

# Repensando las relaciones Estado-sociedad civil en Venezuela

Milko Luis González Silva

Octubre de 2011



Instituto Latinoamericano de  
Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Oficina en Venezuela de la  
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce  
con 2da Transversal de  
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,  
Oficina 4-B.  
Caracas, Venezuela.  
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080  
[www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

Director del ILDIS y  
Representante de la  
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:  
Heinrich Sassenfeld

Coordinador institucional del documento:  
Flavio Carucci T.  
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:  
Verónica Fortunato Rodríguez  
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: Milko Luis González Silva

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione el nombre de su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

# **Repensando las relaciones Estado-sociedad civil en Venezuela**

**Milko Luis González Silva**

**Caracas, Octubre de 2011**

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

## Índice

Índice	1
Introducción	2
Caracterización de las relaciones Estado-Sociedad Civil en Venezuela	2
Consolidación del Estado y surgimiento de la renta petrolera	4
Caracterización de las relaciones Estado-sociedad civil durante el programa democrático	6
¿Qué ha pasado en los últimos años del “programa democrático”?	8
Consecuencias económicas del rentismo petrolero	9
Propuestas de cambio: El Estado al servicio de la ciudadanía	10
Anexos	13

## Introducción

El objeto fundamental de esta ponencia es revisar algunos de los aspectos más relevantes de la relación histórica entre el Estado y la sociedad civil venezolana, desde una perspectiva política. Este enfoque no excluye la posibilidad de la existencia de otros con los mismos fines. Tampoco logrará, en un esfuerzo inicial, abarcar la totalidad de los aspectos que implica este ámbito. Por ello, se restringirá la revisión a los asuntos relacionados con la actuación histórica del Estado hacia los ciudadanos y las consecuencias más relevantes del tipo de relación que se ha podido diagnosticar.

## Caracterización de las relaciones Estado-Sociedad Civil en Venezuela

Las relaciones entre el Estado-gobierno y la sociedad venezolana han sido, histórica y predominantemente, de dominación por parte del Estado-gobierno. Este estatus de la relación ha sido un *continuum* durante los doscientos años de vida republicana que ha intentado darse la Nación. Por supuesto, han habido matices en cuanto a la intensidad y características, así como en cuanto a las “herramientas” y recursos con las cuales ha contado el Estado-gobierno para ejercer su imperio sobre los ciudadanos, más allá de los límites que un genuino modelo de Estado republicano admitiría.

El largo, y no siempre consensuado, proceso de construcción de las instituciones públicas en Venezuela, fue generando una arquitectura institucional que a partir de un momento histórico (1959), se perfiló predominantemente democrática, pero las debilidades no intencionadas del modelo –el Estado partidista y redistributivo, los escasos resultados en materia de gestión, entre otros-, así como los factores histórico-culturales, aún presentes, permitieron la distorsión posterior de su rumbo.

El siglo XIX venezolano, después del fin del proceso independentista y la disolución de la República de Colombia (1830), se caracterizó, entre otras cosas, por un prolongado proceso de construcción y “desconstrucción” del Estado, en términos del modelo de Estado-Nacional europeo.

Las luchas caudillistas por el control del poder, los sucesivos y poco estructurados gobiernos con una deficitaria calidad burocrática, las exiguas finanzas públicas -obtenidas por los impuestos a las exportaciones e importaciones de productos agropecuarios-, son algunos de los factores que impidieron la consolidación política de la Nación y el surgimiento de un Estado-nacional republicano y federal, cercano al ejemplo que representaban otras naciones de referencia y a lo que las teorías liberales predominantes prescribían.

En tales circunstancias, las relaciones entre el Gobierno y la sociedad estaban sujetas a la ideología, criterios, intereses de grupo o clase del caudillo que lograra conquistar y colonizar el poder. La ideología política predominante en Venezuela durante el siglo XIX, y hasta principios del XX, fue el liberalismo político europeo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diego Bautista Urbaneja en su obra *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX* (1992), habla de una división de la historia política republicana de la Nación en base a las doctrinas políticas predominantes en cada momento histórico. El

Los principios fundamentales de esta doctrina política que se promovían eran, por ejemplo: la existencia de partidos políticos para organizar mejor y más cívicamente la pugna por el poder, elecciones para la escogencia y renovación de gobernantes, leyes para limitar el ejercicio del poder público y regular sus acciones –incluso en el ámbito militar-, libertad de prensa y la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.

