

La deuda pública venezolana: 1979-1988

Venezuela public debt: 1979-1989

Hugo Contreras*

Resumen

Desde los inicios de la década de los 80', los países latinoamericanos, y Venezuela no escapa a esta realidad, vienen enfrentando el problema de la deuda externa, con los consiguientes efectos de una mayor contracción económica, disminución del ingreso, elevadas tasas de inflación y desempleo, tensiones políticas y desajustes sociales. Los objetivos del presente estudio están dirigidos hacia el análisis de la evolución de la deuda pública venezolana para el período 1979-88 y la exposición de algunas líneas de acción que Venezuela debería seguir en relación con el problema de la deuda externa.

1. Introducción

Desde comienzos de la presente década los países latinoamericanos han estado viviendo bajo la carga de una inmensa deuda externa, cuyo servicio ha agravado la contracción económica y la disminución del ingreso, ha acelerado la inflación y elevado el desempleo, todo ello acompañado por graves tensiones tanto políticas como sociales.

A más de siete años del llamado *fin de semana mexicano*, muchos dirán que podría celebrarse el séptimo aniversario de la crisis internacional de la deuda o que también podría haberse celebrado el sexto aniversario del famoso viernes negro venezolano. Después de todo, el sistema financiero no se derrumbó, la economía mundial pudo, hasta cierto punto, sortear las presiones surgidas por la situación de la deuda (¿a costa del sacrificio de nuestros países?) y todas las naciones (afectadas o no) tratan de encontrar una salida de este laberinto.

* Universidad de Los Andes, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales

Pero seis años después encontramos que estos países se siguen enfrentando básicamente con las mismas dificultades, encarando las mismas opciones y disyuntivas y siguen tomando las mismas decisiones difíciles. ¿Acaso tiene solución esta crisis? ¿Las nuevas soluciones no requieren acaso una actitud internacional más abierta y cooperativa, para facilitar el proceso de ajuste, disminuir los trastornos económicos, las carencias sociales e inestabilidad política de los países deudores y asegurar que se avance hacia la meta de largo plazo que es el desarrollo? Estas y otras interrogantes son las que enfrenta la comunidad internacional en lo que concierne a la deuda, la cual se mantendrá como la principal preocupación de América Latina y dentro de ella, lógicamente, Venezuela, en lo que resta de decenio.

Un estudio realizado por el SELA revela que desde el estallido de la crisis de 1982 hasta 1987, la región transfirió al exterior cerca de 150.000 millones de dólares, equivalentes al 40,7% de la riqueza anual generada por las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Y aún así el monto de la deuda global aumentó. Otro estudio reciente elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la protección de la Infancia (UNICEF) denominado Ajuste con Rostro Humano afirma que debe haber un margen de flexibilidad que permita proteger a los grupos vulnerables, al tiempo que se promueve el crecimiento. Igualmente señala que el enfoque monetarista es ineficaz desde el punto de vista económico y genera altos costos sociales.

El objetivo de este artículo apunta hacia dos aspectos muy concretos. En primer lugar, se realiza un análisis sobre la evolución de la *deuda pública venezolana* para el período 1979-88, a la luz de la información estadística publicada por los organismos oficiales dividiendo el mismo en dos sub-períodos 1979-83 y 1984-88. En segundo lugar, se trata de explorar algunas ideas sobre la estrategia global que debería aplicar el país en relación a este problema. Finalmente, se extraen algunas conclusiones.

2. Evolución de la deuda pública venezolana

La deuda pública se refiere a aquellas operaciones de crédito público que originan, de manera directa o indirecta, obligaciones para la nación con prestamistas no residentes. Se considera deuda directa si proviene de contratos suscritos u obligaciones emitidas por la República, e indirecta si está conformada por compromisos contratados directamente por los institutos autónomos o empresas del Estado.

La deuda interna es aquella situación en que la unidad que pide prestado, adquiere recursos del mismo prestamista. Si la deuda nacional se financia totalmente a través de la venta de títulos (acciones, valores u obligaciones) a las agencias del gobierno, instituciones financieras, empresas o individuos, la deuda sería entonces una deuda puramente interna. Venezuela, como nación soberana, estaría prestándose dinero a sí misma y los prestamistas serían parte de la unidad prestataria. No existiría ningún riesgo en contra de los recursos productivos del país o del producto que estos recursos generen.

Desde el punto de vista estadístico, la información que es publicada y conocida, proviene del Banco Central de Venezuela y del Ministerio de Hacienda, referida exclusivamente a la deuda pública aprobada por el Congreso Nacional y el Consejo de Ministros según la Ley Orgánica de Crédito Público (L.O.C.P.). El resto del endeudamiento público, sobre todo la deuda externa de corto plazo contraída por los entes descentralizados, no es informada en las fuentes estadísticas oficiales, por ello, no se analiza en este trabajo.

2.1 Período 1979-1983

El total de la deuda pública nacional experimentó un ritmo de crecimiento de 71,8% al pasar de Bs. 54.533 millones en 1979 a Bs. 93.662 millones en 1983, significando un incremento interanual de 14,5%. El promedio de crecimiento anual de la deuda externa fue de 13,7%, observándose su mayor expansión en el año 1982, el cual fue de 28,8%. Por su parte, la deuda interna crece en 16% durante el mismo período, pero

su aceleramiento ocurre principalmente en 1981, al crecer a una tasa de 34,2%, en contraste con la deuda externa que se ve disminuida en -1,5% en el mismo año. El cuadro 1 es elocuente de la situación.

