
**POSICION DE LA
ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS
SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGANICA QUE
AUTORIZA A CELEBRAR LOS ACUERDOS DE
CONVERSION Y REDUCCION DE LA
DEUDA PUBLICA EXTERNA**

Importante responsabilidad le ha sido encomendada a la Academia Nacional de Ciencias Económicas que tiene mucho que ver con los efectos socio-económicos que se observan en el país por la problemática de la deuda externa y su solución definitiva para ayudar a suavizar la crisis económica mas profunda de la Venezuela del presente siglo. Aca se deja constancia de la posición de la Corporación con respecto al Proyecto de Ley Orgánica para los Acuerdos de Conversión y Reducción de la Deuda Externa Venezolana.

La Academia Nacional de Ciencias Económicas, en concordancia con las atribuciones que le son propias y por solicitud de la Presidencia de la Cámara de Diputados, estudió el Proyecto de Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional a celebrar operaciones de crédito público hasta por un monto de 25.845,9 millones de dólares, necesarias para la conversión y /o reducción de la deuda pública externa, y al respecto se permite formular las siguientes apreciaciones:

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Se afirma en la correspondiente Exposición de Motivos que el Proyecto de ley objeto de consideración constituye la base de la estrategia de financiamiento externo del Gobierno Nacional, concebida con el propósito de resolver de manera definitiva el problema de la deuda pública externa venezolana dentro del contexto de una expansión económica sólida y equilibrada. Tal estrategia –según se indica– consta de dos tipos de acciones. Por una parte, la contratación de empréstitos con organismos multilaterales de crédito, especialmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo y, por la otra, la reestructuración y reducción de la deuda pública externa contraída con la banca comercial extranjera, de manera tal que la combinación de ambas acciones de tipo financiero se traduzca en una disminución de los pasivos externos de la nación tanto en términos absolutos como relativos. Desde otro punto de vista, esa estrategia de financiamiento está dirigida a constituir el apoyo fundamental de los programas que llevará a cabo el Gobierno Nacional para corregir los “desajustes macroeconómicos y las ineficiencias estructurales” que han venido limitando el crecimiento del país en los últimos años y que, a la vez, han incrementado la inflación y las desigualdades sociales. La Exposición de Motivos hace referencia detallada a esos desajustes y a las

políticas que han venido limitando el crecimiento del país en los últimos años y que, a la vez, han incrementado la inflación y las desigualdades sociales. La Exposición de Motivos hace referencia detallada a esos desajustes y a las políticas que se han venido implementando para corregirlas, así como a los resultados preliminares obtenidos.

2. La política de contratación de empréstitos con los organismos financieros de carácter multilateral responde a una serie de propósitos mencionados en forma expresa o tácita en la Exposición de Motivos y el Proyecto de Ley como son, entre otros, solucionar los desequilibrios de balanza de pagos; lograr una serie de créditos puente que sirvan de base para implementar las estrategias de refinanciamiento y reducción de la deuda; contribuir a la normalización de las relaciones con la banca acreedora y, finalmente, financiar un conjunto de programas de desarrollo vinculados con los cambios estructurales que contempla la política económica actualmente en vigencia. Dentro de este esquema, el Gobierno Nacional ha suscrito una serie de compromisos con las instituciones financieras multilaterales que se estima tienden a garantizar buena parte del financiamiento requerido para los propósitos antes citados. Con el Fondo Monetario Internacional se celebró en 1989 un acuerdo de facilidad crediticia ampliada por cerca de 5.000 millones de dólares a ser desembolsados en un plazo de tres años, cantidad que puede ser utilizada en parte para llevar a cabo programas de reducción de la deuda previstos. Con el Banco Mundial se han concertado acuerdos que contemplan el otorgamiento de recursos financieros al país por un monto superior a los 3.000 millones de dólares a ser entregados en un plazo de cinco años, los cuales serán utilizados en el financiamiento de importantes programas de desarrollo. Por último, el Banco Interamericano de Desarrollo contribuirá con una suma del orden de los 400 millones de dólares para complementar programas semejantes a los acordados con el Banco Mundial.