No obstante a los preceptos de la doctrina, la realidad era un híbrido entre lo que dictaba la ideología dominante entre los políticos-militares y lo que sus conveniencias, ambiciones y criterios dictaban. Para ilustrar mejor esta situación, parece conveniente dejar “hablar”, por un momento, a Urbaneja:

“Por ejemplo, aquellos liberales convencidos producían leyes que, por fuerza de las cosas, eran muy difíciles de cumplir en aquel país. Al mismo tiempo, los ideólogos debatían ideas y los periodistas de oposición denunciaban las conductas ilegales y antiliberales de los gobernantes y poderosos o las “leyes” que, según ellos, disfrazadas de leyes, atentaban contra la igualdad liberal. En nombre de tales denuncias se levantaban partidas de rebeldes y revoltosos. Los caudillos, por su parte, estaban intermitentemente al acecho de situaciones en las cuales pudieran adelantar su posición dentro del tablero caudillesco (...) El programa (liberal) era, pues, zarandeado de un lado para otro con revueltas, arbitrariedades, levantamientos que, sin embargo, lo tenían como punto de referencia y se formulaban –o se esforzaban en hacerlo- en los propios términos del programa liberal: se producían en su nombre”<sup>2</sup>

En ese estado de cosas, las relaciones entre el gobierno, que aspiraba convertirse en Estado Nacional en la tradición europea y liberal –promoviendo ciertas libertades-, y la sociedad eran, como se dijo, de dominación por parte del Gobierno.

El Gobierno existía para garantizar los intereses del caudillo de turno y su grupo y con respecto a cierto tipo de ciudadano que la versión liberal venezolana había contribuido a definir. Con respecto al resto de la sociedad, el gobierno contaba con una fuerza militar –más no todavía con el monopolio de la coacción y la fuerza-, y el control de las finanzas “públicas” para, finalmente, establecer de manera unilateral los términos de la relación: permitía opinar, pero reprimiendo; reconocía una condición ciudadana caracterizada por el derecho al voto, pero para un número determinado de personas que cumplieran con ciertos requisitos de etnia y propiedad; creaba leyes que limitaban y regulaban su poder, pero las incumplía o adaptaba a sus necesidades.

En síntesis, con la “hipocresía política” los gobiernos de pretensión liberal de la Venezuela del siglo XIX ejercían la dominación sobre el ciudadano mientras creaban, en medio del prolongado conflicto “caudillesco”, una ilusión de libertad.

---

conjunto de ideas predominantes en cada época las denomina Programas Políticos. Así encontramos que la historia política republicana de la Nación puede dividirse en la existencia de un programa político liberal, durante el siglo XIX, uno positivista, en la primera mitad del siglo XX y; uno democrático durante la segunda mitad de ese mismo siglo.

<sup>2</sup> Bautista Urbaneja, Diego: Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del Siglo XX, Ediciones CEPET, 1992, p. 71.

## **Consolidación del Estado y surgimiento de la renta petrolera**

Sería bajo la égida del programa político positivista en su primera expresión y durante el período dictatorial de Juan Vicente Gómez (1908-1935), cuando el país vería nacer una forma de Estado-nacional que, aunque totalitario, establecería las bases políticas, jurídicas y burocráticas sobre la cual se levantarían otras expresiones estatales en las décadas sucesivas. Esto fue posible, debido al sometimiento de los caudillismos regionales por parte del "gomecismo", a la eliminación del conjunto de libertades que (hipócritamente), intentaban instaurar los caudillos en el siglo XIX y a la unificación política del territorio nacional bajo una sola autoridad: la del General Juan Vicente Gómez.

El positivismo establecía que las libertades -y su amplitud- concedidas a las sociedades y a sus ciudadanos, dependerían de su "Constitución Efectiva". Es decir, que el grado de evolución, cultura, historia, constitución étnica pautaban en cuanto estaba preparada una sociedad para que el Estado (o las figuras de autoridad que correspondieran), les concedieran o no el disfrute de determinadas libertades. En tal sentido, una ideología que justificaba la administración discrecional de las libertades por parte del Estado (por ende el ejercicio ilimitado del poder) era, sin dudas, la que mejor se adaptaba a las necesidades de justificación teórica de la acción por parte de una dictadura.

Está demás decir que mientras en el siglo XIX los gobiernos caudillistas de pretensión liberal creaban la ilusión del fomento de libertades, en medio de un ejercicio real del autoritarismo, durante la dictadura de Gómez esa "hipocresía" gubernamental desaparece. La relación de dominación del Estado sobre el ciudadano -incluso sobre el elegido ciudadano liberal- no solamente se intensifica sino que a partir de 1917 el Estado comienza a contar con un nuevo instrumento que, sumado al monopolio de la coacción y la fuerza y el sector castrense, fortalece sus posibilidades de dominación sobre el ciudadano. Es decir, nuevos ingresos significativos e independientes del aporte fiscal de la sociedad: la renta petrolera.

