

Coordinadora

Mercedes Pulido de Briceño

seminario

gobernabilidad democrática

análisis y
propuestas
para la
acción



PNUD
UCAB

CARACAS
1966



© UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
Montalbán. La Vega. Apartado 20.332
Caracas 1020. Venezuela.

Diagramación y Portada:
Publicaciones UCAB

Impresión:
Litografía Litotrampa C.A.



ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL ESTADO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Alberto Quirós Corradi

Para mí el nudo crítico fundamental del cual se derivan todos los otros nudos críticos que afectan la gobernabilidad bajo la democracia, y la eficiencia del Estado, está en la presencia de lo que algunos hemos definido como el Petro-Estado.

La naturaleza del Petro-Estado ha creado un Estado sin verdaderas instituciones, dado entre otras características, a su condición de gran distribuidor de la riqueza nacional, por ser el dueño del recurso petrolero, su explotador y su operador, el receptor de la renta y la regalía y el recolector de los impuestos que genera el negocio de los hidrocarburos en Venezuela. Por ser un país monoprodutor, esto convierte al Estado, como ya se ha dicho, en "Gran Distribuidor" de la mayor parte de la riqueza nacional y creados de una sociedad que pensó que podía vivir gratis para siempre.

Esto —entre otras cosas— produjo en la sociedad una aversión al conflicto y la convicción de que el Estado era quien "solucionaba" todo. El consenso se polarizaba en la voluntad del Estado. Esto ha resultado en que se mire al conflicto como algo pernicioso para la tranquilidad social, y no como algo necesario para determinar los poderes relativos de los diferentes sectores de la sociedad. El problema que se le presenta ahora al Estado es que, al perder la renta, pierde también el monopolio distributivo que esa renta le proporcionaba. Al tener el Estado que exigirle a otros sectores de la sociedad su cuota para para financiarse, tendrá también que delegarles parte del poder que le generaba el control del mecanismo distribuidor. Es prácticamente imposible para un Estado "normal", continuar siendo el canal distributivo de todas las riquezas que ahora, ni genera, ni controla.

Dentro de una sociedad que lo recibe todo del Estado, no es fácil que se desarrollen las instituciones civiles que se desarrollan en otros países, donde el sector privado y todos los ciudadanos, están acostumbrados a generar, con su trabajo, gran parte de la riqueza nacional. Ello le da oportunidad de crear instituciones fuertes y representativas que pueden negociar de frente y en igualdad de condiciones con el Gobierno, todos los aspectos de una sociedad

que afecten al bien común. No es ese el caso de Venezuela. El Petro-Estado creó en lo político una "democracia pactada" que en lugar de desarrollar una democracia madura, a la cual se le deben deberes y obligaciones a cambio de servicios, creó un Estado al cual se le vio como a una máquina de dispensar favores. Y los favores mayores, se los reservaron a una élite política complaciente, que aún en su oposiciónista, no hacía sino expresar desacuerdos en público, solamente para cobrar sus cuotas económicas y políticas en privado. También fue en el fondo, el gran sostén de una farsa democrática, donde las élites políticas a la larga no representaban a una masa empresarial dependiente de la política oficial, y los organismos sindicales, cómodos y corruptos, menos y menos representaban a los trabajadores. Ahora que el Petróleo ha dejado de ser, por lo menos parcialmente, a través del Petro-Estado, el Gran Distribuidor Nacional, el Estado pretende solucionar los problemas, mediante pactos institucionales que sólo son posibles ante la presencia de instituciones legítimas y representativas de lo que pretenden representar. Lamentablemente, y hay que repetirlo, el estamento político, ni representa, ni conoce las aspiraciones populares. Las organizaciones sindicales, ni representan, ni conocen las necesidades y aspiraciones de una masa laboral, cuya composición se diferencia, cada vez más de sus supuestos líderes y, el capital organizado en Fedecámaras, con la excepción de algunas organizaciones empresariales, de carácter regional, tampoco representa a cierto empresariado emergente que ha modernizado sus estructuras y su manera de pensar, bastante antes de que el Estado y otras instituciones se hayan preparado para actuar dentro de las actuales circunstancias nacionales e internacionales.