Cuadro 1. Deuda pública nacional* (Millones de Bolívars)

Años	Externa	Interna	Total	Crecimiento (%)
1979	35.326	19.207	54.533	-
1980	41.516	19.237	60.753	11,4
1981	40.913	25.810	66.723	9,8
1982	52.706	30.506	83.212	24,7
1983	58.942	34.720	93.662	12,6

* Contratada en base a la Ley Orgánica de Crédito Público. No incluye deuda de corto plazo.

Fuente: BCV, Informe económico, años 1979-1983.

En lo que se refiere a los pagos de servicio de la deuda pública para el período 1979-83, se puede inferir que el país canceló, por este concepto, un total de Bs. 63.304 millones, superando el pago de capital con respecto a los intereses en 5,4 puntos, tal como se observa a en el cuadro 2.

Cuadro 2. Servicio de la deuda pública registrada (Millones de bolívars)

Años	Capital	Intereses	Total	Crecimiento (%)
1979	4.688	3279	7967	-
1980	6368	5433	11801	48,1
1981	8879	6837	15716	33,2
1982	8135	6767	14906	-5,5
1983	5268	7646	12914	-13,4

Fuente: BCV, Informe Económico, años 1979-1983.

Los principales elementos que caracterizaron el comportamiento de la deuda pública, tanto interna como externa, registrada durante este breve período se puede sintetizar, a grosso modo, de la forma siguiente:

La deuda entre los mismos organismos del sector público representó en 1980 un 60,3% del total de la interna, constituida en Bs. 1.671 millones por pagarés emitidos por el Ejecutivo Nacional a favor del IVSS y Bs. 9.938 millones por contrataciones de las empresas del Estado con el FIV.

El pago de intereses por concepto de deuda externa alcanzó a Bs. 4.100 millones, acusando un alza de 70,3%, causadas, en primer lugar, por las mayores tasas que rigieron en los mercados internacionales y que afectan los pagos por este concepto, debido a que los mayores montos de los compromisos adquiridos en los últimos años se contrataron a tasas flotantes y, por otra parte, al inicio de los pagos de interés por el préstamo de USA \$ 850 millones contratados a finales del año 1979. Las fuentes externas del financiamiento obtenido mediante el endeudamiento corresponden en un 98,8 % (11.425 millones de bolívares) a organismos privados, incluidas emisiones de mercados financieros internacionales, acumulándose mediante esta vía los potenciales efectos negativos sobre algunas variables del sector externo de la economía venezolana, por sus condiciones financieras relativamente defectuosas.

La situación imperante en 1981 en los mercados financieros internacionales, caracterizada principalmente por el predominio de altas tasas de interés, afectó adversamente las condiciones de contratación de la deuda pública externa. Al coincidir esta situación con el alza de las tasas de interés internas originadas por la flotación, se registró, de la misma manera, un incremento en las tasas de interés nominales de los nuevos títulos que se lanzaron al mercado. En 1981 la relación entre el servicio de la deuda pública por cuenta del ejecutivo nacional y los ingresos ordinarios procedentes de actividades no petroleras alcanzó el 49,9%, lo cual revela la vulnerabilidad estructural de nuestro sistema fiscal.

El elemento más importante del nuevo endeudamiento lo constituyó la colocación de bonos por un total de Bs. 10.651 millones, recursos que fueron destinados al financiamiento de deudas internas de corto, a largo plazo. De este monto, Bs. 10.000 millones se entregaron

a los institutos financieros como el BTV, BIV y Bandagro; mientras que 651 millones se colocaron en el resto del mercado, para cancelar deudas con contratistas y proveedores locales.

El patrón o modelo de crecimiento económico adoptado en el país y sustentado sobre ingresos petroleros crecientes ha supuesto además –para el financiamiento de los gastos del sector público– un alto endeudamiento externo en 1982 el cual alcanzó niveles superiores a los tradicionalmente mantenidos por las economías en desarrollo. Esta situación contribuyó a intensificar la característica vulnerable de la economía venezolana, como secuela de su condición de país petrolero y como exportador. Aún cuando hasta 1982 sólo se había venido manifestando en el peso creciente que ha alcanzado dicho endeudamiento dentro de los compromisos del Fisco Nacional, no se había evidenciado, sin embargo, en toda su magnitud, debido al incremento paulatino de los ingresos petroleros y al ingreso bruto del país por endeudamiento externo en este año. Sin embargo, la caída de los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera puso de relieve la especial vulnerabilidad que significa para el funcionamiento de la economía venezolana de alto nivel de endeudamiento externo contraído por el sector público.

En este año se registraron diversos acontecimientos que se reflejaron en un endurecimiento de las condiciones exigidas por la banca internacional para el refinanciamiento de la deuda externa. Especial importancia tuvo la crisis de insolvencia confrontada por la economía mexicana, así como los altos niveles de endeudamiento de otros países latinoamericanos como Brasil y Argentina. Estas circunstancias, unidas al desmejoramiento que se hizo presente en el mercado petrolero internacional, constituyeron importantes elementos restrictivos sobre las negociaciones que hasta ese momento había adelantado el ejecutivo nacional.

Además de la deuda renegociada en 1982, el gobierno nacional incurrió en nuevas contrataciones de deudas a largo plazo, tanto en el país como en el exterior, para el financiamiento de algunos proyectos prioritarios. Así por ejemplo, el país se endeudó para financiar proyectos del sector electricidad. Gran parte de esta deuda fue colocada en el mercado externo, aparte de la contraída en el país para financiar los planes

de expansión de INTERALUMINA, una planta productora de alúmina, insumo básico para las plantas de aluminio instaladas en el país.

Ciertos factores exógenos, tal como el agravamiento de los mercados financieros internacionales por la insolvencia de países deudores importantes y la nueva contratación del mercado petrolero internacional, se conjugaron con elementos internos de diversa índole en 1983, para dificultar el refinanciamiento de la deuda pública externa. A esto hay que añadirle el establecimiento del sistema de control de cambios que hizo más complejo las gestiones de renegociación.

