

# Factores asociados al endeudamiento público de Venezuela

*Jorge López Palma \**

## Resumen

Este artículo analiza, desde una perspectiva sociopolítica, los factores que contribuyeron a introducir a Venezuela en unos montos y una dinámica de endeudamiento público que comenzó en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). La decisión tomada entonces de utilizar el crédito público, especialmente el externo, para financiar la industrialización básica se apoyó en un hecho coyuntural: la liquidez de la banca trasnacional. Las políticas puestas en marcha condujeron a un incremento constante del endeudamiento público cuya velocidad disminuye fuertemente en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

**Términos Claves:** Venezuela, deuda pública, deuda externa, deuda interna, primer gobierno de Pérez, segundo gobierno de Pérez.

---

\* Lic. en Sociología (UDO), MSc en Planificación del Desarrollo (CENDES-UCV). Profesor-investigador, adscrito al Departamento de Sociología, Escuela de Ciencias Sociales, Núcleo de Sucre, Universidad de Oriente, Cumaná. Dirección: Apartado Postal 307, Cumaná, 6101-A. Telefax: (093) 514394. Correo Electrónico: jlopezp@cumana.sucre.udo.edu.ve

## Abstract

This article analyzes, from a sociopolitical perspective, the factors that contributed to the introduction in Venezuela of a substantial and growing public debt that began under the first administration of Carlos Andres Perez (1974-1979). The decision taken then to utilize public credit, particularly external credit, to finance basic industrialization was based on a junctural fact: the liquidity of the transnational bank. The policies put in motion ushered in a steady increase in the public indebtedness, the velocity of which diminished greatly under the second administration of Carlos Andres Perez (1989-1993).

**Key Terms:** Venezuela, public debt, external debt, internal debt, first Perez administration, second Perez administration.

## Introducción

Las sociedades latinoamericanas arrastran consigo, finalizando los noventa, secuelas de los procesos de ajuste y amortización de la deuda pública, principalmente externa, cuya adquisición masiva se inició durante los setenta. El problema del endeudamiento público externo, según algunos autores (CEPAL, 1990a; DABAT, 1994) está en vías de solución. Sin embargo, los hechos tienden a confirmar que la deuda pública representa para algunos de los principales países endeudados, como Venezuela, una carga muy pesada en sus presupuestos nacionales. El Ministro de Hacienda venezolano declaró que en el presupuesto nacional de 1996 el 40 % del gasto se destinaría a cancelar compromisos de la deuda pública, tanto interna como externa (EL NACIONAL, 24/05/95: E-1). Para 1998 las proyecciones son de 24,87 % (ECONOMÍA HOY, 12/01/98: 16). La magnitud de estos compromisos y su extensión en el tiempo, hacen de la deuda pública un problema digno del mayor interés, por interferir con la meta del desarrollo socioeconómico.

Este trabajo tiene como objetivo identificar los procesos y actores que contribuyeron a la adquisición de la deuda pública, especialmente la externa, que hoy compromete el bienestar de las generaciones actuales y futuras de venezolanos.

Mediante una consideración de la deuda como variable sociopolítica se ha logrado establecer que la velocidad del endeudamiento público de Venezuela se aceleró a partir de decisiones tomadas por el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y que los principales factores que presionaron para ello fueron: la concepción simplista de recurrir al crédito externo privado barato, bajo la premisa de que los precios del petróleo crecerían hasta un techo de

40 dólares norteamericanos por barril, y la liberalidad de la banca trasnacional para conceder sin muchas exigencias, durante el lapso 1974-1982, los llamados préstamos soberanos y de consorcio. La demanda de crédito externo por parte del Estado venezolano y las entidades soberanas a él asociadas, sólo sería interrumpida por la modificación de las políticas de la banca trasnacional a partir de 1982. Pero una reducción sustancial de las tasas de endeudamiento externo y su desplazamiento por fuentes internas, sólo ocurriría con el refinanciamiento proporcionado por el Plan Brady a comienzos de los noventa, con apoyo del gobierno estadounidense. Este hecho coincidió con una segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

## **La deuda pública venezolana contemporánea**

Hasta el año 1960 el Estado venezolano sólo desechó limitadamente la práctica impuesta por Juan Vicente Gómez (1908-1935) de no utilizar el crédito público, especialmente el externo, (VENEZUELA. MINISTERIO DE HACIENDA, 1963: VII-5) para equilibrar el presupuesto fiscal. De allí en adelante surgieron condiciones para que el endeudamiento público fuera convertido en una solución para tales fines, sin intentar aplicar otras políticas para resolver el déficit.

En la Tabla Nº 1 se presenta un resumen del endeudamiento público en Venezuela durante el lapso 1969-1988, que contiene cuatro períodos constitucionales.

La deuda pública total creció a una tasa interanual promedio de 13,3 %, relativamente baja en el quinquenio 1969-1973, aunque durante este período se estableció el precedente de acudir, por primera vez, a la contratación de créditos externos para cubrir el déficit presupuestario. La justificación que se dio resultaba inobjetable políticamente: se utilizaría para financiar, principalmente, programas de vivienda, construcción de acueductos y cloacas, fomento del desarrollo agropecuario y crecimiento del sector petrolero.