Además, el Petro-Estado tiene otras características que dificultan el tránsito hacia la modernidad:

- Su rasgo estructural es el **desequilibrio fiscal**. No puede aumentar los ingresos, ante la baja del ingreso petrolero (no ha diversificado la economía). Ni puede, y es lo más grave, disminuir sus gastos, porque éstos forman parte del tejido estructural que soporta su propia naturaleza. Sería demasiado pedir que los beneficiarios del sistema y, de hecho, sus administradores, no sólo **entendieran** que ha llegado el final de su hegemonía, sino que además, fuesen su propio pelotón de fusilamiento.
- Es un **Aparato Rentista**. En Venezuela, la contribución rentista del petróleo ha disminuido considerablemente. Lo que esto significa es que el aparato del Estado rentista se desarticuló y el bien que producía la renta, dejó de producirla, y ahora se acerca progresivamente a tener la **rentabilidad** esperada de operaciones industriales "normales".

El resultado es que ya el Estado, privado de la renta que le producía el petróleo, no puede seguirse comportando como un Petro-Estado. Ni puede tampoco, como ya hemos dicho, ser el brazo ejecutor de su propio cambio.

- **El Petro-Estado es estructuralmente incapaz de hacer los ajustes necesarios para solucionar la crisis endémica, propia de los países que dependen de un solo bien (“El Mal Holandés”).** Las artificialidades económicas y políticas creadas por el Petro-Estado adquirieron personalidad, poder y dimensión propia. Son parte del tejido social que defiende y se resiste al cambio. Por eso se hizo vulnerable. Congeló los arreglos políticos, lo cual lo dejó sin preparación alguna para administrar y sobrevivir a los cambios del entorno. Los partidos y las instituciones, hijos de los arreglos del Petro-Estado, lucharán para proteger y conservar sus privilegios, dentro de un entorno diferente.

La abundancia, resultado de la renta petrolera, creó la filosofía de la impunidad, no sólo en el terreno de su sospechosa moralidad, sino en la creencia de que el petróleo podía pagar todas las cuentas de la locura y la continua irresponsabilidad. La combinación de sus pérdidas operativas y compromisos financieros desangraron al Estado. Pero, ni aún con el desastre mirándole a la cara, pudo el Estado reaccionar implantando mecanismos de cambio. En su lugar, siguió estirando la “arruga” en busca de tiempos mejores. Aún ahora, pareciera que el Estado se empeña en no reaccionar ante las señales que le envían diariamente los mercados financieros. La privatización está paralizada. La Apertura Petrolera es un paso positivo pero no quiere aprovecharse como “palanca” para reestructurar al Petro-Estado. Y lo que no queremos aceptar es que el Estado, tal como opera hoy, no puede presidir sobre un cambio exitoso. Privatización y Apertura Petrolera representan, en el fondo, la extensión de la vieja estrategia del Petro-Estado, de buscar recursos adicionales para solucionar la crisis. El problema nacional no es de recursos. Esos los tenemos. El problema nacional es de construir un nuevo Estado que pueda hacer más con menos en lo relacionado con el gasto público. Debe —además— buscar fórmulas para crear mecanismos de distribución del ingreso nacional, que le lleguen a la población sin pasar primero por el peaje de la “unidad del tesoro”. Si fuera necesario, distribuyéndole gratuitamente a la población Certificados de Participación en P.D.V.S.A., o de Fondos Colectivos constituidos por las acciones de P.D.V.S.A. y de otras empresas, como las de Guayana. Y eso sería mucho más eficiente que continuar con un Estado propietario de los bienes públicos. Es decir, los bienes de todos nosotros.

Los otros dos nudos “críticos” son: “la fragilidad institucional”, en alguna forma ya descrita como derivada del Petro-Estado y “la desigualdad social” que refleja, como pocas consecuencias, el desastroso resultado que ha tenido como “Gran Distribuidor” monopolístico de la riqueza nacional el Petro-Estado.

los aspectos más resaltantes de mis comentarios, sobre los tres nudos críticos ya descritos, divididos en el “qué”, el “cómo” y “quiénes”, se describen a continuación como una guía para apoyar el análisis sobre la eficiencia del Estado y la gobernabilidad dentro de un sistema democrático.

ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DEL ESTADO Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

I. Identifique tres nudos críticos que impidan el logro de una mayor eficiencia del Estado en relación a la Gobernabilidad Democrática.

QUÉ

a) Nuestra condición de Petro-Estado

Un Estado propietario de un recurso natural muy rentable (petróleo) desarrolló un modelo de gobierno (gran distribuidor de las riquezas naturales) que acostumbró a los ciudadanos a esperar la solución de todos sus problemas (paternalismo) sin desarrollar un modelo social orientado a la productividad.

b) La fragilidad institucional

Dentro de una sociedad que lo recibe todo del Estado, es muy difícil desarrollar instituciones civiles fuertes donde el sector privado y todos los ciudadanos están acostumbrados a generar, con su trabajo, gran parte de la riqueza nacional. El Petro-Estado castró a las instituciones ortodoxas y no les permitió desarrollarse para que representaran a quienes debían representar: ni a empresarios ni a trabajadores, ni a los ciudadanos a través de la representación política.

c) La desigualdad social

Las causas son:

- El estado distribuidor, como ya se ha analizado.
- La ausencia de un sistema educativo
- Las políticas económicas del Estado

II. Identifique tres acciones y transformaciones necesarias para resolver cada uno de los nudos críticos señalados

CÓMO

a) nuestra condición de Petro-Estado

1. Modificar el concepto de propiedad estatal del subsuelo. Pasar del "dominio público" (del Estado) al "dominio común" (de la comunidad). Es decir, de nosotros.
2. Estimular la participación masiva en las actividades y proyectos petroleros (nacionalización). Estudiar creación de fondos petroleros y de otras empresas del Estado con certificados de participación distribuidos gratuitamente entre los venezolanos.
3. Usar las regalías petroleras (y otras) para crear fondos de propósitos definidos: educación, salud, infraestructura, pequeña y mediana industria, etc.

III. En cada acción y transformación señalada, identifique los principales actores sociales concretos que usted considera le corresponde o deben hacer un aporte significativo.

QUIÉNES

a) Nuestra condición de Petro-Estado

1. La sociedad civil y sus instituciones organizadas mediante la utilización inteligente de los mecanismos de presión propios de toda democracia: i) uso racional del voto; ii) campañas de opinión pública; iii) visibilidad organizativa ante el sector político (Gobierno y oposición); iv) formación de un nuevo liderazgo.

2. Los partidos políticos. Bien mediante evolución modernizadora de los existentes o la creación de nuevas agrupaciones políticas consecuencia de la nueva estrategia de la sociedad civil (ver 1).

3. Los poderes públicos. Ejecutivo, para proponer cambios. Legislativo, para crear marco legal apropiado donde puedan insertarse los nuevos objetivos. Judicial, para profesionalizar la administración de justicia y ser el árbitro creíble de los conflictos inevitables entre los sectores de la nueva sociedad.

b) La fragilidad institucional

CÓMO

1. Educar a la población sobre los beneficios de crear asociaciones e instituciones legítimas y representativas (educación comunitaria, escuela de vecinos).

2. Definir y reforzar identidad y actividades de instituciones críticas: sindicatos y empresarios.

3. Definir dos roles institucionales críticos:

i) Iglesias: para participar activamente en reforzar y diseminar valores éticos y morales de la sociedad (rescate).

ii) Fuerzas Armadas: Para aceptar "de verdad" subordinación al poder civil (una institución percibida como capaz de imponer por la fuerza sus criterios sobre las demás instituciones debilita y atrasa el crecimiento institucional).

QUIÉNES

b) La fragilidad institucional

1. Las comunidades organizadas, la regionalización administrativa y operativa (definir).

2. El Poder Ejecutivo. Para definir los objetivos. El Legislativo para proveer el marco legal. El Judicial para la correcta administración de la justicia.