3. El segundo componente de la estrategia de financiamiento externo del Gobierno Nacional consiste, como se ha dicho, en lograr una reducción significativa de la deuda pública externa, materia que ha venido siendo objeto de negociaciones y que según los acuerdos concertados con la banca acreedora, puede obtenerse en base a distintas alternativas calificadas con las denominaciones de “adquisición de crédi-

tos” e “intercambio de deuda”. La modalidad de adquisición de créditos, llamada comunmente “recompra de deuda”, consiste en la utilización, por parte de la República, de los fondos provenientes de los créditos obtenidos de los organismos internacionales y otras fuentes, para adquirir los créditos existentes en su contra (o en contra de otros entes del sector público) por oferta de los acreedores y en base a un descuento. En lo que atañe al intercambio de deuda, se han esbozado varias posibilidades como son, bonos de descuento de capital, los bonos a la par con reducción de intereses, bonos con reducción temporal de intereses y bonos de dinero nuevo.

Los bonos con descuento de capital tendrán un valor nominal igual a la deuda a ser sustituida menos un descuento del 30%, devengarán un interés equivalente a la tasa Libor más un 13/16% y su vencimiento será de 30 años a partir de la fecha de la emisión. Tales bonos tendrán incorporado un mecanismo de recuperación de valor que operará en la medida que el precio de realización del petróleo se incremente por encima de un determinado límite, a partir de 1996.

Los bonos a la par con reducción de intereses tendrán un valor nominal igual a la deuda a ser sustituida, pero devengarán una tasa de interés fija, del 6,75% anual y su vencimiento será de 30 años a partir de la fecha de la emisión. Por su parte, los bonos con reducción temporal de intereses tendrán un valor nominal igual a la deuda a ser sustituida; devengarán un interés fijo reducido durante cada uno de los primeros cinco años y un interés variable equivalente a la tasa Libor más 7/8 a partir del sexto año y tendrán un vencimiento de 17 años.

Finalmente, el mecanismo de creación de dinero nuevo se fundamenta en la emisión de bonos a interés variable con un período de gracia de 7 años. Como es del conocimiento público, *la escogencia de estas alternativas calificadas con la denominación de “menú de opciones” corresponde a la banca acreedora y no a la República.*

CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROYECTO DE LEY

1. Desde el punto de vista jurídico, la característica más relevante del Proyecto de Ley objeto de estudio es su carácter de “Ley Orgánica”, modalidad que tiene como propósito permitir que la misma prive sobre la legislación vigente en materia de crédito público, hacienda pública nacional y otras materias conexas, legislación ésta que, según observan los proyectistas, no resulta suficientemente flexible o contiene disposiciones que impiden la contratación de este refinanciamiento en los términos en que se ha venido negociando. A este respecto, indica la Exposición de Motivos que la Ley Orgánica de Crédito Público no contempla cabalmente estas modalidades de refinanciamiento, además de que, por otra parte, impide otorgar garantías y privilegios sobre los bienes o rentas nacionales para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por operaciones de crédito público. En igual sentido, la legislación en materia de hacienda pública, si bien no prohíbe el otorgamiento de garantías reales sobre bienes públicos hace de hecho inoperante cualquier garantía que se otorgue en base a tales bienes, cuando impide que se dicten medidas preventivas o ejecutorias sobre las mismas, en razón de los privilegios del Fisco Nacional.

De lo expuesto se desprende que, con la idea de obviar las dificultades antes comentadas, se ha diseñado un Proyecto de Ley que se aparta de los criterios tradicionales que han venido privando en la estructuración de las anteriores leyes que autorizan operaciones de crédito público y que, según los proyectistas, se adapta más cabalmente a las alternativas y opciones que se han venido considerando para la reestructuración y reducción de la deuda, algunas de las cuales han sido puestas en práctica en otros países. El otorgamiento de garantías reales, según se enfatiza, resulta necesario para compensar a los acreedores por las supuestas ventajas que otorgan al país en materia de reducción del monto de la deuda y/o sus cargas financieras.

2. En el Proyecto de Ley se autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar las operaciones de crédito público vinculadas con la conversión y reducción de la deuda pública externa, hasta por un monto de US\$ 25.845,9 millones de dólares, instrumento legal que permitiría: en primer

lugar, realizar las operaciones necesarias para reestructurar la deuda pública contraída al 31 de diciembre de 1983 y existente al 28 de febrero de 1990, hasta por un monto de 19.995,9 de millones de dólares; en segundo lugar, contratar créditos con el Banco Central de Venezuela u otras instituciones nacionales o internacionales hasta por un monto de 3,850 millones de dólares destinados a recabar fondos para proceder a la adquisición de créditos en contra de la República que serán objeto de los acuerdos de reducción de capital e intereses y, finalmente, realizar operaciones de crédito público, incluso de emisión de títulos de la deuda pública en cualquier moneda, hasta por la cantidad de dos mil millones de dólares, a fin de atender el servicio de la deuda pública externa y sufragar los gastos financieros relacionados con las operaciones de crédito público previstas en la ley bajo consideración.