Aun cuando la explotación petrolera en el país data de la última cuarta parte del siglo XIX, no sería sino hacia el final de la primera cuarta parte del siglo XX, cuando los ingresos fiscales petroleros (o renta petrolera), se convertirían en significativos para el Estado venezolano. La concepción del Estado gendarme del "gomecismo", se vio beneficiada con el hecho fortuito de que la legislación venezolana, desde tiempos de la colonia, contemplaba la propiedad del Estado sobre los recursos del subsuelo así como la potestad sobre su administración (régimen dominial). Nada impidió políticas complacientes del gobierno con respecto a las compañías transnacionales que explotarán el petróleo venezolano durante décadas, en beneficio del crecimiento de la fortuna personal de Gómez, familiares y círculo de confianza.

Es emblemática la lucha jurídica de Gumersindo Torres -varias veces ministro de Fomento de Gómez- quien, en virtud de los intereses "nacionales", creó las primeras bases para la evolución de una legislación petrolera especializada y de búsqueda de maximización de la renta petrolera a través de una mayor recaudación fiscal. El progresivo incremento de la renta petrolera sirvió para que

las prioridades del gobierno de Gómez pudieran ser atendidas. Su esfuerzo por "pacificar" el país reprimiendo toda disidencia se sumó al mejoramiento -aunque lento-, de la calidad burocrática del Estado con la mayoritaria intención de servirse a sí mismo y no a la sociedad.

Mientras, por ejemplo, se mejoraba la estructura y profesionalización de las fuerzas armadas, se desatendían las necesidades de salud, educación y otros servicios de una Venezuela que, aunque ya se perfilaba petrolera, seguía teniendo una amplia condición rural. Mientras se permitía la explotación asimétrica para la Nación de los recursos petroleros y Gómez se conformaba con la parte que le tocaba de la "nueva" riqueza nacional, las políticas de Estado para el fomento de la productividad agrícola e industrial del país eran prácticamente inexistentes.

El Estado continuaba su relación de dominación de la sociedad y del ciudadano de manera explícita, confesa y contando con la renta petrolera como un nuevo instrumento a su favor.

Con la muerte de Gómez, a las formas expresas de dominación por parte de su dictadura, siguieron los gobiernos de transición -hacia un nuevo periodo histórico-, de Eleazar López Contreras y de Isaías Medina Angarita. Dieron continuidad a los criterios positivistas de la administración discrecional de las libertades pero, a su vez, se vieron obligados por la misma evolución de las ideas predominantes en la época, a crear las condiciones para los primeros ensayos democráticos en el país. El gasto de la renta petrolera que realizaba el Estado, comenzó a orientarse hacia ámbitos distintos al fortalecimiento del aparato burocrático al servicio de la dominación y comenzó a atender parte de la deuda social de la época: salubridad, educación y fomento económico, entre otros aspectos.

La apertura política -expresada en el regreso de los exiliados y la liberación de los presos por motivos ideológicos, el restablecimiento de la legalidad de los partidos políticos y las acciones sindicales, y la libertad de prensa-, creó condiciones para que un nuevo periodo histórico comenzara. Con el golpe de Estado al gobierno de Medina Angarita (octubre de 1945) el programa político positivista como doctrina política predominante justificativa de la acción discrecional del Estado, llegaba a su fin.

Al famoso Trienio Adecó (1945-1948), seguiría el interregno de diez años de una nueva dictadura militar, la cual renovarían el aparato represivo del Estado y, por ende, la dominación de la sociedad. Nada nuevo. El Estado mantiene sus instrumentos de dominación: monopolio de la coacción y de la fuerza (fuerzas armadas, cuerpos de seguridad policial e inteligencia), el manejo de una creciente renta petrolera e instituciones que "legalizaban" la privación de las libertades políticas y civiles.

## **Caracterización de las relaciones Estado-sociedad civil durante el programa democrático**

El fin de la dictadura militar en 1959, de la cual fue emblemático el gobierno de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), dio inicio a una nueva era política para la Nación. El experimento del Trienio Adecó tuvo una nueva oportunidad para que el programa político democrático volviera a convertirse en ideología predominante y para motivar el apoyo de la mayoría de los ciudadanos. Las versiones socialdemócratas y socialcristianas, ganan el espacio suficiente para convertirse en las referencias ideológicas más relevantes por cuatro décadas.

Mientras cambia la estructura del Estado, de fácticamente dictatorial a teóricamente republicano, federal y representativo y, la del gobierno, de personalista a presidencialista y de tendencia democrática, también cambiaron las características de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La relación continuó siendo de dominación por parte del Estado, pero matizada por las sutilezas que el juego político de pretensión democrática, obligaba a considerar.

La nueva era política de la Nación comporta, primero que todo, un cambio en cuanto al tipo de actor que pugna por la conquista y colonización del Estado. Ya no serían caudillos o personalidades, sino que serían los partidos políticos, con estructuras consistentes, los que lo harían a través de la institución democrática de las elecciones. Éstos, los partidos -y de manera relevante Acción Democrática y COPEI-, se convirtieron en los nuevos conquistadores y colonizadores del Estado venezolano y, a su vez, en la entidad intermediaria de éste y la sociedad.

