

*Conversión de deuda externa  
en asistencia, promoción y  
desarrollo social*

José Antonio Ibáñez Aguirre  
Coordinador

Créditos:

# Índice

Introducción: José Antonio López Aguilar, Luis Ignacio Román Morales, Rafaelo Aguilar Rivas

Mecanismos de conversión de deuda externa:

1. Aspectos generales: Jacobo Linares Sánchez
2. Deuda comercial: Laura Frade
  - A. Evolución de los swaps: Leopoldo Quevedo Hain
  - B. Mecanismos de conversión: Interacción por materia crítica de intercambio: José Antonio López Morales de intercambio: Conversión: México y Perú: Interacción por materia crítica de intercambio:



# *Conversión de deuda externa en asistencia, promoción y desarrollo social*



México, D.F.  
Mayo, 1997



## **Créditos:**

<i>Coordinador-Investigador:</i>	José Antonio Ibáñez Aguirre
<i>Investigadores:</i>	Luis Ignacio Román Morales Rodolfo Aguirre Reveles
<i>Apoyo Técnico:</i>	Rosario Gutiérrez Acosta Jacobo Hernández Sandoval
<i>Información:</i>	Laura Frade
<i>Asesoría:</i>	Leopoldo Guevara Ham
<i>Editor:</i>	José Antonio Farías Hernández
<i>Producción:</i>	Trasfondo, <i>Diseño &amp; Publicidad</i>

## **Agradecimientos:**

Agradezco el importante apoyo recibido de nuestros compañeros Enrique Brito Velázquez, Coordinador del Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y Vicente Arredondo Ramírez, Director de la Fundación DEMOS, I.A.P.

Asimismo, la información proporcionada por las siguientes instituciones:

- Swiss Coalition of Development Organitations (Suiza)
- European Network on Debt and Development (EURODAD)
- Center of Concern (Estados Unidos)
- Fundación Servicio de Vivienda Popular (Colombia)
- Forum Solidaridad Perú (Perú)
- Comisión Episcopal de Pastoral Social (Perú)
- Fondo Ecuatoriano Popularum Progressio (Ecuador)
- Centro de Investigación y Educación Popular (Colombia)
- Ecumenical Coalition for Economic Justice (Canadá)
- Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico (Brasil)
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Costa Rica)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)

Finalmente, las contribuciones de Alberto Acosta (Ecuador) y Sara Monroy (Bolivia).

Desde luego, todos ellos quedan excluidos del análisis y conclusiones del trabajo, éstos son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 968-7874-02-3

Primera edición

Tiraje: 1,000 ejemplares, más  
sobrantes para su reposición

México, D.F. Mayo, 1997

Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, I.A.P.

Prol. Paseo de la Reforma 880 Edif. F

Col. Lomas de Santa Fe

C.P. 01210 México, D.F.

Correo electrónico. [jaibanez@uibero.uia.mx](mailto:jaibanez@uibero.uia.mx)

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Mecanismos de conversión de deuda externa por desarrollo y naturaleza</b> .....	9
1. Aspectos generales .....	9
2.- Deuda comercial.....	12
A. Evolución de los swaps de deuda .....	13
B. Mecanismos de conversión de deuda.....	18
Intercambio de deuda pública externa por inversión privada interna .....	18
Intercambio de deuda privada externa por inversión privada interna .....	19
Conversión de deuda por bonos .....	19
Conversión de deuda en donaciones .....	20
Conversión de deuda en desarrollo social y conservación de la naturaleza .....	21
C. Conversión de divisas, fondos bloqueados e intercambio de deudas .....	21
3. Deuda bilateral .....	22
A. Renegociaciones globales de deuda bilateral .....	22
B. Swaps de deuda bilateral (Iniciativa para las Américas) .....	25
C. Condonaciones de deuda (Fondos de Contravalor) .....	26
D. Swaps de transferencia de tecnología (Agenda 21) y acuerdos de la Cumbre de Copenhague .....	28
4. Mecanismos de acceso a fondos multilaterales .....	29
A. El papel de las principales IFI en el tratamiento de la deuda .....	29
El Banco Mundial .....	30
El Fondo Monetario Internacional.....	31
Propuestas conjuntas FMI-BM .....	32
B. El debate entre deudores y acreedores .....	33
<b>Experiencias internacionales y nacionales en conversión de deuda por desarrollo</b> .....	37
1. La posición de las Organizaciones No Gubernamentales y del medio académico .....	37
2. Experiencias internacionales .....	42
A. Áreas de atención y beneficiarios .....	42
B. Los agentes participantes .....	50
C. Seguimiento de operaciones de conversión de deuda .....	55
3. Experiencias nacionales .....	62
A. Normatividad y evolución general de los swaps .....	62
La normatividad hacendaria.....	62
Evolución de las operaciones de swap-social .....	64
B. Instituciones relevantes en la negociación de swaps sociales y de naturaleza .....	67
Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C. (FAC) y Fondo Para la Asistencia, Promoción y Desarrollo, I.A.P. (FAPRODE) .....	67
Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD).....	78
The American British Cowdray Hospital, I.A.P .....	80
Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FUNRURAL).....	80
Swaps de naturaleza .....	81



<b>Lecciones del estudio</b> .....	83
1. Nivel general .....	83
A. Características socioeconómicas de los países involucrados .....	83
B. Trasfondo neoliberal .....	84
C. Agentes socioeconómicos involucrados .....	84
D. Niveles del análisis y debate .....	85
E. Especificidad económica y extraeconómica .....	88
F. Algunos prejuicios .....	93
G. Información dispersa y deficiente .....	94
2. Para México .....	95
A. Alternativas viables .....	95
Swaps de deuda bilateral .....	95
Fondos de Contravalor .....	96
Swaps de deuda externa privada .....	97
Bonos de conservación .....	98
Adquisición de valores gubernamentales .....	98
Cobertura de riesgos cambiarios .....	99
Swaps de deuda recíproca entre ONG de países deudores .....	99
B. Consolidación de lo logrado .....	100
Para no retroceder innecesariamente .....	100
Para aumentar el radio de acción .....	102
<b>Anexos</b> .....	105
Evolución y estructura de la deuda externa mexicana .....	105
Características de las Instituciones Financieras Internacionales .....	111
Referencias estadísticas para la elaboración de tabulados sobre mecanismos de reducción de deuda .....	117
<b>Bibliografía</b> .....	119



# Introducción

**A**l final del siglo XX la mayor parte de los países en vías de desarrollo enfrentan aumentos en sus niveles de pobreza, concentración de la riqueza y deterioro ecológico. Para grandes grupos de población continúan siendo inalcanzables los niveles mínimos mundialmente recomendados en salud, higiene, educación, vivienda y, especialmente, alimentación.

Esta situación de injusticia, de falta de oportunidades, se explica en buena medida por una excesiva carga de la deuda externa. El esfuerzo que se destina en cada país al pago del servicio de la deuda repercute directamente sobre el nivel de vida de la mayoría de la población, en tanto que pequeños sectores se benefician con la especulación financiera. Como los recursos de divisas que disponen la mayoría de los países en vías de desarrollo son escasos, la capacidad de pago del servicio de la deuda se encuentra sujeta a una gran fragilidad, lo que la convierte en factor de crisis económicas recurrentes, que conllevan generalmente severos programas de ajuste con un alto costo social.

Los orígenes del excesivo endeudamiento son diversos. En la mayor parte de los casos se contrató deuda para financiar industrialización y proyectos sociales, pero el crecimiento económico que se generó no se vio acompañada de una mayor capacidad para exportar y equilibrar las cuentas con el exterior, lo que provocó una brecha de divisas cada vez mayor. Esto se convirtió en un círculo vicioso que desembocó en la llamada automatización de la deuda, proceso en el cual los nuevos préstamos se destinan crecientemente a cubrir los pagos derivados de créditos precedentes. Lo anterior significa que la deuda dejó de ser un instrumento de financiamiento para el desarrollo económico y el combate a la pobreza, convirtiéndose más bien en un obstáculo para el logro de tales fines.

Para solucionar el problema de la deuda se han planteado y utilizado múltiples mecanismos, los cuales han estado íntimamente ligados a las características económicas de los países en cuestión, así como al tipo de préstamos contraídos. Algunos se originaron en el seno de las renegociaciones de la deuda externa que diversos países llevaron a cabo durante los años ochenta. Frente a este vasto universo, en el presente estudio nos concentraremos en el análisis y debate de los mecanismos adoptados por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para ser utilizados en proyectos de asistencia, promoción y desarrollo social, así como de aquellos que persiguen el cuidado del medio ambiente.



Independientemente de las renegociaciones globales de la deuda externa entre países —en las que prácticamente no se han planteado componentes de reactivación social—, en algunas naciones cuyas poblaciones padecen deterioro en sus niveles de vida se procuró la liberación de recursos para transformarlos en instrumentos de desarrollo social. Este principio, llamado de conversión de deuda por desarrollo, se concreta por medio de condonaciones, o bien de reducciones por la vía de transacciones financieras. En ambos casos, se reduce el principal y, por consiguiente, la carga por intereses y futuras amortizaciones; complementariamente, se facilitan los procesos de refinanciamiento, aumenta la capacidad negociadora de los países deudores y, en lo que se refiere al resto de la deuda, aumenta la seguridad de pago para los acreedores. Este tipo de conversión constituye el tema central de la presente investigación.

Nuestro objetivo es estudiar el surgimiento, trayectoria y perspectivas de los mecanismos más utilizados para la conversión de deuda en desarrollo, con el fin de esbozar algunas formas alternativas para que las ONG puedan financiar proyectos de desarrollo social y/o conservación de la naturaleza. Para ello se analizan los principales rasgos de la oferta (acreedores) y demanda (deudores) de dichos mecanismos.

El quehacer consistió básicamente en una investigación documental, para lo cual se trabajó seriamente en reunir la mayor información posible, analizarla y, mediante este proceso, conocer el “estado de la cuestión”. Se estudiaron los casos de 27 países, con base en más de 100 trabajos (libros, artículos y ensayos).

De estas experiencias se obtuvieron dos formas generalizadas de conversión de deuda pública por desarrollo social y conservación de la naturaleza: swaps y Fondos de Contravalor. El primero trata de la compra de deuda externa para asistencia, promoción y desarrollo social, en tanto que el segundo se refiere a donaciones de deuda con el compromiso, por parte del beneficiario, de utilizar el equivalente a una proporción de la deuda perdonada para fines sociales o ecológicos.

La investigación consta de tres capítulos. El primero parte de una presentación general sobre las implicaciones socioeconómicas de la deuda externa y de los instrumentos para convertir una parte de ella en beneficio social. En este marco, se analiza la conceptualización y principales acciones de tres tipos de acreedores de deuda pública: bancos (deuda comercial), gobiernos (deuda bilateral) e Instituciones Financieras Internacionales (deuda multilateral).

En el segundo capítulo cuantificamos las experiencias de 27 países, aunque sólo se pudieron sistematizar y analizar 18 de ellas, debido a la calidad de la información disponible. Estas son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Honduras, Madagascar, México, Nigeria, Perú, Polonia, República Dominicana, Uruguay y Zambia.

La experiencia mexicana se analizó con más detalle porque resultó, además de cercana, relevante en cantidad y calidad. En el período 1987-1995 se operó en México más del 80% del total de los recursos de swap-social cuantificados en el estudio; asimismo, la experiencia de nuestro país da cuenta de las operaciones financieras más complejas e interesantes, con la mayor participación de agentes involucrados en el proceso.

En el tercer capítulo presentamos las lecciones que nos dejó el estudio, tanto las de nivel general, como las específicas para México. En el primer plano obtuvimos siete lecciones importantes, que dejan ver clara la actualidad, vigencia y viabilidad de los mecanismos de conversión de deuda externa, aún en momentos de estabilidad y/o crecimiento económico de un país; también fue posible conocer los cinco rasgos o variables dependientes del swap-social, que finalmente lo diferencian lo suficiente de una estricta lógica de mercado; además, se identificó el estado actual del análisis y debate sobre estos mecanismos, uno de cuyos resultados fue rechazar las limitaciones del argumento que defiende el empleo exclusivo de los Fondos de Contravalor por países de ingresos bajos altamente endeudados.

Para el caso de México, las lecciones se presentan en dos apartados. En el primero analizamos algunos mecanismos de conversión de deuda externa que todavía resultan novedosos y viables (swaps de deuda bilateral y privada, Fondos de Contravalor, entre otros), así como las modalidades de apoyo que complementan y permiten mejorar la eficiencia en el uso de los mecanismos (cobertura de riesgos cambiarios, adquisición de valores gubernamentales, otros). En el segundo analizamos el estado actual del swap-social en nuestro país, como consecuencia de lo cual proponemos algunas ideas encaminadas a no retroceder innecesariamente en lo logrado durante el periodo 1986-1995.

Sólo nos resta señalar que este trabajo está dedicado a los compañeros que trabajan en las ONG, por su cotidiano esfuerzo y dedicación en beneficio de las personas más vulnerables. Esperamos les sea de utilidad para seguir caminando.

1. Véase Larrea, España, 1991.

2. Véase en Encarnación, Tejeda, 1993.

3. World Bank, A World Bank Glossary, Washington, 1993.

4. Wanda, Eduardo, Perú. Operaciones de conversión de deuda en desarrollo. Taller de Deuda por Inversión Social, Lima, Perú, 1993.



# Mecanismos de conversión de deuda externa por desarrollo y naturaleza

## 1. Aspectos generales

**E**n su acepción literal condonar significa perdonar o remitir.<sup>1</sup> En términos financieros está definido como la renuncia gratuita a un crédito otorgado<sup>2</sup> o la cancelación –anulación– de una deuda.<sup>3</sup> Una definición relativa a la condonación con fines sociales establece que se trata de la (...) “cancelación (condonación) total o parcial de obligaciones de deuda externa, asociada con la creación de fondos o asignación de recursos por el gobierno del país deudor para la ejecución de proyectos y/o programas de interés social (desarrollo o conservación de la naturaleza)”.<sup>4</sup> Como en dichos programas es factible la participación de ONG, este mecanismo se convierte en un instrumento de financiamiento para el desarrollo de tales organizaciones y, por consiguiente, para el logro de sus objetivos. En Suiza, por ejemplo, las ONG vigilan las acciones emprendidas por el gobierno en lo que concierne al desendeudamiento. Igualmente, tienen como función sugerir al ministerio competente las estrategias, selección de países beneficiarios y ejecución de proyectos.

En las condonaciones no se presenta una operación de compraventa de deuda, sino que ésta es anulada a condición de que el gobierno del país deudor se comprometa a utilizar el equivalente en moneda nacional de un porcentaje de tal anulación. Este mecanismo es conocido como Fondo de Contravalor, y ha permitido el alivio de parte de la carga de deuda en los países de menores ingresos y que se encuentran altamente endeudados. A través de estos fondos se han beneficiado ONG y organizaciones internacionales de desarrollo, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Otras formas de reducir deuda sin contraprestación alguna son las donaciones de recursos por parte de particulares, organizaciones solidarias y sector público.

En lo que se refiere a las reducciones de deuda en que se presentan transacciones comerciales, implican (...) “la entrega de una parte de los activos del deudor o de posibilidades de inversión en moneda nacional dentro del país a cambio de documentos de la deuda

<sup>1</sup> Pequeño Larousse, España, 1991.

<sup>2</sup> Diccionario Enciclopédico, Grijalbo, 1995.

<sup>3</sup> World Bank, *A World Bank Glossary*, Washington, 1995.

<sup>4</sup> Valdivia, Eduardo, *Perú: Operaciones de conversión de deuda en donación*, Taller de Deuda por Inversión Social, Lima, Perú, 1995.



(lo cual implica una contraprestación por parte del país beneficiario). Incluye el cambio de deuda por empresas ya existentes o el derecho a nuevas inversiones. En síntesis, representa una especie de remate parcial del deteriorado pasivo externo nacional por activos potencialmente atractivos o la constitución de mecanismos para remplazar a los costosos créditos locales”.<sup>5</sup> Esta forma de conversión se extendió a través de los swaps de deuda, instrumentos resultantes de la compra de deuda en el mercado secundario, a un precio inferior al valor nominal de la misma.<sup>6</sup> Los bonos adquiridos son convertidos a moneda nacional, en la mayoría de los casos a un valor menor al nominal pero superior al de adquisición en el mercado secundario. La diferencia entre estos últimos valores se constituye como un recurso adicional para ser invertido en activos, desarrollo social o protección de la naturaleza. Hasta 1987, los swaps se encontraban asociados exclusivamente al manejo de la deuda por parte de los sectores público y privado (bancario y productivo), para dar lugar a privatizaciones y otras formas de inversión extranjera, tanto directa como de portafolio. Desde entonces, este instrumento también se ha utilizado para fines de desarrollo social y ecológico.

A diferencia de lo que sucede con las condonaciones totales de deuda, los países que se benefician de los swaps sociales y de naturaleza no son solamente los más pobres, sino aquellos que, aun siendo clasificados por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como de ingreso medio a medio alto, se encuentran fuertemente endeudados y con dificultades para cumplir con su servicio. Tal es el caso de algunos países latinoamericanos, entre los que destacan Brasil y México por los montos de su deuda externa y el tamaño de sus economías.

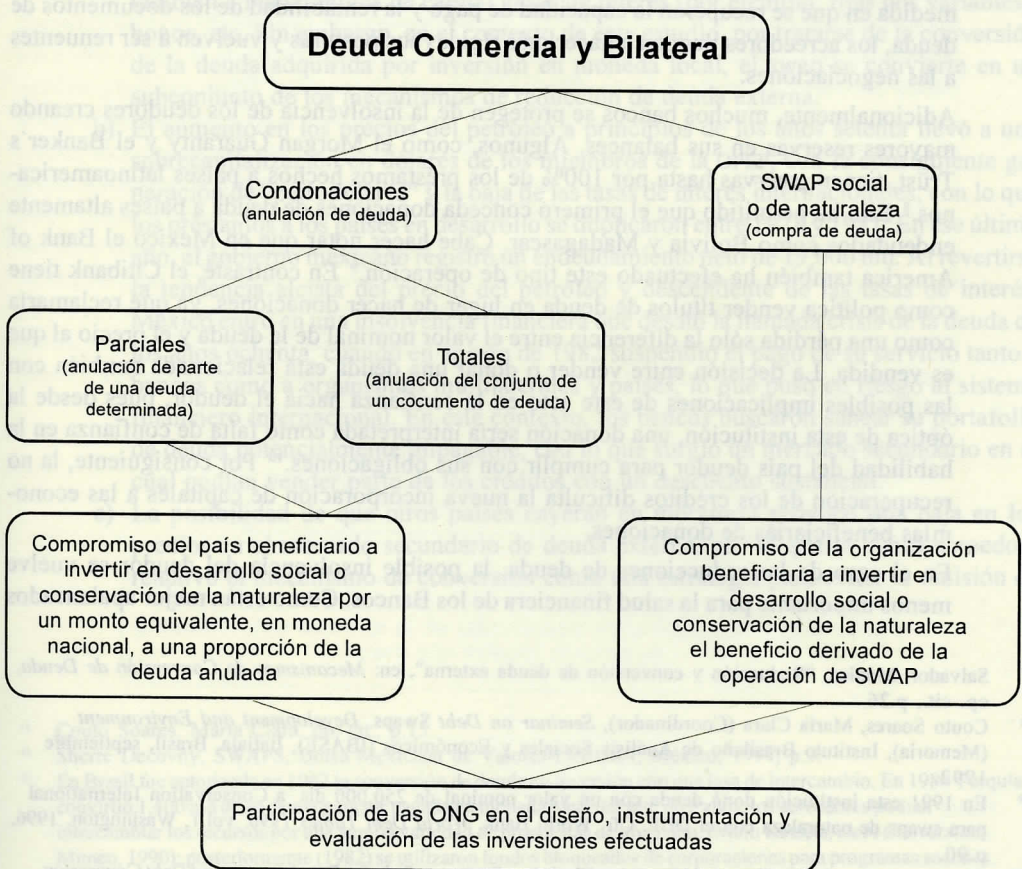
Los países deudores negocian el tratamiento del pago de su deuda con agentes diversos. Cuando se contrata con agentes económicos privados (bancos o particulares) de países acreedores se le denomina deuda comercial, cuando es con los gobiernos se refiere a deuda bilateral, y cuando se presenta ante IFI se le llama multilateral. Parte de las deudas comercial y bilateral han sido objeto de operaciones de reducción y de conversión en desarrollo social o protección de la naturaleza. En cambio, las IFI no han establecido tales reducciones más que en los países con menor nivel de desarrollo y, simultáneamente, con altos niveles de endeudamiento. El mecanismo de promoción social adoptado por estas últimas instituciones es el de asignación de recursos frescos para proyectos de desarrollo.

<sup>5</sup> Acosta Alberto, “La conversión de la deuda: ¿un problema simplemente técnico o también político?”, en: *Mecanismos de Conversión de Deuda*, en: Posso Roberto y otros, *Mecanismos de Conversión de Deuda*, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), Quito, 1990, p.14.

<sup>6</sup> También conocido como mercado de reventa, el mercado secundario es la esfera en la que los acreedores venden, compran o intercambian préstamos con otros inversionistas; colocando un excedente de efectivo o aumentando su flujo, para mejorar sus balances o minimizar riesgos de exposición a pérdidas en su portafolio de préstamos. El precio de las obligaciones varía diariamente, dependiendo del mercado, las posibilidades de recuperación del préstamo, las utilidades potenciales y otros factores de mercado. Los precios de la deuda también dependen de los criterios que establece el BM para determinar el nivel de endeudamiento y la capacidad de pago de un país, esto es, los coeficientes de saldo de la deuda/PIB y servicio de la deuda/exportaciones. Cfr: (i) The Debt for Development Coalition & Volunteers in Overseas Cooperative Assistance, *A Guide to Debt for Development*, Washington, 1989; (ii) Banco Mundial, *World debt tables*; y (iii) USDA Forest Service International Forestry, *Debt for Nature Swaps and Alternative Financial Instruments for Financing Environmental Program*, Issue Brief Num. 9.

Tanto en el caso de los swaps, como en los Fondos de Contravalor y los mecanismos derivados de las IFI, las ONG han participado activamente en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos. En ese sentido, diversas ONG, así como fuerzas políticas y sociales, han planteado la renegociación de los términos de la deuda externa, así como su utilización parcial para financiar proyectos de desarrollo social y de conservación de la naturaleza. En su quehacer, el plano de renegociación global se encuentra inserto al nivel de debates y propuestas (por su connotación macroeconómica) en tanto que su utilización directa para proyectos de desarrollo se ubica en un plano tanto propositivo como operativo. En el esquema 1 se describen las principales características de los mecanismos de conversión de deuda comercial y bilateral, destacando el papel de las ONG de los países beneficiarios.

**Esquema 1**  
**CONVERSIÓN DE DEUDA EXTERNA POR DESARROLLO**  
**SOCIAL Y PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA**





## 2.- Deuda comercial

Cuando un país deudor se encuentra en riesgo de insolvencia frente a su deuda externa, requiere de recursos frescos, en especial de ahorro externo, para volver a recuperar su capacidad de pago y crecimiento. Sin embargo, la insolvencia genera desconfianza entre los acreedores, y es en esos momentos cuando resulta más difícil recurrir a los capitales externos. Esta combinación de situaciones genera un círculo vicioso en el que los deudores dejan de contar con recursos para cumplir con sus compromisos internacionales y los acreedores dejan de proporcionar los flujos de capital que permitirían reactivar dichos pagos. El principal mecanismo que se ha empleado desde la década pasada para romper este círculo vicioso es el de canje de deuda por inversión, que permite a los acreedores recuperar parte de sus créditos y a los deudores mejorar su capacidad de pago.

El canje de deuda ofrece a la banca acreedora una alternativa para que los títulos de deuda externa se revaloricen. Una vez que los acreedores aceptan aplicar este mecanismo, se incrementa la confianza externa en cuanto a factibilidad de pago del deudor, lo que ocasiona un consecuente aumento en el valor de los títulos en el mercado secundario.<sup>7</sup> En la medida en que se recuperan la capacidad de pago y la rentabilidad de los documentos de deuda, los acreedores tienden a hacer más rígidas sus posturas y vuelven a ser renuentes a las negociaciones.

Adicionalmente, muchos bancos se protegen de la insolvencia de los deudores creando mayores reservas en sus balances. Algunos, como el Morgan Guaranty y el Banker's Trust, tienen reservas hasta por 100% de los préstamos hechos a países latinoamericanos.<sup>8</sup> Ello ha permitido que el primero conceda donaciones de deuda a países altamente endeudados como Bolivia y Madagascar. Cabe hacer notar que en México el Bank of America también ha efectuado este tipo de operación.<sup>9</sup> En contraste, el Citibank tiene como política vender títulos de deuda en lugar de hacer donaciones, ya que reclamaría como una pérdida sólo la diferencia entre el valor nominal de la deuda y el precio al que es vendida. La decisión entre vender o donar una deuda está relacionada también con las posibles implicaciones de este acto en la confianza hacia el deudor, pues desde la óptica de esta institución, una donación sería interpretada como falta de confianza en la habilidad del país deudor para cumplir con sus obligaciones.<sup>10</sup> Por consiguiente, la no recuperación de los créditos dificulta la nueva incorporación de capitales a las economías beneficiarias de donaciones.

En el caso de las reducciones de deuda, la posible insolvencia del deudor se vuelve menos importante para la salud financiera de los Bancos. Como están mejor apalancados

<sup>7</sup> Salvador, Mónica, "Reducción y conversión de deuda externa", en: *Mecanismos de Conversión de Deuda*, op. cit., p.26.

<sup>8</sup> Couto Soares, María Clara (Coordinador), *Seminar on Debt Swaps, Development and Environment* (Memoria), Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), Itatiaia, Brasil, septiembre 1992.

<sup>9</sup> En 1991 esta institución donó deuda con un valor nominal de 250,000 dls. a Conservation International para swaps de naturaleza con el DDF. Cfr. World Bank, *World Debt Tables 1996*. vol.1, Washington, 1996, p.90.

<sup>10</sup> The Association of PVO Financial Managers, *Workshop Report on Debt for Development and Debt Conversion Tools*, New York, April, 1992, p.15.



que en el pasado, pueden ahora esperar acuerdos de reducción más ventajosos, lo que les permite mantener altos los precios de sus bonos de deuda en el mercado secundario y esperar a venderlos para obtener mayores beneficios.<sup>11</sup>

## A. Evolución de los swaps de deuda

Las conversiones de deuda externa o swaps de deuda tienen su origen en algunos fenómenos ocurridos simultáneamente a principios de la década de los ochenta:

- a) El antecedente de los swaps fueron los préstamos paralelos utilizados entre 1960 y 1970 para financiar inversión extranjera sin violar los controles de cambios de divisas. A través del préstamo paralelo, dos compañías con sede en países diferentes obtenían créditos denominados en su propia moneda y se los intercambiaban entre ellas.<sup>12</sup> El mismo principio técnico de intercambiar obligaciones en otra divisa fue aplicado para la deuda externa de los países en desarrollo.<sup>13</sup> Cabe mencionar que los swaps no implican necesariamente conversión de deuda, ya que pueden referirse también a intercambios de capital, tasas de interés (por ejemplo, fijas por variables), bonos, etc. Sin embargo, en el contexto de este estudio, por tratarse de la conversión de la deuda adquirida por inversión en moneda local, el swap se convierte en un subconjunto de los mecanismos de reducción de deuda externa.
- b) El aumento en los precios del petróleo a principios de los años setenta llevó a una sobrecapitalización en dólares de los miembros de la OPEP, con la consiguiente generación de "petrodólares" y la baja de las tasas de interés internacionales, con lo que los préstamos a los países en desarrollo se duplicaron entre 1978 y 1981. En ese último año, el gobierno mexicano registró un endeudamiento neto de 19,000 md. Al revertirse la tendencia alcista del precio del petróleo y descendente de las tasas de interés, México entró en una insolvencia financiera que desató la llamada crisis de la deuda de los años ochenta, cuando en agosto de 1982 suspendió el pago de su servicio tanto a bancos como a organismos multilaterales y países, lo que puso en riesgo al sistema financiero internacional. En este contexto, los bancos buscaron sanear su portafolio de deuda potencialmente impagable, con lo que surgió un mercado secundario en el cual podían vender parte de los créditos con un descuento sustancial.
- c) La posibilidad de que otros países cayeran en moratoria provocó una baja en los precios en el mercado secundario de deuda externa, por lo que la banca acreedora reactivó el mecanismo de conversión como una estrategia para evitar la omisión de

<sup>11</sup> Couto Soares, María Clara, op. cit., p.15.

<sup>12</sup> Sherre Decovny, SWAPS, Bolsa Mexicana de Valores-LIMUSA, México, 1994, p.9.

<sup>13</sup> En Brasil fue autorizada en 1962 la conversión de deuda en inversión con una tasa de intercambio. En 1980 Turquía convirtió 1,400 md de su deuda para ser pagada en moneda local durante diez años, los acreedores podían intercambiar los recursos por una amplia variedad de propuestas de inversión. (Mulu Ketsela, *Debt Conversion*. Mimeo, 1990); posteriormente (1982) se utilizaron fondos bloqueados de corporaciones para programas sociales (Kline, David, *The Facts About PAID*, Fund for Private Assistance in International Development (PAID), Washington, 1990).

pagos.<sup>14</sup> En un primer momento, los swaps de deuda involucraron a bancos pequeños o medianos que buscaban deshacerse de sus créditos problemáticos con pocas posibilidades de pago. Pero, una vez que los mayores se encontraron en una situación similar—debido a su alta exposición a créditos otorgados a países subdesarrollados—el mecanismo empezó a incluir mayores cantidades de dinero. A partir de ahí, dichas instituciones consideraron como elemento clave para proporcionar nuevo financiamiento la receptividad de los países a los swaps de inversión y la promoción de la inversión extranjera mediante bajos impuestos, repatriación de utilidades sin restricciones o exenciones fiscales en caso de pérdidas. Así, los bancos podían declarar pérdidas sobre la deuda a su valor nominal, al tiempo que cobraban comisiones a los inversionistas interesados en utilizar los swaps para invertir en un país determinado.<sup>15</sup>

Además de los problemas de insolvencia, el deterioro social y ecológico de los países deudores en vías de desarrollo ha repercutido también sobre los industrializados (sin que quiera soslayarse el hecho que estos últimos generan la mayor parte de los contaminantes en el mundo). En el plano social, los flujos migratorios hacia las naciones ricas y los mayores desequilibrios sociales entre sus habitantes han favorecido el resurgimiento de oleadas xenofóbicas. En el terreno ambiental, la creciente carga de la deuda sobre los países deudores ha limitado su ya de por sí maltrecha capacidad financiera para enfrentar sus problemas. Pero el deterioro ecológico no se restringe a las fronteras nacionales, sino que incide mundialmente sobre los climas, el deterioro de la capa superior de ozono y la destrucción de las reservas naturales, con la consecuente extinción de flora y fauna necesaria para el mantenimiento de los hábitats de todo el mundo. Para paliar estos fenómenos, se planteó la utilización de swaps de deuda externa para inversión en desarrollo social y conservación de la naturaleza. En la mayor parte de estos casos, tales mecanismos han sido impulsados por ONG, que participan en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos.<sup>16</sup> En el esquema 2 se muestra el mecanismo de los swaps de deuda, desde su concepción genérica hasta su materialización en recursos frescos para desarrollo social y conservación de la naturaleza.

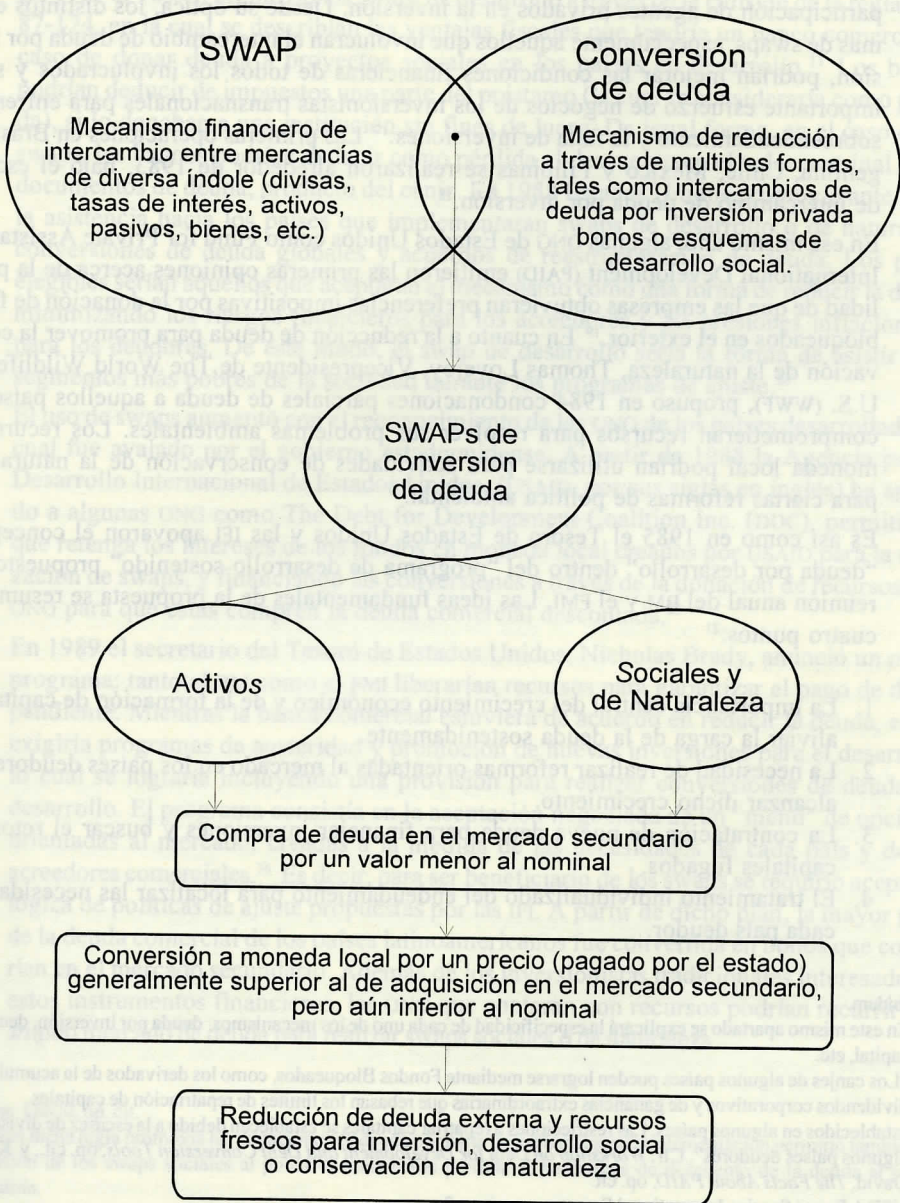
<sup>14</sup> Posso, Roberto, "Visión de los gobiernos, de los organismos financieros internacionales y de los inversionistas extranjeros respecto a la reconversión de la deuda externa", en: M. Salvador, *Mecanismos de Conversión de Deuda*. op. cit., p.52.

<sup>15</sup> Dillon, John, *Debt Equity Swaps*, GATT-Fly, Canadian Churches for Global Justice, mimeo, Toronto, 1987.

<sup>16</sup> USDA Forest Service International Forestry, op. cit., p.2.



## Esquema 2 SWAPS DE DEUDA



La combinación de estos fenómenos configuró tanto el contexto como las bases técnicas para la consolidación de los swaps de negocios (divisas, capital y tasa de interés, entre otros) y la formación de swaps de deuda por desarrollo social y ecológico. Las principales IFI, los bancos comerciales y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos acordaron apoyar la implementación de mecanismos de mercado para reducir deuda y favorecer la participación de agentes privados en la inversión. Desde su óptica, los distintos esquemas de swaps, especialmente aquellos que involucran el intercambio de deuda por inversión, podrían mejorar las condiciones financieras de todos los involucrados y ser un importante esfuerzo de negocios de los inversionistas transnacionales para enfrentar el sobreendeudamiento y la falta de inversiones.<sup>17</sup> Las primeras operaciones en Brasil, Argentina, Chile, México y Filipinas se realizaron alrededor de 1983, bajo el esquema de intercambio de deuda por inversión.<sup>18</sup>

En ese mismo año, algunas ONG de Estados Unidos como Fund for Private Assistance in International Development (PAID) emitieron las primeras opiniones acerca de la posibilidad de que las empresas obtuvieran preferencias impositivas por la donación de fondos bloqueados en el exterior.<sup>19</sup> En cuanto a la reducción de deuda para promover la conservación de la naturaleza, Thomas Lovejoy, Vicepresidente de The World Wildlife Fund U.S. (WWF), propuso en 1984 condonaciones parciales de deuda a aquellos países que comprometieran recursos para resolver sus problemas ambientales. Los recursos en moneda local podrían utilizarse para actividades de conservación de la naturaleza o para ciertas reformas de política ambiental.<sup>20</sup>

Es así como en 1985 el Tesoro de Estados Unidos y las IFI apoyaron el concepto de “deuda por desarrollo” dentro del “programa de desarrollo sostenido” propuesto en la reunión anual del BM y el FMI. Las ideas fundamentales de la propuesta se resumían en cuatro puntos:<sup>21</sup>

1. La importancia central del crecimiento económico y de la formación de capital para aliviar la carga de la deuda sostenidamente.
2. La necesidad de realizar reformas orientadas al mercado en los países deudores para alcanzar dicho crecimiento.
3. La contratación de nueva deuda para financiar inversiones y buscar el retorno de capitales fugados.
4. El tratamiento individualizado del endeudamiento para localizar las necesidades de cada país deudor.

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> En este mismo apartado se explicará la especificidad de cada uno de los mecanismos: deuda por inversión, deuda por capital, etc.

<sup>19</sup> “Los canjes de algunos países pueden lograrse mediante Fondos Bloqueados, como los derivados de la acumulación de dividendos corporativos y de ganancias extraordinarias que rebasan los límites de repatriación de capitales establecidos en algunos países. Las restricciones a repatriar capitales se establecen debido a la escasez de divisas de algunos países deudores”. Cfr: *Workshop on Debt for Development and Debt Conversion Tools*, op. cit., y Kline, David, *The Facts About PAID*, op. cit.

<sup>20</sup> USDA Forest Service International Forestry, op. cit., p.2.

<sup>21</sup> McPherson, Peter, *Debt for Development Conference*, Treasury News, Department of the Treasury, mimeo, Washington, mayo 1988.



Inicialmente, las propuestas del Tesoro (Plan Baker) fueron pensadas sólo para las naciones más avanzadas dentro del bloque de los países en desarrollo. Sin embargo, algunas organizaciones como PAID pugnaron porque estas consideraciones se extendieran para incluir a países africanos como Nigeria y Zambia.<sup>22</sup>

En 1987 el Tesoro promovió los swaps de desarrollo a través de la emisión de la regla fiscal 87-124, en la cual se describían las ventajas fiscales que tendría un banco comercial en caso de donar deuda a proyectos sociales en los países en desarrollo.<sup>23</sup> Los bancos podrían deducir de impuestos una parte del préstamo (la cual se consideraría como pérdida), si lo donaban a una institución sin fines de lucro. De igual forma, en el caso de los swaps, los bancos podrían deducir como pérdida el descuento en el valor nominal de los documentos de deuda, producto del canje. En 1988 Estados Unidos promovió ante las IFI la asistencia hacia los países que implementarían swaps de desarrollo o de naturaleza, conversiones de deuda globales y acuerdos de reestructuración de deuda. Los países elegibles serían aquellos que aceptaran el mecanismo como una forma de reducir la deuda, minimizando los riesgos financieros para los acreedores y las presiones inflacionarias para los deudores. De este modo, el swap de desarrollo sería la forma de asistir a los segmentos más pobres de la sociedad durante los programas de ajuste.<sup>24</sup>

El uso de swaps aumentó con el reconocimiento de las ONG de los países desarrollados, el cual fue avalado por el gobierno estadounidense. A partir de 1988 la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, (USAID, por sus siglas en inglés) ha apoyado a algunas ONG como The Debt for Development Coalition Inc. (DDC), permitiendo que retenga los intereses de los fondos en moneda local creados por USAID para la realización de swaps, y financiando las conversiones a través de la donación de recursos a las ONG para que éstas compren la deuda comercial descontada.<sup>25</sup>

En 1989 el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, anunció un nuevo programa: tanto el BM como el FMI liberarían recursos para garantizar el pago de deuda pendiente. Mientras la banca comercial estuviera de acuerdo en reducir la deuda, el FMI exigiría programas de austeridad y promoción de nuevas inversiones para el desarrollo, lo cual se lograría incluyendo una provisión para realizar conversiones de deuda por desarrollo. El programa consistía en la aceptación negociada de un "menú" de opciones orientadas al mercado, creadas a la medida de las necesidades de cada país y de sus acreedores comerciales.<sup>26</sup> Es decir, para ser beneficiario de los swaps se requirió aceptar la lógica de políticas de ajuste propuestas por las IFI. A partir de dicho plan, la mayor parte de la deuda comercial de los países latinoamericanos fue convertida en bonos que cotizarían en el mercado secundario. Además de los inversionistas tradicionales interesados en estos instrumentos financieros, las ONG que contaran con recursos podrían recurrir a un amplio mercado de deuda para realizar swaps sociales o de naturaleza.

