

148  
291



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**LOS SWAPS SOCIALES, UNA OPCION PARA  
COADYUVAR AL ABATIMIENTO DE LOS REZAGOS  
SOCIALES, DE SALUD, EDUCACION,  
AGROPECUARIOS Y ECOLOGICOS EN MEXICO.**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN ECONOMIA**  
P R E S E N T A :  
JULIAN R I Q U E R J A R A

PROFESOR: DIRECTOR DE INVESTIGACION:

LIC. RUBEN E. VALBUENA ALVAREZ



MEXICO, D. F.,

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Es para mí motivo de gran satisfacción personal como profesional, agradecer a todos y cada uno de los personajes que considero participaron en forma directa o indirecta en el logro de la conclusión de este trabajo.

### A mis jefes:

A ellos les agradezco la oportunidad que me dieron para lograr madurar profesionalmente, y en forma especial al Dr. Alejandro Valenzuela, por haber sido el detonador de este trabajo al haberme brindado su confianza para contribuir a las tareas de Deuda Pública.

### A mis profesores:

Quienes con su dedicación me inculcaron ideas conceptos teorías y experiencias personales importantes que a lo largo de su actividad docente nos ofreceri como tesoro invaluable.

### A mi Universidad Nacional Autónoma de México.

Por haber sido mi máxima casa de estudios, y especialmente a mi Facultad de Economía, de donde obtuve no solo conocimientos, sino muy buenos amigos.

### A mis amigos y compañeros.

Quienes de alguna manera siempre están presentes y son una gran ayuda en todos aspectos.

### A mi hermosa y siempre bella Madre Margarita Jara Padua.

Con mi eterno reconocimiento, por haber sido la mejor maestra de economía y de la vida que jamás halla tenido, quien siempre está y estará presente por todas sus enseñanzas, las cuales me han permitido superar todos los obstáculos que se me han presentado y por haberme dado su mayor riqueza, heredándome sus genes.

**A mi padre Ángel Riquer Uscanga.**

Con mi eterno reconocimiento y respeto por haber sacado adelante a sus ocho hijos.

**Una mención especial merecen mis hijas Martha Lucía y Valeria.**

Con quienes comparto todos los días una estupenda relación, mezcla de amor, respeto, libertad, compromiso, responsabilidad, comprensión, comunicación, y admiración. Por su incondicional solidaridad a mí ser.

**Finalmente quisiera dedicar este trabajo a la inseparable e insuperable compañera durante 23 años y hoy por fortuna mi esposa, Martha Elena.**

Por su gran amor, paciencia, tolerancia, apoyo, solidaridad y respeto. A la vez de ser mi juez más severo, mi cómplice y todo. Con quien aprendí a ser hombre, padre, amante y mejor ser humano.

## ÍNDICE GENERAL

<b>PORTADA</b>	
<b>ÍNDICE GENERAL</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>4</b>
<b>CAPITULO I      CONCEPTOS Y CATEGORIAS</b>	
<b>LOS SUBSIDIOS</b>	<b>7</b>
<b>EL FENÓMENO DE LA POBREZA EN MÉXICO</b>	<b>8</b>
<b>EL CONCEPTO DE TARGETIN</b>	<b>13</b>
<b>LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE LOS SWAPS</b>	<b>15</b>
• <b>CONCEPTO DE INGRESO</b>	<b>15</b>
• <b>CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO</b>	<b>16</b>
• <b>MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS DEL ESTADO</b>	<b>17</b>
• <b>LA DEUDA EN MÉXICO</b>	<b>18</b>
• <b>LA DEUDA EXTERNA EN MÉXICO</b>	<b>20</b>
• <b>LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA MEXICANA</b>	<b>22</b>
• <b>LA REPROGRAMACIÓN DE 1984</b>	<b>24</b>
• <b>EL ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN DE 1986</b>	<b>25</b>
• <b>CUARTA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA</b>	<b>26</b>
<b>SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN EN MÉXICO DE 1988-1994</b>	<b>29</b>
• <b>LOS RESULTADOS DE LA NUEVA POLÍTICA</b>	<b>29</b>
• <b>LAS REPERCUSIONES SOCIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA</b>	<b>31</b>

• LAS ONGS EN AL GENERACIÓN Y PRODUCCIÓN DE PROYECTOS SOCIALES	35
• EL PROBLEMA: LA PERDIDA DE RESPONSABILIDAD	35
• ESTRATEGIAS Y FUNCIONES	36
• EL AHORRO	37
• EL CRÉDITO	37

## **CAPITULO II      LOS PROGRAMAS DE INTERCAMBIO Y EL PAPEL DE LAS ONGS.**

CONCEPTO	42
ANTECEDENTES E HISTORIA	45
LAS ONGS Y LA POLEMICA SOBRE LOS SWAPS	47
ETAPAS DE UNA OPERACION SWAP	48
ESTRUCTURA	50
CLASES DE DEUDA ELEGIBLE: MULTILATERAL, COMERCIAL, Y BILATERA	51
• DEUDA MULTILATERAL	51
• DEUDA COMERCIAL PRIVADA	52
• DEUDA OFICIAL BILATERAL	52
LA CLAUSULA DEL 10%: EL CLUD DE PARIS Y LOS ACUERDOS DE TORONTO Y NAPOLES	54
OPORTUNIDADES, COSTOS Y RIESGOS	53
LA ATRACCION FINANCIERA DE LAS OPERACIONES SWAP.	55
ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES DE SWAPS DE DEUDA POR DESARROLLO	56

## **CAPITULO III      LOS SWAPS SOCIALES EN MEXICO**

HISTORIA Y ANTECEDENTES	58
-------------------------	----

<b>PROGRAMA DE SUSTITUCION DE DEUDA POR INVERSIÓN (ABRIL DE 1986 A OCTUBRE DE 1987)</b>	<b>60</b>
•EXPERIENCIA EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO	61
<b>PROGRAMA DE INTERCAMBIO DEUDA PUBLICA POR CAPITAL (JULIO DE 1990 A ABRIL DE 1992)</b>	<b>63</b>
<b>PROGRAMA ESPECIAL PARA PROYECTOS EDUCATIVOS, ECOLOGICOS Y DE ASISTENCIA SOCIAL. 3ER CASO EN MÉXICO (JULIO DE 1990 A DICIEMBRE DE 1994)</b>	<b>65</b>
<b>PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE DEUDA PUBLICA PARA APOYAR PROYECTOS SOCIALES: (JUNIO DE 1995 A MARZO DE 1996)</b>	<b>69</b>
•MECANISMOS Y SEGUIMIENTO DE LAS OPERACIONES	70
•AUTORIZACIONES	70
•CONTRATOS	71
•TRANSFERENCIAS	72
•CIERRES	72
•DESEMBOLSOS	72
<b>MECANISMO, ESTRUCTURA Y RESULTADOS DEL SWAP SOCIAL EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA ACTUAL Y GENERAL</b>	<b>74</b>
<b>CAPITULO IV      CONCLUSIONES</b>	<b>76</b>
<b>ANEXOS</b>	
- AUTORIZACIÓN (EJEMPLO OFICIO)	
- REGLAS DEL PRORAMA (EJEMPLO)	
- AVISO DE INTERCAMBIO (EJEMPLO CARACTERISTICAS DE LOS BONOS)	
- CONTRATO DE INTERCAMBIO (EJEMPLO)	
- CIERRE Y DESEMBOLSO (EJEMPLO)	

## INTRODUCCION

---

Nos ubicamos en el marco de la crisis internacional de los años 80, y cuyo momento más álgido para el caso de México fue en agosto de 1982 cuando nuestro país declaró que no podía pagar su deuda externa y esto provocó un "shock" que afectó seriamente las relaciones que a través del tiempo se habían mantenido en forma tradicionalmente aceptables con algunas instituciones y organizaciones internacionales de países en desarrollo, esto nos permite ubicar en el tiempo, nuestro tema de estudio. Estamos convencidos de que esta crisis obligó a que la banca internacional y las agencias multilaterales de crédito reevaluaran y se replantearan la prácticas comunes internacionales de otorgar préstamos a los países en desarrollo que hasta entonces se habían llevado a cabo.

A pesar de la existencia de algunos augurios que predecían un colapso del sistema financiero total, mismos que no se cumplieron ni se hicieron realidad para fortuna de nuestro país, y gracias o debido a que los principales actores de esta problemática macroeconómica llamémoslos acreedores y deudores, decidieron reunirse para negociar y llegar a mejores acuerdos, pudimos ambos, aunque teniendo que pagar un precio como consecuencia de la crisis, llegar a acuerdos multilaterales importantes en materia de reestructuración de deuda. El precio fue, ha sido y hoy es, mucho mayor para los países endeudados. Tal y como lo podemos constatar en el caso de México.

Para los países pobres y muy endeudados, el pago de su deuda significa un enorme sacrificio y lastre económico, con consecuencias negativas y perjudiciales para el conjunto de la sociedad. De entre muchas otras podemos citar algunas que consideramos más importantes:

- El que la deuda internacional, generalmente se denomina en moneda fuerte, esto es, en divisas tales como, (dólares EUA, marco alemán, yen japonés etc.) este pago del principal (neto) más los pagos de intereses, deben hacerse en moneda fuerte y esto hace que los países queden desprotegidos de las ya de por sí escasas reservas de divisas en sus respectivas arcas.
- La falta de reservas de divisas, que puede llevar a una inestabilidad monetaria o conducir a un alto índice de inflación o una devaluación de la moneda local, lo cual impacta de una manera brutal y desproporcionada a los sectores más pobres tanto urbanos como rurales.
- Los requerimientos que conlleva el servicio de la deuda. Los cuales obligan a los gobiernos a posponer, retrasar e incluso olvidar la inversión nacional en sectores sociales y productivos del país, reducen la demanda del gobierno, esto es el gasto público de inversión y de consumo, tales como el gasto de inversión en infraestructura, (hospitales, escuelas, carreteras, presas, compra de maquinaria y equipo, etc.), y el gasto financiero (intereses y amortizaciones de deuda pública).

En este sentido no es difícil pensar que en las zonas más pobres, carentes de la infraestructura básica y necesaria, se requiera de mayor ayuda para sobrevivir y desarrollarse, esto es, que se necesiten inversiones en proyectos sociales, como pueden ser, escuelas, hospitales, carreteras etc., inversiones que al estado se le dificultaría realizar en situaciones críticas financieras, pero que el no realizarlas nos lleva a pensar en sus implicaciones negativas a corto y a largo plazo para un país.



- Otro aspecto negativo, son los problemas internos de tipo político y social que se viven en los países pobres o en desarrollo, debido a que se crea un ambiente pesimista que provoca la pérdida de credibilidad de sus pobladores y ante las agencias internacionales de crédito. Por lo que se provoca el que se desincentive no sólo la inversión internacional sino también la nacional (privada), cayendo en un círculo vicioso.

El pago de la deuda obliga a los gobiernos a llevar una política económica muy severa y austera que se traduce en grandes recortes al gasto social, gran presión fiscal, y congelación salarial, que al venir determinada y a veces implantada por los bancos y agencias multilaterales, condenan a las capas más pobres a seguir siendo más pobres. Esto podría originar a su vez revueltas populares que lleven a los países a situaciones violentas, de confrontación social y de alto índice de criminalidad. Aunque puede pensarse que a largo plazo estas medidas económicas determinadas o impuestas son necesarias para llevar al país a un crecimiento y desarrollo más sostenible y a una mayor autosuficiencia, hay que destacar sin embargo que en la realidad inmediata y cotidiana han resultado en un serio decline del estándar de vida de millones de personas.

La década de los ochenta se ha venido denominando como "la década perdida" para los países en desarrollo, en la que los niveles de nutrición, expectativa de vida, y otros indicadores sociales importantes, no solo no mejoraron con respecto a años anteriores, sino que experimentaron un grave retroceso y declive, incrementándose los índices de *pobreza, la cual, podría ser causa de la incapacidad de los gobiernos* para planear y corregir los graves problemas estructurales.

En este contexto es donde se encuadra el estudio de nuestro trabajo, el cual, se centra en las operaciones de conversión de deuda Swaps. En nuestro estudio utilizaremos y denominaremos como Swaps u operaciones Swaps, reconociendo claro que el término Swap es mucho más amplio que el que aquí damos, a aquellas operaciones de intercambio de deuda pública que permitan la compra de bonos tipo Brady en especial los de descuento y par. Para que a través de las autorizaciones previamente otorgadas a las ONGs por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se lleven a cabo las compras de estos bonos en el mercado secundario (entendiéndose que son los bancos comerciales, de inversión o "boutiques" especializadas en el comercio de deuda quienes la poseen ) y posteriormente el Gobierno mexicano a través de la SHCP procede a recomprar esta deuda, otorgando un diferencial mayor entre el precio de compra y el de recompra de los bonos a las ONGs, las cuales basan sus operaciones en actividades no lucrativas, comprometiéndose a utilizar y derramar todos los recursos con que cuentan, más el beneficio obtenido, en sus obras y proyectos con programas especialmente sociales o de ayuda, a todas aquellas comunidades o grupos que más lo necesitan. Estas operaciones Swaps, las cuales tienen como principal finalidad, brindar apoyo financiero adicional a instituciones privadas sin afán de lucro y con el sano interés de intentar lograr despertar en los inversionistas privados, u organizaciones filantrópicas, mayor inversión en proyectos de tipo social, educativos, de salud, agropecuarios y ecológicos mismos que al parecer la gran mayoría piensa, en forma equivocada, que son tarea o de responsabilidad exclusiva del estado. Nosotros consideramos y estamos convencidos que estos sectores más necesitados de nuestra sociedad, dada su importancia y relevancia social en nuestro país, deben poder ser ayudados por toda la sociedad en general, y que esta ayuda debe hacerse o realizarse a través de esta u otras instancias posibles que aporten ideas nuevas, para obtener mejores resultados en beneficios de nuestra patria. Por otra parte, también intentaremos destacar la importancia de estas

operaciones de conversión de deuda, pero como mecanismos de reducción de deuda, mismos que se han venido ensayando e implementado desde finales de los 80 para beneficiar a los que más lo necesiten en los diferentes sectores de la sociedad, y que gracias al trabajo comprometido, solidario y participativo de entidades nacionales e internacionales privadas sociales, que se conocen con el nombre de ONGs, se ha alcanzado.

