

el nuevo cooperativismo venezolano: la búsqueda de un medio de participación de los excluidos en la democracia económica¹

Alí Colina Rojas²

Entre los investigadores del cooperativismo venezolano, se ha empezado a hacer la distinción entre un cooperativismo tradicional representado por las cooperativas que conformaron las llamadas "Centrales de Cooperativas Regionales" (experiencia exitosa de integración horizontal), y un nuevo cooperativismo conformado por las cooperativas creadas después de 1999, bajo el impulso de programas de crédito especiales. Se ha denunciado que las políticas de promoción del gobierno sólo han originado un crecimiento artificial del sector cooperativo; sin embargo, para hacer una valoración completa se necesita analizar el nuevo impulso que el sector cooperativo ha tenido desde el año 2004 cuando se inicia la estrategia de desarrollo endógeno bolivariano. La creación de Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES) ha permitido que los beneficiarios de un programa de formación de desempleados, llamado Misión Vuelvan Caras, sean incentivados a constituir cooperativas y a utilizar, en usufructo, activos que son propiedad del Estado venezolano. En esta investigación se busca describir cómo la política de promoción de cooperativas implementada en los NUDES se ha aliado con la política social y, a su vez, se quiere hacer una revisión de los aspectos de índole económica que pudieran afectar la viabilidad de estas cooperativas.

(1) Ponencia presentada en el VI Encuentro de la Red Latinoamericana de Investigadores, convocado por el Comité Regional Latinoamericano de Investigadores de la ACI bajo del tema "El Cooperativismo Latinoamericano: ¿visión integrada de lo económico y lo social?", que tuvo lugar en la Universidad Nacional de Rosario, los días 14 y 15 de septiembre de 2006.

(2) Profesor Asociado del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Venezuela. colinaro@ula.ve.

1. Introducción

El aumento exponencial del número de cooperativas registradas después de promulgada la Constitución de 1999 ha generado, por un lado, orgullo entre los defensores del gobierno y, por otro, suspicacia entre sus detractores. Bastidas (2003:51), uno de los académicos más críticos, llega a afirmar:

“Las creencias de fácil financiamiento movieron mezquinos intereses y numerosas nuevas cooperativas han sido constituidas por pedigüños. Varias son fantasmas desde antes de nacer; objetivo: obtener el financiamiento y desaparecer”.

En opinión de Bastidas (2003), a partir de 1999 surge en Venezuela un *nuevo cooperativismo* que no corresponde a oportunidades de negocios donde el control democrático es lo más eficiente³. Este nuevo cooperativismo estaría conformado por cooperativas creadas por la conveniencia de obtener financiamiento fácil y barato, y sin participación en la integración cooperativa lograda en los años anteriores⁴. El problema de esta postura es que no está sustentada en una documentación verificable, sino que basa su argumentación en expresiones como “investigaciones en marcha apuntan a demostrar...”, o en otras ocasiones afirma: “otras informaciones señalan...”. La inexistencia de una referencia a alguna publicación o trabajo de campo resta fuerza a esta apreciación de las cooperativas conformadas después de 1999.

Por otra parte, el trabajo de Bastidas (2003) hace una valoración de la experiencia cooperativa venezolana hasta el año 2002 y, en consecuencia, deja por fuera el nuevo impulso que ha recibido el cooperativismo a través de la creación de los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES) por parte del gobierno venezolano.

(3) En la Justificación del IV Simposio Nacional de Economía Social, celebrado en noviembre de 2003 y organizado principalmente por el Centro Interdisciplinario de Investigación, Formación y Documentación de la Economía Cooperativa, Social y Pública (Ciriec-Venezuela), se introducen los conceptos de “Nuevo Cooperativismo” y “Cooperativismo Tradicional”.

(4) Según Bastidas (2003), la importancia relativa de la Central Cooperativa Nacional Venezolana (CECONAVE) como eje integrador del cooperativismo se ha visto menguada por un crecimiento exorbitante del número de cooperativas no afiliadas a ninguna Central Cooperativa Regional.