3. Para instrumentar los convenios de reducción del monto del principal o de los intereses, el Artículo 2º del Proyecto autoriza al Ejecutivo Nacional para reducir el monto o servicio de la deuda, negociar las modalidades de pago del saldo, adquirir los créditos correspondientes, modificar los acuerdos de reestructuración existentes, contratar nuevos créditos o mejorar las condiciones económico financieras, incluyendo el otorgamiento de garantías o cualesquiera modalidad que el Ejecutivo considere conveniente a los intereses nacionales. Según el artículo 7º los bonos que se emitan podrán ser nominativos o al portador, colocados a su valor par o con descuento o prima y rescatados antes de su vencimiento mediante sorteos, adquisición en el mercado o una combinación de ambos sistemas. Desde otro punto de vista, las operaciones de crédito público que se celebren serán realizadas en las oportunidades y plazos que el Ejecutivo considere convenientes dentro de las condiciones prevalecientes en los mercados financieros internacionales y oída la opinión del Banco Central de Venezuela (Artículo 8º).

4. El otorgamiento de garantías reales por parte de la República se encuentra expresamente contemplado en el Artículo 10 del Proyecto, cuyo texto dispone: "Para garantizar total o parcialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las operaciones a que se refiere esta Ley, la República podrá otorgar, tanto en su nombre como en nombre y representación de cualquiera de los entes públicos garantías

específicas de carácter real o personal... Los bienes dados en garantía podrán ser objeto de medidas judiciales preventivas y ejecutivas, salvo que se trate de bienes propiedad de la República que se encuentren en el territorio nacional”.

5. El Proyecto asigna al Banco Central de Venezuela atribuciones y responsabilidades especiales que al parecer modifican la Ley de ese Instituto, como son los de adquirir sin limitación alguna créditos representativos de la deuda pública externa, vinculados con esta Ley; otorgar préstamos y emitir bonos a ser canjeados por los que haya emitido la República, también de conformidad con esta Ley.

OBSERVACIONES DE LA ACADEMIA

En el estudio de este Proyecto de Ley, la Academia parte del principio de que las gestiones y mecanismos relacionados con la conversión y reducción del monto de la deuda pública y/o de sus cargas financieras, que sean favorables a la nación, resulta un hecho positivo que debe estimularse y materializarse, dotando al Ejecutivo Nacional de un marco legal adecuado para la celebración de los correspondiente acuerdos. No obstante, la Corporación considera conveniente formular algunas observaciones y recomendaciones que podrían mejorar el Proyecto de ley o la estrategia de negociación.

1. Como observación preliminar debe señalarse que la Exposición de Motivos del Proyecto resulta poco realista o, quizás, peca de demasiado optimismo al evaluar los resultados de la política económica o estrategias puestas en práctica para alcanzar las transformaciones estructurales que requiere el país para salir de la situación recesiva actual, especialmente cuando afirma que, “al reflexionar sobre el cumplimiento de la estrategia señalada, los resultados confirman claramente su éxito, tanto en su diseño como en las medidas instrumentadas”. En realidad, los hechos e indicadores disponibles demuestran una situación diferente, puesto que no se ha logrado corregir el déficit fiscal, la inflación continúa su tendencia ascendente, aunque a ritmo menor, el desempleo se ha incrementado, el bolívar ha experimentado un debilitamiento considerable en el mercado cambiario y la economía real se encuentra en una situación

de notorio estancamiento, con acentuación de los desajustes sociales. Es posible que con el alza de los precios del petróleo, derivada de la presente coyuntura internacional, se solucione temporalmente el déficit fiscal y mejore la situación cambiaria y de balanza de pagos; pero ello no podría atribuirse a resultados de la política económica o estrategias que se mencionan, sino a las circunstancias excepcionales que se presentan a nivel mundial.