Por otra parte, la falta de información y control sobre el endeudamiento externo en general, y particularmente la deuda de corto plazo contraída por los entes descentralizados, demoró la cuantificación exacta de los compromisos a refinanciar por los organismos públicos, lo cual obligó a una reforma de la Ley Orgánica de Crédito Público que permitiera al ejecutivo nacional centralizar el proceso mediante la negociación de un programa general de refinanciamiento y un efectivo control de las operaciones de crédito público celebrados por los entes descentralizados. régimen de control de cambios agregó menos elementos de incertidumbre, en virtud de las imprecisiones en cuanto al tratamiento de que se le daría a la deuda privada externa y a las dificultades confrontadas para concentrar los mecanismos que aseguraran la disponibilidad de divisas a los efectos de la cancelación del servicio de dicha deuda.

Otro elemento igualmente importante que limitó las gestiones de refinanciamiento fue la falta de acuerdo en torno a un programa de ajustes que asegurase la capacidad de pago del país en el lapso de vigencia del refinanciamiento. En conexión con estas dificultades, cabe destacar la posición asumida por el gobierno nacional en el sentido de rechazar la adopción de un programa de estabilización supervisado por el FMI, en virtud de que, en su opinión, tal programa implicaba gastos sociales muy altos.

Finalmente, la deuda pública de Venezuela representaba el 60% en términos del PTB en 1983. La de Italia representaba el 70% y la de Estados Unidos se aproximaba al 50%. Igualmente, la deuda externa venezolana era, en términos de producto y de ingreso de divisas, muy inferior a la de México, Brasil, Israel y Egipto para este año.

2.2 Período 1984-1988

La deuda pública nacional registrada por el Ministerio de Hacienda se situó, al cierre del ejercicio de 1987, en Bs. 375.224 millones, indicando un crecimiento interanual en el subperíodo 1984-1987 del 43,5%. Este monto es producto, por una parte, del sustancial incremento que experimentó el saldo en moneda nacional de la deuda pública externa asumida por la República, en razón de la modificación de la paridad cambiaria de Bs./USA \$ 7,50 a Bs./USA Bs.14,50 de acuerdo al Convenio Cambiario de fecha 06.12.86; y por otra parte, al incremento que continuaron registrando las colocaciones de la deuda pública interna.

Estimaciones realizadas por la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), indican que para fines de 1988 la deuda pública nacional alcanzó un monto de Bs. 383.902 millones, correspondiendo a la deuda externa el 76,4% de dicho monto y el resto, 23,6% a la deuda interna. En el cuadro 3 se puede observar la deuda pública nacional para este período.

Cuadro 3. Deuda pública nacional* (Millones de bolívares)

Años	Externa	Interna	Total	Crecimiento (%)
1984	84.502	42.444	126.946	35,5
1985	82.668	58.123	140.791	10,9
1986	282.557	72.716	355.723	152,7
APEC**	92.750			
1987	295.802	79.422	375.224	5,5
1988	293.371	90.531	383.902	2,3

* Contratada en base a la Ley Orgánica de Crédito Público. No incluye deuda de corto plazo. **APEC: Ajuste por Efectos de Cambios. Fuente: 1.BCV, Informe Económico 1985, 1986. 2.OCEPRE, Ley de Presupuesto1989, p.113

Con respecto al servicio de la deuda pública registrada, durante este período el país cancela por concepto de capital e intereses un monto de Bs. 124.496 millones, correspondiendo el 55,1% a intereses y el resto (44,9%) a capital, tal como se observa en el cuadro 4.

Un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello indica que:

Venezuela ha pagado 30.200 millones de dólares por concepto de deuda externa pública y privada entre 1983 y 1987, y tiene un esquema de pagos que significa erogaciones por otros 27.000 millones de dólares por concepto de servicio global de deuda externa pública y privada durante los años 1988 y 1993. Semejante extracción de recursos de la economía del país afectaría progresivamente la capacidad de Venezuela para impulsar su crecimiento económico¹.

Más adelante el estudio señala que los factores más importantes que generan la crisis tienen un carácter exógeno, es decir, es muy poco lo que a corto plazo pueda lograr la política económica interna en lo que se refiere a la compensación por la vía del crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la sustitución de importaciones, frente a la disminución de los ingresos petroleros y las transferencias netas de recursos financieros al exterior como consecuencia de la deuda externa.

Cuadro 4. Servicio de la deuda pública registrada. (Millones de bolívares)

Años	Capital	Intereses	Total	Crecimiento %
1984	11.393	13.579	24.972	93,4
1985	10.259	14.925	25.182	0,8
1986	13.410	15.174	28.584	13,5
1987	20.885	24.873	45.758	60,0

Fuente: 1.BCV, Informe Económico, 1985, 1986. 2.BCV, Boletín Trimestral, Octubre-Diciembre 1987.

El movimiento de la deuda pública contratada en 1984, estuvo condicionada por tres factores:

1. el efecto de las modificaciones en el tipo de cambio aplicable a la cancelación del servicio de la deuda pública,

2. la reconversión de deuda interna y externa de corto y largo plazo, y
3. las moratorias convenidas durante el proceso de renegociación de la deuda.

En este año, la deuda pública nacional creció en un 35,4% en relación al año precedente, producto básicamente de lo establecido en el convenio cambiario del 24-02-84, donde se estipulaba que el ejecutivo nacional deberá adquirir divisas al tipo de cambio de 7,50 Bs./USA dólar americano para la amortización y pago de intereses de la deuda pública externa (estipulado inicialmente en Bs. 4,30 por dólar), excluyéndose los entes descentralizados los cuales deben cancelar sus compromisos con recursos propios.

