

**PROCESO HISTORICO DE LA
DEUDA EXTERNA VENEZOLANA
EN EL SIGLO XX**

**Tomás E. Carrillo Batalla
Rafael José Crazut**

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo refunde ideas de los suscritos, expresadas en anteriores ocasiones, así como analiza la situación de la deuda externa venezolana, llevando las cosas hasta el cierre de las negociaciones de refinanciamiento cumplidas por la Comisión Especial designada por el gobierno y selladas con la firma del acuerdo respectivo entre el Ministro Azpúrua y los Bancos acreedores.

El proceso del endeudamiento externo venezolano, puede afirmarse en líneas generales que no ha sido feliz. Es verdad que hoy no estamos expuestos a las "escuadras de percepción" que Pericles mandaba en busca de recursos a diversos pueblos de la Hélade, y que nosotros sufrimos en la época de Cipriano Castro, pero en cambio en la actualidad hay otros avatares a que nos ha expuesto la deuda. El desarrollo económico comprometido; el nivel de vida, ya bastante bajo de nuestras clases de menores recursos, seriamente amenazado y ya deteriorado en buena parte; la presión inflacionaria generada por el aumento de recursos líquidos no bien aprovechados en inversiones reproductivas sino más bien malgastados en renglones superfluos, innecesarios, fruto de dilapidación. Por otra parte, el saldo, salvo aquellos proyectos de sana inversión económica, se ha reflejado en aumento de la pesada carga que gravita sobre el pueblo venezolano, sin contrabalance en bienes productivos que generen el pago de las obligaciones y que representen progreso económico para el país.

Tal situación llevó a un grupo de distinguidos venezolanos encabezados por el señor Miguel Angel Capriles a proponer una moratoria y posposición en el pago de la deuda, para con base a este hecho cumplido negociar frente a los poderes de la banca internacional. Sobre este aspecto pueden hacerse algunas acotaciones adicionales:

1.- Que el primero de los suscritos asistió a un foro celebrado en La Habana a mediados de 1985 en donde el Presidente de ese país, doctor Fidel Castro, llegó a declarar impagable la deuda externa latinoamericana, posición que es compartida en Venezuela por importantes personajes de los partidos de izquierda, así como por Nelson Luis Martínez. En el ya comentado Foro los ex-presidentes Lopez Michelsen de Colombia y Wolfgang Larrazábal de

Venezuela formularon interesantes observaciones en ese mismo sentido. Además un grupo de venezolanos entre quienes figuran Miguel Angel Capriles, Francisco Mieres, y el General García Barrios, presentaron una posición conjunta. Asimismo, Rafael Tudela sustentó una tesis que contó con el apoyo del ex-presidente Wolfgang Larrazábal, Angel Zambrano y Tomás E. Carrillo Batalla, donde se sugirió vincular la deuda al ingreso exterior de los países involucrados. Tal planteamiento resulta similar al recientemente invocado por el ex-presidente Jaime Lusinchi, quién dijo que nos prestaron en función de nuestro ingreso petrolero y que vincularemos el pago al flujo de dicho renglón de ingresos externos.

2.- Que la Academia Nacional de Ciencias Económicas celebró un Foro sobre la Deuda Pública Venezolana dentro del contexto de la latinoamericana. El objetivo específico de dicho Foro fue analizar el endeudamiento actual del país y sus causas; realizar una evaluación acerca de la utilización de los recursos obtenidos por esa vía, así como analizar las alternativas de amortización, sin incurrir en grandes sacrificios o limitaciones al desarrollo. La coordinación estuvo a cargo del doctor Francisco Mieres y fueron invitados como ponentes o comentaristas los doctores: Pedro Palma, Oscar Echeverría, Alberto Quirós Corradi, Fernando Baptista Gumucio, José Furiati, Miguel Rodríguez, Manuel Rodríguez Mena, Alfredo Machado Gómez, Jesús Puente Leyva, Asdrúbal Baptista Troconis, Hilarión Cardozo, José Ignacio Moreno, Miguel Angel Capriles, Marcel Granier, Luis Teófilo Núñez y Armando Sánchez Bueno. El doctor Manuel Azpúrua, Ministro de Hacienda y el doctor Carlos Guillermo Rangel, Presidente del Comité Negociador de la Deuda Pública Venezolana, hicieron sendas exposiciones sobre el estado de las negociaciones. Como conclusión general se recomendó cautela en el proceso de refinancia-

miento, así como la incorporación de adecuadas cláusulas de contingencia.

Otras opiniones se han referido al problema de la ilegalidad en la contratación de parte de la deuda, al punto que el colega Iván Pulido Mora, ha ocurrido ante la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República, y la Corte Suprema de Justicia, en solicitud de nulidad de las contrataciones.

Sectores de oposición (Copei y partidos de izquierda) han sido contrarios a la firma de los convenios alegando el descenso del ingreso petrolero, que no vendría a cuadrar con las proyecciones que les sirvieron de base. -El Gobierno afirmó, que era preferible regularizar la situación y sacar al país del estado de mora lo cual se conjugaría con la invocación de la cláusula de contingencia, para reajustar una vez más los pagos, ante el descenso del ingreso petrolero.

Como se puede apreciar la opinión pública ha discutido extensamente el tema, todo lo cual ha servido de prólogo al debate parlamentario en curso, sobre tan importante cuestión.

Esta breve introducción sitúa al tema en su justa posición. - Las siguientes secciones irán dando cuenta del proceso de la deuda externa venezolana, desde principios del siglo XX hasta el presente.- Naturalmente, que la riqueza del tema daría material para uno o más libros. Tal no es el caso del presente resumen, que tan solo aspira a dar un rápido repaso sobre algo vital para Venezuela.