También son discutibles las afirmaciones que se formulan sobre los positivos resultados de la política de tipos de interés. Los hechos permiten apreciar que esa política se orienta, básicamente, a apuntalar el tipo de cambio dentro del régimen de libre convertibilidad adoptado, a beneficiar el sector bancario, y, sólo de manera subsidiaria a estimular el ahorro interno como suele afirmarse en declaraciones oficiales. Los altos tipos de interés han frenado el proceso de inversión que requiere el país para alcanzar las metas de crecimiento y cambios estructurales trazados y no han contribuido a restablecer el equilibrio del sistema financiero como se afirma. Ese precario equilibrio se mantiene sólo a través de mecanismos poco ortodoxos como la política de bonos "cero cupón" puesta en práctica por el Banco Central, los cuales constituyen un subsidio injustificado a la banca que la aleja de su verdadera función de intermediación financiera y se han convertido en un elemento de alta potencialidad inflacionaria. Otro aspecto que llama la atención de la Academia es el relativo poco éxito alcanzado en la consecución del objetivo de estimular la inversión privada dentro de niveles que puedan convertirla en elemento dinamizador de la actividad económica, pues hasta ahora se mantiene la tendencia histórica de que tal papel corresponde prácticamente, casi de manera exclusiva, al gasto público, tal como parece admitirse en la propia Exposición de Motivos. Sin embargo, dentro de este contexto resulta también preocupante el hecho de que el propio gasto público ha venido perdiendo efectividad o poder multiplicador como fuente generadora de actividad económica y bienestar social en el país.

En consecuencia, es evidente que para lograr las metas de refinanciamiento y reducción de la deuda dentro de un contexto de crecimiento económico y cambios estructurales como se aspira, resulta

necesario realizar una evaluación más objetiva de la situación económica del país a fin de rectificar o ratificar políticas sobre bases más sólidas.

2. Al examinar la relación de deudores y obligaciones contenida en el Artículo 3º, se observa que parte sustancial de la deuda pública externa que será objeto de las negociaciones corresponde a entes descentralizados del Estado, cuyo endeudamiento total aplicable al presente esquema alcanza a 9.641,4 millones de dólares frente a 10.354,4 millones de dólares del Gobierno Central, pero si se toma en cuenta que un porcentaje apreciable de las deudas de los entes descentralizados había sido objeto de consolidación y absorción por la República en oportunidades anteriores, puede concluirse que realmente la mayor parte del peso de dicha deuda corresponde al sector descentralizado. Según los Informes de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, buena parte de las obligaciones citadas fueron contraídas en forma anárquica, sin adecuadas previsiones presupuestarias para cancelarlas y en no pocas oportunidades al margen de la Ley de Crédito Público. Muchas otras críticas justificadas se han hecho en relación a estas obligaciones. De ahí que resulte necesario, por una parte, tomar las providencias para que esas modalidades de endeudamiento no se repitan y, por la otra, que se realicen todos los esfuerzos para que dichas obligaciones sean canceladas por sus deudores originales, tal como corresponde a un manejo racional de las finanzas públicas y de los propios entes descentralizados.

No obstante, se observa que algunos de los artículos del Proyecto de Ley abren la posibilidad de que los referidos endeudamientos recaigan sobre el Gobierno Central, como se desprende de los artículos 18 y 19, el primero de los cuales dice: "El Ejecutivo Nacional decidirá si la deuda total o parcial de los entes relacionados con el artículo 3º distintos de la República será asumida por ésta o si permanece a cargo de los respectivos deudores..." Tal disposición se complementa con el artículo 19º cuyo texto dispone: "Cuando la República asuma la deuda de otros entes de los mencionados en el artículo 3º de esta Ley se subrogará en los derechos del acreedor...". En el mismo sentido, llama la atención el literal b) del artículo 13º donde se autoriza al Banco Central de Venezuela para otorgar préstamos a los entes indicados en el artículo 3º para ser destinados al pago de capital e intereses de la deuda

de aquéllos. *Esta posibilidad parece evidenciar que la situación financiera de esos entes resulta poco sólida y que sus obligaciones pudieran también recaer sobre el Banco Central.*

Desde otro punto de vista, surge el problema de que algunos de los entes indicados en el artículo 3º son empresas del Estado sujetas al proceso de privatización, lo cual plantea interrogantes sobre la persona jurídica que en definitiva asumirá la responsabilidad de cancelación de las obligaciones contraídas. Tales interrogantes deben ser despejadas cabalmente.