Paulatinamente, la sociedad civil se partidiza para poder relacionarse beneficiosamente con el Estado. Quien no milita o simpatiza con algún partido, no recibe el privilegio de la intermediación y, por ende, acceder a los beneficios públicos (que no sean los que el Estado decide entregar a todos por igual), se hace mucho más difícil.

Todos los sectores y fuerzas vivas sociales (trabajadores, sindicatos, empresariado, profesionales, etc.) se ven obligados (por la intermediación de los partidos) a adherirse a alguna corriente partidista de las predominantes. Sectores que deberían ser autónomos con respecto al Estado y los partidos, por representar intereses propios de su grupo o clase -como los sindicatos-, se convierten en apéndices de los partidos, perdiendo con ello la autonomía de criterio necesaria para librar la lucha por sus intereses.

La creciente renta petrolera y el significativo grado de autonomía que ésta le confiere al Estado, por no depender de la productividad y los impuestos de los ciudadanos, hace de los partidos que lo administran interlocutores clave entre la sociedad y el Estado todopoderoso.

En tal sentido, el Estado sigue contando con todos los recursos necesarios para proseguir -sin que se vea evidente como en periodos anteriores de mayor autoritarismo-, la dominación sobre la sociedad civil y sobre los ciudadanos. Para la nueva y prolongada era política de la Nación signada por el aparente predominio

de instituciones democráticas -elección de autoridades por voto universal y secreto, alternabilidad, separación de poderes, libertad de expresión, libertad de culto, libertad de actividad económica con las limitaciones que estableciera la ley, etc.-, el Estado continuaría siendo el verdadero propietario del país y no el pueblo -como reza el credo republicano-; y los partidos políticos sus concesionarios.

Es, en realidad, la historia de un Estado aparentemente público, pero realmente privatizado por los partidos políticos y los grupos, clases con los cuales tendrán una relación de servicio recíproco. Es en verdad, la historia de un Estado sin la imparcialidad necesaria para garantizar el genuino servicio a toda la Nación, condicionado más bien por los intereses del partido gobernante de turno. Sería la "partidización" (privatización) del Estado y de la sociedad civil.

Para hacer posible todo ese andamiaje sutil de dominación, el Estado venezolano continuó contando con todos los recursos que, en conjunto, se volvieron "tradicionales" y "clásicos" para Venezuela:

- Una fuente de ingresos propios (el ingreso fiscal petrolero o renta), que no depende de que la sociedad la produzca y la entregue parcialmente en forma de impuesto sino que, por el contrario, depende del exterior y de las contingencias que puedan acontecer en el mercado petrolero internacional.
- La posesión legal del monopolio de la coacción y la fuerza.
- La "legitimidad" de los partidos que lo administran mediante elecciones ganadas con el ventajismo que aporta el control sobre los ingentes recursos "públicos". Logran conquistar el poder, luego lo colonizan con sus militantes y simpatizantes. En tal sentido, los partidos se convierten en detentadores del poder y, a su vez, en intermediarios entre la sociedad civil y el Estado para que la primera pueda acceder a los beneficios que el segundo sea capaz de aportar.

Y, finalmente, el aparato de dominación estatal cuenta, paradójicamente, con la misma sociedad civil para consolidar su estructura de dominación. La sociedad civil y el ciudadano son, inconscientemente, agentes pasivos (¿o activos?) de su propia condición de dominados. La aspiración legítima de los ciudadanos de ser beneficiarios de la redistribución de la renta petrolera (¡todos aspiran una "rebanada de la torta"!), les lleva a consentir el monopolio del Estado sobre la discrecionalidad con la cual éste administra la renta y la aceptación del rol de los partidos como intermediarios para la ejecución de dicha redistribución.

Pareciera contradictorio, pero los grandes actores de la Nación -Estado, partidos políticos, sociedad civil- se encuentran envueltos en un círculo vicioso de mutua legitimación de la dominación. Una patología política. La sociedad civil, con su pasividad consiente, legitima la dominación del Estado y los partidos políticos sobre sí misma; el Estado legitima la intermediación de los partidos en el despliegue de su dominación y los partidos (que colonizan el poder), dan continuidad a la dominación del Estado sobre la sociedad. ¿A quien se acude para destrabar este juego?

## ¿Qué ha pasado en los últimos años del “programa democrático”?

Sobre si la democracia -con todos sus defectos-, sobrevive o no en Venezuela, en lo que puede considerarse una nueva época política que transcurre entre 1999 hasta la fecha, es un asunto muy controversial y que, por lo pronto, no corresponde dilucidar en esta ponencia. No obstante, sí es posible establecer algunos aspectos fundamentales de la relación Estado-sociedad civil durante este período.