En esta investigación se busca describir cómo la política de promoción de cooperativas implementada en los NUDES ha cumplido con los fines de la inclusión social y, a su vez, se quiere hacer mención de los aspectos de índole económica que pudieran afectar la viabilidad de estas cooperativas.

2. El apoyo a las cooperativas en el marco de la política social

La principal formalización de la política económica y social del gobierno del Presidente Chávez está expresada en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (PDES). En el PDES destaca el capítulo titulado *Equilibrio Social* donde se establece la importancia y la necesidad de fortalecer la participación social y de generar poder ciudadano en los espacios públicos de decisión (PDES 2001).

La implementación de la política social contenida en el capítulo *Equilibrio Social* se ha logrado mediante la creación de programas sociales que atienden a emergencias sociales y asisten a los más pobres. Mota (2004) llega a cuantificar treinta y seis programas sociales creados entre el año 1999 y octubre de 2004. La asignación de nombres a los programas sociales se ha convertido en un aspecto particular; pues se les ha asignado el nombre de *misiones* con la intención de diferenciarlos de los programas implementados por los gobiernos anteriores y para darles una connotación de compromiso y ayuda a los más pobres⁵. Así, tenemos que entre las misiones de mayor difusión figuran los programas pertenecientes al Proyecto Educativo Nacional con fines variados que van desde la alfabetización (Misión Robinsón I y II), hasta la incorporación al sistema de educación superior (Misión Sucre). En líneas generales, este Proyecto Educativo Nacional tiene como objetivo general facilitar el acceso y participación en el sistema educativo de tal forma que se logre la incorporación al mercado de trabajo.

Relacionado con el Proyecto Educativo Nacional y con una orientación hacia la incorporación de los desempleados al mercado de trabajo, el Presidente

(5) Los objetivos de las Misiones pueden ir desde lo más específico a lo más general. Por ejemplo, el Presidente Chávez anunció, en un discurso pronunciado el 13-11-03, que tenía en mente una nueva misión, que la llamaría la Misión Cristo, con el objetivo de acabar con la pobreza en el país para el año 2010.

de la República anunció, el 18 de enero de 2004, la creación de una nueva *Misión* llamada *Vuelvan Caras*. Esta *Misión* debe su nombre a una anécdota de la Historia de Venezuela. Durante el desarrollo de una batalla del ejército independentista, liderizado por José Antonio Páez, contra el ejército español, Páez ordena a su tropa que se retire del frente. Cuenta la anécdota que durante esa retirada, el ejército realista se desbanda detrás del independentista. Cuando el líder criollo cae en cuenta de la desorganización del ejército realista, le ordena a sus lanceros que regresen al frente; esa llamada de retorno la hizo mediante la expresión “Vuelvan, carajo”. “Vuelvan Caras” es la versión modificada de la expresión “Vuelvan, carajo”. El gobierno quiere hacer un símil con este nombre; la *Misión Vuelvan Caras* se plantea como una estrategia para que “los pobres ganen la batalla económica”.

La *Misión Vuelvan Caras*, que arrancó formalmente el 12 de marzo de 2004, consiste en un plan de educación y formación para el trabajo entregando becas a sus participantes y privilegiando principalmente a aquellos que ya habían participado en alguna de las misiones educativas (Robinson I, Robinson II, Ribas y Sucre) y que se encuentren en situación de desempleo. Los integrantes de la *Misión* fueron asignados a distintos sectores productivos tomando en cuenta las necesidades del país. Vuelvan Caras privilegió el sector agrícola, en primer lugar, mediante la asignación del 50 por ciento de las becas. Un 30 por ciento de los becados fueron asignados al sector industrial, el 10 por ciento al sector turismo, el 5 por ciento al sector infraestructura y el 5 por ciento al sector servicios.