3. Además de su condición de Ley Orgánica, la característica más relevante del Proyecto de Ley es la excesiva discrecionalidad que se otorga al Poder Ejecutivo. Obviamente, la condición de Ley Orgánica se justifica por cuanto el referido instrumento legal modifica aspectos ya regulados en otras leyes y, por tanto, debe tener prelación sobre aquéllas. Llama la atención, sin embargo, el hecho de que se trata de una Ley Orgánica que privaría sobre otras leyes que tienen también carácter de orgánicas y a las que se les dio esa jerarquía, precisamente para que no fueran modificadas por otros instrumentos legales, dado el altísimo interés público de las materias por ellas regulados. En opinión de algunos especialistas, existe el peligro de que esta Ley colida con la Constitución Nacional y que pueda ser objeto de una eventual demanda de nulidad, la cual aunque no progresara, crearía un serio escollo para el proceso de negociación.

La excesiva discrecionalidad que se concede al Ejecutivo Nacional, así como también al Banco Central de Venezuela debe ser objeto de serias reflexiones. Se justifica, en principio, por la necesidad de dotar al Gobierno de un amplio margen de negociación, pero es indudable que el Proyecto implica una excesiva delegación de poder en el Ejecutivo Nacional y que el Congreso Nacional no puede renunciar de manera tan amplia a funciones primordiales de decisión, supervisión y control. Ejemplos de esa excesiva discrecionalidad son, entre otros:

- a) El artículo 8º donde se establece que las operaciones autorizadas por la Ley en estudio serán realizadas en las “opor-

tunidades, plazos, formas, modalidades y condiciones más convenientes a la nación”, oída la opinión del Banco Central de Venezuela.

- b) El artículo 13º donde se autoriza al Banco Central de Venezuela “sin limitación alguna” y a los efectos de esta Ley, a realizar distintas operaciones, tales como adquirir créditos representativos de la deuda externa; conceder préstamos a los entes indicados en el artículo 3º para cancelar obligaciones derivadas de la deuda externa, y a emitir bonos para ser canjeados por los que haya emitido la República.
- c) El artículo 18º, cuyo texto autoriza al Ejecutivo Nacional para sumir la deuda total o parcial de los entes descentralizados especificados en el Proyecto de Ley, así como el artículo 19º en donde se prevé que el Ejecutivo puede asumir la deuda de otros entes, distintos de los contemplados en el Proyecto de Ley.

El problema de la excesiva discrecionalidad cobra mayor fuerza si se toma en cuenta que la Ley en proyecto y las operaciones por ella autorizadas tendrán un término de vigencia bastante largo y generarán otras operaciones que se realizarán dentro del mismo marco legal. *La amplitud de atribuciones concedidas al Banco Central de Venezuela prácticamente le permitirían subrogarse en las obligaciones del Estado, desviando a tan importante institución de sus funciones específicas.*

4. *Debe tenerse especial cuidado con el otorgamiento de garantías reales, así como con la posibilidad de que los organismos acreedores puedan solicitar medidas preventivas o ejecutorias sobre el patrimonio público.* El artículo 10º en su parte final pareciera excluir esta posibilidad cuando dice: “Los bienes dados en garantía podrán ser objeto de medidas judiciales preventivas y ejecutorias, salvo que se trate de bienes propiedad de la República que se encuentren en el territorio nacional”. A este respecto, debe observarse que los bienes de mayor importancia constitutivos del patrimonio público no son propiedad de la República, jurídicamente hablando, sino que pertenecen a entes descen-

tralizados con patrimonio propio y personalidad jurídica independiente del Fisco Nacional o a empresas del Estado en las mismas condiciones. Tal es el caso del petróleo extraído, las instalaciones de la industria petrolera o el oro del Banco Central, bienes éstos que serían atractivos para la banca acreedora en caso de ejecución.

En la oportunidad en que la Academia Nacional de Ciencias Económicas fijó posición sobre la situación de la deuda externa venezolana, en septiembre de 1988, expuso el siguiente criterio:

“En el orden inmediato Venezuela debe proponer a la banca acreedora internacional la pronta reapertura de negociaciones con vistas a obtener un trato similar al otorgado a otros países del área sobre plazo de gracia, tipos de interés, términos de amortización, reciclaje de fondos cuando ello fuere necesario, etc. Igualmente debe procurar el ajuste de los nuevos contratos a los términos de la Constitución Nacional y, en todo caso, asegurar la vigencia de la cláusula de inembargabilidad de nuestros bienes y activos en el exterior.”