Durante 1974-1975 se realizaron amortizaciones de capital e intereses, logrando un leve descenso en la deuda externa, pero su tasa promedio de crecimiento de la deuda pública total dio un salto, a 51,5 % anual, muy por encima de la tasa para los veinte años que van desde 1969 hasta 1988, que es de 27,2 % anual. Aquella fue la mayor de toda la serie.

El gobierno de Luis Herrera Campíns (1979-1984) incrementó la deuda pública a una tasa promedio de 36,0 % anual y el de Jaime Lusinchi (1984-1989) a 19,8 %. Durante la Presidencia de Luis Herrera

**Tabla Nº 1**  
Evolución de la deuda pública de Venezuela 1969-1988 (a)  
(millones de bolívares)

Años	Interna	Externa	Total
1969	2.204,6	2.089,4	4.294,0
1970	2.580,8	2.658,6	5.239,4
1971	2.719,2	3.506,2	6.225,4
1972	2.865,5	3.832,8	6.698,3
1973	3.228,9	3.842,0	7.070,9
1974	5.368,8	3.401,5	8.770,3
1975	6.625,1	3.172,6	9.797,7
1976	8.071,7	11.279,6	19.351,3
1977	14.290,0	18.203,9	32.493,9
1978	17.700,7	28.484,5	46.185,2
1979	18.773,0	29.819,9	48.592,9
1980	19.065,6	35.345,2	54.410,8
1981	25.456,2	33.947,6	59.403,8
1982	36.720,0	98.670,8	135.390,8
1983	45.400,1	120.902,2	166.302,3
1984	47.886,7	158.692,7	206.579,4
1985	63.470,7	153.513,4	216.984,1
1986	75.449,1	309.214,4	384.663,5
1987	79.481,8	316.325,8	395.807,6
1988	90.967,9	321.613,3	412.581,2

Fuente: Contraloría General de la República, 1991

(a) Saldos al 31 de diciembre de cada año

Campíns se conoció por primera vez cuanto debía Venezuela por concepto de deuda pública externa. Se revelaron muchos compromisos de entes descentralizados que habían venido endeudándose al margen de los controles normales, especialmente a corto plazo.

En el Informe al Congreso para 1983 la Contraloría General de la República formuló observaciones sobre las relaciones entre el endeudamiento público que propiciaron estos dos gobiernos y su política económica, que pretendía quemar etapas en el proceso de desarrollo económico, especialmente en industrialización y construcción de infraestructura física. Textualmente señalaba el organismo contralor:

*"... el problema esencial del endeudamiento de Venezuela obedece, en medida muy significativa, a la manifiesta intención que han tenido nuestros gobiernos, especialmente los dos últimos, de querer apresurar el proceso de nuestro desarrollo, lo cual han entendido como posible de lograr mediante la inyección desorbitada de fondos destinados a la puesta en marcha de*

*ambiciosos programas industriales, al mismo tiempo que no se disminuye el ritmo de construcción de la infraestructura física, altamente costosa. Y a todo esto debe agregarse el desorden con el cual se han analizado y se han iniciado la inmensa mayoría de esos programas de industrialización, comprometiendo peligrosamente la capacidad financiera del Estado.” (Contraloría General de la República, 1983: XXIX-XXX)*

Examinando retrospectivamente el proceso de endeudamiento y de la política económica, a los cuales alude ese Informe, resulta posible establecer a quince años de distancia, con suficientes evidencias empíricas, algunas relaciones.

Durante el Gobierno de Jaime Lusinchi la velocidad de crecimiento de la deuda pública disminuyó notablemente, porque la banca transnacional redujo los préstamos y exigió la cancelación de obligaciones vencidas. A partir de la primera reestructuración del 26-2-86, el Gobierno nacional debió aceptar injerencias más profundas de entes multilaterales en la política económica del país, como supervisiones del FMI dos veces al año y entrega de informes sobre la economía nacional a ese organismo cada tres meses. (PEÑA, 1987: 131) Asimismo, se sometió al país al cumplimiento disciplinado del servicio de la deuda externa y a renegociar en los términos que la banca establecía. Fue nombrado un negociador privado y para el análisis de los aspectos jurídicos y legales de los convenios de reestructuración también se contrató a un abogado privado, en sustitución del Ministro de Hacienda y del Procurador General de la República.

El servicio de la deuda consumió una parte importante de los ingresos fiscales ordinarios en el período 1984-1988, en vista de que el gobierno siempre afirmó estar dispuesto a pagar “hasta el último centavo”. Además, a diferencia de países como Brasil, en el nuestro no hubo ningún sector social significativo que defendiera la moratoria como objetivo político.

Estas actitudes y la conveniencia de los principales responsables privados de la fuga de capitales en el país, que en 1983 era equivalente al monto de la deuda externa, condujeron al gobierno de entonces a adoptar políticas de ajuste más severas que las exigidas por el FMI, preparando el terreno para la renegociación de 1989.

Durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez el pago de la deuda externa llegó a ser un problema constante y la proporción de los ingresos fiscales destinada a su servicio, por fuerza de los compromisos adquiridos con la banca y los multilaterales, se hizo

completamente inelástica. Su comportamiento en el período 1989-1992 se muestra en la Tabla Nº 2. Durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez ocurrió un leve descenso de la deuda externa, de acuerdo a los registros llevados por el Ministerio de Hacienda<sup>1</sup>. La tasa promedio de **decrecimiento** fue de 0,7 % anual. Sin embargo, dicha reducción se produjo simultáneamente con un incremento, en moneda norteamericana, de la deuda interna que creció a una tasa promedio de 6,8 % anual. Esto arrojó una tasa global promedio de crecimiento para el período de 0,08 % anual, lo cual llevó el monto total de la deuda pública, al 31-12-92, a 30.685,7 millones de dólares norteamericanos. Se pagó en el servicio de esta deuda, para los tres primeros años de la serie, un total de 4.859,5 millones de dólares americanos.