LA DEUDA AL PRINCIPIO DEL SIGLO XX

El siglo XX comenzó para Venezuela con un bloqueo naval y con amenazas a su integridad territorial como consecuencia del uso, abuso y no cancelación oportuna de sus obligaciones externas. Tales acontecimientos relativamente olvidados merecen especial atención y cobran apreciable significación en la actualidad, cuando el país se ha visto nuevamente imposibilitado de cancelar oportunamente sus compromisos con el exterior.

Naturalmente que las condiciones internacionales han cambiado de manera radical y la diplomacia de los cañones es un fenómeno del pasado, pero los bancos y países prestamistas aspiran imponer condiciones a las naciones deudoras, algunas de las cuales se comentan en el presente artículo.

I A DEUDA PUBLICA Y EL BLOQUEO DE LAS POTENCIAS EUROPEAS

Como resulta común en la mayoría de las economías subdesarrolladas de hoy en día, para comienzos del siglo XX, Venezuela había acumulado un volumen de obligaciones con el exterior que no estaba en capacidad de cancelar. En opinión de algunos historiadores parte de dichas obligaciones se encontraban todavía vinculadas con las deudas contraídas con proveedores británicos durante la guerra de la independencia, las cuales habrían sido objeto de distintos arreglos, refinanciamientos y consolidaciones. Por otra parte, los empréstitos que se contrataban, en la mayoría de los casos sólo alcanzaban para cancelar los intereses de los anteriores y como quiera que a ello se agregaban la malversación, el peculado, la inestabilidad política y las continuas crisis económicas, la situación de insolvencia del país tendía a deteriorarse cada vez más. Asimismo, desde 1888 se había convenido en garantizar a las empresas constructoras del Gran Ferrocarril de Venezuela una rentabilidad del 7 por ciento sobre sus inversiones, rentabilidad ésta que no llegó a alcanzarse, como resultado de lo cual la Nación se convirtió automáticamente en deudora del Gran Ferrocarril, y para cumplir con estos compromisos se contrató en 1896 un empréstito con la Compañía de Descuento de Berlín (Disconto Gessellschaft).

Para comienzos del siglo la deuda interna venezolana se cifraba en alrededor de Bs. 53 millones y la externa en Bs. 151,6 millones. Por el solo concepto de intereses vencidos se adeudaban Bs. 26 millones, cifra extraordinariamente elevada para la época y, en especial, para una economía como la nuestra. Sin embargo, a la deuda pública propiamente dicha, derivada de la contratación de empréstitos, se sumaban las continuas reclamaciones de potencias extranjeras por concepto de daños reales o presuntos que habían sufrido.

do sus subditos residentes en Venezuela durante las guerras civiles; reclamos que, según aspiraban dichas potencias, tenían que ser pagadas por la Nación venezolana aceptando sólo la buena fe de los interesados.

Frente al panorama descrito, Inglaterra y Alemania, países enemigos en otros frentes bélicos, iniciaron conversaciones para ejercer una acción punitiva conjunta contra Venezuela como se desprendería de las distintas notas presentadas a la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, especialmente del Memorandum enviado en 1901 al Secretario de Estado de los Estados Unidos por el Embajador del Imperio Alemán en Washington, en el que se destacaba la circunstancia de que contra el Gobierno venezolano existía un reclamo por parte de Berliner Disconto Gessellschaft por incumplimiento de obligaciones derivadas de un empréstito contratado por el Presidente Crespo cuando tomó a su cargo las acreencias del Gran Ferrocarril de Venezuela, y se aducía, además, que los intereses de dichas obligaciones no se cancelaban desde 1897. Posteriormente, el embajador de la Gran Bretaña en Washington recibe instrucciones de hacer un planteamiento similar al gobierno de los Estados Unidos, manifestando que el gobierno británico se verá forzado a tomar medidas para hacer respetar sus intereses, pero sin excluir la posibilidad de continuar negociaciones para llegar a un arreglo amistoso. El contenido de estos documentos sólo fue conocido por la cancillería venezolana en 1902, cuando fue publicado en las memorias del Departamento de Estado.

Los esfuerzos del gobierno de Venezuela para impedir la acción de las potencias europeas a través de un nuevo arreglo financiero, resultaron inoperantes en razón del grave deterioro económico, político e institucional del país. Fue así como el 9 de diciembre de 1902 una flota de guerra británica se hizo presente en el Puerto de La Guaira

y después de un sorpresivo ataque se apoderó de naves mercantes venezolanas y echó a pique viejos vapores de guerra de nuestra marina. Posteriormente, el 13 del mismo mes, cruceros alemanes bombardean la ciudad y fortaleza de Puerto Cabello y en enero de 1903 el acorazado alemán Panther hizo su famosa y en cierta forma frustrada incursión en el Lago de Maracaibo, declarandose luego un bloqueo generalizado de nuestras costas en el cual correspondía a la Flota Imperial Alemana la vigilancia del area comprendida entre la frontera con Colombia y el puerto de la Guaira y a la Flota Imperial Britanica la porción de costas existentes entre este último puerto y la desembocadura del río Orinoco.

Haciendo abstracción de las interesantes repercusiones políticas internas del bloqueo y de las altisonantes proclamas del general Cipriano Castro, el país dejó prácticamente la solución del problema en manos del embajador de los Estados Unidos en Caracas, a quién le correspondió el papel de actuar como negociador, árbitro y apoderado del Gobierno de Venezuela. En esta forma el presidente Castro aceptaba los pedimentos de las potencias europeas y solicitaba de los Estados Unidos la búsqueda de un arreglo satisfactorio, sobre la base del cual se firmaron los llamados Protocolos de Washington y se suspendió el bloqueo.

Como resultado de los Protocolos de Washington y de las decisiones de las Comisiones Mixtas -favorables en casi todos los casos a los reclamos de las potencias extranjeras- la deuda pública venezolana se situó para 1904 en una cifra de alrededor de Bs. 250 millones por concepto de capital, sin incluir intereses vencidos. Pero como quiera que estas obligaciones no pudieron cancelarse oportunamente hubo necesidad de refinanciarlas en condiciones todavía más onerosas para la Nación.