También es pertinente traer a colación las siguientes apreciaciones expuestas en aquella oportunidad, en donde se ratifica y enfatiza en el mismo criterio:

“Si bien es verdad que la Procuraduría General de la República se ha pronunciado por la aceptación de la cláusula de renuncia de la soberanía de nuestro Poder Judicial, no es menos cierto que la inembargabilidad de los bienes de Venezuela en el exterior ha debido mantenerse, por cuanto la norma contraria puede afectar no sólo nuestros embarques de petróleo y otros productos hacia los mercados extranjeros, sino aún las reservas internacionales, incluso el oro depositado en bancos y bóvedas situados fuera del territorio nacional”. (sic)

5. A lo largo de la Exposición de Motivos se hace bastante énfasis en que la República ha venido reduciendo su deuda externa a través del programa de conversión de dicha deuda en inversión iniciado en

1988, a la vez que se hace hincapié en que los distintos bonos a ser emitidos dentro de las opciones presentadas para la reducción de la deuda pueden utilizarse para la continuación del mencionado programa. Ese programa, como bien se apunta, presenta en principio la doble ventaja de que, por una parte, incrementa el flujo de inversiones directas hacia el país, y por la otra, reduce progresivamente el monto de las obligaciones externas del sector público. Sin embargo, por numerosas razones que sería largo analizar en esta oportunidad (vinculadas a los numerosos vicios y desviaciones a los cuales se ha prestado y puede prestarse), dicho programa debe continuar llevándose a cabo en la forma comedida en que se está realizando, concretamente mediante el procedimiento de subasta que garantiza mejores condiciones para la República y a través de una racional escogencia de los proyectos de conversión de deuda externa en inversión nacional o extranjera. En general puede afirmarse que las reglamentaciones existentes sobre esta materia encuadran dentro de lineamientos razonables y que deben mantenerse, además, por razones de política monetaria y financiera y las del propio desenvolvimiento equilibrado de la economía.

6. Pareciera existir cierta inconsistencia en la Exposición de Motivos cuando se afirma, por una parte, que la estrategia de financiamiento externo del Gobierno Nacional está orientada hacia la progresiva "reducción de los pasivos (externos) en términos absolutos y relativos de la nación", mientras que por otra parte, se informa sobre nuevos endeudamientos contraídos o a contraerse con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones, cuyo monto no será destinado a la reducción de la deuda existente o lo será solo muy parcialmente. De ahí que para formarse una idea más cabal del problema resulta necesario que el Ejecutivo Nacional suministre una información más precisa sobre el desenvolvimiento de la deuda pública externa en los últimos años (particularmente desde el establecimiento del control de cambios) precisando cabalmente la influencia de los pagos efectuados en la reducción de los montos, así como una proyección que ilustre sobre la evolución probable que experimentaría dicha deuda al concretarse estos acuerdos de reestructuración, más las otras operaciones de crédito público externo ya negociadas con los organismos multinacionales y otras instituciones financieras.

7. Aparentes inconsistencias se observan también cuando se enfatiza en que las nuevas obligaciones que emita la República para materializar el proceso de reestructuración tendrán garantías financieras ofrecidas por los organismos multinacionales o basadas en programas de cooperación internacional, a la vez que se insiste en la conveniencia de otorgar garantías reales a la banca acreedora para compensarle por las ventajas que ofrece en la reducción del monto de la deuda y sus intereses.

COMENTARIOS FINALES

1. La opinión del Banco Central de Venezuela sobre el Proyecto de Ley objeto de consideración, remitida por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República en base a un imperativo legal, destaca la conveniencia de aprobar este Proyecto “habida cuenta de los beneficios que obtendrá el país como resultado de las operaciones de reducción y reestructuración de la deuda”, y concluye con la afirmación de que la Ley se justifica en razón de la necesidad de disponer de un instrumento jurídico que sirva de base para el proceso de materialización de los acuerdos de reducción de la deuda externa venezolana. El Informe contiene una recomendación que esta Academia comparte plenamente y cuyo texto se transcribe:

“Se estima conveniente que el sector público utilice prioritariamente sus propios recursos y el mercado como fuentes de financiamiento y que el otorgamiento de créditos por parte del Banco Central de Venezuela a los entes públicos se limite a los casos que ello fuere estrictamente necesario y previa adopción de medidas que garantice la recuperación de esas acreencias”.