<sup>22</sup> Kline, David, op. cit.

<sup>23</sup> Si bien dicha regla promovía las donaciones de deuda por parte de los bancos, su implementación permitió también la difusión de los swaps sociales al poder deducir como pérdida el porcentaje de descuento de la deuda al ser vendida.

<sup>24</sup> Debt for Development Coalition Inc., mimeo, Washington.

<sup>25</sup> Véase: *A Guide to Debt for Development y Debt for Nature Swaps and...*, op. cit.

<sup>26</sup> *A Guide to Debt for Development*, op. cit., p.4. El Plan Brady se verá a detalle en la sección correspondiente a México.



## B. Mecanismos de conversión de deuda

Existen múltiples mecanismos de conversión, los cuales implican la participación de distintos agentes, entre los principales enunciaremos: (i) parte de los procesos de renegociación global de deuda pública externa derivados del Plan Baker con el apoyo de las IFI y que han llevado a los más altos volúmenes de intercambio por inversiones; (ii) el intercambio de deuda efectuado por agentes privados en la adquisición de títulos de deuda privada; (iii) la emisión de bonos, como una alternativa para dosificar la emisión de moneda; (iv) la conversión de deuda en donaciones; y (v) la conversión llevada a cabo para beneficio social o conservación de la naturaleza por parte de las ONG. Además, se mencionarán brevemente otros mecanismos, tales como las conversiones de deuda por importaciones, la utilización de fondos bloqueados y los canjes de un tipo de deuda por otro.

### *Intercambio de deuda pública externa por inversión privada interna*

Como resultado de la insolvencia financiera de diversos países deudores, así como de las tendencias hacia las privatizaciones de empresas públicas y la adquisición de algunas privadas por parte de firmas extranjeras, una de las formas más frecuentes de resolver las crisis de pagos (al menos en el corto plazo) ha sido impulsar swaps comúnmente llamados de activos, de negocios o de inversiones.

La depreciación del valor nominal de las obligaciones en el mercado secundario (debido a los riesgos que implicaban para sus tenedores), atrajo a empresarios deseosos de comprar deuda y convertirla en inversiones dentro de los países deudores.

Estas operaciones se definen por la compra a descuento, en el mercado secundario, de créditos al sector público de un país endeudado. Posteriormente, la deuda adquirida se convierte en moneda local por un monto cercano a su valor de mercado y los recursos así obtenidos se utilizan para financiar proyectos de inversión privada en el país deudor en sectores predeterminados.<sup>27</sup>

La conversión de deuda en inversión permite al deudor un alivio de sus requerimientos de divisas para el pago de deuda. En cuanto al inversionista, permite capitalizar alguna empresa en el país deudor por un valor superior al que pagó por la adquisición de los títulos de deuda. Entre todos los tipos de conversiones, éste es el que tuvo mayor éxito en cuanto a las utilidades obtenidas, lo cual explica su uso tan extendido. Con ligeras variantes, los países que más han recurrido a ellos fueron Filipinas, México, Ecuador y Venezuela.<sup>28</sup>

No obstante, este mecanismo ha sido frecuentemente objetado; por ejemplo, la obtención de los recursos en moneda local para redimir los documentos implica mayor emisión monetaria, lo que se traduce en presiones inflacionarias o desestimula la afluencia de nuevas inversiones.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> León De Rasquin, Inírida, *Implicaciones Monetarias de la Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión en Venezuela*, Ponencia, XXVI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, La Habana, Cuba, noviembre 1989.

<sup>28</sup> Mulu Ketsela, op. cit.

<sup>29</sup> Gobitz, Humberto, "Opciones y estrategias de renegociación de la deuda pública externa Peruana, 1989-2000", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)* vol. XIII, núm. 4, octubre-diciembre, México, 1990.



### ***Intercambio de deuda privada externa por inversión privada interna***

A partir del estallido de la crisis de la deuda y la consolidación de un mercado secundario de débitos, donde éstos se adquieren por debajo de su valor nominal, algunos deudores privados se dirigieron a dicho mercado para recomprar su propia deuda.

En 1983 Brasil fue el primer país que adoptó este esquema. El Banco Central estableció dos requisitos: primero, que el capital no fuera repatriado al momento de la fecha de vencimiento del préstamo; y segundo, que la remisión de dividendos no excediera el pago de intereses del préstamo original.<sup>30</sup>

Posteriormente, Chile estableció un esquema regulado por su Ley de Intercambios Internacionales, el cual autoriza al sector privado a recomprar, en el mercado secundario internacional, certificados de deuda con vencimientos mayores de un año y negociar el prepago con el deudor, en el entendido que los beneficios obtenidos en esas operaciones se usarían para reducir las deudas locales de quienes compraron los certificados en el exterior. En un anexo de la ley mencionada se establece que el Banco Central puede recomprar deuda a nombre de deudores hipotecarios para reducir sus obligaciones.<sup>31</sup>

### ***Conversión de deuda por bonos***

En este caso, la deuda no es convertida directamente en un activo físico sino en un bono de menor valor nominal, ya sea en relación al principal o a los intereses, el cual garantizará su posterior intercambio por algún activo de otra naturaleza. Tal mecanismo se utilizó en varias naciones para evitar la expansión monetaria durante los programas de conversión de deuda por inversión. Generalmente, se emitían bonos con diferentes fechas de vencimiento y tasas de interés, para dosificar el circulante de acuerdo con los objetivos de política económica del país.

Argentina incluyó este mecanismo en 1984 dentro de su paquete de renegociación. Después de ser emitidos, los bonos podrían ser cambiados caso por caso, en alguna inversión. Se negoció una tasa de intercambio con los acreedores y éstos podían realizar inmediatamente las ganancias sobre el capital. Sin embargo, fue suspendido al año siguiente por temor a que desalentara la afluencia de capital fresco o que aumentara la expansión del crédito.<sup>32</sup>

En Costa Rica se emitieron bonos y se ofrecían distintas tasas de cambio e interés para instrumentos denominados en dólares o en colones.<sup>33</sup>

Si bien con el Plan Brady se convirtió deuda externa en bonos, tal operación no implicaba su conversión directa por activos de un país sino que cotizarían en los mercados financieros internacionales y serían los compradores en tales mercados quienes se convertirían en los inversionistas directos.

Este mecanismo, al igual que los de intercambio de deuda pública y privada externa por

<sup>30</sup> Mulu Ketsela, op. cit.

<sup>31</sup> Larrain B., Felipe y Velasco, Andrés, *Can swaps Solve the Debt Crisis? Lessons from the Chilean Experience*, Princeton studies in international finance 69, Princeton, New York, International Finance Section, Princeton University, 1990.

<sup>32</sup> Mulu Ketsela, op. cit.

<sup>33</sup> Finance for Development Inc. *Establishing a Debt for Development Program. Balancing Needs*, mimeo, Washington, p.4.



inversión consisten en la conversión por algún tipo de activo del país receptor de los recursos liberados. Sin embargo, en una perspectiva económica sobre los riesgos de este tipo de swaps, se han enumerado múltiples inconvenientes que han propiciado la revisión de estos programas en varios países:

- Pueden ser inflacionarios cuando se tiene que emitir más moneda local para pagar las conversiones. Aunque la expansión del total de moneda puede ser contrarrestada por emisiones de instrumentos de deuda en moneda local, si los mercados de dinero y capitales no están bien desarrollados, no cumplirán esta función de amortiguamiento de los efectos inflacionarios.
- Puede resultar en un incremento de la deuda interna o en tasas de interés más altas si el gobierno toma prestado de sus fuentes locales de recursos, con consecuencias fiscales adversas. Altos costos de deuda interna sustituyen bajos costos de deuda externa.
- Reducen las fuentes de moneda dura cuando los inversionistas extranjeros redimen deuda sin la llegada de dólares.
- Puede aumentar el riesgo de salida de capitales en el mediano plazo y desaparecer los beneficios del corto plazo. En general los inversionistas esperan una tasa de retorno más alta de sus inversiones que la que esperan los bancos de sus préstamos.
- Los inversionistas extranjeros obtienen buenos activos por malos préstamos. Los bancos podían registrar como una pérdida la venta de la deuda con un descuento en el mercado secundario, con lo cual obtenían exenciones fiscales y, a cambio, obtener propiedad de activos nacionales.
- Existe la posibilidad de que el país deudor obtenga los recursos financieros recortando el presupuesto de otros programas ya en marcha.
- Estos mecanismos son una más de las soluciones que dan prioridad al mantenimiento del sistema financiero bajo los términos actuales de pago de la deuda.
- Se convierten en una forma de subsidiar la inversión extranjera, ya que proveen una tasa de intercambio preferencial para la conversión de inversiones extranjeras directas y de portafolio, con lo cual se estimulan los flujos de inversiones basados en activos ya disponibles, como en el caso de las empresas nacionales privatizadas.

### ***Conversión de deuda en donaciones***

Este mecanismo está estrechamente ligado con los swaps: un donador puede hacer una contribución a alguna organización de asistencia o desarrollo, científica o educativa para que ésta sea la que compre deuda en el mercado secundario y con ello realice sus tareas. El donador busca con ello acogerse a los beneficios fiscales de Estados Unidos (regla 87-124). Dichos fondos sirven para varios propósitos. Por un lado, aseguran recursos adicionales para proyectos de desarrollo; por otro, estas organizaciones internacionales operan con el aval del gobierno local, con lo que la transacción puede crear una predisposición favorable hacia el donador. Asimismo, puede traerle beneficios publicitarios a la institución donante, lo que puede llegar a tener tanto valor como los mismos fondos donados.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Gaviria, Diana, "La experiencia colombiana", en: Alfredo Angulo, *Conversión de deuda en desarrollo*, Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá, 1993, p.50.



En general, casi en todos los países que han realizado este tipo de operaciones se ha hecho para beneficio de las ONG.<sup>35</sup>

### ***Conversión de deuda en desarrollo social y conservación de la naturaleza***

Los instrumentos de conversión de deuda en inversión privada a través de swaps han sido cuestionados por su impacto en la soberanía y en el desarrollo social de los países endeudados. Sin embargo, el mismo principio técnico ha sido empleado en sentido inverso, es decir, en la asistencia y promoción del desarrollo social y la conservación de la naturaleza.

Generalmente, en este tipo de transacciones intervienen ONG tanto internacionales como locales. La forma más común de realizar estas operaciones es cuando una ONG nacional o extranjera, o una institución financiera que las represente, compra bonos de deuda externa con un alto porcentaje de descuento en el mercado secundario y presenta esos documentos a las autoridades del país deudor. Éstas se comprometen a colocar recursos en moneda local por un monto equivalente al valor nominal de la deuda o una proporción de éste. La canalización de los recursos se hace en efectivo o en algún tipo de instrumento financiero con suficiente liquidez. Con tales recursos, las ONG promueven proyectos de desarrollo social o de protección y conservación del medio ambiente.

## **C. Conversión de divisas, fondos bloqueados e intercambio de deudas**

Además de los mecanismos reseñados, existen las conversiones de divisas por importaciones (no founds import exchange), la utilización de fondos bloqueados y los canjes de un tipo de deuda por otro. En las primeras, el gobierno emite licencias especiales de importación para la compra de bienes esenciales. La licencia permite a los importadores vender los bienes en el mercado local y el dinero obtenido intercambiarlo a las ONG por divisas, con las que podrán realizar importaciones para el país deudor. Esta es una vía con la que el gobierno satisface necesidades apremiantes de importación sin emitir más moneda local para hacer la conversión con la ONG.<sup>36</sup> Cabe mencionar que este mecanismo sólo es válido en economías que cuenten con controles de cambio o presupuestos de divisas. No se trata propiamente de conversión de deuda, sino de divisas obtenidas por ciertos importadores, contra moneda local. La conversión de divisas se ha utilizado principalmente en Uganda.

Los fondos bloqueados se han empleado para el financiamiento de operaciones de la sociedad civil cuando existen restricciones a la repatriación de las ganancias corporativas de empresas transnacionales, vía el establecimiento de límites a la convertibilidad de moneda local en divisas. Si algunas ONG cuentan con divisas producto de la obtención internacional de financiamiento, podrían intercambiarlas con las utilidades de la empresa, recibiendo a cambio un monto de moneda local superior al que lograrían mediante una transacción financiera al tipo de cambio reconocido por el mercado de divisas. En varios países como Filipinas, Chile y Brasil este tipo de restricciones se impusieron a empresas que primero habían realizado swaps de inversiones. Dada la libre circulación de capitales

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> The Association of PVO Financial Managers, op. cit., p.6.



que opera en un mercado internacionalizado —como es el mexicano—, este mecanismo no resultaría viable más que con una modificación a la legislación sobre inversiones extranjeras. Al igual que el anterior, no involucra deuda, ya que se trata de canje de divisas de ONG contra utilidades en moneda local de empresas. En ambos casos, la disponibilidad de divisas de las ONG les permite negociar en condiciones favorables el tipo de cambio de sus fondos.

Otro mecanismo es el intercambio de un tipo de deuda por otro, o deuda de un país por la de otro. Generalmente, los acreedores buscan con ello diversificar su portafolio de préstamos y reducir su exposición a pérdidas. Por ejemplo, las inversiones en préstamos hipotecarios tienen mayores posibilidades de pago que otros tipos de obligaciones, además de su mayor impacto social. Dentro de su programa de conversiones, Chile utilizó este mecanismo.<sup>37</sup>

### 3. Deuda bilateral

A pesar de los procesos de renegociación llevados a cabo luego de la crisis internacional de la deuda de inicios de los ochenta, la situación financiera de los bancos acreedores no se había corregido para 1988. Además de las pérdidas obtenidas, algunos bancos tenían créditos que habiendo sido destinados a los países más pobres, excedían su capital total y sus reservas. Debido a ello, tales bancos trataron de aminorar su exposición a pérdidas, reduciendo sustancialmente el nuevo financiamiento, limitándolo a aquellos países con las mayores posibilidades de pago.<sup>38</sup>

En ese contexto, los países industrializados implementaron medidas para aligerar el problema, dados los riesgos económicos y políticos en que incurrían al no hacerlo: se destinaron más recursos al financiamiento de los países más pobres y se implementaron medidas unilaterales para reducir la deuda contraída con ellos.

#### A. Renegociaciones globales de deuda bilateral

El principal foro para renegociar los pagos al servicio de la deuda bilateral es el Club de París, una agrupación informal de países acreedores que se reúne en París cada mes para discutir los términos de la deuda. En términos generales, se acepta la reducción como un mecanismo de negociación, en virtud de su efecto depresivo sobre el ahorro y la inversión en los países deudores; además, existe en los mercados financieros internacionales un efecto negativo de los altos niveles de endeudamiento, el cual puede ser inferido de la relación inversa entre el precio en el mercado secundario y el coeficiente de deuda sobre exportaciones. Cuando el coeficiente es mayor, el precio disminuye y viceversa.<sup>39</sup>

Las bases para las condonaciones a los países con menores niveles de producto por habitante (inferior a 750 dls. anuales), parten de los acuerdos internacionales de los países más industrializados, logrados en las Cumbres de Venecia (1987) y Toronto (1988). Asimismo, el Reino Unido y Holanda han establecido otros acuerdos (los términos de Trinidad), con condiciones más ventajosas para los países de menor ingreso altamente endeudados.

<sup>37</sup> *A Guide to Debt for Development*, op. cit., p.16.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p.1.

<sup>39</sup> Cáceres, Luis René, *Mechanism for Bilateral Debt Reduction*, BID, Washington, 1996.



En la Cumbre de Venecia, los acuerdos se refieren particularmente a los países que al tiempo de ser muy pobres se encuentran con altos niveles de endeudamiento. Las facilidades incluyen plazos de vencimiento de 20 años, incluyendo 10 de gracia.

En 1988, los acreedores del Club de París introdujeron los "Términos de Toronto", el mayor avance político en la redocumentación de la deuda oficial de los países de más bajos ingresos.<sup>40</sup>

Los acuerdos de Toronto establecieron tres opciones para permitir al país deudor hacer conversiones, reducir el servicio y la posibilidad de considerar la problemática de la cuantía de los débitos, siempre y cuando cumpliera con los acuerdos establecidos con el Club de París y con el programa del FMI (Cfr cuadro 1). La mayor parte de estas operaciones ha concernido a deuda bilateral negociada ante ese club, por lo que su desarrollo se encuentra sujeto a la disposición de los interlocutores (principalmente gubernamentales) para otorgar recursos. Es decir, la realización de conversiones se encuentra condicionada por una estrategia de desarrollo derivada de los criterios teóricos y técnicos señalados por las economías más industrializadas. Lo anterior condiciona las posibilidades de financiamiento y circunscribe a un restringido número de personas y organizaciones la promoción económica de actividades de desarrollo social y conservación de la naturaleza.

**Cuadro 1**  
**ACUERDOS DE LA CUMBRE DE TORONTO**

	<i>Característica</i>	<i>Cancelación</i>	<i>Reprogramación</i>	<i>Tasa interés deuda reprogramada</i>	<i>Periodo de pago</i>
Opción 1	Condonación parcial	Un tercio de la deuda	Dos tercios	Tasas de mercado	
Opción 2	Alargamiento periodos de reembolso			Tasas de mercado	Vencimiento a 25 años con 14 de gracia
Opción 3	Tasas de interés favorables			Tasas de mercado menos 3.5 pts o en 50%, si la reducción es menor a los 3.5 pts.	Vencimiento a 14 años con 8 de gracia.

Nota: La deuda por asistencia oficial para el desarrollo se negociaría con base en la opción 2, con una tasa de interés igual de baja que la original, independientemente de la opción elegida.

Fuente: Pérez, Issac., *Mecanismos de Canje de Deuda Externa para Promover la Conservación y el Desarrollo Sustentable*, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Costa Rica, agosto 1992.

<sup>40</sup> Abbate, Francesco y Anh-Nga Tran-Nguyen, *Official Debt Reduction: Toronto Terms, Trinidad Terms and Netherlands Initiative*, mimeo.

Sin embargo, reconociendo los efectos limitados del anterior acuerdo, se establecieron los "Términos de Trinidad", que proponen la reducción del *stock* de deuda ante el Club de París en dos tercios de su monto y un rescalonamiento del tercio restante, pagadero en 25 años. Los pagos de intereses se capitalizarían durante un periodo de gracia de cinco años.<sup>41</sup>

En lo que corresponde a los países llamados de ingreso medio bajo (con PIB per capita superior a 611 dls. e inferior a 2,465 dls.), las opciones de negociación fueron tratadas en la Cumbre de Houston (septiembre de 1990), en la que se estableció una opción para deuda concesional<sup>42</sup> y otra para la no concesional. En la primera se permite la realización de canjes sin que se establezca un monto límite; en la segunda se acordó una reprogramación a 15 años con ocho de gracia, facilitando canjes de deuda organizados por cada país acreedor, hasta por 10% de la deuda no concesional o un monto de 10 a 20 millones de dls. Cabe mencionar que, en casos como los de Nicaragua, Honduras y El Salvador, el Club de París ha ofrecido mejores términos bajo esta misma lógica.

Según el Club de París, entre 1987 y 1993 han mejorado los términos para el servicio de la deuda de diversas naciones, bajo los siguientes principios:<sup>43</sup>

1. Buscar ser más flexibles para proporcionar mayor alivio de la deuda dentro de un menú de opciones, siempre y cuando se ubiquen en los límites fiscales y presupuestarios de los integrantes de dicho club.
2. Dar un trato diferente a los deudores, clasificándolos en tres categorías, dependiendo de sus niveles de ingreso: i) países de bajos ingresos (términos de Toronto y los mismos mejorados); ii) países de ingreso medio más bajo y severamente endeudados (términos de Houston); iii) dos países de excepción (Egipto y Polonia); y (iv) los de ingreso medio.
3. Permitir la reducción del servicio de la deuda para las tres categorías, cancelar o reducir las tasas de interés para los de bajo ingreso y casos excepcionales; y facilitar las conversiones de deuda para todos.
4. Introducir acuerdos de recalendarización multianual para los países de bajos ingresos.
5. Extender para Egipto y Polonia la reducción del saldo total con la promesa de hacerlo mismo para los de bajo ingreso en 1994-1995.
6. Extender los periodos de pago del servicio remanente, permitiendo un calendario de pagos graduales de acuerdo con la capacidad de pago.
7. Incluir una proporción mayor del servicio elegible.
8. Incluir más tipos de servicio de deuda: la previamente recalendarizada, los intereses moratorios y la vencida.
9. Usar cálculos de valor presente neto para igualar más exactamente los efectos del menú de medidas de ayuda tomadas por los acreedores.

<sup>41</sup> Abbate, Francesco y Anh-Nga Tran-Nguyen, op. cit.

<sup>42</sup> La deuda concesional ofrece información acerca de cómo los deudores han recibido ayuda financiera de acreedores oficiales en términos concesionales, es decir, préstamos con una proporción donada de 25% como mínimo. (*World Debt Tables 1996*, Banco Mundial).

<sup>43</sup> Martin, Matthew, *Official Bilateral Debt: New Directions for NGO Action*, Draft for discussion by the EUROAD, Brussels, september 1993, p.29.



En 1994 este organismo estableció los “Términos de Nápoles”, conforme a los cuales se otorgaría a los países con ingresos per cápita menores de 500 dls. o con relación de deuda/exportaciones de por lo menos 350%, una reducción del servicio de la deuda elegible de 67% siempre que hubieran mantenido una trayectoria aceptable en el cumplimiento de los programas del FMI.<sup>44</sup> Desgraciadamente, los acreedores asumieron dichos acuerdos como un “mecanismo de salida”, en el entendido que los deudores no buscarían mayor alivio de la deuda.<sup>45</sup>

En diciembre de 1995 se ofreció a los países menos desarrollados la posibilidad de reducir el saldo de su deuda bilateral a través del mecanismo de swaps de desarrollo; en la reunión del Club de París de ese año se estableció que sobre bases bilaterales y voluntarias, el gobierno de cada país acreedor podría intercambiar o vender alguna proporción de préstamos oficiales de ayuda al desarrollo y directos de gobiernos; asimismo, hasta 10% de otros créditos pendientes o hasta 20 md. En ambos casos se haría a través del mecanismo de swaps de desarrollo, de naturaleza, de activos, etc.

En el esquema del Club de París el país deudor, el banco de desarrollo y los acreedores acordarían invertir los bonos de deuda descontada a un fondo fiduciario en un banco. Los países deudores pagarían el servicio de su deuda en moneda local, la cual sería depositada en el fondo designado por el acreedor. El banco usaría esos recursos para financiar o cofinanciar proyectos que los acreedores encuentren atractivos.<sup>46</sup>

## B. Swaps de deuda bilateral (Iniciativa para las Américas)<sup>47</sup>

Las conversiones de deuda obtenidas en las renegociaciones ante la banca comercial dieron lugar a la búsqueda de transacciones similares con deuda bilateral. Uno de los primeros planteamientos al respecto, fue la Iniciativa para las Américas, convocada por Estados Unidos en 1990. En ella se planteaba la realización de este tipo de swaps en América Latina y el Caribe, con deuda contratada ante organismos oficiales norteamericanos, para promover la inversión extranjera, proyectos de desarrollo y de protección del ambiente. Estados Unidos propuso unilateralmente este mecanismo para los países de la región, hecho que permitiría su posterior inclusión en los términos de los acuerdos globales de reducción de deuda bilateral.

Según la iniciativa, el gobierno podría disminuir la deuda concesional, permitiendo que los intereses se pagaran en la moneda de cada país y se depositaran en fondos fiduciarios para financiar proyectos de protección ambiental. Para este propósito, el país deudor tendría que negociar un acuerdo marco con el gobierno estadounidense respecto a la administración y el uso de los fondos. Los proyectos ambientales deberían ser aprobados por los dos gobiernos y se permitiría la participación activa de las organizaciones conservacionistas.

<sup>44</sup> Cáceres, Luis E., “Reducción de la deuda externa y crecimiento en Centroamérica, en *Comercio Exterior*, p.670.

<sup>45</sup> Oxfam International, *Multilateral Debt: The Human Costs*, Reino Unido, febrero 1996, p.4.

<sup>46</sup> Cáceres, Luis R., op. cit., p.6.

<sup>47</sup> Devlin, Robert. “Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda” en: *Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm.3, México, marzo 1992.



Para otorgar tales facilidades, el gobierno de Estados Unidos estableció como requisitos para los deudores la adopción de un programa de ajuste estructural, el otorgamiento de mayores facilidades a la inversión extranjera y el pago —o esfuerzos en ese sentido— del servicio de su deuda.<sup>48</sup> Es decir, se demanda el mismo tipo de condicionamientos económicos que en el caso de las deudas comercial y multilateral.

Debido a sus características, el mecanismo entrañaba ciertas desventajas, pues la venta de un pagaré de deuda no concesional con descuento a grupos conservacionistas internacionales para su conversión, aumentaría al principio el gasto fiscal efectivo y podría entrañar la dotación de un subsidio público a los grupos conservacionistas extranjeros. Si ese enfoque predominara, gran parte de los beneficios de los proyectos financiados se transformarían en externalidades, en beneficio de la comunidad internacional y no del país deudor.<sup>49</sup>

En cuanto a la deuda no concesional, el gobierno estadounidense estaría dispuesto a vender con descuento parte de su cartera a compradores que quisieran negociar canjes de la deuda por protección del ambiente. Otra vez, el uso de los fondos estaría sujeto a una consulta con las autoridades estadounidenses.

### C. Condonaciones de deuda (Fondos de Contravalor)

Los condicionamientos para reducir o anular deuda no siempre corresponden exclusivamente a una lógica de mercado o de los principios tradicionales de las políticas de ajuste. En Suiza, las condicionalidades planteadas para condonar deudas están influidas por las ONG de dicho país, quienes propusieron condonaciones de deuda para los países más pobres, acompañadas de inversiones sociales o de protección a la naturaleza por parte de los países beneficiarios. En ese sentido, las ONG lograron condicionalidades que en vez de ser restrictivas son promotoras del desarrollo social.

Los agentes participantes en un proceso de condonación de deuda son los acreedores (generalmente asociados en el Club de París) y los gobiernos de los países deudores, quienes solicitan y ejercen individualmente sus negociaciones ante el mencionado Club. Además de ellos, cuando las condonaciones dan lugar a la participación de la sociedad civil de los países involucrados, se integran ONG tanto de países acreedores como de deudores. El proceso se compone, en términos globales, de las siguientes etapas:

1. Cuando un país altamente endeudado y con graves problemas de desarrollo se encuentra en dificultades para pagar su deuda externa, solicita una renegociación ante los acreedores.
2. Los acreedores se reagrupan para analizar las condiciones financieras del deudor y prever la propuesta que le ofrecerán.
3. Si el país deudor se encuentra en condiciones financieras extremadamente difíciles, a tal punto que se encuentre en riesgo su estabilidad política y social y, por consiguiente, las inversiones extranjeras, los acreedores eventualmente podrán aceptar una

<sup>48</sup> Couto Soares, María Clara, op. cit.

<sup>49</sup> Devlin, Robert, op. cit.



condonación de deuda. En la mayor parte de los casos, tal condonación se acompaña de las condicionalidades macroeconómicas tradicionales en casos de ajuste estructural.

4. En cuanto a las condicionalidades sugeridas por las ONG, éstas derivan en la obligación por parte del deudor de efectuar en su país inversiones sociales o de protección del medio ambiente por un monto equivalente (en su moneda nacional), a una proporción de la deuda cancelada en divisas.<sup>50</sup> En algunos países, la generación de Fondos de Contravalor incorpora a los agentes extranjeros que participan en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. Tal es el caso de la experiencia de un fondo generado entre Perú y Suiza.<sup>51</sup>
5. Lo anterior puede representar beneficios financieros para las instituciones acreedoras: la de ser eximidas del pago de impuestos al representar la donación una pérdida de activos y transmitir los recursos a un tercero, así como la de obtener recibos deducibles de impuestos por las donaciones efectuadas. Si el acreedor transmite sus derechos sobre deuda a un tercero, constituido por una ONG de su país, contra un recibo deducible de impuestos, el acreedor capitaliza parte de la donación. Ello implica una pérdida para el Estado del país acreedor en términos de percepción de impuestos y, por consiguiente, una carga para el contribuyente de dicho país. Es decir, la condonación de deuda puede considerarse como parte de la ayuda al desarrollo proveniente de los países industrializados. Por su parte, la ONG en el país acreedor obtiene recursos para ser utilizados en el país deudor. No obstante, en algunos casos, como en los acuerdos Jordania-Suiza y Zambia-Suiza, éstos se efectuaron exclusivamente entre los gobiernos de ambos países, sin participación alguna de ONG. En otros, intervinieron organizaciones internacionales de desarrollo, como fue el caso de UNICEF en Honduras.<sup>52</sup>
6. Al coincidir la obligatoriedad por parte del país deudor de efectuar inversión social o de protección ambiental y la disponibilidad de recursos por parte de ONG internacionales o de los países acreedores, puede ser posible la participación de ONG de los países deudores en las actividades derivadas de tal inversión. Estas últimas obtendrían para su desarrollo recursos frescos de las organizaciones receptoras de la transmisión original de deuda y, por consiguiente, se facilitaría la ejecución de sus programas.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> El origen de estos fondos tuvo lugar en Suiza en 1989-90, cuando las mayores organizaciones de desarrollo de ese país se movilizaron para demandar la remisión de la deuda bilateral contratada ante dicho país, por parte de los países altamente endeudados y con menores niveles de desarrollo. A partir de ello, se logró implementar un acuerdo de facilidad con deudores por 500 millones de frs. suizos, parte de los cuales fueron utilizados para condonación de deuda mediante los citados fondos. Cabe hacer notar que los Fondos de Contravalor fueron diseñados para ser utilizados en la negociación de diversos tipos de deuda, por lo que pueden operar para condonaciones totales o parciales. (Blesse-Venitz, Jutta, y otros, *The Swiss Debt Reduction Facility - A State of the Art*, Berne, agosto 1995). Ver también Seminario-taller canje de deuda externa por inversión social en el marco del diálogo y la cooperación Norte-Sur, Perú.

<sup>51</sup> Sánchez-León, Avelardo, *La Experiencia del Fondo de Contravalor Perú-Suiza*, DESCO, noviembre 1995.

<sup>52</sup> Blesse-Venitz, Jutta, op. cit.

<sup>53</sup> "El canje de deuda por naturaleza es una condonación de un determinado volumen de deuda externa a cambio de inversiones en moneda local en programas destinados a mejorar el manejo de los recursos naturales en el país deudor". Sevilla, Roque y Álvaro Umaña, *¿Por qué Canjear Deuda por Naturaleza?*, Ecuador.



## D. Swaps de transferencia de tecnología (Agenda 21) y acuerdos de la Cumbre de Copenhague

La búsqueda de nuevos mecanismos que permitan la utilización de deuda para conservación de la naturaleza sobre acuerdos bilaterales dio como resultado las propuestas dentro de la Agenda 21. Filipinas —en nombre del Grupo de los 77— y China señalaron la importancia de que los gobiernos, las ONG, las IFI y los bancos de desarrollo regionales y subregionales cooperen e implementen la transferencia de tecnología en términos concesionales y preferenciales. Los gobiernos u otros agentes comprarían las patentes de ciertas tecnologías y se las podrían ofrecer a los países en desarrollo en dichos términos.

Los países desarrollados también podrían diseñar esquemas orientados al mercado, mediante la implementación de incentivos fiscales para aquellas empresas que transfieran tecnologías ecológicamente limpias mediante swaps. En ese sentido, Polonia propuso que las conversiones de deuda pública externa en naturaleza se consideraran como un mecanismo para la transferencia de la mejor tecnología de las economías de mercado hacia los países con economías en transición.<sup>54</sup>

Por otro lado, entre los acuerdos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, realizada en Copenhague en 1995, se encuentra el compromiso de encontrar soluciones al problema de la deuda de los países de bajos ingresos fuertemente endeudados, conforme a los términos acordados por el Club de París en diciembre de 1994 para deuda bilateral (Términos de Nápoles). Igualmente, se planteó la invitación a las IFI para apoyar a dichos países, y se demandó la elaboración de técnicas de conversión de deuda que puedan aplicarse a programas y proyectos de desarrollo social, de conformidad con las prioridades de la Cumbre.<sup>55</sup>

A nivel más general, la Cumbre aprobó la promoción a la participación de las ONG en los programas de desarrollo social. En especial, una de sus líneas de acción es (...) “Dar medios a las instituciones de la sociedad civil, especialmente a las instituciones que representen a los sectores vulnerables y desfavorecidos, para que participen con carácter consultivo en la formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo social”.<sup>56</sup> Asimismo, se menciona la promoción de su intervención en el diseño y ejecución de proyectos locales de educación, salud, aprovechamiento de recursos y protección social.

Al plantearse la movilización de recursos financieros para implementar los acuerdos de la Cumbre, se destaca el fomento a los mecanismos de canje de deuda por desarrollo, sin perjuicio de que se establezcan soluciones más duraderas como la reducción o la cancelación de deuda.<sup>57</sup>

Las medidas que fueron planteadas por la Cumbre de Copenhague se insertan en los mecanismos que se han estudiado hasta ahora. Sin embargo, sobresale que las sugerencias se limitan, en la mayor parte de los casos, a lo que ya se aplicaba en ese momento. Las reducciones y condonaciones de deuda se plantean para los países de menores

<sup>54</sup> *Financing for sectoral and cross-sectoral issues of Agenda 21*, (documento extraído de Internet).

<sup>55</sup> Cumbre Mundial de Desarrollo Social, *Declaración y Programa de Acción*, Copenhague, febrero 1995.

<sup>56</sup> *Ibidem* pp.67-68.

<sup>57</sup> *Ibidem* pp.82-83.



ingresos y que, simultáneamente, se encuentran altamente endeudados; pero no se aborda con igual precisión el caso de los países pobres cuyo nivel de deuda no se considera tan grande (aunque pueda representar igualmente una carga significativa que limite sus posibilidades de desarrollo) ni el caso de los países altamente endeudados con ingreso medio, como México. Por otra parte, tampoco se plantean sugerencias de reducción de deuda multilateral, siendo que muchos países tienen en esta fuente de crédito su principal problema.

En lo que respecta a la sociedad civil, sus recomendaciones son más precisas, pero también limitan sus posibilidades de participación. En los programas de desarrollo social se plantea su participación en las diversas etapas (formulación, ejecución y evaluación), pero sólo a nivel consultivo. Su acción más protagónica sólo se plantea a nivel local, cuando la lógica de los proyectos ya está definida.

## 4. Mecanismos de acceso a fondos multilaterales

Tanto al BM como al FMI les ha correspondido crear las condiciones monetarias y financieras adecuadas para que las relaciones económicas entre deudores y acreedores se desenvuelvan dentro de un marco que prioriza las soluciones de mercado. Por lo que respecta a los mecanismos de conversión de deuda, los siguientes párrafos pretenden ofrecer una idea de la participación de estas dos instituciones.

### A. El papel de las principales IFI en el tratamiento de la deuda

El tratamiento propuesto por las principales IFI para la reducción de deuda multilateral es distinto al planteado para la comercial, ya que, al igual que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, rechazan la comercialización de los préstamos de organismos multilaterales y, por consiguiente, no intervienen en el mercado secundario de deuda. Estas instituciones consideran que la condonación de deuda contratada con ellas resultaría contraproducente, tanto para la salud financiera propia como para la de los países deudores. Por consiguiente, estos últimos se encuentran imposibilitados para redimir su propia deuda ante los organismos multilaterales.

Sin embargo, las IFI han promovido reducciones y renegociaciones de deuda comercial y bilateral. El servicio de la deuda multilateral de los países pobres altamente endeudados ha aumentado debido, entre otras cosas, al mantenimiento del *status* de acreedores preferenciales por parte de las IFI. Este imperativo ha forzado a varios países deudores a omitir el pago de deuda bilateral, favoreciendo el cumplimiento del servicio multilateral en una cantidad equivalente a un cuarto de los recursos para ayuda bilateral.<sup>58</sup>

Las acciones de las IFI, particularmente del BM, en torno a las ONG no han ido en el sentido de reducir deuda multilateral, sino en el de facilitar su acceso al ejercicio (y eventualmente al diseño y evaluación) de los proyectos derivados de la contratación de nueva deuda ante ellas.

A continuación se exponen las principales acciones por parte de las IFI con respecto a la reducción de la deuda comercial y bilateral, así como la política de acceso a sus recursos

<sup>58</sup> OXFAM Internacional, op. cit., p.6.



por parte de las ONG. En el anexo 2 se presentan las posiciones de estos organismos respecto a la reducción de su deuda.

### **El Banco Mundial**

Al BM le incumbe la tarea de proporcionar apoyo financiero para sustentar programas de ajuste económico y financiar inversiones encaminadas a expandir la capacidad productiva de los países en vías de desarrollo. A través de la Corporación Financiera Internacional se encarga de evaluar las condiciones económicas y financieras para la operación de conversiones de deuda.<sup>59</sup> De esta manera, informa a los acreedores sobre la evolución y cumplimiento de los programas de ajuste seguidos por los países deudores y respecto a sus necesidades de financiamiento. Establece mecanismos diferenciados en función de dichas evaluaciones, como ha sido el caso de los fondos de contravalor en una situación y los swaps en otra.<sup>60</sup>

Las condiciones económicas y financieras internacionales han determinado que el BM se convierta en la única institución que, en la actualidad, suministra a los países altamente endeudados nuevos recursos financieros. El Banco, además de reorientar sus propios programas de crédito con el fin de apoyar la realización de proyectos de desarrollo a largo plazo y brindar un decidido aporte financiero al ajuste estructural, ha promovido las iniciativas que los acreedores han presentado como alternativas para reducir el saldo de la deuda externa de los países deudores.<sup>61</sup> (Cfr. anexo 2)

Hasta 1995, para el BM la forma más común de financiar proyectos de la sociedad civil fue la de contratar o facilitar la contratación pública de consultorías provenientes de las ONG. Así, durante la preparación del proyecto, el Banco puede efectuar pequeñas donaciones a las organizaciones, con el fin de alimentar su presupuesto administrativo. De esta manera, se constituyen en mecanismos de financiamiento para las ONG: (i) el producto de préstamos; (ii) los fondos fiduciarios de consultoría; (iii) las facilidades de preparación del proyecto; (iv) los fondos de desarrollo institucional; (v) los de facilidad ambiental global; y (vi) las tareas de supervisión del presupuesto. En algunos casos, las actividades son fondeadas por cofinanciamiento de donadores bilaterales, multilaterales u ONG internacionales. En suma, tales asignaciones permiten el financiamiento de estudios y consultas.<sup>62</sup>

Lo anterior permite que las ONG obtengan recursos. Sin embargo, se cae en el riesgo de generar un proceso de mercantilización y competencia entre ellas que amenaza su espíritu cooperativo y su distinción con respecto a lo que sería una consultoría privada. Además, las tareas en las que se generan las consultorías son en la mayor parte de los casos de operación, pero no de diseño ni de evaluación del proyecto. Por ello, se pierde la principal ventaja de las ONG, aun vista desde su eficiencia financiera, ya que el principal atributo de estas organizaciones es el conocimiento concreto del campo en donde eventualmente se efectuarían los proyectos, que sería de especial importancia en la definición de los objetivos, instrumentos, metas y destinatarios, así

<sup>59</sup> Como uno de los requisitos para ser beneficiario de los acuerdos de reducción de deuda es el haber efectuado políticas de ajuste, es esta corporación la que informa a los acreedores sobre el ejercicio de tales políticas.

<sup>60</sup> Posso, Roberto, op. cit., p.69.

<sup>61</sup> Ibídem, p.69.

<sup>62</sup> Malena, Carmen, *Working with NGO's*, World Bank, Washington, 1995, pp.47-48.



como en la interlocución permanente con la población beneficiaria.

Desde 1995 se han promovido nuevos mecanismos de cooperación entre el BM y las ONG. Entre éstos destacan: (i) los Fondos de Inversión Social; (ii) el Programa Especial de Donaciones; (iii) el Fondo para Planteamientos Innovadores en Desarrollo Económico y Social; y (iv) el Programa de Micro Financiamiento (de asistencia a la población más pobre).<sup>63</sup>

➤ *Fondos de Inversión Social*

Mediante este mecanismo, que constituye la principal fuente de apoyo del BM para actividades de las ONG, se canalizan recursos a propuestas de proyectos demandados por organizaciones públicas, privadas o voluntarias (formales o informales). Su objetivo es fortalecer la distribución descentralizada de recursos, apoyando organizaciones locales responsables de atender las necesidades internas. Originalmente concebido para intervenciones en el corto plazo, con el fin de proporcionar ayuda a los pobres durante los programas de ajuste, este modelo ha probado ser una de las formas más efectivas de llegar a los más necesitados. En algunos casos, como en Honduras, el programa ha proporcionado ayuda para actividades de desarrollo en el largo plazo.

