

## México y Venezuela: Dos Economías Petroleras Endeudadas\*

Arturo Guillén\*

I. El objetivo de estas notas es contribuir al debate mediante una comparación de los procesos de endeudamiento externo de México y Venezuela.

Se parte de la idea de que si bien existen factores históricos y coyunturales de carácter específico, ambos países tienen niveles de desarrollo capitalista parecidos y estructuras económicas y sociales semejantes.

*Se trata en ambos casos de economías subdesarrolladas y dependientes que han sido incapaces de construir sistemas productivos nacionales (SPN) coherentes e integrados.* Se trata igualmente de economías petroleras en las que los ingresos provenientes de la exportación de este producto son fundamentales en términos de balanza comercial y de finanzas públicas. En 1985, en el caso de Venezuela las exportaciones significaron el 84 por ciento de las exportaciones totales y en el caso mexicano el 66.5 del total. En México los impuestos provenientes del petróleo representaron más del 40 por ciento de los ingresos fiscales y, siempre para 1985, en Venezuela significaron casi el 60 por ciento de los ingresos ordinarios del fisco.

---

\* Presentado en la Jornada "Venezuela 86", Casa de la América Latina, París, el 29 de octubre de 1986.

• Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

No obstante sus similitudes estructurales existen también sensibles diferencias en sus sistemas productivos. *La industrialización bajo la sustitución de importaciones comenzó en México en una etapa más temprana* (durante la Segunda Guerra Mundial) y llegó a fases más avanzadas que incluyen la producción de ciertos bienes intermedios y de capital. Cuenta también, a pesar del descuido habido en los últimos quince años, con una producción agrícola más desarrollada y diversificada. En el caso de Venezuela, el hecho de ser exportador neto de petróleo desde varios años antes que México derivó en la relegación completa del agro y le hizo depender de las importaciones de alimentos y productos agrícolas.

En cuanto a la evolución económica de ambos países en los últimos años —en el marco de la crisis del modo de regulación que comienza a finales de los años sesenta—, *resalta el hecho, en el caso de Venezuela, de un proceso muy nítido de estancamiento económico a partir de 1979, mientras que en el caso mexicano se combinan periodos de intenso crecimiento económico (1978-1981) con fases de aguda recesión y caída severa de la producción (1982-1983 y de finales de 1985 a la fecha).*

México presenta una economía más desequilibrada, lo que en mi opinión es una expresión de su mayor grado de desarrollo capitalista. El desequilibrio comercial ha sido un fenómeno crónico, a diferencia de Venezuela donde los altos ingresos petroleros y la menor presión de la industria sobre las importaciones permitieron obtener saldos comerciales favorables por un largo periodo. La crisis fiscal del Estado es más grave en el caso mexicano, así como el proceso inflacionario. Mientras en Venezuela la tasa anual de inflación no ha llegado a rebasar el 21 por ciento anual, en México rebasó el 100 por ciento en 1982 y posiblemente en 1986 alcance una cifra parecida.

Pese a todas sus diferencias se trata de dos economías subdesarrolladas afectadas por una larga, profunda y compleja crisis estructural en la cual se entrelazan y se interinfluyen factores internos e internacionales. En la actualidad, ambas economías resienten el efecto de la baja del precio del petróleo iniciada en el invierno de 1985, en un momento en que los programas de ajuste demostraban su incapacidad para enfrentar con éxito la crisis. *Quizás la más frágil de las dos economías sea la mexi-*

*cana por el mayor peso de la deuda externa, por la existencia de una inflación incontrolable y otros desequilibrios estructurales que se manifiestan de manera más aguda.*

II. En la gestación y desarrollo de la deuda externa están presentes también elementos comunes y diferencias.<sup>1</sup>

Las causas básicas del endeudamiento son semejantes. Están ligadas a un conjunto de factores de orden estructural tanto nacionales como internacionales.

Desde el lado de la oferta de capital-dinero de préstamo destaca el intenso proceso de internacionalización desarrollado en la posguerra y que implicó la extensión territorial y diversificación de las operaciones de la banca transnacional. Este proceso se acentuó en los años setenta con el estallido de la crisis del sistema de regulación monopolista-estatal. La crisis provocó el traslado de capital de la esfera productiva a la esfera financiera como resultado de la existencia de un proceso de sobreacumulación duradera de capital no resuelto hasta el momento. Este fenómeno combinado con los petrodólares obtenidos por los países de la OPEP hizo crecer con gran rapidez el mercado de eurodivisas.

Desde el lado de la demanda, es decir de los deudores, sobresale la necesidad de sortear las barreras que impedían el desarrollo de las fuerzas productivas y el avance del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

Influyen de manera importante las contradicciones del *capitalismo del subdesarrollo*, en particular, la tendencia estructural al desequilibrio externo y la crisis fiscal del Estado. En el caso del endeudamiento externo privado —presente tanto en Venezuela como en México— el principal factor que impulsó su desarrollo fue la estrategia de expansión, de concentración y centralización de capital seguida por los grupos privados nacionales y las empresas con participación de capital extranjero.