Lamentablemente, el Informe del Banco Central arroja pocas luces al abordar materias sobre las cuales ese Instituto debería ser más explícito en base a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Crédito Público, tales como delinear los efectos de estas operaciones en la circulación monetaria, la balanza de pagos, el ahorro y la inversión, así como en la formación de ingresos, todo ello dentro del nivel de aproximación que permitan las técnicas de análisis económico y los datos existentes. Naturalmente, resulta obvio que una reducción de la deuda externa habrá

de traducirse, en principio, en un mejoramiento de la balanza de pagos y un fortalecimiento de las reservas internacionales, así como en una situación más positiva para estimular el crecimiento económico, conjuntamente con un efecto favorable sobre las finanzas públicas al aliviar la carga que ese endeudamiento representa para el sector fiscal. Esos aspectos no requieren de mayor análisis, pero si sería de gran interés conocer los posibles efectos monetarios de las variadas y delicadas atribuciones que se asignan al propio Banco Central en el Proyecto de Ley. La posibilidad de solicitar de ese Instituto algunos ejercicios sobre esta materia podría resultar muy ilustrativa para el estudio del Proyecto.

2. Si bien no se conocen oficialmente o de manera formal los resultados de las negociaciones que se han venido llevando con la banca acreedora sobre reestructuración de la deuda, las informaciones suministradas en rueda de prensa por los negociadores de la República durante el mes de agosto son bastante ilustrativas, aun cuando no parece haberse logrado las ambiciosas metas de reducción, de hasta un 60%, que habían sido anunciadas con anterioridad por voceros gubernamentales.

Salvo el peligro de incurrir en algunas imprecisiones derivadas de la premura con que suelen recogerse las informaciones de una rueda de prensa, despréndese de las aludidas declaraciones que la banca acreedora ha manifestado menor inclinación por la modalidad de recompra, así como marcada preferencia por las restantes opciones. Según la distribución preliminar de alternativas de conversión y/o reducción, la opción preferida por los bancos es la de reducción permanente de intereses, a la cual le siguen las de dinero nuevo, reducción temporal de intereses y reducción del principal de la deuda. De acuerdo a tales escogencias, la deuda objeto de negociación podría reducirse en un 20%, o sea cerca de 4.000 millones de dólares y los intereses en un 50%, pero si se toma en cuenta que el Proyecto de Ley autoriza al Ejecutivo Nacional a emitir obligaciones adicionales por un monto de 2.000 millones de dólares destinados en buena parte a cancelar gastos financieros en que se incurra en el proceso de negociación, puede concluirse que la reducción del principal es de un monto menor. En todo caso, debe tenerse presente que a esos acuerdos se llegó en momentos en que las condiciones eran bastante desfavorables para el país, y que la situación

ha venido cambiando de manera radical con la crisis del Golfo Pérsico, el aumento de los precios del petróleo y los inminentes incrementos de su producción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En conclusión, la Academia Nacional de Ciencias Económicas considera que el Proyecto de Ley en estudio es indispensable para materializar las negociaciones que se han venido llevando a cabo con la banca acreedora, y si bien estima que para tales propósitos se requiere de un marco legal suficientemente flexible, juzga que el texto presentado se caracteriza por una excesiva discrecionalidad a favor del Poder Ejecutivo, además de que el Congreso Nacional no debe delegar funciones de decisión y control que les son propias. Para obviar estas dificultades se recomienda hacer algunas precisiones en la redacción, orientadas en base a las recomendaciones que se formulan y, fundamentalmente, establecer el principio de que algunas de las decisiones que se dejan al arbitrio del Ejecutivo Nacional, previa opinión del Banco Central, sean consultadas con las Comisiones de Finanzas del Congreso Nacional, con lo cual se establecería un vínculo permanente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, capaz de contribuir al logro de mejores resultados. No debe olvidarse que esas negociaciones o las que de ellas se deriven tendrán un término relativamente prolongado de duración y deberán incidir fuertemente sobre el destino económico del país. En igual sentido la Academia considera aconsejable:

1. Realizar una evaluación más objetiva de los resultados de la política que ha venido llevando a cabo el Gobierno Nacional para lograr los ajustes y cambios estructurales que requiere el país, por cuanto las apreciaciones contenidas en la Exposición de Motivos del Proyecto no se corresponden con la realidad de los hechos ni con los indicadores disponibles. Tal evaluación y la disposición de rectificar posibles errores de apreciación o de estrategias, resultan fundamentales para alcanzar el objetivo enunciado de reducción de la deuda externa dentro del contexto de una política de reactivación y desarrollo.