➤ *Programa especial de donaciones*

Con este programa se apoyan proyectos locales y regionales complementarios a la operación del BM, en los que frecuentemente intervienen ONG. La mayor parte de los recursos disponibles en este programa provienen de instituciones de investigación u organismos dependientes de la ONU (temáticos o regionales). Se destinan generalmente a proyectos de corto o mediano plazo, e implican fondos de entre 200,000 dls. y 2 md.

➤ *Fondo para planteamientos innovadores en desarrollo económico y social*

Mediante este Fondo se promueve una mayor eficiencia operativa del Banco, en áreas susceptibles de ser efectuadas por otras organizaciones, tales como ONG y grupos populares.

➤ *Programa de Micro Financiamiento*

Los objetivos de este Programa son (i) proveer de recursos a la población más pobre a través de las ONG; (ii) aumentar la coordinación entre donadores, para fondear proyectos de desarrollo impulsados por tal población; y (iii) generar efectos de demostración y aprendizaje, sobre las expectativas de este tipo de acciones.

## ***El Fondo Monetario Internacional***

Al FMI le corresponde propiciar y mantener un sistema monetario y financiero compatible con las necesidades de los países miembros. Dentro de la estrategia internacional de la deuda externa, el Fondo es partidario de que las negociaciones se hagan “caso por caso”, es decir, en forma bilateral. Para ello, “sugiere” a los países deudores adoptar programas rigurosos de ajuste estructural, encaminados a liberalizar la economía. Se trata de programas que tienen un elevado riesgo social y que tienden, entre otras cosas, a favorecer el retorno de capitales fugados, incrementar el ahorro interno,

<sup>63</sup> La descripción de cada uno de estos mecanismos fue tomada de: World Bank, *Cooperation between the World Bank and NGO's*, FY, 1995, progress report, marzo 1996, pp.7-8.



renovar las estructuras productivas y administrativas, y apoyar la inversión extranjera mediante la utilización de mecanismos de conversión de deuda externa. En términos generales, sus políticas respaldan las iniciativas del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y de la banca internacional en cuanto al tratamiento de la deuda de los países en desarrollo.<sup>64</sup>

“No obstante que el Convenio Constitutivo del FMI no permite el otorgar garantías que comprometan sus recursos, el Fondo está dispuesto a contribuir financieramente para que los países deudores logren una reducción del saldo de su deuda y del servicio de la misma. Por esta razón un país puede utilizar alrededor del 25% de los recursos de un acuerdo de derecho de giro o del servicio ampliado para financiar la reducción de su deuda pendiente de pago”.<sup>65</sup> Cabe mencionar que esta regla fue rota en 1995, con el paquete de rescate financiero destinado a México.

### *Propuestas conjuntas FMI-BM*

Ante el aumento de los reclamos para que se apliquen a las IFI los mismos principios de reducción de la deuda bilateral y comercial, y una vez que han sido satisfechas las condiciones para este proceso, estas instituciones han propuesto medidas para la reducción de las deudas contraídas con ellas. A nivel macroeconómico, entre 1995 y 1996, los intentos se han orientado hacia dos esquemas:<sup>66</sup> i) los acuerdos de facilidad global para la reducción de deuda multilateral, utilizados comúnmente entre los países que renegocian su deuda; y ii) los fondos de deuda multilateral, empleados en Uganda.

Para otorgar un acuerdo de facilidad global, las IFI valoran la capacidad de pago de la deuda de los países. Si está en entredicho, se concertan acciones para recuperarla, rescalonando pagos y comprometiendo un nuevo esquema de servicio que amortigüe el sobreendeudamiento. La negociación implica la obtención conjunta de nuevos fondos, multilaterales y bilaterales (préstamos sindicados), y se establece un fondo fiduciario para aglutinar los recursos aportados por las distintas partes. Lo anterior implica la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico por parte del país deudor, en el que se privilegian las correcciones de los desequilibrios financieros y, por consiguiente, la recuperación en la sustentabilidad de la deuda ante gobiernos acreedores y los bancos comerciales. En el caso de Uganda, los donantes depositan el equivalente al servicio de la deuda en dicho fondo, comprometiéndose a sostenerlo en el futuro. En los esquemas 3 y 4 se presenta el desarrollo de los mecanismos de conversión de deuda y financiamiento preferencial para desarrollo y naturaleza, acentuando el primero su evolución política, y el segundo los títulos de deuda y acreedor. Asimismo, en el anexo 2 se presenta un cuadro comparativo sobre las posiciones y acciones del FMI y del BM, en cuanto a su discurso sobre reducción de la deuda externa.

<sup>64</sup> Posso, Roberto, op. cit., p.61.

<sup>65</sup> Ibidem, p.63.

<sup>66</sup> Martin, Matthew, *A Multilateral Debt Facility. Global and National. External Finance for Africa*, Report to the Group of 24, London, March 1996, pp.27-28.



## B. El debate entre deudores y acreedores

Como solución alternativa al problema de la deuda, los gobiernos de los países de Argelia (con representación de los estados miembros del Grupo de los 77) y de China e Indonesia (en nombre de los estados miembros del movimiento de los no alineados), reclamaron ante la sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1994 una "solución definitiva", incluyendo por primera vez la reducción de la deuda multilateral y la cancelación de las deudas bilaterales de África y los países menos desarrollados.

La combinación de una total hostilidad hacia la reducción de la deuda por parte del FMI y la ausencia de un pronunciamiento del BM han fortalecido la posición de algunos países industrializados, como Japón y Alemania, quienes se han opuesto a tales reducciones. Otros han abandonado su liderazgo, como Gran Bretaña, quien había jugado un papel crucial en forzar el tema de la deuda multilateral ante la agenda del Grupo de los Siete, con lo que se ha tornado silencioso en este tema.<sup>67</sup>

Alemania, en nombre de la Unión Europea y con el apoyo de Estados Unidos y Japón, aclaró que la reducción sólo contribuiría a poner en peligro la credibilidad de las instituciones financieras multilaterales con respecto al mercado, por lo que no era viable la reducción de todos los tipos de deuda, ni aceptable la cancelación de ésta.<sup>68</sup>

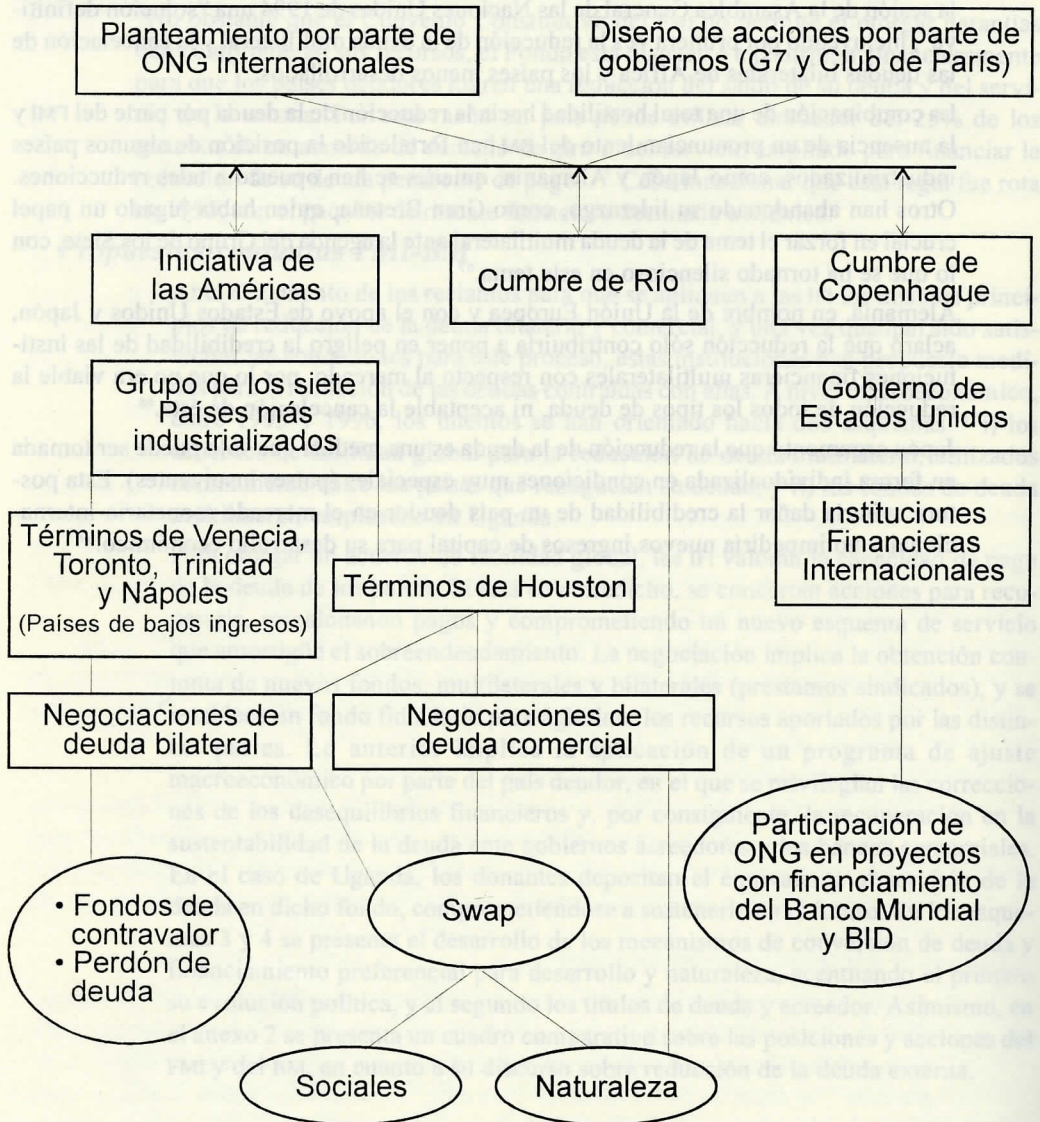
Japón argumentó que la reducción de la deuda es una medida que sólo puede ser tomada en forma individualizada en condiciones muy especiales (países insolventes). Esta postura evitaría dañar la credibilidad de un país deudor en el mercado monetario internacional y no impediría nuevos ingresos de capital para su desarrollo económico.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Cfr: OXFAM Internacional, op. cit., pp.2-3.

<sup>68</sup> Martin Khor. "La Resistencia del Norte a una Solución de la Deuda", en: *Tercer Mundo Económico*, Vol.1 No. 58 Montevideo, Uruguay, 15-28 febrero 1995.

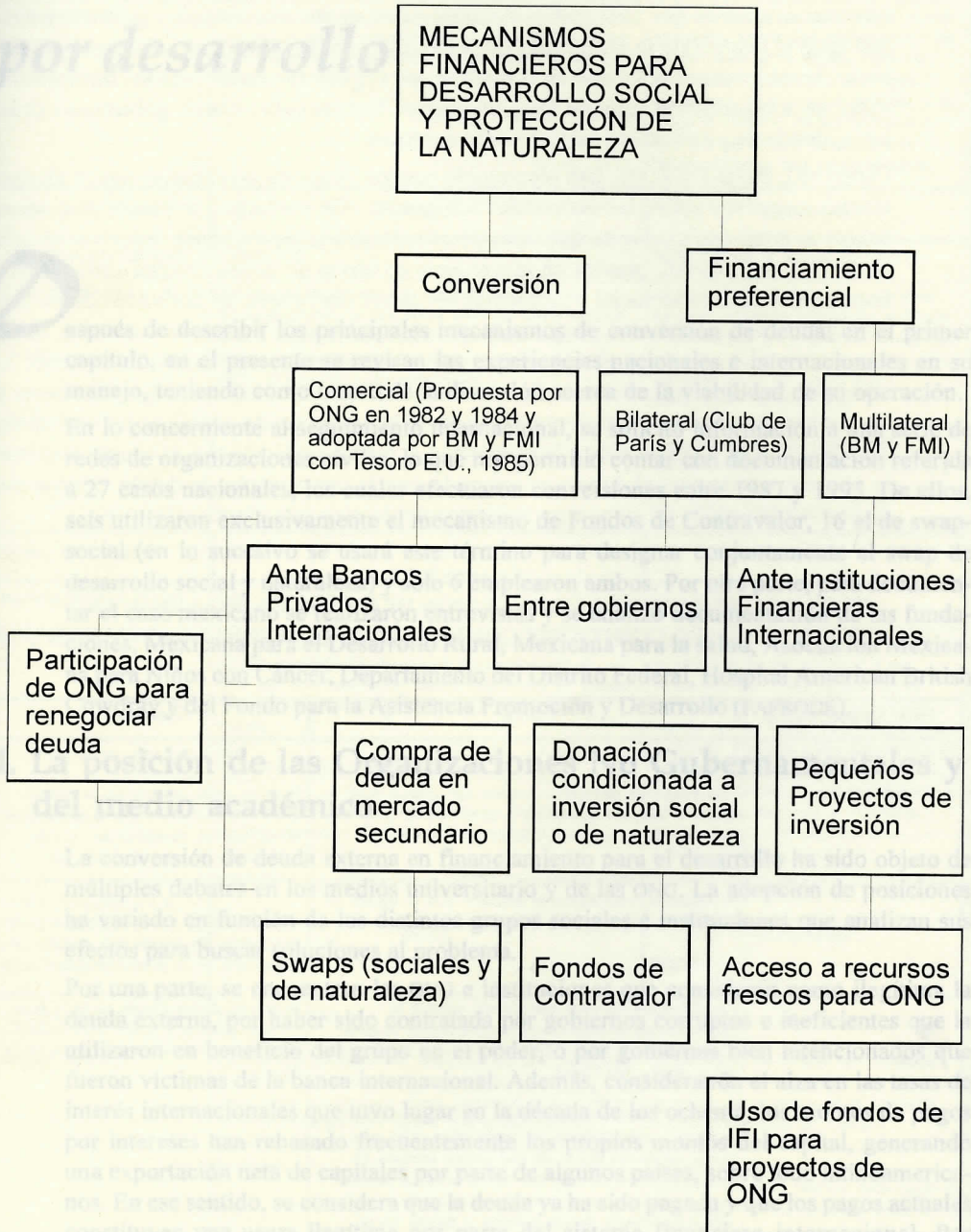
<sup>69</sup> Chin Oy Sim. "Comité de la crisis: el tercer mundo reclama un enfoque global", en: *Tercer Mundo Económico*, Vol. 1, No. 53, Montevideo, Uruguay, 1a. quincena noviembre 1984.

**Esquema 3**  
**EVOLUCIÓN POLÍTICA DE LA CONVERSIÓN DE DEUDA Y FINANCIAMIENTO**  
**PREFERENCIAL PARA DESARROLLO Y NATURALEZA**





**Esquema 4**  
**CONVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO PREFERENCIAL**  
**POR TIPO DE DEUDA Y ACREEDOR**



# *Experiencias internacionales y nacionales en conversión de deuda por desarrollo*

**D**espués de describir los principales mecanismos de conversión de deuda; en el primer capítulo, en el presente se revisan las experiencias nacionales e internacionales en su manejo, teniendo como marco de la discusión acerca de la viabilidad de su operación.

En lo concerniente al seguimiento internacional, se solicitó información a una serie de redes de organizaciones civiles, lo que nos permitió contar con documentación referida a 27 casos nacionales, los cuales efectuaron conversiones entre 1987 y 1995. De ellos, seis utilizaron exclusivamente el mecanismo de Fondos de Contravalor, 16 el de swap-social (en lo sucesivo se usará este término para designar conjuntamente al swap de desarrollo social y naturaleza) y sólo 6 emplearon ambos. Por otra parte, para documentar el caso mexicano se realizaron entrevistas y se analizó documentación de las fundaciones, Mexicana para el Desarrollo Rural, Mexicana para la salud, Asociación Mexicana para Niños con Cáncer, Departamento del Distrito Federal, Hospital American British Cowdray y del Fondo para la Asistencia Promoción y Desarrollo (FAPRODE).

## **1. La posición de las Organizaciones No Gubernamentales y del medio académico**

La conversión de deuda externa en financiamiento para el desarrollo ha sido objeto de múltiples debates en los medios universitario y de las ONG. La adopción de posiciones ha variado en función de los distintos grupos sociales e instituciones que analizan sus efectos para buscar soluciones al problema.

Por una parte, se encuentran las ONG e instituciones que consideran como ilegítima la deuda externa, por haber sido contratada por gobiernos corruptos e ineficientes que la utilizaron en beneficio del grupo en el poder, o por gobiernos bien intencionados que fueron víctimas de la banca internacional. Además, considerando el alza en las tasas de interés internacionales que tuvo lugar en la década de los ochenta, los montos de pagos por intereses han rebasado frecuentemente los propios montos del capital, generando una exportación neta de capitales por parte de algunos países, sobre todo latinoamericanos. En ese sentido, se considera que la deuda ya ha sido pagada y que los pagos actuales constituyen una usura ilegítima por parte del sistema financiero internacional. Por



consiguiente, dicha deuda no debe ser pagada bajo ningún esquema, por lo que los swaps validan una situación injusta.

Se debe considerar que los swaps permiten paliar en el corto plazo la crisis de la deuda, aunque no resuelven la problemática de su recurrencia en el largo plazo. Otra crítica a este mecanismo es que obstaculiza la autodeterminación económica y política, puesto que cede el control de la protección de la naturaleza a organizaciones foráneas. Al respecto, la soberanía se mantiene en la medida que el gobierno establezca los lineamientos sobre las transacciones, aunque éstas involucren bancos comerciales, gobiernos extranjeros, deudores y ONG tanto locales como externas.

Otras ONG, como FAPRODE, han reconocido que los swaps de inversiones tienen algunos efectos negativos sobre las economías nacionales. Sin embargo, se piensa distinto en cuanto al swap-social, puesto que lejos de orientarse a la especulación o derivar en concentración del ingreso, plantea un mecanismo de alivio de deuda externa simultáneo al impulso del desarrollo social y ambiental, mediante los beneficios derivados de los propios intercambios. En este caso, no se afecta la soberanía porque los usuarios de los recursos y los tomadores de decisiones son directamente organismos nacionales. La incidencia sobre la inflación es ínfima, dada la baja emisión monetaria que representa y, en cambio, repercute directamente en favor de la organización social de las comunidades, como en su nivel de vida y la protección al medio ambiente. En el cuadro siguiente se resume, por temas, el debate relacionado con la negociación de deuda externa mediante su conversión en swaps, particularmente del tipo que plantean las ONG.

**Cuadro 2**  
**PROS Y CONTRAS DE LA CONVERSIÓN DE DEUDA EN DESARROLLO**  
**MEDIANTE SWAPS, CONFORME CON LAS ONG Y EL MEDIO ACADÉMICO**

TEMA: DESARROLLO	PROS	CONTRAS
AUTOR/INSTITUCIÓN:	WORLD COUNCIL OF CHURCHES	GEORGE ANN PORTER
ARGUMENTOS:	<p>Los swaps de desarrollo pueden ser usados para forzar a algunos gobiernos a implementar proyectos que realmente benefician a los pobres.</p> <p>A través de este mecanismo bancos y gobiernos acreedores implícitamente admiten que la deuda no puede ser pagada a su valor nominal.</p> <p>FAPRODE</p> <p>La utilización de este mecanismo implica la reducción de la deuda; misma que estará dirigida directamente al apoyo de quienes soportan el peso de la deuda: las bases.</p> <p>No es lo mismo perdonar parte de la deuda de un gobierno, que redimirla en condiciones tales que quien recibe los frutos de esa deuda saldada es directamente el pueblo; por tanto, el swap resulta ser un mecanismo muy noble, al cancelar simultáneamente deuda externa y deuda social.</p>	<p>Podrían estar apoyando proyectos que minan el desarrollo autosostenido de los países deudores en vez de estimularlo, lo que afectaría su credibilidad.</p> <p>Implícitamente estarían apoyando los programas de ajuste estructural impuestos en el primer mundo.</p> <p>Al apoyar estos swaps se reduce la presión política y moral para buscar mejores soluciones al problema de la deuda.</p>

TEMA: LEGITIMIDAD	PROS	CONTRAS
AUTOR/INSTITUCIÓN:	WORLD COUNCIL OF CHURCHES	WORLD COUNCIL OF CHURCHES Y CHRISTIANITY AND CRISIS
ARGUMENTOS:	Un rechazo de las ONG a participar en estos esquemas puede ser utilizado para acusarlas de no estar realmente interesadas en la reducción de la deuda.	La participación de las ONG se puede interpretar como una legitimización de los términos de la deuda, pues se estaría participando en el sistema inequitativo que propició la crisis y se elude la cuestión de los términos en que fue contratada originalmente y las condiciones que la aumentaron.
TEMA: SOBERANÍA	PROS	CONTRAS
AUTOR/INSTITUCIÓN:	FAPRODE	ABID ASLAM Y MULU KETSELA
ARGUMENTOS:	No hay "compra" del país, ni por parte de las transnacionales, ni por otros. Son las ONG locales y sus bases las que utilizan ese dinero según sus fines y proyectos. No se vende a nadie nada del país, ni hay "invasión extranjera".	A través de los swaps de naturaleza se está cediendo soberanía territorial y económica a los grupos ecologistas que de esta forma terminan apoyando los programas de ajuste y la penetración de empresas transnacionales; al mismo tiempo las organizaciones nacionales son excluidas de la toma de decisiones y de la búsqueda de nuevos esquemas apropiados para éstas.
TEMA: EFICIENCIA	PROS	CONTRAS
AUTOR/INSTITUCIÓN:	CECILIA ROCHA	FAPRODE
ARGUMENTOS:	Se debe ser pragmático respecto a este tipo de swaps y aceptarlos no por el mecanismo en sí, sino por sus resultados, como una forma de buscar nuevas alternativas para reducir el peso de la deuda.  UK DEBT CRISIS NETWORK  Se maximiza la influencia sobre las políticas gubernamentales de desarrollo o ambientales.	La realización del swap, está sujeta a la voluntad de las partes y a las circunstancias coyunturales de la economía de cada país, por lo que resulta ser un mecanismo limitado en el tiempo y sujeto a la coincidencia de voluntades, de donantes, de buenos proyectos de desarrollo social; al precio de la deuda en el mercado secundario y a la voluntad del gobierno del país deudor.
TEMA: VALOR DE LA DEUDA EN EL MERCADO SECUNDARIO	PROS	CONTRAS
AUTOR/INSTITUCIÓN:	ROBERT DEVLIN	ROBERT DEVLIN
ARGUMENTO:	Los bancos privados se deshacen de una parte de su cartera en el mercado secundario con un descuento significativo. Esto beneficia a las ONG ya que obtienen más dinero que el inicialmente invertido en las operaciones de recompra en dicho mercado.	El problema de realizar una operación de este tipo se deriva de que cuando el precio de la deuda en el mercado secundario refleja de manera razonable la probabilidad de que el servicio se cumpla, en las operaciones para realizar este canje el país paga más de lo que el pagaré vale.



TEMA: IMPLICACIONES FINANCIERAS	PROS	CONTRAS
<b>AUTOR/INSTITUCIÓN:</b>	DEBT FOR DEVELOPMENT COALITION INC	UK DEBT CRISIS NETWORK
<b>ARGUMENTOS:</b>	<p>Los swaps de desarrollo generalmente involucran cantidades relativamente pequeñas de dinero por lo que tienen un modesto impacto en el circulante y en la tasa de inflación; tampoco requieren que el gobierno aumente en gran medida sus ingresos o tenga significativos déficit financieros.</p> <p>WORLD COUNCIL OF CHURCHES</p> <p>Los swaps de desarrollo y de naturaleza reducen la salida de divisas propiciando una ayuda a la carga de la deuda.</p> <p>FAPRODE</p> <p>El donativo extranjero a la ONG, en estricto sentido no equivale a un pasivo nacional, ni acarrea futuras fugas de capital, vía salidas de utilidades generadas por la inversión extranjera.</p> <p>La operación no resulta inflacionaria, por dos razones: primera, debido a los bajos niveles financieros a los que se mantiene; segunda, porque el gobierno mantiene estas autorizaciones en rangos o "techos" circunscritos a un equilibrio de sus finanzas públicas.</p>	<p>La emisión de más moneda puede aumentar la inflación y deteriorar las inversiones locales.</p> <p>Las ONG son relativamente inexpertas en los mercados financieros por lo que se deben cuidar de pérdidas innecesarias por especulación de los corredores con el valor real de la deuda.</p> <p>FAPRODE (síntesis de la oposición mexicana)</p> <p>El swap no cancela sino intercambia pasivos excepto en el caso de compra por nacionales.</p> <p>No trae divisas al país sino presenta una deuda al banco central.</p> <p>Puede reducir la entrada de divisas si financia una inversión que iba a realizarse de cualquier forma o no se impide el "efecto bicicleta".</p> <p>Aumenta los requerimientos de endeudamiento interno para contrarrestar el posible impacto inflacionario.</p>
<b>TEMA: ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS</b>	<b>PROS</b>	<b>CONTRAS</b>
<b>AUTOR/INSTITUCIÓN:</b>	UK DEBT CRISIS NETWORK	UK DEBT CRISIS NETWORK
<b>ARGUMENTOS:</b>	<p>Se puede hacer una distinción entre fondos para financiar programas de largo plazo y el uso de dinero para grandes erogaciones únicas. Dichas distinciones se harían dependiendo de circunstancias particulares para que no se tomara como una distorsión de programas.</p>	<p>Los países deudores no siempre cuentan con sistemas eficientes para hacer las conversiones; si éstas se llevan demasiado tiempo, a veces ya no son aplicables los programas si se trata de alguna emergencia.</p> <p>Cuando hay inflación alta los fondos pueden verse disminuidos antes de que sea posible su desembolso.</p>

TEMA: CONSECUENCIAS OPERATIVAS	PROS	CONTRAS
<b>AUTOR/INSTITUCIÓN:</b>	UK DEBT CRISIS NETWORK	UK DEBT CRISIS NETWORK
<b>ARGUMENTOS:</b>	<p>Se maximizan los fondos ; se dispone de una mayor cantidad de dinero tanto para las organizaciones externas como para las locales.</p> <p>Se extienden las áreas de actividad hacia nuevos proyectos.</p> <p>Se pueden aumentar las fuentes de fondos cuando más ONG se sienten estimuladas a aprender los mecanismos de conversión.</p> <p>WORLD COUNCIL OF CHURCHES</p> <p>El uso de ellos aumenta la cantidad de dinero disponible de donadores para receptores; se puede hacer más con la misma cantidad de dinero.</p>	<p>Los grandes desembolsos pueden presentar problemas logísticos tanto para los donadores como para las organizaciones receptoras ; de igual forma pueden generar distorsiones en los programas geográficos o sectoriales de las ONG.</p> <p>WORLD COUNCIL OF CHURCHES</p> <p>El uso de swaps por dichas organizaciones puede llevar consigo mayor burocracia y administración.</p>
<b>TEMA: CONTROL GUBERNAMENTAL</b>	PROS	CONTRAS
<b>AUTOR/INSTITUCIÓN:</b>	UK DEBT CRISIS NETWORK	UK DEBT CRISIS NETWORK
<b>ARGUMENTOS:</b>	<p>La experiencia demuestra que los gobiernos de los países deudores son generalmente más generosos para ofrecer una mayor proporción del valor nominal de la deuda cuando se trata de swaps de desarrollo o de naturaleza.</p> <p>DEBT FOR DEVELOPMENT COALITION INC</p> <p>El gobierno puede administrar y controlar las cantidades de dinero que entrarán en circulación de forma que las medidas sean consistentes con sus metas macroeconómicas.</p> <p>FAPRODE</p> <p>La utilización del swap, debe considerarse como un reconocimiento del gobierno a la labor de las ONG, y como una contraparte del mismo a los apoyos internacionales.</p>	<p>Puede generar controversia en la aplicación de programas o propiciar que el gobierno se abstenga o arrepienta de acciones no señaladas específicamente.</p> <p>La aplicación de fondos puede estar sujeta a supervisión gubernamental para evitar la entrada y salida de capitales, lucrativo proceso que acompaña a las conversiones de deuda.</p>



## 2. Experiencias internacionales

En una primera sección se tratarán las magnitudes de diversos mecanismos de reducción de deuda: Fondos de Contravalor, swaps de conservación de naturaleza y swaps sociales; la segunda se referirá al papel de los agentes involucrados; y en la tercera se hará un seguimiento de los casos nacionales estudiados.

Las estadísticas que se presentan han sido obtenidas de documentación puntual sobre cada uno de los casos nacionales. Por consiguiente, no necesariamente se encuentran registradas todas las operaciones de conversión efectuadas en los países analizados y los agregados sólo pueden asumirse a título indicativo.<sup>70</sup> Los Fondos de Contravalor se refieren a las negociaciones realizadas bajo la facilidad de reducción de deuda con Suiza y a otras operaciones similares independientes: Bolivia efectuó una con Estados Unidos por 20 md, Filipinas y Sudán recibieron donaciones por 0.25 md y 3.3 md, respectivamente.

### A. Áreas de atención y beneficiarios

Para el periodo 1987-1995 los Fondos de Contravalor y donaciones (excluyendo swaps) sumaron 1,128.5 md, equivalentes al 53% del total de reducción de deuda. Sin embargo, sólo 200.5 md (17.8% de los recursos captados por este mecanismo) se transformaron en proyectos de desarrollo social y conservación de la naturaleza. Los Fondos se destinaron, según los casos, solamente a desarrollo social (Costa de Marfil, Filipinas, Jordania, Senegal, Sudán, Tanzania y Zambia), o de manera conjunta a desarrollo social y medio ambiente (Bolivia, Honduras, Ecuador, Egipto y Perú). No se registraron experiencias de Fondos destinados exclusivamente a conservación de la naturaleza. Un aspecto sobresaliente es que todos los países latinoamericanos involucrados en estos mecanismos recurrieron a ambos y que, a diferencia de lo planteado a nivel discursivo, no sólo se beneficiaron con este esquema los países clasificados por el BM como de menor desarrollo relativo, sino también Ecuador y Perú, que están considerados como de "ingreso mediano". A manera de hipótesis, la incorporación de países para los cuales no se diseñó

<sup>70</sup> Lo anterior implica que no existe una correspondencia exacta entre los montos de las operaciones registradas en los cuadros estadísticos que se presentan en esta sección y los descritos en la recopilación de mecanismos específicos para cada uno de los casos estudiados. Por ejemplo, existe información para la que se contó con el monto global de una operación de *swap*, para periodos multianuales, pero no su desagregación anual; en otros casos, se obtuvo sólo información estadística a partir de fuentes internacionales (como las *World Debt Tables* del BM), pero no la explicación pormenorizada de la implementación de las conversiones en cada país. En otros casos, se consiguió información puntual de operaciones específicas que pudo ser capturada y analizada de manera amplia. Cada vez que se obtuvo información precisa de una operación particular, referente a negociaciones distintas de las registradas en fuentes que concentran diversos casos, dicha información se agregó al acervo de experiencias de swaps y Fondos de Contravalor recopilados para este estudio. Los tabulados expresan el conjunto de las operaciones que constituyeron dicho acervo, en tanto que el seguimiento de casos nacionales se refiere sólo a las referencias en que se encontraron descripciones puntuales. Por consiguiente, se trata de un primer acercamiento al conjunto de las experiencias internacionales a partir de fuentes diversas y heterogéneas y no de una base de datos pormenorizada de todas las conversiones de deuda por desarrollo social efectuadas en los 27 países considerados. Para ello sería necesaria la existencia de una organización internacional a la que le reportaran información común y estandarizada de todas las operaciones de este tipo. Al no existir tal instancia, no es posible asegurar una presentación integral y homogénea de la información a nivel internacional.



este mecanismo puede deberse a que, además del nivel de desarrollo relativo del eventual beneficiario, se consideraron otros factores como sus condiciones económico-financieras y sus experiencias en renegociación de deuda —especialmente de carácter bilateral—, ya que estos fondos formaron parte de los acuerdos de reducción de este tipo.

Los compromisos de inversión derivados de las negociaciones de Fondos de Contravalor han dado resultados muy diversos entre los países considerados. La mayor proporción invertida en desarrollo social y conservación fue negociada en Egipto, donde una condonación de 100 md dio lugar a una inversión en moneda local equivalente a 60 md. En cambio, en el caso de Sudán se condonaron 59.3 md por una inversión de sólo 3.3 md (5.6% del valor nominal de la deuda).

Para el mismo periodo de análisis, los swaps (sociales y de naturaleza) sumaron 999 md, equivalentes a 47% del total de reducción de deuda mediante los mecanismos estudiados. Del monto de deuda descontada, 41.1% logró transformarse en recursos frescos para financiar proyectos sociales y de naturaleza.<sup>71</sup> A diferencia de lo ocurrido con los Fondos de Contravalor, en este caso sí se emplearon recursos exclusivamente para preservación del medio ambiente: casi la mitad de los países que recurrieron a los swaps (Argentina, Brasil Colombia, Guatemala, Panamá, Polonia y República Dominicana) lo utilizaron especialmente para este fin, en tanto que Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Ghana, Jamaica, Madagascar, Nigeria y Zambia los emplearon además para desarrollo social. En el caso de Chile cabe señalar que, a pesar de haber realizado swaps sociales, no registró el monto de sus transacciones, por lo que los cálculos presentados en esta sección no incluyen dicha experiencia. En conjunto, se redujo deuda por 465.5 md en swaps de naturaleza, lo que derivó en alrededor de 338 md de recursos liberados.<sup>72</sup> Lo anterior significa un monto equivalente a 16% de la reducción total de deuda y a casi una tercera parte de los recursos totales liberados. En este mismo periodo, Chile, Kenia, Senegal y Tanzania dirigieron sus operaciones de swaps exclusivamente a desarrollo social. Los tres últimos países se desendeudaron por 47.9 md, equivalente a 9% del total obtenido por las conversiones en cuestión y a 19.2% de los recursos liberados (para Chile no hubo información disponible).

En promedio, el costo de la recompra de deuda externa para swaps sociales y de naturaleza ha sido de 38.3% y la proporción del valor nominal utilizada para tales fines de 72.7%.<sup>73</sup> Sin embargo, tales proporciones varían significativamente entre países. Bolivia compró deuda en su primer swap de naturaleza por 11% de su valor nominal en tanto que Brasil y Jamaica lo hicieron a niveles cercanos al 50%.

<sup>71</sup> Para obtener la proporción de los recursos liberados para financiar este tipo de proyectos, se sumaron los registros de los casos en que hubo información disponible tanto para los montos de reducción de deuda como de recursos liberados (se excluyeron de la suma los países en que el monto de recursos obtenidos fue indeterminado, en virtud de tratarse de programas de largo plazo en que los recursos no habían sido liberados —obtenidos— al momento en que se dispuso de la información). Bajo tal criterio, las reducciones de deuda mediante swaps sociales y de naturaleza ascendieron a 420.3 md, en tanto que los recursos obtenidos por dichas reducciones ascendieron a 172.6 md ( $172.6 / 420.3 = 41.1\%$ ).

<sup>72</sup> Para el cálculo de los 338 md se aplicó a los 465 md negociados en swaps de naturaleza el 72.7% de los recursos obtenidos como proporción del valor nominal.

<sup>73</sup> El 38.3% se obtiene del promedio de los porcentajes de costos de compra de swaps en relación al valor nominal total de las operaciones efectuadas por cada país.



**Cuadro 3**

**OPERACIONES DE CONVERSIÓN DE DEUDA POR PAÍS, SEGÚN MECANISMO DE CANJE Y TIPO DE OPERACIÓN, 1987-1995**

(miles de dólares corrientes)

PAÍS	FONDOS CONTRAVALOR *			SWAPS				Reducción Deuda	Total Recursos Obtenidos
	Social	So&Na	Recursos Obtenidos	Naturaleza	Social	Precio compra	Recursos Obtenidos		
Argentina				60,000 (1)		ND	ND	60,000	ND
Bolivia		407,400	23,867	12,150	47,792	7,774	14,480	467,342	38,347
Brasil				100,000 (2)		40,000	ND	100,000	ND
Colombia				41,600 (3)		ND		41,600	ND
Costa de Marfil	241,333		33,800					241,333	33,800
Costa Rica				79,854	15,000	ND	42,873	94,854	42,873
Chile					ND			ND	ND
Ecuador		40,200	10,067	20,000	155,000 (4)	ND	ND	215,200	10,067
Egipto		100,000	60,000					100,000	60,000
Filipinas	28,267		14,133	30,164	91,962 (5)	ND	ND	150,393	14,133
Ghana				1,000	1,000	500	500	2,000	500
Guatemala				1,434		1,275	1,424	1,434	1,424
Honduras		42,200	8,467					42,200	8,467
Jamaica				437	4,000	2,300	4,437	4,437	4,437
Jordania	23,467		6,333					23,467	6,333
Kenia					10,347	7,532	10,347	10,347	10,347
Madagascar				6,358	9,200	6,880	15,040	15,558	15,040
Nigeria				150	2,556	1,271	2,102	2,706	2,102
Panamá				30,000		7,500	30,000	30,000	30,000
Perú		130,800	32,667					130,800	32,667
Polonia				50		11	50	50	50
República Dominicana				80,000 (6)		ND	ND	80,000	ND
Senegal	15,267		3,067		24,000	6,000	10,992	39,267	14,059
Sudán	59,356		3,322					59,356	3,322

PAÍS	FONDOS CONTRAVALOR *			SWAPS				Reducción	Total
	Social	So&Na	Recursos Obtenidos	Naturaleza	Social	Precio compra	Recursos Obtenidos	Deuda	Recursos Obtenidos
Tanzania	22,200		3,333		13,554	4,356	11,751	35,754	15,084
Zambia	18,000		1,467	2,270	159,124	18,046	28,618	179,394	30,085
TOTAL	407,890	720,600	200,523	465,467	533,535			2,127,497	

Notas: En la fuente original, los datos de Fondos de Contravalor se presentan en francos suizos. Para la elaboración del presente tabulado se estimó una paridad de 1.5 francos suizos por dólar.

(1) Fuente de financiamiento de largo plazo, a cancelarse en 30 años.

(2) Programa de conversiones por 100 md anuales.

(3) En este caso el swap no opera sobre el principal sino sobre los intereses generados. No se dispone de información sobre el monto del capital a partir del cual se generaron tales intereses.

(4) Ampliación del programa de conversiones de 50 a 150 md en 1990.

(5) Asignación de 90 md para swaps sociales en 1990.

(6) Aprobación de un programa de conversiones de deuda por naturaleza por 80 md en 1990.

So&Na = Fondos de Contravalor que incluyen inversión social y de conservación de la naturaleza

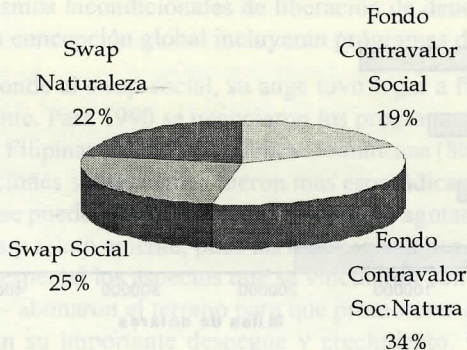
Reducción Deuda = Generada por swaps y Fondos de Contravalor

Total Recursos Obtenidos = Para inversión social y de naturaleza derivados de swaps y Fondos de Contravalor

Fuente: Anexo 3

\* Incluye donaciones

**Gráfica 1. REDUCCIÓN DE DEUDA POR TIPO DE MECANISMO**

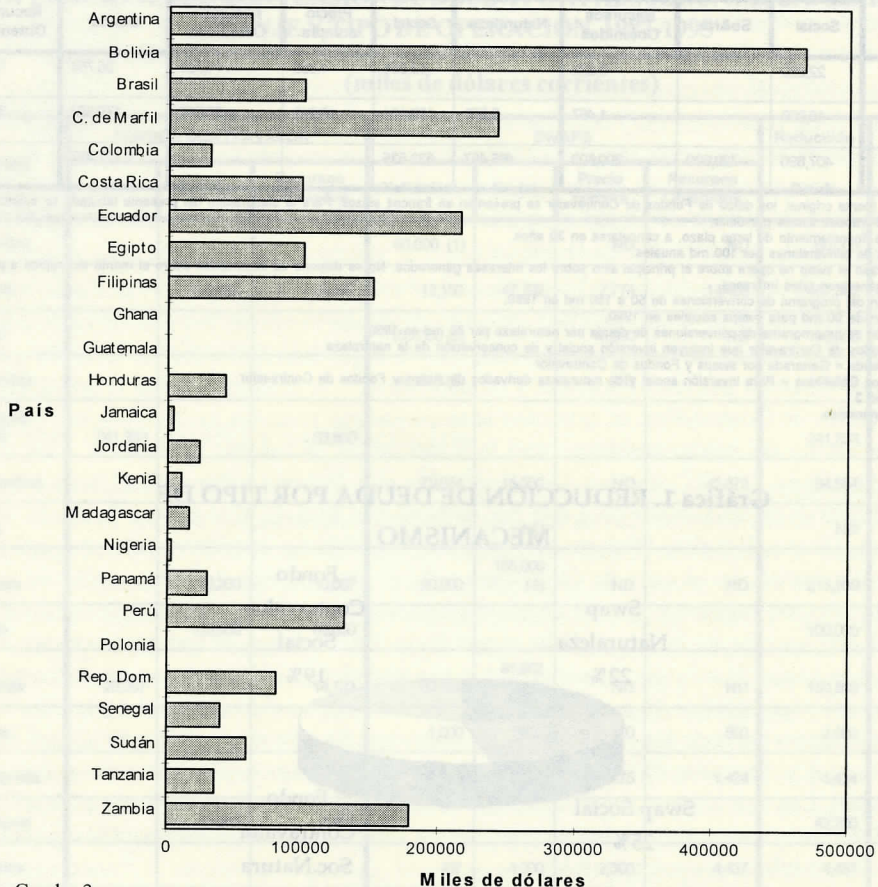


Fuente: Cuadro 3

Los únicos países que han accedido tanto a Fondos de Contravalor sociales y de naturaleza, como a swaps de ambos tipos son Bolivia y Ecuador, lo que se refleja en el gran peso que tienen en la reducción de deuda: (475.1 md y 215.2 md, respectivamente). El país que más ha aprovechado los mecanismos de conversión es Bolivia, cuyas operaciones de reducción de deuda (valor nominal) equivalen a casi una cuarta parte del total internacional. En orden de importancia le siguen Costa de Marfil y Ecuador. En suma, estos tres países obtuvieron 44% de la reducción o anulación de deuda del conjunto de los países estudiados.