La reestructuración de la deuda externa en 1989 se realizó a un alto costo político. Los controles del FMI, por efectos del programa de alta condicionalidad que aceptó el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se hicieron mucho más profundos sobre la política económica. La adopción de la tesis de que el crédito de los multilaterales era más barato, obvia el hecho de que tales créditos son otorgados sólo para aquellos proyectos que tienen un interés político o financiero inmediato para los países y/o empresas trasnacionales bajo cuya influencia están los evaluadores.

**Tabla Nº 2**

Evolución de la deuda pública de Venezuela y su servicio 1989-1992 (a)  
(millones de dólares norteamericanos)

Años	Monto (a)			Servicio		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
1989	2.936,0	27.677,5	30.613,5	164,7	753,9	918,6
1990	3.082,6	26.646,9	29.729,5	793,3	1.980,8	2.774,1
1991	4.567,1	26.516,7	31.083,8	355,1	811,7	1.166,8
1992(b)	3.580,7	27.105,0	30.685,7	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Ministerio de Hacienda

(a) Saldo al 31 de diciembre de cada año

(b) Cifras provisionales

N.D. = No Disponible

<sup>1</sup> Es necesario destacar, lo que señala la Contraloría General de la República (1991:9) sobre la calidad de esos registros y los de ella en su Informe al Congreso del 12/06/91: "En las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Hacienda y por la Contraloría General de la República para el período 1970-1982, siempre estuvo presente una subestimación del saldo de la deuda pública al no considerar los préstamos a corto plazo de los entes descentralizados ni los contratos de gestión ordinaria".

Esto ha impuesto una dinámica nueva al proceso de formación del ingreso fiscal. Los declinantes ingresos petroleros están comprometidos en el pago de la deuda con los bancos privados extranjeros mientras las cuentas nacionales, la recompra de deuda por el gobierno, y los llamados proyectos de desarrollo económico<sup>2</sup> se financian con nuevos créditos de los multilaterales: FMI, BM y BID, principalmente. Así se ha ido transfiriendo la deuda de acreedores privados a multilaterales y gobiernos de los países capitalistas altamente industrializados. Según la CEPAL, "entre 1982 y 1987 la deuda externa total de los países latinoamericanos con los bancos trasnacionales había disminuido de 72 a 62 %, incrementándose sus compromisos con multilaterales y gobiernos de 17 % a 29 %". (CEPAL, 1990a: 57)

El impacto de este proceso en las políticas económicas internas de los países deudores se ha hecho sentir en la medida que éstas deben incorporar las directrices impuestas por los países centro, que buscan ampliar sus mercados sin abrir los propios y sin tomar en consideración sus efectos sociales. Los mejores aliados y defensores de tales políticas de desregulación del comercio internacional lo constituyen aquellos actores pertenecientes al comercio y a las finanzas en los países periféricos. Los medios de comunicación en Venezuela, desde mediados de los ochenta, abundan en propaganda sobre estos postulados, que han encontrado legitimidad ideológica en el liberalismo económico más atrasado.

## **Factores internos propiciadores del endeudamiento público**

Desde que se produjeron los incrementos de los precios del petróleo en 1973, surgió entre los actores de mayor jerarquía sociopolítica en Venezuela, la convicción de que era necesario aplicar esos recursos a actividades que incrementaran la capacidad de la economía venezolana para manejarse de manera más autónoma respecto a la producción de un conjunto de bienes, para los cuales se poseían

---

<sup>2</sup> El 5/12/93, funcionarios del Ministerio de Agricultura y Cría defendían ante el gobierno a instalarse en febrero de 1994 un financiamiento del BM y del BID por 600 millones de dólares. El núcleo de su argumentación era que las condiciones del crédito no podrían ser modificadas y que la continuidad de los desembolsos dependía de la política del nuevo gobierno para el subsector. La acción muestra el poder que actualmente tienen esos entes sobre la política económica de Venezuela. (EL NACIONAL, 5/12/93: E-11)

condiciones naturales y cierta experiencia en su elaboración. En el seno de los principales partidos políticos, en la representación de los empresarios, en la dirigencia de los trabajadores y entre la tecnoestructura al servicio de algunos segmentos de la administración pública, también prevaleció ese punto de vista.

Las orientaciones ideológicas estaban fijadas desde los años cuarenta. Había que “sembrar el petróleo”. Este criterio colocaba en manos de los actores dominantes la posibilidad de dedicar los ingresos fiscales que el Estado obtuviese mediante impuestos petroleros a las actividades “reproductivas”. Como todo este ingreso lo percibía el Gobierno central, los grupos técnicos y algunos actores, que fungían simultáneamente como funcionarios de la administración pública y empresarios privados, pudieron imponerle sus opciones particulares. Este es el caso de la ampliación de la capacidad de producción de cemento, que no aparece prevista en el Plan Nacional de Desarrollo del período 1974-1979 (V Plan de la Nación), que se publicó en 1976. Sin embargo, al final del período constitucional era motivo de orgullo para el ex Presidente Carlos Andrés Pérez haber logrado incrementar la capacidad de producción de ese insumo en el país y “liquidar el oligopolio” (PEÑA, 1979: 41). Estas decisiones se multiplicaron hacia abajo en la jerarquía de la administración pública por cada funcionario que tuvo poder para comprometer al Estado en gastos adicionales, sin crear previsiones de ingresos diferentes a las proporcionadas por el presupuesto del Gobierno central.