En primer lugar, se puede afirmar con propiedad que la relación asimétrica de dominación a favor del Estado persiste. Quizá agravada en ciertos aspectos.

Por otra parte, los recursos con los cuales “tradicionalmente” ha contado el Estado para reprimir al ciudadano durante estas décadas del programa democrático continúan siendo los mismos y, se puede decir, que el uso de algunos de éstos, como el monopolio de la coacción y la fuerza, así como de la renta petrolera, se ha agudizado en su uso.

El primer factor -fuerzas militares y los organismos de seguridad e inteligencia-, ha sido totalmente influenciado, como organización burocrática, por la concepción partidista del Estado con relación a la administración “pública” y su visión estatista de la sociedad.<sup>3</sup> En cuanto a la renta petrolera, se ha potenciado su efectividad como instrumento de dominación, dado el notable aumento de los precios internacionales del petróleo, en varias oportunidades, durante los últimos años. Mientras mayores sean los ingresos fiscales petroleros (renta), mayores también serán las posibilidades de uso que esta “herramienta” proporciona al Estado.

Por otra parte, los partidos políticos oficialistas siguen jugando el rol de intermediarios entre la sociedad y el Estado. Mientras que los partidos de oposición pugnan por sustituir a los oficialistas, en algún momento, en ese mismo rol.

Por su parte el ciudadano, ante una renta petrolera creciente -más recursos para repartir-, continúa consintiendo la dominación estatal, bien por coacción, bien por la seductora posibilidad de los beneficios que pudiera aportarle una “tajada del pastel”, si la renta lo alcanzara.

---

<sup>3</sup> Cuando hablamos de una concepción partidista de la administración “pública”, nos referimos a que tradicionalmente en Venezuela el partido político o la coalición de partidos que logra alcanzar el poder político nacional, siempre pretende que la población, o buena parte de ella, se vuelva militante del partido. Que en todos los sectores de la Nación haya expresión del partido, la cual monopolice la actividad o luche la preeminencia en ese ámbito con otros rivales políticos o partidistas. El partido de gobierno aspira que la sociedad venezolana entera sea su militancia. No se conforma con “conducir” al Estado según su credo e intereses partidistas, o sea “partidizando” el Estado; sino que pretende “partidizar” a la sociedad civil. Esto se torna viable en la medida que el Estado delega en el partido o partidos de gobierno la condición de intermediario entre la sociedad y los beneficios del todopoderoso: ¿Quieres empleo, contratos, créditos, privilegios, etc.? ¿dónde está la recomendación del partido?

## Consecuencias económicas del rentismo petrolero

Desde la primera cuarta parte del siglo XX, hasta el presente, ningún hecho ha sido más proverbial, influyente y significativo para la totalidad de la vida de la Nación que el petróleo. Ha sido el signo y el símbolo de una ilusoria prosperidad; y a su vez ha sido el principal factor de la construcción de una arquitectura política, sociocultural y económica para la perpetuación de la dominación y la pobreza. Paradójicamente, la ingente cantidad de recursos económicos que se han generado, por ya casi cien años de explotación petrolera, no han servido para hacer de Venezuela un país desarrollado en instituciones proclives a las libertades y en su calidad de vida.

El histórico monopolio de la propiedad del Estado sobre los yacimientos de hidrocarburos y la administración de la renta petrolera, ha configurado un tipo de economía improductiva, de escaso desarrollo industrial -salvo en el ámbito petrolero-, y de muy poca capacidad de innovación. Este último aspecto es una de las variables fundamentales que ha permitido a otras sociedades y naciones dar el "salto cuántico" hacia el desarrollo. Acompañado esto con una institucionalidad que la promueva.

El Estado venezolano se ha reservado el monopolio de las actividades económicas que, hasta ahora, son mundialmente más rentables: la cadena de valor de los hidrocarburos, la transformación de materias primas provenientes de las minas de minerales (industria metalúrgica), y los grandes desarrollos termo e hidroeléctricos. Los particulares, especialmente los nacionales venezolanos, han visto siempre limitada y condicionada su participación en estos ámbitos.

En tal sentido se podría decir que entre las consecuencias económicas negativas más relevantes del rentismo petrolero encontramos:

- Concentración, en manos del Estado, de las mayores fuentes susceptibles de generar riqueza, confiriéndole un poder económico que lo coloca, superlativamente, por encima de la sociedad. Las posibilidades de relaciones más simétricas se reducen.
- Desarrollo, con matices según distintos momentos históricos, de un capitalismo de Estado que le ha permitido a éste participar en prácticamente cualquier actividad económica, aún cuando no aporte genuinos beneficios a la Nación.
- La dinámica económica del país y sus posibilidades de desarrollo en este ámbito, quedan sujetas a la concepción que el Estado -en realidad el partido conquistador y colonizador de turno-, tenga de la economía y a la calidad de su desempeño como principal agente económico. En este sentido, la calidad del desempeño económico de la sociedad civil resulta inútil para apalancar el crecimiento de la riqueza nacional.