**Gráfica 2. CONVERSIONES DE DEUDA NEGOCIADAS POR PAÍS, 1987-1995 (SWAPS y FONDOS DE CONTRAVALOR)**



Fuente: Cuadro 3

La evolución de los Fondos de Contravalor indica un crecimiento en 1991, que los llevó a un nivel record de 380 md. No obstante, en 1992 cayeron abruptamente, para repuntar nuevamente los dos años siguientes. En 1995 registraron una caída anual de 60%, que los llevó a alcanzar sólo un tercio del valor máximo logrado en los años de vigencia de este mecanismo. En cuanto al ritmo temporal y efectos de su utilización, destacan los siguientes aspectos:

- Un restringido uso inicial debido a que primero se planteó la utilización de transacciones netamente financieras para la conversión de deuda. Sin embargo, en el caso de los países de bajos ingresos y altamente endeudados, hubo varios obstáculos para su realización (ver parte de deuda bilateral). Debido a estas limitantes se buscó un mecanismo más adecuado para sus características.
- El año de mayor crecimiento (1991) se enmarca dentro de la aplicación de los “Términos de Houston”, ya que en dichos acuerdos se contempló que los países benefactores

efectuaron condonaciones. Sin embargo, este mecanismo se ha limitado a unas cuantas operaciones con algunos países como Suiza y Estados Unidos. Destaca que la negociación Bolivia-Estados Unidos para condonar deuda bilateral está fundamentada tanto en la “Iniciativa para las Américas” como en los términos ya mencionados.

- El periodo de mayor utilización de este mecanismo también coincide con la temporalidad otorgada por el Club de París para los “Términos de Houston”. A partir de 1994, ese grupo de países plantea los “Términos de Nápoles”, cuyos criterios de elegibilidad dejan fuera de sus beneficios a varios países severamente endeudados.
- Cabe la hipótesis de que este mecanismo, al estar supeditado a la disposición de los países acreedores, ha sido todavía poco extendido.<sup>74</sup>
- A pesar de cancelar un monto importante de deuda, los fondos no llegan a cambiar los coeficientes de endeudamiento de dichos países y generan un volumen muy reducido de recursos para el financiamiento de proyectos sociales. Se puede aventurar la hipótesis de que estos fondos serían más atractivos en países llamados de ingresos medianos, en los que las expectativas y posibilidades de pago de la deuda externa son mayores. Así, este mecanismo encuentra terrenos más fértiles para desarrollarse que en los desiertos financieros incultivables de los países de bajos ingresos: insolencias financieras de largo plazo, donde de trasfondo parece que opera la premisa: “de lo perdido lo que aparezca”. En este caso, un tratamiento más lógico y humanitario sería buscar mecanismos incondicionales de liberación de deuda para los países más pobres, que en su concepción global incluyeran programas de desarrollo social.

En lo que corresponde al swap-social, su auge tuvo lugar a fines de la década pasada e inicios de la presente. Para 1990 se negociaron los programas de reducción de deuda de Ecuador (150 md), Filipinas (90 md), República Dominicana (80 md), y en 1991 Brasil (100 md). Las negociaciones subsecuentes fueron más esporádicas y por montos menores, lo que en apariencia se puede interpretar como un relativo agotamiento de este mecanismo. Sólo en apariencia y relativamente, pues las renegociaciones de la deuda externa de los años ochenta –en especial los aspectos que se vincularon con la promoción del llamado swap de negocios– abonaron el terreno para que promotores e intermediarios del swap-social favorecieran su importante despegue y crecimiento. Una vez concluidos estos procesos, mientras los swap de negocios prácticamente desaparecen de la escena financiera, el swap-social continúa funcionando; en términos relativos se “estabiliza” y podemos aventurar que encuentra su nivel (ver cuadro 4).

El crecimiento y relativa consolidación del swap-social no ha dejado de presentar algunos escollos; uno de los principales estuvo dado por su desarrollo complementario y paralelo al swap-negocios, que lo encadenó y jaló a la corriente de sus críticas.

En este marco, otros rasgos importantes del swap-social son los siguientes:

- Ha demostrado –lo cual es por demás lógico– ser un mecanismo prácticamente utilizable por los llamados países de ingreso mediano. Incluyendo a México en el cálculo para el periodo 1987-1995, alrededor de 83% de las conversiones las han realizado estos países.

<sup>74</sup> Por otro lado, a pesar de que los fondos se plantearon para reducir tanto deuda comercial como bilateral, no existe información sobre su utilización para comprar deuda comercial ni multilateral más que la derivada de la reunión anual FMI/BM de 1996.



- Ha demostrado que su utilización no está plenamente determinada por el valor que alcanza la deuda externa (léase bonos) en el mercado secundario. Algunas razones de ello son las siguientes:
  - El llamado mercado secundario no es un mercado libre.- es un mercado intervenido, en el que para efectos prácticos se requieren autorizaciones y/o avisos para acceder. El valor de la deuda en este mercado es más un referente de “estabilidad” o “confianza” económica de los países, que de la oferta y demanda por swap (social); una prueba de ello es que la mayor demanda por swap-social no se ha dado en los momentos en que el valor de la deuda en este mercado permita una mayor rentabilidad. Tampoco ha sido posible que algún país endeudado acuda libremente a este mercado para descontar deuda externa.
- La demanda por swap-social está también condicionada por hechos distintos al valor alcanzado por la deuda externa en el mercado secundario; estos eventos relacionados y en influencia recíproca son:
  - Capacidad negociadora y voluntad política.- la existencia de coyunturas económicas favorables son razones necesarias pero no suficientes para la realización rentable y exitosa del swap-social. También es importante que se combinen favorablemente la capacidad técnica y negociadora de los agentes involucrados con la voluntad política y el apoyo de los gobiernos vía política fiscal (sobre todo la de los países deudores).
  - Rentabilidad interna.- los límites económicos a las señales o incrementos en los valores positivos de la deuda externa en el mercado secundario también están dados por la rentabilidad del dinero en el mercado interno, medida por la tasa pasiva de interés aplicada al monto de la operación swap-social en el período de duración, más los descuentos fiscales. Mientras la rentabilidad interna sea menor al valor en que se adquirieron los bonos de deuda, hay viabilidad económica para seguir operando este mecanismo.
  - Disponibilidad de recursos financieros.- la disponibilidad de dinero de las ONG para la realización de swap-social, está determinada –aparte de lo descrito en los puntos anteriores– por cambiantes condiciones dependientes e independientes a ellas. Dependientes, como la experiencia alcanzada por estas organizaciones; las condiciones de vulnerabilidad económica y social del país; la capacidad de gestión y eficiencia técnica o administrativa de las mismas; el impacto social de sus proyectos, la calidad de los informes, los resultados de las evaluaciones y las facilidades fiscales; entre otras. Independientes, como la disponibilidad financiera nacional y de los países y organizaciones donantes; la adecuación y simpatía de las contrapartes a las políticas, objetivos y estrategias impuestas; y el nivel de desarrollo de la cultura de donación y algunos otros.
  - Presión social y ubicación de los mercados.- la importancia relativa que a nivel mundial han cobrado las llamadas ONG ha favorecido las condiciones para que, sobre todo organismos de Naciones Unidas, sirvan de “caja de resonancia” –aunque todavía muy pequeña– para que algunos gobiernos e instancias financieras acreedoras donen deuda externa y/o faciliten canjes rentables. Todo ello ha sido posible en el marco de dos supuestos todavía implícitos: i) que este discurso y prácticas aisladas y reducidas corran paralelos, es decir, que no “contaminen”



los acuerdos globales (bilaterales) de negociación y renegociación de la deuda externa; y ii) que los agentes involucrados entienden su acción en forma semejante a como la entienden los "filántropos" de Estados Unidos (la acción de donar con deducibilidad fiscal, sin cuestionar las causas fundamentales de la pobreza y con propaganda para destacar la imagen personal o de grupo del agente donante).

Con base en lo descrito, se puede afirmar que mejores condiciones del valor de la deuda externa en el mercado secundario reducen la propensión a utilizar el mecanismo del swap-social, pero no lo determinan.

En relación con este mecanismo, faltaría agregar lo siguiente:

- Los swap-social reducen menores cantidades de deuda que los Fondos de Contravalor, pero proporcionalmente se obtienen de ellos mayores recursos para financiar proyectos sociales o de naturaleza.
- A pesar de la Iniciativa para las Américas, existe poca información sobre las reducciones que ha habido por swap-social de deuda bilateral. Destaca sólo el caso de Colombia, que operó un swap de intereses sobre este tipo de deuda.

**Cuadro 4**  
**EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE CONTRAVALOR Y SWAP-SOCIAL (1987-1995),<sup>75</sup>**  
**(miles de dólares)**

Año	Fondos de contravalor			Swap-Social		
	Internacional			Internacional		
	Absoluto	Crecimiento	% Inversión	Absoluto	Crecimiento	Compra(*)
1987	0	0	0	1,650		27.5%
1988	0	0	0	50,400	2954.5%	19.5%
1989	6,265		9.3%	103,871	106%	15.9%
1990	7,023	12.1%	11.4%	348,623	235.6%	22.7%
1991	380,000	5310.8%	5.5%	147,285	(57.7%)	33.5%
1992	38,068	(90%)	3.2%	131,496	(10.7%)	36.4%
1993	254,317	568%	21.6%	103,669	(21.1%)	30.9%
1994	314,800	23.8%	15.4%	102,480	(1.1%)	12.6%
1995	128,267	(59.3%)	57.8%	ND	ND	ND

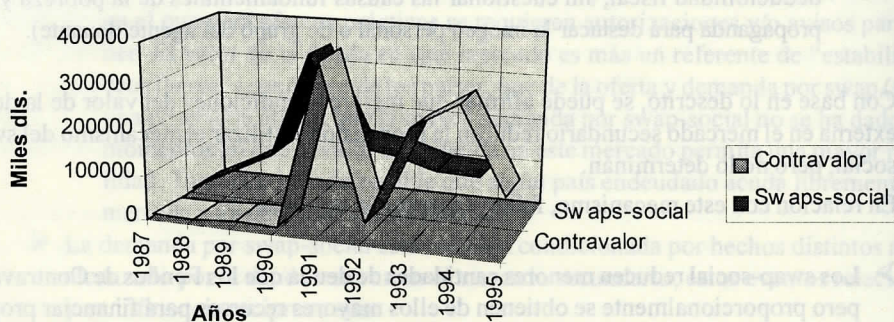
(\*) El precio de compra se obtuvo a partir de aquellos datos en los que se cuenta con el registro del valor nominal de la deuda y de su respectivo descuento. Los porcentajes de compra expresan el precio promedio de adquisición de los documentos en relación con su valor nominal.

Fuente: Anexo 3

<sup>75</sup> El BM reporta en su *World Debt Tables* de 1996 (Vol 1) un listado de swaps de desarrollo realizados entre 1991 y 1995. Sin embargo, la información no se encuentra desagregada a nivel anual, por lo que las cifras del presente cuadro suponen una distribución equitativa de los montos reportados entre los años comprendidos para los casos de Bolivia, Ghana, Kenia, Nigeria, Filipinas, Tanzania y Zambia.



**Gráfica 3. EVOLUCIÓN CANJES DE DEUDA 1987-1995**



Fuente: Cuadro 4

## B. Los agentes participantes

Los Fondos de Contravalor, los swaps sociales y los de naturaleza se diferencian no solamente por su mecánica de anulación o reducción de deuda o por el área de atención de los recursos, sino en el tipo de agentes involucrados en cada uno de los procesos.

En el caso de los Fondos de Contravalor con Suiza, dada su estructuración vía Comités y secretariados técnicos, existe una amplia participación de diversos sectores sociales. Al igual que en el resto de los mecanismos de conversión, participan los gobiernos, pero en este caso no son sólo entidades públicas de carácter financiero, sino autoridades de planificación, medio ambiente y desarrollo, entre otras.

En cuanto a las ONG, con excepción de Egipto, éstas se señalan explícitamente como beneficiarias directas de los recursos liberados por los Fondos. En la mayoría de los países estas organizaciones forman parte de la estructura institucional para el diseño de los proyectos.

Adicionalmente, en estos procedimientos no sólo participan gobiernos (suizo y de los países beneficiarios) y ONG nacionales e internacionales, sino también empresas privadas (Bolivia) y organizaciones internacionales de desarrollo como la UNICEF (Honduras y Egipto).

Además de los Fondos de Contravalor con Suiza, se han presentado otras experiencias de anulación de deuda por desarrollo, como en los casos de Bolivia, Filipinas y Sudán. El primero de estos países también obtuvo una condonación de deuda del gobierno de Estados Unidos, para financiar proyectos ambientales por 20 md en 10 años. En el caso de Filipinas, se apoyó la educación básica por 180,000 dls. y en Sudán se promovieron servicios básicos de agua, sanidad y salud por 3.3 md. En estos casos, los proyectos fueron logrados gracias a la intermediación de la UNICEF.

**Cuadro 5**  
**FONDOS DE CONTRAVALOR REALIZADOS**  
**BAJO LA FACILIDAD DE REDUCCIÓN DE DEUDA SUIZA**

PAÍS	Fecha acuerdo	ESTRUCTURA OPERACIONAL	ÁREAS DE ATENCIÓN	ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
Bolivia	2/04/93	Ministerio de Planeación y Coordinación Fondo Nacional del Medio Ambiente Fed. Boliviana de la Peq. y Med. Industria Coordinación Nacional de Redes	Protección del ambiente y promoción de microempresas	ONG Nacionales Empresas privadas
Honduras	28/09/93	Secretaría de Planificación Swiss Development Cooperation (COSUDE), UNICEF y Fed. de Org. Privadas (FOPRIDEH)	Agua y sanidad, Medio ambiente y recursos naturales y promoción de pequeñas industrias	ONG Nacionales Organizaciones del gobierno
Jordania	18/11/93	Ministerio de Finanzas Embajada Suiza en Amman	Promoción de exportación. Desarrollo social y económico Preservación de monumentos nacionales	ONG Nacionales Agencias multilaterales Organizaciones Gubernamentales
Tanzania	30/11/93	COSUDE en Daressalam Ministerio de Finanzas Comisión de Planificación	Alivio de la pobreza Salud, promoción de microempresas y del medio ambiente	ONG Nacionales Organizaciones Gubernamentales
Perú	17/12/93	Secretaría Ejecutiva, Min. de la Presidencia, COSUDE, FONCODES, PROFONAPE, DESCO	Infraestructura social Medio ambiente y naturaleza y promoción de microempresas	ONG nacionales Gobierno Empresas privadas
Zambia	29/01/94	Comisión nacional de desarrollo Ministerio de Finanzas Embajada Suiza en Harare 1 Representante Suizo independiente	Promoción de mujeres emprendedoras por medio de créditos blandos	Fideicomiso de mujeres y Unión de Iglesias de Zambia y ONG Agencias multilaterales
Costa De Marfil	14/06/94	3 Representantes de Ministerios Economía, Agricultura y Comercio 3 Representantes Suizos 3 Representes de organizaciones	Promoción de actividades agrícolas	ONG Nacionales Gobierno
Senegal	4/07/94	Representantes de distintos sectores económicos y de ONG	Ahorro y préstamos a microempresas	ONG Nacionales Organizaciones Gubernamentales
Ecuador	17/09/94	Ministerio de Finanzas, COTESU Comité de defensa del medio ambiente Representantes de distintos sectores	Desarrollo social Infraestructura y medio ambiente y capacitación vocacional	Organizaciones Gubernamentales ONG Nacionales



PAÍS	Fecha acuerdo	ESTRUCTURA OPERACIONAL	ÁREAS DE ATENCIÓN	ORGANIZACIONES PARTICIPANTES
Filipinas	11/08/95	Representantes de las mayores redes de ONG del país Departamento de Finanzas Embajada Suiza y Helvetas	Producción sustentable en pesca, agricultura, y pequeñas empresas	ONG Nacionales Organizaciones Privadas
Egipto	25/05/95	Ministerio de Cooperación Internacional Embajada Suiza en el Cairo UNICEF, Fondo social de Desarrollo Centro Nacional de Niñez y Maternidad	Generación de empleo Medio ambiente y naturaleza, servicios básicos	

Fuente: Blesse-Venitz, Jutta, et al. *The swiss debt reduction facility. A state of art.*, Berne, august, 1995.

En los swaps de naturaleza, se restringe la participación de diversos agentes. En la mayor parte de los casos se efectúan entre ONG internacionales y una autoridad financiera del sector público de los países beneficiarios. Algunas veces también se presenta un donador internacional de recursos, constituido generalmente por otra(s) ONG internacional(es), cuando se trata de deuda comercial, y por el gobierno de un país acreedor cuando se trata de deuda bilateral.

Sin embargo, es escasa la participación directa de las ONG de los países deudores en la definición de los swaps de naturaleza. De 26 experiencias registradas, sólo en cuatro se hace mención a alguna ONG de los países deudores (Argentina, Ecuador, Filipinas y República Dominicana).

La organización internacional que ha intervenido en el mayor número de conversiones es The World Wildlife Found (WWF), quien sugirió inicialmente la realización de swaps e intervino en nueve de las 26 operaciones; le siguen The Nature Conservancy, en cuatro swaps y Conservation International en tres.

Por lo que se refiere a la recurrencia de países, los más proclives a acudir a este mecanismo son Costa Rica y Ecuador. Al primero de ellos, su acceso le ha llevado a ser uno de los principales beneficiarios de este tipo de intercambios, aunque sus proyectos sean de corto plazo (programas anuales ejercidos). Por su parte en Ecuador, pese a haber efectuado varias operaciones, los montos han sido modestos en relación con otras experiencias nacionales (20 md).

Los mayores recursos ejercidos no corresponden a los países mencionados, ya que el volumen de deuda negociada por esta vía es poco significativo. En cambio, en Brasil y República Dominicana sólo se tiene documentada una experiencia para cada uno. En estos casos se trata de programas plurianuales (de largo plazo), que involucran montos mayores que los casos mencionados.

**Cuadro 6**  
**AGENTES PARTICIPANTES EN SWAPS DE NATURALEZA POR PAÍS**

Swaps Naturaleza	Donador	ONG Internacional	ONG Nacional	Agente Público
Argentina (1989)		The Nature Conservancy	Fundación Lorenzo Parodi y Fundación Neuroquén	Banco Nacional De Desarrollo
Bolivia (1987)	Fund. Frank Weeden	Conservation International		Gobierno, con financiamient parcial de la AID
Brasil (1987)		The Christian Children's Found		
Colombia (1992)	Estados Unidos			Gobierno
Costa Rica (1988)	Diversas Org. Europa y Estados Unidos	National Parks Fondation		
Costa Rica (1988)		Organizaciones holandesas		
Costa Rica (1989)		The Nature Conservancy		
Costa Rica (1989)		Suecia		
Costa Rica (1990)		World Wildlife Found		
Ecuador (1987)		Fundación Natura	ONG diversas	Junta Monetaria
Ecuador (1987)		World Wildlife Found		
Ecuador (1987)		Fundación Natura		
Ecuador (1987)		WWF, The Nature Conservan. y Missouri Botanical Garden		
Filipinas (1988)		World Wildlife Found	Hairbon	
Filipinas (1989)		World Wildlife Found		
Ghana (1991)		Debt for Development Coalition Conservation International y SI		
Guatemala (1991)		Conservation International/USAID		
Madagascar (1989) (1)		World Wildlife Found		Banco Central de Madagascar



Swaps Naturaleza	Donador	ONG Internacional	ONG Nacional	Agente Público
Madagascar (1990)		World Wildlife Found		Banco Central de Madagascar
Panamá		Conservation International		
Polonia		World Wildlife Found		
República Dominicana (1990)		The Nature Conservancy y The Conservancy Trust of Puerto Rico	PRONATURA	Junta Monetaria
Zambia (1989)		World Wildlife Found		

(1) Dos operaciones similares en el año.  
Fuente Anexo 3

Por último, los swaps de desarrollo social responden a iniciativas del sector público que, en general, se dirigen en favor de las ONG y son respaldadas por la intermediación de la UNICEF en la esfera financiera internacional. No obstante, las ONG no participan en la negociación de los proyectos. Posteriormente se analizará cómo el caso mexicano resulta inverso a este patrón, ya que la iniciativa proviene de la propia sociedad civil y es ella la que organiza la negociación de las operaciones.

### Cuadro 7 AGENTES PARTICIPANTES EN SWAPS DE DESARROLLO SOCIAL POR PAÍS

Swaps de Desarrollo Social	Agente Público
Bolivia (1993)	Gobierno (con UNICEF)
Chile( 1990)	Gobierno: prioridad a ONG internacionales en swaps
Costa Rica (1989)	Gobierno: Programa de conversión en favor de ONG
Ecuador	Gobierno (con UNICEF): Programa de conversión en favor de ONG
Jamaica (1993)	Gobierno (con UNICEF)
Filipinas	Gobierno: Subasta de derechos de conversión, con condiciones preferenciales para ONG (con UNICEF)
Madagascar	Gobierno (con UNICEF)
Nigeria	Gobierno
Senegal	Gobierno (con UNICEF)
Zambia	Gobierno (con UNICEF)

Fuentes:

UNICEF. *Debt for child development*, Nueva York, 1993.

Ketsela, Mulu. *Debt Conversion*, 1990.

World Bank. *World Debt Tables*, 1996.

## C. Seguimiento de operaciones de conversión de deuda

### Argentina

#### *Swap de naturaleza*

Dos fundaciones conservacionistas sin fines de lucro, Lorenzo Parodi y Neuroquén, con el apoyo de The Nature Conservancy de los Estados Unidos, presentaron una propuesta en 1989 al Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) para utilizar el mecanismo de conversión de títulos de la deuda externa por moneda local, para apoyar programas de ecología en diversas zonas del país. El BANADE autorizó una operación por 60 md para cancelarse a 30 años, lo que permite una fuente de financiamiento a largo plazo de 30 md para cada una de las fundaciones mencionadas.

Cada Fundación ofrece títulos de la deuda al BANADE, por montos mínimos de 100 mil dls., en un periodo de 24 meses a partir de la primera operación, hasta completar el monto máximo de 30 md en valor nominal. A cambio, el BANADE otorgará a las fundaciones recursos a largo plazo, provenientes únicamente de los intereses, que oscilarán entre un 30% y un 55% de la tasa vigente de los títulos de deuda externa al momento de la transacción.<sup>76</sup> Es decir, este mecanismo permite a las organizaciones efectuar una inversión y recibir a cambio una renta regular de largo plazo.

### Bolivia

#### *Swap de naturaleza*

Este país es pionero en canjes de deuda por naturaleza. En 1987, El grupo Conservation International adquirió en el mercado secundario deuda boliviana con valor nominal de 650,000 dls., a un precio de 100,000 dls. (cotización a 15 centavos). Ésta se intercambió por el compromiso del gobierno de integrar un fondo de 250,000 dls. (150,000 por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y el resto por el gobierno), y otorgar la posesión de 1,480,000 hectáreas para el manejo y protección de la Reserva de la Biosfera de Beni y zonas aledañas.<sup>77</sup>

Este swap desató la controversia sobre la titularidad del control de los recursos naturales y el desarrollo, manifestándose dos tipos de críticas: por una parte, se acusó a Conservation International de permitir la penetración de empresas transnacionales (algunas de ellas realizan sus actividades dentro de la reserva) y, por la otra, se planteó que este tipo de mecanismos benefició a la dictadura militar, en tanto que los indígenas de la zona quedaron excluidos de los recursos del área.<sup>78</sup>

Algunos temas que están en fase de discusión son los relacionados con los canjes de deuda relacionados con la defensa de tierras tribales y la lucha contra las drogas. En el primer caso, grupos indígenas han propuesto que los swaps-naturaleza incluyan el reconocimiento de los territorios que les pertenecen, sostienen que su estilo de vida constituye

<sup>76</sup> Pérez, Issac y Alvaro Umaña., *Mecanismos de Canje de Deuda Externa para Promover la Conservación y el Desarrollo Sustentable*, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Alajuela, Costa Rica, agosto 1992, p.11.

<sup>77</sup> Soria Galvarro, Carlos, "La experiencia boliviana", en: Angulo, Alfredo, *Conversiones de Deuda en Desarrollo*, CINEP, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993, p.75.

<sup>78</sup> Bolivia Bulletin, "Debt swap questioned", La Paz, Bolivia, septiembre, 1988.



una forma de desarrollo sustentable y pueden proteger el ambiente mejor que cualquier otro. En el segundo caso, se ha sugerido unir este mecanismo a los planes para combatir el comercio ilícito de drogas. Esto requeriría negociar un swap con suficiente valor para incentivar a los productores de coca del país a cambiar su producción por conservación del medio ambiente.<sup>79</sup>

#### *Fondos de Contravalor*

En 1991, Bolivia y Estados Unidos suscribieron un convenio para la reducción de 372 md a cambio de la emisión de un bono que reditúa 2 md durante 10 años destinados a financiar proyectos de protección ambiental por medio de la Secretaría General del Medio Ambiente y el Fondo Nacional del Medio Ambiente.<sup>80</sup> El objetivo de este programa fue promover el desarrollo de organismos de conservación de la naturaleza.

En 1993 se estableció el acuerdo de facilidad de reducción de deuda con Suiza, por 53.1 millones de francos suizos. El fondo es administrado por un comité integrado con representantes del Ministerio de Planificación y Coordinación, de la Organización Suiza de Desarrollo y Coordinación en La Paz, de la Federación Boliviana de Pequeñas y Medianas Industrias, de la red nacional de ONG y del Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA).

A febrero de 1995 el fondo comprometió 90% de los recursos disponibles para financiar 13 proyectos en beneficio de pequeñas empresas y conservación de los recursos naturales, todos ellos implementados por ONG e instituciones privadas.<sup>81</sup>

#### **Brasil**

##### *Swap de naturaleza*

En 1987 la organización The Christian Children's Fund utilizó swaps de desarrollo con un valor de 1 md al mes.<sup>82</sup> Hasta 1991 el gobierno brasileño fue renuente a la autorización de swaps de naturaleza. No fue sino a raíz de las presiones de ONG internacionales frente a la Cumbre de Río, que las autoridades brasileñas admitieron el ejercicio de este tipo de operaciones y la intervención de ONG nacionales en su implementación. De esta manera, se autorizó un programa de 100 md, los cuales fueron adquiridos a 40% de su valor nominal. Bajo dicho proyecto se ofreció una tasa de interés de 6% sobre el valor nominal, para financiar a largo plazo estas acciones.<sup>83</sup>

#### **Chile**

##### *Swap de desarrollo social*

A partir de 1990 fueron modificadas las regulaciones fiscales, dando preferencia a los swaps que promovieran sectores prioritarios y otorgando trato especial a las ONG internacionales que renunciaran a cualquier repatriación de capital y utilidades. Cabe mencionar que ONG internacionales participan en la operación directa de estos swaps, por lo que la

<sup>79</sup> Couto Soares, María Clara, op. cit., p.43.

<sup>80</sup> Soria Galvarro, Carlos, op. cit., p.79.

<sup>81</sup> Blesse-Venitz, Jutta, *The Swiss Debt Reduction Facility. A State of the Art*, Berne, august, 1995, p.9.

<sup>82</sup> Barton, Carol, "Debt swaps: New game in town", en: *Christianity and Crisis*, Vol. 48, No. 3, marzo 1988.

<sup>83</sup> Cfr. Ma. Clara Couto Soares, op. cit., p.14.



regulación mencionada impide la salida de divisas mediante este mecanismo. Éstas pudieron convertir hasta 200,000 dls. con algunas limitaciones.<sup>84</sup>

#### *Swap bilateral de desarrollo social*

En materia de deuda bilateral, Estados Unidos firmó en 1992, dentro del marco de la Iniciativa para las Américas, un acuerdo con Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay para reducir deuda bilateral en materia alimenticia y por programas de asistencia extranjera. Conforme a ese programa, se redujo 10% de la deuda conjunta de estos países en un periodo de cuatro años, pasando de 310.2 md a 279.2 md.

#### **Colombia**

Este país se ha caracterizado por el oportuno cumplimiento de sus obligaciones, por ello no ha requerido de canjes de deuda comercial. Esto ha llevado a que la deuda se cotice a un valor muy elevado en el mercado secundario, lo que disminuye el interés de las ONG por este mecanismo.

#### *Swap bilateral de naturaleza*

En materia de deuda bilateral, Colombia se benefició también del acuerdo firmado con Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas (cfr. Chile). En este caso, se estableció el compromiso de realizar proyectos de desarrollo para el medio ambiente, financiado con los intereses generados por el acuerdo específico con este país. Colombia generaría 41.6 md de intereses (en pesos colombianos).<sup>85</sup> Es decir, se trata de un swap que, a diferencia del resto de los casos analizados, opera sobre la utilización de los intereses generados.

#### **Costa Rica**

##### *Swap de desarrollo social*

En 1989, el gobierno estableció un programa específico de conversión de deuda en favor de ONG. Las regulaciones permitían conversiones por 15 md anuales a valor nominal por tres años; las organizaciones escogían entre bonos denominados en dólares a 3% de interés y 80% del valor nominal de la deuda, o bonos denominados en colones a 8% de interés y 100% del valor nominal de la deuda, aunque en ambos casos los pagos se hacían en colones. Sin embargo, este programa sólo se aplicó el primer año, debido a que el gobierno logró un acuerdo tan atractivo con sus acreedores que hizo aumentar el valor de la deuda en el mercado secundario, por lo que los términos financieros ya no fueron atractivos para las ONG.<sup>86</sup>

##### *Swap de naturaleza*

En 1988 la National Parks Foundation of Costa Rica compró 0.92 md de deuda con un valor nominal de 5.4 md, lo que implicó un descuento de 83%. Los donantes fueron más de 10 organizaciones europeas y norteamericanas. El gobierno intercambió dicha deuda por bonos que acreditaron el 75% del valor nominal de ésta. En ese mismo año, organizaciones holandesas realizaron otro canje, adquiriendo 33 md por 5 md (85% de descuento).

<sup>84</sup> Finance for Development Inc., op. cit., p.3.

<sup>85</sup> Gaviria, Diana, "La experiencia colombiana", en: Alfredo Angulo, op. cit., p.60.

<sup>86</sup> Finance for Development Inc., op. cit.



En 1989 The Nature Conservancy compró 5.6 md, por 0.78 md (86% de descuento) y Suecia adquirió 24.5 md por 3.5 md, logrando un descuento de 86%. Al año siguiente, la WWF recibió 10.7 md, por 1.95 md, alcanzando un descuento de 82%.<sup>87</sup>

### **Ecuador**

#### *Swap de desarrollo social*

El Programa de swaps-social fue abierto por el gobierno en 1989, sólo para las ONG nacionales registradas. El límite a convertir pasó de 50 md a 150 md. Las conversiones individuales estuvieron sujetas a aprobación y no podían exceder los 5 md. Después de este proceso, el banco central emitió bonos denominados en dólares para las ONG a 50% del valor nominal de la deuda; sin embargo, éstas vendieron sus bonos en el mercado secundario, lo cual no garantizaba la obtención de ganancias, ya que los bonos carecían de un precio determinado.<sup>88</sup>

#### *Swap de naturaleza*

El programa fue organizado por la Fundación Natura. El proyecto se inició en 1987 luego que la Junta Monetaria de Ecuador aprobara el mecanismo. Básicamente fue un canje de deuda externa por deuda interna a través de la emisión de bonos del gobierno, cuyos intereses se destinaron a la protección de áreas naturales, investigación científica y educación ambiental. La relación se estableció entre una organización local y el gobierno, canalizando la Fundación Natura algunos de los recursos a otros organismos no gubernamentales.<sup>89</sup>

En 1987 la WWF compró 1 md de deuda a valor nominal de 0.35 md, con un descuento de 65%, para financiar la protección de la flora y fauna en más de dos millones de hectáreas.

Para 1988 se realizó una conversión por 10 md por parte de la Fundación Natura, cuyo objetivo fue el apoyo a parques nacionales. La deuda se compró a 35% de su valor nominal, luego fue cedida al gobierno ecuatoriano, y éste entregó bonos en sures con valor equivalente al 100% del valor nominal. Con los intereses se apoyó la planificación y manejo del sistema de dichos parques.

En 1989, la WWF, The Nature Conservancy y Missouri Botanical Garden, canjearon deuda por naturaleza con un valor de 9 md a un costo de 1.1 md, alcanzándose un descuento de 88%, para promover el desarrollo de organismos de conservación.<sup>90</sup>

#### *Fondos de Contravalor*

En 1993 se negoció con Suiza el establecimiento de un Fondo, mismo que se acordó al año siguiente. La estructura organizacional tiene tres niveles; comités bilateral y técnico, y secretariado ejecutivo, siendo similar a la de otros países que efectuaron estas operaciones. En este caso el Comité Técnico está compuesto por dos representantes del gobierno, de la Organización Suiza de Cooperación y Desarrollo y de las ONG locales. Los recursos se han destinado fundamentalmente a desarrollo social e infraestructura, medio ambiente, promoción de la pequeña industria y actividades de capacitación vocacional.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Salvador, Mónica, op. cit., p.21.

<sup>88</sup> Finance for Development Inc., op. cit., p.5.

<sup>89</sup> Pérez, Issac, op. cit., p.258.

<sup>90</sup> Jaramillo, Fidel, "La experiencia ecuatoriana", en: Alfredo Angulo, op. cit., p.103.

<sup>91</sup> Blesse-Venitz, Jutta, op. cit., p.12.

## El Salvador

### *Swap bilateral de desarrollo social*

En materia de deuda bilateral, Estados Unidos firmó en 1992, dentro del marco de la Iniciativa para las Américas, un acuerdo con Chile, Colombia, El Salvador y Uruguay, para reducir deuda bilateral en materia alimenticia, por programas de asistencia extranjera. Conforme a ese programa, se redujo 10% la deuda conjunta de estos países en un periodo de cuatro años, pasando de 310.2 md a 279.2 md.

## Filipinas

### *Swap de desarrollo social*

El Programa comenzó en 1986, pero fue revisado en 1990 porque cambió los incentivos de los inversionistas sobre algunos sectores específicos. Se establecieron nuevos lineamientos para una categoría separada de inversiones de "alto impacto social", interpretado como mayor cobertura a las conversiones de swap-social. Así, el Gobierno dispuso que se orientara un 10% de una renegociación de deuda por 900 md a la promoción de proyectos de desarrollo social. El mecanismo de apoyo se instrumentó mediante una subasta para colocar los derechos de conversión a quienes estén dispuestos a aceptar el menor porcentaje sobre el valor nominal de la deuda, las ONG reciben 10% más que el valor promedio de las demás ofertas.<sup>92</sup>

### *Swap de naturaleza*

Mediante un acuerdo entre el Gobierno, la fundación filipina Haribon y la WWF se llevó a cabo el primer canje de deuda por naturaleza en Asia. El acuerdo, firmado en 1988, permitió a la WWF adquirir pagarés de la deuda pública filipina con bancos comerciales extranjeros, hasta por 2 md a valor nominal, obteniendo un porcentaje de reconocimiento del 100% en pesos filipinos. Los fondos se destinaron al manejo de los parques nacionales. Los planes incluyen el mejoramiento de la infraestructura en los parques con fines ecoturísticos, así como investigación y educación ambiental con las comunidades aledañas.<sup>93</sup>

Para 1989 la WWF compró por 0.2 md de deuda por 0.39 md, logrando un descuento de 49%. Al año siguiente adquirió 0.9 md con 0.44 md.

### *Fondos de Contravalor*

En agosto de 1995 se estableció un Fondo de Contravalor, mediante el acuerdo de facilidad con Suiza. Tomando en cuenta la particular situación política e institucional del deudor, se estableció un esquema distinto al propuesto en otras naciones, en el cual se ha dado una cooperación directa entre el gobierno y las ONG suizas. A diferencia de la mayoría de los países que negociaron con dicho acreedor, en los cuales el fondo está diseñado sólo para el corto y mediano plazo, en el caso de Filipinas el modelo acordado fue el de una fundación privada; la administración está a cargo de una ONG nacional en beneficio de otras organizaciones del mismo tipo. Los recursos del fondo se entregan principalmente como créditos para inversiones productivas en los sectores agrícola y pesquero, así como en pequeñas empresas.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Finance for Development Inc., op. cit.

<sup>93</sup> Pérez, Issac, op. cit., p.14.

<sup>94</sup> Blesse-Venitz, Jutta. op. cit. p.12.



## Honduras

### *Fondos de Contravalor*

En 1993 se estableció un Fondo por el equivalente a 12.7 millones de frs. suizos. Los sectores prioritarios fueron servicios sanitarios y agua; medio ambiente y recursos naturales; y promoción de pequeñas industrias. Para agosto de 1995, fueron aprobados 13 proyectos, con lo que se absorbieron 80% de los recursos.

La estructura organizacional para el manejo del Fondo comprende tres niveles: (i) el Comité Bilateral, que es la entidad con mayor jerarquía y capacidad de toma de decisiones, cuenta con un representante de cada parte contratante; (ii) el Comité Técnico, encargado de examinar las propuestas y presentar su selección al Comité Bilateral, cuenta con representantes de cada parte pero también con los respectivos a una Organización de Desarrollo Internacional (en este caso UNICEF) y a una ONG local; y iii) el Secretario (Unidad Técnica de Apoyo) nombrado por el Ministro de Planeación, encargado de la evolución diaria de los proyectos.<sup>95</sup>

## Madagascar

### *Conversión de deuda por naturaleza*

En 1989 firmaron un acuerdo el Banco Central de Madagascar (BCRM) y la WWF. Este canje permitió obtener 1.35 md aportados por la WWF para la adquisición de títulos de deuda a un precio de 45 centavos por dólar, lo que facilitó comprar 3 md a valor nominal, con un reconocimiento del 100% del monto total adquirido y un plazo de conversión de 3 años.<sup>96</sup> En ese mismo año se llevó a cabo otro canje de deuda por parte del mismo comprador, por 2.11 md, con un precio de 950,000 dls.(55% de descuento).

El valor de la deuda externa que compró la WWF en el año de 1990 ascendió a 0.92 md, adquiriéndola con un descuento de 51%, pagando por ella 0.45 md.<sup>97</sup>

## Nigeria

### *Swap de desarrollo social*

En este caso, en 1992 el gobierno se comprometió con las ONG que compraran deuda, a pagar 14 puntos porcentuales por encima del precio de compra al que ellas adquirieran los débitos, en relación con su valor nominal. Para reducir la erosión del principal debida a la inflación, el Banco Central de Nigeria autorizó la amortización en tramos. Además, cuando se requirió, se autorizó a las ONG a invertir los beneficios derivados de sus bonos con interés en instrumentos gubernamentales, para disminuir el impacto de la inflación sobre los beneficios de la conversión.<sup>98</sup>

## Perú

### *Fondos de Contravalor*

En 1993, aprovechando el acuerdo de facilidad de reducción de la deuda suiza, se estableció un Fondo de Contravalor con una dotación original equivalente a 49 millones de frs. suizos. El acuerdo estableció que los recursos serían destinados a financiar proyectos

<sup>95</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>96</sup> Pérez, Issac, *op. cit.*, p.14.