3. La Iglesia. Ella misma. Las Fuerzas Armadas. Ellos mismos.

c) La desigualdad social

CÓMO

1. Modificar y modernizar el sistema educativo. Educación para el Trabajo. Educación ciudadana.

2. Darle acceso directo a los ciudadanos, al dinero petrolero para que por su propio esfuerzo lo transformen en riqueza.

3. Crear una economía abierta y competitiva

c) La desigualdad social

CÓMO

1. El Estado y las comunidades

2. Los partidos políticos y el Poder Legislativo

3. El Estado y el sector privado

LAS DUDAS

· La causa:

- El Petro-Estado. Pero otros países presentan problemas similares sin ser petro-estado.

- El militarismo. Ha sido endémico en casi todos los países de la América Latina.

- La democracia. Pero las dictaduras tampoco han solucionado los problemas sociales, económicos y políticos del subcontinente (¿Chile?).

(Estas tres causas señaladas arriba de ser importantes podrían ser atacables y corregibles)

- La herencia española. ¿La conquista? ¿las revoluciones? ¿el marco legal?

- La religión católica. ¿El contraste con la "ética protestante"?

(Estas dos últimas posibles causas requerirían para superarlas, por ser de naturaleza cultural, de un largo período de reeducación ciudadana).

La gran pregunta

¿Cuáles son las causas comunes que se pueden identificar en los países de América Latina que los han llevado al subdesarrollo donde están y dificultado su evolución hacia sociedades modernas? Esto amerita mayores discusiones.

DISCUSIÓN

Miguel Nucete: señala que los nudos críticos serían tres: la baja capacidad gerencial del Estado; un Estado que está congestionado (está haciendo demasiadas cosas que no le corresponden), y un excesivo centralismo por parte del Estado.

Eddo Polesel: hay que introducir un cambio en el ingreso individual, que se vea como resultado del trabajo y no como un derecho adquirido; hacer entender que cada uno debe producir su ingreso individual. El consenso es necesario, pero se debe comenzar por disenso para que se pueda discernir, ya que el consenso no es un punto de partida sino un punto de llegada. Considera que la fragilidad de las instituciones es responsabilidad de la política pública. Tenemos que decidir qué tipo de sociedad queremos crear: una que se base en el trabajo y la disciplina o en el petróleo. Si la sociedad no es una que progrese en base al trabajo la gente no se va a dedicar al estudio. ¿Economía abierta? Venezuela no tiene capacidad de competir en el mercado internacional; es necesario definir qué clase de desarrollo económico queremos; hay que ponerse de acuerdo en cómo desarrollar la economía.

Almirante Elías Daniels: ha habido un temor infundado ante las fuerzas armadas. Los sucesos del 27 de febrero y del 4 de febrero era un grupo muy pequeño de personas bien intencionadas con malos procedimientos, el caso del 27 de noviembre era un grupo grande con malas intenciones y malos procedimientos. Hay que analizar los sistemas de valores de la institución militar que actualmente está desestabilizada y eso genera ingobernabilidad. La institución militar a partir de 1992 no supo ser moderada por la dirigencia política. El sistema de valores que cohesiona la estructura está erosionado. Hay un nivel de satisfacciones individuales que necesita un militar, los niveles perceptivos, de expectativas se incrementan peligrosamente a partir de 1992.

- El nivel de percepción de la soberanía: aquellas cosas que afectan la seguridad de la nación; tiene dos aspectos conflictivos: los límites territoriales (problemas con Colombia y Guayana Esequiba) y los recursos naturales.
- El nivel de la percepción de la moral militar, son las expectativas y aspiraciones sobre cómo se ejecutan las políticas de promoción, ascensos y asignación de recursos.
- La insatisfacción en estas áreas crea inestabilidad en las Fuerzas Armadas, lo cual tiene dos consecuencias: no acatar la autoridad civil y desunión dentro de la institución militar.

Heinz Sonntag: petro-estado ha habido en toda América Latina, así que es otra la causa de la ingobernabilidad. Sostiene que la razón es que aquí el Estado nace antes de la sociedad y de la nación y esa separación jamás se ha superado en términos de la conciencia colectiva. Le sorprende de Quirós en su ponencia, mencionara al Estado entre los actores para solucionar los nudos críticos: ¿cuál Estado?, el petro-estado o es otro estado. Le parece importante lo que señala Daniels sobre el sentido de pertenencia de la persona a la institución, ya que uno de los grandes problemas es una falta de sentido de pertenencia y esto tiene que ver inmediatamente con el Estado, con la separación entre Estado y sociedad; en aquellos países en que no existe esa separación el ciudadano se reconoce, se identifica con el Estado.