GOMEZ Y LA CANCELACION DE LA DEUDA EXTERNA

Con la Presidencia del General Juan Vicente Gómez se inicia un largo periodo de estabilidad política, mediante el establecimiento de un regimen autocrático que, no obstante sus aspectos negativos, acaba con las insurrecciones armadas y sienta las bases para una reorganización de las finanzas públicas. Pero, el aspecto más relevante de este periodo radica en el inicio de la explotación petrolera en el país, con lo cual surge una situación de holgura fiscal que hace poco necesaria la contratación de empréstitos y permite disponer de recursos para cancelar los existentes. Por ello en 1931 se tomó la importante decisión de cancelar los saldos pendientes de la deuda externa. Tal decisión de apreciable importancia económica y política fue acogida con gran beneplacito en una nación que, como hemos visto, había sido humillada, bloqueada y en cierta forma extorsionada por los prestamistas foráneos. La cancelación de tales obligaciones fue motivo de orgullo nacional y por muchos años privó en la mente de los venezolanos la satisfacción de que nuestro país era uno de los pocos que nada adeudaba al exterior.

LOS GOBIERNOS DE LOPEZ CONTRERAS, MEDINA ANGARITA Y DE LA JUNTA REVOLUCIONARIA DE GOBIERNO

A la muerte del general Juan Vicente Gomez el país quedo prácticamente libre del endeudamiento interno y externo, produciendose una situación más o menos similar durante la administración del general López Contreras (1935-1941). Es de advertir, sin embargo que duran-

te último período se realizaron los estudios y trámites conducentes a la contratación de un empréstito interno para el financiamiento del llamado Plan Trienal, pero los bajos saldos de la deuda pública que prevalecieron durante el quinquenio, ponen de relieve que la colocación de este empréstito resultó poco exitosa.

Durante la presidencia del general Isaías Medina (1941-1945) surge una situación extraordinaria caracterizada por la Segunda Guerra Mundial, durante la cual comienzan a acumularse fuertes excedentes de divisas como resultado de las exportaciones petroleras y las dificultades para realizar importaciones de bienes y servicios. Los saldos activos de balanza de pagos se traducen en aumentos de la liquidez interna y comienzan a sentirse efectos expansivos sobre los precios ante el doble fenómeno de elevada liquidez y reducida oferta de bienes. A su vez, la paralización del comercio importador tiene efectos adversos sobre el nivel de empleo. Para contribuir a la solución de este problema se decidió la contratación de un empréstito interno (Primer Empréstito Interno para Obras Públicas), por la cantidad de Bs. 24 millones al 5 por ciento anual. La rápida colocación de los bonos puso en evidencia el exceso de liquidez prevaleciente. Con propósitos más o menos similares, la Junta Revolucionaria de Gobierno decidió la emisión de un Segundo Empréstito Interno del cual se colocaron Bs. 64 millones.

DEUDA PUBLICA VENEZOLANA
1930 - 1950
(Millones de bolivares)

1930	26	24	50
1937	1	0	0
1938	1	0	0
1939	1	0	0
1940	1	0	0
1945	25	0	23
1948	23	0	23
1949	23	0	23
1950	15	0	15

EL REGIMEN DE PEREZ JIMENEZ

El periodo correspondiente a la administración del General Marcos Pérez Jimenez resulta de apreciable interés en materia de crédito público. Durante ese lapso se cuenta con apreciables ingresos fiscales, particularmente derivados del otorgamiento de nuevas concesiones petroleras y se ponen en marcha ambiciosos programas de obras públicas e inversiones en industrias básicas, cuyo costo rebasa las disponibilidades fiscales pero no se utiliza el crédito público de manera formal, aunque sí de manera irregular, y se incurre, por una parte, en la creación de una elevada deuda flotante, derivada más que todo, de pagos atrasados a contratistas de obras públicas y, por la otra, en fuertes compromisos adquiridos por los institutos autónomos y empresas del Estado mediante la emisión de títulos y pagares.

LA JUNTA DE GOBIERNO, 1958

Estudios realizados por la Junta de Gobierno que sucedió al general Marcos Pérez Jiménez, para determinar la situación de las deudas gubernamentales contraídas con anterioridad al 23 de enero de 1958 pusieron de relieve que los ministerios e institutos autónomos habían adquirido obligaciones por una suma del orden de los cuatro mil quinientos millones de bolívares, de los cuales alrededor de mil seiscientos millones vencían en el ejercicio fiscal 1957-1958 y el resto en los cuatro años siguientes. Después de un largo y controversial debate sobre la materia en el cual se destacó que muchas de estas obligaciones se habían contraído en condiciones sumamente onerosas para la Nación se llegó a la conclusión de que se imponía la necesidad de proceder a la cancelación de las referidas obligaciones para salvaguardar el crédito del país, reactivar la economía y garantizar la prosecución de obras ya iniciadas. El problema de la deuda que para entonces tenía la Nación no radicaba tanto en su cuantía, sino en su corto plazo de vencimiento, así como en los procedimientos utilizados para su contratación.

DIFICULTADES FINANCIERAS DURANTE LA ADMINISTRACION DE ROMULO BETANCOURT . CONTRATACION DEL PRIMER EMPRESTITO EXTERNO DEL SIGLO XX *

La administración del Presidente Rómulo Betancourt, (1959-1964) confrontó a su inicio grandes desajustes fiscales derivados, en gran parte, de los compromisos anteriores. Durante este período el Congreso Nacio-

nal sancionó una nueva Ley de Crédito Público para racionalizar más adecuadamente el endeudamiento gubernamental.