2. Tomar las medidas aconsejables para que los entes descentralizados cancelen oportunamente las obligaciones externas por ellos contraídas, a fin de evitar que las mismas continúen siendo una carga gravosa para la República y para el contribuyente, lo cual tiene mayor vigencia en los momentos actuales, cuando se registra un déficit fiscal y se anuncian nuevas cargas impositivas. En ese mismo contexto, deben hacerse esfuerzos para que tales empresas racionalicen sus finanzas, hagan más eficiente su administración, redimensionen sus proyectos, en concordancia con realidades tangibles, y no se continúen endeudando. Por el contrario, es hora de que esas empresas (algunas de las cuales han venido experimentando un período de maduración de más de 30 años), no sólo adquieran una verdadera autonomía financiera, sino que comiencen a compensar a la nación por las numerosas erogaciones que ha ocasionado su creación y mantenimiento, mediante dividendos y pagos de impuestos.

3. Dado que algunas de esas empresas están previstas a ser objeto de privatización, dentro de los planes que al respecto adelanta el Gobierno Nacional, resulta conveniente decidir con suficiente antelación cuál será el destino de las deudas por ellas contraídas. Tentativamente podría pensarse que se vendan de manera global con sus activos y pasivos, a menos que puedan arbitrarse mecanismos prácticos para que los fondos obtenidos de la privatización se destinen a cancelar las obligaciones existentes de cada una de las empresas.

4. Reflexionar sobre las excesivas atribuciones y responsabilidades que el Proyecto de Ley en su conjunto asigna al Banco Central de Venezuela, organismo que en la práctica adquiere facultades para subrogarse en las obligaciones derivadas de la deuda pública externa, desviándose de sus importantes atribuciones específicas.

Minimizar la posibilidad de utilización de recursos del Banco Central para el financiamiento o refinanciamiento de la deuda de

los entes descentralizados, entre otras razones porque la experiencia histórica ha demostrado que existen pocas posibilidades o voluntad política para la cancelación de tales obligaciones. Tomar en cuenta, al respecto, las propias observaciones de ese Instituto sobre esta materia.

5. Establecimiento de límites razonables en cuanto a los mecanismos de conversión de deuda pública externa en inversión nacional o extranjera y mantenimiento de *las regulaciones existentes en cuanto a las áreas de actividad hacia las cuales deben orientarse esas inversiones, así como las normas de reinversión de capital e intereses.*

6. *Especial cuidado debe tenerse en el otorgamiento de garantías reales y en la posibilidad de que puedan dictarse medidas ejecutorias sobre los bienes del patrimonio público. A este respecto, la Academia ratifica su criterio sobre las desventajas y problemas que podrían surgir como resultado de esa eventualidad. La posibilidad de gravar rentas o bienes del patrimonio público constituye un notorio riesgo que nos retrotraería a situaciones propias del pasado siglo y comienzos del presente, cuando se hipotecaron rentas aduaneras, se cedió la administración de puertos y aduanas, y se obtuvo la experiencia aleccionadora de un bloqueo.*

7. Frente a la posible insistencia de los bancos para obtener garantías reales, deberá hacerse valer los argumentos de que Venezuela ha sido uno de los países que más cabalmente ha cumplido sus obligaciones en materia de servicio de la deuda externa; que el país cuenta con una capacidad de pago bastante superior a la de los otros deudores, y que esa capacidad de pago se ha reafirmado en la presente coyuntura internacional con el aumento de los precios del petróleo. Estos últimos hechos deben constituir el fundamento de la estrategia global de negociación, en el nuevo contexto internacional.

8. Como observación de tipo formal, debe anotarse que para realizar una evaluación detenida de los efectos monetarios y financieros de esta operación, es fundamental que el Ejecutivo Nacional proporcione adecuada información sobre el desenvolvimiento de la deuda pública externa en los últimos años, así como una estimación de la forma en que evolucionará dicha deuda (o la deuda externa del sector público consolidado en su conjunto), en base a la operación en estudio y las restantes operaciones de crédito negociadas con los organismos multilaterales y otras instituciones financieras. Esa información resulta poco conocida dentro del sector no gubernamental. En igual sentido, es necesario que el Banco Central suministre algunos elementos de juicio acerca de los posibles efectos monetarios de las delicadas atribuciones que el Proyecto de Ley asigna a esa Institución.

Finalmente, la Academia comparte el criterio general contenido en la Exposición de Motivos, en el sentido de que es necesario lograr una reducción de la deuda pública externa dentro del contexto de un mayor crecimiento económico y de los ajustes estructurales que requiere el país, y tiene el mayor interés en contribuir con los Poderes Públicos en los estudios que conduzcan a alcanzar tan vitales objetivos.

Caracas, 7 de septiembre de 1990.

Isbelia Sequera Segnini
Presidente