

El costo político de la imprevisión. La deuda venezolana

Héctor Silva-Michelena Economista y profesor universitario venezolano. Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (1978-1981). Autor de diversas obras, entre otras: "Aspectos Teóricos del Subdesarrollo" (con Armando Córdova); "Venezuela: economía y dependencia" (con D.F. Maza Zavala y Héctor Malavé Mata).

A principios del mes de julio de 1983 hizo una breve visita a Venezuela una misión del Fondo Monetario Internacional, con el objeto de proseguir el estudio de la situación económica venezolana. La misión estaba compuesta por expertos técnicos y por negociadores políticos.

Se trataba de hacerle frente a uno de los tres grandes problemas que, en el presente, vive la sociedad venezolana en su conjunto. El primero de ellos se refiere a la situación por la cual atraviesa Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), el gran **trust** petrolero del Estado que, a través de sus operadoras, es el responsable de generar el 95% de las divisas que obtiene Venezuela, mediante sus exportaciones de petróleo crudo y derivados del más diverso tipo¹.

El segundo gran problema lo constituyó la imperiosa necesidad en que se halla Venezuela de renegociar su cuantiosa deuda externa (de alrededor de 26 mil millones de dólares, de los cuales unos 16.300 millones de dólares ya se encuentran vencidos, habiéndose acordado una segunda moratoria, que concluye en septiembre de 1983). Trataremos aquí este problema desde un ángulo más político que financiero; es decir, no entraremos a discutir pormenores técnicos sino que nos dedicaremos más bien a llamar la atención sobre un aspecto poco destacado en los amplios debates públicos que en torno a este tema han tenido lugar. Más adelante expondremos lo que constituye nuestra hipótesis al respecto.

El tercer problema significativo actual lo constituye la posición geopolítica de Venezuela en Centroamérica y el Caribe. Como se sabe, esta zona es una de las más explosivas en el mundo y está cruzada de los más vastos intereses político-militares, donde los Estados Unidos de Norteamérica juegan un papel decisivo en su ofensiva contra toda evolución posible de la región en una dirección contraria a sus intereses de gran potencia. A nuestro juicio, los dos últimos problemas están

¹ Nos referimos en concreto a que, según las más diversas fuentes de información, PDVSA parece haber ido perdiendo eficacia en sus operaciones, lo que se traduce en un creciente costo para el mantenimiento y reproducción de esas operaciones. Desde luego, no trataremos aquí el tema, que escapa al ámbito de este breve artículo.

estrechamente ligados y son los que, a nuestro parecer, están incidiendo en los términos de la renegociación en curso de la deuda. Por eso pensamos que sólo en **apariencia** se discute un solo y único problema de carácter económico-financiero y que en el trasfondo está jugando una variable política de gran importancia en estos momentos en que Venezuela se encuentra sumergida en una intensa campaña electoral.

Un poco de historia

Para mejor comprender el asunto que abordamos, es conveniente hacer un poco de historia y suministrar algunas informaciones referentes al papel y significado del Fondo Monetario Internacional (FMI). Tomaremos los datos e informaciones, así como algunos elementos interpretativos, de un breve artículo escrito por Jean-Michel Baer².

Cuenta Baer que en septiembre de 1981 se reúne en Washington la 36a. Asamblea Anual de Gobernadores del FMI. Para ese entonces, esta institución ocupaba apenas el 27 lugar en la lista de prestamistas mundiales, una posición relativamente poco destacada para lo que constituye un "banco de bancos".