<sup>97</sup> Devlin, Robert, *op. cit.*, p.260.

<sup>98</sup> Finance for Development Inc., *op. cit.*, p.4.

claves de infraestructura social, medio ambiente, recursos naturales y promoción de microempresas. La estructura organizacional es muy similar a la de Honduras. Para agosto de 1995 se habían aceptado 13 proyectos en todos los sectores prioritarios; aunque el gobierno peruano podría demandar hasta 50% del capital del fondo para financiar sus propios proyectos, sólo uno se ha hecho de este modo.<sup>99</sup>

## **Polonia**

### *Conversión de deuda por naturaleza*

La compra de deuda por parte de la WWF fue la más reducida de los países estudiados. El precio de compra fue de 11,000 dls., con lo que se adquirieron 50,000 dls., logrando un descuento de 77% con respecto al valor nominal.<sup>100</sup>

## **República Dominicana**

### *Swap de naturaleza*

En 1990 se creó el Fondo Pro-Naturaleza (PRONATURA), como una asociación conservacionista sin fines de lucro, conformada por varias ONG dominicanas. Este Fondo presentó a la Junta Monetaria una propuesta de canje de deuda por naturaleza. Como apoyo externo se contó con la colaboración financiera de ONG internacionales como The Nature Conservancy y The Conservation Trust de Puerto Rico (TCT). La Junta Monetaria aprobó un programa de conversión de deuda por naturaleza por 80 md, a razón de 20 md anuales por cuatro años. Las obligaciones elegibles fueron la deuda externa reestructurada del Banco Central de la República Dominicana, deuda bilateral, deuda externa no incluida en los acuerdos de refinanciación y deuda por convenios petroleros y atrasos comerciales.

En este marco, se aprobaron cuatro proyectos piloto por 582,000 dls. como una primera fase del canje. La primera conversión fue por 145,500 dls., vendidos a 25% de su valor nominal, con lo que se obtuvo el equivalente a 582,000 dls. en moneda local, para ser ejercidos en tres años.<sup>101</sup>

## **Uruguay**

### *Swap bilateral de desarrollo social*

Este país fue el último de los cuatro latinoamericanos que se beneficiaron con el acuerdo que Estados Unidos firmó en 1992 en el marco de la Iniciativa para las Américas, que redujo 10% de la deuda bilateral conjunta en materia alimenticia en un periodo de cuatro años, pasando de 310.2 md a 279.2 md.

## **Zambia**

### *Swap de naturaleza*

En 1989 la WWF canjeó deuda por 2.27 md con 0.45 md. El descuento fue de 80%.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Blesse-Venitz, Jutta, op. cit., p.11.

<sup>100</sup> Devlin, Robert, op. cit.

<sup>101</sup> Pérez, Issac, op. cit.

<sup>102</sup> Devlin, Robert, op. cit., p.260.



### *Fondos de Contravalor*

Por otro lado, se negoció una deuda con valor nominal de 27 millones de frs. suizos. Se estableció un Fondo de Contravalor en moneda local con el equivalente a 2.2 millones de frs. suizos, lo que representaba sólo 8% del total de deuda. Fue el gobierno quien especificó las organizaciones elegibles para participar en las negociaciones.

Uno de los objetivos del fondo fue apoyar a mujeres pobres para emprender proyectos con el otorgamiento de pequeños préstamos o facilitando el acceso a créditos de los bancos comerciales por medio de garantías acordadas. Debido al bajo volumen del fondo, la organización es muy sencilla; sólo existe un Comité Coordinador formado por dos representantes de cada parte. Para monitorear y evaluar las actividades, la comisión puede contratar a consultores independientes.<sup>103</sup>

## **3. Experiencias nacionales**

La crisis de la deuda se tradujo en sobreajustes contractivos y mayor dependencia de la especulación financiera en las economías sobregiradas. Ante el deterioro que dichos eventos causaron en las condiciones de vida y medio ambiente de los pueblos afectados, aparecieron las iniciativas para liberar recursos para desarrollo y naturaleza mediante el mecanismo de swap, como parte de los procesos de renegociación global. En esta sección se reseña la experiencia mexicana en el uso y manejo de este mecanismo, a la vez que se discuten y analizan sus límites y potencialidades.

### **A. Normatividad y evolución general de los swaps**

En el presente inciso se analizarán las experiencias mexicanas en la realización de swaps-social partiendo del contexto normativo bajo el cual se ejercen, para llegar al ámbito de las organizaciones que más han recurrido a este tipo de financiamiento y, finalmente, presentar los resultados generales del uso de este mecanismo.

#### *La normatividad hacendaria*

Las operaciones de intercambio de deuda por desarrollo social se encuentran normadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tal normatividad ha sufrido diversas modificaciones desde la creación en 1986 del Programa de Sustitución de Deuda Pública por Inversión. En su origen, dicho programa no consideraba un espacio explícito de canjes de deuda por desarrollo o conservación de la naturaleza. Su objetivo fue reducir deuda externa e impulsar la inversión extranjera.

Entre octubre de 1987 y julio de 1990 no se contaba con un programa explícito de canje de deuda. Sin embargo, es precisamente en este periodo en el que se inicia la realización de swaps sociales, por parte de la Fundación para el Apoyo de la Comunidad (1988).

En julio de 1990 se retomó la estrategia de programas para la realización de canjes, a través de los programas: (i) Intercambio de Deuda Pública por Capital y (ii) Especial para Proyectos Educativos Ecológicos y de Asistencia Social.<sup>104</sup> El primero se destinó a la promoción

<sup>103</sup> Blesse-Venitz, Jutta, op. cit., p.11.

<sup>104</sup> Tomado de: SHCP, *Informe del Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital*, Dirección General de Crédito Público, Dirección de Deuda Pública, México, 1996.

de los swaps de inversión y duró hasta abril de 1992, en tanto que el segundo se orientó al swap-social, y se mantuvo hasta diciembre de 1994. En el marco de estos programas, se creó el Comité Técnico Intersecretarial de Intercambio de Deuda Pública para Apoyar Proyectos Sociales. Dicho comité instituyó una serie de normas para tales operaciones.

En julio de 1995 se instauró el Programa de Intercambio de Deuda Pública para Apoyar Proyectos Sociales, el cual estableció nuevas reglas para el ejercicio de swaps. En junio de 1996 tales reglas fueron finalmente modificadas.

**Cuadro 8**  
**NORMAS DE OPERACIÓN DEL SWAP-SOCIAL EN SUS**  
**DISTINTAS ETAPAS, 1990-1996**

	<b>Julio 1990 a Diciembre 1994</b>	<b>Junio 1995 a Junio 1996</b>	<b>A partir Junio de 1996</b>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir deuda pública externa</li> <li>• Promover inversión en sectores prioritarios de tipo social</li> <li>• Crear cultura de donativos para obras sociales</li> <li>• Fomentar captación de recursos para programas de alto impacto social mediante donativos externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la captación de recursos para programas de alto impacto social mediante donativos externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar la captación de recursos para programas de alto impacto social mediante donativos externos</li> </ul>
<b>Destinatario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones no lucrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem</li> </ul>
<b>Requisitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción del proyecto</li> <li>• Sanción favorable de la Secretaría coordinadora del sector</li> <li>• Instituciones de Asistencia Social, registro ante Junta de Asistencia Privada</li> <li>• Destino a infraestructura social, ecológica o educativa</li> <li>• 100% financiamiento con donativos y, al menos 50% de origen extranjero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especificación de conceptos y costos a ser financiados por el swap</li> <li>• El total de las donaciones deberá provenir del extranjero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem 1995 más:</li> <li>• Especificación de la temporalidad del proyecto</li> <li>• Idem</li> </ul>



	Julio 1990 a Diciembre 1994	Junio 1995 a Junio 1996	A partir Junio de 1996
<b>Operación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se definió un sólo mecanismo obligatorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SHCP pagará, como máximo, 20 puntos porcentuales por encima del precio de compra en bonos a la par o de descuento</li> <li>• Creación de fideicomisos en bancos nacionales</li> <li>• Financiamiento únicamente para las inversiones aprobadas por la secretaría del sector y la SHCP</li> <li>• Plazo de un año para ejercer el swap</li> <li>• Prioridad a instituciones que tengan montos reducidos por cancelar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem</li> <li>• Idem</li> <li>• Idem</li> <li>• Idem</li> <li>• Idem</li> </ul>
<b>Montos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ND</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 md mensuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 md mensuales (del Programa), con un máximo de 5 md anuales por institución</li> </ul>

### *Evolución de las operaciones de swap-social*

A partir de 1988, el swap-social se ha convertido en un importante mecanismo de financiamiento para el desarrollo de proyectos impulsados desde la sociedad civil. Durante el primer programa (julio de 1990-diciembre de 1994) se convirtió deuda por un valor nominal de 1,576 md que generaron recursos en moneda nacional por el equivalente a 1,190.8 md, (24.4% de descuento global). Los recursos liberados permitieron el financiamiento de proyectos de vivienda, educación, asistencia social, desarrollo urbano, ecología y sector agropecuario.

**Cuadro 9**  
**MONTOS NETOS EJERCIDOS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL TOTAL Y POR SECTOR (Julio de 1990-Diciembre de 1994)**

Sector/Institución	Monto neto ejercido (millones de dls.)	Participación en el total %	Participación en el sector %
<b>Educación</b>			
Universidad Autónoma de Guadalajara	99.5	10.32	28.99
ITESM	99.2	10.29	28.90
El Gatun	30	3.11	8.74
Instituto Tecnológico Autónomo de México	29.7	3.08	8.65

Sector/Institución	Monto neto ejercido (millones de dls.)	Participación en el total %	Participación en el sector %
<b>Educación</b>			
Universidad Tecnológica de México	26	2.69	7.57
Universidad de las Américas-Puebla	23.8	2.47	6.93
Universidad Iberoamericana	18	1.87	5.24
Instituto Educativo del Noroeste	17	1.76	4.95
Subtotal	343.2	35.59	100
<b>Asistencia Social</b>			
FAPRODE	177.3	18.39	51.39
A.B.C. Hospital	40	4.14	11.59
FUNSALUD	30	3.11	8.69
ACNUR y COMAR	22.2	2.3	6.43
ADMIC Nacional	20.4	2.11	5.91
Fundación John Langdon Down	19	1.97	5.5
Amistad Fronteriza	18.3	1.90	5.3
CCF Niños México	17.8	1.84	5.16
Subtotal	345	35.78	100
<b>Desarrollo Urbano y Ecología</b>			
DDF y Estado de México	118.5	12.29	42.93
Biodesarrollos	58	6.02	21.01
Asociación Ecológica del Cofre	52	5.39	18.84
Bosque Bonito	30	3.11	10.87
Fideicomiso Parque Ecológico "Chipinique"	17.5	1.81	6.34
Subtotal	276	28.62	100
<b>Total</b>	<b>964.2</b>	<b>100</b>	

Fuente: Con base en: SHCP. *Informe del programa de intercambio de deuda pública por capital.*

La distribución que se presenta en el cuadro 9 corresponde a las instituciones que ejercieron 81% de los swaps sociales y de protección de la naturaleza, conforme con la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda (no se indican 226.6 md correspondientes a pequeñas operaciones).<sup>105</sup> En términos generales, las beneficiarias pudieron negociar montos importantes, en virtud de las economías de escala que ofrecen y la consiguiente

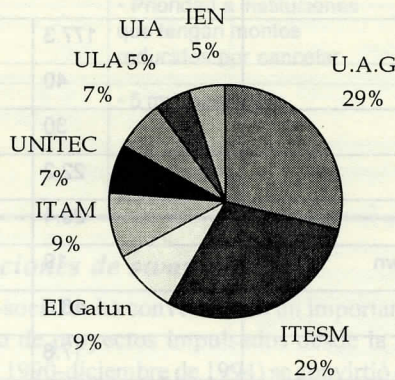
<sup>105</sup> *Ibidem.*



preferencia de los bancos centrales por propuestas que envuelven inversiones relativamente grandes. Por lo regular, las instituciones reúnen los recursos de varios agentes o proyectos para mejorar los términos de la transacción.<sup>106</sup> En México, sin embargo, un volumen importante de los beneficios del canje, en el periodo analizado se concentró en entidades privadas que contaron con el capital suficiente para negociar swaps de creación de infraestructura privada en materia educativa y de asistencia social.

En el sector educativo se ejerció 35.6% del monto total, del cual casi la totalidad (95%) se usó para el financiamiento de infraestructura educativa en universidades privadas y sólo el restante 5% se orientó al programa de becas e investigaciones. Dos instituciones (UAG e ITESM) concentraron casi 60% de los recursos negociados para fines educativos y 20.6% del total.

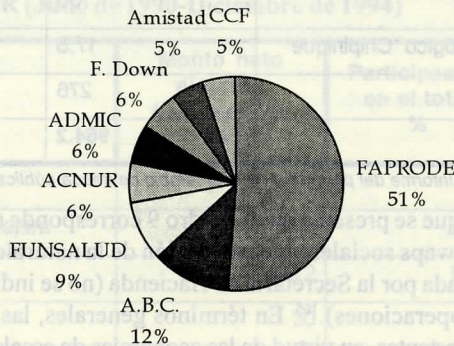
**Gráfica 4. EDUCACIÓN**



Fuente: Cuadro 9

En el área de asistencia social 32% del dinero se ha usado en la construcción de hospitales privados. El restante 68% se canalizó a diversos programas de salud, vivienda y beneficencia donde destacan los montos negociados por FAPRODE, equivalentes a 51.4% de los involucrados en asistencia social y 18.4% del conjunto de los sectores.

**Gráfica 5. ASISTENCIA SOCIAL**

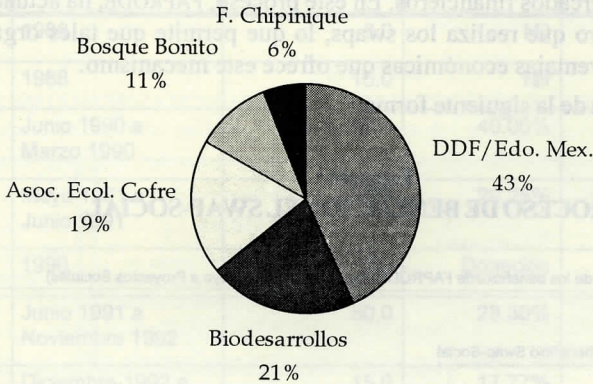


Fuente: Cuadro 9

<sup>106</sup> Debt for Development Coalition Inc., *Debt for Development Highlights*, Washington, 1989.

Las conversiones para desarrollo urbano y ecología se han destinado a la preservación de zonas naturales que constituyen reservas ecológicas. Entre el DDF y el Estado de México han ejercido casi la mitad de los montos correspondientes a proyectos de naturaleza producto de estas operaciones y 12.3% del total.

**Gráfica 6. DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA**



Fuente: Cuadro 9

## B. Instituciones relevantes en la negociación de swaps sociales y de naturaleza

En las siguientes páginas se analizará el ejercicio en las instituciones que más han recurrido a la negociación de swaps sociales (FAC/FAPRODE, FUNSALUD y el Hospital ABC), swaps de naturaleza (Departamento – ahora Gobierno – del Distrito Federal) y de desarrollo agrícola (Fundación Mexicana de Desarrollo Rural). Para cada una se señalarán sus objetivos, así como sus experiencias en el diseño, obtención, beneficio y ejercicio de este mecanismo.

### ***Fundación para el Apoyo de la Comunidad, A.C. (FAC) y Fondo Para la Asistencia, Promoción y Desarrollo, I.A.P. (FAPRODE)***

La Fundación para el Apoyo de la Comunidad fue creada a raíz de las acciones de solidaridad surgidas luego del terremoto que en 1985 azotó algunas regiones del país, particularmente la Ciudad de México. En aquel entonces, la Arquidiócesis de México organizó acciones de solidaridad, especialmente en cuanto a reconstrucción de vivienda, apoyo a la generación de ingresos y asistencia social, financiadas con base en donaciones de recursos nacionales e internacionales para apoyar a la población damnificada.

Como resultado de la ayuda en las labores de reconstrucción, en 1988 el gobierno otorgó a FAC la autorización para realizar un swap por 8 md. Los recursos obtenidos se aplicaron en infraestructura de servicios básicos urbanos y rurales, salud, educación y asistencia social. La operación constituyó el primer swap social del que se tiene registro tanto a nivel nacional como internacional. A fines del mismo año, las autoridades concedieron la autorización para realizar una segunda conversión con valor nominal de 15 md.<sup>107</sup>

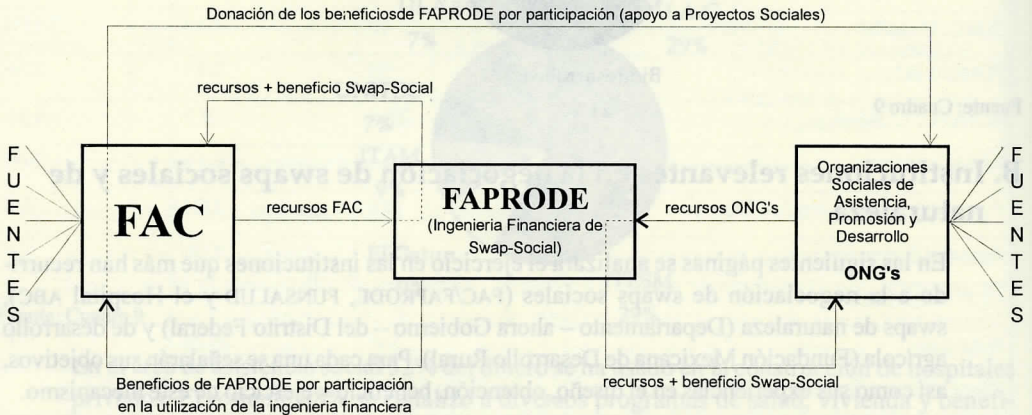
<sup>107</sup> Fondo para la Asistencia, Promoción y Desarrollo (FAPRODE), *Una Experiencia de Swap-social en México*, Cuadernos de Divulgación, No. 2, México, 1991.



En 1989, el cumplimiento de los objetivos de FAC dio paso a la creación de FAPRODE, debido principalmente a: (i) las expectativas de crecimiento de proyectos sociales mediante swaps; (ii) las posibilidades de ampliar tales proyectos a nivel nacional; y (iii) la conveniencia de crear una institución financiera especializada en estas acciones. Desde entonces, esta institución ha realizado diez conversiones de deuda, a partir de la conjunción de recursos de múltiples organizaciones civiles que individualmente no podrían acceder a las operaciones de mercados financieros. En este proceso, FAPRODE, ha actuado como intermediario financiero que realiza los swaps, lo que permite que tales organizaciones se beneficien de las ventajas económicas que ofrece este mecanismo.

Este modelo opera de la siguiente forma:

### Esquema 5 PROCESO DE BENEFICIO DEL SWAP-SOCIAL



El sistema del swap-social se alimenta (input) con las donaciones extranjeras (principalmente) y nacionales que reciben las ONG (excepto las aportadas por el gobierno mexicano), que depositan su confianza en FAPRODE con el propósito de obtener un beneficio relevante (prácticamente inmediato). FAPRODE retiene participaciones de los beneficios en un porcentaje suficiente para cubrir sus costos de operación y generar un excedente (output), que ha sido utilizado conforme con sus propios criterios para el apoyo de proyectos sociales de las ONG.

#### *Montos negociados y mecanismos de negociación*

El monto de swaps realizados por FAC y FAPRODE en el periodo de 1989 a 1994 ascendió a 253 md, destinados a proyectos en las áreas de vivienda, educación y asistencia. Además, en 1996 se encontraba en proceso de negociación un nuevo swap, por 100 md a valor nominal.

**Cuadro 10**  
**SWAPS SOCIALES Y DONACIONES NEGOCIADAS POR FAC Y FAPRODE**  
**1988-1995**

NEGOCIADO	PERIODO (Inicio y fin de la operación)	VALOR NOMINAL (VN) (md)	DESCUENTO/ VN (%)	PRECIO DE COMPRA (PC) (md)	BENEFICIO EN dls. (VNPC)/PC (%)
FAC	1988	8.0	ND	ND	ND
FAC	1988	15.0	ND	ND	ND
FAPRODE	Junio 1990 a Marzo 1990	50.0	40.00%	ND	ND
FAPRODE	Mayo 1991 a Junio 1991	10.0	29.25%	ND	ND
FAPRODE	1990	0.5	Donación	Donación	ND
FAPRODE	Junio 1991 a Noviembre 1992	50.0	28.30%	38.9	39.46
FAPRODE	Diciembre 1992 a Enero 1994	15.0	17.77%	12.3	21.60
FAPRODE	Enero 1993 a Agosto 1993	10.0	17.64%	8.2	21.40
FAPRODE	Mayo 1993 a Febrero 1995	25.0	20.01%	20.0	25.00
FAPRODE	Marzo 1993 a la fecha	50.0	27.50%	26.3	37.93
FAPRODE	Noviembre 1994 a 1996	20.0	42.00%	11.6	47.00
TOTAL		253.5	Promedio 27.8%	124.2	

Fuentes: FAC, *Diez Años de Realizaciones: Muchos más en el Horizonte*, 1985-1995, México, D.F.

En FAPRODE estas operaciones se han realizado con base en las siguientes tres modalidades:

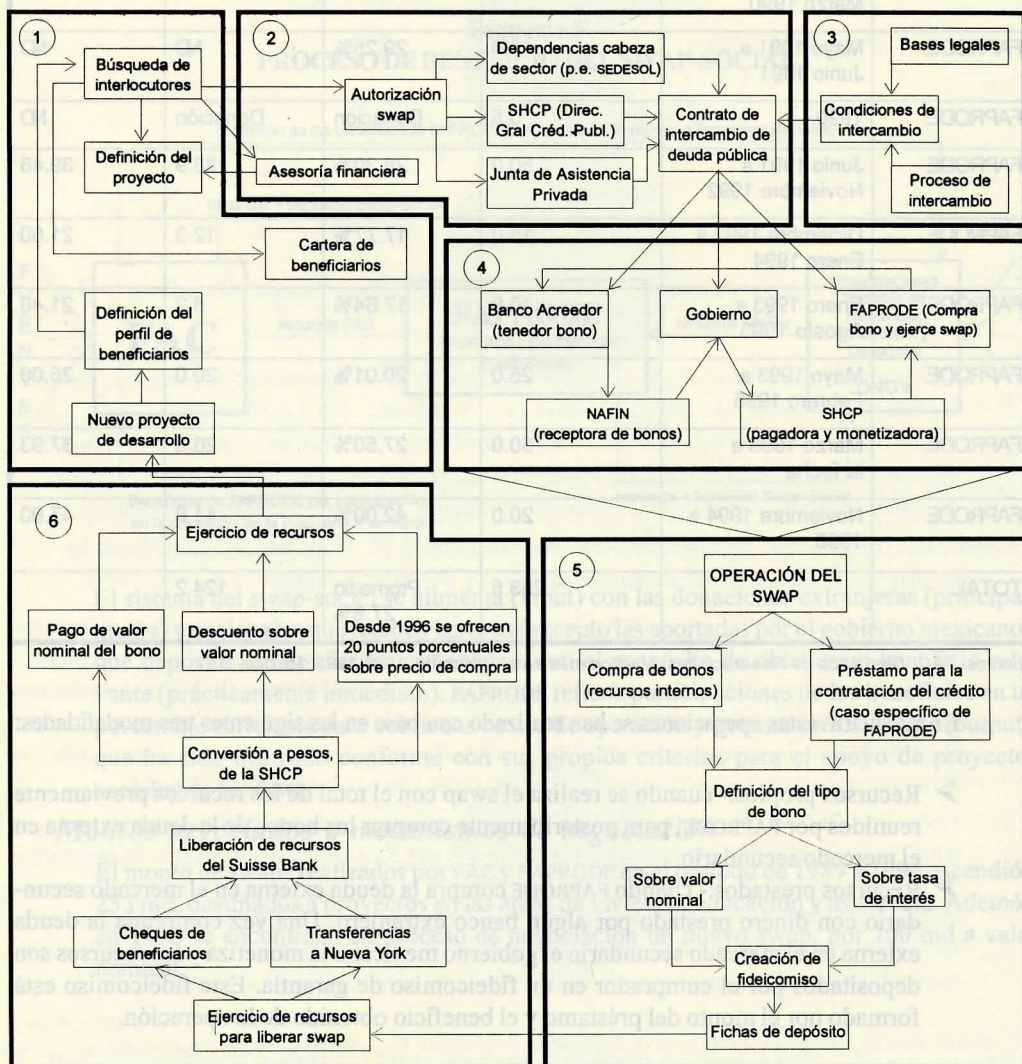
- Recursos propios.- cuando se realiza el swap con el total de los recursos previamente reunidos por FAPRODE, para posteriormente comprar los bonos de la deuda externa en el mercado secundario.
- Recursos prestados.- cuando FAPRODE compra la deuda externa en el mercado secundario con dinero prestado por algún banco extranjero. Una vez comprada la deuda externa en el mercado secundario el gobierno mexicano la monetiza y los recursos son depositados por el comprador en un fideicomiso de garantía. Este fideicomiso está formado por el monto del préstamo y el beneficio obtenido de la operación.



- Recursos mezclados.- cuando FAPRODE compra la deuda externa en el mercado secundario, con parte de los recursos previamente reunidos y parte con crédito bancario.

Debido a la experiencia de FAPRODE en este tipo de transacciones, a continuación presentamos un esquema que describe los pasos que se siguen desde la proposición hasta la operación del swap social, seguido de la explicación detallada de las actividades que intervienen en las seis fases del proceso.

### Esquema 6 FAPRODE: PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE SWAPS



1. Al proponerse un nuevo proyecto de desarrollo, FAPRODE, con base en los criterios legales establecidos para la operación de swaps, define el perfil-tipo de las organizaciones no lucrativas susceptibles de ser beneficiarias, convoca a las organizaciones que reúnen dicho perfil y se definen los beneficiarios potenciales.
2. Simultáneamente, FAPRODE acude a la búsqueda de asesoría financiera y establece contacto con la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda (SHCP). Con dicha asesoría financiera y la interlocución con la SHCP, así como las bases legales y los mecanismos del proceso de intercambio enunciados, se establecen las condiciones de la operación de intercambio (swap).

Por otra parte, se debe solicitar la autorización del proyecto a la dependencia del gobierno cabeza de sector (en el caso de FAPRODE la Secretaría de Desarrollo Social). Si la operación corre a cargo de una Institución de Asistencia Privada, también se debe de obtener la autorización de la Junta de Asistencia Privada.

3. La definición de los recursos financieros susceptibles de ser negociados mediante swaps ha sufrido modificaciones, conforme a los cambios en los reglamentos: hasta fines de 1995 podían usarse donativos en moneda nacional, que podían ser cambiados a dólares y cubrir hasta 50% de una operación de compra de bonos en el mercado secundario (el resto debía proceder de donativos en divisas). A partir de 1996 las operaciones deben efectuarse exclusivamente con recursos obtenidos en divisas.
4. En la negociación del swap participan principalmente tres agentes: (i) el banco acreedor del préstamo a negociarse, quien dispone de los bonos de deuda; (ii) el gobierno mexicano; y (iii) las ONG participantes y responsables del proyecto. Los representantes de las tres partes firman el Contrato de Intercambio (swap).

El gobierno participa a su vez mediante tres tipos de dependencias: (i) NAFIN, como receptora del bono de deuda por parte del acreedor; (ii) la SHCP como pagadora de ese mismo bono y monetizadora, en dinero nacional, de los recursos obtenidos por la operación; y (iii) la dependencia cabeza de sector.

5. Los tres agentes fijan la fecha del intercambio en la que: (i) el banco acreedor entrega a NAFIN los bonos de deuda para su cancelación; (ii) FAPRODE, con recursos provenientes de los donativos recibidos liquida al banco el importe de los bonos al valor en que se hayan adquirido; (iii) la SHCP entrega a FAPRODE los recursos —en moneda nacional— derivados de la compra de deuda; y (iv) con los recursos liberados, FAPRODE distribuye los beneficios en el fondo creado por las ONG beneficiarias y conserva recursos para gastos operativos y realización de proyectos de desarrollo social.

En el caso de FAPRODE, las operaciones de swaps se han financiado a través de dos mecanismos alternativos: (i) la conjunción de ingresos propios mediante la participación financiera de los futuros beneficiarios; o (ii) la obtención de un préstamo por parte de un banco privado internacional (en este caso el Suisse Banque), en cuyo caso se liquidan los saldos de los adeudos previos conforme se reciben donativos posteriores. A medida que se realizan dichas liquidaciones el acreedor autoriza al organismo fiduciario entregar a FAPRODE una cantidad en moneda nacional equivalente al monto del prepago realizado



más una parte proporcional del beneficio del swap. Periódicamente, se revisa el importe invertido en el fideicomiso y, en caso de existir excedentes por intereses, el acreedor autoriza su entrega a FAPRODE.

Lo anterior ha permitido: (i) adquirir montos significativos de bonos de deuda y, con ello, negociar mejores precios; (ii) asegurar un beneficio, pese a las fluctuaciones en el valor de los bonos de deuda; y (iii) la obtención de beneficios por las diferencias entre los rendimientos generados por los swaps y el pago de los intereses derivados de los créditos recibidos.

FAPRODE, con el apoyo de su asesor financiero, y a partir de la disponibilidad de recursos financieros, determina el tipo de bonos (de descuento a la par) con los que realiza la operación, considerando las condiciones del mercado de deuda y las cotizaciones de diferentes bancos. Enseguida se crea un fideicomiso en el que se depositan los recursos, que serán utilizados paulatinamente.

6. Para el ejercicio del swap: (i) se transfieren los recursos para la liberación de los bonos de deuda; (ii) la SHCP los convierte a moneda nacional; y (iii) se obtienen los fondos para que las instituciones beneficiarias de la operación los ejerzan.

Los criterios para definir las cantidades entregadas por la SHCP se han modificado de acuerdo con los cambios en las reglas de operación de estos intercambios. El primero de éstos fue con el pago del 100% del valor nominal de los bonos intercambiados; el segundo, la aplicación de un descuento sobre el valor nominal y el pago de la diferencia; el tercero, vigente desde 1996, establece el pago de una sobretasa (20 puntos porcentuales a inicios de 1997) calculada sobre el monto de la compra del bono.

Una vez que FAPRODE recibe los fondos, los aplica a proyectos de asistencia y desarrollo comunitario. Posteriormente, informa y comprueba sus erogaciones ante la SHCP.

De igual modo, la capitalización de ONG y FAPRODE permite generar fondos para la realización de nuevos swaps y, por consiguiente, la adquisición de nueva deuda externa mexicana ante la banca privada internacional.

### ***Instituciones participantes en los proyectos de FAPRODE: donantes y beneficiarios 1993-1996***

#### ***Los donantes de fondos***

De enero de 1993 a agosto de 1996, 24 países habían aportado fondos que fueron conjuntados por FAPRODE, por un monto total de 63.4 md. De éstos, 28.3% provenían de donativos realizados al interior del país (del cual 85% corresponde a personas físicas nacionales).

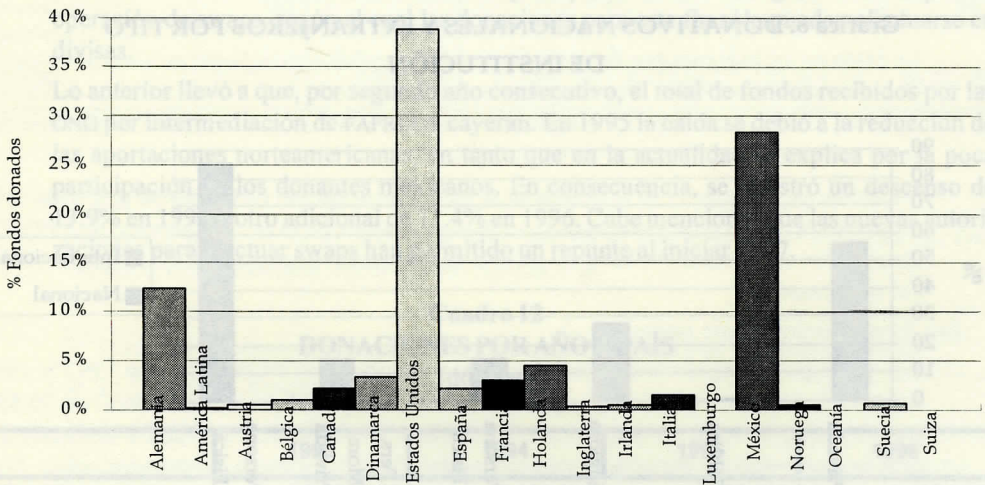
Entre los contribuyentes internacionales destacan Estados Unidos y Alemania, que han aportado 38.8% y 12.4% respectivamente, del total de donativos. En conjunto, las

aportaciones de ambos países sumadas a las nacionales representan 79.5% del total. En el caso de Estados Unidos los principales apoyos provienen de instituciones privadas (69.5%), mientras que en el caso de Alemania predominan las religiosas (90.3%). Esto indica que, aunque en cada país los apoyos conjuntados por FAPRODE se concentran en un tipo de personalidad jurídica, ésta es diferente en cada uno de los principales promotores.

Otros países cuyo apoyo es importante son Holanda, Dinamarca, Francia, España y Canadá. Cada uno de ellos ha aportado más de 1 md, lo que en conjunto representa 15.2% del total. En estos casos, al igual que en el de Estados Unidos, son las instituciones privadas las principales promotoras (61.9%), aunque las religiosas también cumplen un papel significativo (31.2%), principalmente las francesas.

Los demás países abarcan 5.3% del financiamiento vía donaciones, predominando el papel del sector privado, salvo Italia y Bélgica, en donde las instituciones religiosas cuentan con mayor peso relativo.

**Gráfica 7. PAÍSES DONANTES DE FONDOS CONJUNTADOS POR FAPRODE**



Fuente: FAC, *Diez Años de Realizaciones: Muchos más en el Horizonte, 1985-1995*, México, 1995.

En suma, a nivel internacional la mayor parte de las donaciones provienen del sector privado, en tanto que los donativos nacionales provienen básicamente de personas físicas nacionales. Sobresale el hecho de que el tipo de agentes donadores en el plano internacional están ausentes en el caso mexicano, mientras que el tipo de donadores del país (personas físicas y morales privadas) no figura en las donaciones internacionales.

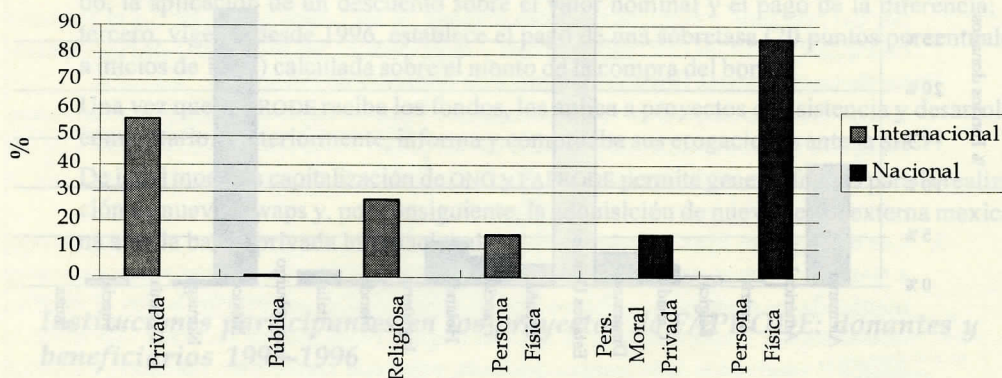


**Cuadro 11**  
**DONATIVOS CONJUNTADOS POR FAPRODE POR TIPO DE INSTITUCIÓN**  
**(dólares)**

	ABSOLUTOS	
	Internacional	México
Privada	25,740,749	0
Pública	225,181	0
Religiosa	12,652,968	0
Persona Física Extranjera	6,720,813	205
Persona Moral Privada	0	2,693,014
Persona Física Nacional	136,487	15,260,504
<b>TOTAL</b>	<b>45,476,198</b>	<b>17,953,723</b>

Fuente: FAPRODE

**Gráfica 8. DONATIVOS NACIONALES Y EXTRANJEROS POR TIPO DE INSTITUCIÓN**



Fuente: Cuadro 11

Por cada país hay una cierta especialización en el tipo y giro de las organizaciones donantes:

- La mitad de los donantes en el área de capacitación y formación de recursos humanos proviene de Alemania
- Tres cuartas partes del originado en aspectos de salud, dos tercios del de capacitación y promoción, y la totalidad del proveniente de vivienda proceden de Estados Unidos.

- La mitad del originado por instituciones de educación e investigación llega de Dinamarca.
- De los fondos provistos por agentes privados independientes, 71% es donando por conacionales.

En cuanto a la evolución reciente de las donaciones internacionales, después de crecer ligeramente en 1994 (3.8%), al año siguiente tuvieron una considerable reducción (21.3%); no obstante, la evolución hasta agosto de 1996 indica un repunte cercano a 50%.

La mayor parte de este crecimiento se debió al aumento en las aportaciones de donantes estadounidenses, que sólo en los primeros ocho meses de 1996 superaron en 36.9% las efectuadas en todo 1995, por lo que de mantenerse esa tendencia, las aportaciones en 1996 habrían duplicado las de 1994. Por el contrario, las aportaciones alemanas tienden a disminuir rápidamente desde 1993, con una tasa de crecimiento promedio anual negativa de -23.9%. Por su parte, las donaciones del resto de los países –vistos en conjunto– tienden a crecer a un ritmo de 5% anual en dólares corrientes.

En lo que respecta a las donaciones nacionales, tuvieron un comportamiento irregular, pues mientras en 1994 se duplicaron para sostener el mismo nivel el año siguiente, en 1996 su monto en dólares fué mínimo. Ello se explica por el cambio de reglamentación para la operación de swaps, según el cual las donaciones para este fin sólo pueden efectuarse en divisas.

Lo anterior llevó a que, por segundo año consecutivo, el total de fondos recibidos por las ONG por intermediación de FAPRODE cayeran. En 1995 la caída se debió a la reducción de las aportaciones norteamericanas, en tanto que en la actualidad se explica por la poca participación de los donantes mexicanos. En consecuencia, se registró un descenso de 13.9% en 1995 y otro adicional de 11.4% en 1996. Cabe mencionar que las nuevas autorizaciones para efectuar swaps han permitido un repunte al iniciar 1997.

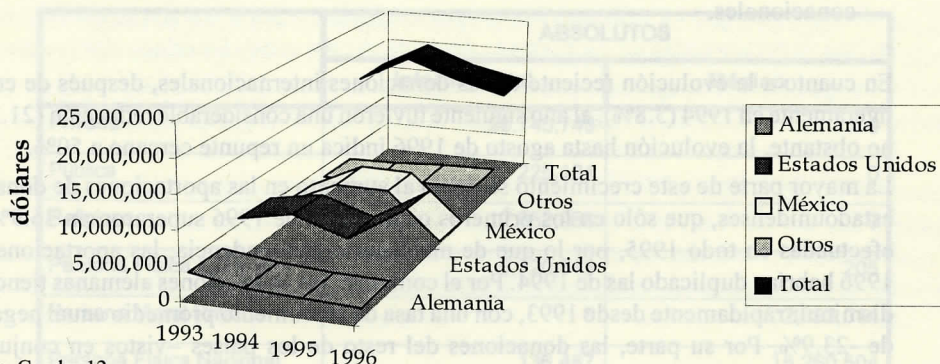
**Cuadro 12**  
**DONACIONES POR AÑO Y PAÍS**  
**(dólares)**

	1993	1994	1995	1996
Alemania	3,201,286	2,138,349	1,581,135	1,410,077
Estados Unidos	5,920,698	7,451,075	4,744,279	9,740,302
México	3,550,567	7,147,783	7,111,671	215,553
Otros	3,289,278	3,297,214	3,810,908	3,912,784
TOTAL	15,961,829	20,034,421	17,247,993	15,278,716
TOTAL (sin México)	12,411,262	12,886,638	10,136,322	15,063,163

Fuente: FAPRODE



**Gráfica 9. DONACIONES POR AÑO Y PAÍS**



Fuente: Cuadro 12

Medida en pesos, la disponibilidad de recursos de FAPRODE tuvo un constante crecimiento en 1994 y 1995. El primero de estos años, los ingresos se incrementaron en 24.5% en términos reales.

La caída en los ingresos por donaciones en 1995, medidos en dólares, no afectó el margen de acción de la institución. Por el contrario, como resultado de la devaluación de diciembre de 1994, los recursos en pesos mexicanos crecieron aun más que la inflación, registrándose un incremento en términos reales de 21%.

Sin embargo, durante 1996 la tendencia se ha vuelto negativa, ya que en los primeros ocho meses los recursos obtenidos fueron 8.2% menores que en el mismo periodo de 1995. De mantenerse esta tendencia hasta fin de año, los ingresos resultarán 15.9% inferiores a los del año pasado.