En 1985 el monto de la deuda pública resultó superior en 10,9% al saldo del año anterior. Este incremento fue el resultado de la contratación de préstamos, emisión de títulos públicos por Bs. 21.487 millones a ajustes cambiarios por la apreciación que presentaron las distintas monedas en las que se contrató la deuda, en relación al bolívar (Bs. 2.223 millones), una vez deducidos los pagos por concepto de amortizaciones y rescates por Bs. 10.257 millones.

Igualmente en 1985 se aprobó la ley que autoriza al ejecutivo nacional para que efectúe operaciones de crédito público requeridos para financiar el Plan Especial de Inversiones Públicas (Plan Trienal) durante los años 1986, 1987 y 1988, hasta por la cantidad de Bs. 37.985,92 millones.

Tanto el monto de la deuda pública como el servicio de la misma se vieron influidos, en 1986 y 1987, fundamentalmente por algunas variantes:

- a. En lo relativo a la *deuda externa*, por la modificación del tipo de cambio del signo monetario y por los efectos de los acuerdos de refinanciamiento firmados en los años 1986 y 1987. Además, a partir de 1986, la República asume la deuda de los entes descentralizados.
- b. Respecto a la *deuda interna*, por la aplicación de la Ley Habilitante y la ejecución de los programas de inversión, principalmente el Plan Adicional de Inversiones y el Plan Trienal 1986-1988.

¿Para qué se utilizó el endeudamiento externo durante el período 1984-1988? Durante este período el endeudamiento externo se ha utilizado para financiar parcial o completamente, entre otros, al programa de inversiones en sectores básicos de la producción, Metro de Caracas, Represa Hidroeléctrica del Guri (su ampliación y el sistema de transmisiones de 400 Kv), sistemas de electrificación desarrollados por EDELCA, CADAPE, ENELVEN, ENELBAR, programa de desarrollo forestal de Oriente, Programa de Desarrollo Tecnológico y Agropecuario (PRODETEC), programa global de crédito industrial, programa de expansión de la CANTV (1987-1989), programa de inversiones públicas en el sector eléctrico nacional 1987-1990, ampliación de las plantas de aluminio VENALUM y ALCASA, primera etapa del proyecto de ampliación y modernización de la planta de tubos de SIDOR, Plan Especial de Inversiones Públicas 1986-1988 (Plan Trienal) y proyecto de desarrollo minero del Cerro Paéz-Los Pijiguaos (BAUXIVEN).

¿Cuándo se suscribió la última enmienda de refinanciamiento de la deuda pública externa? El 27 de febrero de 1987 se había acordado la enmienda al refinanciamiento de la deuda pública externa y el 18 de septiembre de ese mismo año se suscribió efectivamente dicha enmienda para refinanciar USA \$ 20.338 millones, “en términos más favorables que el anterior refinanciamiento firmado en febrero de 1986”, según palabras del titular del Ministerio de Hacienda para la época en cuestión.

En el nuevo acuerdo de refinanciamiento se reduce la tasa de sobremargen de 1 1/8 por ciento sobre Libor a 7/8 por ciento sobre Libor. Además se extienden los plazos de la deuda refinanciada de 12,5 años a 14 años y, según los nuevos términos, corresponde amortizar en 1987, un monto de USA \$ 250 millones y en 1988 USA \$ 400 millones. Aquí surgen las preguntas siguientes: ¿Hasta qué punto esta nueva enmienda es favorable para el país? ¿Significa más sacrificio para la economía interna? ¿Es necesario un nuevo acuerdo de refinanciamiento? Dada la vulnerabilidad de nuestra economía, ¿se corren altos riesgos para el país?

Cabría preguntarse entonces lo siguiente: *¿A favor de quién (o quiénes) opera la magia financiera?* Naturalmente que en el caso de la deuda externa, la magia financiera opera y continuará operando en favor

de los acreedores. Aunque el deudor pague fielmente el servicio de la deuda, siempre continuará debiendo un monto casi igual al original, de tal modo que al término del plazo total convenido —si es que alguna vez se alcanza ese término— el capital originalmente adeudado habría sido pagado varias veces, particularmente si los intereses se convienen a tasas variables que ascienden y si el deudor, por contingencias imprevistas, no puede pagar los intereses en algunos de los plazos programados. Este es el caso de Venezuela y de todos los países deudores del tercer mundo. Las cifras indican que en el período 1982-1987, Venezuela ha pagado por servicio de la deuda externa, pública y privada, la suma de USA \$ 30.500 millones lo que determina un promedio anual de 6.100 millones de dólares. En ese período la amortización neta de la deuda fue de sólo USA \$ 2.861 millones, mientras que se pagó por intereses USA \$ 27.693 millones.

En el año 1988, según estimaciones autorizadas, el servicio de la deuda alcanzaría alrededor de USA \$ 5.000 millones, más del 50% del valor de las exportaciones, las cuales se calculan en USA \$ 9.800 millones (8.400 millones por petróleo y 1.400 millones por otras exportaciones). El déficit de la balanza de pagos se estima para este año en 4.000 millones de dólares; en el supuesto de que se logren nuevos préstamos e inversiones extranjeros, dicho déficit se reducirá, de lo contrario, el desequilibrio externo podría llegar a magnitudes considerables que no podrá sostenerse por más de un año, a expensas de las reservas monetarias.

3. Estrategia global para el manejo de la deuda externa venezolana

Venezuela tiene que, inevitablemente, plantearse más temprano que tarde el problema del endeudamiento externo, dada la inviabilidad económica del actual esquema de refinanciamiento. Sin embargo, la revisión del manejo de este problema y la formulación de una estrategia que permita superarlo, exige examinar el contexto global en el que el gobierno y los negociadores van a actuar.