La decisión de recurrir al endeudamiento externo para financiar el gasto público resultó de dos procesos que coincidieron en aquel momento. Por un lado, la liquidez de la banca trasnacional y su necesidad de prestar esos fondos, depositados, en gran parte, por ciudadanos y entidades públicas de los países productores de petróleo. Por el otro, el ejercicio del poder político en Venezuela por AD, un partido de ideología nacional-popular, cuya dirigencia ha sido tradicionalmente opuesta a financiar el gasto público con incrementos impositivos a la actividad económica interna del país. La posibilidad de cubrir el gasto público con mayores impuestos, una vez que cayeron las exportaciones petroleras a partir de 1975 y que los compromisos del Estado e importaciones de todo tipo se incrementaron, no llegó siquiera a discutirse entre los altos dirigentes de este partido.

Por todo lo anterior, se decidió que las inversiones del V Plan de la Nación no podrían financiarse totalmente, sino mediante endeudamiento externo. En 1979 Carlos Andrés Pérez declaraba, orgullosamente:

*"... se decidió con audacia seguir adelante, construir la gran Venezuela, aun por el camino del endeudamiento.*

*... en aquel momento los bancos estaban llenos de dinero y no tenían a quien prestarle. Venezuela pudo prestar al ocho por ciento y recibir al siete y medio por ciento. Esto no volverá a repetirse.*

*... mientras el dinero obtenido en préstamo se va devaluando, vale cada día menos, el petróleo dejado en nuestro subsuelo vale cada vez más. Es decir, los activos financieros pierden valor mientras el activo petrolero lo gana." (PEÑA, 1979: 59-60)*

Esto sirvió para que entes públicos centralizados y descentralizados contrataran con la banca privada extranjera préstamos soberanos y de consorcio<sup>3</sup>, directamente, sin control parlamentario y a corto plazo. Así se aceleró irreversiblemente el endeudamiento externo e interno de Venezuela bajo el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Los dos gobiernos posteriores (Herrera Campíns y Lusinchi) no lograron llevar a cabo reformas fiscales integrales y reducir el gasto público, sino que fueron paulatinamente reorientando las fuentes de financiamiento del gasto público hacia el crédito interno. Esto último sólo se puso de manifiesto a comienzos de la siguiente década, cuando los procesos de refinanciamiento externo promovidos por la misma banca transnacional y los gobiernos de los países sede de las casas matrices de dichos bancos promovieron planes como el Baker y el Brady.

## **Otras responsabilidades en el endeudamiento externo de Venezuela**

Desde el comienzo de la crisis de la deuda externa, a partir de 1982, los medios de comunicación, los banqueros y algunos actores

---

<sup>3</sup> En la jerga de los banqueros transnacionales consistió en el otorgamiento de créditos por los bancos a entidades soberanas (gobiernos, bancos Estatales, y empresas de propiedad Estatal) u otras entidades con aval del Gobierno. Puede hacerse mediante préstamos colocados directamente por un prestamista individual o mediante consorcios de bancos prestamistas en que unos pocos organizadores principales (los directores) juntan un paquete de préstamos del cual se venden participaciones a otros prestamistas que no entran en contacto directo con el prestatario. (CEPAL/CET, 1989: 111)

internos hicieron énfasis en colocar las responsabilidades por el elevado endeudamiento de los países subdesarrollados en un sólo lado. Los gobiernos que se excedieron por demasiado tiempo en los gastos e hicieron uso inapropiado del crédito que los bancos extranjeros les concedieron de buena fe. Otra tesis ampliamente divulgada por los acreedores y sus voceros fue la de causas exógenas como el alza, a comienzos de los ochenta, de las tasas de interés en los mercados internacionales. En el segundo lustro de los ochenta se difundió la tesis de “la exportación de la intermediación financiera del país”, basada en análisis macroeconómicos.

Estos trabajos colocaron toda la responsabilidad del endeudamiento en los deudores, creando el ambiente apropiado para conseguir dos objetivos inmediatos: suspender el crédito y presionar para cobrar los compromisos vencidos, sin preocuparse del costo para el deudor.

A mediados de los ochenta, comenzaron a realizarse investigaciones donde también se ponían de relieve responsabilidades en los acreedores. Existen algunos trabajos que pueden considerarse pioneros (CEPAL, 1989, 1990a; DEVLIN, 1987; MAcEWAN, 1992; MORTIMORE, 1989 y WIONCZEK, 1987); en los que prevalece un enfoque global, que no excluye factores previamente señalados como responsables de la llamada crisis de la deuda externa en investigaciones realizadas por los multilaterales.