Con base a este instrumento legal se contrató en 1960 un empréstito externo por la cantidad de doscientos millones de dólares con un grupo de bancos norteamericanos, prácticamente el primero que se recibía en el país desde finales del siglo pasado. Dicho empréstito además de contribuir a la solución de desequilibrios fiscales y transformar obligaciones de corto en más largo plazo, tuvo carácter compensatorio al contribuir al sostenimiento de la balanza de pagos, la cual experimentaba un fuerte deterioro como consecuencia de elevadas y persistentes salidas de capitales, así como por la situación del mercado petrolero. Durante este período se utilizó también el expediente de emisión de letras del Tesoro para cubrir deficiencias transitorias en la caja de la Tesorería Nacional; e igualmente dada la favorable coyuntura que se ofrecía, se inició una política de contratación de empréstitos a largo plazo y bajos tipos de interés con organismos financieros internacionales, con la finalidad de poner en ejecución programas de desarrollo económico e interés social. Durante el gobierno de Betancourt se impusieron severas medidas de disciplina monetaria y fiscal y se logró una recuperación de la economía del país.

LA ADMINISTRACION DE LOS DOCTORES RAUL LEONI Y RAFAEL CALDERA

El período correspondiente a las administraciones de los doctores Raúl Leoni y Rafael Caldera presenta una serie de características bastante similares tales como un crecimiento sostenido del Producto; una situación fiscal relativamente balanceada con equilibrio en materia de pagos internacionales y razonable estabilidad en lo que concier-

ne a los precios. Durante este lapso continúa haciéndose uso del crédito público preferentemente para poner en ejecución programas de desarrollo económico, ya que no se confrontan apremios fiscales -salvo deficiencias transitorias de tesorería- que son cubiertas mediante emisión de Letras del Tesoro. En esos años se atiende con regularidad el pago de obligaciones vencidas y se practica una reforma de la Ley de Crédito Público de 1959.

SALDOS DE LA DEUDA PUBLICA APROBADA POR EL
CONGRESO NACIONAL
(millones de bolívares)

Años	Externa	Interna	Total
1964	885	1.077	1.932
1965	1.085	991	2.076
1966	1.331	1.003	2.334
1967	1.548	1.283	2.831
1968	1.888	1.647	3.527
1969	2.356	2.200	4.456
1970	2.932	2.560	5.429
1971	3.769	3.712	6.418
1972	3.919	2.858	6.667
1973	3.913	2.223	7.136

En lo que concierne a la evolución de la deuda externa, cuyo monto pasa de Bs. 885 millones en 1964 a Bs. 3.913 millones en 1973. Se observan los siguientes aspectos de interés:

a) El endeudamiento externo continúa incrementándose y diversificándose en cuanto a sus fuentes y se contrae preferentemente con la finalidad de cubrir el componente importado de proyectos de desarrollo.

b) Se recurre con mayor intensidad a la banca e instituciones financieras privadas del exterior y en menor grado a los organismos financieros internacionales de carácter multilateral. En efecto, para 1964 cerca del 75 por ciento de la deuda externa estaba contratada con organismos de este tipo, mientras que para 1973 la proporción correspondiente a los mismos se habla reducido a un 30 por ciento aproximadamente.

c) Como resultado de lo expuesto los plazos promedio de vencimiento de la deuda se acortan, a la vez que se incrementa el costo del financiamiento, y

d) A la deuda contratada con autorización del Congreso Nacional se suman importantes obligaciones contraídas por los institutos autónomos y empresas del Estado. Para finales del período, el 64 por ciento de la deuda externa correspondía a los entes descentralizados y el 36 por ciento al Gobierno Central.

ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE CARLOS ANDRES PEREZ

La administración del presidente Carlos Andrés Pérez (1974-1979) coincide con el inicio de una nueva coyuntura económica derivada del aumento en los precios del petróleo, cuyos valores promedio de exportación pasan de USA \$ 4,22 por barril en 1973 a USA \$ 14,35 en 1974, conjuntamente con lo cual se producen fuertes y rápidos incrementos en los ingresos fiscales, ingresos de divisas, reservas internacionales y liquidez monetaria. Entre

1973 y 1974 los ingresos fiscales pasaron de Bs.16.000 millones a Bs. 42.000 millones y las reservas internacionales en poder del Banco Central se elevaron de USA \$ 2.400 millones en 1973 a USA\$ 6.423 millones en 1974. Con tan fuertes incrementos en las magnitudes fiscales y en los medios externos de pago, la primera reacción gubernamental fue la de cancelar anticipadamente obligaciones derivadas del crédito público y represar parte de los ingresos recibidos a través de la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela. Posteriormente, en la medida en que se estructuran nuevos programas de desarrollo y surgen determinadas necesidades fiscales, comienza a hacerse uso de los recursos del Fondo de Inversiones y del Crédito Público y es así como en 1976 se adoptan decisiones que se traducen en la promulgación de las siguientes leyes que autorizan la contratación de empréstitos:

a) La Ley General de Financiamiento y Refinanciamiento, con la finalidad de cancelar obligaciones de los institutos autónomos y entes descentralizados.

b) Ley de Inversiones en los Sectores Básicos de la Producción, cuyo propósito es el de contratar empréstitos para financiar proyectos de desarrollo;

c) Ley que Reserva al Estado, la Industria y el Comercio de Hidrocarburos, mediante la cual se nacionaliza la industria petrolera y se faculta al Ejecutivo para emitir obligaciones a fin de indemnizar a las antiguas empresas concesionarias de la explotación de hidrocarburos, y

d) Finalmente, se sanciona una Ley Orgánica de Crédito Público con la finalidad de corregir deficiencias de las anteriores.

