

# Antecedentes del debilitamiento institucional en Venezuela durante el gobierno de Luis Herrera Campins

Desde la década de 1970, el sistema político venezolano ha experimentado una serie de desafíos que crearían tensión entre sus principales actores estratégicos.

La finalidad de este ensayo consiste en aportar una serie de evidencias de cómo el gobierno socialcristiano presidido por Luis Herrera Campos, entre los años 1979 a 1983, se caracterizó por la dificultad en darle continuidad a los compromisos y consensos desarrollados durante los primeros gobiernos de la etapa democrática.

**Palabras clave:** Gobernabilidad democrática, partidocracia, Pacto de Puntofijo, pacto de élites en Venezuela.

## Introducción

El sistema político surgido en el marco de la Constitución de 1961, transitaría por la renovación de las autoridades y una nueva alternancia en el manejo del gobierno al llegar a la Presidencia de la República el doctor Luis Herrera Campins (de ahora en adelante, LHC)<sup>1</sup>.

El mandato de LHC cargaría con la responsabilidad de consolidar el proceso político y de conducir, con el liderazgo del Estado venezolano basado en la industria petrolera, a promover el desarrollo defini-

I. Líder del Partido COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente). Nació en Acarigua, estado Portuguesa el 4 de mayo de 1925. Realizó sus estudios primarios en la Escuela Raimundo Andueza Palacios. Sus estudios secundarios se desarrollaron en el Instituto La Salle de Barquisimeto. Posteriormente ingresó a la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Fue fundador, en 1946, del Partido COPEI en el Estado Portuguesa y en 1948 fundó la Juventud Revolucionaria Copeyaná. Sin embargo, tuvo que suspender sus estudios en 1952 debido a su arresto y posterior confinamiento en la Cárcel Modelo de Caracas. Salió de la cárcel cuatro meses después para exiliarse entre 1952 a 1958. En ese lapso de tiempo, culminó sus estudios de derecho en la Universidad de Santiago de Compostela, España. Fue elegido diputado por el estado Lara en tres ocasiones entre 1959 y 1974 y fue electo senador en dos ocasiones. Fue electo como Presidente de la República el 3 de diciembre de 1979 y tomó posesión del cargo el 12 de marzo de 1979.

\*Coordinador del Depto. de Estudios Macroeconómicos. Universidad de Zulia.

eborgucci@yahoo.com

\*\*Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicos y Sociales de la Universidad de Zulia.

jifuenmayor@yahoo.com

tivo de la economía nacional. Este aspecto es de enorme trascendencia; por cuanto a la toma del poder del Estado venezolano por las fuerzas democráticas hay que añadir la nacionalización del petróleo en 1976. Es decir, el control de la industria petrolera estaría supeditado a las estrategias de aquella parte de la dirigencia política que ejercía funciones ejecutivas en el Estado venezolano. En consecuencia, lo económico, tanto en el plano petrolero como en el no petrolero, dependería de las relaciones de poder dentro de la clase dirigente venezolana, que ejercerá el control de la principal industria del país.

No obstante lo promisorio que se presentaba inicialmente el horizonte para este periodo constitucional, las dificultades de orden económico provenientes de la incapacidad del aparato productivo nacional y de la volatilidad del mercado internacional del petróleo crudo, someterían al sistema político y al económico a fuertes tensiones que, en su conjunto, determinarían un desempeño económico poco satisfactorio y el comienzo del debilitamiento de la capacidad del sistema político para atender la demanda por parte de los sectores organizados o no de la población.

La finalidad de este ensayo es aportar una serie de evidencias de cómo el gobierno socialcristiano presidido por LHC, entre los años 1979 a 1983, se caracterizó por la dificultad en darle continuidad a los compromisos y consensos desarrollados durante los primeros gobiernos de la etapa democrática.

A nuestro entender, estas dificultades comienzan por una serie de razones de carácter tanto político como económico de corto plazo, que exacerbaron las deficiencias del modelo de desarrollo rentístico basado en la materia prima petróleo (*commodity*) y en el pacto de elites configurado a principios de la década de los sesenta.

## El pacto de élites en Venezuela surgido a partir de 1958 y el modelo rentístico

---

Según Coppedge, “la gobernabilidad<sup>2</sup> es el grado en el que las relaciones entre actores estratégicos observan arreglos que son estables y mutuamente aceptables” (traducción nuestra) (1994: 40). Para este autor (1994), en los regímenes políticos en América Latina se presentan al menos tres tipos de actores estratégicos: 1) los actores del Estado, específicamente los militares (que incluyen a las fuerzas del orden público interno), la burocracia permanente y el gobierno (quienes mantienen, por el periodo constitucional correspondiente, la dirección del Estado); 2) algunos actores sociales de importancia como: la Iglesia católica, las asociaciones del sector privado, los sindicatos, los medios de información, los gremios empresariales del sector agrícola o los movimientos indígenas; 3) finalmente, los partidos políticos, que no actúan exclusivamente en el Estado o la sociedad, sino que intentan mediar entre ambos vía procesos electorales, formando parte de órganos del gobierno y representando a la sociedad civil en los cuerpos legislativos nacionales, estadales o municipales.

Por más de 70 años, la economía venezolana se ha caracterizado principalmente por una lógica de acumulación sustentada en la producción y la exportación de petróleo y entre los años cincuenta y finales de la década de los setenta por un esquema de sustitución de importaciones (Méndez, 1997). Con el gobierno de LHC se abandonó la sustitución de importaciones y se fue pasando progresivamente de un Estado intervencionista a uno de corte más liberal (Méndez, 1997). Sin embargo, la economía venezolana se encuadra dentro de lo que Apter (1974) denominó una economía de

---

2. “Governability is the degree to which relations among these strategic actor observe arrangements that are stable and mutually acceptable”

crecimiento derivado y no de modernización innovadora, como consecuencia de la asignación de conocimientos adquiridos y aplicados a una ingeniería industrial diversificada. Así, nuestra industrialización y el crecimiento en el largo plazo dependen de la dinámica económica de las naciones industrializadas por su demanda del *commodity*.