Echemos una rápida mirada a lo que ocurre en el mundo de la banca privada en el período comprendido entre 1974 y 1979, años en que tienen lugar los llamados "shock petrolero", es decir, el alza explosiva de los precios de este producto, motor clave de las economías industrializadas. En este lapso, el reciclaje o circuito financiero de los petrodólares, en particular los provenientes de los países árabes, inyecta una gran liquidez a la banca privada internacional, que se convierte de esta manera en un vasto agente intermediario encargado de valorizar y multiplicar las grandes masas de capital monetario colocado entre sus manos. De esta manera, la banca privada internacional queda en capacidad, y de hecho lo hace, de suministrar fácilmente líneas de crédito interbancarias a los países del mundo subdesarrollado, y aún a varios países del campo socialista, entre los que destaca de modo prominente Polonia. Estos créditos tenían por fin cubrir los déficits estructurales y crónicos de las respectivas balanzas de pagos de esos países, así como financiar grandes proyectos de inversión en algunos países como Brasil, México, Venezuela y Nigeria. En el caso específico de Venezuela, se trataba de los llamados "megaproyectos" del complejo siderúrgico, energía hidroeléctrica, el complejo del aluminio, el desarrollo de PDVSA y la faja bituminosa del Orinoco, etc.). Entre 1974 y 1982 la deuda pública externa venezolana se multiplica por seis, y es contraída mayoritariamente a corto plazo con instituciones financieras privadas.

En 1980 se desata una larga y generalizada recesión mundial (que apenas ahora parece terminar); en medio de este cuadro, la situación del llamado Tercer Mun-

² Artículo publicado en el libro "L'Etat du Monde 1982", pp.571-573. F. Maspero, París, 1982.

do se agrava considerablemente, por diversos factores, entre los que se destacan el alza sin precedentes de las tasas de interés, provocada por la política de Reagan y Paul Volcker, de restringir a toda costa y a cualquier costo (desempleo, en esencia) la inflación; otro elemento crucial es la caída sistemática de los precios de las materias primas y, desde luego, el gran peso de las facturas petroleras en aquellos países del Tercer Mundo importadores de petróleo.

La deuda de los países subdesarrollados, y en especial de América Latina, donde sólo cuatro países (Brasil, México, Venezuela y Argentina) concentran cerca del 40% de la colosal deuda total estimada en unos 700 mil millones de dólares, puso en dificultades, a partir de 1981, a la banca internacional, que decidió ponerle trabas a su política de crédito fácil. En estas circunstancias, y a petición de la propia banca privada, el FMI vuelve al primer plano del sistema financiero internacional. Aparecieron signos de ruptura en los circuitos financieros, de lenta rotación de esta modalidad del capital y el espectro de un **crash** o catástrofe de quiebras en cadena se dejó oír en más de una reunión de gerentes mundiales bancarios. El llamado "verano caliente mexicano" que alude a la virtual cesación de pagos en que incurrió este país en agosto de 1982, se ramificó hasta tocar 1.600 bancos y el miedo a la catástrofe se hizo presente por doquier. Recuérdese que a México lo sucedieron cercanamente Brasil, Argentina y Venezuela, para no hablar sino de los casos latinoamericanos más connotados. Pero recuérdese que lo mismo ocurrió en Polonia, cuya deuda con los bancos capitalistas asciende a 27 mil millones de dólares.

En 1976 tienen lugar los llamados "acuerdos de Jamaica", donde se estableció que el futuro del sistema monetario internacional (SMI), para entonces seriamente perturbado, dependía de que se pudiese lograr una ampliación considerable del sistema de pagos basado en los derechos especiales de giros (DEG). Como se sabe, el sistema de los DEG es un mecanismo creado por el Fondo que permite que un país miembro pueda obtener las divisas necesarias para enjugar dificultades pasajeras o coyunturales en su balanza de pagos.

Pero este retorno del FMI a la escena internacional como prestamista de primera significación, exigía que dicha institución fuese dotada de nuevos recursos o aportes (incremento de las cuotas) por parte de las naciones industrializadas, en particular los EE.UU. Este país, en un principio, aceptó considerar un aumento de su propia cuota, así como los aportes de los demás países centrales. Pero poco después, los EE.UU. dieron marcha atrás con la victoria de Ronald Reagan y su administración.