PERIODO DEL PRESIDENTE LUIS HERRERA CAMPINS

Los primeros años de la administración del Presidente Luis Herrera Campins coinciden, igualmente, con una nueva coyuntura económica vinculada a aumentos en los precios del petróleo como resultado de situaciones políticas extraordinarias en el Medio Oriente. En efecto, en los años 1979 y 1980 los valores promedios de exportación de dicho combustible aumentan en 45 y 50 por ciento, respectivamente, hasta situarse en el último de dichos años en USA \$ 32,6 por barril, lo que trae como resultado incrementos significativos en los ingresos fiscales e ingresos de divisas que compensan la presión que sobre dichas variables ejercen los servicios de la deuda previstos para dichos años. Buena parte de las operaciones de crédito público se originan en autorizaciones del Congreso Nacional efectuadas en períodos anteriores.

Asimismo, se contratan empréstitos con base en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Crédito Público para llevar a cabo programas contemplados en la Ley de Inversiones en los sectores básicos de la producción y en el V Plan de la Nación. En los años finales de dicho período se produce una baja en los precios del petróleo que dificulta el cumplimiento de las obligaciones contraídas e impone la necesidad de iniciar gestiones para el refinanciamiento de la deuda pública.

SALDO DE LA DEUDA PUBLICA
(millones de bolívares)

Años	Total	Autorizada por el Congreso Nacional	Autorizada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros
1974	10.176	8.651	1.525
1975	12.801	9.801	3.000
1976	22.379	19.384	3.049
1977	34.739	32.535	2.404
1978	40.099	45.697	3.042
1979	54.533	48.050	6.483
1980	60.753	53.610	7.143
1981	66.723	58.415	8.308
1982	82.539	70.713	12.026

Fuente: Banco Central de Venezuela. Informes Económicos

EL PROBLEMA DE LA DEUDA FLOTANTE

Hasta ahora hemos venido señalando cifras sobre el monto de la deuda pública autorizada por el Congreso Nacional, pero, en realidad la deuda pública total resulta mucho más elevada como resultado de la existencia y casi permanente recurrencia de la deuda flotante. En Venezuela hemos venido llamando deuda flotante al conjunto de obligaciones a corto plazo que contrae el sector público y, es pecial, los entes descentralizados, sin contar con disponibilidades para cancelarlas y, generalmente, al margen de la Ley de Crédito Público. Además como quiera que muchos de esos organismos no disponían de recursos para cancelar sus deudas, éstas se convirtieron de hecho en obliga-

ciones de largo y mediano plazo que tienen que ser absorbidas por la República a través de consolidaciones y refinanciamientos aprobados por el Congreso Nacional. La deuda flotante ha permanecido casi siempre oculta o semi-oculta, ya que los entes deudores no la reportan al Ministerio de Hacienda y sólo se sabe de ella cuando éstos se encuentran imposibilitados de cancelarla y solicitan su refinanciamiento. Por razones obvias, no existen estadísticas contínuas de esta modalidad de deuda. Las causas de la deuda flotante son numerosas y complejas, pudiendo citarse al respecto las siguientes:

a) Imprecisiones y falta de rigor en las leyes de crédito público;

b) Falta de adecuada disciplina fiscal y ausencia de planificación financiera;

c) Subestimación de costos en algunos proyectos, en los cuales ha tenido que recurrirse al endeudamiento a corto plazo para concluirlos;

d) La práctica de asignar a determinados entes descentralizados cometidos económicos y sociales que rebasan sus posibilidades financieras y sin dotarle de recursos presupuestarios ;

e) El déficit operativo de numerosas empresas gubernamentales, y

f) Exceso de personal en el sector público.

No puede negarse que en el país ha existido preocupación por erradicar estas prácticas, como se desprende de las numerosas reformas de la Ley de Crédito Público, las cuales han tenido como finalidad básica controlar la

deuda flotante. En los últimos veinticinco años dicha Ley ha sido reformada cinco veces con esa finalidad, pero los resultados no han sido totalmente exitosos como se desprende de los datos y cifras disponibles.

En casi todos los años analizados, la deuda flotante ha sido tan alta como la deuda contraída con base en la Ley de Crédito Público. Basta señalar que para 1982 mientras la deuda contraída sobre la base de la Ley de Crédito Público se situaba en cifras del orden de los Bs. 80.000 millones, la Contraloría General de la República estimó la deuda total (incluida la flotante) en Bs. 150.000 millones.

Además del concepto de deuda pública total, que influye la contraída con base en la Ley de Crédito Público mas la flotante, suele manejarse también el concepto de Deuda Consolidada del Sector Público en el que se incluye, además de las anteriores, la deuda contraída por los bancos e instituciones financieras del Estado, la cual alcanza a cifras de apreciable significación.

ELEVADO MONTO Y SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA

Durante los primeros años de la presente década las estadísticas relacionadas con el monto total y servicio anual de la deuda externa (amortización de capital e intereses), parecían relativamente moderadas y resultaba también igualmente moderada la relación porcentual entre el servicio de la deuda externa y las exportaciones del país, como se desprende del siguiente cuadro resumido:

Años	Servicio de la Deuda Externa	Exportaciones*	*Relacion Porcentual
1960	315	9.071	3,5o/o
1970	298	12.032	2,4o/o
1980	9.807	85.463	10,7o/o
1981	9.807	88.611	11,0o/o

*En millones de bolívars

En consecuencia solía aducirse que Venezuela era uno de los países con menor endeudamiento externo, tanto en términos absolutos como relativos, lo cual estimulaba la contratación de nuevos empréstitos. Sin embargo, las cifras utilizadas para llegar a tales conclusiones adolecían de graves deficiencias, en razón de que:

a) Sólo se incluían los saldos de la deuda contraída con base a la Ley Orgánica de Crédito Público y se omitían los de la deuda flotante, que como hemos venido indicando, han venido resultando tan altos, o aún superiores a los de la primera. La razón de esta omisión radicaba, básicamente, en el poco conocimiento que siempre se ha tenido del monto de la deuda flotante:

b) No se incluía la deuda externa de los bancos e instituciones financieras del Estado en razón de que la misma no se encuentra dentro del marco de acción de la Ley de Crédito Público. Pero, como es obvio, constituye un tipo de obligación que, al no ser cancelada por los bancos deudores, tiene que ser asumida por el Estado. y

c) Las cifras correspondientes al valor de las exportaciones estaban fundamentalmente en altos y crecientes precios del petróleo.