- La amplia participación del Estado en la economía reduce la iniciativa privada, el desarrollo de nuevas capacidades para la generación de riqueza, la innovación y el lucro ético de la sociedad civil.
- Históricamente, el gasto del Estado se ha orientado, en buena medida, hacia su propio crecimiento sin calidad, ni de gestión ni en beneficios para quienes emplea. La concepción estatista que desde el Estado se ha tenido de la Nación, ha conllevado a un crecimiento sustancial de su personal, un aumento exponencial de las demandas por mejores salarios y beneficios y una incapacidad manifiesta para satisfacerlas.
- El desempeño empresarial del Estado ha tenido, hasta ahora, resultados predominantemente negativos. La mayoría de las empresas estatales tienen balances financieros insatisfactorios, requieren de altas dosis de subsidios, carecen de cultura de costos, planificación de la inversión para la expansión y utilidades netas inexistentes o precarias.

## **Propuestas de cambio: El Estado al servicio de la ciudadanía**

Históricamente -y hasta el presente- las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en Venezuela han sido sustancialmente asimétricas, tanto en lo político como en lo económico.

El Estado ha contado con todos los recursos -incluyendo al ciudadano mismo- para ejercer el poder político más allá de sus competencias, dentro de un marco institucional que ha pretendido ser republicano, desde la misma gesta emancipadora; y democrático, desde la segunda mitad del siglo XX. También ha contado con esos mismos recursos para monopolizar la explotación de las principales fuentes de riqueza de la Nación y administrar discrecionalmente los beneficios derivados de ésta.

Los avances que ha tenido la Nación en materia de instituciones promotoras de la libertad cívica a lo largo de los últimos doscientos años de pretendida vida política republicana, y los progresos en términos de desarrollo económico resultan, a la luz de la realidad de otras naciones con menores recursos que los nuestros, insuficientes e inaceptables.

En tal sentido, es imprescindible e inaplazable realizar un conjunto de cambios de los paradigmas político y económico predominantes y que signan el comportamiento del Estado y de la sociedad civil.

En el ámbito político, se propone redimensionar la condición republicana del Estado, lo cual implica **una estructura y acción gubernamentales imparciales** para poder garantizar su **condición de genuinamente público**. Esto también disminuye las posibilidades de la **"privatización"** del Estado, cuando quienes lo administran orientan sus acciones hacia la satisfacción de intereses partidistas, de clase o grupo. Sin aspirar a la utopía de la imparcialidad absoluta del Estado, se pretenden, al menos, niveles considerables de ésta. Adicionalmente se requiere:

- Trascender la “ilusión” normativa de la división de poderes hacia una realidad genuina (normativa y fáctica) en la cual éstos actúen como pesos, contrapesos y frenos a fin de limitar sus respectivos poderes en relación a sus acciones sobre la sociedad y la ciudadanía.
- Fomentar un tipo de libertad cívica como no-dominación que permita: ausencia de incertidumbre, ausencia de necesidad de deferencia estratégica frente a los poderosos y la ausencia de subordinación social a otros.<sup>4</sup> Es el paso del **Estado totalitario o interventor**, al **Estado regulador**.
- Empezar esfuerzos significativos por el mejoramiento de la capacidad de gestión pública, con la incorporación de prácticas administrativas y gerenciales que trasciendan la predominante intencionalidad política, partidista y electoral. Es decir, no se trata de que el Estado gestione la generación de bienes y servicios públicos (hasta ahora deficientemente) para favorecer los fines electorales -mientras haya elecciones- sino para satisfacer -sin tendencias partidistas de por medio- las necesidades de la población. Aquellas necesidades cuya resolución el pueblo delega al Estado.
- Promover un gobierno genuinamente democrático que se sintonice con las características de un tipo de Estado republicano.

En síntesis, todo lo antes expuesto como pertinente para superar las patologías políticas que aquejan a la Nación, apunta hacia la asunción de un nuevo paradigma político en cuanto a la concepción, estructura y gestión del Estado y el gobierno que podríamos llamar **Republicanismo Democrático**. Pero para que esta nueva concepción política del Estado y el gobierno sean posibles, se requieren también cambios en el ámbito de la concepción económica.

Así las cosas, en el ámbito económico y en sintonía con una propuesta política de **Republicanismo Democrático**, también se hace pertinente un conjunto de cambios paradigmáticos en cuanto a la concepción de la economía y a la participación de la sociedad civil, así como en lo relativo a la concepción del rol económico del Estado dentro de la estructura económica nacional.