No es difícil comprender este cambio en la posición norteamericana. El objetivo fundamental proclamado por Reagan era y es lograr la reposición de la debilitada hegemonía mundial de los EE.UU. y la de su moneda: el dólar. En consecuencia, aportar nuevos recursos al FMI que le permitiesen ampliar la creación de DEG (un medio de pago internacional) atentaba directamente contra la política de hegemonía del dólar. Por eso, observa Baer en su artículo, el Comité Directivo del

FMI tuvo que renunciar, en abril de 1980, a la creación de la "cuenta de sustitución", cuyo papel era el de evitar las conversiones masivas y perturbadoras en el mercado de divisas. Esa cuenta estaba llamada a ejercer un papel equilibrador, de la siguiente forma: los países miembros quedaban autorizados a depositar en el FMI cualesquiera divisas obtenidas a cambio de que se pusiese a su disposición una reserva equivalente de DEG.

La proposición no se materializó porque a EE.UU. lo afectaba la creación de una divisa competitiva de un dólar que se pretendía que jugase un papel hegemónico. Y porque, ante el ascenso del dólar, los países miembros preferían mantener sus reservas formadas principalmente por la moneda norteamericana, la moneda fuerte, el equivalente universal y ordenador del sistema monetario internacional.

A pesar de todo, el FMI (bajo la estricta vigilancia de su socio mayor, los EE.UU.) tuvo que aumentar sus préstamos al Tercer Mundo, cuya situación se había deteriorado seriamente. Así, los DEG emitidos pasaron de 2.200 millones en 1979 a 15 mil 200 millones en 1981. Además, y muy significativamente, aumenta su capacidad crediticia (**stand-by**) hasta el 450% de la cuota de cada país reembolsable en tres años consecutivos. Antes de esta decisión, esta capacidad de crédito equivalía a sólo el 100% de la cuota.

¿Un cambio de política del FMI?

A nuestro juicio, esta relativa flexibilización de las severas condiciones del FMI no significaron un cambio de su política de rigor, austeridad y restricciones; en una palabra, su famoso "recetario" universal no se modificó un ápice particularmente en lo que respecta a los países llamados "en vías de desarrollo", azotados por el desempleo, la inflación, la deuda, el intercambio desigual y la falta de crecimiento autosostenido. Este punto de vista queda corroborado por la declaración emitida por el Sr. Kenneth Darn, jefe de la delegación de los EE.UU., en la reunión de la UNCTAD recientemente celebrada en Belgrado. Dijo Darn que "los Estados Unidos no aceptarán que cambien los estatutos del FMI". Lo que se buscó, en aquel momento de flexibilización, fue evitar un posible colapso de la gran banca y de muchos países del Tercer Mundo que ya no podían tener fácil acceso al mercado de capitales. Este giro convirtió al Fondo en la única tabla de salvación de muchos países y aún del propio sistema financiero.

El déficit crónico y sostenido de las balanzas de pagos de los países subdesarrollados, conjugados con la situación que acabamos de suscribir, hace que se **generalice** en un plazo medio la presencia del FMI y su recetas de austeridad y rigor. Junto con la generalización de las políticas liberal-monetaristas del Fondo, tiene lugar una generalización paralela de la política de Reagan: recuperar la hegemonía absoluta de los EE.UU., perdida por la debilidad o el neutralismo de sus predecesores (en especial Carter).

De esta manera, en la antes referida Asamblea de Gobernadores del FMI, había en 1981, los EE.UU. se oponen a la flexibilización incondicional" (sic) de las políticas de esa institución, tan cercanamente controlada por los norteamericanos de Reagan. Los dirigentes del Fondo buscaban, sin embargo, dos metas: a) el alargamiento de los plazos de pago (de 1 a 3 años) y, b) emitir obligaciones para colocarlas en el mercado internacional con el objeto de recabar nuevos recursos que permitiesen aumentar los préstamos. Más de 140 países estaban solicitando un incremento de las facilidades de DEG al Fondo.

