

¿COMO? ¿CUANDO? ¿DONDE? LA DEUDA EXTERNA

Miriam Cornblith

Desde que J.V. Gómez cancelara por adelantado el total de la deuda externa nacional en 1930, conmemorando el centenario de la muerte del Libertador, parecía conjurado el mal de la deuda externa, que tanto había condicionado y conmovido el quehacer económico y político nacional del siglo pasado y de comienzos del presente. Hoy, en 1983, la cuestión de los empréstitos externos está colocada en el centro de la discusión política y económica; y aunque asociada nuevamente con la vida del Libertador, el signo de las acciones y de la polémica suscitada a su alrededor es distinto, y en buena medida opuesto, a aquel de 1930.

En las notas que siguen se plantean algunos elementos caracterizadores de la dinámica reciente de la deuda pública. Nuestro propósito es aportar datos generales que contribuyan a captar el por qué de la actual —y dramática— vigencia de este tema.

Para este análisis nos remontamos a los años finales de la década del 60. Desde distintas perspectivas se distinguen en este recorrido dos lapsos demarcados por el año 1976.

Tomando en consideración los datos que se insertan en el cuadro 1, se puede observar que: a) Entre 1968 y 1975 la deuda pública crece a un ritmo aproximadamente constante, sin verificarse grandes alteraciones tanto en los montos absolutos como en su participación relativa en el total del gasto del

Gobierno Central; desde 1976 tiene lugar un sustancial incremento, tanto en términos absolutos como relativos; b) a partir de 1976 el componente externo de los créditos se expande para colocarse entre el 60 y el 70 por ciento del total de la deuda, siendo su participación en los años anteriores entre el 50 y el 60 por ciento del mismo; c) mientras entre 1968 y 1975 la mayor porción de la deuda contratada era de carácter indirecto, es decir, gestionada a través de los diversos entes descentralizados del sector público, con porcentajes que oscilaban entre el 70 y el 50 por ciento, entre 1976 y 1982 la mayor porción de la deuda es de carácter directo, o sea contratada en forma centralizada por el Estado, mostrando porcentajes entre el 60 y el 70 por ciento del total.

A estas características se le agrega que mientras en el primer lapso la mayor porción de los créditos de origen externo provenían de agencias bilaterales o multilaterales como el BIRF, el BID, la CAF, el EXIMBANK y la AID, en el segundo lapso aproximadamente el 70 por ciento de los créditos son concedidos por organismos financieros privados, con sede en Europa, Estados Unidos y Japón.(1) Esta nueva modalidad supone un importante incremento en las tasas de interés exigidas, así como la reducción del plazo para su amortización. De este modo, entre 1968 y 1976 los intereses oscilaron entre el 5 y el 7 por ciento anual, y los lapsos de amortiza-

ción contemplaban un mínimo de 13 años y un máximo de 25 años,(2) en tanto que en los años siguientes las tasas de interés alcanzan un promedio de 7 1/2 por ciento y los plazos de amortización varían entre 5 y 12 años.(3) De ello resulta que mientras en 1973 el 49 por ciento de los vencimientos externos debían ser cubiertos en el quinquenio posterior, en 1978 el 72 por ciento de los vencimientos debían ser cubiertos para 1983.(4)

En estas nuevas circunstancias la dinámica del componente externo de los empréstitos define los aspectos más importantes de la deuda pública. La diversificación de las fuentes de crédito hacia el sector bancario internacional tiene su origen en la mayor disposición de las mismas a financiar proyectos de inversión productiva y en la mayor libertad que ofrecen para el uso de los recursos en la selección de tecnología y bienes de capital,(5) lo cual resultaba altamente conveniente en momentos en que el Estado se orientó hacia la ampliación de la estructura productiva invirtiendo directamente en programas de industria básica.