<sup>1</sup> Sobre el caso de Venezuela véase Carlos Quenan, *Genèse et caractéristiques de l'endettement extérieur du Venezuela*, Programme "Endettement International", Documents de Travail 6 et 8, ISMEA, Paris, 1985. Para el caso de México véase Arturo Guillén, "Poids de la dette extérieure et la dépendance structurelle", en *L'Endettement: dilapidation ou accumulation?*, Encyclopédie Fondation Diderot (en prensa).

En ambos casos, tanto en Venezuela como en México, destacan dos hechos:

- a) El creciente rol del Estado en la actividad económica y el interés de éste de utilizar el endeudamiento externo como un elemento de impulso de la reproducción del capital.
- b) El fortalecimiento de grupos monopolistas privados, entrelazados con el capital extranjero y el Estado e interesados en utilizar el endeudamiento externo como una palanca para fortalecer su rol hegemónico en sus respectivas sociedades nacionales.

Existen otros rasgos comunes. Uno de ellos es el despilfarro de los recursos obtenidos en el exterior y en particular, la persistencia de un alarmante proceso de fuga de capitales, proceso que se agudizó a partir de la "crisis de la deuda" de 1982. En el caso mexicano la fuga de capitales cobró fuerza desde años atrás (1976-1977), cuando se produjo la primera devaluación del peso después de más de 20 años de estabilidad cambiaria. La fuga se detuvo durante el auge 1978-1981 para cobrar fuerza inusitada a partir de los meses finales de este último año. Se calcula que de 1976 a 1982 salieron alrededor de 40 000 millones de dólares, más de la mitad de la deuda contratada en el periodo.

Tanto en Venezuela como en México la fuga de capitales fue favorecida por el mantenimiento de un régimen de libertad absoluta de cambios y la persistencia y fijación de tipos de cambio sobrevaluados que hacían más atractiva la compra de dólares, en momento además, en que la inversión en actividades productivas se encontraba prácticamente paralizada. Otros errores de política económica muy evidentes en los dos países fueron el considerar los graves problemas económicos como problemas de corto plazo o meros factores externos circunstanciales. Esto provocó una sobrestimación de las posibilidades de inversión tanto por parte del sector público como por parte de los empresarios privados.

Ambos fenómenos fueron muy claros en la época de Luis Herrera Campins en Venezuela y de José López Portillo en México.

Una diferencia muy importante en los procesos de endeudamiento de ambos países está dada por la época en la cual comienzan los mismos. En el caso mexicano cobra fuerza desde finales de los años sesenta. En 1970 la deuda total era ya de 5 000 millones de dólares, cifra que a la luz de los montos actuales puede parecer modesta pero que representaba una proporción importante de la deuda de América Latina de aquella época, alrededor de un 20 por ciento del total. En ese entonces, la deuda de Venezuela no llegaba a 1 000 millones de dólares y casi su totalidad estaba contratada con organismos multilaterales. En el caso mexicano, por el contrario, ya en 1970 el 57.2 por ciento de la deuda total estaba contratada con acreedores privados, contra un 44.4 para el conjunto de América Latina.

La banca privada mexicana junto con la brasileña era una de las bancas más desarrolladas. Tenía un alto nivel de concentración y centralización de capitales y operaba con altos niveles de eficiencia y métodos modernos de organización y gestión. Desde finales de los años sesenta inició sus operaciones internacionales en el mercado de eurodivisas en donde actuaba como intermediario financiero entre la banca trasnacional y los demandantes de crédito mexicanos (Estado y empresarios privados).

Otro factor que influyó en el menor endeudamiento relativo de Venezuela es el hecho de que fue exportador neto de petróleo mucho antes que México. Esto le permitió contar con divisas que otros países latinoamericanos no estaban en condiciones de conseguir. Su menor grado de industrialización les permitió, por otra parte, mantener una situación más equilibrada en materia de comercio exterior y menores presiones en el presupuesto gubernamental. Venezuela se benefició del primer *shock* petrolero, mientras que México vivía en 1976-1977 una crisis cíclica y cambiaria muy aguda.

III. Una revisión muy gruesa de algunos indicadores de la deuda externa (cuadro 1) muestra que la deuda venezolana representa una mayor proporción de la producción nacional. Así, en 1984 la deuda externa bruta total de Venezuela representó el 67.1 por ciento del PIB, mientras que en México ese índice fue menor, del 55.9 por ciento.