Ahora bien, durante la década de los años setenta, el escenario político venezolano estuvo dominado por el Partido Acción Democrática (en adelante, AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (en adelante COPEI).

Las reglas del juego del modelo de democracia implantado en Venezuela a partir de 1958 se han centrado en los denominados pactos o conciliaciones de élites (Rey, 1991), comunidades políticas o *advocacy coalitions* (Deubel, 2006) o coaliciones distributivas (Méndez, 1997), y su fórmula, según Coppedge (1994), contiene los siguientes componentes: 1) representación inclusiva, ya que representaban entre 1973 y 1988 80% del Congreso de la República y 90% del voto presidencial (Coppedge, 1994: 41); 2) se reconocía a las elecciones como el principal instrumento de legitimación de un gobierno elegido en las urnas electorales; 3) la instauración de la disciplina partidista por parte de la dirección de los partidos (cogollos) y que se asemeja al principio leninista de “centralismo democrático”; 4) la concertación o consulta sobre alguno de los temas más importantes de la nación, especialmente en materia petrolera, defensa y asuntos externos (Levine, 1978); y 5) relaciones con los otros actores estratégicos como, por ejemplo, las fuerzas armadas, los gremios sindicales y los gremios empresariales. Pero según Méndez (1997), las relaciones políticas entre las diferentes coaliciones distributivas es asimétrica y genera colusiones de intereses por la obtención de incentivos selectivos.

Como se podrá observar, los partidos políticos ocupan el lugar central del esquema en donde se establecen las

fronteras entre la sociedad y el aparato estatal. A través de los partidos, los miembros de la sociedad gestionan las peticiones, demandas o los reclamos. Los partidos a su vez canalizan esos insumos hacia el gobierno en sus diferentes componentes y ámbitos. Los partidos políticos hacen que los problemas sean relevantes como para formar parte del programa de acción de los poderes públicos. Según Subirats (1998), los temas pasan a formar parte de la agenda cuando, por ejemplo, han alcanzado proporciones de crisis, cuando son reseñados por la prensa o cuando están ligados a cuestiones de legitimidad. Cuando el problema afecta a las coaliciones distributivas, se llega a su politización (Deubel, 2006).

Así, cuando las peticiones pasan a los poderes públicos, entran en una dinámica que debe tomar en consideración aspectos externos e internos, tales como el “aprendizaje político” (Sabatier y Jenkins-Smith, citado por Deubel, 2006), por cuanto la experiencia en la elaboración de políticas públicas análogas condiciona la posibilidad y el sentido de un cambio de política, de contenido y las personas que la componen.

En consecuencia, los partidos cuentan con un sistema de medios consultivos para alcanzar los acuerdos que le dan estabilidad al sistema político. Acuerdos donde participarán las élites burocráticas del gobierno, las del sector privado y la sindical, cuyos ejecutores son: la administración pública descentralizada, Petróleos de Venezuela (PDVSA), el Poder Ejecutivo Nacional (Administración Pública Central, Estadal y Municipal), el Congreso de la República y el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia y Consejo de la Judicatura), las asociaciones, los sindicatos y cámaras, tales como: la Federación de Cámaras de Comercio y de Producción (en adelante Fedecámaras), el Consejo Nacional de Comercio y los Servicios (en adelante Consecomerco), Consejo Nacional de la Industria (en adelante Conindus-

tria) o la Confederación de Trabajadores de Venezuela (en adelante CTV), la Confederación Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV) y la Confederación de Sindicatos Autónomos de Venezuela (Codesa).

En conclusión, el modelo de democracia venezolana sigue, a grandes rasgos, el esquema propuesto por Anthony Downs, que se caracteriza por:

- El sistema político otorga al ganador de las elecciones (efectuadas a intervalos regulares), el manejo del gobierno hasta las siguientes elecciones.
- Los partidos que pierden las elecciones nunca tratan de impedir por la fuerza o por medios ilegales que el partido (o partidos) que gana se haga cargo del poder.
- El partido en el poder nunca trata de restringir las actividades políticas de los ciudadanos y de los demás partidos.
- En cada elección son dos o más los partidos que compiten por el control del aparato del gobierno (Downs, 1957:25).

Es precisamente el orden de cosas antes descrito, lo que comenzó a experimentar fuertes tensiones durante el mandato de LHC, sobre todo con la “crisis fiscal del Estado Venezolano”, producto del debilitamiento de los precios del petróleo (Méndez, 1995); el conflicto, principalmente, con la CTV, la Fedecámaras y el AD por la política de enfriamiento de la economía, el control de cambios, los escándalos tales como el Sierra Nevada, y el Banco de los Trabajadores de Venezuela (BTV) principalmente; el manejo inadecuado de las relaciones con los demás actores políticos sobre todo con el AD.

### **Las dificultades de la condición rentística de la economía venezolana**

A la configuración antes descrita del sistema político venezolano hay que añadir la condición rentística de la

economía de ese país (Baptista, 1997), que se manifiesta en la exportación de grandes volúmenes de crudo, principalmente. La combinación del Pacto de elites y el sistema de economía rentística ha dado como resultado el surgimiento de un conjunto de agrupaciones instrumentistas, pluralistas y competitivas (Apter, 1974:80). En tal contexto, la capacidad del gobierno para coordinar la vida social y enfrentar los conflictos de intereses se verá seriamente comprometida debido a que el Estado, por medio del sistema populista de conciliación de elites (Rey, 1991), se verá imposibilitado de concentrar recursos para un crecimiento rápido y sostenido de la economía.