#### *Los beneficiarios de los proyectos*

Los principales beneficiarios de los fondos obtenidos por FAPRODE entre 1993 y 1996 fueron las Asociaciones Civiles, que alcanzaron una participación en el total de 70.8%; por su parte, el resto se destinó a Instituciones de Asistencia Privada e instituciones religiosas y personas morales de carácter social (5.2%). En suma, en este periodo se apoyaron a 256 instituciones con 2,034 aportaciones.

La principal área de atención ha sido la de asistencia y salud (49.8% de los recursos totales), seguida de las de desarrollo comunitario (20.8%) y educación. (18.9%). Casi 40% del financiamiento se dirigió a población abierta, 33% al medio urbano, 16% a los campesinos, 8% al medio suburbano y 3% a proyectos con la población indígena. Cabe destacar que los apoyos a población abierta, así como a los medios urbano e indígena, se centran en asistencia y salud, en tanto que a nivel suburbano se privilegia el trabajo educativo; entre la población campesina, la distribución es más homogénea entre todos los fines, los ya mencionados y los de vivienda, empleo y promoción.

**Cuadro 13**  
**ÁREAS DE APOYO DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR FAPRODE**  
**1993-AGOSTO DE 1996**  
**(dólares)**

ÁREAS DE APOYO	URBANO	SUBURBANO	CAMPESINO	INDÍGENA	POBLACIÓN ABIERTA	TOTAL
Asistencia y salud	11,754,3	379,128	2,457,356	1,718,873	18,513,255	34,823,00
Desarrollo comunitario	3,916,90	1,531,761	978,164	356,238	7,785,189	14,568,25
Educación	6,108,35	3,498,541	2,166,759	51,851	1,388,993	13,214,49
Vivienda	49,855	105,766	2,828,255	0	0	2,983,876
Empleo y promoción	1,390,28	93,238	2,631,609	0	215,941	4,331,076
Monumentos históricos	0	0	0	0	1,371	1,371
Investigación y publicaciones	881					881
<b>TOTAL</b>	<b>23,220,6</b>	<b>5,608,434</b>	<b>11,062,143</b>	<b>2,126,962</b>	<b>27,904,749</b>	<b>69,922,95</b>

FUENTE: FAPRODE

### *Los agentes e interlocutores involucrados*

Durante la etapa de especialización, con base en el mecanismo del swap-social, FAC-FAPRODE realizaron una intensa concertación con:

- Instancias gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Instituciones bancarias nacionales.
- Instituciones bancarias internacionales.
- Instituciones privadas de asistencia, promoción y desarrollo, nacionales y extranjeras.

Con el paso del tiempo, como complemento de la etapa anterior, fue posible ampliar el ámbito de acción de la concertación con:

- Instancias gubernamentales como la Secretaría de Desarrollo Social.
- El poder legislativo.
- Las redes generales y especializadas de organizaciones sociales, nacionales y extranjeras.



- Instituciones académicas y de investigación.
- Organismos multilaterales de financiamiento para el desarrollo.

La concertación social con tan variados interlocutores y en tan diversos campos se ha dado a través de mecanismos e instrumentos como los siguientes:

- a) Celebración de convenios bilaterales y multilaterales.
- b) Creación de fideicomisos.
- c) Acuerdos de carácter privado.
- d) Organización de eventos de discusión y diálogo.
- e) Reuniones comunitarias de concertación.
- f) Creación y participación en redes sociales.

Aunque el objetivo principal de la concertación es buscar la mejor forma de colaborar en la solución de la problemática social, este esfuerzo se ha expresado en su inmediatez en el logro de propósitos específicos:

- a) Para hacer efectiva la transferencia de recursos prometidos para proyectos de asistencia, promoción y desarrollo.
- b) Para corresponsabilizar a los beneficiarios en la puesta en práctica de las acciones de ayuda.
- c) Para asegurar que la ayuda recibida se aplique en la forma y términos convenidos, tanto por el donador como por el beneficiario.
- d) Para generar compromisos compartidos por parte de las instituciones y grupos promotores.
- e) Para establecer un orden en las acciones de promoción, que ayuden de manera más eficaz a los beneficiarios, evitando competencias innecesarias y optimizando recursos limitados.
- f) Para cumplir los requisitos legales que son necesarios en un Estado de Derecho.
- g) Para asegurar el cumplimiento de requerimientos internacionales en el flujo de recursos financieros.
- h) Para establecer reglas claras de comportamiento ético y de aplicación de los bienes y recursos para los fines acordados.
- i) Para crear conciencia de que las acciones concertadas producen mejores resultados que los esfuerzos individuales y aislados.

### ***Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD)***

La Fundación Mexicana para la Salud es una institución de carácter filantrópico que se creó en 1985 por un grupo de empresarios, con el fin de promover la salud a nivel nacional mediante actividades de investigación en la materia, formación de recursos humanos de alto

nivel y desarrollo tecnológico. Entre sus principios se encuentra ser un instrumento para canalizar recursos hacia la promoción de la salud.

El financiamiento de FUNSALUD corre a cargo tanto de los empresarios que forman su asamblea general de asociados, como de aportaciones económicas gubernamentales, otros patrocinadores nacionales, el apoyo de organizaciones internacionales (como la Corporación Carnegie de Nueva York, la Organización Panamericana de la Salud – OPS–) y los beneficios derivados de la negociación de swaps.

En 1990, FUNSALUD participó en un swap social realizado por FAPRODE. Desde entonces y hasta 1994, realizó 21 operaciones por un total de 33.5 md, de los cuales 30 se manejaron en forma directa y el resto a través de FAPRODE. El beneficio obtenido fue poco más de 19.6 millones de pesos (mp). Los intermediarios financieros fueron el Citibank y el Chase Manhattan, que continuó con el desempeño de esa función en las operaciones posteriores.

Los agentes donantes de la Fundación fueron agencias nacionales (públicas y privadas) e internacionales de desarrollo y salud como la OPS, Carneige, la Asociación Internacional de Desarrollo, las fundaciones WK Kellogg y la Rockefeller, Pew Charitable Trust, el Hospital General de México, los institutos nacionales de Salud Pública y de Nutrición, la Academia de la Investigación Científica, la empresa Nestlé y la Secretaría de Salud, quienes canalizaron recursos a proyectos a través de esta fundación.<sup>108</sup> Cabe mencionar que en 1994 FUNSALUD volvió a participar en un swap con FAPRODE, aunque frecuentemente sus operaciones las ha realizado de manera independiente.

En el bienio 1994-1995 FUNSALUD recibió donativos por 15.6 mp y 4.5 md, con lo que se abrieron 43 nuevos fondos. En total, se han administrado 307 fondos por más de 42 md, de los que en 1995 continuaban vigentes 107, con un saldo de 28.6 mp.

Para su patrimonio, la Fundación recabó 23.6 mp. Los ingresos han provenido en su mayor parte de swaps (82.9%). El resto fue financiado por sus asociados (8.8%), Gobierno Federal (4.3%) y aportaciones de los “amigos y patrocinadores de la Fundación” (4.0%).

En 1994 se realizaron tres swaps por un total de 6.5 md con una inversión cercana a 5.9 md, conformada por los recursos de FUNSALUD. El beneficio obtenido de estas operaciones fue de 3.3 mp, con un rendimiento cercano a 10%, aplicado íntegramente al patrimonio de la institución.

En 1995 los swaps mostraron una mayor fuerza en la participación de los ingresos patrimoniales, con operaciones que significaron más de 86% del total. El beneficio que se obtuvo fue de 0.76 mp, derivado de dos operaciones de canje.<sup>109</sup>

Al término del ejercicio 1995 el patrimonio de FUNSALUD se redujo en 9.8% en relación al año previo. Lo anterior se explica por la disminución de los beneficios reportados (77% en pesos corrientes respecto al año anterior), a pesar de que aumentó la importancia relativa de

<sup>108</sup> Fundación Mexicana para la Salud, *El modelo FUNSALUD: Experiencia de una Década 1985-1995*, Cuadernos FUNSALUD No. 10, Institución Privada al Servicio de la Comunidad, 1995.

<sup>109</sup> Fundación Mexicana para la Salud, *Informe Bienal: 1994-1995*, Institución Privada al Servicio de la Comunidad, México, 1996.



los swaps en su patrimonio. Además, sobresale un aumento en el precio de compra, el cual pasó de 66% del valor nominal de la deuda en 1991 al 86.5% en 1994.

### ***The American British Cowdray Hospital, I.A.P***

Se fundó en 1890 y actualmente es reconocida en el ámbito privado. Sin embargo, esta institución también desarrolla actividades filantrópicas, particularmente desde 1965, en que se crea la clínica "Amistad Británico-Mexicana", para personas de escasos recursos económicos que habitan cerca de la institución.

En tales circunstancias, el ABC ha participado en la negociación de swaps entre 1991 y 1994. Su intermediario financiero ha sido el First Chicago Bank de Nueva York, ante quien logró cerrar una operación con la disponibilidad de 20% del valor nominal de la deuda. En general, se lograron descuentos de hasta 35%.

En términos generales, el ABC obtuvo condiciones de negociación favorables con la SHCP, en cuanto a la agilidad y eficiencia de los procesos. Con la Secretaría de Salud la operación fue más lenta, llegando a tardar una negociación hasta nueve meses. Por esto, se considera especialmente importante para la obtención de un swap la precisión en el diseño técnico del proyecto, el seguimiento permanente del proceso de tramitación y la detección de los responsables directos de su gestión en cada una de las entidades públicas involucradas (SHCP, Nafin y la dependencia cabeza del sector).

En cuanto a las donaciones para las acciones asistenciales, al igual que en el caso de FUNSALUD, los recursos se han reducido significativamente, al pasar (en pesos constantes de 1995), de 3.45 millones en 1994 a 2.99 millones en 1995, lo que significa una caída de 13.3%.

### ***Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FUNRURAL)***

La Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural es una asociación civil no lucrativa, cuyo objetivo es promover el desarrollo humano y aumentar la productividad en el medio rural. Facilita el acceso a créditos, capacitación técnica y administrativa, organización y educación. Se creó en 1969 por empresarios privados, contando en 1997 con el apoyo de alrededor de 500 empresas y profesionales, entre las que se cuentan Bimbo, Cemex, Grupo Pulsar, Bayer y Grupo Corvi.<sup>110</sup>

Sus recursos provienen de diversas fuentes que incluyen apoyos gubernamentales. Su mayor nivel de operaciones fue en 1994, cuando contó con alrededor de 30 md. Esta Fundación también ha participado en la realización de swaps desde 1991. Entre noviembre de ese año y noviembre de 1994, se cancelaron operaciones por 1 md.

En noviembre de 1990 la SHCP autorizó a FUNRURAL la adquisición de deuda por 2.5 md. El intercambio se realizaría durante el periodo comprendido entre noviembre de 1991 y noviembre de 1994, cancelándose 1 md en conjunto. Sin embargo, en el caso de esta institución se presentaron serios desajustes financieros en la última cancelación, ya que fue autorizada en noviembre de 1994 con una paridad de 3.5 pesos por dólar, misma con la que fueron liberados los recursos en junio de 1995, cuando el tipo de cambio en el mercado era de alrededor de 7.5 pesos por dólar.

<sup>110</sup> Hernández Morón, Leticia, "FMDR estima canalizar 130 mdp a diferentes proyectos", en: *El Financiero*, 24 de febrero de 1997, p. 20 A.

**Swaps de naturaleza**

El DDF efectuó swaps de naturaleza por 83 md en 1991-1992, con el fin de mejorar los ecosistemas en zonas boscosas alrededor de la Ciudad de México. La información disponible no permite precisar para el periodo del ejercicio, tasas de descuento, intermediarios financieros, organizaciones participantes, etc.

Por otra parte, la World Wildlife Fund, la mayor operadora de swaps de naturaleza a nivel mundial, informó que, a pesar de estar instalada en México, hasta ahora no ha ejercido ninguna operación de este tipo en nuestro país.

**Cuadro 14**  
**AGENTES PARTICIPANTES Y MONTOS DE LAS OPERACIONES DE SWAPS**  
**REALIZADAS POR ONG NACIONALES (1988-1994)**

Agente Nacional (ONG)	Agentes Nacionales del sector público	ONG y Agentes Privados	Intermediarios financieros	Objetivos	Montos negociados (Miles de ds.) y tasa de descuento (TD)
ABC (1991/1994)			First Chicago		40,000
ACNUR					2,000
AMANC					
Asoc. Ecológica del Cobre					10,083
CONAFE					4,500
DDF	Gobierno Federal	Conservation International		Conservación de recursos naturales	4,000 TD:45%
DDF y Gobierno Estado de México	Gobiernos Federal y Estatal				83,101 (en dos operaciones)
Escuela Americana de Tampico					1,000
Escuela Hogar "Nuestros pequeños hermanos"					3,106
FAPRODE (1989)	SHCP		Swiss Bank Corp.	Desarrollo social en vivienda, educación y asistencia	50,000: TD 60%
FAPRODE (1990)	SHCP		CREDITANSTAL BANKVEREIN		500



Conversión de deuda externa en asistencia, promoción y desarrollo social

Agente Nacional (ONG)	Agentes Nacionales del sector público	ONG y Agentes Privados	Intermediarios financieros	Objetivos	Montos negociados (Miles de dls.) y tasa de descuento (TD)
FAPRODE (1990)	SHCP		Swiss Bank Corp.	Ibidem	10,000 TD 29.25%
FAPRODE (1991)	SHCP		Swiss Bank Corp.	Ibidem	50,000 TD: 28.3%
FAPRODE (1992)	SHCP		Swiss Bank Corp.	Ibidem	15,000 TD: 18% 10,000 TD: 18.5%
FAPRODE (1993)	SHCP		Swiss Bank Corp.	Ibidem	25,000 TD 20.4% 50,000 TD 27.5%
FAPRODE (1994)	SHCP		Swiss Bank Corp.	Ibidem	20,000 TD 58.0%
FUNRURAL	SHCP				2,500
FUNSALUD (1990-1994)	SHCP, Hospital Gral. de México, Instituto Nacional de Salud Pública., Instituto Nacional de Nutrición	FAPRODE (*), Nestlé Fundaciones WK Kellogg y Rockefeller, Pew Charitable Trust, OPS, Carneige, AID	Citibank, Chase Manhattan	Apoyo a proyectos dedicados a la salud	33,500
Universidad Anáhuac					5,500
Universidad Autónoma de Guadalajara					10,000

(\*) Del monto total de la conversión, FAPRODE manejó aproximadamente 3.5 md.

Fuentes:

Fac: 10 años, opcit.

Opcit, FAPRODE, FUNSALUD.

SHCP. Informe del programa de intercambio de deuda pública por capital.

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1993.

# Lecciones del estudio

**E**ste capítulo está compuesto por dos apartados. En el primero se detallan las lecciones de nivel general, las que creemos pueden ser útiles para el conjunto de países estudiados. En el segundo se hace lo propio en el caso de México.

## 1. Nivel general

### A. Características socioeconómicas de los países involucrados

Tanto el swap-social como los Fondos de Contravalor han sido en la práctica mecanismos empleados indistintamente por países clasificados como de ingreso bajo e ingreso mediano bajo (clasificación del BM). Por ejemplo, países de ingreso bajo como Tanzania, Zambia, Kenia, Madagascar, Nigeria y Ghana han realizado swaps-sociales, así como países de ingreso mediano bajo como Senegal, Perú, Jordania, Egipto, Ecuador, Filipinas, Honduras y Bolivia han realizado Fondos de Contravalor. De este uso indistinto es posible destacar:

- a) La fragilidad en la práctica del argumento que se basa en el empleo exclusivo de los Fondos de Contravalor por países de ingresos bajos. Las dificultades más relevantes están dadas por la relativa discrecionalidad existente en la toma de decisiones en materia de autorización de Fondos de Contravalor. Sin embargo, la clasificación puede resultar más objetiva cuando observamos que este mecanismo es empleado por países de ingresos medianos bajos, a los que les corresponde el *estatus* de países altamente endeudados (deuda externa mayor al 90% del PNB); en este marco, sólo Ecuador sería la "excepción" (alrededor del 70% del PNB).
- b) La heterogeneidad (por razones metodológicas) de las clasificaciones entre países: por ejemplo, México, Panamá, Polonia, Chile, Costa Rica y Colombia son clasificados por el BM como países de ingresos medianos bajos, y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como países de alto desarrollo humano.



Aunque las clasificaciones socioeconómicas entre países resultan necesarias y útiles para ciertos fines, para los de este trabajo creemos han representado cortinas de humo. La realidad es que la mayoría de los países en desarrollo tienen condiciones socio-económicas diferentes; aún en los más aventajados es fácil encontrar grandes contrastes en la distribución del ingreso, en las diferencias regionales, etc., con islotes —a veces muy numerosos— de pobreza extrema y severo deterioro ambiental. En este marco, resulta difícil sostener la normatividad que pretende restringir u orientar el uso de los mecanismos swap-social y Fondo de Contravalor en función exclusivamente del nivel de ingreso del país involucrado; en ese sentido, sería más objetivo buscar desprenderla de las características de los programas o proyectos que se apoyarían con los beneficios obtenidos de las operaciones de canje.

Parece ser que la lógica de contar con un programa y/o proyecto sólido, de calidad y viable, para acceder a los beneficios del swap-social y Fondos de Contravalor presenta menos problemas teóricos y prácticos que la basada en la clasificación de los países de acuerdo con sus niveles de ingreso y endeudamiento externo. Con un proyecto sólido es posible dar respuesta a todo tipo de exigencias, desde que la población objetivo justifique el apoyo (tenga “x” características de vulnerabilidad), hasta que los agentes involucrados sean los adecuados en especificidad y calidad (“y” grupos con “z” capacidad técnico-profesional para operar con éxito).

Finalmente, calcular la gravedad o profundidad del daño del endeudamiento externo en una economía con base en un límite predeterminado (fijo) —como sería la representación de su monto total en relación al producto nacional bruto— resultaría muy restrictivo. En este caso, lo relevante es conocer el punto de “inflexión” de la economía de un país, o sea, cuando la carga del endeudamiento externo obstaculiza la canalización de recursos frescos para el desarrollo social y ecológico; lo relevante es conocer el nivel “sustentable” de la carga de la deuda externa.

## **B. Trasfondo neoliberal**

El swap-social ha sido realizado con deuda comercial y bilateral indistintamente, mientras los Fondos de Contravalor sólo con deuda bilateral. No se conoce algún país donde se hallan realizado con deuda multilateral. El papel de las IFI y, en menor medida, de los gobiernos acreedores (discurso y práctica) ha sido presionar para que el país que reciba los beneficios de los mecanismos aludidos acate fielmente las políticas de ajuste económico y cambio estructural del BM y FMI.

## **C. Agentes socioeconómicos involucrados**

Las operaciones del swap-social y del Fondo de Contravalor han involucrado en la práctica agentes socioeconómicos similares. Directamente gobiernos, ONG y bancos de países acreedores y deudores; e indirectamente las IFI.

A pesar que en el estudio encontramos algunas diferencias cualitativas de cierta importancia entre la forma y niveles de involucramiento de los agentes del swap-social y los de los Fondos de Contravalor, consideramos que lo relevante sería intentar unirlos en un modelo que postulamos como adecuado para normar la realización de este tipo de operaciones. El modelo sería:



- a) Los agentes ONG (nacionales e internacionales) deben actuar como los promotores directos de este tipo de operaciones: convencer a los gobiernos, bancos e IFI de su importancia, lo que se reflejaría en adecuaciones y cambios a las normas y políticas en la materia, así como en donaciones, descuentos, tasas preferenciales e incentivos fiscales.
- b) Los agentes beneficiarios (ONG y gobiernos de países deudores) deben ser los que finalmente definan los programas y proyectos en los que se utilizarían los beneficios de las operaciones. De estos dos agentes, serían las ONG las que deben mostrar la iniciativa y acordar con sus gobiernos la normatividad y operación de dichos programas y proyectos. Finalmente, estas ONG deben perfeccionar la práctica de informar con todo detalle y oportunidad a sus contrapartes los logros y problemas que enfrentaron durante el desarrollo de los programas y proyectos.

Con un modelo operativo que tomara en cuenta lo anterior, sería viable reducir y hasta eliminar algunos de los graves problemas que en este sentido encontramos en el estudio. Problemas como excesos en la intervención de agentes de países acreedores (ONG y gobiernos) en la definición y orientación de los programas y proyectos, que además de dejar fuera del diseño y la operación a las ONG y gobiernos de los países deudores, puedan cuestionar aspectos de la soberanía nacional.

#### D. Niveles del análisis y debate

A las operaciones del swap-social y Fondos de Contravalor se les han “colgado” diversas etiquetas a favor y en contra. Defensores y detractores se han esforzado por analizar y debatir la operación de estos mecanismos partiendo o terminando en la dialéctica del endeudamiento externo. Al respecto, algunas preguntas que surgen son: ¿Cuál ha sido la motivación y fuerza de estos interlocutores para alzarse con este nivel de análisis y debate? ¿Han tenido éxito? ¿Qué posibilidades tienen? Las respuestas son complejas, tratemos de responderlas en forma sencilla.

Antes de contestar a las interrogantes anteriores, consideramos necesario aclarar lo siguiente:

- Los defensores y detractores a los que nos referimos pertenecen a las ONG.
- Las ONG pertenecen a un movimiento mundial todavía poco estudiado. Por no ser el propósito de este estudio, sólo señalaremos que a estos “nuevos” actores de la sociedad civil resulta difícil separarlos de otros ya tradicionales (Iglesia, Empresa, Gobierno, sindicatos, uniones gremiales de trabajadores, otros); en ese sentido, los visualizamos como un movimiento social novedoso, pero derivado y relativamente dependiente de los actores tradicionales para los que, en cierto sentido, representan la “caballería ligera”: posibles puentes de unión entre ellos, acordados con base en la filosofía humanista y todo lo que su consecuencia práctica conlleva. Un intermedio así, bien podría garantizar:
  - a) Apartidismo político y, en contraparte, buscar hacer política sin caer en las tentaciones del poder;
  - b) Objetividad en las acciones: se multiplican las posibilidades al acercarse al hecho (realidad) con menos prejuicios, carga ideológica y/o ambiciones políticas;



- c) Sentimientos caritativos, altruistas y/o filantrópicos, que fortalecen la búsqueda desinteresada del servicio (apoyo al prójimo); y,
  - d) Conocimiento de la población objetivo, pues trabajan muy cerca de ella y generalmente con su permiso y participación.
- No todas las ONG que han operado los mecanismos de deuda externa (swap-social y Fondos de Contravalor) han estado involucradas en los dos niveles del análisis y debate a los que nos referiremos a continuación. La mayoría de las ONG que encontramos en el estudio pueden ser definidas como “pragmáticas”, con análisis y debate pobres sobre estos temas, la mayoría de las veces preocupadas exclusivamente por el desarrollo de algún proyecto en particular, sin libertad para moverse en los dos niveles de análisis, y poco creativas y comprometidas; organizaciones que cumplen su mandato y son herederas de la mejor tradición del trabajo asistencial, y sólo promocional cuando se relacionan con los proyectos que impulsan. La relativa neutralidad de este tipo de organizaciones creemos no representa mayor problema, pues aparentemente no se oponen al desarrollo del análisis y debate: la mayoría se comportan como simpatizantes poco activas del mismo.

### Primer nivel

Las ONG que entran al análisis y debate sostienen que la deuda externa de la mayoría de los países subdesarrollados es técnica y éticamente impagable. Afirman que las nuevas deudas sólo están sirviendo para pagar los intereses y, eventualmente, algunas amortizaciones. A este círculo vicioso, difícil de romper, le llaman automatización de la deuda externa, por lo cual ésta dejó de cumplir su función esencial de promotora del crecimiento económico. Externamente perciben en los acreedores una gran cerrazón para negociar en condiciones que no sean irremediables para el deudor; asimismo, encuentran una desmedida actitud de seguir lucrando sobre un demostrable lucro obtenido; no dejan de toparse con tendencias que utilizan a la deuda externa como justificación para ejercer con relativa facilidad más control sobre el país deudor. Internamente, sostienen que los presupuestos nacionales canalizan grandes cantidades a cubrir el servicio de la deuda, y que las pocas divisas que esporádicamente logran conseguir los países —al margen de las obtenidas vía automatización de la deuda externa— también se desvían para el mismo fin con lo que se pierden como recursos para estimular el crecimiento económico. Ante este determinismo las ONG sostienen que la deuda externa es técnicamente impagable y éticamente cuestionable, cuando encuentran en su contratación irresponsabilidad e inconsciencia de las partes involucradas combinada con cierta ilegalidad pero, sobre todo, cuando descubren a la gran masa de la población afectada, ignorante en su mayoría de lo negociado a puerta cerrada por sus gobiernos y prácticamente imposibilitada para actuar. En esta etapa deductiva, dichas ONG buscan concientizar a los agentes involucrados para facilitar su actuación responsable, proponiendo nuevas renegociaciones, que en el mejor de los casos bosquejan deficientemente. La constatación en los últimos 20 años del círculo vicioso en la dialéctica de la deuda externa, aunado al del lucro sin tregua de los acreedores, son hechos difíciles de soslayar, fuente de la conciencia social y del actuar de este tipo de grupos y organizaciones.



En este contexto, las ONG sostienen que la utilización eficiente de los mecanismos de conversión de deuda externa en beneficio de la población más vulnerable de los países deudores (swap-social y Fondos de Contravalor) representa un buen inicio, todavía bastante modesto, para contribuir al análisis y solución del problema de la deuda externa desde una perspectiva más humanitaria.

### **Segundo nivel**

En el marco concreto del mecanismo swap-social, algunas ONG analizaron y debatieron su importancia y limitaciones. Con la perspectiva del tiempo apareció "humo blanco" como resultado de este proceso. Al parecer, un tipo de detractores terminaron por comprender que utilizar el swap-social no necesariamente se aleja de la necesidad de señalar y argumentar a los acreedores que una parte de la deuda externa es técnica y éticamente impagable. Asimismo, comprendieron que no se vende o hipoteca al país y que el gobierno no aprovecha este mecanismo financiero para controlar a las organizaciones sociales más allá de lo que actualmente lo hace; finalmente, cayeron en cuenta que el uso del swap no es obligatorio.

También con el tiempo, otro tipo de detractores constataron que el swap-social no resulta inflacionario si el gobierno lo mantiene a bajos niveles financieros de utilización y circunscrito a un equilibrio meta-estable en sus finanzas públicas. En el mismo cauce, resulta limitado argumentar que el donativo externo representa una inversión que se iba a realizar independientemente de la utilización del swap-social, ya que este mecanismo resulta todavía atractivo para los donantes, debido a sus posibilidades de multiplicación de recursos y con ello de obras, pero, sobre todo, porque mediante su uso es posible cancelar simultáneamente deuda externa y deuda social.

### **Propuesta**

Hasta ahora hemos señalado los dos niveles en que se ha desarrollado el análisis y debate del swap-social y los Fondos de Contravalor, niveles que se relacionan e influyen recíprocamente. En el plano más abstracto, correspondiente a la problemática de la deuda externa, no se ha avanzado gran cosa, con una discusión atascada en la denuncia y los buenos propósitos. En el nivel particular de la acción, el análisis y debate han progresado mucho (como lo confirma este estudio), aunque ya se notan síntomas de cansancio ante la cerrazón de los acreedores.

La prospectiva puede ser halagadora si se trabaja en el análisis y, alternativamente, se busca el debate profesional en los dos niveles descritos. En el primero es recomendable que las ONG estudien bien la problemática de la deuda externa, con el propósito de debatir con sus gobiernos posibles alternativas de solución; tómese en cuenta que el planteamiento de alternativas en sí mismo representa formular propuestas para mejorar algo, no para destruir algo: es un planteamiento que sólo puede progresar si las partes en debate están de acuerdo en que se encuentran inmersas en un proceso constructivo, en el que el conflicto se evita si ambas están conscientes que el propósito común es el ser humano, su bienestar y desarrollo. En el segundo nivel, aparte de buscar consolidar los logros, debe insistirse en seguir realizando y aumentando el volumen de las operaciones del swap-social y los Fondos de Contravalor, así como obtener mejores condiciones financieras y mejorar la calidad de su operación.



Un movimiento de esta naturaleza —con sus liderazgos tradicionales propios—, en sus incursiones sobre la problemática de la deuda externa, ha logrado incidir y obtener algunos éxitos. En primer lugar, los pronunciamientos sobre la carga insostenible de la deuda externa de los llamados países de bajos ingresos: Cumbres de Venecia, Toronto y Houston, Términos de Trinidad y Nápoles; pronunciamientos que todavía buscan ir más lejos de lo que han llegado. En segundo lugar, los más de 1,600 md de swap-social y Fondos de Contravalor que han utilizado las ONG de 27 países en el período 1987-1995, según registramos en este estudio.

## E. Especificidad económica y extraeconómica

Uno de los descubrimientos relevantes de esta investigación, en particular del mecanismo swap-social, es la comprobación de que es viable que se siga dando y desarrollando en un contexto coyuntural que en apariencia es desfavorable. El swap-social puede seguir produciendo rendimientos financieros atractivos, aún cuando un país se encuentre en una coyuntura económica favorable, que provoque que el valor de los bonos de su deuda externa en el mercado secundario sean relativamente altos, y en apariencia poco atractivos para justificar la utilización de dicho mecanismo. Por ello, creemos que el swap-social tiene su propia especificidad, manifestada en algunos rasgos importantes que lo diferencian lo suficiente de una estricta lógica de mercado.

Los límites para poder seguir operando con rendimientos tangibles el mecanismo del swap-social están en función de los resultados de una combinación de variables dependientes, internas y externas al país que lo opera; variables económicas y extraeconómicas relacionadas y en influencia recíproca; variables que se manifiestan como tendencia-fuerza favorable o desfavorable al éxito y/o fracaso de la operación. La causalidad de estas variables es múltiple y compleja, difícil de detectar, y en realidad poco útil intentarlo para los propósitos del presente estudio, ya que pensamos que su descubrimiento no alteraría los resultados.

Con base en el caso de México, concretamente en la experiencia de FAPRODE, se detallan a continuación dichos rasgos o variables dependientes:

A) La variable económica dependiente (exógena al país deudor), actualmente “desfavorable”, esta representada por el comportamiento del valor de los bonos de la deuda externa en el mercado secundario. Hasta abril de 1997, la tendencia fuerza desfavorable de esta variable se explica por las siguientes razones:

i) Con relación al monto utilizable

A mediados de 1996 la deuda externa total de México alcanzó alrededor de 165,000 md, de los cuales 113,000 md (68.4%) corresponden a deuda pública. Prácticamente la mitad de ésta (56,000 md) se encuentra contratada por la vía de bonos emitidos por el gobierno mexicano, entre los que sobresalen los Azteca y Brady, que cubren una emisión de 32,100 md, es decir, 19.5% de la deuda externa total del país.

La carga que significan estos bonos se mantendrá hasta el año 2008 en el caso de los bonos Azteca, hasta el 2005 en los bonos Brady a la par (descuento en tasa de



interés) y hasta el 2019 en bonos Brady de descuento (con reducción de principal). Cabe recordar que los bonos Brady son resultado de la renegociación de la deuda de 1989.

Con respecto a estos últimos, se continúan negociando modificaciones: en mayo de 1996 comenzó a cotizarse en los mercados internacionales un bono global a 30 años, ofrecido por México para intercambiarlo por bonos Brady (a la par y de descuento).<sup>111</sup> Con ello, la carga del servicio de la deuda vía emisión de bonos se prolongará hasta el año 2026. Al intercambio de bonos Brady le ha seguido el de bonos Azteca.

A corto y mediano plazos la opción que permanece en términos de compra de bonos de deuda es la de los Brady, particularmente la de los bonos a la par. El saldo que permanece en este tipo de bonos sigue siendo muy atractivo para la operación de swaps, ya que sólo la nominada en dólares comprende 12,000 md. Sin embargo, una parte de este monto se encuentra colocado en mercados renuentes a la realización de intercambios vía swaps y otra puede ser transformada en bonos globales como resultado de una decisión de política económica.

En efecto, conforme a lo planteado por las autoridades financieras mexicanas, la prioridad de la política económica esta centrada en la búsqueda de mayor inversión, y se considera que el problema de la deuda ha sido enfrentado exitosamente con la renegociación de 1989 y el rescalonamiento de 1995-1996. Por consiguiente, la conversión de bonos hacia emisiones de mayores plazos, aunque genera un aumento de la deuda implica menores cargas en el corto plazo y las características de los nuevos bonos generarían un mayor atractivo para los inversionistas. Es así que las nuevas políticas de emisión de bonos ofrecen mayores tasas de interés y garantías a los inversionistas. Por su parte, la emisión de nuevos Brady ha quedado cancelada, lo que aunado a lo anterior produce que el fondo destinado a operaciones de swap-social tienda continuamente a la baja.

## ii) Con relación a la tendencia-fuerza

En su lógica lucrativa, los bancos comerciales reducen la opción de donar deuda, debido a que esto sentaría un mal precedente para los préstamos que todavía esperan recuperar, así como por los obstáculos técnicos existentes, tales como las restricciones fiscales y contables y el hecho de que las leyes del impuesto sobre la renta en países desarrollados no establecen fórmulas específicas para la valuación de la deuda a donar. Por ello, cada transacción se evalúa individualmente, lo que genera incertidumbre en cuanto a la obtención de beneficios.<sup>112</sup>

La recuperación de los precios del petróleo por arriba de los 17.14 dls. por barril, provocará que México comparta con los tenedores de bonos Brady parte de las ganancias extras obtenidas. Ante tal situación, el precio de dichos instrumentos se ha incrementado. En julio de 1996 los bonos de descuento se cotizaban en 78.1% de su valor nominal y los bonos a la par en 63.3%,<sup>113</sup> mientras que para

<sup>111</sup> La descripción de estos instrumentos está basada en el artículo; García, Erika "Emisión de bonos en mercados internacionales de capital, atractiva fuente de financiamiento para México", en: *El Financiero*, 13 de agosto 1996, p.3A.

<sup>112</sup> Debt for Development Coalition. Op. cit.

<sup>113</sup> La Jornada, 13 de julio 1996.



mediados de septiembre los primeros tenían un valor de 84.87% y los segundos de 69.37%. En este contexto, la mayoría de los tenedores no piensan vender ante la expectativa de mayores rendimientos, y para los compradores resulta un beneficio cada vez menor en relación con el monto nominal. Si además se considera que los intermediarios financieros internacionales y el gobierno retienen parte del diferencial del precio, los beneficios se vuelven menos atractivos.<sup>114</sup>

Debido a los acuerdos del rescate financiero de 1995, México debe usar parte de los recursos provenientes de Estados Unidos para garantizar nuevas emisiones de deuda en el largo plazo. Tales garantías podrán cubrir tanto el principal como los intereses y tendrán un plazo de hasta 10 años. Las comisiones que deberán pagarse aumentarán en función del monto de los apoyos otorgados.<sup>115</sup> De esta manera, se está pagando por mantener alto el precio de nuestra deuda en el mercado secundario, lo cual reduce los beneficios para los principales operadores de canjes de deuda en el país; para el gobierno, significa una erogación extra en la emisión de bonos, que a su vez serán utilizados en el refinanciamiento de deuda anterior.

Como se mencionó en el capítulo II, el paquete de rescate financiero de 1995 comprendió el compromiso por parte del gobierno mexicano de garantizar el pago de la deuda contratada con el ingreso proveniente de las exportaciones de petróleo. Es decir, que si en algún momento el gobierno mexicano fuese insolvente, el acreedor podría embargar las cuentas —abiertas en un banco extranjero— en que se deposita el producto de las exportaciones de petróleo mexicano. En caso de disputa al respecto, el gobierno se comprometió a aceptar el fallo de una corte norteamericana. Bajo estas circunstancias, la deuda externa es de bajo riesgo, porque está garantizada por nuestro petróleo. Por consiguiente, son desfavorables las expectativas de reducciones significativas en su precio.

En suma, la magnitud de los recursos disponibles en bonos a la par permiten mantener este esquema de financiamiento en el mediano plazo, siempre y cuando no se presente, o se haga en forma limitada, la sustitución de éstos por bonos globales. En cambio, en el largo plazo las posibilidades son más limitadas, dado que el bono a la par constituye un recurso financiero no renovable.

B) La variable económica dependiente (endógena al país deudor), en la actualidad favorable, está representada por el nivel de la rentabilidad interna del dinero con relación a los beneficios esperados de la operación swap.

Como se detalló en el capítulo II, mientras la rentabilidad interna del dinero sea menor al valor esperado del beneficio de la operación swap, existen tramos económicos viables para seguir operándolo. En otras palabras, mientras la banca nacional le ofrezca menores rendimientos al tenedor del dinero (ONG) que los producidos por la operación swap, ésta última opción le seguirá siendo atractiva. Para cuantificar la rentabilidad interna, baste comparar los rendimientos económicos esperados por un depósito bancario (“x” cantidad de dinero por “y” tasa de interés mensual pasiva,

<sup>114</sup> Alicia Salgado. México, obligado a compartir ganancias por el alza del crudo. *El Financiero*, 19 de septiembre 1996, p.4

<sup>115</sup> México y Estados Unidos acuerdan...op. cit.



acumulada por el número de meses que dura la operación swap), con los beneficios económicos que produciría una operación de esta naturaleza.<sup>116</sup> Esta lógica funciona tanto para un intermediario financiero del swap que junta previamente el dinero, como para uno que, con base a un préstamo bancario, realiza la operación y dispone de una relativa liquidez por un período de tiempo, siempre y cuando ambos intermediarios hayan considerado los costos en que se incurre al poder minimizar los riesgos de una operación de ésta naturaleza (por ejemplo, coberturas cambiarias).

Hay evidencias de que todavía no se alcanza el “punto de inflexión” a partir del cual cambie la tendencia favorable de esta variable. Por ejemplo, FAPRODE ha realizado con eficiencia y rentabilidad para el usuario alrededor del 60% de sus operaciones de swap con un valor promedio de la deuda externa en el mercado secundario semejante a su valor presente (principios de 1997).

- C) La variable económica dependiente (endógena y/o exógena al país deudor), actualmente en apariencia favorable, queda representada por la disponibilidad de recursos financieros para el apoyo de proyectos de las ONG.

En el capítulo II se dijo que la disponibilidad de recursos financieros para este tipo de organizaciones está en función de las cambiantes condiciones dependientes e independientes a ellas. Entre las dependientes destacan la eficacia técnico-administrativa, el impacto social de los proyectos, los niveles de vulnerabilidad del país, así como las relaciones informales que se tengan con los donantes. Entre las independientes sobresalen los niveles de desarrollo de la cultura de donación y las políticas, objetivos y estrategias de los donantes.

Tenemos pendiente la elaboración de un estudio profesional que de cuenta de las finanzas de las ONG mexicanas (origen-proceso-destino). Sin embargo, es posible aventurar las siguientes reflexiones:

Como se desarrolló en el apartado anterior, las ONG forman parte de la sociedad civil; son organizaciones de naturaleza derivada, dependiente y con potencial de crecimiento limitado. Tanto ideológica como financieramente actúan bajo la égida de instituciones tradicionales de la sociedad civil como iglesias, partidos, sindicatos, etc. Su potencial de crecimiento está determinado por la capacidad de alcanzar su independencia y especificidad como sujeto social, así como en la manera en que logren despejar la paradoja de no buscar el poder y querer ejercer espacios del mismo.

En este contexto, tomando como base el conocimiento de las ONG mexicanas y la estadística financiera de FAPRODE, es posible —y relativamente objetivo— eliminar la existencia de tendencias negativas en la disponibilidad de recursos financieros para estas organizaciones. Intentemos medirlo:

- i) Aunque en parte puede deberse a limitaciones metodológicas, los directorios mexicanos sobre ONG destacan una tendencia positiva en su crecimiento; tendencia fuerte en algunos casos, como el de las ONG defensoras de los derechos humanos, cuyo crecimiento durante el período 1993-1996 fue del 53%. Sin embargo, no es

<sup>116</sup> No se analiza el problema con base en el mercado de valores (rendimientos variables), porque los usuarios del *swap* de FAPRODE prácticamente no tienen acceso a dicho mercado, entre otras razones porque no es lógico —ni éticamente recomendable— que especulen en este tipo de mercados financieros con los fondos donados.



recomendable mostrar optimismo, pues es probable que el crecimiento de estas organizaciones tienda a estabilizarse, "jalado" por su propia naturaleza (derivada dependiente-crecimiento limitado).

ii) Un dato más sobre la tendencia positiva de esta variable es posible obtenerlo también de la estadística de FAPRODE. Independientemente de los 253 md que esta organización intermedia ha operado en swap-social —que ya en sí mismo apunta un desempeño favorable—, lo que ahora importa destacar es la tendencia particular de estas operaciones, representada por el cambio desfavorable en la política de la Secretaría de Hacienda, que restringió a partir de 1996 la realización swaps con donativos de mexicanos, que para 1995 llegaron a representar el 41% de los recursos utilizados por FAPRODE. En este marco, la tendencia positiva se destaca al observar que en 1996 los recursos totales operados por esta organización, con relación a 1995, sólo disminuyeron en aproximadamente 10%, el otro 31% fue sustituido con el crecimiento en los donativos de otros países (principalmente provenientes de Estados Unidos).