Sin embargo el peso del servicio de la deuda en el ingreso de divisas es marcadamente mayor en el caso mexicano. Así, en 1981, año previo al estallido de la crisis de la deuda, el servicio total de Venezuela sólo absorbía el 12.9 por ciento de las exportaciones de mercancías y los intereses pagados representaban el 5.9. En México, por el contrario, el servicio de la deuda representó durante el mismo año el 66.9 por ciento de las exportaciones —no obstante la enorme expansión habida en las exportaciones petroleras— y los intereses representaban tanto como el 29 por ciento (cuadro 1). Esta sola diferencia explicaría por qué a pesar de que ambos países han sufrido una brutal fuga de capitales, Venezuela ha logrado mantener, en términos generales, reservas internacionales altas.

Cuadro 1  
Indicadores de la Deuda de México y Venezuela  
(Porcentajes)

	Venezuela	México
1. Servicio de la deuda/exportaciones de mercancías	12.9	66.9
2. Intereses de la deuda/exportaciones de mercancías	5.9	29.0
3. Deuda bruta/PIB*	67.1	55.9

Fuente: BID, Informe 1986; OCDE, *Financement et dette extérieure*.

\* 1984

No obstante el distinto peso relativo de sus deudas externas y las especificidades propias de ambos países, al igual que la mayoría de los países de América Latina, los dos tienen en la deuda externa uno de los obstáculos principales para reiniciar un proceso de crecimiento más dinámico y duradero.

A partir de 1982 América Latina se convirtió en “exportadora neta de capitales”.<sup>2</sup> El BID calcula que en el periodo

<sup>2</sup> En un sentido estricto no se trata de capital, sino propiamente de excedente, de plusvalía generada internamente que se utiliza para valorizar el capital financiero prestado a la región.

1982-1985, América Latina transfirió al exterior alrededor de 96 120 millones de dólares (cuadro 2). Tal resultado obedece a la contracción drástica de los nuevos créditos, no obstante lo cual la deuda externa de la región ha estado creciendo a una tasa anual de 9.1 por ciento.

Cuadro 2  
Transferencias Netas de Recursos de América Latina  
(Miles de millones de dólares)

Año	Total
1980	16.3
1981	21.3
1982	-9.2
1983	-28.8
1984	-25.5
1985	-32.6
1982-1985	-96.1

Fuente: BID, *op. cit.*

Venezuela y México han jugado un papel de primera línea en el proceso de transferencia de excedentes al exterior. En el periodo 1983-1985, México trasladó recursos por un total de 44 900 millones de dólares sin contar los pagos netos a la inversión extranjera directa (IED). Por su parte Venezuela transfirió en el periodo (también sin contar a la IED) 25 800 millones de dólares (cuadros 3 y 4). Dicha transferencia fue posible debido a que en el mismo lapso, México obtuvo un superávit comercial acumulado de 34 900 millones de dólares y Venezuela uno de 24 539 millones de dólares.

En otras palabras en ambos casos y como sucede en realidad en toda América Latina, el pago del servicio de la deuda —causa principal de este proceso de sangría de excedente— fue posible gracias a la aplicación de programas recesivos que aparte de haber afectado severamente a amplias capas de la población, hicieron posible el equilibrio de la balanza comercial, mediante la reducción brutal de las importaciones, las inversiones y el empleo.

Cuadro 3

Transferencias Netas de Recursos de Venezuela  
(Miles de millones de dólares)

Año	Cuenta de capital (neto)	Servicio de la deuda	Transferencias netas
1981	-1.9	-5.0	-6.9
1982	-1.6	-5.1	-6.7
1983	-4.1	-6.0	-10.1
1984	-3.5	-5.2	-8.7
1985	-2.6	-4.4	-7.0

Fuente: BID, *op. cit.*; OCDE, *op. cit.*

Cuadro 4

Transferencias Netas de Recursos de México  
(Miles de millones de dólares)

Año	Cuenta de capital (neto)	Servicio de la deuda	Total
1981	23.4	-15.9	7.5
1982	7.4	-16.5	-9.1
1983	-2.4	-14.4	-16.8
1984	-1.5	-13.4	-14.9
1985	-1.3	-11.9	-13.2

Fuente: BID, *op. cit.*; y Banco de México.

La inversión bruta ha caído incluso en términos absolutos entre 1980-1985 (cuadro 5). La tasa de inversión bruta ha disminuido más de 7 puntos en la región en su conjunto, 8 puntos en Venezuela y casi 10 puntos en México.

IV. Los pesos relativos distintos de la deuda de México y Venezuela se han reflejado en los procesos de renegociación que ambos países han llevado a cabo con los acreedores.