En el caso venezolano, esa incapacidad para revertir desde adentro del sistema político, el papel hegemónico de la dirigencia política del país, contribuyó de manera apreciable a una erosión de los fundamentos de la conciliación y, con ello, la gobernabilidad ahí construida desde 1958 con el Pacto de Puntofijo.

Además, si bien se percibía al Estado como garante del proceso de valorización, cumplido a través del poder legítimo y, en particular, por mediaciones de orden político (Habermas, 1995: 64), persistía la crisis de *output* expresada en un tamaño largamente sobredimensionado del acervo de capital (Baptista, 1997: 154). Además, el Estado venezolano se encuentra con la imposibilidad de cumplir con los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. Es decir, el Estado se halla en una crisis de racionalidad (Habermas, 1995:64). Lo anterior hace que la difusión de la lealtad de masas hacia el sistema político-administrativo se vea socavada. Adicionalmente, el sistema ha permitido el desarrollo de grupos de presión, coaliciones distributivas, cuyo efecto ha sido reducir la eficiencia económica e introducir la ingobernabilidad dentro del sistema político (Méndez, 1995: 246).

Esas coaliciones son racionales y egoístas en el sentido de que realizan acciones que son evaluadas en función de las consecuencias que tienen para lograr la maximización de sus intereses en términos de coste-beneficio (Olson, 1999). El gobierno del doctor Herrera Campins ha tenido que enfrentar a pequeños grupos (organizados por motivos económicos) cuyo éxito, en cuanto a lograr decisiones favorables del Estado venezolano, ha descansado en la obtención de incentivos selectivos en la provisión de bienes públicos. Como consecuencia de lo anterior, el Estado adopta el modelo pluralista (aquel según el cual los individuos forman grupos con intereses compartidos) y no asume la existencia de intereses individuales divergentes de los intereses colectivos de la sociedad.

Si bien el Estado ha sido la arena dentro de la cual la acción colectiva ha existido, sus reglas de juego se han visto alteradas por procesos de globalización económica (Mato, 1998, y Cerny, 1995). Durante la administración de LHC, la economía venezolana se vio fuertemente afectada por golpes externos a los precios del petróleo. El Estado venezolano, ante la presión foránea, se vio obligado a ser agente o participante en la promoción y la venta de bienes públicos en el contexto y con las reglas impuestas por la lógica del mercado. Esto dio origen al surgimiento de *free riders* (polizones) deseosos en “pescar” las oportunidades de mayores ganancias. En tales circunstancias, la lógica de la acción colectiva fue más heterogénea que, junto a la carencia de coordinación entre los fines del Estado venezolano y el nuevo escenario dentro del cual se estaba insertando Venezuela (Webb, 1991), ocasionó el fracaso de la principal oferta política de LHC como fue la del “Estado promotor” y el retorno a esquemas de política económica de estímulo a la demanda agregada, característica de los gobiernos anteriores para minimizar la creciente de apoyo político (Downs, 1957: 12).

## El gobierno del doctor Herrera Campins y la pérdida de la gobernabilidad<sup>3</sup> en Venezuela

---

Se afirma que para el periodo en referencia, no hay suficientes pruebas cuantitativas, del deterioro o la pérdida de gobernabilidad de los partidos políticos en Venezuela. No obstante, según el Consejo Supremo Electoral (2006), durante la elección del señor Carlos Andrés Pérez (CAP), la abstención electoral ascendió a 164 935 personas, esto es 3.48% del padrón electoral; mientras que en las elecciones de 1978 esa cifra ascendió a 775 103, lo que representó 12.45% y fue la cifra más alta de abstención desde las elecciones de 1958.

Sin embargo, desde un plano más teórico, la pérdida de gobernabilidad surge de la falta de habilidad para mantener la legitimidad democrática (Crisp *et al.*, 1996), que en el caso venezolano tiene una serie de características particulares: la primera de ellas es el carácter dependiente de la economía venezolana; en donde se estableció una serie de reglas, consagradas en la Constitución de 1961 y en el Pacto de Puntofijo,<sup>4</sup> donde los partidos políticos serían los protagonistas y conductores del proceso de desarrollo económico, político y social de Venezuela con base en un sistema

---

3. Algunos autores, tales como Tournier (2007), prefieren hablar de gobernanza y no de gobernabilidad, para el referido autor, la gobernanza en la década de los 80 y 90 estuvo muy relacionada con determinadas lógicas de política económica: "... la gouvernance s'est construite dans la normativité d'un nouveau paradigme économique. Ce paradigme a modifié le champ politique, en permettant l'apparition d'un courant néoconservateur, et a profondément modifié le débat dans les pays occidentaux, en faisant de la réforme d'Etat et du nouveau management public une question centrale " (Tournier, 2007: 257). En consecuencia, para este autor: "La gouvernance n'est pas le reflet d'un questionnement intemporel sur le pouvoir politique, mais c'est un réponse à la crise des Etats actuels concurrencés dans leur dimension territoriale et dans leur légitimité démocratique" (Tournier, 2007 : 258).

4. Es el nombre de la casa que Rafael Caldera y su novia y futura esposa, Alicia Pietri de Caldera le pusieron. Esta casa se construyó sobre un terreno que el padre del Dr. Caldera le regaló y la casa se construyó con un crédito de La Previsora. Según el Dr. Caldera el nombre de la casa corresponde al sitio más alto de la carretera vieja de San Felipe a Nirgua (Caldera, 1999).

burocrático reticular; aunque el sistema político venezolano no es de partido único como lo fue el soviético, el sistema de partidos y movimientos políticos con representación en el parlamento venezolano se caracterizaría por su organización con base e listas de puestos de dirección designados por los líderes, y listas de personas que ocupan tanto cargos en el partido como en el Estado, o son mantenidos en reserva.