No obstante, el presidente Reagan insiste con fuerza en que el FMI no debe ceder en su política severa ni tiene por qué ir a resolver problemas económicos en terceros países distintos a los relacionados con el equilibrio de la balanza de pagos y el mantenimiento de la capacidad para realizar sus pagos internacionales.

¿Democracia restringida para Venezuela?

El anterior recuento histórico nos permite situarnos en el ángulo de la renegociación de la deuda venezolana que, en este artículo, nos interesa poner de manifiesto. ¿Hay alguna relación entre el penoso proceso de renegociación de la deuda venezolana y su actual modelo político de amplia democracia burguesa?

El camino recorrido nos permite ver cómo se impone la elevada condicionalidad de los acuerdos con el FMI, catalizada por la deuda creciente, el alza desproporcionada de las tasas de interés en los EE.UU. y la recesión consecuente. Para los países subdesarrollados el resultado es uno solo: el término de sus pretensiones, expresadas por sus movimientos populares, de desarrollo acumulativo e independiente. Todo esto se observa con mucha claridad a la luz de las conclusiones de la reunión cimera de Williamsburg y en el resonante fracaso de la UNCTAD VI, cuyas deliberaciones acaban de concluir en Belgrado. Aquí los EE.UU. mantuvieron todo el tiempo una posición intransigente, que podemos resumir con la siguiente sentencia: no más transferencia de recursos a los países subdesarrollados. Piensan los dirigentes de Reagan que el esfuerzo realizado hasta ahora es suficiente. El gobierno de Washington, afirmaba un responsable de los EE.UU. en Belgrado, no aceptará que se cuestionen las instituciones internacionales, como el FMI y el GATT, que ya hicieron sus pruebas.

Miremos ahora directamente a Venezuela, para entrar de lleno en la presentación de nuestra hipótesis. Como es de todos conocido, la negociación de la deuda externa venezolana envuelve a la banca internacional (unos 450 institutos representados por un comité asesor que encabeza el Chase Manhattan), al FMI y el gobierno. Desde luego, también los partidos Acción Democrática (socialdemócrata) y Copei (socialcristiano) están implicados en las conversaciones, aunque ésto no sea siempre reconocido de forma explícita, dada la coyuntura electoral que vive el país.

América Latina adeuda unos 80 mil millones de dólares a los bancos de los EE.UU., repartidos de la siguiente manera (cifras en millones): México, 24.900; Brasil, 18.900; Venezuela, 11.000; Argentina, 8.600; Chile, 6.300, y el resto se reparte entre otros países de la región. Queremos significar el importante peso relativo de los EE.UU., en tanto que acreedor (su banca privada) y en tanto que principal socio del FMI e inspirador de sus políticas. Los vasos comunicantes de la imposición de política están bien al descubierto, y esto es precisamente lo que está ocurriendo en estos momentos con la negociación de la deuda venezolana.

¿Por qué tantas dificultades, por qué la amenaza de embargo de nuestros activos internacionales, como la preferida por Robert Bond, asistente al vicepresidente del National Bank of Chicago?

Venezuela, a pesar de tener la más alta concentración de deuda a pagar en plazo inmediato (recordemos que actualmente corre la segunda moratoria), es decir, un 71% del monto total adeudado, y a pesar de que el 66% de sus préstamos fueron obtenidos en los primeros nueve bancos de los EE.UU., es el país de América Latina que se encuentra en mejor capacidad y posición para llegar a un arreglo que permita la reestructuración de sus pagos.

Venezuela puede girar inmediatamente sobre 1.023 millones de dólares contra el FMI, sin restricción alguna, puesto que esa suma está integrada por su tramo de reservas y su tramo de oro; las reservas internacionales del país bordean los 10.000 millones de dólares, de los cuales el 40% son reservas operativas, es decir, fácilmente disponibles como activos líquidos. Comprometiéndose a cumplir con requisitos restrictivos crecientes, de todo tipo, Venezuela puede llegar a utilizar hasta 3.745 millones de dólares del FMI, provenientes del financiamiento compensatorio por caída del volumen y del valor de las operaciones y de la utilización del servicio ampliado de tres años, vale decir un tercio del 450% de la cuota en el FMI que asciende a 990 millones de DEG (1 DEG: 1,1 \$)³.