Dicho lo anterior, incorporamos a este estudio, al protagonista privado activo de la operación Swap, es decir a las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que con su gran esfuerzo, imaginación y apoyo complementan en algunos casos y llenan en su mayoría la acción gubernamental en zonas empobrecidas y en donde aquella ayuda no existe en ninguna forma.

Esperando hacer un justo reconocimiento a tantas Organizaciones que con su apoyo financiero cubren muchas de las necesidades de tantos desprotegidos, pobres, desamparados y necesitados. A través de la ayuda incondicional, desinteresada y de un profundo altruismo social sin la cual miles de personas hoy, no podrían subsistir.

El otro protagonista y no menos importante de lo Swaps, es el gobierno, en nuestro caso el gobierno mexicano, que a través de las diversas Secretarías y en particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a apoyado decididamente los esfuerzos de las instituciones y organizaciones a las que hemos hecho referencia mediante el establecimiento de este mecanismo de ayuda que presenta algunas reglas para que se de un buen funcionamiento de este programa de intercambio de deuda Swaps de tipo social. Más adelante expondremos los criterios que se utilizan para justificar cuales son los posibles beneficios que el mecanismo de operación de Swap otorga y sus ventajas, así como el tipo de apoyos que se derivan de éste para poder determinar si ¿son simplemente subsidios, como algunos parecen indicar o es algo mucho más complejo?. Consideramos de gran importancia el poder mostrar que el programa de los Swap también nos puede servir como un instrumento de medición de la conciencia del gobierno frente a la pobreza, especialmente cuando lo comparamos con otros países del hemisferio en donde se llevan a cabo estos mismos mecanismos de operación Swaps.

## MARCO DE REFERENCIA

---

Pretendemos analizar particularmente dentro la política de deuda pública, en forma muy concreta, las operaciones de intercambio de deuda Swaps. por ser donde surge, y se presenta como una interesante e inagotable alternativa, la idea de llevar a cabo este trabajo de investigación, a través de observar, el papel que juegan estos mecanismos de intercambio de deuda, dentro del *Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar proyectos sociales en nuestro país. De ahí que, consideramos que los Swaps sociales podrían ser una solución viable para coadyuvar al abatimiento del problema de la pobreza extrema y una buena medida para contribuir a reducir el saldo de la deuda externa, a un costo más barato. También estos Swaps sociales podrían considerarse como una buena alternativa de apoyo financiero para el Estado, por ser un instrumento que permite que se unan intereses nacionales e internacionales, públicos, privados y sociales. Además de tener como fin compartido entre estos sectores el otorgar un beneficio de tipo económico, cultural, social y educativo entre otros. En el caso del estado; a través del apoyo financiero; en el caso del sector privado, a través de una buena tarea altruista y en el caso del sector social, como receptor o beneficiario de esta unión. Todo esto logrado, a través de los proyectos particulares de alto contenido social, por los cuales se derrama esta ayuda, a los sectores que más lo necesitan, con la intención de buscar mejorar el nivel de vida de los más desprotegidos; de crearles una cultura de alto nivel<sup>1</sup> acorde con el objetivo nacional, de intentar ser un país de primer mundo, fomentando cada vez más la promoción a la inversión privada en sectores prioritarios y necesitados, mediante el apoyo a proyectos centrales o regionales que pretendan lograr un alto impacto social y que contengan un gran propósito humanista como finalidad y así lograr ayudar a las áreas depauperadas, a través de asistencia social, salud, educación y mejoras ecológicas y agropecuarias. Y porque no, de poder coadyuvar también a lograr a una mejor distribución del ingreso.*

Nuestro objeto de estudio tiene sus orígenes o lo concebimos dentro del proceso evolutivo del capitalismo en México por lo que consideramos prudente hacer un breve análisis de éste. Se parte de que en el contexto internacional el proceso de crecimiento y desarrollo del sistema capitalista mundial ha provocado un desarrollo desigual entre los países que lo integran<sup>2</sup> esto es, entre los países altamente industrializados y los países subdesarrollados o en vías de desarrollo o periféricos; de donde resulta una racionalización propia e independiente en las economías de estos últimos países, en los que el sector urbano y rural cumplen funciones específicas. Para entender esto, es necesario considerar la realidad, el mundo, no como un conjunto de cosas acabadas, sino como un conjunto de procesos sujetos a perenne movimiento y a cambios constantes. Como un todo articulado y único, en el que los objetos y los fenómenos se hayan orgánicamente vinculados, dependiendo unos de otros y condicionándose entre sí.

Tomando en cuenta diferentes etapas, esto es, diferentes modos de producción consideramos que es necesario destacar la importancia del factor trabajo, puesto que éste actúa históricamente, en modo diverso y determina distintos modos de producción. Carlos Marx definía el trabajo *"como la actividad consciente del hombre, dirigida a utilizar y modificar los objetos de trabajo o bienes ofrecidos por la*

---

<sup>1</sup> Entiéndase por cultura de alto nivel un pensamiento más humanitario y al mismo tiempo más racional basados en una mejor redistribución del ingreso.

<sup>2</sup> Osvaldo Sunkel, Pedro Pag. 5. El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo. Siglo XXI. Editores, p.p. 29-34

*naturaleza o sometidos a una primera elaboración, sea de manera directa o con el auxilio de los medios de trabajo, los cuales están constituidos por todos los bienes económicos que ayudan al hombre a actuar sobre el objeto de trabajo para satisfacer necesidades humanas, los objetos de trabajo y los medios de trabajo forman los medios de producción,*<sup>3</sup> como causas de este proceso se podrían destacar primeramente los efectos producidos por la Primera Revolución Industrial, los cuales se manifestaron en desplazamientos de la producción tradicional por las nuevas manufacturas, en los países sin acceso a esta nueva tecnología. Estos desplazamientos se dan en el momento en que se establecen las diferencias en la productividad, a la vez que el comercio internacional cumple con la función de entrelazar las economías de los distintos países.

Dentro de este modelo o proceso de tipo capitalista y especialmente del capitalismo en México, desde tiempos de la administración del Lic. Miguel Alemán, comenzaron a darse problemas de financiamiento y más concretamente de financiamiento a proyectos con características sociales en general, como pudieran ser, los educativos, de vivienda, sociales, ecológicos, culturales, de transporte, etc.

Con el nacimiento de esta necesidad de dinero a través de financiamientos externos para solventar o apoyar nuestro desarrollo como país, se dieron formas de financiamiento que podríamos considerar o tachar de tradicionales, hasta antes de 1984, que es cuando surgen junto con el nacimiento de las nuevas finanzas internacionales, estos nuevos mecanismos de operaciones Swap, como una alternativa o complemento de financiación para proyectos de inversión, capitalización y aspectos sociales en general. Los Swaps de tipo social que podrían verse como otra forma de poder financiar por parte del estado todas aquellas actividades preponderantemente con gran sentido social, serán nuestra tarea a analizar desde su nacimiento, evolución, experiencia, y aplicación un poco a nivel internacional, pero principalmente en el caso específico de México, intentando no descuidar el impacto que han tenido en nuestro país. Como consideramos de suma importancia el que se pueda tomar a consideración, el que este mecanismo de intercambio de deuda, pueda ser una alternativa viable de financiamiento del desarrollo social en nuestro país por sus características particulares. Procederemos a intentar describir como lo intentaremos.

Nos planteamos la interrogante de ¿cuales serían las características más importantes de los Swaps y cuales serían los efectos más evidentes de su aplicación en nuestro país?, con lo que intentamos establecer la columna vertebral de nuestro trabajo partiendo de la siguiente hipótesis: *¿Podríamos considerar a los Swaps sociales una viable o posible solución que coadyuve al abatimiento de la pobreza en nuestro país, si los usamos como un mecanismo alternativo de financiamiento, que concentre recursos con un objetivo definido de abatir los problemas sociales en México, mediante proyectos y programas de alto contenido social?, tanto por que pudieran contribuir a la reducción de la deuda externa como para financiar tareas sociales necesarias y urgentes de atención, posiblemente generadas por nuestro rápido y desorganizado crecimiento de la población.*

Ante esta pregunta, nuestro objetivo será el poder ofrecer elementos suficientes, que permitan el poder entender y conocer mejor el como funcionan y operan los Swaps, por lo que hablaremos de cual es su

estructura, técnica, alcances, ventajas y desventajas a través del análisis de estos programas de Swaps, los cuales ya han sido implementados internacionalmente y en particular en nuestro país.

Debido a que estamos viviendo momentos diferentes en comparación a nuestra historia, donde parecía verse una triste ruptura entre el estado y la sociedad, pensamos que hoy se requiere que el trabajo de los gobiernos las empresas y el pueblo en general, se unan en un esfuerzo compartido, debido a que los intereses de estos tres sectores se encuentran íntimamente relacionados entre sí y por supuesto con nuestro estudio. Este objetivo, pretendemos alcanzarlo al igual que la verificación de nuestra hipótesis mediante cuatro etapas básicas que podremos identificar en el transcurso y contenido de nuestro trabajo el cual describimos de la siguiente forma:

Consideramos relevante y necesario el comenzar viendo algunos conceptos y categorías básicas para adentrarnos más al lenguaje que estaremos manejando y que nos servirán como referencia importante en el análisis que pretendemos demostrar. De entre otros, le dedicaremos más tiempo a los siguientes: subsidios, pobreza, ingreso, deuda, y ONGs, lo cual será nuestra primera etapa o capítulo. En este *capítulo primero* se pretende encuadrar nuestro problema de estudio en el ámbito mundial y nacional a través de las leyes, conceptos y categorías necesarias, esto es, a través de dar algunas definiciones conceptuales como las anteriormente mencionadas. Destacando el papel del sector financiero y la política económica implementada a partir de 1988 por el estado mexicano, para apoyar al sector social. Se destaca la problemática del periodo 1988-1992, a través de un breve análisis de la situación macroeconómica. Se plantean algunos resultados de las áreas que consideramos tienen que ver con el trabajo, como son; la economía, el control de la inflación, la deuda externa, las finanzas públicas, y algo sobre la apertura comercial. Analizando lo que para nosotros fueron las repercusiones sociales que dejó la crisis económica, desde el punto de vista de la concentración del ingreso, salarios, empleo, pobreza, nutrición, vivienda y educación, sectores que tienen que ver con nuestro estudio, o debido a que lo consideramos relevantes, por ser conceptos que están relacionados entre sí y con nuestro estudio.

*En el capítulo segundo*, hablamos de los programas de intercambio y ofrecemos información acerca de la ONGs, primeros protagonistas, en el proceso de las operaciones de intercambio de deuda Swap, tema de nuestro trabajo. Para destacar su importancia en la tríada básica y necesaria que se requiere en una operación de intercambio de deuda Swap, analizando brevemente las oportunidades y riesgos de esta experiencia en otros países, para intentar mostrar otras experiencias internacionales.

El problema de estudio se describe en el *capítulo tercero*, en éste, hacemos un breve estudio global de las operaciones Swap y concretamente de las operaciones Swap de deuda por desarrollo. También hacemos una breve síntesis histórica y un análisis de su mecanismo y funcionamiento, así como algunos ejemplos de operaciones Swaps.

*En el capítulo cuarto y último*, que corresponde a nuestras conclusiones, las cuales no son más que la suma de las evidencias presentadas en los capítulos anteriores en los cuales hemos intentando resolver nuestra pregunta original y tema de este trabajo, destacando cuales pueden ser sus ventajas o desventajas de usar estos instrumentos nacidos de las nuevas finanzas internacionales, subrayando que estas conclusiones se basan en las diferentes alternativas acerca de la formación de los Swaps de deuda pública y como es que surge el programa de Swaps sociales, así como cuales son sus características y

posibilidades en la actualidad, para que a través de las ONGs se contribuya al mejoramiento de los más desprotegidos y marginados. El contenido de esta investigación es exclusivamente responsabilidad mía, los errores, omisiones, limitaciones y malas interpretaciones deben ser imputados solamente a mi persona.

## CAPITULO I

### LOS SUBSIDIOS.

¿Por qué hablar de los subsidios? El tipo de Swap al que se refiere nuestro estudio y del que particularmente hablaremos funciona en forma de subsidio y lo aporta el Gobierno Federal Mexicano a instituciones u organizaciones, sin fines de lucro, para apoyar los proyectos sociales que estas organizaciones pretenden llevar a cabo en favor de los pobres. Aunque es cuestionado que sea realmente un subsidio ya que el Gobierno obtiene varias ventajas: cancela deuda a descuento no a su valor nominal; la cancela en pesos no en dólares u otras divisas; retira el cobro de la deuda recuperado en dólares.

**DEFINICIÓN:** *Un subsidio es la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben; prestación efectuada por un organismo para completar los ingresos de un individuo o familia.*<sup>2</sup>

#### LOS SUBSIDIOS Y SUS DIFERENTE ASPECTOS

Hablar de subsidios implica que hay una población específica que necesita de éstos. Para que esta población los reciba, es necesario crear los mecanismos para transferir recursos de donde los haya a el sector en donde hacen falta. Para esto es importante determinar el grado de acierto que va a tener al implementarse dicha política, para saber con qué probabilidad se asignaran a la población objetivo los beneficios.