Por lo que atañe al periodo constitucional de LHC, los factores de orden político que afectaron la gobernabilidad en Venezuela fueron, entre otros: 1) el enfrentamiento con el principal partido de la oposición por la “deuda heredada”; 2) la Convención Nacional de COPEI; 3) el manejo político del caso Sierra Nevada; 4) el manejo político del caso Banco de los Trabajadores de Venezuela (BTB); 5) las disputas con los sindicatos y con el sector empresarial.

Los factores de carácter económico que contribuyeron decididamente a la pérdida de gobernabilidad de la administración de LHC fueron: la política de “enfriamiento de la economía”, la liberación de los precios en agosto de 1979, el Decreto 1840 del 20 de febrero de 1983 y el Decreto 1842 del 22 de febrero de 1983, así como el comportamiento del mercado petrolero internacional.

#### **La “deuda heredada” como arma política para debilitar al otro actor político estratégico: Acción Democrática**

En el discurso inaugural del presidente LHC se hizo célebre la expresión: “Recibo una Venezuela hipotecada”, haciendo referencia al monto de la deuda que ascendía a 49 099 millones de bolívares<sup>5</sup> (Luongo, 2007; Echeverría, 1995). Desde el punto de vista político se convirtió en el comodín favorito del gobierno de LHC para desacreditar al gobierno

---

5. Sin embargo el Dr. Héctor Hurtado estimó que al concluir el gobierno del Dr. Caldera, la deuda se ubicó en 20.000 millones de bolívares y la Comisión para la Certificación de la Deuda Pública presidida por el Ing. Juan Bolíng la estimó en 82.641 millones de bolívares (Echeverría, 1995).

anterior e impedir el resurgimiento político del otro actor estratégico del sistema político venezolano, Acción Democrática. La consecuencia de esta política fue la victoria, obtenida con 54% de los votos por el partido COPEI en las elecciones municipales del 3 de junio de 1979 (Luongo, 2007). Por su parte, AD obtuvo sólo 34% (Luongo, 2007). El problema es que las pugnas entre ambas agrupaciones políticas, en casi todos los terrenos, superaban con creces la necesidad de llegar a acuerdos para resolver los grandes problemas sociales que afectaban al país. El resultado de esa situación se traduce en un atraso para atacar los problemas sociales, la falta de apoyo decidido a iniciativas de transcendencia; es decir, la responsabilidad en la gobernabilidad quedaría con sus aciertos y errores en el partido gobernante.

Sin embargo, a pesar del uso del comodín de la deuda por parte de LHC, el endeudamiento aumentó en 34% (28 000 millones de bolívares), por lo que la deuda pública, según Echeverría (1995), alcanzó la cifra de 120 160 millones de bolívares. No obstante, para el Banco Central de Venezuela (en adelante, BCV), el monto de la deuda pública registrada alcanzó los Bs. 173 234 millones sobre el saldo del 15 de marzo de 1979 (BCV, 1983: 62).

### La Convención Nacional de COPEI

Este evento fue significativo en el deterioro de la gobernabilidad de Venezuela entre 1979 y 1983 debido a dos razones: 1) por las disputas internas dentro del partido de gobierno y 2) por el carácter del apoyo que se le daría al gobierno y que se resume en la frase: “solidaridad inteligente” (Luongo, 2007: 39). En ese evento, que se inauguró el 11 de noviembre de 1979, la disputa de fondo era entre el expresidente, doctor Rafael Caldera (fundador de COPEI) y el presidente de la república. El saldo final favoreció al doctor Caldera y sus seguidores quienes tomarían el control de esa agrupación política.

### **El asunto Sierra Nevada**

Muchas fueron las denuncias de corrupción administrativa que afectaron al sistema político venezolano, pero el caso Sierra Nevada conmovió hasta los cimientos de las instituciones públicas más importantes del país por el enfrentamiento entre los principales dirigentes de la élite política del país. Todo comenzó con una denuncia de sobreprecio en la adquisición de un buque refrigerador llamado Sierra Nevada por parte del presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) el doctor Leopoldo Díaz Bruzual.

La denuncia fue radicada en la Comisión de Ética del Congreso de la República (Luongo, 2007). El objetivo de la referida comisión fue determinar la responsabilidad administrativa del expresidente Carlos Andrés Pérez; el exministro de Fomento, Luis Álvarez Domínguez, y el expresidente de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF), John Raphael. El 8 de mayo de 1980 se fijó la responsabilidad política del expresidente Carlos Andrés Pérez, pero no hubo elementos para un juicio ante la Corte Suprema de Justicia. Además, fue negada la responsabilidad política, moral y administrativa para el doctor José Andrés Octavio; se fijó la responsabilidad administrativa para el doctor Luis Álvarez Domínguez, y el doctor John Raphael resultó responsable política y administrativamente (Luongo, 2007).

### **Caso BTV**

La intervención del BTV fue un episodio que enfrentó de manera directa a la élite política que se encontraba en el gobierno, con la sindical representada principalmente por la CTV, e indirectamente con AD.

Así, mediante la resolución 1 490 del 29 de noviembre de 1982 (Ministerio de Hacienda, 1982) se dispuso la intervención de la institución financiera. El efecto político de tal decisión fue la renuncia del ministro de Hacienda, Luis Ugeto (sustituido por Arturo Sosa hijo); la fuerte oposición

de la CTV y AD, por cuanto mucho de los directivos del banco eran miembros del directorio de la CTV y de AD; las denuncias de Eleazar Pinto expresidente del banco; y las pugnas que entabló el Ejecutivo Nacional con el presidente del BCV, Leopoldo Díaz Bruzual.