Los beneficiarios de la *Misión Vuelvan Caras*, llamados lanceros y lanceras por hacer el símil con la guerra de Independencia, son organizados en cooperativas, incluso desde las aulas de formación, y son incorporados a los llamados Núcleos de Desarrollo Endógeno mediante la asignación en comodato⁶ de algún activo propiedad del Estado.

Los Núcleos de Desarrollo Endógeno han sido definidos de manera abstracta como:

(6) El comodato es un contrato por el cual una parte entrega a la otra gratuitamente una especie o mueble para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso. En el caso de los activos entregados en comodato a las cooperativas, si éstos no son usados para los fines que se tenía previsto, el Ministerio para la Economía Popular lo considerará causal de cesación del comodato.

“Espacios territoriales limitados con características específicas y potencial propio de desarrollo, donde a través de las experiencias formativas y organizativas de la Misión Vuelvan Caras, se aprovecha ese potencial en beneficio de la comunidad organizada y en base a los principios del desarrollo endógeno bolivariano” (Ministerio para la Economía Popular, s/f, p. 18).

Con fines prácticos es conveniente definir a los Núcleos de Desarrollo Endógeno como un conjunto de cooperativas conformadas dentro de la *Misión Vuelvan Caras* que han recibido activos estatales en comodato y que se espera sean motor de desarrollo en áreas deprimidas.

Como se ha planteado anteriormente, la política económica y social del gobierno del presidente Chávez estuvo inicialmente expuesta en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (PDES), sin embargo, a partir del segundo semestre de 2004 se lleva a cabo una reorganización de la política económica del gobierno con la aparición de la Agenda Bolivariana de Coyuntura y Desarrollo Endógeno, lo que llevó a la creación de un nuevo ministerio llamado Ministerio para la Economía Popular (MINEP). Este Ministerio fue creado el 16 de septiembre de 2004 con el objetivo principal de dirigir el desarrollo endógeno bolivariano.

El desarrollo endógeno bolivariano, tal como está planteado, funciona como una estrategia de desarrollo económico local, pues, su rasgo más importante consiste en fundamentarse en el tejido económico local, los recursos humanos y el marco institucional local⁷. Esto se evidencia en la descripción que se hace sobre la activación de un Núcleo de Desarrollo Endógeno (NUDE):

“Un NUDE se pone en marcha cuando la comunidad organizada descubre potencialidades que pueden ser aprovechadas en beneficio de la colectividad. Un trapiche abandonado, un campo industrial desmantelado, una tierra sin sembrar, un silo que lleva años sin almacenar un grano, una hermosa playa que no puede ser disfrutada por carecer de vías de acceso, por ejemplo esa conexión de comunidad organizada y posibilidad de desarrollo local hace de una zona un Núcleo de Desarrollo Endógeno”⁸

(7) Véase Casanova (2004) para una revisión de los conceptos fundamentales del desarrollo económico local.

(8) Esta información puede encontrarse en: <http://www.vuelvancarav.gov.ve/home.php>

La importancia que esta estrategia de desarrollo endógeno bolivariano tiene para el sector cooperativo venezolano está representada por el impulso que ha significado en cuanto a la creación de nuevas cooperativas. *La Misión Vuelvan Caras* que inicialmente estuvo adscrita al Ministerio del Trabajo debido, a su orientación específica hacia la formación profesional de desempleados, pasó a ser responsabilidad del Ministerio para la Economía Social. Con el surgimiento de la Agenda Bolivariana de Coyuntura y Desarrollo Endógeno, la *Misión Vuelvan Caras* dejó de ser un mero programa social para convertirse en un medio de gestación y apoyo a las organizaciones cooperativas ubicadas en los Núcleos de Desarrollo Endógeno.