**Por beneficio** se entiende la magnitud de recursos que efectivamente va a llegar a quien se intenta, y es lo que nos va a permitir decidir si el subsidio vale la pena o no. Para esto es necesario encontrar una relación entre el costo y el beneficio para llegar a algún equilibrio aceptable.

#### ASPECTOS IMPORTANTES PARA SU SUBSIDIAR

Como el problema de la pobreza, no es algo que se pueda solucionar en el corto plazo, consideramos que está ligado a las políticas de subsidio en cierta manera, como una forma directa que intenta parar esta problemática social. Teóricamente el subsidio ofrece a las capas pobres que lo reciben, una posibilidad para poder lograr un cierto desarrollo económico y social a más corto plazo. Además el subsidio se puede entender como una forma de distribuir mejor la riqueza del país.

En mercados que no funcionan en forma competitiva sino monopólica en el sector que se pretende subsidiar, la forma en que se aplique el subsidio será determinante para distribuir los beneficios correctamente. En el caso de imponer subsidios al precio o distribuir cupones de los artículos del sector monopolizado, se estarán transfiriendo recursos del sector público al monopolista, ya que el gobierno cubriría la diferencia entre el precio de venta subsidiado para los consumidores y el precio al que el monopolista lo vende.

<sup>2</sup> Revista trimestre económico No. 214, oct. diciembre 1995. P. 231

Al estar subsidiando a un solo sector de la población, muchas veces se puede generar beneficios indirectos mayores a otros sectores. Un ejemplo de esto, es el subsidio al transporte público de la Ciudad de México: El DDF cubre la diferencia entre el precio que paga el usuario y el costo real del transporte; esto aparentemente es un beneficio para las personas de bajos recursos que lo utilizan, sin embargo, si el subsidio no existiera, el salario de quienes utilizan el servicio para sus diversas actividades no sería suficiente; por lo tanto, lo más probable es que contratan a la fuerza de trabajo y que no tienen que aumentar el salario "para que alcance".

Este ejemplo se puede aplicar a muchos otros casos en los que la forma de otorgar un subsidio pueden determinar si los beneficios de implementar una política determinada va a beneficiar a los que se pretende o a otros grupos. Aquí se puede subrayar que en el caso de las operaciones de intercambio de deuda Swaps, el beneficio que se logra no se lo queda la institución que lo recibe, "sino que ésta lo derrama" a su población objetivo, de muchas formas: alimento, vestido, educación, capacitación, vacunas, medicinas en general y muchas otras formas.

En el momento de implementar una política de subsidios, había que tomar en consideración las características históricas y culturales de los estratos de la población a quienes se quiere beneficiar. Esto, con el objeto de que el subsidio que se otorgue potencie y preserve la singularidad de las necesidades, costumbres y tradiciones que presente la población objetivo, y además le facilite un acoplamiento a las características de crecimiento que presenta la sociedad moderna actual.

Existen hoy en día varias y diversas formas de otorgar subsidios a la población en general, a través de programas y organismos oficiales en los sectores de educación, vivienda salud, alimentos, bebidas, y servicios como por nombrar algunos casos; INFONAVIT: que con aportaciones directas de los trabajadores, los patrones y el gobierno, se contratan a constructoras particulares para construir viviendas populares. CONASUPO: ofrece alimentos granos y leche a la población con escasos recursos para que puedan comprar estos bienes a un precio menor que en el mercado, otorga subsidios a los productores por medio de establecer precios de garantía. Otros ejemplos por nombrar algunos pueden ser; La Secretaría de Salud; Las pensiones a los jubilados; el transporte público; la gasolina (PEMEX); la electricidad (C.F.E.); y recientemente PRONASOL, que a través de La Secretaría de Desarrollo Social, otorga subsidios en efectivo a los agricultores para que estos siembren maíz o frijol con el fin de aumentar su productividad e ingresos. Aunque estos programas e instituciones apoyan a los sectores más necesitados, lo hacen en forma separada o de acuerdo a su especialización. Sin embargo el mecanismo de Swaps, que nace a finales de la administración del Lic. De la Madrid y que toma gran auge durante el periodo del Lic. Salinas, el cual veremos más adelante con más detenimiento en el capítulo tercero, tubo como finalidad, que el subsidio fuera compartido, con la intención de generar inversiones extranjeras, tan importantes y necesarias para el despegue de nuestra infraestructura industrial, en un inicio y terminando en un programa de ayuda que funciona a través de fomentar la recepción de donaciones Internacionales.



## EL FENÓMENO DE LA POBREZA EN MÉXICO.

*¿Cómo podríamos definir la pobreza? Entiéndase por pobreza, la falta de los satisfactores mínimos necesarios o esenciales para poder vivir. Se entiende también como la necesidad, estrechez y carencia de lo más necesario para la vida.<sup>3</sup> La carencia de los satisfactores básicos que dependen de condiciones económicas como: alimentación que cumpla con requerimientos nutricionales y culturales; salud personal y pública; vivienda con espacios suficientes para la familia que aseguren su protección y privacidad, que cuente con agua potable, drenaje y luz eléctrica así como con el mobiliario adecuado para la familia; educación básica, privada y pública, de orientación sexual y de capacitación para el trabajo; vestido y calzado adecuado; transporte público; comunicaciones básicas; información y cultura.<sup>4</sup>*

La economía de México se ha caracterizado por una notable desigualdad en la distribución del ingreso, lo que ha provocado que gran parte la población (más del 40%) no pueda satisfacer de una manera adecuada sus necesidades más básicas.<sup>5</sup> Estos requerimientos mínimos dan lugar a la especificación de una canasta básica de satisfactores. Así las personas que generalmente no obtienen los ingresos suficientes para adquirir estos bienes y servicios se pueden considerar como personas en condiciones de pobreza y aquellas que no obtienen los ingresos suficientes para adquirir los requerimientos mínimos nutricionales especificados por la canasta se consideran personas en condiciones de pobreza extrema.

Para satisfacer a las personas que se encuentran en niveles de pobreza o en niveles de pobreza extrema, se utiliza el método de líneas de pobreza para tener una idea de los diversos panoramas de pobreza en México. Se utiliza como línea de pobreza, la canasta submínima y la canasta normativa de satisfactores esenciales de COPLAMAR. Cabe mencionar que en la selección de estas líneas de pobreza se cae en criterios arbitrarios. Todo esto se hace con el propósito de identificar, de la mejor manera posible, a los grupos de individuos que deberían recibir los beneficios de un programa como el de Swaps.

En este apartado se pretende dar una visión general de la población pobre en el país, analizando la información estadística según sus características regionales y de ocupación,<sup>6</sup> para darnos una idea de la situación en que se encuentra una gran cantidad de personas de nuestra población de más bajos recursos del país, la cual es importante destacar en este estudio, ya así poder analizar más adelante la forma en la que podría ayudar el programa de Swaps y como éste puede o no coadyuvar a mejorar las condiciones de vida de pobreza de la población, que se encuentra dentro de ella.

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua. Madrid España, 1970.

<sup>4</sup> PNUD. Desarrollo sin Pobreza. II Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Quito Ecuador, 1990.

<sup>5</sup> Como necesidades básicas se entiende los estándares mínimos indispensables, que dependen de condiciones económicas, como son requerimientos nutricionales, de salud, de educación de vivienda y de servicios de comunicación, esenciales para la vida humana.

<sup>6</sup> Como base de datos para poder desarrollar este ejercicio se toman tres fuentes básicas, debido a la dificultad para conseguir información relativa a este tema. La Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares "ENIGH" de 1977 e 1984 elaborada por el INEGI. En el caso de los datos para 1984 se obtuvieron del segundo trimestre de la encuesta para este año y para 1977 se tomó la encuesta de 1977 ajustada, la cual incluye el primer trimestre de este año. Del trabajo "Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización" de Zekety Pardo Miguel Dr. Colegio de México Num.1 1994., se tomaron datos para los años de 1989.

Cuadro 1.4.2.

## POBLACIÓN EN CONDICIONES DE POBREZA

AÑO/ POBLACIÓN	MILLONES DE PERSONAS				
	1970	1977	1984	1989	1992
POBREZA EXTREMA	20.4	18.8	11.0	14.9	13.6
POBREZA	7.1	15.5	19.4	22.9	23.6
<b>TOTAL</b>	<b>27.5</b>	<b>34.3</b>	<b>30.4</b>	<b>37.8</b>	<b>37.2</b>

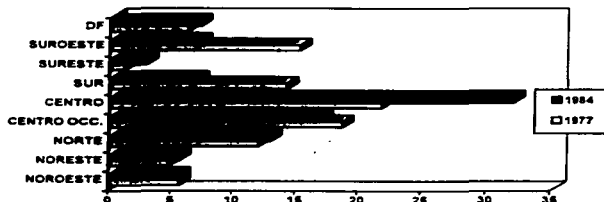
Fuente: Elaborado con datos del Consejo Consultivo del Pronasol y con datos de la ONU-CEPAL e INEGI

En este cuadro N°1.4.2., se puede observar el importante número de personas que existen en el país en condiciones de pobreza. Este fenómeno de la pobreza que hoy en día es un problema que se ha agudizado con el paso del tiempo, se ha incrementado de una manera importante en la última década en nuestro país.

También destaca el hecho de una importante reducción en cuanto al número de individuos en pobreza extrema y un incremento constante en individuos en condiciones de pobreza:

En 1977, según nuestra información, se puede destacar que la mayoría de los hogares pobres de la república se encuentran en la región Centro con 21.7%, la Centro Occidente con 18.6%, siguiéndoles en importancia, las regiones Sur, Suroeste y Norte con más del 10%. En 1984 se dan cambios y se observa que la región centro concentra al 32% de los hogares pobres del país y el 15.9% en la región Norte.

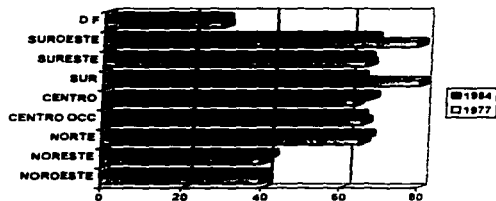
GRÁFICA 1.4.2.



FUENTE: Elaborada con datos de la ENIGH 1977 Y 1984. INEGI.

Una explicación de esta redistribución podría ser, que se dieron movimientos de desconcentración de la población en favor de las regiones Centro y Norte debido principalmente a causas económicas, como el establecimiento de industrias básicamente maquiladoras y manufactureras. Cabe destacar que en la región Sureste, aunque representa un bajo porcentaje de población pobre, para 1984 aumentó su participación en esta población. Resumiendo que, la población pobre se concentra principalmente en las zonas Norte, Centro y Noreste del país como se muestra en la siguiente gráfica. Debido esto tal vez a que se produce un gran desplazamiento de las capas pobres de muchas zonas en busca de una mejoría de sus condiciones de vida.

GRAFICA 1.4.3.



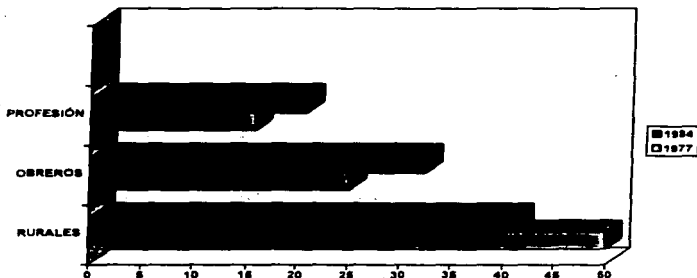
Fuente: Elaborada con datos de la ENIGH 1977 y 1984. INEGI

En el Noreste, se presentó una pequeña caída en el porcentaje de hogares pobres dentro de los totales, pero en el Noreste la proporción se mantuvo constante, mientras que en el D.F. el porcentaje se incrementó.

Después de este análisis regional, se presenta otro análisis por sector y ocupación, en el que se considera como rural al jefe de familia que tiene una ocupación agropecuaria. En la gráfica 1.4.4 tenemos los resultados de la distribución de la población pobre por ocupación.

Hasta 1977, casi el 50% de los hogares rurales eran pobres, y le seguía los hogares cuyo jefe o cabeza de familia era obrero no agrícola. Para 1984, aunque los hogares pobres se siguieron concentrando dentro de las ocupaciones agrícolas, el porcentaje bajo hasta 41.5%, mientras que en los hogares cuyo jefe era un obrero no agrícola aumentó, al igual que los hogares cuyo jefe tenía una ocupación profesional. Esto hace evidente la concentración de la pobreza en el sector agrícola sin embargo, en el periodo analizando apunta a que la importancia de los hogares rurales dentro de los hogares pobres disminuya.

**GRÁFICA 1.4.4.  
HOGARES POBRES**



Fuente: Elaborada con información de la ENIGH 1977 y 1984. INEGI.

Es importante hacer notar que las ocupaciones agrícolas concentra un amplio margen de diferencia sobre las otras ocupaciones del país. Destaca el hecho de que los hogares pobres rurales disminuyen su participación en 1984 en relación al año de 1977 y los hogares pobres de obreros y profesionistas aumentan su participación para 1984.

El análisis regional y por ocupación de la pobreza global se obtienen las siguientes conclusiones:

- Las regiones Centro, Centro Occidente y Norte absorben a dos terceras partes de los hogares pobres del país. En estas regiones, la mayoría de los hogares no cuentan con los ingresos suficientes como para comprar una canasta de satisfactores mínimos para cada uno de sus miembros, lo que los hace, población objetivo de Solidaridad para la Producción.
- Los niveles de pobreza más agudos se presentan en las regiones Sur, Sureste, Suroeste, Centro y Norte.
- Las ocupaciones agrícolas son las que concentran a gran parte de la población pobre del país. Es decir, de los hogares pobres, la mayoría son rurales.
- Los hogares rurales son los que se destacan más, por que alcanzan el más alto nivel de pobreza.