Existen opiniones, en el sentido de que el más alto interés nacional exige una declaratoria unilateral de moratoria de los pagos del servicio de la deuda externa, emprendiendo el mismo camino que adoptara Brasil en febrero de 1987, cuando suspendió los pagos de capital e intereses hasta llegar a un acuerdo temporal en noviembre del mismo año². Ello permitió a Brasil obtener una relación de dos dólares por cada uno que alcanzó a mostrar en la mesa de negociaciones, para un total de USA \$ 4.500 millones, con los cuales pagó los intereses vencidos hasta la fecha.

Independientemente de que las opiniones emitidas sean oídas o no por el gobierno nacional, lo que sí es cierto es que si no se implementa un esquema de ajuste global que incluya a los agentes involucrados, los programas basados en la reducción del gasto público y las elevaciones simultáneas en el tipo de cambio no tendrán ningún efecto positivo.

En la actualidad, a pesar de la misión negociadora que se encuentra dialogando con la banca internacional, no se visualiza un tratamiento de la situación que tienda a superar los problemas de insuficiencia de los flujos financieros³ que permitan reactivar los procesos de crecimiento y las debilidades intrínsecas de la balanza de pagos.

Estos nuevos recursos que se requieren no podrán obtenerse a menos que la conceptualización general sobre la solución del problema reconozca que no sólo los ajustes son necesarios en la economía interna, sino que son imprescindibles acciones coordinadas por parte de los gobiernos de los países desarrollados, para generar un ambiente macroeconómico global favorable, que no es posible continuar aplicando ajustes de corte restrictivos, y que el nuevo financiamiento sea simultáneo a los programas de ajuste expansivo y no posterior a éstos⁴.

En síntesis se hace necesario:

1. La revisión de los actuales acuerdos de refinanciamiento, pues la prioridad no debe ser la disminución en el monto absoluto de la deuda externa (Venezuela fue el único país de América Latina que realizó, en 1987, pagos de capital, disminuyendo con ello el saldo total de la deuda), sino el crecimiento económico sobre bases estables. La construcción de una imagen creíble frente a la banca no

depende tanto del récord de pagos pasados sino de las perspectivas sólidas de expansión sostenible.

2. La diversificación de los mecanismos y canales de financiamiento, es decir, debe explorarse al máximo las fuentes no tradicionales de financiamiento en el FMI, Banco Mundial y BID, pues aunque cada fuente, por separado, representa una captación reducida, la agregación puede llegar a ser significativa.

La estrategia de negociación frente a la banca acreedora, para lograr un mejoramiento en las condiciones de la deuda refinanciable, aunque no se logren homologar los términos de los acuerdos mexicano o brasileño, implicaría:

- a. La creación de una comisión negociadora de la deuda venezolana que satisfaga los requerimientos de calificación técnica necesaria y de representatividad de los diversos sectores nacionales.
- b. Denuncia inmediata del actual Acuerdo de Financiamiento, aprovechando la reciente firma del acuerdo de la banca acreedora con Brasil. Dicha medida permitiría, durante el período de negociación, incurrir en la moratoria de los pagos de amortización, con el posible costo de suspensión del crédito comercial disponible.
- c. El nuevo acuerdo de refinanciamiento de la deuda pública externa renegociable debería incorporar, como condiciones mínimas indispensables:
 - i) la ampliación de los plazos de vencimiento a 20 años, con 7 años de gracia,
 - ii) la reducción del spread cobrado sobre la tasa libor, como reconocimiento al bajo riesgo de incumplimiento que ha mostrado Venezuela,
 - iii) la renovación y ampliación automática de las líneas de crédito comercial requeridos,
 - iv) la inclusión de la Cláusula de Contingencia que limite el servicio de la deuda externa total a un rango entre 20% y 25% de las exportaciones totales, nivel a partir del cual podría denunciarse en forma inmediata el acuerdo.

Por todos es conocido que existe consenso nacional en relación a la imposibilidad real de continuar pagando un servicio de la deuda externa que grava aproximadamente el 50% de nuestro ingreso de exportación. El compromiso virtual de los acreedores fue el de facilitar nuevos financiamientos, para permitir el sostenimiento de un nivel mínimo de actividad económica.

Este compromiso no se ha cumplido, no obstante, el gobierno puede exigir una revisión de los términos del pago de la deuda en concordancia con las nuevas restricciones que se han impuesto a la economía a partir de 1986, por la caída de los precios del petróleo, el aumento de las necesidades de importación y la lentitud de crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

Como prácticamente es casi un hecho que, en los próximos meses, el gobierno realizará operaciones comerciales que permitan contar con los recursos que requiere para cubrir las brechas que tiene desde este momento hasta fines de año⁵, ello podría interpretarse que el gobierno se dispone a admitir las indicaciones cuasi imperativas del Fondo Monetario Internacional —que actúa en concordancia con los acreedores bancarios privados y con el Banco Mundial— para una nueva etapa de la política de ajustes económicos y financieros, que es la condición o garantía funcional que exigen los prestamistas para otorgar más recursos a los países deudores del tercer mundo.

Es cierto que Venezuela no ha aceptado oficialmente, hasta ahora, ese recetario restrictivo del FMI, aunque en la práctica algunas medidas tomadas por el gobierno pueden interpretarse como inscritas oficiosamente en el cuadro de ajustes agradables al Fondo y a los acreedores internacionales. Dentro de este proceso de conversaciones que ha sostenido la misión presidencial en los diferentes países visitados⁶ con organismos financieros y autoridades monetarias internacionales, quizás podría acordarse entre el gobierno y el FMI un plan de ajustes no muy restrictivo pero de largo plazo que permitiera la utilización de los recursos de baja condicionalidad del Fondo, además de “dinero fresco” de la banca y el financiamiento de largo plazo para proyectos importantes por parte del Banco Mundial.