De 1982 a la fecha, México ha efectuado —por conducto del FMI— tres rondas de una renegociación que amenaza con convertirse en un proceso interminable. La primera renegociación efectuada después de la crisis de agosto de 1982 fue en realidad

Cuadro 5

Inversión Bruta  
(Miles de millones de dólares)

Año	América Latina		Venezuela		México	
	Total	% PIB	Total	% PIB	Total	% PIB
1980	168.1	25.4	13.2	28.9	46.1	28.0
1985	122.7	17.9	8.6	20.4	33.1	18.6

Fuente: BID, *op. cit.*

un programa de rescate a corto plazo muy costoso para el país, en el cual se reprogramaron los adeudos con vencimientos entre 1982 y 1984, que incluyó un crédito sindicado de la banca comercial por 5 000 millones de dólares. El segundo paquete se firmó en septiembre de 1984 y significó la reprogramación a más largo plazo de la deuda total contratada con fuentes privadas. Este paquete se firmó a plazos mayores y a tasas más bajas y fue presentado a la comunidad internacional como ejemplo a seguir por los países endeudados.

Como consecuencia de la agravación de la crisis de 1985 y debido al fracaso de la estrategia seguida por el gobierno, en 1986 se procedió de nueva cuenta a renegociar la deuda. La situación entonces era más grave que en el pasado, pues ante la caída del precio del petróleo —de más de 15 dólares por barril en el caso de México—, el país no podía ni siquiera pagar los intereses. Después de un difícil proceso negociador de casi un año, se llegó a un nuevo acuerdo el 31 de septiembre de 1986. Aunque en ese periodo se perfiló incluso una corriente al interior del Estado favorable a algún tipo de moratoria y oficialmente se señaló la necesidad de ajustar el servicio de la deuda a la capacidad de pago del país, los hechos muestran que se negoció en condiciones que favorecen, en lo esencial, a los acreedores, sin lograr las principales demandas del Consenso de Cartagena.

Se trata de un acuerdo esencialmente ortodoxo con el ingrediente "nuevo" del Plan Baker, lo que permite al país la obtención de nuevos créditos que elevarán la deuda total a 112

000 millones de dólares en 1987, sin que el objetivo de reactivar la economía esté asegurado. No se consiguió ninguna concesión importante en materia de tasas de interés. En el caso de Venezuela la situación ha sido quizás menos apremiante por el menor impacto de la deuda en las cuentas externas y la existencia de mayores reservas internacionales. A comienzos de 1986 se anunció una reprogramación de los pagos a un plazo mayor y con *spreads* más bajos. Sin embargo, debido a la caída del precio del petróleo se anunció la demora en el pago de una parte del servicio pactado. Es difícil predecir cual será la posición futura de los acreedores frente a Venezuela, pero es difícil pensar que le den el mismo trato que a México y que consiga fácilmente nuevos créditos. Es posible esperar que se le presione inclusive para que utilice sus reservas y profundice el ajuste a fin de garantizar el pago del servicio.

V. Algunas palabras a manera de conclusión. Al margen de distintos pesos relativos de las deudas externas, los países de América Latina encuentran en ésta uno de los principales obstáculos para conseguir un mayor dinamismo y estabilidad en sus procesos de reproducción de capital.

Las economías latinoamericanas se han convertido más que en el pasado, en economías tributarias de los países desarrollados. Con independencia de las medidas concretas que puedan alcanzarse con vistas a renegociar la deuda en mejores condiciones, va siendo cada vez mas evidente que un esquema congruente con las necesidades económicas y sociales de la región, sólo puede ser el resultado de las decisiones soberanas de cada país latinoamericano, en función de sus intereses nacionales. Cada país debe definir, en primer término, el nivel y dirección de sus necesidades internas de consumo e inversión y, en segundo término, de manera derivada, definir el servicio de la deuda congruente con la cobertura de dichas necesidades.

Nuestros países reclaman la aplicación de programas de emergencia tendientes a definir esquemas soberanos de pago de la deuda externa y enfocados a recuperar la capacidad de crecimiento y atacar a fondo los desequilibrios estructurales y financieros más agudos, así como lograr mayor autonomía monetaria y financiera respecto de los centros capitalistas.

Está en juego no sólo recuperar la senda de crecimiento sino llevar adelante estrategias de desarrollo alternativas de mediano plazo que enfrenten la crisis en mejores condiciones que la estrategia trasnacional y neoliberal. Está en juego también la calidad del desarrollo al que se aspira. La industrialización sustitutiva concentró grandemente el ingreso y las políticas de ajuste han agravado los problemas al abatir seriamente los salarios reales. Ello obliga a que la estrategia alternativa coloque la satisfacción de las necesidades básicas de la población en un primer plano.

Ante la estrategia trasnacional que aspira a transformar nuestras economías en plataformas exportadoras, es necesario poner en el centro de la estrategia de un auténtico desarrollo la necesidad de construir verdaderos sistemas productivos nacionales coherentes e integrados, es decir, SPN con capacidad competitiva externa pero dotados de autonomía y debidamente integrados.