*Este análisis nos ha permitido conocer, aunque en forma muy general, un panorama global de la pobreza en México en los años de 1977 y 1984. 2a. Parte de UNICEF. Lo cual nos permitió ver que las ocupaciones agrícolas concentraban una proporción importante de los hogares pobres del país.*

***Dándonos elementos para lograr establecer el marco teórico y la oportunidad de concentrarnos más en la tarea del programa de Swaps, motivo principal del presente estudio.***

#### **EL CONCEPTO DE TARGETING O ACIERTO**

Por lo general existe gran discrepancia de opiniones en cuanto a determinar cual es la política más adecuada para combatir la pobreza, debido a las diferentes posturas que existen. Una solución en cuanto a términos económicos y de bienestar sería localizar a la población más pobre para beneficiarlos, económica, social, y culturalmente sin afectar sus tradiciones o costumbres. Según algunos expertos, el localizar a estos resulta difícil y costoso por lo que se recomiendan esquemas universalistas, es decir, buscar beneficiar a todos por igual independientemente del nivel de ingreso de cada uno, lo que implica altos costos y algún grado de "desperdicio" ya que se le transfieren recursos a quien no los necesita, (como es el caso de la tortilla).

Este factor es el que ha ocasionado, sobre todo en países en vías de desarrollo, que los gobiernos se inclinen por el "targeting" o acierto en la forma de otorgar recursos a la población necesitada. El grado de acierto puede mejorar substancialmente la disposición de recursos para la población mencionada sin tener que aumentar el monto de recursos monetarios para el programa.

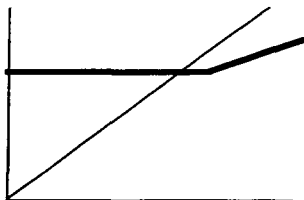
Para solucionar los problemas de pobreza y la forma en que un gobierno puede atacarla, presentamos dos tipos de soluciones:

a). Solución Ideal: Aquí se contempla la posibilidad de que el ingreso de las personas pudiera ser medido con exactitud y sin costos, el objeto de la política de subsidios sería la de eliminar la pobreza, es decir, que las personas cuyo ingreso fuera menos a Z (línea de pobreza) pudiera ascender hasta llegar a rebasar la línea.

La solución ideal se presenta en la gráfica 1.3.1, en la cual se presenta el ingreso antes y después de la transferencia. Es importante recalcar que esta solución supone que la situación de los mercados es también ideal, es decir que no hay distorsiones ni imperfecciones de alguna especie.

**Gráfica 1.3.1.**  
**INGRESO FINAL**

**Z INGRESO Y ORIGINAL**

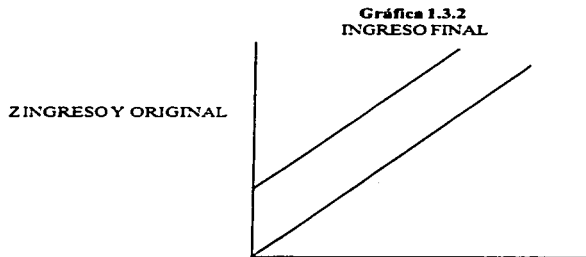


A lo largo de la línea de 45 grados no hay ninguna diferencia entre el ingreso inicial y el ingreso final. Un punto por encima de la línea indica un subsidio o transferencia, mientras que un punto por debajo implicaría un impuesto. La solución ideal estaría dada por la línea gruesa, ya que para todo aquél cuyo ingreso es menor a  $Z$ , se realiza una transferencia de magnitud  $Z-Y$  (ingreso) de manera que el ingreso sea igual a  $Z$ . Con este ejercicio, se eliminaría completamente la pobreza. El costo total estaría dado por la suma de las transferencias individuales.

Si se pretende que el programa ideal por sí solo se financie, los individuos no pobres tendrían que enfrentar un impuesto, el cual se muestra en la gráfica 1.3.1. con la línea gruesa que está por debajo de la línea de 45 grados.

Si el gobierno, quien es el que va a instrumentar el programa, tiene perfecta información y si no hay ninguna distorsión o imperfección de mercados, la solución ideal que se plantea sería también la solución menos costosa para dar un alivio a la población pobre. Sin embargo, aunque la anterior sería una solución ideal, no necesariamente es una solución factible, ya que pretende que a cada individuo pobre, se le transfiera la cantidad exacta para que deje de estar por debajo de  $Z$ , y además los incentivos que enfrenta la persona en lo que se refiere a tratar de obtener un ingreso quedan intactos.

b). Solución Universal: a diferencia de la solución planteada anteriormente, se pretendería otorgar a toda la población una transferencia de la magnitud  $Z$  sin importar el ingreso de cada individuo. La siguiente gráfica 1.3.2 ilustra este ejercicio:



Este procedimiento también eliminaría en un 100% a la pobreza, pero con un costo mucho mayor al de el sistema ideal. Todas las personas, incluidas las no pobres recibirían la transferencia del gobierno. El costo presupuestal de esta medida sería  $Z$  multiplicado por el número de individuos de la población. Las dos estrategias para eliminar la pobreza vía este tipo de subsidios son soluciones extremas que sirven como puntos de referencia para analizar situaciones intermedias que son más reales.

## INDICADORES DE ACIERTO

Algunos indicadores importantes pueden ser de ayuda a la hora de implementar un programa de subsidios; el Banco Mundial<sup>7</sup> propone el uso de áreas geográficas como instrumento para mejorar el acierto de los programas. Las colonias, estados o regiones de bajos ingresos serían la primera prioridad para canalizar beneficios vía subsidios a un bajo costo.

### LOS INGRESOS DEL ESTADO EN EL CONTEXTO DE LOS SWAPS

¿Por qué hablar de los ingresos del Estado? ¿Cuál es su relación con el tema de estudio? El estado a través de sus diferentes regímenes (gobiernos o administraciones) ha sido el que autoriza y regula las operaciones de intercambio de deuda Swaps, manejándolos como si de un subsidio se tratase, por que éste sólo puede ser otorgado, si el estado tiene o cuenta con ingresos suficientes, y de ser así podría tener la opción de apoyarse con una política económica orientada a este fin.

Aunque aquí veremos los ingresos más desde el punto de vista legal y administrativo que desde el punto de vista económico, por cuestión necesaria de información, consideramos necesario el hacerlo aunque fuera así que el no hacerlo, por los elementos que nos ofrece y aporta. Conforme al régimen constitucional de todos los Estados, es necesario que se cree un medio, o mejor dicho, diversos medios a través de los cuales se allegue de elementos económicos o signos monetarios que le permitan satisfacer los servicios públicos que tiene encomendados por ley; de esta manera a través del gasto público precisamente va a satisfacer todas esas necesidades, en la medida en que obtenga ingresos, y así podrá ejercer un gasto o egreso<sup>8</sup> en la medida que obtenga ingresos, podrá ejercer un gasto o egreso, este último, que tiene la finalidad o función básica de propiciar por diversos medios el crecimiento económico y el desarrollo del país, permitiendo a todos los sectores de la población que cada vez tengan un mejor nivel de vida, tanto económico, como educacional, cultural, económico, social, etc. Pero esto, sólo es posible según hemos dicho a través del ejercicio de la facultad soberana del Estado de crear fuentes de ingresos de derecho público o privado que le permitan cumplir dentro del Estado de Derecho y si funcionan dentro de un propicio marco legal, todas las funciones que debe realizar a través de sus dependencias de la Administración Pública centralizada y descentralizada o paraestatal.

### CONCEPTO DE INGRESO

Es difícil definir lo que constituye el "ingreso del Estado", pues para ello, es necesario entender que existen diversas fuentes de ingresos del Estado. Esto significa que por cada tipo de ingreso tendríamos que dar un concepto diferente, ya que cada uno tiene sus propias características teóricas y legales.

Por tanto, de esas clasificaciones y características de los ingresos del Estado nos ocuparemos más adelante, a fin de establecer con precisión cual es su origen. Incluso los autores consultados como Carlos M.G. Fonrouge, Sergio Francisco de la Garza, Gabino Fraga, Alfonso Cortina Gutiérrez, Ernesto Flores

<sup>7</sup> Zuckerman E. "Adjustment Programs and Social Welfare". World Bank. Discusión Papers. The World Bank, Washington, D.C. P.C., 1989

<sup>8</sup> Es importante señalar que la existencia del programa de intercambio de deuda Swap, está íntimamente relacionada a este hecho. Más adelante se podrá observar la diferencia, al abordar el análisis de los apoyos otorgados en el régimen Salinista y en el actual.

Zavala y Emilio Margain Manatou, entre otros, no dan una definición de lo que debe entenderse por ingresos del Estado, sino que, convenientemente realizan una clasificación de los ingresos y en forma individual y pormenorizada, van conceptualizando cada tipo de ingresos de acuerdo a la clasificación que desarrollan.

Según Miguel Acosta Romero<sup>11</sup>, los ingresos por Derecho Público son las percepciones que en dinero o en especie obtiene el Estado, de los particulares, de las disposiciones legales y cuyo pago es obligatorio. A lo que yo agregaría solamente, más la venta de todos los bienes y servicios producidos por éste. Tal vez se considere esta información muy vieja, pero lo consideramos esquemático para resaltar más las diferencias con la forma actual de hacerse de ingresos.

#### CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

Nos referimos a las diversas clasificaciones de los ingresos del Estado, realizadas por diversos autores especializados, para ello, empezaremos por precisar que de acuerdo a lo señalado por Emilio Margain Manatou,<sup>12</sup> afirma que la mayoría de las clasificaciones modernas coinciden, en su esencia, a pesar de la falta de uniformidad de las mismas; aludiendo en primer lugar a la clasificación realizada por los cameralistas, quienes consideraban que las fuentes de los recursos del Estado son tres: el dominio público, los derechos de regalías y los impuestos.

Identificando que los bienes del dominio público, son aquellos que representan la principal fuente de ingresos por el soberano, hasta el momento de su enajenación; los ingresos provenientes de los derechos que otorgaba el rey a los particulares para que explotaran sus bienes, ocupaban el segundo lugar de importancia; finalmente, los impuestos los cuales eran mirados como la última fuente de ingresos a la cual apelar. En relación con lo anterior, Adam Smith, expresó más tarde que no podría ser objeto de gravamen la riqueza del pueblo, hasta en tanto no se formara la riqueza nacional.

Resulta importante referirse a la clasificación de los ingresos realizada por nuestra legislación federal.

El Código Fiscal de la federación en vigor, alude en su artículo 3o. A las contribuciones, las que clasifica como: impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos y contribuciones de mejoras, refiriéndose a los ingresos no tributarios, que son los aprovechamientos y los productos.

La ley de Ingresos de la Federación en vigor, clasifica las fuentes de ingresos como impuestos, aportaciones para el fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, cuotas al Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, recuperaciones de capital, ingresos derivados de financiamiento y otros ingresos. En materia de impuestos tenemos como fundamentales los Impuestos sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. No menos importantes son, las contribuciones especiales realizadas por PEMEX por concepto de impuestos a la producción y enajenación de petróleo y sus derivados.

<sup>11</sup> Acosta Romero Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo", 5a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1983, p. 163.

<sup>12</sup> Ahumada Guillermo, "Tratado de Finanzas Públicas", Citado por Emilio Margain Manatou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Sa de, VUSLP, México 1985, p. 69.



Un rubro importante que maneja la Ley de Ingresos, lo constituye la delegación de facultades que el Poder Legislativo realiza en favor del Ejecutivo, con base en el artículo 73, fracción VIII, Constitucional, que establece para los efectos de empréstitos (deuda pública), y que señala que:

*"Compete al Congreso de la Unión dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación"*. Pero es el caso, que el Ejecutivo Federal ejerce y autoriza los montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan, con la sola obligación de dar cuenta oportunamente al congreso de la Unión de las operaciones que realizó. Este punto específicamente es el que representa gran importancia para el presente trabajo, de manera que, podemos considerar que los empréstitos o deuda pública, contratada por el Gobierno Federal en el interior o exterior del país, constituyen ingresos extraordinarios del Estado.

Hemos señalado que representa de suma importancia para nuestro estudio el ingreso obtenido a través de empréstitos, toda vez que en los siguientes puntos aludiremos a la deuda pública mexicana y a su renegociación en la década de los ochenta.

Por otra parte, Grizioti,<sup>13</sup> dice que los recursos del Estado se clasifican según ya sea que provengan de pasadas, presentes o futuras generaciones. Argumenta que de las pasadas generaciones se obtienen ingresos de fuentes que ellas crearon, como son: rentas patrimoniales, utilidades de empresas públicas, de las generaciones presentes las fuentes de ingresos son las contribuciones de guerra, multas e ingresos penales de ingresos son las contribuciones de guerra, multas e ingresos penales y contribuciones ordinarias y extraordinarias, que comprenden impuestos directos, indirectos, tasas y contribuciones especiales; por último, las fuentes de ingreso que derivan de las generaciones futuras, son: deuda flotante, empréstitos forzosos, voluntarios o patrióticos y emisión de papel moneda.

A su vez, Luigi Einaudi,<sup>14</sup> nos dice que los ingresos del estado se agrupan en dos categorías a saber: en primer lugar, los ingresos derivados del impuesto e ingreso no derivado del impuesto; en la segunda categoría tenemos a los precios privados, los precios cuasiprivados, los precios públicos, los precios políticos, las contribuciones y los empréstitos.

#### MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS DEL ESTADO (DEUDA PÚBLICA)

Consideramos poco relevante el referirnos al fundamento constitucional de todos los ingresos del estado, ya que es innecesario. Sólo lo haremos en relación con los empréstitos o deuda pública; para ello, es necesario realizar los siguientes comentarios.

Los créditos que obtiene el estado, se pueden originar de dos formas a saber: como consecuencia de un acto de soberanía, o bien como resultado de un acto en que el estado interviene con carácter de ente o sujeto de carácter civil, es decir, comparece para realizar actos jurídicos de derecho privado.

<sup>13</sup> "Principios de Ciencia de las Finanzas". Citado por Margán Manstou: "Ob. cit" p.70.

<sup>14</sup> Einaudi Luigi, "Principios de Finanzas Públicas". Citado por Margán Manstou: "Ob. Cit". p. 70.

En el primer caso podemos invocar como ejemplo los impuestos que se establecen soberanamente a los particulares o gobernados; en el segundo de los casos, podemos encontrar la principal fuente de derechos y obligaciones para el estado, en el orden patrimonial, y que la constituyen los contratos que celebra, principalmente cuando se ve obligado de alguna manera a complementar con el crédito de la nación sus recursos propios, con la finalidad de no diferir en perjuicio del desarrollo económico y social la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases del progreso general de la República; estas razones, son expresadas en la exposición de motivos de la ley General de deuda pública, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 <sup>13</sup>

#### LA DEUDA EN MÉXICO

Como ya dijimos la deuda pública constituye un ingreso extraordinario del estado, que es utilizado básicamente para la realización de obras que se traduzcan en un incremento en los ingresos públicos del estado, con excepción de los que se efectúen con finalidades de regulación monetaria, para conversión, o que se contraten para alguna emergencia declarada por el Presidente de la República conforme al artículo 2º constitucional. México ha incurrido en el endeudamiento externo desde las últimas dos décadas del Siglo XIX y los años previos a la Revolución Mexicana, cuando realizaba emisiones de bonos con cierta regularidad con el objeto de financiar básicamente el desarrollo de los ferrocarriles; sin embargo, no fue sino hasta la firma de los Convenios Resolutorios de 1942 y 1946 cuando se establecieron bases para el futuro crecimiento de la economía se fincara en nuevos esquemas de financiamiento que incluyeran los créditos externos. En noviembre de 1942 se firmaron los acuerdos Suárez-Lamont, que consolidaron la deuda directa en Dls. 49.6 millones, iniciándose de esta manera el servicio y el restablecimiento del crédito internacional. En 1946 se consolidó la deuda ferrocarrilera en Dls. 50.5 millones

*Para entender mejor el concepto de deuda pública, nos referimos al Diccionario Jurídico Mexicano <sup>14</sup>, al decir que es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas). La deuda pública es diferentemente considerada y calculada por los distintos gobiernos, éstos pueden extenderla o no a todas sus obligaciones, a las que tienen diferentes ventajas e inconvenientes pero evidentemente todas en conjunto constituyen la deuda pública.*

Algunas de las razones principales que se podrían destacar son:

- Satisfacer las necesidades temporalmente por insuficiencia de ingresos del gobierno respecto a sus gastos estimados.
- Dar solución a las emergencias financieras que resulten de la guerra y sus consecuencias postbélicas (pago de costos e indemnizaciones, reconstrucción).
- Financiamiento de nacionalizaciones y estatizaciones, y de otras formas de intervencionismo.
- Para financiar el pago de deuda exterior.

<sup>13</sup> Frega Gabino, "Derecho Administrativo", 26a. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1987, pp.391

<sup>14</sup> "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a. ed. Editorial Porrúa, S.A. UNAM, México, D.F., 1987, pp.1128-1129.

- Obras públicas que tienen la finalidad de reactivar la economía en fases de recesión y crisis y para el lanzamiento y continuidad del crecimiento (efectos expansivos del empleo, la producción y el consumo).
- Por el resultado de las políticas gubernamentales monetarias (compraventa de papeles públicos por el Banco Central, para regular la cantidad de circulante); fiscales (financiamiento deficitario del Estado y sus principales agencias y actividades) equilibrio de balanzas comerciales y de pago.

Es preciso indicar que los componentes de la deuda pública pueden surgir de actos bilaterales o de disposiciones legislativas; del otorgamiento de un crédito o de formas de empréstito.

En la actualidad el empréstito público es modalidad predominante de deuda pública, bajo diferentes formas instrumentales, como son: comerciables o no en el mercado; de plazos de vencimiento variable (cortos, medianos y largos depósitos retirables a la vista o irredimibles); consolidadas o flotantes; certificados de Hacienda Pública, bonos de la tesorería, bonos gubernamentales, etc.

El servicio de la deuda pública como pago de los intereses correspondientes, y la amortización como reducción o liquidación completa de capital recibido y adeudado pueden ampliarse con impuestos, y con otros ingresos del gobierno, y a través de diferentes métodos. Un gobierno no puede separar periódicamente una parte de sus ingresos y acumularla para el pago final de una deuda, generalmente bajo administración de un fideicomisario; o satisfacerla por anualidades fijas; también puede usar sólo ingresos excedentes, con fijación de una apropiación permanente para el pago del principal por encima de las tasas anuales de interés, de modo tal que la amortización de la deuda pública cesa cuando el gobierno sufre un déficit; el pago regular y oportuno de la deuda pública, o, bien el servicio de la deuda, generalmente crea y refuerza el crédito del gobierno, ya que se le conceptúa internacionalmente como sujeto de buen crédito.

El financiamiento externo de los países desarrolló, en el caso de México se obtiene de diferentes fuentes, como son; los programas de ayuda directa de gobierno a gobierno y de agencias de crédito a la exportación; de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, bancos de fomento regional, Fondo Monetario Internacional, agencias de las Naciones Unidas, otros fondos multilaterales); de la inversión privada (empresas transnacionales), bancos comerciales, etc.

Benjamín Retchkiman,<sup>17</sup> considera que desde el punto de vista jurídico, el préstamo público constituye un contrato en el cual una de las partes, el estado, se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado, sin que, a pesar de su soberanía, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato, bajo pena de ser declarado en quiebra.

De manera que el estado al adquirir un empréstito, de igual manera adquiere la obligación de devolver a tenedores de reclamaciones, títulos, valores, o cualquier otro instrumento, legales, dinero que puede ser el suyo propio o el de otra nación, el cual se encuentra dividido en principal e intereses, en un momento particular del tiempo.

<sup>17</sup> Retchkiman Benjamín, "Teoría de las Finanzas Públicas" la ed. Universidad Nacional Autónoma de México, D.F. 1987, pp. 236-237.

También este autor, coincide en que existen tres razones para la creación de la deuda pública, que son: la conducción de una guerra, la realización de obras públicas y, por último, hacer frente a un déficit presupuestal, esta última, lleva implícita la aparición de una emergencia de proporciones y de limitaciones gubernamentales que por tanto permiten al titular del Ejecutivo contratar empréstitos de emergencia conforme al artículo 29 de la Constitución Política de nuestro país.

Benjamín Retchkiman, comenta que para el autor Musgrave,<sup>18</sup> existen tres capítulos en los que se puede agrupar a los gastos que realiza el Estado cuando obtiene recursos por medio de la deuda pública, que son: 1).- El empréstito gubernamental; 2).- La deuda pública permanente, que toma como base de su política el que se emplea en lugar de los impuestos, para evitar bruscos cambios en las tasas de éstos cuando por alguna razón el Estado decide o se ve obligado a incrementar sus gastos; por ende, la deuda pública cumple con el propósito de mantener cierta estabilidad monetaria; y 3).- La deuda pública compensatoria, que determina su uso como instrumento para aspectos generales de política económica; esto significa, que en la medida en que la actividad económica fluctúa deben producirse déficit y superávit que pueden ser tratados a través del crédito, o sea, de la emisión de valores o de su cancelación. A través de este último mecanismo, las autoridades pueden tomar decisiones en lo financiero, con la finalidad de que puedan normar su política monetaria y presupuestaria así como seleccionar la deuda que se va a utilizar, es decir, la amortización, plazo, tasas de interés, tipo de valores y todo lo concerniente en este renglón; también se define la creación de dinero que implica una forma de sustituir la deuda; sin embargo, consideramos que este medio financiero no es muy aconsejable debido a que a la larga produce graves estragos en la economía interna, toda vez que se genera inflación, o bien lo contrario produce deflación.

#### LA DEUDA EXTERNA EN MÉXICO

México incurrió en endeudamiento externo desde las últimas dos décadas del Siglo XIX y los años previos a la Revolución Mexicana, cuando realizaba emisiones de bonos con cierta regularidad con el objeto de financiar básicamente el desarrollo de ferrocarriles; sin embargo, no fue sino hasta la firma de los Convenios Resolutorios de 1942 y 1946 cuando se establecieron bases para el futuro crecimiento de la economía se fincara en nuevos esquemas de financiamiento que incluyeran los créditos externos. En noviembre de 1942 se firmaron los acuerdos Suárez-Lamont, que consolidaron la deuda directa en Dls. 49.6 millones. Iniciándose de esta manera el servicio y el restablecimiento del crédito internacional. En 1946 se consolidó la deuda ferrocarrilera en Dólares. 50.5 millones. El empleo del crédito externo por el gobierno mexicano durante los años de postguerra tuvo una evolución relativamente lenta debido a la acumulación de importantes superávit de divisas en los años de la 2a. Guerra Mundial. En ese entonces el financiamiento externo provenía fundamentalmente de organismos internacionales como el Banco Mundial y organismos oficiales como el Eximbank. El saldo de la deuda pública externa evolucionó de Dls. 9.3 en 1942 a Dls. 50.5 en 1946, 119 en 1951 y Dls. 186 millones en 1953, actualmente asciende a marzo de 1997 la Deuda Externa Pública total a \$108,138.8 millones de dólares.<sup>19</sup>

Como ya lo hemos mencionado, el problema del endeudamiento para México fue muy grave y continúa agravándose con el paso del tiempo, debido a que las pretendidas soluciones que se buscaron, al parecer

<sup>18</sup> Musgrave, R.A. "The Theory of Public Finance", Mc. Graw Hill, Book, Co., Nueva York. 1959; citado por Retchkiman, Benjamín "Ob cit" p. 249

<sup>19</sup> Informes sobre la situación económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública SHCP.

resultaron insuficientes para resolver el problema a fondo. Tampoco fueron eficaces los programas pretendidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para resolver los problemas de endeudamiento y enfrentar exitosamente la crisis económica que nos aqueja, pues a pesar de todo cada vez es mayor el importe de nuestra deuda con el exterior.

Sería importante señalar algunas de las causas que originaron el endeudamiento externo de nuestro país. Sobre el particular Juan José de Ollóqui, <sup>20</sup>señaló que "el problema externo de pagos que padecía México pudo definirse como la incapacidad patente del país para generar un flujo suficiente de divisas que le permitía cubrir un mínimo de gastos por concepto de importaciones y sus compromisos financieros derivados de su endeudamiento externo y que el origen de la deuda externa en nuestro país debíamos buscarlo en el desajuste existente, casi perenne, entre el ahorro interno y la inversión planeada; la insuficiencia del primero provocó que se recurriera al financiamiento del exterior".

La tesis de la falta de ahorro interno, ha marcado un papel destacado en la concepción del programa de ajuste, en ese momento y actualmente, llevado a cabo por el gobierno mexicano a partir de 1982, idea que fue tomada en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 con el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, manejando el concepto de tasas de interés y de cambio, ejes importantes de la política neoliberal, la cual se sustentaba en la idea de que el establecimiento de tasas de interés era positivo y la fijación de tasas de cambio flexibles y realistas, eran la clave para elevar el ahorro interno.

El endeudamiento para Arturo Guillén, <sup>21</sup> no obedece a la falta de ahorro interno, sino ha un mecanismo que permitió impulsar la reproducción de capital y sortear los obstáculos y barreras que ha impuesto la dependencia estructural, a los países subdesarrollados, ya que lo que realmente sucede es que se da la transferencia crónica de excedente de la periferia del sistema hacia los países desarrollados, como expresión clara de la desigualdad establecida en las relaciones económicas internacionales.

Existe una variedad de razones por las cuales los países se endeudan en el exterior pero se reconoce que el endeudamiento surge como consecuencia del llamado problema de las "dos brechas": una provocada por la insuficiencia de divisas debido a la deficiente estructura y capacidad de exportación, frente a necesidades crecientes de importaciones esenciales; la otra, la insuficiencia de ahorro interno, generada por el bajo nivel de ingreso, frente a importantes necesidades de inversión provocadas en parte por un rezago en la acumulación de capital y en la satisfacción de carencias sociales. La mala distribución del ingreso incide sobre el crecimiento, al generar una menor tasa de expansión del mercado interno y desviar el ingreso hacia el consumo suntuario. En el caso de nuestro país, las principales causas han sido el cumplir con las función de cubrir un déficit crónico en la cuenta corriente de la balanza de pagos, típica de un país en desarrollo, y complementar el insuficiente ahorro interno para financiar los programas de gasto e inversión públicos tendientes a promover el crecimiento de los sectores prioritarios de la economía.

<sup>20</sup> Ollóqui Juan José de. "un enfoque Bancario sobre la crisis Mexicana de pagos en 1982", citado Guillén Romo Arturo. "La Renegociación de la Deuda Externa Mexicana (1977-1987). Problemas del Desarrollo" Vol. 68. UNAM, México D.F., 1984, pp. 18-19.