Los ajustes que pueden considerarse positivos, podrían ser, entre otros, los siguientes: reducción sustancial del déficit fiscal a no más del 3% del PTB; política monetaria ajustada a las necesidades de la economía; apoyo y estímulo a la producción de bienes y servicios comercializables externamente (fomento de las exportaciones y sustitución de importaciones).

4. Conclusiones

No existe solución al problema de la deuda, lo que puede darse son resoluciones, pues el problema no son las deudas, sino el dinero. La única “solución” para la deuda es desembarazarse de ella, ya sea pagándola o considerarla como pérdida. Las soluciones que se han propuesto permiten suponer que la mayoría de los deudores van hacer honor a sus compromisos, aunque sea necesario más tiempo para hacerlo de lo que los vencimientos de los préstamos originales permitían. Los países deudores disponen en la actualidad, de poca liquidez, pero si logran generar suficientes ingresos en el transcurso del tiempo para pagar sus deudas, este argumento puede funcionar. Sin embargo, si esto fuese real y objetivamente cierto, los acreedores no desearían que los deudores les pagaran su deuda. Mientras un deudor tenga capacidad de pago, lo mejor es que continúe debiendo.

Cuando México, Argentina, Brasil y otros países se encontraron en problemas para pagar sus deudas, los banqueros adoptaron una actitud ambivalente. Por un lado, no querían seguir prestando más dinero porque les parecía muy arriesgado conceder nuevos préstamos a estos países. Pero, por otro lado, afirmaban que en realidad sólo se trataba de un problema de liquidez, y que a largo plazo estos países podían pagar sus deudas como lo vienen haciendo hasta entonces. Pero las dos cosas no pueden ser ciertas. Ello significa que existe el riesgo o no existe. Pues si se creía realmente que sólo se trataba de un problema de liquidez, entonces los acreedores deberían de haberse sentido felices al prestar todavía más dinero para seguir conservando a estos apreciados clientes a largo plazo, porque, los buenos deudores deben tener grandes deudas.

En el caso de Venezuela, el pago de la deuda debe estar condicionado a una serie de factores o requisitos tales como:

- a. Se hace absolutamente necesario el rediseño de un nuevo esquema de pagos donde se amplíen los plazos de amortización, a por lo menos veinte años, y se contemple un período de gracia no menor de siete. En estos mismos términos, se debería refinanciar la deuda externa del sector público que no fue incluida en los acuerdos de refinanciamiento y ampliar los plazos para el pago de la deuda externa registrada del sector privado.
- b. La fijación de tipos de interés bajos, inferiores a los del mercado y no sujetos a aumentos por fluctuaciones del mercado mundial.
- c. El monto a cancelar por concepto de servicio de la deuda pública externa debe ser una proporción del ingreso petrolero, pues si éste baja, debe disminuir también el pago. Debería seguirse el ejemplo del Perú, el cual estableció en 10% de sus ingresos por exportaciones como asignación para la amortización de su deuda.
- d. Los recursos a pagar por este concepto no debe implicar el sacrificio de la población, especialmente aquella de menores recursos, ni tampoco sacrificio en el proceso de desarrollo económico nacional.
- e. Se debe crear conciencia sobre la responsabilidad que asumirá el nuevo gobierno en lo que se refiere al enfoque claro y preciso que exige el manejo del endeudamiento. De lo contrario estaríamos condenados a sufrir dificultades porque el crecimiento económico exige mínimo de divisas que, fundamentalmente, se obtienen por la venta de petróleo y con las cuales se debe atender también al servicio de la deuda.
- f. Venezuela ha sido uno de los mejores clientes de los bancos en América Latina, pero el país ha recibido a cambio muy poco de ellos. Por ello, como acción inmediata, es necesario reabrir negociaciones para reestructurar los pagos ya que cuanto más se posterguen, la nación se encontrará más débil para negociar. Basta con citar que durante el primer trimestre del año 1988 ingresaron al país 2.800 millones de dólares, pero salieron 3.660 millones,

y de este monto se destinaron 1.250 millones de dólares para el pago de intereses por concepto de deuda externa. El resto fue para amortizar capital (380 millones de dólares pagó el sector público) y para pagar importaciones con un dólar más caro.

- g. Es necesario que para el año 1989, Venezuela obtenga un período de gracia en el pago de la deuda externa en términos similares a los concebidos por la banca acreedora a México y Argentina y, al mismo tiempo, se debe comenzar a diseñar una estrategia coherente frente a organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial.
- h. Venezuela es un caso peculiar en América Latina por ser el único de la región que ha disminuido su deuda externa (véase el anexo), y con excepción de Argentina, el que destina un mayor porcentaje de sus ingresos de exportación al pago de la misma.

Para finalizar, se transcribe textualmente lo publicado en uno de los boletines del Fondo Monetario Internacional:

El problema de los acreedores y de los deudores por igual consiste en encontrar una solución a largo plazo, definitiva, para el problema de la deuda externa, en la cual se reconozca la necesidad de una relación directa entre el servicio de la deuda y la capacidad de pago efectiva de nuestros países⁷.

Este argumento confirma aún más las ideas expresadas en el desarrollo de este artículo. Las demás opiniones quedan a juicio del lector.