Este efecto político no fue sino la manifestación de las irregularidades que los informes de Pérez Mena y Ebert Asociados (Martínez, 1983a) y de New Analysis & Report International (Martínez, 1983b) mostraron en noviembre de 1982 y noviembre de 1983. En el informe de New Analysis & Report International se establecieron responsabilidades a: 1) el presidente el banco doctor Eleazar Pinto; 2) los miembros del directorio ejecutivo del banco; 3) del ministro de hacienda, doctor Luis Ugeto Arismendi, por ser representante de los accionistas de clase “B” y director de la Superintendencia de Bancos; 4) Los representantes de los accionistas clase “A” (la CTV) y clase “B” (gobierno) en la asamblea general de accionistas y del consejo de directores del banco; y 5) del superintendente de bancos, doctor Juan Ramírez Giraud (Martínez, 1983b: 36).

### **Las disputas con los sectores sindicales**

Durante el periodo de LHC, había la intención de establecer un plan de austeridad económica, una política de “enfriamiento de la economía”, una política que buscaba revertir o redimensionar los grandes proyectos contemplados en el Quinto Plan de la Nación (1976-1980),<sup>6</sup> reducir la inversión del Estado venezolano en las industrias del aluminio y el acero, seguir promoviendo la exportación de petróleo (mediante una política de internacionalización y de adquisición de empresas petroleras internacionales), reducción del ritmo de crecimiento de la liquidez, reducción

---

6. Por ejemplo, una de las medidas fue no construir la siderúrgica del Zulia.

de los aranceles y la liberación en 1979 de 150 precios de bienes y servicios

El resultado inicial de las políticas antes mencionadas fue carencia de crédito, altas tasas de interés, caída de la demanda total y aumento en el costo de los insumos y materias primas necesarias para la agroindustria y la manufactura.

En octubre de 1979, la CTV introdujo ante el Congreso de la República una legislación que contemplaba incrementos salariales de entre 10% a 20% para quienes ganaran menos de Bs. 6 000 al mes, el incremento del salario mínimo de Bs. 35 diarios y el establecimiento de un salario mínimo para las empleadas domésticas de Bs. 500 al mes. De esta manera, la estrategia de movilizaciones de los sindicatos principales del país y el apoyo de AD en el Congreso de la República hicieron posible, no sólo aprobar la legislación sino bloquear el posible veto presidencial (Luongo, 2007).

Sin embargo, en el VIII Congreso de la CTV, celebrado en la ciudad de Porlamar, Estado Nueva Esparta en octubre de 1980, la CTV propuso: 1) restablecer los controles de precios; 2) la indexación salarial, ajustado al costo de vida regional y aplicable cada semestre según las recomendaciones de una comisión tripartita compuesta por el BCV, Fedecámaras y la CTV; 3) la creación de un consejo nacional de asuntos económicos y sociales, que sirviera de órgano de diseño e instrumentación de políticas económicas y sociales; y 4) promover la cogestión obrera (Número, 1983b).

La respuesta del gobierno fue la continuación de la supresión de los subsidios y los controles de precios hasta el punto de que en marzo de 1981, el precio de los fertilizantes ascendió hasta 400%. En enero de 1982, los subsidios a los alimentos, en especial al azúcar, al maíz blanco, al café y al arroz, fueron eliminados (Número, 1983b).

Era de esperar que la conflictividad laboral estuviera en ascenso. Sin embargo, como se evidencia en la Tabla 1, la

conflictividad tuvo una serie de características interesantes. Durante el gobierno de LHC, según el Ministerio del Trabajo (1983), el total de huelgas legales o ilegales alcanzó la cantidad de 770, apenas 2.94% más que en el periodo constitucional de CAP. Sin embargo, en donde se nota más la diferencia es en el total de horas perdidas y en el promedio de horas por cesación de actividades. En el primer caso, durante 1974 y 1978, el total de horas perdidas fue de casi 4 000 000; mientras que entre los años 1979 y 1983, esa cifra alcanzó 8 299 047, es decir, un crecimiento de más de 100%. Por su parte, entre 1974 y 1978, el promedio de horas por cesación de actividades llegó a 29 009; mientras que entre 1979 y 1983, ese indicador ascendió 73.11% para ubicarse en 50 217 horas en promedio. Naturalmente, en el año de 1983, cuando se realizó la devaluación del bolívar y se instrumentó el control de cambios, el total de horas perdidas fue el mayor desde 1974.

*Tabla 1  
La conflictividad laboral en Venezuela entre 1970 y 1983*

Año	Paros legales	Paros ilegales	Total horas perdidas	Promedio de horas por cesación de actividades
1974	3	116	1 059 220	8 901
1975	3	100	867 264	8 420
1976	1	171	1 066 123	6 198
1977	0	214	687 976	3 214
1978	0	140	318 732	2 276
1979	2	145	405 430	2 758
1980	4	185	2 431 754	12 866
1981	3	129	2 234 987	16 931
1982	2	100	329 603	3 231
1983	0	200	2 886 273	14 431
74-78	7	741	3 999 315	29 009
79-83	11	759	8 288 047	50 217

Fuente: Elaboración propia basada en la Memoria y cuenta del Ministerio del Trabajo (1983).

### Las disputas con los sectores empresariales

Si bien los sindicatos presionaban al gobierno con medidas de restitución de los controles de precios, la cogestión obrera o el incremento (indexación salarial), los empresarios desde el inicio:

Reclamaban la muerte súbita de la regulación de precios argumentando que no podían resistir los aumentos de las materias primas que adquirieran en el exterior, mientras se mantuvieran los controles sobre los precios nacionales. Decían que estaban trabajando “casi al rojo” y las tasas de ganancia normales constituyan prácticamente un espejismo (Pezzano, 1979: 42).