D) La variable extraeconómica dependiente (endógena y/o exógena al país deudor), actualmente favorable, está representada por la capacidad negociadora y voluntad política de los agentes involucrados. La definición de esta variable se integra fundamentalmente con los rasgos de la calidad humana y técnica que reúna el negociador (léase equipo) del swap-social: promotor y/o broker profesional; asimismo, mediante la comprensión y apoyo que para sus proyectos el negociador logre obtener de administradores, políticos y académicos. Es una variable compleja, que engloba tanto a la capacidad técnico-administrativa, como a la capacidad de liderazgo y autoridad moral del negociador.

En México esta variable todavía encuentra un ambiente favorable (abril de 1997). Se cuenta con intermediarios-negociadores de alta calidad profesional (como se constata en el estudio); profesionales que muestran la capacidad necesaria para arriesgar e innovar dentro de la operación swap. En nuestro país tenemos registrada, si no la primera, si una de las más viejas operaciones de canje por deuda que se haya realizado en el mundo. También tenemos registrados los canjes financieros más complejos y exitosos en cuanto agentes y montos involucrados, así como una importante cultura de cooperación y apoyo mutuo.

E) La variable extraeconómica dependiente (exógena y/o endógena al país deudor), actualmente favorable, está representada por la presión social ejercida por algunos de los agentes involucrados; presión que se materializa en el nivel de organización alcanzada por los negociadores, y a través del cabildeo permanente que éstos realizan ante sus contrapartes de los países acreedores, y/o directamente buscando incidir favorablemente en las decisiones de los propietarios de la deuda externa.

La organización de los negociadores, cada vez en mayor medida, rebasa el nivel coyuntural de búsqueda de una operación exitosa, para situarse en el plano de la relación estratégica con instancias afines; en la acción común para el conocimiento y reconocimiento mutuo; en el acuerdo para el trabajo conjunto y en la posibilidad cada vez más factible de materializarlo en alternativas de política pública. Esta acción común se organiza en redes nacionales e internacionales de variadas características, que entre la complejidad y algunas veces dispersión de sus agendas, han tenido



con relativo éxito un cabildeo permanentemente sobre el tema de la carga insostenible de la deuda externa de los llamados países subdesarrollados.

Este cabildeo de los negociadores se realiza ante varias instancias nacionales e internacionales, representadas principalmente por Organismos de Naciones Unidas, Gobiernos, IFI, bancos y contrapartes. Las agendas de los negociadores han estado relativamente activas en estas materias, como lo hemos podido constatar en el estudio.

### *Nota final*

Una lección importante es poder comprobar que para la realización exitosa de la operación swap-social se conjugan cuando menos cuatro variables. La causalidad de la acción no queda determinada exclusivamente por el valor de los bonos de la deuda externa en el llamado “mercado secundario”. En una operación regular, el valor de los bonos resulta ser una condición necesaria pero no suficiente para el éxito o fracaso de la operación swap. Si se cuenta con resultados de cualquier tipo, es que existe una causa que los provoca. En nuestro pequeño caso, nos referimos a una causalidad conjugada por cuatro variables, que consideramos dependientes porque sabemos que la cadena de causa y efecto es interminable. También aprendimos que existen experiencias en las que alguna de las variables anteriores es la que explica buena parte de los resultados de la operación swap, ya que dicha variable sobresale y eclipsa temporalmente la acción de las demás. Por ejemplo, cuando por medio de la acción eficiente del intermediario-negociador se consiguen descuentos adicionales en los bonos con relación a su precio original del mercado secundario, o cuando producto de ésta misma acción se obtienen incentivos fiscales adicionales, etc.

Otra lección importante es poder construir algunos puentes de unión entre profetas y negadores de las crisis. El constatar que el swap-social puede resultar rentable y exitoso en una coyuntura económica favorable para un país —que “jala” el valor de los bonos en el “mercado secundario” a un precio relativamente alto—, les exige mayor profundidad a los que sostienen mecánicamente la tesis de que el swap-social es una semilla que sólo germina en tiempos de crisis, por lo cual los grupos promotores del mecanismo actúan consciente o inconscientemente como profetas de las catástrofes.

Finalmente, el análisis de las variables o rasgos significativos de la operación swap-social, puede ser de alguna utilidad para precisar la operación de los Fondos de Contravalor. Sólo a manera de ejemplo, el precio de los bonos de la deuda externa en el mercado secundario para un país es un buen indicador para medir, tanto el monto “real” de la donación del acreedor, como para precisar el posible monto del contravalor en moneda del deudor.

## **F. Algunos prejuicios**

El estudio arroja algunas evidencias para aventurar la hipótesis de que el swap-social y los Fondos de Contravalor han sido ideados por agentes de países acreedores,<sup>117</sup> anticipándose a posibles demandas de los agentes de países deudores. En este marco, probablemente estos mecanismos fueron originalmente concebidos como contrapesos y/o

<sup>117</sup> Tenemos registrado que en el marco de la presencia de los swaps privados o de negocios, las IFI retomaron las propuestas de algunas ONG de los países acreedores (como la World Wildlife Found), de permitir el intercambio de documentos de deuda a cambio de que parte del equivalente a la deuda descontada se dirigiera el financiamiento de proyectos sociales y/o de naturaleza.



compensaciones de otros mecanismos semejantes diseñados para contribuir en la solución de la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta; por ejemplo, para compensar el impacto negativo que los swap de negocios han tenido en algunos “patrimonios nacionales”, o para contribuir a buscarle salidas “acotadas” a la previsible crítica social sobre la esencia impagable y excesivamente lucrativa de la deuda externa. Estas razones –aunadas a la complejidad real y propagandística del tema–, también han contribuido a que algunos agentes sociales independientes (léase ONG) no logren ver más que el árbol en el bosque.

Probablemente, en una acción anticipatoria semejante, a partir de los noventa las IFI, a través del BM y del BID –que muestran una gran cerrazón a realizar canjes con deuda multilateral– han estado canalizando la atención y energía de las ONG a la utilización (marginal y sumamente regulada) de algunas de sus líneas de crédito.

El BM y el BID financian la realización de proyectos de desarrollo social promovidos por entidades distintas al sector público, a través de diversos fondos. No obstante, dichos fondos sólo cubren un papel marginal en los recursos empleados por tales instituciones, y tan sólo una parte de ellos se dirige hacia las ONG.

Sin embargo, a partir de las cumbres mundiales del Medio Ambiente (Río de Janeiro) y del Desarrollo Social (Copenhague), y a iniciativa del gobierno de Estados Unidos, las IFI se han propuesto una participación más activa de las ONG en el diseño, ejecución y evaluación de los programas financiados por estos bancos, incluyendo los grandes programas administrados por el sector público. Esta iniciativa parte de la lógica de que las ONG, al conocer a profundidad determinadas problemáticas regionales y locales, y estar –al menos parcialmente– integradas por personas de las propias localidades, pueden contar con mayores elementos que el gobierno o el sector privado para ejercer eficientemente los recursos y obtener mayores beneficios sociales de ellos.

Con base en este razonamiento, el BM ha iniciado relaciones directas con ONG de la mayor parte de los países de América Latina, en tanto que el BID organizó en 1996 consultas para el fortalecimiento de la sociedad civil en Brasil, Centroamérica, Colombia y México, lo que muestra una tendencia favorable a desarrollar proyectos bajo esquemas de financiamiento diseñados expresamente para las ONG.<sup>118</sup>

## G. Información dispersa y deficiente

Como producto de ésta investigación hemos podido constatar el estado lamentable en que se encuentra la información sobre estos temas: dispersa, contradictoria, heterogénea e insuficiente. Es por eso que buscamos llamar la atención para lograr mejorarla. Tal vez sea necesario comprometer a algunos de los agentes involucrados (por ejemplo el BM y/o alguna ONG) para que tomen cartas en el asunto y se pueda disponer de información sistematizada, detallada y confiable, sobre la mayoría de los mecanismos estudiados.

<sup>118</sup> Cfr. Valencia, Enrique e Ignacio Román, Programa de Consultas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Informe sobre la consulta mexicana, 1996.



## 2. Para México

Este apartado está compuesto de dos partes. En la primera se detallan algunos mecanismos de canje que todavía resultan novedosos en México, y que es necesario dar a conocer, pues creemos que algunos de ellos son viables. En la segunda parte bosquejamos algunas ideas que creemos pueden ser de utilidad para consolidar lo logrado en materia del swap-social, así como también proponemos otras que pudieran ser relevantes para que las ONG especializadas inicien acciones en torno a una posible práctica de los mecanismos de canje objeto de este estudio.

### A. Alternativas viables

#### *Swaps de deuda bilateral*

A diferencia de la deuda comercial, la bilateral no ha sido objeto de renegociación por parte del gobierno mexicano. Dicha deuda ha cobrado mayor importancia desde 1995, a raíz del paquete de rescate financiero, en el que participó destacadamente el gobierno de Estados Unidos y, en menor medida, los de Canadá, Japón, Europa y de algunos países latinoamericanos.

En el marco de la Iniciativa para las Américas, las negociaciones de swaps de desarrollo y naturaleza son factibles ante Estados Unidos, tanto para deuda concesional como para no concesional:

- i) Cuando se trate de deuda concesional (préstamos preferenciales), se pagarían los intereses en moneda local y se depositarían en fondos fiduciarios para proyectos ambientales y de desarrollo social. Es decir, se trata de la cancelación del pago de los intereses de una deuda, a cambio del financiamiento de proyectos sociales o de naturaleza.
- ii) En el caso de deuda no concesional, se efectuaría una compra directa con descuento de documentos de deuda externa, con el fin de promover proyectos ambientales y de desarrollo social.

En caso de que el país deudor no cumpla con sus compromisos de financiamiento, el acreedor puede exigir la reanudación de los pagos. Esta opción tiene la desventaja de que se supedita la liberación de recursos a la discrecionalidad de los acreedores para seleccionar y evaluar los proyectos.<sup>119</sup>

La Iniciativa para las Américas, promovida por el gobierno estadounidense, ha sido la principal propuesta planteada por los países acreedores en términos de esquemas de reducción de deuda bilateral. Aunque México cumple con los requisitos de situación geo-económica y de políticas de ajuste para incorporarse a este mecanismo, aún no lo ha hecho.

<sup>119</sup> USDA, Forest... op. cit.



### **Fondos de Contravalor**

Los Fondos de Contravalor han sido un mecanismo de reducción de deuda y de financiamiento del desarrollo social y protección de la naturaleza fuertemente socorrido.

Una posibilidad de negociación para México podría ser detectar créditos, particularmente de carácter bilateral, susceptibles de considerarse por parte de los países acreedores para ser convertidos en Fondos de Contravalor, y que sean en parte contabilizados en los presupuestos de cooperación para el desarrollo de dichos países. La opción de estas operaciones con deuda bilateral proviene del hecho de que pudieran tener prioridad los argumentos de carácter político-social sobre los comerciales, que se privilegian en las discusiones con la banca privada. Al respecto, las Naciones Unidas recomiendan a los países ricos destinar 0.7% de su PIB para cooperación al desarrollo, lo que podría facilitar estos procesos, ya que este tipo de apoyos se efectuarían sin hacer nuevos desembolsos y mediante la liberación de algunos créditos riesgosos.

La aceptación para que México efectúe este mecanismo es aparentemente más compleja que para el caso de los países que ya lo han logrado (inclusive que Perú y Ecuador), dado que su nivel de ingresos es mayor y su endeudamiento con relación al PIB menor.

Sin embargo, esta situación podría cambiar si estudiamos la distribución del ingreso. De acuerdo con el informe del BM de 1996, de 65 países que reportan sus índices de concentración del ingreso (índice de Gini), México registra el décimo quinto lugar en cuanto a peor situación.<sup>120</sup>

De la población conjunta de los 15 países con peor distribución del ingreso, 57.1% es brasileña o mexicana (36.7% y 20.4%, respectivamente). México es el único país que con un ingreso por habitante superior a los 4,000 dls. se encuentra en este grupo.

En términos de ingreso, esta situación se refleja en grandes carencias. Por cada hogar trabajan en promedio 1.5 personas y viven 5. En 1994, 3.5% de los hogares percibían ingresos menores al equivalente de 1 salario mínimo, lo que para 1996 equivale a 100 dls. mensuales. Otro 5.3% de los hogares ganaba entre 1 y 1.5 salarios mínimos; 7.1% obtenía de 1.5 a 2; y 16.3% de 2 a 3. Estos grupos representan en conjunto casi una tercera parte de la población (32.2%), misma que percibe menos de 1.9 dls. diarios por persona.

Por lo anterior, el gasto se distribuye de forma muy concentrada. Los deciles más pobres destinan alrededor de la mitad de su ingreso para adquirir alimentos y sólo 5% para educación y esparcimiento. Mientras tanto, el 10% más rico de los hogares destina el 22% a estos dos últimos rubros, lo que equivale a un monto mayor al del promedio de ingresos totales de un hogar no sólo del 10% más pobre, sino aún del sexto decil, perteneciente a las capas medias de la sociedad.

Lo anterior se traduce en situaciones críticas para grandes grupos de población: 13.1% de los mexicanos en edad de trabajar (de 12 años y más) no cuentan con escolaridad

<sup>120</sup> Además de México, el informe sólo presenta el índice de concentración de uno (Eslovenia, 28.2) de los 33 países con ingresos mayores a 4,000 dls. Los otros países de este grupo pertenecen a Europa Occidental, Norteamérica, países petroleros del medio oriente, Oceanía (Australia, Nueva Zelanda) Japón, el sudeste asiático y sólo dos (Argentina y Uruguay) a América Latina. En todos estos casos es previsible una mejor distribución del ingreso que en México. Los otros 35 países para los que no se presenta información se encuentran distribuidos en todos los niveles de ingreso.



alguna, un 25% adicional no culminó sus estudios elementales y otro 9.4% sólo tiene la primaria. En suma, casi la mitad de los mexicanos se encuentran en alguna de estas situaciones. (Encuesta Nacional de Empleo, 1991).

En otros planos las diferencias muestran tendencias a la polarización social igualmente graves. Por ejemplo, un hogar del estrato más pobre de la población destina 54% de su gasto en alimentos, pero sólo adquiere un monto equivalente a la sexta parte de lo que compra un hogar del estrato más rico, siendo que éste le dedica a tales compras menos de una cuarta parte de sus gastos.

Por otro lado, esta desigual distribución del ingreso repercute en niveles de bienestar insuficientes para muchos mexicanos. En cuanto a la calidad de la vivienda, conforme con los resultados del censo de 1990 —retomados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en sus *Indicadores Socioeconómicos e Índices de Marginación Municipal, 1990*— 21.5% de las viviendas no tienen drenaje ni excusado, 13% no cuentan con energía eléctrica, 20.9% no tienen agua entubada y 21% tienen piso de tierra; asimismo, en 57% de los hogares la gente vive hacinada (más de dos personas por cuarto). Bajo estas circunstancias, las condiciones de salud de un gran número de mexicanos se encuentran muy mermadas. Han resurgido el cólera, el paludismo y, en algunas etnias, hasta la inanición.

En suma, los datos anteriores nos muestran la presencia de una estructura social fuertemente inequitativa, por lo que el lugar económico de México en los promedios internacionales no se refleja en las condiciones de bienestar de la mayoría de la población. En ello se fundamenta en parte la crítica que detallamos en la lección I del apartado anterior.

Por lo tanto, para que México pudiera negociar la realización de Fondos de Contravalor, se tendría que enfatizar ante los acreedores bilaterales la notable polarización socioeconómica del país, destacando los riesgos políticos de no revertir el deterioro en los niveles de vida de estos grupos de población. En esa estrategia, una opción sería detectar contrataciones de deuda pública por montos pequeños, similares a las efectuadas por los países hasta hoy beneficiarios,<sup>121</sup> negociar la condonación con el compromiso de destinar un alto porcentaje del equivalente en moneda nacional para desarrollo social y conservación de la naturaleza (como en el caso de Egipto), y destinarlo a las regiones del país (municipios y zonas aledañas) que estén clasificadas como de marginación alta y muy alta, es decir, hacia aquellos grupos que se encuentren tan marginados como la población beneficiaria de los Fondos de Contravalor en los países de menores ingresos.

### ***Swaps de deuda externa privada***

Bajo un esquema similar al de la deuda pública, pueden hacerse conversiones con deuda externa del sector privado. Estas, al involucrar montos marginales, no inciden sobre la inflación y pueden resultar particularmente ágiles. El tiempo requerido para las transacciones puede ser de 2 o 3 días, comparado con los varios meses que se puede llevar una de deuda pública. Al ser de baja denominación, permiten que las organizaciones pequeñas puedan obtener recursos rápidamente para proyectos urgentes o realizar las operaciones de acuerdo con su disponibilidad monetaria.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> Por ejemplo, Perú ha negociado reducciones de deuda por Fondos de Contravalor por 130 md, en tanto que Ecuador lo ha hecho por 40 md.

<sup>122</sup> The Association of PVO Financial Managers. Workshop...op. cit.



Aún para las ONG mayores esta alternativa puede ser ventajosa, ya que existen muchas empresas privadas con problemas para cumplir con su deuda externa y, por otro lado, ha aumentado el precio de la deuda pública. Actualmente 11 empresas mexicanas de las más importantes tienen una deuda en eurobonos de más de 6,500 md, de los cuáles los compromisos más fuertes vencerán en 1997 y 1998 con pagos superiores a 2,600 md. Tomando en cuenta que su endeudamiento en dólares en la Bolsa Mexicana de Valores es de 68% y que sus exportaciones sólo representan 22% de sus ingresos, es posible que encuentren atractiva una negociación que les permitiera canjear sus obligaciones a pesos con un premio extra, pues de otra manera se verían obligadas a refinanciar sus deudas en los mercados internacionales. De no ser así, puede transformarse en deuda pública, ya que para evitar suspensiones de pagos y reactivar la economía, el gobierno intercambiaría deuda de estas empresas por títulos soberanos de largo plazo (Brady, Aztecas, a la par, de descuento y globales).

### ***Bonos de conservación***

Otra alternativa de beneficio derivada de swaps son los Bonos de Conservación o los Fondos Fiduciarios de Conservación derivados de los beneficios logrados por una operación de swaps. El gobierno o los bancos asociados con ONG podrían emitir bonos para que utilizaran el principal o sólo los intereses para sus proyectos de conservación de la naturaleza (o eventualmente de desarrollo social). En cualquiera de las dos opciones (bonos o fondos fiduciarios), la emisión se puede programar para que tenga el mayor impacto económico y el menor posible sobre el circulante o la inflación. En algunos países (Madagascar y Ghana) se han utilizado estos mecanismos creando un fondo que garantiza el pago de los bonos, con lo cual se pueden intercambiar en los mercados de valores de acuerdo con las necesidades de liquidez.<sup>123</sup>

### ***Adquisición de valores gubernamentales***

Parte de las resistencias existentes acerca de los beneficios de los swaps están dados por los efectos inflacionarios que acarrea el hecho de convertir parte de la deuda externa en una moneda local, que al ser lanzada a la circulación en los mercados internos provoque inflación.

Al respecto, cabe recordar que en los años en que más se negociaron swaps privados y sociales la inflación mexicana fue menor a la de los años previos y posteriores; entre 1989 y 1994, que fueron los años de mayores operaciones de swaps, la inflación anual promedio en México fué inferior al 17%, en tanto que entre 1982 y 1988 rebasó el 100%, en 1995 el 52% y en 1996 el 27%. Evidentemente, diversos factores estructurales, ajenos a los swaps, inciden mayormente sobre la inflación, por lo que tampoco podría concluirse que estos instrumentos no son inflacionarios, sino que no constituyen un determinante fundamental de la inflación.

Por otra parte, aún aislando los posibles efectos inflacionarios de los swaps, las cantidades que han correspondido a los sociales y de desarrollo han sido ínfimas, comparadas con las relacionadas con las operaciones de swaps de capital. Conforme con los registros disponibles, en México se han negociado entre 1990 y 1994, 1,190 md en swaps sociales,

<sup>123</sup> USDA Forest Service International Forestry. op. cit.



educativos y de naturaleza, cuando los de capital han llegado a montos cercanos a los 30,000 md. Además, los recursos derivados de swaps sociales se destinan a nuevas actividades directamente generadoras de bienes y servicios, por lo que no sólo aumenta la masa monetaria, sino la actividad económica correspondiente.

Sin embargo, aún aceptando el efecto inflacionario de los swaps sociales, este mecanismo podría reducirse al tiempo que se precisaran los beneficiarios, si se substituye la creación de fideicomisos en instituciones bancarias privadas (que también se benefician con la operación) por la compra de bonos gubernamentales a diversos plazos. De esta manera, el producto de los swaps sería retenido de la circulación con excepción de los montos que se irían desembolsando paulatinamente. Por otra parte, podrían establecerse acuerdos para que los recursos destinados a inversión por parte de las ONG fuesen liberados en los períodos de menor inflación y mayor desempleo en el año, como los terceros trimestres o las últimas semanas de los primeros trimestres de cada año.

### ***Cobertura de Riesgos Cambiarios***

A raíz de la crisis mexicana de 1982, y con el fin de ofrecer garantías a los inversionistas que contrataran en divisas créditos para la producción, el gobierno creó el Fondo de Inversión para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), el cuál protegió en períodos de fuerte inestabilidad económica a aquellos inversionistas que a partir de un determinado monto de endeudamiento externo, utilizaban tales recursos en el aparato productivo nacional. Mediante este fondo, se reducían significativamente los riesgos en que incurrían frente a nuevas devaluaciones.

Este razonamiento bien podría aplicarse igualmente a las ONG nacionales que se vinculan con contrapartes y organizaciones internacionales para fundarse en su búsqueda de recursos para el desarrollo. En este sentido, las autoridades colaborarían con aquellas ONG que reúnan recursos para destinarlos a proyectos que faciliten el desarrollo social, mediante el otorgamiento de garantías financieras para la realización de sus operaciones de canje de deuda.

### ***Swaps de deuda recíproca entre ONG de países deudores***

Hasta ahora, las operaciones de canje de deuda por desarrollo se han efectuado a través de relaciones biunívocas entre un país acreedor y uno deudor, pero no se han generado mecanismos que pudiesen permitir el ejercicio de swaps en que se beneficiarían recíprocamente dos países deudores.

Al respecto, una alternativa podría ser la de efectuar compras recíprocas de deuda, con descuento, entre países deudores. Diversas ONG mexicanas podrían, por ejemplo, comprar deuda chilena por el equivalente a un millón de dólares en el mercado secundario de divisas y luego convertirlo a pesos chilenos. Simultáneamente, las ONG chilenas podrían hacer una compra equivalente de deuda mexicana y luego convertirla a pesos mexicanos. Efectuadas ambas operaciones, México les entregaría sus pesos chilenos y recibiría pesos mexicanos. Cabe mencionar que esta opción sólo puede ser factible en períodos de estabilidad monetaria en los países que intervengan, puesto que en caso contrario se generaría un riesgo importante de pérdida de recursos por efectos devaluatorios.



## B. Consolidación de lo logrado

Como se señaló previamente (punto 5 del apartado anterior), es probable que en México se halla realizado la primera operación swap-social. También aquí tenemos registradas – sin menoscabo de la indiscutible utilidad social del mecanismo– las operaciones financieras más complejas y con la mayor participación de agentes. Si a estos hechos relevantes agregamos que el swap-social ha resultado ser un mecanismo rentable en una coyuntura económica favorable al país, no hay razones aparentes para no seguir con su operación y perfeccionamiento. Por ello, consideramos de utilidad aportar algunas pistas para el cabildero de las ONG con gobiernos y acreedores, las cuales detallamos a continuación:

### • *Para no retroceder innecesariamente*

La voluntad política ha cambiado inexplicablemente a partir de 1996 con respecto a la actitud positiva mostrada durante el período 1986-1995. Los nuevos administradores públicos decidieron limarle el perfil a la política de operación del swap-social, al dar marcha atrás en:

- el monto de los recursos financieros que es posible emplear en las operaciones;
- la autorización para utilizar donativos nacionales en las operaciones;
- el nivel de las retenciones fiscales sobre los beneficios; y,
- la cooperación gobierno-sociedad que se daba durante dichas operaciones.

Consideramos estos cambios como inexplicables, por las siguientes razones:

- El debate sobre las repercusiones económicas negativas del swap-social creemos está superado. Su supuesta influencia negativa en la inflación y en la inelasticidad frente al flujo de nuevas divisas, son argumentos refutados por su práctica rentable, eficiente e incuestionable, por cerca de diez años.
- El debate entre las ONG mexicanas sobre los aspectos éticos del mecanismo arroja humo blanco; está prácticamente resuelto. El gobierno se relaciona, en este sentido, con grupos heterogéneos, pero en armonía y con relativa sinergia en lo esencial, que podemos resumir en la siguiente afirmación: “mediante este mecanismo es posible cancelar simultáneamente deuda externa y deuda social”.
- Los temores de algunos miembros del gobierno asociados con el importante crecimiento y evolución del movimiento de las ONG, no están siempre fundamentados. La falta de una regulación jurídica adecuada –cabal y acorde con los tiempos– explica más el aparente desorden existente, que la voluntad deliberada de las partes por expresarse con rebeldía. La falta de un conocimiento serio de la realidad del movimiento de las ONG explica más su aparente vinculación con movimientos políticos (algunos de ellos violentos), que lo realizado y demostrable al respecto.
- Las inconsistencias en la operación del swap-social encontradas en el estudio son relativamente fáciles de manejar. Estas son: primera, la selección de las instituciones favorecidas con autorizaciones para efectuar swap-social no siempre se ha realizado con base en el criterio de “alto impacto social de sus proyectos”; por ejemplo, para el



período 1990-1994 el 36% del total de los montos autorizados fueron para apoyar proyectos de universidades privadas. Segunda, la participación directa de las ONG en la operación de los proyectos no alcanzó, en el mejor de los casos, el 50% del total de los recursos autorizados.

En los hechos, la política del gobierno en materia del swap-social ha resultado un tanto contradictoria con relación a su objetivo principal: “fomentar la captación de recursos para programas de alto impacto social mediante donativos externos”. Para avanzar hacia este planteamiento es importante reglamentar las autorizaciones futuras a las universidades e instituciones que están retiradas de las poblaciones objetivo más necesitadas y vulnerables. En un contexto de “recursos escasos”, cualquier futura autorización para acciones de las universidades debería asegurar que los recursos se utilizarían en proyectos que contengan alto impacto social, como lo serían los proyectos de investigación, becas, trabajo social, etc.

Por otro lado, el gobierno podría facilitar la creación de instituciones intermedias “tipo FAPRODE”. Instituciones que fomentan la participación de los agentes, multiplican los beneficios de las operaciones y se relacionan directamente con las poblaciones objetivo más necesitadas y vulnerables. Este “modelo operativo”, también facilita la supervisión y evaluación de los proyectos, así como contribuye al fortalecimiento del tejido social y a la evolución de una cultura de donación.

Como se analizó en el capítulo II (con base al cuadro II.8), el gobierno clasificó las autorizaciones de swap-social en tres apartados: educación, asistencia social y desarrollo urbano y ecología. Dejando fuera el rubro educación, en el que se clasificó las autorizaciones a universidades, podemos constatar que la baja participación de las ONG en proyectos de desarrollo urbano y ecología contrasta con su alta participación en los proyectos llamados de asistencia social, en donde FAPRODE está clasificado. Así, esta institución se ha vinculado con más de 600 ONG de 28 estados de la República.

Las únicas experiencias de swaps de naturaleza han sido las desarrolladas por el sector público con una ONG internacional (*Conservation International*). La otra agencia internacional presente en México que tiene gran relevancia en la gestión de este tipo mecanismos es *World Wildlife Found*, quien aún no ha negociado swaps en nuestro país. Es decir, no se cuenta con información sobre experiencias de ONG mexicanas que hayan efectuado este tipo de operaciones.

En lo que se refiere a los swaps-sociales autorizados en Asistencia Social, destacan las experiencias de la Asociación Mexicana de Ayuda a Niños con Cáncer (AMANC), FAC/FAPRODE, Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD) y The American British Cowdray Hospital (Hospital ABC).

En el caso de AMANC, sobresale el hecho de que la intermediación financiera que lograron en sus swaps se efectuó por medio de *brokers*, en vez de utilizar la sola vía de la intermediación bancaria internacional.

En el caso de FAC/FAPRODE, además de lo anteriormente descrito, destaca la conformación de fondos comunes derivados de la participación de múltiples instituciones de diferente género y la continuidad que se ha logrado desde 1988.



En cuanto a la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural, cabe mencionar la pérdida de recursos derivada de una liberación de pagos posterior a la devaluación de diciembre de 1994, bajo la paridad previa. En este sentido, es importante insistir en la clarificación de los mecanismos y duración de las etapas de diseño, aprobación, liberación de recursos y ejercicio de los swaps.

Por lo que toca a FUNSALUD, se trata de una institución que cuenta con recursos para mantener el ejercicio de swaps de manera autónoma, pero se le ha dificultado la aprobación de nuevas operaciones, debido a que éstas se han reducido por parte del gobierno federal.

En el Hospital ABC se ha contado con negociaciones ágiles ante la SHCP para la gestión de sus proyectos. Sin embargo, con la dependencia cabeza de sector (Secretaría de Salud) los resultados fueron más lentos. Al igual que en los demás casos, se requiere de una mayor apertura para la autorización de swaps y mayores precisiones en términos de procedimientos.

En comparación con otras experiencias detectadas en el estudio, en las que los gobiernos han sido los principales promotores del swap-social, en México esta tarea ha sido realizada en gran parte por las ONG del país.

Finalmente, entre las organizaciones entrevistadas en México fue frecuente el deseo de contar con una mayor precisión en el conocimiento sobre los mecanismos de aprobación y gestión del swap. Para tal fin, debería diseñarse un manual de procedimientos que detallara las reglas para la operación en cada una de las etapas de negociación y aplicación de los swaps sociales, así como las dependencias encargadas de dar seguimiento a cada una de las etapas. Con ello se eliminaría la posible discrecionalidad en que se puede incurrir para la definición de las estructuras de negociación y desembolsos, así como las inconsistencias que pudiesen presentarse entre las decisiones de las diversas entidades públicas involucradas en estos procedimientos.

### ***Para aumentar el radio de acción***

Con base en los postulados “la deuda externa continúa siendo un serio escollo para el desarrollo socioeconómico de México” y “el debate sobre la conveniencia o no de utilizar mecanismos de canje de deuda externa para financiar proyectos de desarrollo social está prácticamente agotado”, sería recomendable que las ONG que han reconocido la necesidad de trabajar en estos temas, se concentraran en:

- a) Crear conciencia sobre el problema de la deuda externa; participar en el diseño de políticas alternativas que consideren soluciones más equitativas y justas.
- b) Diversificar, mejorar y ampliar los mecanismos de canjes de deuda como fuente financiera para el desarrollo de proyectos sociales. En este sentido, con base en el estudio podemos señalar lo siguiente:
  - i) Los mecanismos alternativos a los swaps de deuda comercial, como los Fondos de Contravalor, los swaps de deuda bilateral, los Fondos para Riesgos Cambiarios o los recursos públicos para canjes, todavía no son aplicados. Sin embargo, una labor de cabildeo podría, eventualmente, convencer a los acreedores de que el amplio menú de opciones contiene alternativas de toda índole y algunas de ellas podrían adaptarse a sus expectativas de recuperación de parte de los créditos.

- ii) En refuerzo de esas acciones, las ONG locales podrían localizar el tipo y monto de préstamos contraídos con cada acreedor y basar la estrategia en la vinculación con aquellas ONG de países desarrollados que pudieran ejercer mayor presión sobre sus respectivos gobiernos para alcanzar acuerdos ventajosos, como en el caso de la Facilidad Global de Reducción de Deuda Suiza.
- iii) De igual forma, es pertinente la búsqueda de un frente común con ONG internacionales y autoridades nacionales, para negociar con acreedores la venta favorable o donación de parte de la deuda. Lo anterior se justifica en la medida que exista un compromiso de que los recursos obtenidos se destinarían a los grupos de población más necesitados.
- iv) Involucrar más a los acreedores, pues para ellos ha sido muy importante el papel que ha jugado México en las distintas negociaciones globales de la deuda. Al país siempre se le ha presentado como ejemplo de disposición al pago y de reconocimiento de los compromisos financieros contraídos. La resistencia de los acreedores a otorgar a México mejores términos de pago se explica por el efecto que tal hecho tendría sobre los movimientos internacionales que pugnan por una solución definitiva al problema del sobreendeudamiento mediante acciones de alivio real y responsabilidad compartida. Sin embargo, un uso más extendido de los swap-sociales y de naturaleza, así como apoyos para la realización de otro tipo de canjes como los Fondos de Contravalor, serían medidas complementarias de gran utilidad frente a una posible renegociación global de la deuda externa mexicana.

#### b) Evolución de la deuda externa 1982-1988

La crisis de la deuda externa de México tiene su origen tanto en factores externos como internos: entre los primeros está el shock que se dio en los mercados de divisas en 1981, provocado principalmente por la disminución de los precios internacionales del petróleo y las altas en las tasas de interés externas. Entre los factores internos se sitúan los



## **Anexo 1**

# ***Evolución y estructura de la deuda externa mexicana***

### ***a) Composición de la deuda externa por tipo de acreedor***

El perfil del endeudamiento mexicano muestra crecientes cargas tanto en la deuda comercial como en la multilateral y la bilateral.

- En términos generales se ha privilegiado el endeudamiento ante la banca comercial internacional, lo que en situaciones críticas ha provocado su renegociación. El caso más significativo fue en 1989, cuando se renegoció la mayor parte de este tipo de deuda. En 1994 la deuda comercial equivalió a 65.3% de la deuda externa. Los préstamos contraídos con la banca privada tienen términos poco favorables para las naciones deudoras; en estos casos se enfatizan las garantías de pago en función del desenvolvimiento de sus indicadores financieros y, en segundo término, del sector real de la economía. Sin embargo, el privilegio que se ha dado a este tipo de endeudamiento responde a los mayores grados de libertad en su uso por parte de los países deudores.
- La multilateral no ha sido renegociada, según los criterios descritos en el capítulo primero sobre la posición de las IFI. Cabe mencionar que esta deuda es la segunda en importancia para México, significando 21.6%. Igualmente, esta deuda es de gran importancia para las IFI, en especial para el Banco Mundial, ya que México es el principal deudor ante esta institución.
- En cuanto a la deuda bilateral, cobró especial significación a partir del rescate financiero de 1995 y la participación de Estados Unidos en el mismo. En 1994 representaba sólo 13.1% de la deuda total.

### ***b) Evolución de la deuda externa 1982-1988***

La crisis de la deuda externa de México tiene su origen tanto en factores externos como internos : entre los primeros están el deterioro de los términos de intercambio en 1981, provocado principalmente por la disminución de los precios internacionales del petróleo y las alzas en las tasas de interés externas. Entre los factores internos se ubican los

déficit en las finanzas públicas y del sector externo, la creciente inflación y los cuellos de botella productivos.<sup>124</sup>

A pesar de las negociaciones realizadas a raíz del estallido de la crisis de 1982 y la implementación del primer programa de conversiones de deuda por activos durante el periodo 1982-1988, la deuda total aumentó 18%. Como consecuencia de la caída en la actividad económica, el peso de la deuda en el PIB pasó de 49.6% en 1982 a 78.6% en 1986. Por su parte, el servicio de la deuda en 1983 alcanzó un máximo de 90% de las exportaciones de bienes y servicios, para mantenerse en el resto del periodo en alrededor de 50%.

En cuanto a su composición destaca que, tanto la deuda multilateral como la bilateral, casi duplicaron sus niveles de participación en el total entre 1980 y 1988, al pasar la primera de 7.7% a 12.8% y la segunda de 3.8% a 7.1%, mientras que la comercial disminuyó su participación de 86.7% a 80% en el mismo periodo. Este fenómeno muestra cómo los bancos comerciales, al sentirse amenazados por pérdidas considerables, optaron por disminuir el financiamiento a los países subdesarrollados, dejando a las IFI un papel creciente en esta función.

### c) La renegociación de 1989

A finales de la década los principales acreedores, así como el gobierno de Estados Unidos, reconocieron que las negociaciones habían tenido un efecto limitado para solucionar la crisis. Bajo tales circunstancias, en 1989 se llevó al cabo una renegociación global de la deuda externa de los principales deudores de América Latina que se denominó Plan Brady. Mediante éste se redujo el endeudamiento externo entre 1989 y 1992, intercambiando deuda previa por *Bonos Brady* (par y de descuento) con vencimiento a 30 años<sup>125</sup>. Por sus características y alcances, dicho proceso ha sido el más importante en la configuración de las condiciones de pago, así como en la composición actual de la deuda y en las posibilidades de generar recursos para el desarrollo mediante el swap-social.

La renegociación tenía cuatro objetivos fundamentales:<sup>126</sup>

- a) Reducir la deuda externa histórica (acumulada)
- b) Disminuir las transferencias de recursos al exterior
- c) Lograr un financiamiento multianual
- d) Disminuir la relación de la deuda con el PIB.

<sup>124</sup> Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993.

<sup>125</sup> Un bono a la par es un instrumento cuyo cupón se fija en los niveles actuales del mercado. (*Cómo entender los swaps*. John F. Marshall y Kenneth R. Kapner. Cía. Ed. Continental. México 1996). En el caso de México, en 1989 los acreedores intercambiaron sus instrumentos por un nuevo bono que mantenía su valor nominal pero con una tasa de interés fija de 6.25%. Con ello bajaría el servicio de la deuda (*El Mercado de Valores* No. 16, agosto de 1989). Asimismo, un bono de descuento es aquel que se vende a un precio menor a su valor nominal o de mercado. (Glosario de Finanzas y Deuda del Banco Mundial). Para México se intercambiaron los papeles de deuda por un nuevo bono con un valor nominal de 65% de la "deuda vieja", cuyo propósito era bajar el monto del principal (*El Mercado de Valores* No. 16, agosto de 1989).

<sup>126</sup> La descripción del proceso de renegociación está basada en: "La renegociación de la deuda externa de México". *El mercado de valores*. No. 16, agosto de 1989, NAFIN.



Así, se suscribieron una carta de intención con el FMI, un paquete financiero con el Banco Mundial, un acuerdo multianual con el Club de París y un acuerdo con el comité asesor de la banca comercial. Este último representó el de mayor importancia, dado que en ese año las obligaciones con estos acreedores constituían 80% del total. Los elementos más importantes de dicho acuerdo fueron los siguientes:

La reestructuración de 48,000 md dentro de un menú de tres opciones : (i) reducir el principal de la deuda en 35%, manteniendo las tasas de interés contratadas originalmente; (ii) mantener el monto de la deuda ante el acreedor, reduciendo la tasa de interés en alrededor de un tercio; y (iii) mantener tanto el monto de la deuda nominal como la tasa de interés acordada originalmente (fija o variable), pero canalizando un 35% adicional de recursos frescos, en forma multianual. Cada una de las quinientas instituciones acreedoras podría elegir una opción, o una combinación de ellas.

Para alcanzar dicho acuerdo se establecieron las siguientes restricciones y condicionamientos:

1. Si a partir de julio de 1996 el precio del petróleo aumentara por arriba de los 14 dólares reales de 1989 (equivalentes a 17.5 dls. de 1996) provocando que los ingresos por su venta también suban en términos reales, México se vería obligado a elevar el rendimiento de sus bonos de reducción de deuda hasta en 30% de los ingresos adicionales por la exportación de crudo. Es decir, que en caso de un eventual auge petrolero, México deberá distribuir sus ganancias con sus acreedores. A raíz de los conflictos en Medio Oriente —en especial la guerra Estados Unidos-Irak— esta situación es altamente factible. De hecho, el precio promedio del barril mexicano se encontraba a fines de 1996 en alrededor de 18 dls.
2. El gobierno contaría con 7,000 md provenientes del BM, FMI, Japón y recursos propios para apoyar las operaciones de reducción de deuda. Una parte de éstos se utilizarían para adquirir bonos cupón cero como garantía de pago del principal. Cabe recordar que este cupón se caracteriza por el hecho de que tanto el reembolso del principal como el conjunto de los intereses generados los paga el deudor, simultáneamente al término del periodo pactado de vigencia del crédito.
3. El programa de intercambio de deuda por capital (swaps) se limitaría a 1,000 md anuales por tres años y medio, con un descuento mínimo de 35%. Dicho programa permitió la instrumentación de diversos procesos de privatización de entidades paraestatales por la vía de la compra de deuda por parte de empresas privadas, que al intercambiarla en el país era pagada con activos o facilidades para inversión en infraestructura interna. Ello facilitó el proceso de transnacionalización de la antigua industria paraestatal y la promoción de la formación de capital fijo en las firmas privatizadas.