De modo que a los bancos no debe preocuparles demasiado la capacidad de Venezuela para pagar dentro de un esquema reestructurado del perfil de sus pagos. Las exportaciones petroleras se situarán en unos 13.500 millones de dólares en 1983 y hay señales o indicios ciertos de estabilización del mercado, lo que garantiza un flujo constante de divisas. **A los bancos les preocupa más bien el mal manejo que Venezuela ha hecho de sus finanzas, el desorden administrativo y la incoherencia en los altos niveles de decisión política y financiera.** Hasta ahora (con la excepción antes citada) los bancos han preferido limitarse a observar el forcejeo con el FMI, su intermediario todopoderoso en estas negociaciones.

Por su parte, el FMI ha hecho público su discurso tradicional, que no repetimos para no fatigar al lector de estas líneas. Se sabe que son políticas muy impopula-

³ Estas cifras han sido tomadas del "Boletín Consolidado" No 42, Caracas, mayo/junio de 1983.

res porque descargan la crisis fundamentalmente sobre las masas de trabajadores asalariados y sobre la pequeña y mediana industria.

En el centro del forcejeo se encuentra el actual gobierno de Copei a punto de concluir su mandato. El próximo 4 de diciembre tendrán lugar las elecciones presidenciales y del Congreso Nacional. El gobierno ha mostrado su interés en resolver lo antes posible la renegociación, aunque se muestra reacio a admitir medidas que atenten contra su popularidad y contra el establecimiento de un modelo económico relativamente independiente.

Nos preguntamos, entonces ¿por qué Venezuela, encontrándose en mejor situación que otros países de la región, demora tanto en llegar a un acuerdo con el FMI, garante de la banca privada internacional? El FMI disminuyó los requisitos de austeridad a Chile y acaba de concluir un voluminoso acuerdo con México, sin precedentes en la banca mundial.

A nuestro juicio, Brasil, Chile, Argentina y, con características diferentes, también México, reúnen un requisito que no llena Venezuela: **el carácter del régimen político imperante.**

El problema que tiene que enfrentar la actual administración venezolana es éste: ¿cuáles son los acuerdos políticos a los que hay que llegar con el FMI y con los EE.UU., y que comprometen al actual gobierno, a Copei y a Acción Democrática? Porque las propuestas del FMI son resueltamente antipopulares. La Confederación de Trabajadores de Venezuela ha anunciado públicamente su rechazo a tales políticas.

Haciendo un análisis semiológico del recetario del FMI (es decir, leyendo entre líneas su discurso económico) hemos llegado a la conclusión que **el actual régimen, con el sostén de Copei y AD, no logra refinanciar la deuda porque no puede admitir un requisito muy grave: la implantación en Venezuela del modelo de democracia restringida que los EE.UU. buscan y desean para América Latina y el Caribe.**

Vistas así las cosas, todo parece tornarse sencillo: las medidas **legibles** del FMI hacen caer el peso de los "ajustes" sobre las masas trabajadoras. Mas en países de libertades sindicales y de opinión, como lo es Venezuela, a pesar de sus defectos, es peligroso el dejar pasar sin vigilancia las medidas que propone el FMI. Se requiere, para que los "ajustes" funcionen, ponerle cortapisas a la opinión pública, y sobre todo, a la libertad sindical. No se olvide que hace tres años el movimiento obrero fue capaz de imponerle al ejecutivo, a través del Congreso, una ley de aumento de salarios; acciones como ésta no pueden gustarle al Fondo.

Ante el claro desgaste de las dictaduras o regímenes militares autoritarios y burocrático y la peligrosidad de una amplia democracia, potencialmente revoluciona-

ria, el nuevo modelo es el de democracia limitada. Este es el elemento funcional para los planes de Reagan y "reaganistas" para Centroamérica y el Caribe.