En este sentido, la *Misión Vuelvan Caras* se convirtió en el resultado del trabajo coordinado de distintas instituciones en los siguientes ámbitos:

- 1) Educación: que incluye capacitación para el trabajo, la incorporación de la ciencia, la tecnología y el saber popular, y la participación política. Este ámbito cuenta con el apoyo del Instituto Nacional para la Cooperación Educativa (INCE), la Superintendencia Nacional de Cooperativas, Ministerio de Ciencia y Tecnología, y los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes, y Educación Superior, entre otros.
- 2) Dotación de infraestructura: mediante la construcción de vías de penetración, sistemas de riego, transporte, combustible, almacenamiento, dotación de insumos, tierras, maquinarias e inmuebles. Destacándose la participación de instituciones como el Instituto Nacional de Tierras (INTI), el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), Ministerio de Agricultura y Tierras, Ministerio de la Producción y el Comercio, Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Infraestructura.
- 3) Apoyo Financiero: el otorgamiento de créditos para financiar a las cooperativas entre las que destacan Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA), Banco de la Mujer, Banco del Pueblo y Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), todas entidades adscritas al MINEP.

Un documento interno del Ministerio para la Economía Popular que ha sido titulado *Análisis Situacional de los Núcleos de Desarrollo Endógeno*, nos permite hacer la siguiente clasificación de los tipos de cooperativas vinculadas a los NUDE:

- a) Cooperativas conformadas por los lanceros ya egresados de los cursos de la *Misión Vuelvan Caras*, y afiliadas a algún NUDE, y cuya situación operacional se mantiene dentro de los siguientes escenarios:

-
- i) alizadas porque están a la espera de la transferencia de activos al NUDE.
 - ii) lizadas porque aunque ya disponen de algún activo principal como, por ejemplo, un terreno o un galpón, todavía están a la espera de créditos para completar la infraestructura productiva o carecen de dotación de servicios públicos como agua, electricidad, recolección de basura o transporte.
 - iii) En pleno funcionamiento.
- b) Operativas ya existentes que decidieron unirse a algún NUDE para hacer uso de los activos (terrenos, fincas, maquinarias, entre otros) que han sido transferidos desde algún organismo público.
 - c) Cooperativas conformadas por los lanceros todavía en proceso de formación y que no han sido asignadas a un NUDE activo.

3. Las cooperativas de los núcleos de desarrollo endógeno

Sobre la base de un documento llamado *Análisis Situacional de los Núcleos de Desarrollo Endógeno* (2005) escrito bajo el auspicio del Ministerio para la Economía Popular (MINEP), se pudo obtener una información concerniente a las cooperativas constituidas como parte del desarrollo de la *Misión Vuelvan Caras*.

El Cuadro 1 indica que, en febrero de 2005, se habían constituido 3410 cooperativas dentro de la *Misión Vuelvan Caras*. Sin embargo, tan sólo 909 cooperativas habían recibido en usufructo algún activo estatal ubicado en un Núcleo de Desarrollo Endógeno, es decir, apenas el 26.7% del total de las cooperativas creadas. Ahora bien, como ya se ha comentado anteriormente, la asignación de una cooperativa a un NUDE no implica que esté en pleno funcionamiento. A partir del *Análisis Situacional de los NUDES* (2005) se infiere que la falta de servicios como el de luz o el de agua, la falta de carreteras de acceso o la ausencia de un proyecto productivo, ha ocasionado que el NUDE no esté realmente activo y que, por lo tanto, las cooperativas no inicien su actividad productiva⁹.

(9) (N.E.) Una información más actualizada sobre estos datos puede encontrarse en el Banco Documental de Desarrollo Endógeno, en la página de Fundacite Aragua, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Gobierno Bolivariano de Venezuela (<http://endogeno.fundacite.arg.gov.ve/documentacion.php>).

**Cuadro 1. Número de NUDE activos
y Número de cooperativas por Estado (2005)**

Estado	Cantidad de NUDES activos	Número de cooperativas creadas	Número de cooperativas asignadas a un NUDE
Amazonas	2	32	32
Anzoátegui	5	220	117
Apure	3	298	3
Aragua	4	247	26
Barinas	4	212	8
Bolívar	11	134	33
Carabobo	7	N/D	59
Cojedes	1	N/D	7
Distrito Cap.	6	18	128
Falcón	3	174	18
Guárico	5	132	44
Lara	5	153	34
Mérida	5	144	16
Miranda	4	81	42
Monagas	4	590	61
Nueva Esparta	7	63	23
Portuguesa	1	145	N/D
Sucre	6	60	29
Táchira	6	73	21
Trujillo	3	368	124
Vargas	3	43	51
Yaracuy	4	147	3
Zulia	6	76	30
TOTAL	105	3.410	909

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de: Análisis Situacional de los Núcleos de Desarrollo Endógeno (Febrero 2005).