La decisión de utilizar los fondos adicionales que generó el petróleo en los años 1974-1976 para realizar grandes proyectos de inversión con financiamiento público y lo desatinado que pudieron haber sido algunos, como ampliar sustancialmente la capacidad de aceración, es responsabilidad del Estado venezolano, particularmente de quienes ejercieron el gobierno de la República y administraban las empresas públicas vinculadas al proyecto. Adoptar la hipótesis del alza indefinida de los precios del petróleo como base de legitimidad para financiar tales proyectos con endeudamiento externo, también es parte de las responsabilidades de actores internos en el endeudamiento<sup>4</sup>. Asimismo lo es, la forma irresponsable y en muchos casos dolosa, con que se manejaron los fondos obtenidos en préstamo entre 1974 y 1982. Sin embargo, existe un conjunto de factores constitutivos del entorno

---

4 La doctrina de pedir prestado para pagar con petróleo que se reevaluaría respecto a la deuda contraída en moneda norteamericana, estaba ampliamente difundida en el seno de la tecnoestructura pública durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez. (Entrevistas realizadas por el autor)

externo, fuera del control del Estado venezolano y de sus ciudadanos, que son puestos de relieve en los trabajos referidos anteriormente.

Respecto a los factores globales que propiciaron la llamada crisis de la deuda, MAcEWAN (1992:55) señala:

*"... los factores que contribuirían a la crisis de débito de los ochenta estaban (durante los setenta) ya bien establecidos: la afluencia de liquidez, de una amplia oferta crediticia, en la economía internacional; la operación de un sistema financiero con una relativa falta de regulación; el ingreso en gran escala de los bancos estadounidenses (sic) en los mercados internacionales; la cada vez más aguda competencia en la banca mundial, y el lento crecimiento económico en las naciones capitalistas avanzadas."*

La liquidez del mercado financiero internacional está relacionada no sólo con la presencia de los llamados petrodólares a partir de 1973, sino también con la existencia del Euromercado desde los años sesenta. Esta elevada tenencia de dólares en manos de ciudadanos de nacionalidades distintas a la norteamericana y la incapacidad de EUA para respaldar con oro el valor de esos dólares condujo al establecimiento de un mercado monetario fuera de control. Tal circunstancia y la ausencia de regulaciones de las operaciones financieras internacionales permitió ofertas de créditos sólo bajo el buen criterio de los banqueros trasnacionales, que tenían como objetivo primordial la maximización de las ganancias de sus empresas a corto plazo.

Sobre la pulcritud con que deben haberse llevado a cabo las negociaciones entre banqueros y prestatarios de los países periféricos, MacEwan cita a un ejecutivo de préstamos de un banco norteamericano mediano:

*"Como analista de crédito interno se me instruía para desarrollar una seguridad razonable en los activos de todos los préstamos [...] Como ejecutivo de préstamos internacionales, se me enseñó a hacer caso omiso de ello, y en su lugar implantar una serie de estrategias que hicieran sentir bien a la matriz respecto al préstamo, aunque en un sentido técnico, fuera 'inseguro'."*  
(MAcEWAN, 1992: 53)

Esta actitud no debía ser excepcional en un ambiente de mucha competencia en el cual abundaban los fondos en manos de los grandes bancos trasnacionales. La profusión de recursos tenía un componente

adicional, relacionado con la fortaleza del Euromercado, y con la recesión que afectó a las economías capitalistas altamente industrializadas a comienzos de los setenta. La escasa demanda de crédito en aquellos países sólo dejaba la opción de prestar esa masa monetaria en otros mercados para obtener beneficios con los cuales hacer ganancias y compensar a los clientes.

Este fue el ambiente en que los grandes bancos trasnacionales se convirtieron, con sus prácticas y formas de vinculación con los países periféricos, en los gestores y difusores de la llamada crisis de la deuda externa. Sus préstamos de consorcio constituyeron, especialmente durante el período 1974-1977, una fuente de financiamiento que reunía ventajas nada despreciables para esos países. No tenían la condicionalidad de los créditos oficiales, por lo cual eran entregados rápidamente y, como decía en 1979 Carlos Andrés Pérez, resultaban muy baratos de acuerdo a la tasa de interés real.

Los factores que con mayor frecuencia se citan como productores de este auge son: a) La disponibilidad de recursos financieros. b) El entorno externo favorable para el reciclaje del excedente financiero. c) Las condiciones favorables de los préstamos como las bajas tasas y la rápida disponibilidad y, d) El supuesto buen uso que hacían de tales préstamos los principales países que los recibían, como México y Brasil. (CEPAL / CET, 1989: 112)

Hasta 1974 el interés de los bancos trasnacionales por los países subdesarrollados fue muy escaso. Estos obtenían su financiamiento externo fundamentalmente de tres fuentes: la asistencia bilateral para el desarrollo, la inversión privada extranjera directa y los créditos a sus importaciones proporcionados por los mismos vendedores. El desplazamiento de estas fuentes de financiamiento por los préstamos de los bancos trasnacionales situó las raíces de la crisis de los ochenta en la profunda penetración de las finanzas externas, mayormente públicas, de los países periféricos por las entidades que pasaron a dominar los mercados internacionales de capital en los setenta.

La penetración se produjo por distintos medios: se allanaron obstáculos jurídicos y políticos para reducir el riesgo financiero y se promovió la vía del crédito privado como la única posible para garantizar financiamiento al desarrollo.