Imelda Cisneros: da la sensación de que los nudos críticos están bastante claros y existen muchas acciones, pero el problema es que no existen actores capacitados para realizar las transformaciones necesarias. Se trata de procesos a muy largo plazo porque tienen que modificarse actitudes en la población y no hay quien quiera involucrarse en esto; se han hecho transformaciones en lo macroeconómico, pero no se avanza en la creación de la conciencia ciudadana. Cree que el ámbito de actuación en lo económico del Estado tiene que ser aclarado: el Estado tiene que aclararse si es actor, promotor o facilitador; revisar qué es estratégico para el Estado. El centralismo es un problema, los grandes cambios se están llevando a cabo en lo regional y local.

Victorino Márquez: considera como nudo crítico que el marco legal para la administración pública se haya convertido en una camisa de fuerza; hay que definir cuáles son las normas que necesitamos.

Luis Pedro España: tiene problemas con el petro-estado porque no está de acuerdo en que el Estado sea ineficiente por tener excedentes, eso resulta más bien contradictorio. El nudo crítico es el agotamiento de un modelo de modernización que estaba basado en la distribución del ingreso petrolero en la sociedad. Este proyecto ha dejado de ser exitoso porque el Estado perdió el rumbo de la modernización y no han aparecido otros actores que hagan contrapeso. Las acciones no se relacionan únicamente con el régimen de propiedad de los yacimientos. La definición de los actores pasa por activar los sistemas de contrapeso del Estado: el sector privado y el ciudadano.

Diego Bautista Urbaneja: la causa de la ineficiencia del Estado depende del nivel de agregación o detalle que se quiera dar a las explicaciones. Le angustia también la ausencia de actores. Ha habido un deterioro institucional (antes había más instituciones, ahora hay más oficinas). Considera que existe algo que podríamos llamar un pre-nudo y es que la sociedad venezolana tiene

una relación culpable con su fuente de ingresos (el petróleo); nunca hemos hecho las paces con el hecho de que somos un país petrolero. Existen otros nudos que están en la centralización y la congestión del Estado.

César Olarte: la gobernabilidad no es un fin en sí misma. Resumiría las acciones en la modernización y la racionalización del Estado; precisar su estructura, límites, definir la Venezuela que queremos. Considera una utopía la propuesta de quitar la propiedad del petróleo al Estado y dársela a la sociedad; se cae en una especie de maniqueísmo simplista y en buscar fórmulas mágicas; es una teoría de ave fénix el creer que derrumbando al Estado podemos construir uno mejor. No tenemos humildad para asumir el debate, nos falta autocrítica. La culpa no es del petróleo (lo coyuntural, lo externo); nos falta valor para decir que lo que ha ocurrido es el fracaso del liderazgo venezolano de los últimos 30 ó 40 años y para poder abandonar esta anomia y abordar el camino de la gobernabilidad hay que empezar por admitir la propia culpa y dejar de decir "yo no fui". Hay que buscar un consenso básico para que formalicen una agenda de trabajo; hay que sacar del debate planteamientos que generen rechazos para que las conclusiones sean útiles.

Juan Rivas: está de acuerdo en que Venezuela no es Caracas; hay que trabar en lo que se percibe como sentir del hombre de la calle. Pensando en los nudos críticos, señalaría:

- El gran tamaño del Estado y su incapacidad para dar respuesta a las necesidades del ciudadano, que no tiene compromiso con las necesidades del ciudadano.
- No existe una clara concepción de lo local en la formulación de políticas para gobernar más eficientemente.
- La complejidad de los procesos burocráticos.
- La escasa o nula información del ciudadano.
- El nivel de discrecionalidad en la aplicación de las normas.
- El vivir de operativos en vez de hacer lo que hay que hacer.

El Estado tiene que estar para resolver las necesidades básicas.