En 1981 pudo precisarse que la deuda flotante alcanzaba a una cifra superior a los Bs. 60.000 millones, de los cuales por autorización del Congreso de la República se aprobó consolidar y refinanciar un monto de Bs. 61.240. Estas obligaciones no se refinanciaron oportunamente, después de lo cual vino la baja en los precios del petróleo y la suspensión de la libre convertibilidad, lo que puso en evidencia dos realidades hasta entonces conocidas, pero no cabalmente precisadas, en las estadísticas de crédito público:

a) La deuda flotante se habría contraído predominantemente con bancos e instituciones financieras del exterior. Dicha deuda constituida a muy corto plazo, tenía características similares a las de un crédito rotativo que se renovaba casi automáticamente mientras el país tenía grandes posibilidades de pago. Los organismos deudores eran, en su casi totalidad, los entes descentralizados y, en especial, las empresas del estado, y

b) Los Bancos gubernamentales, particularmente Banco Industrial, BANAP y BANDAGIRO tenían obligaciones con el exterior por más de seis mil millones de dólares.

Una vez precisados estos hechos, se puso en evidencia que la deuda externa del país representaba un grave problema y que su monto y servicio eran más altos de lo que se había estimado originalmente. Según recientes cifras del Ministerio de Hacienda, la deuda externa consolidada del sector público alcanza a cifras del orden de los US \$ 27.500 millones de los cuales US \$ 13.000 millones

vencieron en 1983 y no pudieron ser cancelados en esa oportunidad. Este incumplimiento derivó por una parte de la baja de los precios del petróleo y, por la otra, del hecho ya señalado de que dichas obligaciones estaban constituídas a muy corto plazo por ser en gran parte, deuda flotante cuyas características ya han sido comentadas.

Obviamente el servicio que impone al país esta deuda externa por concepto de capital e intereses es sumamente elevado. Basta señalar que los trece mil millones que vencieron en 1983 representaron casi el 100 por ciento del valor de las exportaciones petroleras de ese año lo que hacía imposible su cancelación sin un refinanciamiento adecuado.

RECOMENDACIONES DE LA COMISION DE ESTUDIO Y REFORMA FISCAL

En su Informe presentado en 1983 al Presidente de la República y al Congreso Nacional, la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, analizó entre otras materias, el problema de la deuda pública y formula al respecto distintas recomendaciones que agrupa en dos categorías, relacionadas tanto con la política de endeudamiento en su conjunto, como la necesidad de lograr una mayor planificación y control en materia de crédito público. Entre las recomendaciones más importantes del primer grupo se señalan:

a) En las actuales condiciones del mercado petrolero y como una política de carácter excepcional se estima necesario un refinanciamiento de la deuda pública en condiciones tales que el servicio de la misma sea com-

patible con las posibilidades de pago del país. El plazo de refinanciamiento debe diseñarse tomando en consideración las posibilidades reales de pago y articularse con el control de cambios y de importaciones, procurando eliminar las no esenciales y suntuarias.

b) Cualquier endeudamiento futuro debe orientarse a proyectos de carácter verdaderamente reproductivos y autofinanciables. dichos proyectos deben estar fundados en estudios de factibilidad técnica, con flujos anclados en la realidad y basados en una adecuada planificación financiera.

c) Deben tomarse conciencia y hacerse esfuerzos para que los proyectos que se lleven a cabo mediante la utilización del crédito público no sólo cubran sus costos y puedan cancelar sus obligaciones, sino que también proporcionen cierta rentabilidad al Estado, como fueron concebidos, y

d) A medida que se produzca un mejoramiento en la situación fiscal del país, debe darse prioridad a la cancelación de la deuda pública particularmente de origen externo en razón de su carácter altamente gravoso para la economía nacional.

Las recomendaciones del segundo grupo se orientan a lograr mejoras en las siguientes áreas:

a) Planificación global del endeudamiento.

b) Programación adecuada de desembolsos y cancelaciones.

c) Cómputo y actualización de cifras sobre capacidad de endeudamiento.

d) Centralización en materia de decisiones y de información.

- e) Uniformidad y centralización en la contratación de empréstitos.
- f) Profundización en materia de estudios.
- g) Decisión de absoluto control para eliminar el endeudamiento al margen de la Ley (deuda flotante)
- h) Efectiva aplicación de sanciones,e
- i) Unificación de criterios sobre el concepto de deuda pública.

El aludido Informe analiza en detalle todas estas materias y la adopción de recomendaciones que en él se formulan, contribuiría apreciablemente a racionalizar el crédito público en el país y a restringir el endeudamiento para fines no reproductivos.

DEMORAS EN LA APLICACION DE CORRECTIVOS

Es evidente que el país llegó a esta situación crítica no sólo por la irracionalidad en la contratación de la deuda y el debilitamiento en los precios del petróleo, sino también por las demoras en la aplicación de correctivos. Desde 1977 se venía observando un preocupante déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que venía compensándose con los saldos activos de la cuenta capital, derivados en alta medida de los ingresos provenientes de los empréstitos externos, pero poco se hizo al respecto, ya que dos años después se observó un repunte en los precios del petróleo y en algunos círculos se sustentaba el criterio de que el precio de este combustible crecería "ad infinitum" y podría llegar a los cien dólares por barril en breve plazo. Además, la OPEP parecía tener un control absoluto de mercado y nunca se pensó que podrían haber reveses o reaccioneas adversas. Sin

embargo, como quiera que las importaciones, gastos de venezolanos en el exterior y el servicio de la deuda parecían crecer a un ritmo superior en la medida en que comenzaron a vislumbrarse dificultades en los pagos externos se asentó el proceso de salidas de capitales el cual llegó a niveles insostenibles.