Respecto a los primeros, en todos los contratos de préstamos soberanos, la inmunidad de los Estados como avalistas o contratantes directos quedaba abolida al imponérseles como requisito para la concesión del préstamo la llamada teoría restringida de la inmunidad soberana, procedente de normas surgidas en Estados Unidos y Gran

Bretaña. Este enfoque establece que los prestatarios soberanos renuncian casuísticamente a su inmunidad, llegando a convertirse eso en requisito normal para los contratos de préstamos bancarios a los países periféricos. En el segundo tipo de medios se halla el carácter esencialmente privado del financiamiento, y la propaganda, entre las tecnoestructuras al servicio de los Estados de los países periféricos, exagerando el desempeño de los principales usuarios de los créditos de consorcio en el primer lapso del auge, 1974-1977.

En el caso de Venezuela, mientras el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez vivía una febril actividad desarrollista, el déficit llegó casi simultáneamente con la avalancha de petrodólares y la solución fue el endeudamiento externo. En la Tabla Nº 3 se muestran los promedios anuales recibidos en préstamos de consorcio durante el período 1974-1982, por los países más endeudados de América Latina.

Venezuela recibió un promedio de 1.000 millones de dólares anuales en préstamos de este tipo durante la llamada bonanza petrolera. En la segunda etapa del auge de este tipo de préstamos, situada mayormente entre el período presidencial de Luis Herrera Campíns y la segunda bonanza petrolera, el promedio se elevó a 2.600 millones de dólares anuales; estableciendo un promedio para todo el período de 1.900 millones de dólares anuales.

Estas cifras concuerdan con las tasas de endeudamiento que se aprecian en la Tabla Nº 1. Durante estos dos períodos presidenciales se recurrió sin limitaciones a unos recursos que parecían inagotables y que aparentemente tampoco iban a pagarse, por los créditos adicionales voluntarios que se recibían. Como se señaló anteriormente, el desorden en la contratación y en el uso de los fondos recibidos era tal, que cuando llegó la crisis fue necesario que la banca dijera cuanto se le debía. En la segunda etapa del auge la mayor parte de los préstamos sólo sirvió para cancelar el servicio vencido de deudas contraídas anteriormente.

Durante 1980-1981 la mayor afluencia de préstamos no se notó ni tampoco la mayor inversión pública logró reactivar el crecimiento económico.

En 1982 se drenó toda la liquidez que convenía al sistema financiero trasnacional. La recesión que siguió a los incrementos de los precios petroleros durante 1980-1981 completó el marco en el cual los bancos trasnacionales decidieron que ya el negocio de conceder créditos a los países periféricos no era rentable. Con la suspensión de pagos de México comenzó un nuevo ciclo de negocios para los bancos trasnacionales. La forma de hacer ganancias a partir de entonces sería cobrando los préstamos o, al menos, los intereses.

**Tabla Nº 3**  
 Préstamos bancarios de consorcio de mediano y largo plazo a los cuatro países más endeudados de América Latina 1974-1982 (promedios anuales en dólares norteamericanos de 1980) (a) (miles de millones)

País	1974-77	%	1978-82	%	1974-82	%
México	3,2	31,4	7,6	35,0	5,6	33,7
Brasil	3,4	33,3	6,1	28,1	4,9	29,5
Venezuela	1,0	9,8	2,6	12,0	1,9	11,4
Argentina	0,8	7,8	1,9	8,8	1,4	8,5
Otros(b)	1,8	17,7	3,5	16,1	2,8	16,9
Total	10,2	100,0	21,7	100,0	16,6	100,0

Fuente: Cálculos de CEPAL/CET a partir de OCDE. (1984). Financial Market Trends. 27.

(a) Valores en dólares norteamericanos deflactados por el índice de precios al consumidor para los países industrializados.

(b) Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay

Los bancos líderes en el proceso de reestructuración concibieron inicialmente el problema como un asunto de liquidez. Por lo que su única receta fue reducir el consumo interno para cancelar las obligaciones vencidas o por vencerse y conceder nuevos préstamos para autopagarse los intereses. Esta concepción fue más aceptada por los entes multilaterales y los organismos nacionales norteamericanos. En esta fase de ajuste forzado, que cubre hasta 1986 aproximadamente, los bancos lograron transferir totalmente los costos de la crisis a los países endeudados. Estos debieron comenzar a pagar una deuda que había sido contraída desde el principio, bajo normas fijadas por los bancos. La reducción de la autonomía de los países endeudados llegó a ser tal que:

*"... las negociaciones entre los bancos estadounidenses y los entes reguladores estadounidenses tenían al parecer un efecto mayor sobre el proceso de reestructuración de la deuda que las negociaciones entre los comités directivos de los bancos y los propios deudores." (CEPAL / CET, 1989: 105)*

Así, en la primera etapa de reestructuración de la deuda externa, 1983-1986, las modificaciones en la actitud de los bancos trasnacionales, cuyos cinco líderes fueron de nacionalidad norteamericana, estuvo más determinada por sus relaciones con los organismos reguladores internos que por las sostenidas con los Estados de los países endeudados. En este marco externo se desarrolló la amplia campaña de propaganda interna a través de los medios de comunicación sobre

las responsabilidades de los países endeudados en la adquisición de los compromisos externos, al tiempo que no se manifestaron fuerzas sociales organizadas opositoras a tales propósitos.