5. Notas

- 1 Universidad Católica Andrés Bello, Instituto de Investigaciones Económicas, “Deuda Externa de Venezuela: evolución y perspectivas”, *Temas de Coyuntura*, N° 17, agosto 1988.
- 2 Igualmente, Colombia ha tomado la decisión de pedir a sus acreedores internacionales la refinanciación de su deuda externa (16.000 millones de dólares según fuentes oficiales) y que los pagos por capital e intereses

en las condiciones actuales sólo se harán hasta el 31 de diciembre próximo. Colombia pagará en el bienio 1989-90, aproximadamente USA \$ 2.050 millones en capital e intereses de su deuda externa y necesita un crédito de 1.850 millones de dólares para no convertirse en un exportador neto de capitales (*El Nacional*, 09/09/88)

- 3 Impedimentos legales, técnicos y estratégicos, han determinado que el gobierno no pudiera plantear como solución a los problemas de la balanza de pagos de este año, la concesión por parte del Banco de la Reserva Federal de un crédito puente de 1.200 millones de dólares. Los bancos han insistido en que Venezuela debe usar primero, las facilidades que posee en el Banco Mundial y en el FMI. De esta forma, se solventaría, a criterio de los acreedores, no sólo el saldo negativo de las cuentas externas, sino que establecería algún tipo de garantía a los bancos comerciales privados a través de un programa de ajustes progresivos. Las entidades financieras internacionales de Estados Unidos, Europa y Japón, han coincidido en señalar que si bien entienden que la situación económica del país ha empeorado, sólo pueden conceder créditos a determinados proyectos y, bajo ninguna circunstancia, a tapar el hueco fiscal, que es uno de los problemas que el gobierno está tratando de resolver (*El Nacional*, 01/09/88, p. D-2). Por otra parte, diferentes opiniones han expresado que el próximo gobierno, quiera o no, tendrá que negociar con el FMI, si no se consiguen los recursos requeridos para corregir los desequilibrios macroeconómicos del país. Por tanto, la única salida es acudir a los 1.200 millones de dólares que dispone el país en el Fondo (*El Diario de Caracas*, 06/09/88, p. 12).
- 4 Lo que se hace necesario es mejorar la eficiencia del sector social restructurando el gasto público, tanto entre unos y otros sectores, como dentro de cada uno de ellos. Es importante desviar el gasto de las áreas de alto costo hacia los servicios de bajo costo y mejorar la especificación de objetivos de los programas y su eficiencia en términos de costos.
- 5 El Ministerio de Hacienda declaró en la prensa internacional que las operaciones son bastante complejas, requieren tiempo para explicarlas y ante personas que realmente sean expertas en la materia, porque son cosas que por primera vez se van a hablar en Venezuela; si bien no son corrientes en el país, son comunes en el mundo financiero internacional

(*El Nacional*, 12/09/88, p. D-8). Posteriormente señaló que el viaje de la misión presidencial descubrió en su recorrido por Estados Unidos y Japón “una serie de maneras de levantar dinero que no las conocíamos” (*El Nacional*, 13/09/88, p. D-7). Cabría preguntarse entonces, amigo lector ¿acaso serán éstas las mejores operaciones del mundo? Es bien sabido que el FMI acaba de anunciar un nuevo método para que los países deudores puedan endeudarse más. Se denomina “Facilidades de Financiamiento Compensatorio y de Contingencia” (FFCC). Esto significa que si un país, como es el caso de los intereses que aplican nuestros acreedores, se nos presta dinero para que nos hundamos un poquito más y no salgamos nunca de la dependencia (*Número*, Año 9, N° 419).

- 6 En tres semanas visitó siete países y dialogó con organismos financieros internacionales y autoridades monetarias en 66 reuniones de trabajo (*El Nacional*, 12/09/88).
- 7 Publicado en el *Boletín del FMI* del 20 de octubre de 1987 en la página 311.

6. Referencias

Banco Central de Venezuela (1980-1986). *Informe Económico*, Caracas.

_____. (1987). *Boletín Trimestral*, Año 6, No. 4, octubre-diciembre.

Delamaide, Darrell (1984). *El shock de la deuda*, Barcelona, Planeta.

Echeverría, Oscar (1985). *La economía venezolana 1944-1984*, Caracas, Edit. Arte.

Fondo Monetario Internacional (1987). *Boletín del FMI*, 26 de octubre.

República de Venezuela (1989). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto*.

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (1988). “Deuda Externa de Venezuela: Evolución y Perspectivas”, *Temas de Coyuntura*, UCAB, No. 17, Agosto.

Revistas

Bohemia (1988). Edición 1.304, 8 al 14 de agosto; Edición 1.309, 12 al 18 de septiembre.

CEPAL (1987). “Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987”, No 455/456, diciembre.

Comercio Exterior (1987). Vol. 37, No. 1, México, enero.

Número (1988). Año 9, No. 417, septiembre 4, Año 9, No. 419 septiembre 18.

El Universal, Caracas, 22.03.87; 28.08.88; 07.09.88.

El Diario de Caracas, 01.06.88; 27.05.88; 06.09.88.

El Nacional, Caracas, 28.06.88; 01.09.88; 07.09.88; 09.09.88; 12.09.88; 13.09.88.

7. Anexos

La deuda pública venezolana 1979-1988 *por Hugo Contreras C.*

Cuadro a-1. Participación de la deuda pública nacional

Años	Externa	Interna	Total
1979	64,8	35,2	100,0
1980	68,3	31,7	100,0
1981	61,3	38,7	100,0
1982	63,3	36,7	100,0
1983	62,9	37,1	100,0
1984	66,6	33,4	100,0
1985	58,7	41,3	100,0
1986	79,4	20,6	100,0
1987	78,8	21,2	100,0
1988	76,4	23,6	100,0

Fuente: Cuadros 1 y 3.

