La izquierda en el umbral del siglo XXI*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2000.
- Hirsch, Joachim, "Fordismo y posfordismo. La crisis actual y sus consecuencias", en Werner Bonefeld y Jonh Halloway (compiladores), *¿Un nuevo Estado? Debate sobre reestructuración del Estado y el capital*, Editorial Cambio XXI, México, 1994.
- Inranzo, Mauricio *et al.*, "Líneas estratégicas del Programa de Promoción y Apoyo a la Economía Popular. Caso Venezuela", I Seminario Inter-nacional de Economía Popular, 26-29 de noviembre, Caracas, 1990.
- Jessop, Bob, *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, Colombia, 1999.
- León, Janina y Mark Schreiner, "Financiamiento para Micro y Pequeñas Empresas: Algunas Líneas para la Acción", en *Revista Economía*, vol. XXI, núm. 41, 1998.
- López Carrasco, Carlos E. y Haydee Ochoa Henríquez, "Políticas para Microempresas en las Gobernaciones Venezolanas: El caso del Estado Falcón", en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 6, núm. 13, Vice-Rectorado Académico de La Universidad del Zulia, Maracaibo, enero-marzo, 2001, pp. 120-142.
- Marquez, Patricia y Henry Gómez Samper, *Microempresas. Alianzas para el Éxito*, Ediciones IESA, Caracas, 2001.
- Mascareño, Carlos, *Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas*, CENDES-Universidad Central de Venezuela, Serie Mención Publicación, Caracas, 1996.
- Haydée Ochoa Henríquez, "Administración Pública y Economía en Venezuela", ponencia presentada en el I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, Santiago de Chile, septiembre de 1993.
- , *Tecnocracia y Empresas Públicas en Venezuela (1948-1991)*, EDILUZ, Maracaibo, Venezuela, 1995.
- , Mirtha López Valladares e Isabel Rodríguez, "Administración Pública y Populismo en Venezuela", en *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 1, núm. 1, Vice-Rectorado Académico de LUZ, Maracaibo, 1996, pp. 39-58.
- , "La Reforma de la Administración Pública en Venezuela -Proyectos y Realidad", en *Revista Gestión y Políticas Públicas*, CIDE, vol. VI, núm. 1, México, 1997, pp. 125-149.
- Richer, Madelein, Los Microempresarios Beneficiarios del Programa de Apoyo a la Economía Popular, Documento, sin fecha, Centro de Estudios de la Empresa, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia, Maracaibo, s/f.
- Saraví, Gonzalo, "Micro y Pequeñas Empresas en los Distritos Industriales de México: la necesidad de un nuevo contexto institucional", en *Revista Sociológica*, año 13, núm. 37, México, 1998, pp. 251-265.
- Subirats, Joan, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- Stiglitz, Joseph, *Los Felices 90. La Semilla de la Destrucción. La Década más próspera de la*

- Historia como causa de la crisis económica actual*, Taurus, Fuenlabrada, 2003.
- Toffler, Alvin, *El Cambio del Poder*, Editorial Plaza Jones, Bogotá, 1995.
- Tokman, Víctor, “Una exploración sobre la Naturaleza de las Interrelaciones entre los Sectores Informales y Formal”, en *Revista de la CEPAL*, primer trimestre, Santiago de Chile, 1978.
- , “El Sector Informal, Postreforma Económica”, en Jorge Carpio, Emilio Klein e Irene Novacovsky (compiladores), *Informalidad y Exclusión Social*, Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO y OIT, Buenos Aires, 2000.