Se trata, entonces, de pasar de un **Estado rentista y capitalista** a un **Estado Político en sus competencias y acción económicas**, lo cual no niega sus posibilidades empresariales, pero las restringe a aquellos ámbitos –como el petrolero, por ejemplo-, donde su participación se considere estratégica.

Esto, sin duda, amerita también una transformación del paradigma tradicional del manejo de la renta petrolera.

Ante todo, la administración de la renta petrolera en Venezuela debe dejar de ser un proceso signado por la discrecionalidad del Estado (particularmente el Ejecutivo Nacional) o de un individuo. Deben desaparecer las “veredas” “subterfugios” o “atajos administrativos” para su manejo y debe erradicarse la influencia de fuerzas partidistas, sectarias, personalistas que conllevan inevitablemente a la

---

<sup>4</sup> Pettit, Philip: Republicanismo, Paidós, Barcelona, 2004, p. 353.

**privatización del Estado y de sus ingresos.** Todo ello, independientemente de las motivaciones o justificaciones, sinceras o no.<sup>5</sup>

Se debe pasar de la administración discrecional de la renta a una de carácter **institucional**. Para ello es conveniente que se tomen algunas medidas conceptuales como:

- Creación, con grado de autonomía, de una organización de naturaleza macroeconómica (parecida a los llamados fondos de estabilización macroeconómica), que sea depositaria de los ingresos fiscales petroleros.
- Cambio de los criterios para la formulación del Presupuesto Nacional. Se debe pasar de tener el precio internacional del petróleo como referencia, a una formulación presupuestaria basada en la disponibilidad anual de recursos en un fondo financiero macroeconómico creado para tales fines.
- La asignación de recursos para el presupuesto nacional anual, presentado por el Ejecutivo Nacional, por parte del fondo que administraría los ingresos fiscales, tendría que ser revisado y autorizado por otras instancias como el parlamento y la Contraloría General de la Nación.
- Creación, a partir de los recursos fiscales petroleros excedentarios, de un Fondo Transgeneracional, destinado a garantizar la seguridad social de las generaciones de venezolanos/as no nacidos/as.

Finalmente, una de las principales consecuencias de la institucionalización del manejo de la renta petrolera en Venezuela sería el surgimiento de una relación más equilibrada (y no desde la dominación) entre el Estado y la sociedad. Además de un uso verdaderamente público y generador de riqueza de la renta para toda la ciudadanía. Es en este contexto, **donde los venezolanos podrían empezar a conocer la verdadera libertad ciudadana, la de la no-dominación.**<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Gamardo, Alcides: Las Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Capitalismo Rentístico Venezolano, Ildis, 2010, en [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

<sup>6</sup> Ibid.

## Anexos

### Notas sobre los aspectos más relevantes de la ponencia

- Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en Venezuela han sido siempre asimétricas, de dominación por parte del Estado. Para ello, el Estado ha contado en cada época histórica con las “herramientas” o recursos para ejercer dicha dominación.
- Durante el siglo XIX, después del proceso independentista, el Gobierno Nacional contaba con la fuerza militar y con los escasos ingresos fiscales que proporcionaban las exportaciones de productos agrícolas para dominar a la sociedad.
- El periodo “gomecista”, por su carácter dictatorial, hace más explícita la dominación del Estado sobre la sociedad y el ciudadano; para ello, a los recursos que detentaban gobiernos anteriores, se les suma, partir de 1917-1920, una renta petrolera que paulatinamente se fue haciendo más y más significativa.
- Dado que durante la dictadura de Gómez, el Estado se esforzó fundamentalmente en gastar la renta petrolera en su propio fortalecimiento y en el crecimiento de los patrimonios personales del caudillo y su círculo de allegados, la sociedad no tenía mucho a que aspirar en términos de recibir beneficios adicionales del gasto público.
- Los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita, considerados de transición entre el “gomecismo” y el primer intento democrático -conocido como el Trienio Adeco (1945-1948)- también dieron continuidad a relaciones de dominación con respecto a la sociedad civil, desde (al igual que Gómez), la óptica del paradigma positivista.
- El llamado Trienio Adeco representó, posiblemente, la primera versión del conjunto de ideas democráticas (programa democrático) concretadas en gobierno. Fue el germen del proceso de transformación democrática de la Nación, que recomenzaría con el fin de la dictadura militar que gobernó entre 1948 y 1958, y del surgimiento de un nuevo esquema de dominación de la sociedad civil por parte del Estado conformado por los recursos tradicionales: monopolio de la coacción y la fuerza -se puede hablar en esos términos porque ya hay Estado consolidado y una sola fuerza militar dependiente de éste-, y la renta petrolera (o el negocio propio del Estado). A esto se suma la acción populista de los gobiernos al hacerle creer a la población que la renta petrolera “es del pueblo” y el ciudadano mismo se convierte en agente a favor de la dominación cuando la consiente con la esperanza de recibir los beneficios de la renta petrolera.
- Los recursos del Estado para ejercer relaciones de dominación con la sociedad civil durante el periodo democrático entre 1959 y 1999, se mantendrán posteriormente durante el actual gobierno de Hugo Chávez,

solamente que más acentuados en términos de su uso y manejo. Adicionalmente se puede citar la reaparición del ingrediente **autoritario**, el cual se creía erradicado del sistema político venezolano desde la caída de la última dictadura militar en 1958.