<sup>21</sup> Guillén Romo Arturo. "La Renegociación de la deuda Externa Mexicana". Problemas del Desarrollo Vol. 68. primera ed. UNAM, México, D.F., pp. 19-20.

En México podríamos hablar de muchas razones, sin embargo, nos gustaría por el momento hablar solo de dos razones por las cuales se generó el endeudamiento o el déficit fiscal del Estado, que es resultado, no tanto de una insuficiente gestión del aparato económico estatal, como de la creciente inserción de éste en el proceso de reproducción de capital, y de la existencia de regímenes incapaces de movilizar la plusvalía, así como por el papel subsidiador a las empresas paraestatales en relación al capital privado y sobre todo en relación a los grupos monopolistas privados nacionales y extranjeros. Otra razón consistió en la tendencia estructural al desequilibrio externo ligado a la existencia de relaciones de intercambio desfavorables en el comercio exterior, la desarticulación y extroversión del sistema productivo y la sustracción de excedentes por parte del capital extranjero.

La deuda externa fue uno de los principales mecanismos que estimularon el crecimiento económico de México e hicieron posible la reproducción ampliada del capital en el largo plazo. Después, ya que el sistema de regulación resultó insuficiente para contrarrestar eficazmente las contradicciones del sistema, la deuda externa dejó de ser un estímulo al crecimiento de las fuerzas productivas, para pasar a ser uno de los principales obstáculos de la reproducción del sistema y de grandes repercusiones en la toma de decisiones de política económica. Dado que esta íntimamente relacionado a fenómenos y circunstancias internas y externas de orden estructural, teniendo gran vinculación con la crisis de largo plazo que afecta al capitalismo desde finales de los años sesenta.

De igual manera, está ligado al avance substancial del proceso de internacionalización que se ha dado desde la segunda guerra mundial y para los países del tercer mundo, ha constituido un reforzamiento de la dependencia estructural que nos ata a los países desarrollados, pues a través del crédito se han incrementado los intereses del capital financiero transnacional, las oligarquías internas y los Estados Nacionales, mismos que ven amenazada su propia soberanía y a la vez su capacidad, para realizar planes y estrategias de desarrollo más autónomas y propias.

Guillén Romo, nos comenta que el endeudamiento moderno externo de México, ha pasado por tres etapas, la primera de 1950 a finales de los años sesenta; la segunda, de finales de los sesenta a 1982; y por último, de 1982 a la fecha.

Estas etapas marcaron los principales cambios de rumbo del proceso histórico del endeudamiento y su relación con el proceso de reproducción de capital. Sólo nos referimos a la última de las etapas, ya que en ella es en la que se han dado las renegociaciones de la deuda externa mexicana y, por tanto, la consideramos la más importante para efectos de este trabajo.

Cabe mencionar que en la segunda etapa, la deuda externa se cuadruplicó, ya que ascendió de 5 mil millones de dólares en 1970, a 20 mil millones en 1975, consecuentemente, el servicio de la deuda creció de 985 millones de dólares a 2,525 millones de dólares, respectivamente. Para 1976-1977, aparece la recesión combinada con un desequilibrio comercial incontrolable, provocando la devaluación del peso, por lo que se firma el primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en 1977.

Para la etapa de 1978-1981, se presenta el auge petrolero, y el gobierno mexicano decide expandir la producción y exportación de petróleo bajo la idea de que los precios internacionales se mantendrían a la alza, abandonando las condiciones impuestas en el acuerdo de 1977, para efectos del endeudamiento

externo. En este periodo el endeudamiento externo ascendió a 43,600 millones de dólares, representando el 59.8% de la deuda total acumulada, y gran parte de los créditos fueron contratados a corto plazo. Aunque se lograron numerosas inversiones las contraposiciones de orden estructural como la inflación, el déficit fiscal del Estado, el desequilibrio externo, las limitaciones del sistema financiero interno, se fueron agudizando, convirtiéndose la acumulación de la deuda en una pesada carga para continuar el crecimiento en condiciones estables.

La tercera etapa de endeudamiento externo se caracterizó por la creación y establecimiento de un programa de ajuste, de corte, neoliberal que impidió el crecimiento económico. Así esta etapa coincide con la consolidación de un proceso de reestructuración del sistema productivo de México orientado a la exportación de manufacturas, la mayor apertura al capital extranjero y la liberación de la economía interna y externa.

### LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA MEXICANA

Se puede hablar de cuatro etapas de renegociación de la deuda pública mexicana:

- En 1977, cuando se firma la Primera Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.
- En 1982, con el programa de rescate y acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, posterior a la crisis de agosto.
- En 1984, con el acuerdo de recalendarización de la deuda a más largo plazo del servicio de la deuda con la banca transnacional.
- En 1986, con el nuevo acuerdo entre el Fondo Monetario Internacional y el nuevo programa de rescate.

En la primera etapa (1977), se firmó el acuerdo de contingencia con el Fondo Monetario Internacional, sin ser presentado a la opinión pública, siendo poco lo que se conoce hasta fecha sobre el mismo, pero que básicamente se debió a la política exterior aplicada por el Lic. Echeverría, "tercermundista", por la emergencia de movimientos armados que enfocaban sus principales acciones hacia la oligarquía interna y las reformas que aplicó como la expropiación de latifundios de Sonora; al presentarse estos desequilibrios estructurales se presentó la fuga de capitales, la que adquirió niveles de importancia, decretándose así una devaluación del peso de más del 100% en relación al dólar.

A través de éste, se le impone al gobierno del Lic. López Portillo, un límite de endeudamiento externo de 3,000 millones de dólares anuales; pero no fue un acuerdo en estricto sentido de renegociación de deuda, sino que sólo fue un programa de estabilización "clásico", originado por la agudización de los desequilibrios fiscal y externo, que llevaron a una crisis cambiaria, la devaluación y la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos reales de los asalariados, incorporándose México al mundo de las tasas de cambio flotantes.

En la segunda etapa de renegociación, fueron vanas las medidas de corte contraccionista y del endurecimiento de la política salarial, ya que el gobierno insistió para el año de 1982, en mantener un ritmo de crecimiento alto.

La fuga de capitales iba en aumento, impulsada por el endeudamiento neto y la existencia de un mercado de cambios libre y un tipo de cambio sobrevaluado. De 1980-82, se presentaron un sin número de errores y omisiones en la balanza de pagos, que refleja de manera aproximada la fuga de capitales, que registró una salida de 17,321 millones de dólares. Por su parte, el mercado interno de capitales mostraba incapacidad para retener el excedente, dolarizándose intensamente.

Para 1982, sucedió lo que ya se veía venir, al agotarse las reservas monetarias e incontenible la fuga de capitales a pesar de la devaluación de febrero, México se declaró incapaz de cubrir el servicio de la deuda externa, desatando lo que pudo haberse considerado como una crisis financiera internacional.

El proceso de renegociación con el Fondo Monetario Internacional duró aproximadamente un año; el acuerdo se firmó el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984. Quedaron comprendidos 20,000 millones de dólares en la renegociación, aproximadamente un cuarto de la deuda acumulada hasta que estalló la crisis. Se generó un crédito jumbo de 5,000 millones de la banca transnacional, uno del Fondo Monetario Internacional de 3 años por 3,800 millones y nuevos créditos por la banca multilateral (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo por 2,000 millones y poco más o menos 3,000 millones con la Banca Comercial.

Para México las condiciones de renegociación fueron gravosas debido a los plazos, tasas de interés y comisiones; pero para la banca transnacional no lo fue así, ya que obtuvo utilidades para las 9 bancas más grandes de Estados Unidos de entre 70 y 130 millones de dólares. De igual manera se renegoció la deuda externa privada de México, la cual fue asumida por el gobierno, a 12,000 millones de dólares.

La nueva política económica mexicana se basó en la reducción del gasto público del Estado y la introducción de ajustes a los precios y tarifas del sector público, aumentos de impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, liberación de precios internos, fijación de tasas de interés internas y positivas y fijación de una tasa de cambio flexible orientada a impulsar las exportaciones y frenar las importaciones. La finalidad de todo esto era abatir la inflación, reducir el desequilibrio externo y fiscal y recuperar la capacidad de crecimiento del país.

Tal política se le marcó como una estrategia de cambio estructural de largo plazo, que se materializó en el avance de un proceso de reestructuración del sistema productivo orientado a la exportación de manufacturas, liberalización de la economía y la apertura del mercado al capital extranjero, del tipo surgido por el Banco Mundial y avalado en la cumbre económica de Tokio de 1986.

#### LA REPROGRAMACIÓN DE 1984

Toda vez que se tenía que cubrir en el convenio anterior (1982), a partir de 1985, 9,758 millones de dólares de principal y 10,000 millones de dólares de interés, lo que como señalamiento especial ya se veía sumamente difícil de poder pagarse o cumplirse, aún en condiciones favorables, y así sucedió; para el año de 1984, la economía mexicana inició un proceso de recuperación que permitió un incremento del PIB del 3.7% lo que tuvo lugar, ya que se reinició la inversión privada y un ligero repunte en la inversión pública.



Las reuniones que celebraron los países latinoamericanos afectados por la deuda externa, tuvieron lugar en Quito de 9 al 13 de enero de 1984, y la siguiente, que fue la primera reunión del denominado consenso de Cartagena que se celebró del 21 al 22 de julio del propio año; éstas constituyeron un avance para encontrar las fórmulas generales para renegociar la deuda en condiciones diferentes a las que estableció inicialmente el Fondo Monetario Internacional, que influyeron de manera positiva en este último y del gobierno norteamericano que permitieron esquemas para reanudar el crecimiento económico de América Latina.

Por lo tanto, en 1984, México inició nuevas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y la Banca Comercial tendientes a reprogramar la deuda a más largo plazo. El acuerdo de 1984, formalizado en 1985, implicó una recalendarización de la deuda pública a un plazo mayor, una reducción en los márgenes y la eliminación de las comisiones en el caso del capital renegociado; hubo algunos otros cambios menos importantes como la sustitución de la tasa Prime - Rate (N.Y.), por la Libor (Londres) y la posibilidad de convertir algunos créditos pactados en dólares a otras divisas. El acuerdo cubrió 48,500 millones de dólares, que representaban la totalidad de la deuda pública contratada con la banca comercial e incluía una reprogramación de los montos renegociados en 1983, y del préstamo sindicado de 5,000 millones conseguido en ese año; no abarcó la deuda contratada, con los organismos multilaterales. Y se consiguió un nuevo préstamo de 3,800 millones de dólares con la banca internacional.

**PERFIL DE PAGOS DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA (MILLONES DE DÓLARES) ANTES Y DESPUÉS DE LA REESTRUCTURACIÓN 1984-1988.<sup>22</sup>**

ANOS	ANTES	DESPUES	ANOS	ANTES	DESPUES
1985	9,758	1,911	1986	9,231	2,071
1987	14,137	1,937	1988	13,544	2,442
1989	12,165	3,772	1990	10,484	1,409
1991	1,000	5,290	1992	705	5,496
1993	468	5,790	1994	441	5,911
1995	359	5,896	1996	359	6,130
1997	359	6,410	1998	359	6,436

**EL ACUERDO DE RENEGOCIACIÓN DE 1986**

En 1984, se reinició un proceso de recuperación de la economía, se reinicia también el crecimiento a tasas modestas, pues el PIB creció 3.7%, se atenuó un poco el proceso inflacionario, disminuyó el déficit financiero del Estado y se continuó con el superávit comercial. Para 1985, se creyó que se continuaría con la perspectiva de que la economía seguiría en recuperación, de que la estrategia y la política económica seguidas eran correctas y de que la crisis de la deuda estaba en vías de solución.

Aunque el gobierno de Miguel de la Madrid atribuye a la baja de los precios del petróleo, al terremoto de septiembre y a factores externos la responsabilidad de los problemas en su administración; admitiendo sólo algunos problemas o fallas de instrumentación en el programa de ajuste, pero se considera correcto en sus aspectos esenciales, ello no es así, en atención a que a pesar de que se logró un crecimiento del PIB del 2.7% varios hechos resaltan el deterioro de la situación económica desde el segundo trimestre de 1985, ello antes del sismo.

Para este año, se presentan como síntomas de la afectación de la economía un reavivamiento de la tasa inflacionaria, el reinicio del proceso de ascenso de las tasas de interés a partir del primer trimestre del ejercicio, los bajos niveles de captación de la banca, un deterioro del superávit comercial, una mayor fuga de capitales al exterior y un deslizamiento mayor del peso respecto del dólar, puesto que en marzo se pone en práctica un sistema de flotación regulada que de hecho elimina la devaluación anual a 116%, muy por encima de la tasa de inflación.

<sup>22</sup> Fuente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La crisis se agravó y la política de ajuste comenzó a mostrar su incapacidad para enfrentar con éxito los problemas que pretendía resolver antes de los sismos y de la caída de los precios del petróleo; estos problemas complicaron las cosas y profundizaron la crisis pero no la crearon.

Ya como Secretario de Hacienda Gustavo Petriccioli, presentó un nuevo plan, denominado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), poco preciso en su contenido e instrumentos, pero orientado a restablecer el crecimiento de la economía. Las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional se situaron en torno al nivel del déficit financiero del gobierno, aceptando finalmente el FMI esta propuesta, que deflaciona el servicio de la deuda en el presupuesto estatal, incluyendo una cláusula de contingencia relativa a condicionar la entrega de más recursos financieros en caso de que el precio del petróleo cayera por abajo de los 9 dólares por barril, y de contraerlos si el precio rebasada los 14 dólares; estas propuestas se calificaron como un triunfo para México en el campo internacional.