El presidente de Fedecámaras, Ciro Añez Fonseca, expresó: “Estamos plenamente de acuerdo con la política de liberación de precios porque responde a las necesidades del sistema, pero la consideramos incompleta porque no se extiende a todos los sectores” (Pezzano, 1979: 41-42). Sin embargo, dentro de la élite empresarial se alzó una fuerte oposición de parte de los gremios de la pequeña y la mediana industria. Según Pezzano (1979), en el Congreso de la Federación de la Pequeña y Mediana Industria (Fedeindustria) se criticó abiertamente la liberación de los precios adoptada sobre la base de una “supuesta libre competencia”.

De esta manera, las contradicciones en los sectores empresariales, producto de las políticas de “enfriamiento de la economía”, liberalización de precios y el control de cambios, estaban cobrando sus respectivas víctimas en el mundo empresarial.<sup>7</sup> La siguiente tabla muestra el porcentaje de

---

7. El 27 de enero de 1983, el gobierno de Luis Herrera Campins junto con el decreto del control cambiario (que incluía establecer un convenio cambiario con el BCV) acordó establecer un congelamiento de precios por dos meses. Aunque la cláusula octava del Convenio Cambiario establecido entre el BCV y el Ejecutivo Nacional contemplaba el pago de la amortización e intereses de la deuda privada contratada hasta el 18 de febrero de 1983, se debía pasar por una serie de trámites (cláusula undécima del convenio cambiario) diseñados e implementados por la Oficina de Régimen de Cambio Diferencial (RECADI).

sociedades anónimas manufactureras y no manufactureras que no obtuvieron ganancias o reportaron pérdidas en los años 1979 y 1980.

*Tabla 2*  
*Porcentaje de sociedades anónimas que no reportaron ganancias entre 1979 y 1980*

<i>Sociedades anónimas</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>
Manufactureras	13.6	17.4
Total sociedades anónimas	11.4	13.0

Fuente: BCV Informe Económico 1979 y 1980.

Como se podrá apreciar, el número de sociedades anónimas que no reportaron ganancias en el sector manufacturero tuvo un crecimiento significativo, lo que habla del deterioro del principal tipo de organización económica del país. Lo anterior se reforzó con el número de demandas y embargos sufridos por empresas entre 1981 y 1983 (Número, 1983c). Para 1981, el total de demandas y embargos fue de 7 346, lo que representó algo más de 1 600 millones de bolívares. Para 1982, el número de demandas y embargos se redujo a 5 566, pero el monto acumulado superó los 1 726 millones de bolívares. Por último, en 1983, el total de embargos y demandas alcanzó las mayores cifras al ubicarse en 7 970 con un monto acumulado de 3 444 791 406 bolívares. Por último, según la Encuesta de Coyuntura Industrial para el Sector Manufacturero privado en las regiones Centro Norte Costera y Zuliana, elaborada antes de los decretos del control de cambios (Número, 1983c), señalan un aumento de la capacidad ociosa de 35%, una reducción de la tasa efectiva de crecimiento del sector, una revisión, reclasificación o reducción en los planes de inversión del sector privado.

## Situación económica de Venezuela en el periodo constitucional de Luis Herrera Campins

Dentro de la confrontación política de los diferentes actores estratégicos en el sistema político venezolano, el comportamiento de las magnitudes macroeconómicas ha jugado un papel crítico. En la siguiente tabla se muestra cómo fue el desempeño de algunas de las principales magnitudes macroeconómicas y cómo reflejaron la ingobernabilidad de la administración de LHC.

Para un país cuyo crecimiento poblacional superaba 2.5% de crecimiento, el producto interno bruto (PIB) con base en el año 1984 mostró un desempeño marcadamente negativo aun con los grandes ingresos recibidos por la exportación de petróleo crudo y sus derivados. Sin embargo, el desempeño de 1983 fue el reflejo de la crisis cambiaria y la consecuencia acumulada de la llamada “política de enfriamiento”.

Si bien la participación fiscal entre 1979 y 1981 tuvo un marcado crecimiento gracias al buen desempeño, para Venezuela, del mercado petrolero, el comportamiento de las cuentas públicas cerró mostrando un marcado déficit. Este déficit se atribuye a los elevados requerimientos de recursos de las empresas del Estado para cubrir sus cuentas operativas producto de las cuantiosas transferencias hacia la población, el subsidio a los combustibles y las tarifas de los servicios públicos.

Por su parte, como producto del buen comportamiento de los precios del petróleo, el desempeño de la cuenta corriente fue favorable. No obstante, la cuenta financiera (capital) en 1981 comenzó a mostrar un saldo deficitario. Un elemento que se debe destacar sobre la afirmación anterior, es que la formación bruta de capital fijo (en adelante, FBCF) tuvo una caída de más de 11% en 1980 y de casi 3% al siguiente año. Esta situación refleja la delicada situación que estaba atravesando las empresas venezolanas por la caída en la

*Tabla 3*

*Principales indicadores macroeconómicos de la economía venezolana durante la presidencia de lhc*