Por otra parte, debido a fallas en la administración de la deuda y carencia de recursos propios por parte de los organismos descentralizados que habían contraído buena parte de ella, algunos institutos autónomos y empresas del estado comenzaron a incumplir en el pago de sus obligaciones internacionales vencidas, situación que dañó la imagen de Venezuela en los mercados internacionales. Asimismo, existe un alto grado de consenso en que se incurrió en demoras injustificadas para el refinanciamiento de la deuda. Debe recordarse al respecto que en agosto de 1981 el Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo para refinanciar parte sustancial de la deuda pública externa a corto plazo lo cual no se hizo en aquella oportunidad, cuando el mercado petrolero era todavía sólido, las reservas internacionales elevadas y Venezuela mantenía una clasificación de triple A que le acreditaba como sujeto de crédito de primer orden.

Las medidas que se adoptaron para corregir estos desequilibrios externos no fueron más que paliativos, como fue el caso de la centralización de las reservas de PEDEVESA y la revaluación de las reservas de oro en poder del Banco Central. Existe la impresión de que estas medidas acentuaron la desconfianza en el país y en su economía ya que pusieron en evidencia el poco éxito de las políticas de fondo. Pero también es evidente que hubo un injustificado retardo en la adopción del control de cambios lo cual trajo como consecuencia salidas de capitales, importaciones excesivas y debilitamiento de las reservas in-

ternacionales. En todo caso, como es bien sabido todos los controles de cambio y devaluaciones en casi todos los países del mundo suelen posponerse hasta última hora en espera de un cambio favorable en la economía o ante la posibilidad de que esa responsabilidad la asuma otro gobierno.

PRESIONES SOBRE LOS PAISES DEUDORES

Obviamente, el problema de alto endeudamiento externo y de atraso en los pagos no se limita sólo a Venezuela. Las economías latinoamericanas en su conjunto tienen una deuda externa de más de trescientos mil millones de dólares, de los cuales alrededor de cien mil millones corresponden a Brasil, mas de ochenta mil a México, aproximadamente cincuenta mil millones a Argentina y alrededor de veinticinco mil millones, Venezuela. Todos estos países cayeron en una situación de atraso en sus pagos, entre otras razones, por deterioros en sus balanzas de pagos, como consecuencia de la baja en sus exportaciones, vinculada con la situación recesiva en la economía mundial. A su vez, dichos atrasos han colocado en dificultades a los bancos prestamistas, instituciones que, según se ha especulado, podrían experimentar un fuerte colapso capaz de poner en peligro la economía mundial.

Consecuencialmente, los países industrializados han comenzado a tomar medidas para evitar que los bancos internacionales continúen otorgando préstamos a las naciones en desarrollo, sin adecuadas garantías de pago de tales obligaciones. Una de esas medidas es el Proyecto de Ley de Supervisión de Créditos Internacionales sometido a consideración del Congreso de los Estados Unidos, según el cual se establecen una serie de normas para determinar el

riesgo en que pueden incurrir los bancos al conceder préstamos al exterior, a la vez que se les obliga a crear y mantener reservas especiales en situaciones tales como:

a) Cuando la calidad de los activos del banco se deterioren por demoras o imposibilidades de recibir pagos de los deudores extranjeros;

b) Cuando no se reciba cancelación oportuna de intereses, y

c) Cuando el país deudor deje de dar cumplimiento a programas de ajuste acordados con el Fondo Monetario Internacional.

Por consiguiente la adopción de eventuales acuerdos o medidas de reajuste convenidas con el Fondo Monetario Internacional comienza a jugar un papel importantísimo para lograr el refinanciamiento de la deuda de nuestros países.

LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE JAIME LUSINCHI Y EL REFINANCIAMIENTO

El refinanciamiento de la deuda sólo logró culminarse durante la administración del Presidente Jaime Lusinchi después de largas negociaciones y en un período de grandes dificultades fiscales y de balanza de pagos por el continuo deterioro de los precios del petróleo. No obstante, debe señalarse que durante la administración anterior se había iniciado el proceso de negociaciones sin llegarse a acuerdos satisfactorios para el país, entre otras razones, por la posición intransigente adoptada por algunos de los bancos acreedores y la necesidad de lograr adecuados programas de pagos que no impusiesen grandes sa-

crificios a la colectividad o interfiriesen con los programas de desarrollo.

Como ya se indicó, el hecho de que las obligaciones externas vencidas en 1983 representaban alrededor del 100% de los ingresos anuales de divisas, ponían de relieve la necesidad de un refinanciamiento o reprogramación de pagos cónsonos con las necesidades de la economía, tal como lo había autorizado inicialmente el Congreso Nacional en 1981 pero que lamentablemente no se llevó a cabo en aquella oportunidad. Sin embargo, este proceso de negociación no resultaba tan sencillo ni expedito ya que sólo después de la crisis cambiaria fue que pudo obtenerse una idea clara del complejo problema de la deuda externa por causa de la falta de registros apropiados, debido a la desorganización y anarquía existente en la contratación de la deuda y, fundamentalmente, a la práctica de algunos entes descentralizados de ocultar sus endeudamientos y no reportarlos al Gobierno Central, ya que muchos de ellos se habían contraído al margen de la Ley de Crédito Público. Por consiguiente, el inicio de negociaciones sobre bases firmes requería de una serie de pagos previos que la Memoria de Hacienda puntualizó claramente, a la vez que señaló la necesidad de:

a) Precisar el monto y características de la deuda externa, establecer el perfil de vencimientos y definir el monto a refinanciarse,

b) Designar un Comité para facilitar la comunicación con los bancos internacionales acreedores, cuyo número sobrepasaba los 500.

c) Lograr el diferimiento de los pagos de principal sobre la mayor parte de la deuda pública externa, mientras se realizaban las negociaciones.

d) Definir el marco legal necesario para el refinanciamiento.

e) Actualizar los intereses atrasados.

f) Formular una propuesta formal para el refinanciamiento, tomando en cuenta las posibilidades fiscales y cambiarias a mediano plazo.

g) Desarrollar un flujo de información a los bancos acreedores, sobre la economía del país, las proyecciones de balanza de pagos y las medidas tomadas en relación con la crisis cambiaria.