#### **d) El periodo 1989-1994**

A partir de 1989 ocurrió una transformación al interior de la deuda adquirida con la banca comercial. Hasta entonces 83.4% pertenecía directamente a los bancos comerciales, 10.3% a otros acreedores privados y sólo 6.3% de las obligaciones estaban convertidas en bonos. Mediante el proceso de renegociación, 75.3% de la deuda fue convertida en bonos



a la par y de descuento al año siguiente, mientras que los bancos mantuvieron sólo 12.8% de obligaciones en cartera.

### COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA (Porcentajes)

Tipo	1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Multilateral	7.7	12.3	12.8	14.1	18.8	19.8	21.8	21.4	21.6
Bilateral	3.8	6.3	7.1	7.9	11.1	12.4	13.7	13.4	13.1
Comercial	86.7	81.4	80	77.9	70	67.7	64.4	65.1	65.3
Composición deuda Comercial									
Bonos	10.5	4.1	6.5	6.3	75.3	77.1	76.4	77.1	79.1
Bancos Comerciales	87.1	87.1	83.8	83.4	12.8	12.8	14.8	15.9	16.7
Otros privados	2.3	8.6	9.6	10.3	11.8	9.9	8.6	6.9	4.1

Fuente: Elaboración propia con base en World Bank, World debt tables 1996, Vol. 2., 1996 .

El mecanismo de canje de deuda vía swaps por activos fue utilizado más intensamente por México que por cualquier otro país. Entre 1986 y 1994 convirtió 29,969 md, equivalentes a 22.8% de los países enumerados por el Banco Mundial en cuanto a estas experiencias.<sup>127</sup>

La deuda siguió aumentando pese a la renegociación, aunque el crecimiento del producto permitió que la proporción deuda/PIB disminuyera efectivamente de 1989 a 1993, llegando a representar 33%.

Para hacer atractiva la inversión en portafolios y con ello financiar el creciente déficit en cuenta corriente, el gobierno inició la emisión de instrumentos de deuda interna de corto plazo indizados a la paridad del dólar; el más significativo fue el Bono de la Tesorería llamado Tesobono. A pesar de ello, el enorme desequilibrio externo y la especulación alrededor del tipo de cambio generaron una nueva devaluación y un caos financiero, con el riesgo de que sus efectos se extendieran a los demás países de la región y a los mercados financieros internacionales. Este hecho y la amenaza de contagio a casos similares como Argentina, Brasil y Venezuela (el denominado "efecto tequila") obligó a las principales Instituciones Financieras Internacionales y a varios gobiernos de países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Unión Europea, Canadá) a aplicar el mayor paquete de rescate financiero en la historia.

#### *e) La nueva crisis y el rescate financiero de 1995*

Bajo tales circunstancias la proporción de la deuda en relación al PIB se incrementó de 1992 a 1995, alcanzando 78% al término de éste año.

<sup>127</sup> World Bank, *World Debt Tables*, Vol. I 1996, Washington, 1996



En febrero de 1995 se firmó un acuerdo con el gobierno de Estados Unidos por el cual este país otorgó al nuestro una línea de crédito hasta por 20,000 md complementada con apoyos financieros de otras fuentes; el monto total de los apoyos se dividió de la siguiente manera:<sup>128</sup>

Estados Unidos y Canadá	20,000 md
Países latinoamericanos	1,000 md
FMI	17,759 md
Bancos Centrales de Europa y Japón	10,000 md
Banca Comercial Internacional	3,000 md

El paquete crediticio contenía tres tipos de operación: a) swaps de divisas a plazos menores de un año ; b) swaps a mediano plazo (de tres a cinco años) ; y c) garantías para la emisión de valores en los mercados internacionales a plazos de 5 a 10 años. Las dos primeras tenían por objeto retirar los Tesobonos del mercado a cambio de deuda de mediano y largo plazo. El objetivo de la tercera fue garantizar y apoyar la emisión de nueva deuda en los mercados financieros.<sup>129</sup>

El costo de los recursos es comparable con el que pagaba el sector público mexicano por los bonos externos emitidos en 1994 : 2.5 puntos porcentuales más que los bonos del Tesoro de Estados Unidos por los primeros 10,000 md y 3 puntos más por los restantes.

El acuerdo del rescate financiero de México quedó documentado en cuatro contratos:

1. Contrato Marco: establece de manera general las normas que regulan los apoyos otorgados ; los requisitos para su otorgamiento, las formas de pago, el destino de los recursos y el programa económico que debe seguir el país.
2. Contrato de divisas a mediano plazo: establece los términos bajo los cuales ambos países podrán realizar intercambio de divisas (swaps) con plazos de hasta a cinco años.
3. Contrato de garantías: prevé los términos en los cuales el gobierno de Estados Unidos garantiza valores emitidos por el gobierno mexicano. Las comisiones que deberán pagarse por dichas garantías aumentarán en función del monto de los apoyos otorgados.
4. Se acordó la utilización de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados como fuente de pago de los apoyos en caso de incumplimiento.

<sup>128</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México : "Operaciones de intercambio de deuda pública". *El Mercado de Valores*. No.3, marzo de 1995.

<sup>129</sup> "México y Estados Unidos acuerdan un paquete financiero". *El Mercado de Valores*, No. 4, abril de 1995. Cabe mencionar que los swaps de divisas consisten en "intercambios de pagos denominados en una divisa por pagos de tasa de interés denominados en otra" (Decoveny Sherree, Swaps, BMV/Limusa, 1994). En este caso, los pagos de Tesobonos pasaron de constituir deuda interna en externa, al requerirse efectivamente los dólares para su pago. Tales dólares fueron obtenidos a partir del paquete de rescate financiero descrito.

El programa comprometido por el paquete de rescate estableció los siguientes objetivos :

- Cumplir con los compromisos adquiridos bajo el acuerdo concertado con el FMI.
- Restringir la tasa de crecimiento de la base monetaria a niveles menores a los de la tasa de inflación.
- Mantener altas las tasas reales de interés en el corto plazo.
- Seguir una política crediticia y de tasa de interés tendiente a apreciar el tipo de cambio y recuperar reservas internacionales
- Atender los problemas de liquidez e insolvencia del sistema bancario mediante recursos del paquete de apoyo financiero.
- Lograr un superávit en las finanzas públicas de 0.5% del PIB en 1995.
- Acelerar las reformas estructurales (privatizaciones y liberalizaciones) en los sectores de transporte, telecomunicaciones y bancario.
- Obtener de 12,000 md a 14,000 md de operaciones de privatizaciones y concesiones durante los siguientes tres años.
- Utilizar los recursos del paquete de rescate para procurar un rápido re acceso de México a los mercados internacionales de capital.



## Anexo 2

# Características de las Instituciones Financieras Internacionales

**S**e denominan Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a los organismos bancarios financiados con fondos multinacionales que fueron creados a iniciativa de diversos gobiernos, con el fin de incidir sobre los equilibrios presupuestales y externos del sector público, así como sobre sus proyectos de desarrollo económico y social.

Las principales IFI de las que México forma parte son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario (FIDA).

### A) *Banco Mundial*

Este Banco es en realidad la conjunción de dos instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID). Para pertenecer al BIRF se requiere que el gobierno en cuestión ya sea miembro del FMI.

El objetivo del grupo BM es promover proyectos de inversión para fomentar el desarrollo económico, enfatizando la participación de agentes privados y la regulación del mercado. Los cuestionamientos que frecuentemente se hacen no se refieren a este último fin, sino a las condicionalidades macroeconómicas y los criterios de asignación de recursos que anteceden y acompañan sus préstamos.

Las decisiones en el seno del BM se toman con base en los votos de los países miembros. Cada país es suscriptor de un determinado número de acciones del capital social, lo que le otorga un cierto número de votos. En 1994, los Estados Unidos poseían 17% de los votos, Japón 6.2% y Alemania 4.8%. Entre estos tres países se repartía 28% de los votos, proporción superior a la de los 156 países con menor participación (27%). Otro grupo, compuesto de ocho países, principalmente desarrollados o de gran importancia demográfica y/o geopolítica (Francia, Reino Unido, Arabia Saudita, Canadá, China, India, Italia, Rusia y Holanda), concentra 30% de los votos; y, finalmente, a otro grupo de 10 países industrializados o de ingreso medio corresponde 15% de las votaciones. México se encuentra en este último grupo, con una participación de 1.26% de los votos. Como las decisiones del BM requieren de una mayoría calificada de dos tercios para las



corrientes y de cuatro quintos para cambios en el acuerdo general, las primeras prácticamente no pueden tomarse sin el acuerdo de las grandes potencias (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido), que concentran 37.3% de los votos; las segundas, por su parte, requieren casi obligatoriamente de la aceptación de Estados Unidos.<sup>130</sup>

El capital social con que contribuyen los países no constituye más que una parte de los recursos del BM. En 1995 recibió 16,735 md (neto) mediante operaciones de swaps de monedas y pagó 19,985 md por ese mismo concepto. Sus préstamos a mediano y largo plazo se efectuaron parcialmente mediante swaps. Además, recibió y pagó por concepto de colocación e intereses sobre títulos y contratos de cobertura a plazo. Es decir, el BM es un agente activo en los mercados de swaps y de bonos en general.

El conglomerado BM cuenta con tres agencias: (i) la Corporación Financiera Internacional (CFI), agencia que otorga préstamos en condiciones preferenciales al sector privado para proyectos que no requieren aval de los gobiernos de los países receptores; (ii) la Asociación Internacional de Fomento (AIF); y (iii) la Agencia Multilateral de Garantía a las Inversiones (AMGI), la cual establece un Programa de Garantías a inversión privada, así como asistencia técnica a la misma. México es prestatario del BIRF (lo que representó en 1995 69% de los desembolsos del BM) pero no de la AID ni de la AIF, las cuales concentran sus préstamos en los países llamados "economías de bajos ingresos" (menores de 750 dólares anuales por habitante en 1994).<sup>131</sup> Entre las agencias del BIRF, México es prestatario de la CFI, pero aún no es miembro de la AMGI.

### *Posición del BM*

El BM avaló los mecanismos de reducción de deuda negociados con la banca comercial a fines de los años ochenta y principios de la presente década, pero no admite que éstos, particularmente la recompra de deuda en el mercado secundario, se extiendan como instrumento de reducción de la deuda multilateral. En su argumentación el BM sostiene que efectuar este tipo de reducciones implicaría una aceptación tácita de la incapacidad de diversos países para hacer frente a los compromisos financieros que habían asumido ante el propio Banco. Tal situación debilitaría tanto la posición crediticia del país en cuestión, como la del propio Banco, quien participa directamente en los mercados internacionales de capitales y vería disminuida la confianza de sus inversionistas al constatarse la pérdida de recursos debida a la insolvencia de sus deudores. La pérdida de confianza tanto en el BM como en los deudores le obligaría a pagar mayores tasas de interés en sus colocaciones internacionales (por el mayor riesgo que representaría la inversión) y a incrementar en mayor medida sus cobros a los deudores. En otras palabras, los países

<sup>130</sup> Excluyendo a Estados Unidos, sólo un común acuerdo del resto de los países de la OCDE podría integrar una votación superior a una tercera parte del total. América Latina y el Caribe tan sólo cubren 8.04%.

<sup>131</sup> Al grupo de países de ingreso bajo le sigue en orden ascendente el de ingreso mediano (mayor a 750 dls. y menor a 2,900 dls.), el de ingreso mediano alto (mayor a 2,900 dls. e inferior a 8,300 dls.) y el de los países desarrollados (ingresos per capita superiores a 8,300 dls. anuales). México se encuentra ubicado entre los países de ingreso medio alto, con un PIB per capita de 4,180 dls. en 1994). Aún considerando la caída del PIB de 6.9% en 1995 y el incremento de la población total a un ritmo cercano a 2%, México seguiría actualmente en el mismo grupo de países. Sólo 15 países tienen derecho a préstamos tanto del BIRF como de la AID, en tanto que 62 son beneficiarios exclusivos del BIRD y 63 de la AID.



deudores resultarían afectados en sus costos financieros y el BM dispondría de menores recursos para otorgar créditos.<sup>132</sup>

Sin embargo, las recientes experiencias de inestabilidad financiera de algunos de los principales clientes del Banco, entre los que destaca México, combinada con la estabilidad en la posición financiera del BM, muestran que la reestructuración de la deuda de algunos países, por más importantes que éstos sean entre los deudores, no incide de manera determinante en la situación crediticia del Banco. Ello puede deberse al hecho de que los préstamos se encuentran altamente respaldados por opciones de compra, donde el acreedor puede utilizar los bonos para convertirlos en capital y, por consiguiente, en caso de insolvencia, puede acceder a los recursos físicos del deudor.

Lo anterior lleva a pensar que el BM exagera el argumento de los costos crediticios para no redocumentar o reducir ninguno de sus préstamos pasados. Los bancos podrían reconocer que algunos créditos son impagables y ponerse a la altura de las circunstancias utilizando las provisiones que han sido creadas para esa posibilidad.

### **B) Fondo Monetario Internacional (FMI)**

El FMI se define como un organismo de naturaleza cooperativa orientado a la promoción de políticas de orden financiero, tendientes al equilibrio de las finanzas de aquellos países que se encuentran en dificultades monetarias, particularmente en cuanto a sus cuentas con el exterior y de déficit del sector público.

Con respecto a las tareas del FMI, le corresponde garantizar que los países deudores reciban los recursos financieros necesarios para la ejecución de los programas de ajuste y para pagar sus obligaciones de deuda externa.<sup>133</sup>

#### **Posición del FMI<sup>134</sup>**

Del mismo modo que el BM, el FMI rechaza la negociación de la deuda contraída ante él, aunque con argumentos distintos: los préstamos del FMI no provienen de mercados de capital sino que su posición de acreedor preferencial se justifica por su carácter de institución monetaria de naturaleza cooperativa. El Fondo señala que si algunos de sus miembros incumplieran obligaciones, tal posición se vería minada y se incrementarían los costos para todos los participantes. Tal efecto incrementaría el riesgo financiero derivado del pago de cuotas de los países miembros y reduciría su voluntad para incrementarlas. Por consiguiente, una renegociación de las deudas contraídas ante el Fondo por un país insolvente llevaría al reclamo por parte de los otros miembros.

En los hechos tal situación no se ha presentado. Las condonaciones de deuda a países de bajos ingresos no han llevado a ninguna presión por parte de los países de ingreso mediano.

Otro argumento del FMI es que si se renegociara la deuda de algunos países, se afectaría la uniformidad de trato a la que todos los miembros tienen derecho. No obstante, el

<sup>132</sup> Commonwealth Secretariat. *Solving the multilateral debt problem: Reconciling relief with acceptability*, Noviembre de 1995.

<sup>133</sup> Posso, Roberto. Op. cit.

<sup>134</sup> Commonwealth Secretariat. Op. cit.



propio Fondo ha reconocido ampliamente que algunos miembros necesitan trato diferente. La condonación de deuda ofrecería una vía potencialmente efectiva para tratar el problema de los vencimientos en casos que así lo ameriten.

Por otra parte, el Fondo señala que una renegociación de las deudas que se tienen con él implicaría una flexibilización de sus criterios de ajuste macroeconómico y, por consiguiente, una reducción en la credibilidad de sus sugerencias. No obstante, dicho argumento negaría el éxito implícito de las políticas recomendadas. Por ejemplo, si un país endeudado recurre al FMI para equilibrar sus finanzas y, en consecuencia, a una política de ajuste, el hecho de encontrarse posteriormente en imposibilidad de pagar su deuda ante el Fondo implicaría el fracaso de tal ajuste, aunque el organismo se niegue a renegociar la deuda.

El Fondo enfatiza que el éxito de los programas de reducción de deuda externa de los países deudores sólo podrá alcanzarse si a los esfuerzos que viene realizando esta institución se suman los aportes financieros de BIRF, los de los bancos regionales (BID en el caso de América Latina) y de los acreedores.<sup>135</sup>

### **C) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene como funciones: (i) promover la inversión de capitales públicos y privados en América Latina; (ii) estimular y complementar inversiones privadas; (iii) apoyar a los países miembros en la optimización del uso de recursos y la promoción del comercio exterior; y (iv) proporcionar cooperación técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes de desarrollo. De sus 46 miembros 18 son extraregionales (generalmente de países de la OCDE) y, al igual que en el caso del Banco Mundial, las principales críticas que le dirigen corresponden a la orientación de política económica, derivada de sus estrategias de desarrollo.

Al igual que el Banco Mundial, el BID cuenta con una serie de fondos y programas susceptibles de ser aplicados por parte de ONG.

Las agencias especializadas y los mecanismos crediticios especiales con los que opera el BID, y de los que México forma parte son: (i) la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), la cual ofrece préstamos a pequeñas y medianas empresas del sector privado, sin aval del Gobierno Federal; (ii) el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), que apoya principalmente en capacitación a proyectos del sector privado; (iii) el Programa de Pequeños Proyectos (PPP), que financia ONG y microempresas para el desarrollo de modelos productivos en áreas deprimidas; y (iv) el Programa de Cooperaciones Técnicas Intraregionales (CT-Intra), que permite conocer experiencias de desarrollo económico de otros países aplicadas en México, o experiencias mexicanas en otros países.

<sup>135</sup> *Ibidem.*



## COMPARACIÓN DE LAS PAUTAS DEL FMI Y BANCO MUNDIAL EN TORNO A LA REDUCCIÓN DE DEUDA EXTERNA<sup>136</sup>

FMI	Banco Mundial
<p>I. Condiciones de elegibilidad del país Aquellos países donde las operaciones de reducción de deuda se relacionan con programas de ajuste con un fuerte elemento de reforma estructural y se adoptan en el contexto de los arreglos stand-by o extendidos.</p>	<p>I. Condiciones de elegibilidad del país Aquellos países que han adoptado programas de ajustes aceptables por el Banco; los que tienen grandes pesos de la deuda externa y los que pueden demostrar una clara necesidad de reducción de la deuda.</p>
<p>II Definición de un Programa de ajuste "fuerte" o "aceptable". Los programas en los cuales se pone énfasis en mejorar el ambiente para el ahorro e inversión en los países prestatarios; atraer flujos privados de capital e inversión directa y ayudar a repatriar los capitales fugados.</p>	<p>II. Definición de un Programa de ajuste "fuerte" o "aceptable". Los programas aceptables deben incluir medidas para fomentar el ahorro e inversión internos; fomentar la inversión extranjera directa; fomentar el retorno del capital fugado y enfatizar el uso de swaps de deuda capital (cuando sea compatible con la situación monetaria y fiscal del país).</p>
<p>III. Disponibilidad de fondos que se "apartan" de las operaciones de préstamos normales. Objetivo. Apoyar operaciones que involucren reducciones del capital como recompras de la deuda. Monto Alrededor del 25% del préstamo bajo el arreglo stand-by o de préstamo extendido. El monto real será determinado sobre una base caso por caso. Disponibilidad de fondos. La disponibilidad generalmente empataría en línea con el desempeño del programa. Cuando esté garantizado, se pueden considerar préstamos menos condiciones.</p>	<p>III. Disponibilidad de fondos que se "apartan" de las operaciones de préstamos normales. Objetivo Los fondos serán usados para la reducción del capital. Monto Alrededor del 25% del programa de préstamo de ajuste del país en un periodo de 3 años o alrededor del 10% del programa global de préstamos, donde se concentran los préstamos del Banco en proyectos de inversión y donde el país tiene un aceptable marco de política económica a mediano plazo. El monto real será determinado sobre una base caso por caso. Disponibilidad de fondos La asignación de fondos se emprenderá en forma flexible. En general, se usarán aproximaciones en tramos en periodo de 3 años. Se pueden considerar préstamos menos condicionales.</p>
<p>IV. Disponibilidad de fondos incrementados. Objetivo. Se utilizarán en respaldo de los intereses conjuntamente con las operaciones de reducción de la deuda o reducción del servicio de ésta. Monto. Hasta el 40% de la cuota de un miembro. Se determinará sobre una base caso por caso, considerando: i) la magnitud de la necesidad de la balanza de pagos del miembro; ii) la fuerza de su programa de ajuste; iii) sus propios esfuerzos para contribuir recursos, cuando sea factible. Disponibilidad de fondos. No se abordó la programación de la disponibilidad.</p>	<p>IV. Disponibilidad de fondos incrementados. Objetivo Se utilizarán en respaldo de los intereses en conexión con la reducción de la deuda o la reducción del servicio de ésta. Monto. Hasta el 15% de los programas de préstamos globales del banco a tres años para los países individuales. Se determinará cuando se justifique ; por lo tanto, suponemos que ambos estarán sujetos a las aproximaciones de tramos. Disponibilidad de fondos. Se hace una diferenciación entre fondos "st aside" (apartados) e incrementados con propósitos de programación.</p>
<p>V. Comparación de montos disponibles del FMI y del Banco Mundial.</p>	<p>V. Comparación de montos disponibles del FMI y del Banco Mundial. Los recursos del Banco y del Fondo serán en el agregado de tamaño ampliamente comparable.</p>

<sup>136</sup> Ibidem.

FMI	Banco Mundial
VI. Relación Fondo/Banco.	VI. Relación Fondo/Banco. Las pautas enfatizan la necesidad de una colaboración muy estrecha entre el Banco y el FMI.
VII. Necesidad de compromisos de financiamiento. El Fondo puede en una base caso por caso aprobar un arreglo directamente antes que se acuerde la celebración de un paquete adecuado entre los acreedores de los bancos comerciales.	VII. Necesidad de compromisos de financiamiento.
VIII. Tolerancia de atrasos de intereses a los bancos comerciales. Puede ser necesario tolerar una acumulación de atrasos a los bancos.	VIII. Tolerancia de atrasos de intereses a los bancos comerciales.
IX. No tolerancia de atrasos a acreedores oficiales. La política del Fondo de no tolerar los atrasos a los acreedores oficiales permanece inalterable.	IX. No tolerancia de atrasos a acreedores oficiales.
X. Proceso de revisión. La experiencia global será revisada transcurrido un año.	X. Proceso de revisión. Será importante evaluar de cerca las pautas y conducir una revisión inicial de la junta en aproximadamente seis meses transcurridos.
XI. Principio de no transferencia del riesgo de acreedores privados a oficiales. La adopción de las pautas, proporciona una base claramente limitada para que el Fondo actúe abiertamente.	XI. Principio de no transferencia del riesgo de acreedores privados a oficiales. Las operaciones del Banco no deben dar como resultado una significativa transferencia de la deuda o riesgo al sector público. A este respecto, el uso de los recursos del Banco deben hacer una "contribución material a las perspectivas de desarrollo del país".
XII. Uso de poderes de garantía.	XII. Uso de poderes de garantía. Las garantías de pago de los pagos de intereses, no se deben utilizar a menos que existan circunstancias excepcionales.



### Anexo 3

# Referencias estadísticas para la elaboración de tabulados sobre mecanismos de reducción de deuda

Bolivia Bulletin

News Update Debt Swap Questioned

La Paz, Bolivia, 1988

Couto Soares Ma. Clara (Coord)

Seminar on Debt Swaps Development and Environment

IBASE, Río de Janeiro, 1991

Devlin, Robert.

Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda

Revista de Comercio Exterior, Vol 42 No.3, Marzo de 1992

Finance for Development Incorporated

Establishing a debt for development program: balancing needs.

Washington, D.C.

Gaviria, Diana

*La experiencia colombiana en:* Angulo S. Alfredo *Conversión de deuda en desarrollo*

CINEP, Sante Fé de Bogotá, Colombia, 1993

Jaramillo, Fidel

La experiencia ecuatoriana, opcit, Angulo S.

<p>Ketsela, Mulu</p>	<p>Sancho, Abelardo</p>
<p>Debt Conversion A background paper for CCPD, November 5, 1990</p>	<p>VI. Relación Fondo/Banco ... las necesidades de las ... conservación muy estrecha...</p>
<p>Pérez, Carlos Issac Mecanismos de Canje de deuda externa para promover la conservación y el desarrollo sustentable Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Alajuela, Costa Rica, 1992</p>	<p>...</p>
<p>Soria Galvarro, Carlos <i>La experiencia boliviana, opcit, Angulo S.</i></p>	<p>... No tolerancia de atrasos y creadores ... oficiales.</p>
<p>UNICEF Debt for Child Development UNICEF, New York, 1993</p>	<p>X. ... ... y ... ... 1988</p>
<p>World Bank World, Debt Tables World Bank, 1996</p>	<p>XI. Principios de ... ... (Goetz) ... ... 1991</p>
<p>...</p>	<p>... ... ... ... No. 3, Marzo de 1992</p>

Finance for Development Incorporated  
Establishing a debt for development program: balancing needs  
Washington, D.C.

Gavira, Diana  
La experiencia colombiana en: Angulo S. Alfredo Conversión de deuda en desarrollo  
CIBER, Sanic F& de Bogotá, Colombia, 1993

Jaramillo, Fidel  
La experiencia ecuatoriana, opcit, Angulo S.



# Bibliografía

- ABBATE, Francesco y Anh-Nga Tran-Nguyen. *Official Debt Reduction: Toronto Terms, Trinidad Terms and Netherlands Initiative*.
- ANGULO S, Alfredo (Comp.). *Conversiones de Deuda en Desarrollo*, CINEP, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993.
- ANN POTTER, George. *Dialogue on Debt: Alternative Analysis and Solutions*, Center of Concern, 1988.
- ASLAM, Abid. "The great debt-swap swindle", *Lies of our Times*, New York, october 1991.
- ASPE ARMELLA, Pedro. *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México, 1993.
- BALLESTERO, Florencia. "Deuda intralatinoamericana: riesgo, importancia y estructura", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)*, vol. XIII núm. 3 México, julio-septiembre 1990.
- BARTON, Carol. "Debt swaps: new game in town", in: *Christianity and Crisis*, vol. 48, núm. 3, New York, march 1988.
- BENDESKY, León. "Endeudamiento y política monetaria en la economía de los Estados Unidos", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)*, vol. XII, núm. 3, México, julio-septiembre 1989.
- BLESSE-VENITZ, Jutta y otros. *The Swiss Debt Reduction Facility. A State of the Art*, Swiss Coalition of Development Organizations, Berne, august 1995.
- BOLIVIA Bulletin. *Debt Swap Questioned*, La Paz, septiembre 1988.
- BOUNZAS, Roberto y R. French-Davis. *Conversión de Deuda Externa y Financiación del Desarrollo en América Latina*, Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.
- BOUNZAS, Roberto y S. Keifman. *El 'Menú de Opciones' y el Programa de Capitalización de la Deuda Externa Argentina*, FLACSO, Serie de documentos e informes de investigación, México, junio 1989.

- CÁCERES, Luis Enrique. "Reducción de la deuda externa y crecimiento en Centroamérica", en: *Comercio Exterior*,
- CÁCERES, Luis René. *Mechanisms for Bilateral Debt Reduction*, Inter-American Development Bank, Washington, february 1996.
- CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN ECONÓMICA A.C. (CAIE). *Opciones para el Desarrollo Social: Recuperación de la Crisis de la Deuda Externa*, México, enero 1992.
- CEPAL. *México: Evolución Económica durante 1995*, CEPAL, México, 1996.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT. *Solving the Multilateral Debt Problem: Reconciling Relief with Acceptability*, november 1995.
- CORNELIUS, Wayne and A. Craig. *Transforming State-society Relations in México, The National Solidarity Strategy*, Center for U.S. Mexican Studies, june 1996.
- COUTO SOARES, María Clara (Coord.). *Seminar on Debt Swaps, Development and Environment*, Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), Itatiaia, Río de Janeiro, septiembre 1991.
- CUMBRE MUNDIAL DE DESARROLLO SOCIAL. *Declaración y Programa de Acción*, Copenhague, febrero 1995.
- CHIN YO, Sim. "Comité de la crisis: el Tercer Mundo reclama un enfoque global", en: *Tercer Mundo Económico*, Montevideo, Uruguay, noviembre, 1984.
- DABAT, Germán y otros. *Primer Informe: Hoja Informativa sobre Deuda Externa (mimeo)*, Red Mexicana de Cabildeo por el Desarrollo, México, diciembre, 1996.
- DEBT FOR DEVELOPMENT COALITION, INC. Draft (mimeo), Washington, 1989.
- *Initial Ideas for a Debt for Development Program: Costa Rica (draft)*, Washington, november 1988.
- *Intercambios contra el SIDA: Una nueva iniciativa para aumentar el financiamiento para la prevención y control del SIDA (draft)*, Washington, agosto 1993.
- *Debt for Development Highlights (draft)*, Washington, september 1990.
- *Notes on Debt for Development: The Debt Conversion Process (draft)*, Washington, december 1988.
- *A Guide to Debt for Development*, Washington, 1989.
- DEVLIN, Robert. "Canje de deuda por naturaleza: la necesidad de una nueva agenda", en: *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, marzo 1992.
- DILLON, John. *Debt Equity Swaps*, document for: GATT-fly Administrative Committe, Toronto, Canadá, december 1987.
- Financing for Sectoral and Cross-sectoral Issues of AGENDA*, Documento tomado de Internet, 1996.
- FONDO PARA LA ASISTENCIA, PROMOCIÓN Y DESARROLLO I.A.P. (FAPRODE). *Una experiencia de SWAP-SOCIAL en México 1989-1991*, Cuadernos de Divulgación y Análisis, México, 1991.
- Formar Consenso para un Futuro Sostenible*, Principios rectores, Una iniciativa de las Mesas Redondas Canadienses, agosto 1993.



- Fox, Jonathan y Luis Hernández. "México's difficult democracy: grassroots movements, NGO's and local government, en: *Alternatives*, núm. 17, 1992.
- FUNDACIÓN MEXICANA PARA LA SALUD (FUNSALUD). *El Modelo FUNSALUD, Experiencia de una Década 1985-1995*, México, 1993.
- *Informe Biental 1994-1995*, México, 1996.
- FUNDACIÓN PARA EL APOYO DE LA COMUNIDAD A.C. (FAC). *10 años de Realizaciones: Muchos más en el Horizonte*, México, septiembre 1995.
- GARCÍA, Erika. "Emisión de bonos en mercados internacionales de capital, atractiva fuente de financiamiento para México", en: *El Financiero*, 13 de agosto 1996.
- GOBITZ, Humberto. "Opciones y estrategias de renegociación de la deuda pública externa Peruana, 1989-2000", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)* vol. XIII, núm. 4, México, octubre-diciembre, 1990.
- GÓMEZ MINUJÍN, Facundo. "La conversión de la deuda por naturaleza", en: *Comercio Exterior*, núm. 3, vol. 42, México, marzo 1992.
- GONZÁLEZ ARRIETA, Gerardo M. "Deuda externa, crecimiento y conversión de deuda en inversión: un análisis prospectivo para Perú", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)*, núm. 3, vol. XII, México; julio-septiembre 1989.
- GRIESGRABER, Jo Marie y Bernhard Gunter. *New Paradigms and Principles for the Twenty-first Century*, Center of Concern, Washington, 1995.
- *Promoting Development. Effective Global Institutions for the Twenty-first Century*, Center of Concern, Washington, 1995.
- Guía Ciudadana sobre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo*, Red de Bancos, Red de ONG's de América Latina y el Caribe sobre la banca multilateral de desarrollo, octubre 1995.
- GUILLÉN LLARENA y Xochitl Elena. *Transformación de la Deuda Pública Externa en Inversión Extranjera Directa*, UNAM, tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, México, 1989.
- GUZMÁN CALAFELL, Javier y Angel Monte Aja. "Crecimiento económico, financiamiento externo y ahorro interno en México en 1990-94", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)*, núm. 4, vol. XIII, México, octubre-diciembre 1990.
- GUGLER, Alfred. *The Swiss Debt Reduction Facility*, Swiss Coalition of Development Organitations, Berne, Switzerland, 1993.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *A Strategy for Poverty Reduction*, Progress Report, Washington, march 1996.
- KETSOLA, Mulu. *Debt Conversion*, A background paper for CCPD, november 1990.
- KHOR MARTIN. "La resistencia del norte a una solución de la deuda" en: *Tercer Mundo Económico*, Montevideo, Uruguay, febrero, 1995.
- LARRAÍN B., Felipe y Andrés Velásco. *Can SWAPS Solve the Debt Crisis? Lessons from the Chilean Experience*, Princeton Studies in International Finance, Section 69; Princeton University, 1990.

- LEÓN DE RASQUÍN, Infrida. "Implicaciones monetarias de la conversión de deuda pública externa en inversión en Venezuela", en: *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)*, núm. 1, vol. XIII, México, enero-marzo 1990.
- McPHERSON, Peter. *Debt for Development Conference*, Treasury News, Washington, may 1988.
- MALENA, Carmen. *Working with NGO's*, Word Bank, Washington, 1995.
- Marshall, John F. y Kenneth Kapner. *Understanding Swap Finance*, South-Western Publishing Co., USA, 1996.
- MARTIN, Matthew. *A Multilateral Debt Facility. Global and National. External Finance for Africa*, Report to the Group of 24, London, march 1996.
- MARTIN, Matthew. *Oficial Bilateral Debt: New Directions for NGO Actions*, EUROAD, Brussels, september 1993.
- NACIONES UNIDAS. *Existe una Crisis de Deuda Latinoamericana*, Serie financiera del desarrollo, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, diciembre 1991.
- *América Latina y el Caribe: Opciones para Reducir el Peso de la Deuda*, CEPAL Santiago de Chile, 1990.
- ORTEGA GONZÁLEZ, Aby. *Régimen Jurídico Aplicable a la Renegociación de la Deuda Pública Externa Mexicana*, Universidad Panamericana, tesis de licenciatura, Escuela de Derecho, México, 1992.
- OXFAM INTERNATIONAL. *Multilateral Debt: the Human Costs*, Position paper, Washington, february 1996.
- PÉREZ, Isaac y Álvaro Umaña. *Mecanismos de Canje de Deuda Externa para Promover la Conservación y el Desarrollo Sustentable*, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Alajuela, Costa Rica, 1992.
- POSSO O., Roberto y otros. *Mecanismos de Conversión de Deuda*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, Guayaquil, Ecuador, junio 1990.
- RAMPINI, Julio. *Trabajo de Solidaridad en cuanto a la Deuda Externa de Países Pobres en Suiza*, Lima, Perú, 1995.
- ROCA ORTIZ, Humberto y Vicente Woodruff. *Deuda Externa. Desarrollo y Participación Social*, FOUW SOLIDARIDAD PERU, Lima, Perú, marzo 1996.
- SANTO PIETRO, Daniel. *Step Toward a Social Investment Fund*, Private Agencies Collaborating Together (PACT), Washington, 1990.
- SEVILLA, Roque y Álvaro Umaña. *¿Por que Canjear Deuda por Naturaleza?*, Fundación Natura, Quito, Ecuador.
- SECRETARY OF THE TREASURY. *Pursuant to the Mexican Debt Disclosure Act of 1995*, monthly report, april 1996.
- SHCP. "México: operaciones de intercambio de deuda pública", en: *El Mercado de Valores*, núm. 3, NAFIN, marzo 1995.
- "México y Estado Unidos acuerdan un paquete financiero", en: *El Mercado de Valores*, núm. 4, NAFIN, abril 1995.



- *Informe del Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital*, Dirección General de Crédito Público, Dir. Gral. de Deuda Pública, México, 1996.
- *Manual Operativo para la Capitalización de Pasivos y Sustitución de Deuda Pública por Inversión, 1986-1989*, México, 1990.
- *La Renegociación de la Deuda Externa en México*, julio 1989.
- *La Renegociación de la Deuda Externa en México*, febrero 1990.
- *Programa de Intercambio de Deuda Pública para Apoyar Proyectos Sociales. Nuevas Reglas para Autorizaciones*, México, junio 1995.
- “La Renegociación de la Deuda Externa de México”, en: *El Mercado de Valores*, núm. 16, NAFIN, agosto 1989.
- SHERREE, Decovny. *Swaps*, Bolsa Mexicana de Valores-Limusa-Noriega, México 1994.
- SHORTER, Martin. *Foreign Exchange Alternatives*, New York Bay Co., New York.
- SWISS COALITION OF DEVELOPMENT ORGANITATIONS. *Iniciativa Suiza en Favor del Desendeudamiento*, Berna, Suiza, 1993.
- THE ASSOCIATION OF PVO FINANCIAL MANAGERS. *Workshop Report on Debt for Development and Debt Conversion Tools*, New York, abril 1990.
- THE DEBT FOR DEVELOPMENT COALITION & VOLUNTEERS IN OVERSEAS COOPERATIVE ASSISTANCE. *A Guide to Debt for Development*, Washington, 1989.
- THE DEVELOPMENT GAP. *News Release. Organizations to Demonstrate at IMF/World Bank on Earth Day: Charge Multilateral Debt Relief Proposal is Mask for Policies that will Worsen Proverty and Environmental Degradation*, abril 1996.
- TONELLO, José y Ximena Verdesoto, *Deuda y Desarrollo. Del pago de la deuda externa al pago de la deuda social*, Serie reflexiones y propuestas, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Quito, julio 1994.
- VALDIVIA-BELARDE, Eduardo, *Perú: Operaciones de Conversión de Deuda en Donación*, Taller de Conversión de Deuda por Inversión Social, Lima, Perú, diciembre 1995.
- VALENCIA, Enrique e Ignacio Román, *Programa de Consultas para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil: Informe sobre la Consulta Mexicana*, México, 1996.
- UNICEF, *Debt for Child Development*, New York, 1993.
- *Debt Relief for Children. Proposal for Debt Buy-back in Ecuador, Honduras and Jamaica*, New York, 1991.
- USDA FOREST SERVICE INTERNATIONAL FORESTY. *Debt for Nature Swaps and Alternative Financial Instruments for Financing Enviromental Programs*, Issue Brief núm. 9.
- U.S. OVERSEAS COOPERATIVE DEVELOPMENT COMMITTEE & DEBT FOR DEVELOPMENT COALITION. *A Guide to Debt for Development. Making the International Debt Crisis Work for Development*, Washington, september 1989.
- WEBB, Jim. *Debt for Development*, Canadian Churches, Canada, august 1990.
- WORLD BANK. *Cooperation Between the World Bank and NGO's: Fy 1995 Progress Report (draft)*, Operations Policy Department, Washington, march 1996.

- *México Country Economic Memorandum. Fostering Private Sector Development in the 1990's*, World Bank, Main Report, vol. 1, may 1994.
- *Social Indicators of Development 1995*, Washington, 1995.
- *World Debt Tables 1994-95: External Finance for Developing Countries*, vol. 1-2, Washington, 1996.
- *A World Bank Glossary*, Washington, 1995
- ZENTENO SOBRINO, Claudia. *Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital: el Financiamiento de Proyectos de Inversión através de Swaps*, UNAM, Tesis de licenciatura Facultad de Contaduría y Administración, México, 1991.
- ZULUAGA A., Hernando. *Esquematización y Explicación de Algunas Experiencias Recientes de Conversión de Deuda Externa*, Medellín, Colombia, 1991.



Al final del siglo XX la mayor parte de los países en vías de desarrollo enfrentan aumentos en sus niveles de pobreza, concentración de la riqueza y deterioro ecológico. Para grandes grupos de población continúan siendo inalcanzables los niveles mínimos mundialmente recomendados en salud, higiene, educación, vivienda y, especialmente, alimentación. Esta situación de injusticia, de falta de oportunidades, se explica en buena medida por una excesiva carga de la deuda externa.

Para solucionar el problema de la deuda se han planteado y utilizado múltiples mecanismos, los cuales han estado íntimamente ligados a las características económicas de los países en cuestión, así como al tipo de préstamos contraídos. Algunos se originaron en el seno de las renegociaciones de la deuda externa que diversos países llevaron a cabo durante los años ochenta.

Paralelamente a las renegociaciones globales de la deuda externa entre países –en las que prácticamente no se han planteado componentes de reactivación social–, en algunas naciones cuyas poblaciones padecen deterioro en sus niveles de vida se procuró la liberación de recursos para transformarlos en instrumentos de desarrollo social. Este principio, llamado de conversión de deuda por desarrollo, se concreta por medio de condonaciones, o bien de reducciones por la vía de transacciones financieras.

El objetivo de la presente investigación fue estudiar el surgimiento, trayectoria y perspectivas de los mecanismos más utilizados para la conversión de deuda en desarrollo, con el fin de esbozar algunas formas alternativas para que las Organizaciones No Gubernamentales puedan financiar proyectos de desarrollo social y/o conservación de la naturaleza. Para ello se analizaron los principales rasgos de la oferta (acreedores) y demanda (deudores) de dichos mecanismos.

El quehacer consistió básicamente en una investigación documental, para lo cual se trabajó seriamente en reunir la mayor información posible, analizarla y, mediante este proceso, conocer el “estado de la cuestión”. Se estudiaron los casos de 27 países, con base en más de 100 trabajos (libros, artículos y ensayos).