La relación (Nº de asociados/Nº de cooperativas) ha sido posible calcularla para sólo 77 de los 105 NUDES activos. El Cuadro 2 contiene un resumen de las estadísticas descriptivas calculadas para esa relación. Una media igual a 33, una moda de 24 y un valor máximo de 239, conducen a la conclusión de que las cooperativas creadas en la *Misión Vuelvan Caras* tienden a ser más grandes

si se compara con las cooperativas en general cuya media de asociados para los distintos sectores se expone en el Cuadro 3. La creación de cooperativas de producción más grandes tiene como fin ampliar la cobertura de una política social: el activo estatal es utilizado, en usufructo, por una mayor cantidad de personas y, así, el gobierno busca alcanzar más rápido el objetivo de la inclusión social y el desarrollo del sector de la economía social.

Cuadro 2. Estadística descriptiva de la relación (N° de asociados/N° de cooperativas) por NUDE

Estadística Descriptiva	Valor
Media	33
Mediana	24
Moda	24
Mínimo	6
Máximo	239

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de: *Análisis Situacional de los Núcleos de Desarrollo Endógeno* (Febrero 2005).

Cuadro 3. Medidas de resumen del número medio de asociados por cooperativa según los sectores de la actividad económica

Sector económico	Media	Mediana	Moda	Mínimo	Máximo
Artesanía	12.4	6	5	5	150
Ahorro y Crédito	18.1	9	5	5	264
Consumo	8.1	5	5	5	310
Comer. Gas	8.5	6	5	5	27
Funeraria	7.5	5	5	5	27
Agrícola y Pecuaria	10.0	5	5	5	1010
Industrial	12.5	6	5	5	479
Minera	9.7	5	5	5	140
Servicios	8.9	5	5	5	521
Salud	7.8	5	5	5	98
Transp. Pasajeros	11.6	8	5	5	279
Transp. Carga	9.3	6	5	5	131
Vivienda	16.2	7	5	5	286

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados de: SUNACOOOP, Dirección de Seguimiento Institucional, Base de datos, abril de 2005.

4. Conclusiones

La política de promoción de cooperativas del actual gobierno ha logrado, a través de la *Misión Vuelvan Caras*, su inserción dentro de la política económica y social contenida originalmente en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (PDES). Esta “Misión” constituye un programa de política social que proporciona formación para el trabajo a desempleados, ayuda a sus participantes en la creación de cooperativas mediante la enseñanza de los principios y valores del cooperativismo y proporciona acceso a capital productivo a través de la transferencia de activos estatales ubicados en los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES). En nuestra opinión, la *Misión Vuelvan Caras* ha reducido el incentivo a la creación oportunista de cooperativas que se generó en los primeros años del gobierno del Presidente Chávez debido a la concesión de crédito fácil. Las cooperativas conformadas bajo el apoyo de la “Misión” cuentan con asociados que desean incorporarse a una actividad productiva y están dispuestos a recibir formación para lograr tal objetivo.

Las condiciones de pobreza existentes en Venezuela ha llevado al gobierno a plantearse la inclusión social y la redistribución de la riqueza como objetivos de política económica. En este contexto, el gobierno ha creado la figura del comodato para la transferencia, en usufructo, de activos estatales a las cooperativas. El problema con esta forma de transferencia de activos es que podría generarse lo que en teoría económica se ha llamado el problema del polizonte: ningún trabajador quiere soportar individualmente el coste de darle el uso o mantenimiento apropiado al activo, si eso va a beneficiar a todos los trabajadores por igual¹⁰.