<i>Indicador</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>
Población	14 550 000	15 020 000	15 480 000	15 940 000	16 390 000
Tasa de crecimiento poblacional ( $\Delta\%$ )	-	3.23	3.06	2.97	2.82
Producto Interno Bruto	488 901	466 892	457 412	450 086	422 366
Tasa de crecimiento del PIB ( $\Delta\%$ )	-	-4.50	-2.03	-1.60	-6.16
Déficit fiscal	1 868	-1 641	-6 341	-15 503	-4 186
Tasa de crecimiento	-	-187.85	286.41	144.49	-73.00
Índice de Precios al Consumidor	59.31	71.34	79.60	86.34	92.21
Tasa de inflación ( $\Delta\%$ )	-	20.28	11.58	8.47	6.80
Exportación de petróleo	764	679	655	560	542
Precio del petróleo promedio	17.69	26.44	29.71	27.47	23.31
Participación fiscal	33.821	45.850	71.506	50.358	42.015
Tasa de crecimiento ( $\Delta\%$ )	-	35.57	55.96	-29.58	-16.57
Balanza en cuenta corriente	350	4.728	4.000	-4.246	4.427
Cuenta capital	3 251	164	-1 882	-1 759	-4.099
Exportaciones	127 713	116 232	108 698	97 420	94 952
Importaciones	123 369	115 482	117 414	126 835	60 807
Formación Bruta de Capital Fijo	147 708	130 688	127 030	115 131	90 550
Tasa de crecimiento ( $\Delta\%$ )	-	-11.52	-2.80	-9.37	-21.35
Tipo de cambio	4.30	4.30	4.30	4.30	8.64
Tasa de crecimiento ( $\Delta\%$ )	-	-	-	-	100.93

Notas:

El PIB, exportaciones, importaciones y la FBKF es el real con base en 1984 en millones de bolívares.

Las exportaciones de petróleo están en millones de barriles.

La participación fiscal está en millones de bolívares.

El índice de precios al consumidor es del tercer trimestre del año y desestacionalizado con base en 1984.

El déficit/superávit está en millones de bolívares.

Fuente: FMI, informe de 1985, Baptista (2006).

demandas agregadas (el cierre de empresas, especialmente en el sector agroindustrial y manufacturero).

El año 1982 y sobre todo 1983 fueron los peores años económicos tanto para el gobierno como para las élites empresariales y laborales. Tanto la exportación promedio de petróleo como sus precios promedio sufrieron caídas. En conjunto, las exportaciones en 1982 cayeron hasta la cifra de Bs. 97 407 frente a los Bs. 108 698 del año precedente. Las consecuencias iniciales las sufriría el gobierno, ya que la participación fiscal cayó 29.58% en 1982 y 16.57% en 1983. En 1982, la política de parar la demanda de dólares por vía de restringir la liquidez monetaria no dio buenos resultados y la FBCF en 1982, aceleró su caída hasta 9.37 por ciento.

El año 1983 representaría, desde el punto de vista económico, el año que cambió de manera significativa el curso de la economía venezolana. Este cambio desafió el pacto de élites que permitió la gobernabilidad de este país. Las decisiones adoptadas en febrero de 1983 significaron, entre otras cosas, que la economía con tasa fija de cambio y libres entrada y salida de divisas diera paso a un sistema rígido de control de cambios.

Como consecuencia del desempeño del mercado petrolero y de la implantación del control de cambios, las exportaciones se ubicaron en Bs. 94 952 y las importaciones sufrieron una caída drástica para ubicarse en Bs. 60 807. Por su parte, la cuenta capital cerró con un saldo de Bs. -4 099, lo que es muestra del importante flujo de recursos que abandonaron el país por el cambio en el mercado cambiario. Sin embargo, el aparato productivo no pudo responder de forma adecuada, ya que el PIB cayó 6.16% (la caída más alta del periodo constitucional) y la caída en la FBCF tuvo un crecimiento negativo significativo de -21.35%. El gobierno, de alguna manera trató de atender las necesidades de la población con mayor gasto público al punto de incurrir en déficit fiscal, que cerró en Bs. -4.186, pero los resultados fueron limitados.

## Reflexiones finales

Desde el punto de vista económico, Venezuela comenzaba a sentir las consecuencias de lo que significaba la existencia de los *shocks* externos. En este periodo se rompen tres mecanismos de regulación que permitieron un crecimiento económico con baja inflación: el tipo de cambio estable; una balanza de pagos equilibrada y un presupuesto nacional equilibrado.

Durante ese periodo, la estructura tanto económica como política del Estado venezolano adoleció de reformas que permitieran hacer más eficiente el uso de los recursos fiscales. Apenas se adelantó una reforma parcial de orden electoral y que consistió en separar las elecciones municipales de las presidenciales.

En otras palabras, el pacto de elites venezolano no se planteó de manera decidida reformar el sistema político y el modelo productivo venezolano, sino que continuó con su mismo esquema de demandas al gobierno. El sistema político no estaba atacando efectivamente los reclamos de los sectores más vulnerables, mediante la instrumentación de políticas eficaces de, por ejemplo, la política industrial, de educación, vivienda, empleo o sanidad. Por su parte, el sector empresarial no estaba realizando esfuerzos decididos por desarrollar un sistema industrial o agroindustrial más competitivo y eficiente, y el sector sindical solamente buscaba contar con más poder político y obtener una porción más grande de la renta petrolera por vía de la cogestión laboral o la indexación salarial. En resumen, las elites al concentrarse más en sus intereses de grupo se alejaban cada vez más de los desafíos que se vislumbraban en el horizonte social y económico de Venezuela.