## Conclusiones

El problema del endeudamiento público en Venezuela presentó, durante el período 1974-1997, dos fases definidas: Endeudamiento público externo acelerado (1974-1982) y cancelación de la deuda con secuelas recesivas y de mayor control externo de la política económica interna (1983 en adelante).

En Venezuela, y en los países que conforman la OPEP, se actuó con un optimismo poco realista sobre el comportamiento de los precios petroleros, bajo la hipótesis de que la demanda del hidrocarburo se incrementaría ilimitadamente en el tiempo.

Los gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Luis Herrera Campíns (1974-1983) se desarrollaron en una fase expansiva del comercio internacional y con amplio crédito externo. Durante la cancelación de la deuda externa (1983-2027) el pago del servicio de la deuda pública consume parte sustancial de los ingresos fiscales petroleros y a partir de la reestructuración de 1989 se ha hecho más rígido el círculo vicioso de cancelar deuda vieja con nueva. Las acreencias se han venido desplazando, por un lado, hacia los multilaterales y gobiernos de países centro y, por otro, hacia bancos trasnacionales diferentes a los que participaron en el auge de los préstamos de consorcio en el lapso 1974-1982.

La situación que se presenta a partir de 1982, con el cambio de política de los grandes bancos trasnacionales, coloca en manos de los multilaterales y los gobiernos de los países sede de los mismos bancos una parte sustancial de la política económica interna de Venezuela. Por otro lado, la incapacidad de los actores dominantes, internamente, en lo político y económico había eludido la solución del déficit fiscal mediante el recurso soberano de un sistema tributario progresivo, para independizar la política fiscal del entorno externo e, indirectamente, la económica.

Los factores asociados a la mayor parte del endeudamiento público que comenzó en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, detectados en el curso de nuestra investigación, luego de quince años de haber comenzado la crisis de la deuda externa en Venezuela, apuntan hacia un gobierno de orientación nacional-popular y a las políticas de reabsorción de la liquidez del sistema bancario trasnacional, liderizado por bancos norteamericanos.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, A. (1994): **Deuda Externa: Herencia de una Crisis**. Mimeo, North-South Center-Universidad de Miami. Ponencia para el Seminario: Estado, Globalización y Gobernabilidad en los Países Andinos
- ALVAREZ, A. M. (1991): "Acuerdo de Reducción de Deuda, Políticas de Ajuste y Reformas Estructurales. El Caso de Venezuela 1989-1991" en: **Revista del Banco Central de Venezuela**. 6 (4): 151-217
- BLANCO, A. (1989): **Acción Democrática. Memorias de una Contradicción. Habla Gumersindo Rodríguez**. Cátedra "Pío Tamayo" Centro de Estudios de Historia Actual. Expediente Editorial, Caracas.
- CEPAL. (1983): **Los Problemas del Endeudamiento**. Mimeo, Cepal
- \_\_\_\_\_/CET. (1989): "El Comportamiento de los Bancos Transnacionales y la Crisis Internacional de Endeudamiento" en: **Revista del Banco Central de Venezuela**. 4 (1): 97-267
- \_\_\_\_\_. (1990a): **América Latina y el Caribe: Opciones para Reducir la Deuda**. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1990b): **Transformación Productiva con Equidad**. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.
- COMISION PERMANENTE DE LA DEUDA EXTERNA DE LA COPPPAL. (1991): **Deuda Externa en América Latina y El Caribe, su Problemática**. Fundación América/Producciones Metropolitanas, Buenos Aires.
- DEVLIN, R. (1987): "Comportamiento de la banca internacional en los años setenta y su efecto en la crisis de América Latina" en: Wionczek, M. (ed.): **La crisis de la deuda externa en América Latina**. (I) Fondo de Cultura Económica, México: pp. 177-238
- DÍAZ, T.A.; Rodríguez, L.C. y Villegas, S. (1996): **Venezuela: Una República Subastada. La Deuda Externa y sus Consecuencias: 1830-1993**. Rectorado UCV/Vice-Rectorado Administrativo UCV/Ediciones Los Heraldos Negros, Caracas.
- ESPINASA, R. Y MOMMER, B. (1990): "La Renegociación de la Deuda" en: **Revista Sic**. 524: 150-152
- GAMUS, R. (1990): "Política Exterior en Tiempos de Bonanza y en Tiempos de Crisis. CAP Versus CAP" en: **Política Internacional**. 19: 15-19
- LICHTENSZTEJN, S. Y BAER, M. (1989): **Fondo Monetario y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero**. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- LÓPEZ, J. (1985): **La Prensa Venezolana y la Deuda Externa: 1983-1984**. Mimeo, Cátedra "Pío Tamayo". Centro de Estudios de Historia Actual, FACES-UCV.
- MAcEWAN, A. (1992): **Deuda y Desorden. Inestabilidad Económica Internacional y Ocaso del Imperio Estadunidense**. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México.
- MEDINA, P.; PULIDO, I.; DÍAZ, T.A.; CARRILLO B., T.E.; CERVINI, R.; LUGO, G. Y ETCHEGARAY, R. (1996): **ABC de la Deuda Externa**. Congreso de la República. Primera Vicepresidencia de la Cámara de Diputados, Caracas.
- MORTIMORE, M. (1989): "Conductas de los bancos acreedores de América Latina" en: **Revista de la CEPAL**. 37: 7-28
- PEÑA, A. (1979): **Conversaciones con Carlos Andrés Pérez**. (II). Editorial Ateneo de Caracas, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1987): **Acusa Luis Herrera. Lusinchi Fracasó**. Editorial Ateneo de Caracas, Caracas.
- PÉREZ, C. A. (1988): "La Deuda Externa: Hacia una Nueva Estrategia Regional" en: **Política Internacional**. 12: 1-6
- RIUTORT, M. (1990): "El Nuevo Acuerdo de Reducción de la Deuda Externa" en: **Revista Sic**. 529: 389-391
- RODRÍGUEZ F., M. A. (1984): "El Verdadero Origen de la Deuda" en: **Revista Sic**. 469: 425-430
- RODRÍGUEZ, G. (1988): **El Primer Gobierno de Cap. ¿Era Posible la Gran Venezuela?**. Editorial Ateneo de Caracas, Caracas.
- VELÁZQUEZ, E. J. (1991): **El Déficit Público y la Política Fiscal en Venezuela (1980-1990)**. Banco Central de Venezuela, Caracas.
- VENEZUELA, Ministerio de Hacienda (MH). (1963): **Memoria**. Ministerio de Hacienda, Caracas.
- \_\_\_\_\_, Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (CERF). (1989): **La Deuda Pública Venezolana**. (21). Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas.
- \_\_\_\_\_. (1989): "Memorando Relacionado con las Políticas Económicas de Venezuela" [Carta de Intención suscrita entre el Gobierno venezolano y las autoridades del Fondo Monetario Internacional (FMI) el 01-03-89]. **Revista del Banco Central de Venezuela**. 4 (2): 199-215
- \_\_\_\_\_. (1989): "Memorando de Seguimiento del Programa Económico del Gobierno Nacional: Solicitud de Recursos al Fondo Monetario Internacional con Base en la Facilidad Ampliada" (Comunicación al Sr. Michel Camdessus, Director Gerente FMI de parte de los Doctores