- Se está en presencia de un **neo autoritarismo** que utiliza, hábilmente, las formas de la democracia -elecciones, separación de poderes (de manera ilusoria), alternabilidad, etc.- para crear una fachada a la verdadera gestión de gobierno que es autoritaria.
- Los instrumentos de dominación que históricamente ha utilizado el Estado venezolano para ejercer la dominación sobre la ciudadanía, hace pensar que, en realidad, el **Estado venezolano nunca ha sido genuinamente público**, sino que siempre ha sido conquistado y colonizado por personalidades, grupos, clases o partidos que han puesto sus recursos a su servicio, lo cual lo convierte en un **Estado privatizado**.
- Los partidos políticos han asumido, hasta ahora, un rol de **agentes para la conquista y colonización del Estado y como intermediarios entre el ciudadano y éste**, para que la sociedad civil puede recibir parte de los beneficios que genera la renta petrolera.
- La posibilidad de “destrabar” el “juego” pernicioso de dominación por parte del Estado sobre la sociedad y el ciudadano, pasa necesariamente por un cambio de paradigma político y económico en cuanto a la concepción del Estado.

## Propuestas

- En lo político se podría migrar a una nueva concepción desde el **Republicanismo Democrático**, lo cual implica un tipo de Estado genuinamente republicano, que promueva la libertad del ciudadano como no dominación, de condición Federal -parlamento bicameral, autonomías regionales-, que rescate la separación normativa y fáctica de poderes y el reconocimiento expreso de la propiedad privada. Asociado a un gobierno de tipo democrático -elecciones periódicas, alternabilidad, etc.-.
- En lo económico se requiere un cambio radical en la concepción económica del Estado y en la concepción relativa al manejo de la renta petrolera.
- Con relación a la concepción económica del Estado y su participación en la economía de la Nación, se requiere pasar de un Estado Rentista Capitalista a un **Estado Político**, lo cual implicaría: la reducción significativa de su participación empresarial y su restricción a aquellas actividades económicas que sean consideradas como estratégicas para la Nación; el mejoramiento de la calidad reguladora -no interventora- del Estado; el fortalecimiento de la arquitectura institucional favorable a la iniciativa privada -individual y colectiva-, a la innovación y a la investigación.

- Con respecto al manejo de la renta petrolera, se debe pasar de un manejo discrecional por parte del Ejecutivo Nacional, a uno **institucional** que implique, entre otras cosas: la creación de un fondo macroeconómico para el ahorro de la renta; cambiar los criterios para la formulación del Presupuesto Nacional, basando el mismo en los gastos e inversión pública y en disponibilidad anual, y no en el precio internacional del petróleo; la creación de un fondo transgeneracional para el ahorro de los excedentes fiscales petroleros a los fines de garantizar la seguridad social de las generaciones de venezolanos/as no nacidos/as.

**Recursos utilizados por el Estado para ejercer su dominio sobre la sociedad, en diversos períodos históricos (Resumen)**

<b>Periodo</b>	<b>Recursos disponibles</b>	<b>Tipo de entidad gubernamental</b>	<b>Programa político</b>
1830-1908	Fuerza militar, ingresos fiscales, manejo de la legalidad	Gobierno Nacional	Liberal
1908-1935	Fuerza militar, ingresos fiscales no petroleros, <b>renta petrolera</b> , manejo de la legalidad	Estado (Gobierno Nacional)	Positivista
1936-1945	Fuerza militar, ingresos fiscales no petroleros, renta petrolera, manejo de la legalidad.	Estado-Gobierno Nacional	Positivista
1945-1948	Fuerza militar, ingresos fiscales no petroleros, renta petrolera, manejo de la legalidad, <b>partidos políticos.</b>	Estado-Gobierno Nacional	Democrático
1948-1959	Fuerza militar, ingresos fiscales no petroleros, renta petrolera, manejo de la legalidad.	Estado	
1959-1999	Fuerza militar, ingresos fiscales no petroleros, renta petrolera, manejo de la legalidad, <b>partidos políticos, ciudadano.</b>	Estado-Gobierno Nacional	Democrático
1999-2011	Fuerza militar, ingresos fiscales no petroleros, renta petrolera, manejo de la legalidad, <b>partidos políticos, ciudadano</b>	Estado-Gobierno Nacional	Democrático/autoritario