La volatilidad de la renta petrolera, canalizada a las elites del país por vía del presupuesto fiscal, impedía atender de forma adecuada las demandas de los grupos

de interés, que se incrementaban tanto en número como en variedad, desembocando, según la lógica de la acción colectiva, en una irracionalidad en el ámbito político. Esta situación fue caracterizada por Coppedge (1994), como las tendencias patológicas (*pathological tendencies*) en el sistema partidocrático venezolano (*Venezuela's partyarchy*) y de la gobernabilidad en Venezuela: pérdida de dirección dentro de los propios partidos; el incremento de la corrupción administrativa y la obsesión por el control de la sociedad civil por parte de los partidos políticos. ☰

Fecha de recepción: 01 de diciembre de 2012

Fecha de aceptación: 09 de diciembre de 2012

## Bibliografía

- Apter, David (1974). *Una Teoría Política del Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México 240p.
- BCV (Banco Central de Venezuela) (1983). Informes económicos, 1979 y 1980.
- Baptista, Asdrúbal (2006). *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2002*. Caracas. Fundación Polar.
- Baptista, Asdrúbal. (1997). *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*. Caracas. IESA.. 166p.
- Caldera, Rafael (1999). *Los Causahabientes. De Carabobo a Puntofijo*. Caracas, Panapo.
- Cerny, Philip (1995). *Globalization and the changing Logic of Collective Action*. International organization [En Línea] <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/cerny>> [Consulta: 26 de julio de 1999]. Vol. 49, núm. 4. Otoño.
- Consejo Supremo Electoral (2006). *Elecciones presidenciales*. Caracas: Consejo Supremo electoral, Secretaría General, Dirección de Estadísticas Electorales, División de Geografía electoral [En Línea] <<http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e006.pdf>>. [Consulta: 30 de marzo de 2012].

- Coppedge, Michael (1994). Prospects for Democratic Governability in Venezuela. Miami: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 36, Núm. 2. Summer (1994): 39-64 (Center for Latin American Studies at the University of Miami).
- Deubel, André-Noël Roth (2006). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Aurora.
- Downs, Anthony (1957). *Teoría Económica de la Democracia*. México, Aguilar. 325p.
- Echeverría, Óscar. A (1995). *La economía venezolana 1944-1994*. Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción. Caracas, Fedecámaras.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1985). Informe de 1985. Washington, D C.
- Habermas, Jürgen (1995). *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires, Amorrortu. 137p.
- Levine, Daniel (1978). Venezuela since 1958: The Consolidation of Democratic Politics. En Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic regimes in Latin America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press. Pp. 82-109.
- Luongo Silva, Luis José (2007). *De Herrera Campins a Chávez*. Caracas, Alfa.
- Martínez, Silvia (1983a). Los ahorristas siguen esperando... y los corruptos también. En *Resumen*. Vol. XLI, Núm. 526, Caracas 04 de diciembre de 1983. 34p.
- Martínez, Silvia (1983b). Pantalla Internacional para Eleazar Pinto y Cía. En *Resumen*. Vol. XLI, Núm. 526, Caracas 04 de diciembre de 1983. 34p.
- Mato, Daniel (1998). Sobre la Fetichización de la Globalización y los Problemas y Retos que plantea el estudio de las transformaciones culturales y sociopolíticas contemporáneas. Conferencia leída en el seminario Las Ciencias Económicas y Sociales: Reflexiones de

## Bibliografía

Bibliografía

- Fin de Siglo. Caracas, 20-22 de mayo. Organizado por CEAP-FACES-UCV.
- Méndez, Domingo Rivero (1997). Elementos para una comprensión teórica de la crisis venezolana de los años 1979-1996. Ponencia presentada en el Seminario Tutorial ante el Institute of Social and Cultural Studies de la State University of Leiden, Reino de los Países Bajos el 20 al 30 de mayo. 59p.
- Méndez, Domingo Rivero (1995). Viabilidad Política de Programas Ortodoxos de Estabilización Macroeconómica. Venezuela: 1979-93. *Revista de Ciencias Sociales*. FCES-LUZ, Nueva Época. Vol. 1, Núm. 2. Maracaibo. Pp. 239-252.
- Ministerio de Hacienda (1982). Resolución 1 490 del 29 de noviembre de 1982.
- Ministerio del Trabajo (1983). Memoria y cuenta del Ministerio del Trabajo de 1983.
- Número (1983b). La transición. Los sobresaltos de las empresas. Caracas: Número: Revista de economía y negocios. Septiembre 25 de 1983. Año 4, Núm. 169. Pp. 13.
- Número (1983c). Manufactura. Los aspectos coyunturales. Caracas: Número: Revista de economía y negocios. Septiembre 25 de 1983. Año 4, Núm. 169. Pp. 14-15.
- Olson, Mancur (1999). *Summary and description of the logic of collective action*. [En línea]. <<http://www.unix.cc/wmich.edu/corder/pls200ca>> [Consulta: 26 de julio de 1999].
- Pezzano, Susana (1979). ¿Liberación o Alza de Precios? Revista *Impacto Económico*. Año 2. NÚm. 16. Caracas. Pp. 42-44.
- Presidencia de la República de Venezuela (1975). Ley del Banco de los Trabajadores de Venezuela. Decreto Número 799 del once de marzo de 1975, publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Núm. 30 710 del miércoles 4 de junio de 1975.

- Presidencia de la República de Venezuela (1983). Decreto 1840 del 20 de febrero de 1983.
- Presidencia de la República de Venezuela (1983). Decreto 1842 del 22 de febrero de 1983.
- Rey, Juan Carlos (1991). La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. En *Revista de Estudios Políticos*, vol. 74: Pp.: 533-578 (Órgano divulgativo del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, Maracaibo).
- Subirats, Joan (1998). Análisis de las políticas públicas y eficacia administrativa. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado. Instituto Nacional de Administración Pública..
- Tournier, Charles (2007) Le concept de gouvernance en science politique. En Jorge Iván Cuervo et al., *Ensayos sobre políticas Públicas*. Santa Fé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Pp. 248-288.
- Webb, Adrian (1991) Coordination: a problem in public sector management. En *Policy and Politics*. Vol. 19. Núm. 4. Pp. 229-241 (University of Bristol, Bristol United Kingdom).

Bibliografía