Cuadro a-2. Ingresos petroleros y del resto de la economía (Millones de bolívars)

Años	Actividad petrolera	Crecimiento (%)	Resto de la economía	Crecimiento (%)	Total	Crecimiento (%)
1980	45.331	-	17.366	-	62.697	-
1981	70.885	56,4	21.787	25,5	92.672	47,8
1982	49.223	-30,6	29.024	33,2	78.247	-15,6
1983	40.456	-17,6	31.266	7,7	71.812	-8,2
1984	60.527	49,3	38.693	23,8	99.220	38,2
1985	62.071	2,6	45.329	17,2	107.400	8,2
1986	42.931	-30,8	58.037	28,0	100.968	-6,0
1987	67.321	56,8	83.169	43,3	150.490	49,0

Fuente: 1.BCV, Informe Económico, Varios años. 2.BCV, Boletín Trimestral, Octubre-Diciembre 1987, p.11.

Cuadro a-3. Ingreso público, gasto público y liquidez monetaria. (Millones de bolívars)

Años	Ingreso total	Crecimiento (%)	Gasto total	Crecimiento (%)	Liquidez monetaria	Crecimiento (%)
1980	71.508	-	68.551	-	103.744	-
1981	94.865	32,7	92.182	34,5	124.691	20,2
1982	82.101	-13,5	88.942	-3,5	129.126	3,6
1983	80.507	-2,0	80.134	-10,0	162.998	26,2
1984	102.808	27,7	99.706	24,4	177.329	8,8
1985	118.040	14,8	110.545	10,9	192.838	8,7
1986	115.905	-1,8	117.658	6,4	224.931	16,6
1987	182.655	57,6	178.835	46,9	299.905	29,4
1988*	90.260	-	96.295	-	296.816	-

* Corresponde hasta el mes de junio. Fuente: 1.BCV, Informe Económico, Varios años. 2.BCV, Boletín Trimestral, Octubre-Diciembre 1987. 3.BCV, Boletín Trimestral, Abril-Junio 1988.

Cuadro a-4. América Latina y el Caribe: deuda externa total desembolsada. Saldo finales del año en millones de dólares

País	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
AMÉRICA LATINA	179979	225602	286132	330962	353259	366541	376627	392893	409815
Países exportadores de petróleo	77585	96894	126691	143883	152933	155688	156967	161222	167150
Bolivia	1941	2340	2824	3571	3783	3752	3800	4267	4450
Ecuador	3554	4652	5868	6186	6908	7198	7800	8646	9600
México	39685	50700	74900	87600	93800	96700	97800	101500	105600
Perú	9334	9594	9688	11465	12445	13338	13721	14468	15300
Venezuela	23071	29608	33411	35061	35997	34700	33846	32341	32200
Países no exportadores de petróleo	102394	128709	159441	187079	200366	210835	219660	231671	242665
Argentina	19034	27162	35671	43634	45087	46903	48312	51500	54500
Brasil	58907	70025	79978	91304	97855	102039	105126	111045	116900
Colombia	5222	6300	8042	10269	11408	12265	13834	14990	15700
Costa Rica	2333	3183	3360	3188	3532	3752	3742	3739	3800
Chile	8484	11207	15591	17159	18035	19659	20403	20670	20510
El Salvador	939	1176	1608	1808	2023	2095	2162	2200	2250
Guatemala	934	972	1385	1841	2149	2505	2624	2641	2720
Haití	248	290	372	410	551	607	600	700	740
Honduras	1180	1510	1588	1986	2162	2392	2803	2931	3145
Nicaragua	1136	1825	2566	3139	3789	4362	4936	5773	6200
Panamá	-	-	2333	3933	4389	4413	4755	4802	4900
Paraguay	733	861	949	1204	1469	1654	1773	1841	2000
Rep. Dominicana	1565	2059	2886	2966	3313	3536	3690	3646	3700
Uruguay	1679	2138	2112	4238	4572	4671	4900	5193	5600

Fuente: 1. CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987, No.455-456, Diciembre de 1987. 2. CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1987, p. 442.

Cuadro a-5. América Latina y el Caribe: coeficientes de la deuda externa total respecto a las exportaciones, 1985 - 1987

País	1985*	1986*	1987*
Brasil	44,0	50,6	33,3
México	46,0	47,6	38,2
Argentina	53,3	81,2	86,3
Venezuela	34,7	41,6	37,5
Colombia	38,5	32,1	40,7
Chile	49,9	44,4	30,1
Perú	30,3	25,2	17,3
Ecuador	30,7	42,4	50,4
Guatemala	27,7	44,5	40,1
Rep. Dominicana	43,9	13,2	15,8
Uruguay	43,6	28,4	35,6
Trinidad y Tobago	16,8	26,4	23,7
Panamá	11,9	13,1	12,2
Paraguay	33,2	33,4	44,2
El Salvador	27,2	26,3	25,9
Bolivia	37,5	54,2	47,8
Costa Rica	47,1	32,3	40,0
Honduras	23,1	25,9	15,0
Nicaragua	62,4	19,6	9,1
Jamaica	39,9	35,1	32,1
Haití	7,9	4,9	7,7
Bahamas	3,7	2,5	3,2
Suriname	1,6	1,3	1,6
Barbados	9,5	9,8	13,3
Guyana	10,3	15,1	11,9
Belice	12,2	8,1	8,1
Granada	10,9	6,8	8,8
TOTAL DE LA REGIÓN	40,6	45,5	38,1

* Amortizaciones más intereses de la deuda pública y privada en relación con las exportaciones de bienes y servicios del año.

Fuente: FMI, Estadísticas nacionales y estimaciones el CEMLA.