Para el 30 de septiembre de 1986, se concluyó el acuerdo con la banca comercial, que incluye la reprogramación de 52,200 millones de dólares de deuda pública contratada anteriormente con la banca, la concesión de nuevos créditos por 6,000 millones de dólares a ser entregados entre 1986 y 1987, y 2,000 millones en caso de que empeoraron las condiciones del mercado petrolero; por lo que hace a los 43,700 millones contratados antes de 1983, el plazo será de 12 años con 5 de gracia. Respecto a los márgenes se establece en todos los casos 13/16 sobre la tasa libor, inferior a lo pactado en 1983, y no se cobraron comisiones, lo que significa un ahorro anual de 200 millones de dólares.

La deuda privada registrada en FICORCA, también se reestructuró en el acuerdo realizado con el FMI, se obtienen créditos, uno contingente de este organismo por 1,600 millones de dólares y créditos por 6,000 millones de organismos multilaterales y de los gobiernos de Estados Unidos y Japón<sup>23</sup>.

#### CUARTA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

Podemos referirnos a una cuarta etapa de renegociación de la deuda pública externa de nuestro país, pues como indicamos en el capítulo anterior la primera de las etapas que tuvo lugar en el año de 1982, no puede considerarse como renegociación sino como un reajuste de la política económica gubernamental; de esta manera, creemos que es conveniente denominar como objetivo primordial reducir el saldo de la deuda externa y el servicio del endeudamiento externo del sector público con la banca comercial, por tal razón aludiremos a las principales características de éstos, en el siguiente apartado.

Antes vale la pena hacer una aclaración del porque mencionar este proceso. Considero que en términos de información general es importante el saber por que se ha tenido que aceptar el modelo que nuestras autoridades consideran el mejor, pero más bien sería que no hubo ni ha habido más que una real intención de vemos o mostramos hacia fuera como un país cumplidor a costa de empobrecer más a la población. Notamos una relación intrínseca en todos los elementos que se han visto y desatacado, como es el tema de la pobreza, el ingreso, el estado y la deuda. Mismos que nos han proporcionado información, referente al combate franco y abierto a la escasez. También notamos la enorme carencia de

<sup>23</sup> Todos los datos que se asientan en este capítulo fueron obtenidos de el artículo "La Renegociación de la Deuda Externa Mexicana", Guillen Romo Arturo., Revista Latinoamericana de Economía: Problemas de Desarrollo. UNAM. 1987, 1988. pp. 17-57.

un programa social claro en sus áreas de acción y en sus tiempos de aplicación por parte del estado. Todo esto nos ha permitido ir mostrando los cambios y especialmente en las finanzas nacionales debido a los cambios en las finanzas internacionales.

#### PAGO PRINCIPAL

Es de suma importancia destacar que los bonos cero serán pagados a los tenedores de ello en una sola exhibición, la que tendrá lugar veinte años después del día de su emisión, pero se realizará al siguiente o bien el día que con posterioridad se pactara.

Estos bonos prevén una adquisición opcional por México, similar a las condiciones anteriores, ya parcial o total, al final de su vencimiento; el pago del principal hasta el vencimiento sólo será asegurado mediante obligaciones colaterales emitidas por la Oficina del Tesoro de los Estados Unidos de América, denominados cupón cero, garantizados al Morgan Guaranty Trust Co. N.Y., como agente colateral de conformidad con el acuerdo "colateral de garantía", y llevado en una cuenta especial en la Reserva Federal del Banco de Nueva York.

#### PAGO DE INTERESES DE LOS BONOS

Para tratar este punto, nos referiremos exclusivamente a los elementos contenidos en la fuente de donde se tomó la información, pero sin olvidar que es sólo la propuesta inicial, lo que, no significa que estrictamente hayan sido los términos de la negociación final.

Los intereses de los bonos se generarán a partir del día de su emisión a una tasa de 1 5/8% por año arriba de la Libor en Euro-dólares, sujeto a una tasa mínima de 5% anual; aplicando a esta el factor mencionado del 1 5/8% más.

Estos se pagarán en desembolsos únicos en los días fijados para el pago de la siguiente forma:

- Si hay una sola serie, el pago se realizará 6 meses después de la emisión.
- Si existen dos series, entonces el pago se hará para la primera de ellas 5 meses después de la emisión y para la segunda 6 meses después de la emisión.
- Existiendo tres series de bonos, el pago se efectuará a los 4 meses la primera; a los 5 meses, la segunda; y a los 6 meses la tercera, partiendo del día de la emisión. Aclarando que existen otras eventualidades para el pago de intereses. Ahora bien, sino fuera así, entonces el pago se efectuará cuando los bonos sean pagados en su totalidad.

Por otro lado, dependiendo del tamaño de la oferta, México emitirá los bonos en una sola serie, en dos o tres series, con fechas de pago de intereses inciertos, a menos que en la negociación especifique en otra forma, cuando se refiera a "bonos" se entenderá que son todos los bonos y no sólo una serie en particular.

#### EL NIVEL DE LOS BONOS

Los bonos representan obligaciones directas generales e incondicionales de México y la completa confianza y crédito de México es garantizada por el pago debido y puntual del principal y de los

intereses sobre los bonos y para el cumplimiento debido y puntual de todas las obligaciones de pago completas por la cantidad que se consigna y éste será prioritario sobre cualquier deuda externa del deudor.

#### CASOS DE INCUMPLIMIENTO QUE ACELERAN EL PAGO

Los tenedores del 25% o más de la cantidad principal de los bonos pueden, mediante demanda escrita exigir ante la oficina del agente fiscal que declare que los bonos y tal falta continúa por un período de 90 días o si México hubiere fallado en el pago del principal de cualquiera de los bonos y tal incumplimiento continuara por un período de 15 días o si la garantía colateral bajo el acuerdo de garantía dejare de ser una válida y prioritaria seguridad con el Colateral (Depto. Del Tesoro de E.U.A.), o si México no cumple con cualquiera de los convenios celebrados en relación con los bonos y tal falla persiste por un período de 90 días después de la noticia escrita que le den a México en la oficina del agente fiscal o cuando los tenedores del 25% o más de la cantidad principal de cualquier emisión de deuda pública externa de México o cualquiera de sus agencias gubernamentales como resultado de cualquier incumplimiento de pago del principal o de intereses en dichas deudas externas, se aclaren tales deuda externas o se declare que las mismas se hacen exigibles, o se requiera un prepago precedente al vencimiento de ellas o México o cualquier agencia gubernamental no pague cualquier período de gracia, o México o cualquiera de sus agencias gubernamentales declare una moratoria con respecto al pago del principal o de los intereses sobre su deuda externa o cualquiera de sus agencias gubernamentales representadas por instrumentos de deuda pública emitida (incumplimiento cruzado), entonces si tales eventos o condiciones continúan, podrán hacerse inmediatamente exigibles los bonos.

Bajo tal declaración el agente fiscal notificará a México y a los demás tenedores de los bonos por correo o por publicación; después de ello, si México paga todas las cantidades hasta entonces adeudadas y salva todos los incumplimientos respecto de los bonos, tal declaración puede ser acumulada y rescindida por los tenedores de más del 50% de la cantidad del principal (o cualquier otro porcentaje requerido en una asamblea de tenedores de bonos), mediante notificación escrita a México y a la oficina del agente fiscal.

#### LIMITACIONES PARA TRANSFERIRLOS CUPONES CERO

Para efectos de este punto, es necesario indicar que los bonos no han sido ni serán registrados en el acta de seguridad de 1933 de Estados Unidos de América. los bonos ofrecidos y vendidos en Estados Unidos o a estadounidenses serán ofrecidos o vendidos en una transacción que no involucre ninguna oferta pública y los bonos vendidos y ofrecidos o vendidos bajo circunstancias en las que se prevenga la distribución o redistribución de los bonos en los Estados Unidos o a sus nacionales<sup>24</sup>.

#### LOS BENEFICIOS QUE PERSIGUEN

Podemos precisar que para efectos de este punto, se debe hablar de dos tipos de beneficios que se pueden clasificar en: a) Financieros; y b) no financieros.

<sup>24</sup> The United Mexican States... "Collateralized Floating Rate Bonds Due 2008 (Collateralized as to principal at States Maturity Only)". January, 18, México, D.F., 1988.

En primer lugar, nos referimos a los beneficios financieros que son:

- Reducir el saldo de la deuda y el servicio del endeudamiento externo del sector público con la banca comercial, aún cuando no representa una solución plena del problema, toda vez que como se ha indicado con anterioridad sólo se difiere el vencimiento y la obligación de pago de principal; y, por último, asegurar desde hoy el pago del principal de la nueva emisión de bonos.
- Entre los beneficios no financieros perseguidos, pueden considerarse a la operación por ser de participación estrictamente libre, lo que significa un regreso a los mercados de capital voluntario exenta de todo tipo de condición política económica; un aspecto importante, lo constituye el hecho de que por primera vez en la historia, existe un reconocimiento institucional, tanto de la banca comercial como del Tesoro de los Estados Unidos de Norte América de que el valor de la deuda en el mercado secundario es inferior en un 50%, aproximadamente, a su valor real; también puede considerarse como una alternativa el Plan Baker; un renovado nivel de cooperación internacional a nivel de los gobiernos para solucionar la problemática de México; por último, constituye un precedente para la imitación y sustento para la captura soberana del descuento existente en el mercado secundario, precisamente debido a que se reconoce un menor valor de la deuda.

Como podemos percatarnos de lo anterior, los beneficios obtenidos a través de esta renegociación no fueron cuantitativos, ya que se pretendía renegociar la cantidad de 16,750 millones de dólares, sin embargo, sólo se logró hacerlo por la cantidad de 3,665 millones; pero a pesar de ello, se puede afirmar certeramente que los beneficios fueron cualitativos en atención a que quedó demostrado que hubo un reconocimiento por la banca comercial y del Tesoro Norteamericano en cuanto a que la deuda tiene un valor menor en el mercado secundario.

#### SÍNTESIS DE LA SITUACIÓN EN MÉXICO DEL PERÍODO DE 1988-1994

Con el arribo de una "nueva administración", en diciembre de 1988, las líneas de estabilización adoptadas por la administración anterior se fortalecieron y el proceso de modernización económica se profundizó. La ruptura con el modelo dominante de los años setenta y como ya se vio, se hizo más evidente.

El gobierno redefinió su papel como rector de la economía. La nueva doctrina económica se definió como "liberalismo social". Al centro de la propuesta estaba la modernización del país para lograr un crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios. Ello implicó la necesidad de que el gobierno se retirara de amplios sectores de la actividad económica, se abrieran nuevos ámbitos de la inversión privada, se eliminaran regulaciones excesivas que impedían un funcionamiento adecuado de las fuerzas del mercado, se pusieran fin al proteccionismo industrial y se desarrollase una agresiva política que atrajese la inversión extranjera.

El modelo se propuso como la nueva alternativa que buscaría que el país superase su crisis y se retomara el camino del crecimiento. Lo anterior, así se afirmó, va a permitir que el país se enfle a un desarrollo más justo y equilibrado que beneficie al conjunto de la población. Sin embargo, cabe aclarar que se olvidó el proyecto social.

## LOS RESULTADOS DE LA NUEVA POLÍTICA

A ocho años de haber sido implementado el programa económico actual, son evidentes algunos logros en el ámbito de los grandes indicadores macroeconómicos. Sin embargo, mientras las políticas de estabilización macroeconómica contribuyeron a la creación de condiciones necesarias al crecimiento económico sostenido a largo plazo, implicaron sacrificios sociales que requerirán todavía más ajustes, que resultaban sumamente dolorosos a la gran mayoría de la población, a través de más impuestos, elevación en precios y tarifas que se tradujeron en un alto costo de vida finalmente.

En esos años de crisis, el gobierno dejó de atender algunos problemas sociales graves en favor de la consolidación fiscal. Aunque desde 1988 el gobierno recuperó gradualmente su capacidad de reorientar algunos recursos al gasto social sin comprometer la estabilidad económica, la herencia de rezagos sociales agudizados por la crisis económica de los ochentas y los cortes en el gasto social, destacan la importancia de otorgar hoy en día una mayor atención a los problemas sociales.

Los resultados más notables en materia de política económica en este periodo, que consideró necesario revisar, son los siguientes:

**Crecimiento de la economía.** De 1989 a 1992 el PIB creció a un promedio anual de 305%. Con un pronóstico para 1993 de que el crecimiento se desaceleraría, no obstante, éste seguiría siendo mayor al crecimiento de la población.

La recuperación económica no se realizó con igual vigor en todos los sectores. Mientras que en los sectores manufactureros y de comunicaciones y transportes crecieron a un ritmo similar o superior al PIB, el sector agropecuario permaneció prácticamente estancado desde 1988.

Conviene notar que economistas independientes consideraban que el crecimiento aunque modesto podía hacer frente a la demanda anual de puestos de trabajo y atacar el rezago de la década pasada para lo cual sería necesario crecer a tasas superiores al 4%. Esto se esperaba que ocurriera con la liberalización de las barreras no arancelarias a las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos y a otros países desarrollados y con la maduración de los proyectos de inversión que habían iniciado en el sector privado, como fue el caso de la industria turística.

**Control de la inflación.** El Banco de México en su informe de 1994, aseguró que la inflación acumulada en el transcurso de 1992 fue de 11.9%, el menor incremento anual desde hace 17 años. El gobierno esperaba que la inflación en 1993 fuera del orden del 7%.

La política antiinflacionaria se había basado en el saneamiento de las finanzas públicas y en la actualidad, se han removido los controles de precios en la mayoría de los productos, con excepción de algunos artículos que integran la canasta básica de consumo.