Pero el llamado "país político" venezolano no parece estar dispuesto a ceder en cuestiones de soberanía económica. Al menos, así lo dicen las numerosas declaraciones públicas hechas por casi todos los sectores activos de la vida nacional, Venezuela está tomando una serie de iniciativas para buscar la unidad latinoamericana y una solución propia, regional, a los graves problemas que azotan a América Central. Más allá de las críticas que se puedan hacer (muchas de ellas válidas, a nuestro juicio), las proposiciones de la Cumbre de Mandatarios reunida en Cancún, constituyen un buen testimonio de lo que venimos diciendo. Y previamente, los cancilleres implicados en las negociaciones diplomáticas manifestaron que se proponen **"encontrar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos y mantenerlos fuera del marco de la confrontación Este-Oeste"**.

Esto es, precisamente, lo que no quiere la administración de Reagan. El gobierno de EE.UU. insiste en su política de recuperación de la hegemonía absoluta de su país; por eso les resulta intolerable, casi ofensivo u afrentoso, que un grupo de minúsculas naciones, encabezadas por Nicaragua, les causen tantos dolores de cabeza y pongan en jaque y sometan a prueba la implantación de aquella política de hegemonía absoluta.

Conclusión

Venezuela vive en estos momentos una vasta y profunda crisis, cuyos peores efectos aún no se han dejado sentir. La crisis estalla por la válvula monetaria, la fuga de divisas; pero la misma es de origen estructural económico. Venezuela es un país económicamente débil particularmente en su agricultura y sus industrias manufactureras, mal integradas, son un subproducto de un gasto público desbordado y no de una verdadera política de desarrollo. Sus exportaciones distintas al petróleo constituyen una cifra irrisoria, resultado también de la carencia de una política comercial de largo aliento.

Lo peor de todo es que la crisis **sorprende** al país, sus dirigentes, sin ninguna o muy poca preparación, a todos los niveles. Hoy más que nunca se ve cómo la venezolana es una economía montada sobre artificios; hoy más que nunca emerge su absoluta dependencia tecnológica y alimenticia.

En los últimos 25 años el país ha podido vivir bajo regímenes democrático-burgueses, llenos de imperfecciones e imprevisión, pero mal que bien ha funcionado el juego de numerosas libertades. A pesar de las fallas de los aparatos institucionales, donde el desvalido y sin fuerza por carecer de conexiones con los grupos de poder ha estado seriamente marginado, se pensaba en los más variados círculos políticos nacionales que el principal problema político de Venezuela era democratizar la democracia. El excedente petrolero y la derrota y pérdida de fuerza

de la izquierda fueron los principales factores de estabilización y, al mismo tiempo, de cierre de una sociedad más participativa.

¿Podrá repetir la democracia venezolana los embates de esta crisis que apenas se inicia? Según estimaciones de diversas fuentes, el país deberá enfrentar tres graves amenazas en breve plazo: una tasa de desempleo sin precedentes (entre 20 y 25%); una inflación desconocida, que podría llegar al 25% en 1983 y al 50% en 1984, y un severo desabastecimiento de bienes esenciales, para la industria y la vida humana.

Ha llegado, ahora sí, la hora de las grandes decisiones entre las cuales es impostergable la **reconversión** firme y decidida del modelo económico petrolero; pero esto entraña un reacomodo de clases y grupos sociales, una reestructuración de gran alcance de la sociedad misma, que deberá aprender a descansar sobre sus propias fuerzas.

Venezuela tendrá que negociar con el FMI; es indudable que se impone un proceso de ajustes dolorosos. Tengamos la esperanza de que entre tales ajustes no caiga sacrificada, en aras de la democracia restringida, una democracia política que, pese a todo, ha permitido un amplio margen de libertades y de expresión.

Referencias

Anónimo, BOLETIN CONSOLIDADO. 42 - Caracas, Venezuela. 1983;
Maspero, F., L'ETAT DU MONDE 1982. p571-573 - París, France. 1982;