Por otro lado, la modalidad de la contratación directa se vincula, en primer lugar, con la magnitud de los fondos solicitados, que requieren la intervención directa del Estado como factor de confianza ante los entes prestamistas; y, de otro lado, las condiciones del mercado financiero internacional permitie-

CUADRO 1
CLASIFICACION DE LA DEUDA PUBLICA NACIONAL SEGUN ORIGEN
AÑOS 1968 a 1982 ESTRUCTURA PORCENTUAL

ORIGEN	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
EXTERNA	53,3	51,7	53,4	58,1	60,2	61,7	46,3	47,1	63,2	58,4	63,5	64,8	68,3	61,4	63,0
Directa	20,0	23,0	26,9	20,2	18,2	13,4	8,6	18,0	49,8	50,4	57,9	51,2	53,4	45,4	43,8
Indirecta	34,3	28,7	26,4	37,9	36,3	48,3	37,6	29,1	13,4	8,0	5,6	13,6	14,9	16,0	19,2
INTERNA	46,7	48,3	46,6	41,8	39,8	38,3	53,7	52,9	36,8	41,6	36,5	35,2	31,7	38,7	37,0
Directa	9,1	16,2	18,8	16,9	16,1	16,9	35,8	29,3	18,3	19,2	15,1	13,6	10,5	24,4	23,4
Indirecta	37,6	32,1	27,8	24,9	23,7	21,4	17,9	23,6	18,5	22,4	21,4	21,6	21,1	14,3	13,6
TOTAL* (mill. de Bs.)	3.527	4.556	5.492	6.482	7.210	8.434	10.176	12.801	22.397	34.739	49.099	54.533	60.753	66.723	82.539

* Total Deuda Pública Nacional = Deuda autorizada por el Congreso Nacional + Deuda aprobada en Consejo de Ministros.
Fuente: BCV, Series Estadísticas, Años 1972, 1977, 1980, 1982. Cálculos propios de los porcentajes.

ron al Estado aglutinar los créditos y las emisiones de títulos, evitando la atadura a proveedores o destinos específicos, así como mejorar las condiciones de contratación.(6)

La captación de recursos crediticios por acción directa del Gobierno Central refuerza el papel tradicional del Estado de "unificador del financiamiento público", y esta realidad "lejos de expresar un fenómeno de carácter administrativo, responde a la transformación de las magnitudes económico-financieras de Venezuela y a decisiones de política económica".(7)

Todas estas modificaciones se acompañaron con cambios en el sistema financiero del Estado, respaldadas en reformas a la Ley de Crédito Público vigente desde 1959. Las innovaciones de 1970 tienden simultáneamente a otorgar la mayor autonomía a los entes descentralizados en la contratación de recursos, especialmente a aquellos con formas jurídicas propias del derecho privado, al tiempo que refuerzan el papel controlador y decisor del Ejecutivo. La Ley Orgánica de Crédito Público de 1976 refuerza y acentúa las anteriores modificaciones. En la afirmación del papel centralizador del Ejecutivo se le otorgaron facultades para unificar las gestiones de solicitud y de administración de empréstitos, en función de lo cual se dispuso que las operaciones de Crédito Público sólo pudieran emanar de una ley especial. Como aspecto novedoso el texto explicita la promoción y flexibilización de las operaciones de endeudamiento vinculadas con la actividad productiva.(8) Los replanteamientos de la ley realizados en 1981 tienden a restarle autonomía a los entes descentralizados, y a preservar el carácter unificador del Ejecutivo, así como el uso productivo de los empréstitos.(9)

Tomando en consideración el destino de los recursos fiscales obtenidos por la vía del endeudamiento, también se aprecian diferencias entre ambos lapsos. Entre 1965 y 1973 los fondos contratados se orientaron fundamentalmente hacia la formación del capital social básico y en menor medida a las actividades generadoras de bienes, tal como puede apreciarse en el cuadro 2. La mayor porción de estos recursos, aproximadamente el 64 por ciento,(10) fue gestionada a través de la Administración Descentralizada.

En el siguiente lapso predomina la orientación hacia la inversión produc-

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD. AÑOS 1965/1973. MILLONES DE BOLIVARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL

SECTORES	Bs.	%
Infraestructura Social	3.195	30,0
Infraestructura Pre-productiva	2.236	21,2
Desarrollo y Fomento Industrial	1.874	17,7
Desarrollo y Fomento Agropecuario	698	6,6
Otras inversiones	1.040	1,6
Servicios diversos	178	1,6
Refinanciamientos	1.360	12,8
TOTAL	10.581	100,0

Fuente: FIV, op. cit., p. 98.



CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD. AÑOS 1974/1978. MILLONES DE BOLIVARES Y ESTRUCTURA PORCENTUAL

SECTORES	Bs.	%
Inversión en Sectores de Producción Básica	26.014	56,5
Inversión, desarrollo y financiamiento de la producción agropecuaria	1.377	3,0
Nacionalización del petróleo y del hierro	4.826	10,5
Infraestructura de Servicios Básicos	1.189	2,5
Adquisición de Activos existentes	633	1,4
Refinanciamiento de deudas del sector público	9.038	19,5
Obligaciones administrativas acumuladas	702	1,5
Regularización de pagos al IVSS	2.100	4,6
Otros destinos	250	0,5
Subtotal	46.029	
Ajustes cambiarios	1.275	
TOTAL	47.304	100,0

Fuente: FIV, op. cit., p. 131.



tiva. Los principales cambios en las magnitudes del endeudamiento público desde 1973, y especialmente de 1976 en adelante, tuvieron lugar en la ejecución de tres Leyes: a) Ley de Nacionalización de la Industria Petrolera, b) Ley de Crédito Público para la ejecución del Programa de Inversiones en Sectores Básicos de la Producción, y c) Ley de Financiamiento y Refinanciamiento, concebida con el propósito de sanear la situación de corto plazo de diversas instituciones y consolidar algunas operaciones de crédito intragubernamentales.(11) En este lapso el endeudamiento se orienta a financiar preferentemente los programas de expansión y de creación de actividades productivas, sin abandonar las de formación del capital social básico, tal como se observa en el cuadro 3. Los entes estatales más beneficiados fueron SIDOR, VENALUM, EDELCA, CADAFE, BANDAGRO, MINERVEN, CVF y el Fondo de Crédito Industrial.(12) La mayor porción de estos recursos fueron gestionados directamente por el Gobierno Central por intermedio del Ministerio de Hacienda, y por el Fondo de Inversiones de Venezuela.

Siguiendo al estudio del FIV antes citado, se pueden obtener algunas conclusiones acerca de la dinámica del endeudamiento público en los últimos años: a) el presupuesto fiscal constituyó el origen predominante del servicio de la deuda, no obstante que el destino de los recursos se trasladó crecientemente al sector descentralizado, en la forma de aportes del Ejecutivo a su financiamiento; ello le imprimió rigidez al uso de los recursos por parte del Gobierno Central; b) la deuda pública se convirtió en una fuente estratégica para fundamentar y mantener la capacidad inversionista del Estado; c) el país subutilizó su capacidad potencial de endeudamiento por cuanto una parte importante de los recursos debieron ser utilizados en la amortización de los empréstitos a corto plazo; d) en relación con lo anterior, se incrementó el peso de la participación de los vencimientos a corto plazo respecto al total de las Reservas del Tesoro.(13)

A estas consideraciones puede agregarse, como proposición sintética, que la creciente gravitación de los aportes crediticios externos en la redefini-

ción del modelo socioeconómico nacional, comporta un nuevo patrón de asociación entre el Estado y los sectores financieros externos, cuyas consecuencias comenzaron a percibirse desde los primeros meses del año en curso.

NOTAS

- (1) FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA, *Evolución de la Deuda Pública de Venezuela*, pp. 87-88 y p. 112.
- (2) *Ibid.*, p. 98 y p. 124.
- (3) FONTANALS, Jorge: *El capital financiero internacional y la expansión del Estado venezolano: Análisis de su funcionalidad en la etapa actual*. Caracas, CENDES, p. 13.
- (4) *Ibid.*, p. 14.
- (5) FIV, op. cit., p. 84.
- (6) FONTANALS, J., Op. cit., p. 13.
- (7) FIV, Op. cit., pp. 112 y p. 114.
- (8) Un análisis de las principales reformas introducidas tanto en 1970 como en 1976 se encuentra en el estudio del FIV antes citado, pp. 99-100 y pp. 132-135.
- (9) Ver *Ley Orgánica de Crédito Público* vigente.
- (10) FIV, op. cit., p. 86.
- (11) *Ibid.*, pp. 107-108.
- (12) *Ibid.*, pp. 126-127.
- (13) *Ibid.*, p. 92-93.