Pedro Tinoco, hijo, Eglé Iturbe de Blanco y Miguel Rodríguez, en representación del Gobierno Nacional, mayo de 1989). **Revista del Banco Central de Venezuela.** 4 (2): 217-239

\_\_\_\_\_, Contraloría General de la República (CGR). (1983): **Informe al Congreso 1983.** (I). Mimeo, Contraloría General de la República.

\_\_\_\_\_, Contraloría General de la República (CGR). (1991): **Informe: Deuda Pública Externa al 31 de Diciembre de 1989.** Mimeo, Contraloría General de la República.

**FERMENTUM. Número Dieciseis y Diecisiete. I.— Tema Central: Los Movimientos Sociales. 1.—** De los Movimientos Sociales Urbanos a la Cultura de Urgencia en la Metropoli. **Magaly Sánchez R.** **2.—** Vida violenta y vínculos sociales de urgencia: bandas de barrios de Caracas y gangs en los ghettos americanos. **Yves Pedrazzini y Magaly Sánchez R.** **3.—** Banlieues francesas y ghettos negros americanos: de la amalgama a la comparación. **Loic J.D.Wacquant.** **4.—** Los jóvenes no escuchan, viven. **Omar Ricón.** **5.—** La socialización violenta de los/as menores trabajadores/as en Venezuela. **Carmen Teresa García.** **6.—** Un recorrido necesario: la cuestión de los movimientos sociales urbanos en América Latina. **María Inés Hernández de Padrón.** **7.—** Movimientos Sociales y Estado: dificultades y retos de la política educativa democrática (un estudio de caso). **Ligia Helena Hahn Lüchmann.** **8.—** Actores sociales y gestión de la ciudad. **Pedro Pérez.** II.— Explorando la ciudad: Movimientos Sociales y Crecimiento Urbano, en la segunda mitad del siglo XX, en la ciudad de Mérida, Venezuela. El caso de los Comités Pro-viviendas (1985-1995). **Oscar Aguilera.** III.— Reseñas: Reseñas de Libros.

**FERMENTUM. Número Quince I.— Tema Central: Investigar y Publicar: Una relación indispensable. 1.—** Las publicaciones periódicas especializadas: una reflexión liminal. **Roberto Chacón.** **2.—** Estrategia de valoración de las revistas científicas latinoamericanas. **Hebe Vessuri.** **3.—** Hacia una corriente principal propia: La Bibliografía Socioeconómica de Venezuela (BSEV). **Leonor Pulgar.** **4.—** Relación Editores-Bibliotecólogos. **Carlos Ceballos Sosa.** **5.—** ¿Por qué una revista multidisciplinaria?. **Rubén Sierra Mejía.** **6.—** Algunas ideas en torno a las revistas culturales. **Miguel Riera.** **7.—** El porvenir del libro a partir de la experiencia canadiense. **Devis Vangeois.** II.— Explorando la ciudad a través de las revistas científicas de la ULA: **1.—** Historia del Boletín Antropológico (Museo Arqueológico, Centro de Investigaciones Etnológicas, Universidad de Los Andes). **Jacqueline Clarac.** **2.—** Las revistas científicas en Ciencias Sociales. El caso FERMENTUM (Revista Venezolana de Sociología y Antropología). **Carmen Teresa García y Oscar Aguilera.** **3.—** Las revistas de la Universidad de Los Andes. **Irma Guillén.**