Caterina Valero: existe una cultura política pasiva que es producto del Estado; lo público ha sido entendido como una labor de los partidos políticos y todavía no está muy claro el ámbito de la sociedad civil que está emergiendo; es indispensable que la sociedad civil empiece a entender cuál es el *rol* para lo que es necesario redistribuirnos las tareas; debemos concebirnos cada uno como engranajes de un proceso global.

Noris Aguirre: es necesario aprender a asumir el riesgo de nuestra participación.

Laura Rojas: hay que llamar la atención sobre las acciones y los actores. El Estado se debe transformar a sí mismo; el cambio será posible en la medida en que sea posible la entrada de nuevas personas con nuevas ideas; la única manera es a través de la flexibilización de las normas para que sea posible la transformación de las instituciones, modernizar su marco de operación.

Miguel Nucete: apoya a Luis Pedro España en que el gran nudo crítico es que el modelo se agotó. El Estado no funciona porque tiene una muy baja capacidad gerencial, porque está congestionado y se maneja centralizadamente. Las acciones para superar esos nudos serían: la profesionalización de su personal, el descongestionamiento (concentrarse en sus funciones vitales) y la descentralización.

Katuska Di Eugenio: cree que es un discurso muy negativo; los problemas tienen que ser solucionables; le preocupa que no hay nada en los actores.

Aristóbulo Istúriz: estamos de acuerdo en que ha habido un colapso de la economía rentista y hay que saltar a una economía productiva, pero problema también es político y social; se requiere un nuevo modelo participativo, eso significa definir los actores. Hasta ahora hay ausencia de un modelo sustitutivo y hay que ponerse de acuerdo; los actores deberían ser todos los sectores. Hay un problema de estructura: es necesario definir el papel del Estado, qué es lo que debe permanecer, le parece simplista pretender eliminar al Estado para resolver los problemas.

Eddo Polesel: hay un país que nace y uno que muere; hay un liderazgo emergente en el sector privado con optimismo que debe ser impulsado. El sector privado también está fatigado y no tiene tiempo para ser competitivo sino para superar las dificultades; hay que recapitalizarlo. El cambio es un proceso, hay que visualizar las cosas que mueren y las que deben ser reformadas.

César Olarte: hay que potenciar al sector privado más que capitalizarlo.

Laura Rojas: no olvidarse de los medios de comunicación.

Imelda Cisneros: falta el ciudadano en todas estas consideraciones.

El concepto de Gobernabilidad se vincula a condiciones que de alguna manera facilitan la acción de las instituciones gubernamentales y la eficacia para lograr los objetivos de dicha acción. Por ello, hemos de identificar las grandes amenazas económicas, sociales, políticas y culturales que intervienen en la acción de gobernar.

El programa recoge los grandes temas que influyen en la Gobernabilidad Democrática, los cuales deben provocar una discusión y análisis que permita identificar las principales barreras, las vías para superarlas y los actores comprometidos en dicho proceso. Las ponencias han sido elaboradas como guías para orientar y enmarcar el tema de discusión.

Mercedes Pulido de Briceño



No me refiero a estabilidad política sólo como a la duración de un gobierno, a la existencia de un régimen establecido legítimamente o a la ausencia de un cambio estructural, hablo de *solidez social*: que cada sector sea consciente de su tarea y la asuma, comprendiendo que su aporte constituye un peldaño esencial para seguir escalando en el desarrollo. Eso, claro, deriva en el tema de la legitimidad. Si todos se sienten comprometidos e indispensables, todos apoyarán — y legitimarán — el proyecto del cual se sienten parte.

Seyrit Siegel

El tema de la Gobernabilidad Democrática no es sólo ni principalmente de interés académico y que pueda ser abordado sin urgencias.

La Gobernabilidad en muchos países latinoamericanos, entre ellos Venezuela, está en la calle. .../... De ahí la convicción de que hay que realizar cambios dentro de la democracia. Cambios que hagan más consciente el hecho de que las sociedades democráticas deben descansar en el pacto social expresado en una Constitución y que toda la población llamada a asumir el pacto y acatar las reglas del juego tenga que ver los beneficios colectivos y personales del mismo.

Luis Ugalde