Una vez clarificada la situación, Venezuela pudo formular una primera proposición de reprogramación de pagos en junio de 1983, oportunidad en la cual la posición de la banca internacional no fue la más receptiva y respondió con contraproposiciones difíciles de aceptar. Aparentemente, los bancos aspiraban lograr condiciones más favorables en cuanto a plazos, intereses y garantías, además de que sostenían el criterio de que el programa de refinanciamiento debería estar supeditado a un Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, en el cual Venezuela se sometera a un severo programa de ajustes fiscales y monetarios convenido con ese organismo. Esta postura de la banca internacional también parecía influida por hechos como los siguientes que demoraron las negociaciones e impidieron llegar a acuerdos inmediatos.

a) Los bancos acreedores no habían logrado una comprensión cabal del problema del endeudamiento de los países sub-desarrollados en su conjunto, de las dificultades de pagos existentes o la posibilidad de que las naciones deudoras hicieran un frente común para afrontar el problema de la deuda.

b) En círculos bancarios internacionales se creía que el mercado petrolero era todavía sólido y estable, que Venezuela tenía una capacidad de pago cónsona con la situación de dicho mercado y querían sacar el máximo provecho de las negociaciones.

c) Se aspiraba a que Venezuela pudiese contratar un empréstito con el Fondo Monetario Internacional para cancelar con el producto de dicho empréstito parte de sus obligaciones con los bancos privados.

d) Parecían existir dudas sobre la voluntad o posibilidad del Gobierno Nacional para mantener un clima de austeridad en vísperas de elecciones, así como también dudas acerca de la viabilidad de negociar con un gobierno próximo a cumplir su mandato constitucional.

e) La banca internacional parecía tener particular interés en que el Gobierno Nacional facilitase divisas preferenciales al sector privado para la cancelación de sus obligaciones externas, materia que obligó al Gobierno y al Banco Central a realizar detenidos estudios para precisar el monto y naturaleza de dicha deuda y evitar los abusos en que podría incurrirse.

f) Debido al gran número de bancos involucrados en la negociación, muchos de ellos con intereses contrapuestos, no había unidad de criterio o resultaba difícil el consenso.

g) La banca desestimó los sacrificios en que incurriría el país para afrontar los pagos y no tomó en cuenta las presiones políticas a que estaría sometido el Gobierno Nacional para diferir o incluso negarse al pago de la deuda aduciendo incluso su ilegalidad.

Los movimientos de opinión pública poco proclives a aceptar las condiciones de la banca merecen también algunos comentarios. Dentro de ellos cobró particular significación el hecho de que el problema constituía una responsabilidad compartida entre banqueros y gobernantes, pues si bien los últimos habrán solicitado prestamos para utilizarlos de manera poco racional, también los banqueros habían inducido a ciertas naciones a endeudarse por encima de su capacidad de pagos o habrán realizado colocaciones imprudentes basadas en proyecciones poco realistas. También la opinión pública en general se mostró contraria al reconocimiento de la deuda privada por existir dudas acerca de su existencia y porque las negociaciones de refinanciamiento se referían sólo a la deuda pública. Sin embargo, ninguno de los planteamientos que vinieron de parte de la banca tuvieron tanto oposición como el relacionado con la posibilidad de contratar empréstitos con el Fondo Monetario o someterse a programas de ajustes impuestos o convenidos con dicho Fondo.

Una vez superadas estas dificultades o la mayoría de ellas, en 1984 se llegó a un acuerdo para refinanciar un total de USA\$ 21.203 millones en un plazo de 14 años comprendidos entre 1985 y 1997 con un pago inicial de USA\$ 750 millones y pagos sucesivos de mayor orden con montos de amortización más elevados en el lapso 1992-1995, a tipos de interés relativamente satisfactorios y con numerosas precisiones en defensa del interés nacional. Entre los aspectos positivos más relevantes de esta negociación puede citarse la inclusión de una cláusula de contingencia y el no sometimiento a convenios formales de ajuste con el Fondo Monetario Internacional. La cláusula de contingencia propuesta por Venezuela y aceptada por los banqueros con ciertas dificultades, significó una innovación significativa con respecto a los anteriores proyectos de negociación

y en ella se estipulaba que Venezuela podía posponer determinados pagos en casos de verdadera emergencia nacional. El no sometimiento de nuestro país a programas especiales de ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional significó también un éxito para los negociadores venezolanos pues si bien es cierto que algunas de las directrices y programas de ajuste diseñados por dicho organismo son teóricamente inobjetables y necesarios, también se les objeta. Primero, que el Fondo Monetario rinde culto a la estabilidad monetaria y al ajuste de balanza de pagos y subestima el desarrollo económico. Segundo: que la experiencia en otros países ha sido poco exitosa con dichos programas. Tercero: que los ajustes que se propugnan son más llevaderos por las clases de altos ingresos e inciden con mayor peso sobre los depositados. Y, por último, que al imponer estos programas el Fondo Monetario parece más interesado en garantizar el pago de la deuda que en el desarrollo y bienestar de los países deudores.