La injerencia del Estado en el sector cooperativo implementado vía la *Misión Vuelvan Caras* ha sido positivo en un principio, pero existe la posibilidad de que desaparezca la autonomía de las cooperativas; especialmente, si los asociados adoptan una postura de dependencia al esperar que el gobierno les provea de todos los recursos productivos o que les asista constantemente en caso de dificultad financiera.

Para concluir, queremos plantear que a raíz de esta investigación consideramos necesario el estudio de casos de cooperativas pertenecientes a los NUDES

(10) En 1965 se implantó en Yugoslavia un sistema económico conformado exclusivamente por empresas autogestionarias. A pesar de que la propiedad estaba socializada, el Estado definió un derecho de uso con la condición del pago de un interés del 4% sobre el valor del capital con dos fines: la creación de un fondo para financiar proyectos de inversión de infraestructura y para incentivar la eficiencia en el uso de los bienes de capital.

para generar información que permita estudiar dos aspectos: primero, el efecto de la injerencia del estado en relación a la autonomía de las cooperativas y, segundo, los incentivos generados por la transferencia de activos estatales en comodato. Una investigación de este tipo generaría recomendaciones para configurar una sana relación entre el gobierno y las cooperativas y, también, propuestas de definición de derechos de propiedad para incentivar la inversión y la productividad conservando los objetivos de inclusión social y redistribución del ingreso.

Bibliografía

- Asamblea Nacional (2001), Ley especial de asociaciones cooperativas. Decreto N° 1440. Gaceta Oficial N° 3.728 de fecha 18 de septiembre de 2001.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999), Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.
- Bastidas, O. (2003), [en línea]. El cooperativismo en Venezuela, Trabajo presentado en el Taller de Diagnóstico del Cooperativismo en las Américas: Universidad de Costa Rica. Disponible en: <http://www.neticoop.org.uy/documentos/dc0320.pdf> [2005]
- Bastidas, O. (1998), "Apuntes para el conocimiento del Movimiento Cooperativo Venezolano", Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa del Centro de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, 30, 80-101.
- Ben-Ner, Avner (1988), "Comparative Empirical Observations on Worker-Owned and Capitalist Firms", International Journal of Industrial Organization, 6, 7-31.
- Bonin, John; Derek, Jones and Louis, Putterman (1993), "Theoretical and Empirical Studies of Producer Cooperatives: Will Ever the Twain Meet?", Journal of Economic Literature, 31, 1290-1320. Republicado en Prychitko y Vanek (eds.), (1996), Producer cooperatives and labor-managed systems, Volume II, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Casanova, F. (2004), [en línea]. Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes, Montevideo: OIT, Disponible en: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/des_loc/pdf [2005].
- Congreso de la República de Venezuela (1961), Constitución de la República de Venezuela, Gaceta Oficial N° 662-Extraordinario, de 23 de enero de 1961, Distribuidora de Textos Legales: Caracas.
- Ministerio de Comunicación e Información (2005), La Misión Vuelvan Caras libra su batalla contra la pobreza y la exclusión, Caracas: Publicación del Ministerio de Comunicación e Información.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001), [en línea] Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/plan.htm> [2006]
- Ministerio del Trabajo (2004), Misión Vuelvan Caras. La Misión de las Misiones, Mimeo.
- Ministerio para la Economía Popular (2005), Análisis Situacional de los Núcleos de Desarrollo Endógeno, Documento interno. Caracas: Minep.
- Ministerio para la Economía Popular (2004), [en línea] Misión Vuelvan Caras, Disponible en: <http://www.vuelvancaras.gov.ve/home.php> [2005]
- Cómo se constituye un Núcleo de Desarrollo Endógeno. Guía para autoridades y organismos públicos. Caracas: Minep.
- Mota, G. (2004), Programas sociales nacionales (fichas descriptivas), Serie Cuadernos Técnicos, n° 19, Escuela de Gerencia social, Caracas.