**Deuda Externa.** El monto de la deuda externa mexicana pública y privada no había crecido pero tampoco se había reducido[ se mantuvo alrededor de los 106 millones de dólares. Lo que sí se modificó fue el peso de la misma en proporción de PIB. En 1988 la deuda representaba el 59.1% del PIB, y la

mayor parte de las obligaciones eran de corto plazo para 1992 ya sólo representaba el 32.4%, siendo la mayor parte de largo plazo.

Sin embargo, es necesario aclarar que el país siguió enviando un monto considerable de recursos al exterior para servir su deuda. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante los últimos ocho años, y pese a las diversas acciones encaminadas a la reducción de la deuda, la economía mexicana envió en 1988 6,553.0; 1989 6,929.0; 1990 5,515.4; 1991 5,794.4; 1992 5,337.5; 1993 4,803.9; 1994 5,361.0; y en 1995 6,574.3 millones de dólares por concepto de pago de la deuda externa del sector público por servicio de la deuda contratada.<sup>23</sup> Así como 9.258.7; 7,607.2; 5,518.2; 10,323.8; 20,383.2; 19,958.3; 27,456.1; y 25,325.3 millones de dólares para los mismos años, como pago a capital (incluyendo pagos de corto y largo plazo).

**Saneamiento de las finanzas públicas.** La perseverancia en la aplicación de una estricta disciplina en el manejo de las finanzas públicas permitió eliminar el déficit público y disminuir la deuda como porcentaje del PIB. El balance financiero del sector público fue bueno, como porcentaje del PIB. Pero se estanco al país.

**Apertura Comercial.** De acuerdo con fuentes gubernamentales, la apertura comercial con el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México al igual que con el Acuerdo de Complementación con Chile, permitiría en el mediano plazo, un crecimiento adicional que oscilaría entre el 1% y 3%. No ha sucedido todavía.

Se aseguraba que con la apertura comercial se crearían nuevos puestos de trabajo y el país lograría encaminarse hacia la especialización de su producción, de acuerdo a sus ventajas comparativas. Lo cual no ha ocurrido.

La apertura y la ratificación del TLC, se argumentaba, sería un factor importante de atracción de capitales. En los cuatro primeros años del gobierno Salinista, se habían obtenido inversiones extranjeras por 39,360 millones de dólares. El TLC se firmó a finales de 1994 y muchos de estos capitales se hecharon para atrás.

#### LAS REPERCUSIONES SOCIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA

Desde la realidad que viven los sectores más necesitados de la sociedad mexicana, el crecimiento del PIB, el control de la inflación, el abatimiento del monto de la deuda externa y el superávit en las finanzas públicas del gobierno, se han reflejado en mejoras modestas en las percepciones salariales y en un aumento insuficiente en el número de puestos de trabajo que continúan significando la imposibilidad para mucha gente de rebasar la línea de pobreza.

Conviene analizar algunos de los indicadores que dan cuenta de los resultados de la política de ajuste que se inicia en 1982, pero que se profundiza, como ya dijimos, a partir de 1988:

<sup>23</sup>Fuente: Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



**Concentración del ingreso.** La medida de desigualdad en la distribución de ingresos utilizada con más frecuencia es el coeficiente de Gini.<sup>26</sup> Según cálculos de la OCDE basados en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares del INEGI, el coeficiente de Gini en México subió de 0.4292 a 0.4694 entre 1984 y 1989.

La tendencia que más se destaca en este periodo es la mayor concentración de los ingresos en el decil más alto de la población cuya porción del ingreso total subió de 33% a 38%. El hecho de que el coeficiente de Gini, sin considerar este sector de la población, es casi constante entre 1984 y 1989, sugiere que sólo el 10% más alto de las familias quedó exento de los costos de la crisis y el ajuste. Cabe mencionar que los deciles más afectados por estos años fueron los medios y medios altos (del VI al IX), que probablemente fueron los más golpeados por la caída de los salarios reales y una carga impositiva relativamente alta. Sin embargo, la ligera caída de la participación de los sectores más desprotegidos y los ingresos totales resulta preocupante cuando se considera que tienen un menor margen para reducir su consumo.

Además, la participación de la remuneración a los asalariados dentro del PIB disminuyó de 37.5% en 1981 a 25% en 1990, y a partir de entonces se ha recuperado por dos años consecutivos para alcanzar 27.5% en 1992.

**Salarios.** El estancamiento económico y la elevada inflación que caracterizó a los años de la crisis, ocasionó una importante disminución en los salarios reales durante la década de los ochenta. Entre 1982 1992 el valor real del salario mínimo cayó 56%. En 1992 el salario mínimo real equivalente a un poco menos de la tercera parte del que estuvo en vigor en 1975. Mientras menos familias percibieron hasta un salario mínimo en 1989 que en 1984, tomando en cuenta que el umbral de pobreza considerado por programas de ayuda alimenticia cambió de un salario mínimo a dos veces su valor, la proporción de familias que contaron con ingresos por debajo de este umbral subió de 19% a 28% en este periodo.

Algunos indicadores salariales reflejaron avances en la estabilización de precios y la recuperación del crecimiento económico. Por ejemplo, en la industria manufacturera, las remuneraciones reales por persona ocupada se incrementaron en casi 29%, aunque fueron inferiores a los prevalecientes a principios de la década de los ochenta. El salario promedio de cotización al Seguro Social mostró una recuperación de más de 15% en términos reales. Si a este efecto se le agrega un crecimiento de casi 30% en el número de trabajadores asegurados, se obtiene que la masa salarial real fue aumentado en casi 50%.

Estos avances, sin embargo, fueron lentos y pequeños ante el rezago acumulado en los años de la crisis y el ajuste.

**Empleo.** La tasa de desempleo abierto, medida de acuerdo con la metodología recomendada por la OIT, disminuyó de 3.9% en 1987 a 2.9% en 1992.

<sup>26</sup> El coeficiente de Gini es un índice no desagregable (por fuentes de ingreso o por regiones), utilizado para la medición de la desigualdad del ingreso en una población determinada. Para el cálculo, se toman en cuenta todas las posibles combinaciones de ingresos entre los individuos que integran a la población.

Dado que en México no existe un sistema de seguros para los desempleados y que, por lo tanto, no queda otra opción para sostenerse sino a través del trabajo, esta cifra, que considera como empleados a todas las personas que, a la hora de ser entrevistadas, trabajaron una hora por semana, tiende a esconder el fenómeno del subempleo en la economía mexicana. Asimismo, no son tomados en cuenta los desocupados que buscan empleo durante las ocho semanas previas a la aplicación de la encuesta. Además, los sondeos oficiales no toman en cuenta a las zonas rurales (donde habita el 29% de la PEA; caracterizada por una gran cantidad de trabajadores desmovilizados y eventuales) y no se considera al "sector informal" dentro de los cálculos de desempleo.

También, las ganancias en productividad en el sector manufacturero, que por una parte han permitido una recuperación de los salariales, significaron el desplazamiento de mano de obra. Se estima que en 1991 a 1992, el empleo en el sector manufacturero disminuyó en casi 8%.

De acuerdo a otra metodología de medición, se obtiene que con una PEA d 28 millones de personas, sólo el 25% (7 millones) se consideraría empleada, 2.7% (756 mil) como desempleados abiertos y 72.3% (20,244 millones) oscilan entre el subempleo y el desempleo por carecer de un trabajo regular. El Congreso del Trabajo (CT), organismo ligado al partido oficial, ha estimado entre desempleados abiertos e "informales" a 19 millones 100 mil trabajadores para el mismo período.

**Pobreza.** Consecuencia de una herencia colonial, la escasez de empleos, la crisis económica y la política de ajuste, la pobreza en el país ha tendido no sólo a permanecer, sino a incrementarse.

En México, según informes del Consejo Consultivo del Programa de Solidaridad (Pronasol), en 1987 un poco más de la mitad (51%) de los 81 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza, y de ellos, 17 millones en extrema pobreza.

Los resultados de estudios sobre el porcentaje de la población en estado de pobreza en 1984 varían entre 24.7% y 81.2%, y para pobreza extrema, entre 8.7% y 29.9%. La mayoría de los estudios, sin embargo, coinciden en relación a las características de la pobreza. En el documento de Pronasol, se destaca la baja calidad de vida en las zonas rurales de México, para la población indígena, los trabajadores migrantes, los minifundistas de las zonas temporales y los habitantes de las zonas desérticas, quienes son aquellos "que sobreviven en las peores condiciones. Y las mujeres y niños dentro de ese grupo, son los más afectados."

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), en México 14 millones de niños son pobres, es decir cerca del 45% del total de menores de 18 años. Se calcula que de los 6.5 millones de personas en edad avanzada, sólo dos millones están pensionados, de los cuales la mitad de ellos sobreviven con partidas de 120 dólares al mes.

**Campesinos e Indígenas.** La administración Salinista inició un proceso de "modernización en el campo con el objeto, se dice, de hacer frente a una profunda y prolongada crisis. Este proceso conllevó la modificación de leyes, estableciendo derechos de propiedad plena de tierras comunales o ejidales, y también implicando que el gobierno redefiniera su política de apoyo hacia el sector.

Existen cinco millones de trabajadores en el sector agropecuario, que con sus familias, integran parte de la población rural de 23.4 millones. En 1990, la PEA del sector agropecuario representó el 23% de la nacional, aunque sólo generó el 8% de PIB. En 1992 generó sólo el 7%.

Aunque el gobierno ha promovido medidas para medir el impacto de la liberalización del campo y en el campesino, como la promoción del acceso del ejidatario a créditos comerciales y a la protección del productor de maíz contra una caída brusca en el precio del producto, analistas independientes estiman que el cambio estructural en este sector podría provocar una emigración, del campo a las ciudades y a estados unidos de Norte América, de entre 800 000 y 1.9 millones. La emigración, sobre todo en el caso de las comunidades indígenas, podría suponer la pérdida de un patrimonio cultural conservado por cientos de años.

**Nutrición.** La Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural, que cuenta con una cobertura nacional, así como una metodología que permite ver los cambios en la dieta del sector rural entre 1979 y 1989, demuestra que varias zonas registraron un aumento en el porcentaje de hogares que no contaron con una dieta "adecuada" en este período. Esto se atribuye principalmente a la disminución del consumo de proteínas de origen animal y en el consumo de maíz y frijol.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Salud y el INEGI, entre 1982 y 1988, la proporción de las muertes de niños menores de un año causadas por deficiencias nutricionales subió de 1% a 5% aunque entre 1988 y 1990 se registra afortunadamente, una caída de un punto porcentual.

El Consejo Consultivo de Solidaridad estima que, en 1990, 39 millones de personas, de las cuales 27.5 millones vivían en el sector rural, se encontraron por debajo de los niveles mínimos nutricionales.

Pronasol a través de sus tiendas y cocinas buscó atender algunas de estas necesidades nutricionales populares, particularmente en el sector rural y con la distribución de leche y despensas a estudiantes necesitados de primaria. Estos esfuerzos, sin embargo, no tuvieron el alcance necesario para abatir el problema nutricional en México que tiene su raíz en los bajos ingresos familiares que cayeron aun más en el período de la crisis.

**Salud.** De acuerdo con cifras de los institutos de seguridad social, la cobertura del sistema alcanza el 58% de la población. La población no asegurada puede acceder a servicios gratuitos proporcionados por la Secretaría de Salud, pero éstos registraron baja disponibilidad, particularmente en zonas rurales. A través de Pronasol se lograron llevar servicios de salud a 6 millones de personas no cubiertas anteriormente, sin embargo, se estima que hubo 8 millones más por atender.

Enfermedades previsible, y altamente relacionadas con la disponibilidad de servicios básicos, siguen causando la muerte en México. Aunque se registraron algunas mejoras en las cifras en la última década, enfermedades infecciosas intestinales siguieron causando 5% de las muertes totales en 1990. En el mismo año, se podría atribuir 15% de las muertes a enfermedades infecciosas intestinales.

**Vivienda.** Se estima que en 1988 existía un déficit habitacional, determinado de acuerdo con datos de viviendas consideradas precarias o por su nivel de hacinamiento, de entre 6 y 7 millones. En 1990, 26% de las viviendas se consideraron precarias por falta de servicios de agua potable o luz eléctrica. De los 16

millones de viviendas que registra el Censo de 1990, el 13% se consideraron hacinadas (más de tres personas por cuarto). Más de un millón de viviendas (cerca de 8%) no cuentan con drenaje, electricidad y agua entubada dentro o fuera de la vivienda.

Mientras Pronasol había logrado avances en la cobertura de servicios básicos en las comunidades con mayores carencias, todavía falta mucho por hacer. Aunque, se logró llevar el servicio de agua a 11 millones de personas desde 1988, sin embargo, se estima que para 1992 más de 20 millones carecían de él.

**Educación.** Aunque la cobertura de las escuelas primarias ha venido en aumento y el analfabetismo ha logrado disminuir de manera dramática en las últimas décadas, todavía existen grandes rezagos y desigualdad regional en la extensión y calidad de la educación básica.

La eficiencia terminal de la educación primaria para el ciclo de 1986- 1991 fue del 56% (a mediados de la década de 1970 ésta era sólo del 43%), y existen disparidades regionales significativas (29% en los estados más pobres contra 80% en los más ricos). Muchos factores explican el progreso lento o interrumpido de la educación primaria, como la existencia de escuelas incompletas o unitarias, maestros mal pagados y poco preparados, insuficiente equipo escolar y los bajos recursos familiares.

En México, 15% de las escuelas primarias oficiales no ofrecen los seis grados (incompletas) y 22% son atendidas en todos sus grados por un sólo maestro (unitarias). Mientras que en el Distrito Federal no hubo primarias incompletas, entre 40 y 50% de las escuelas primarias en algunas zonas rurales ofrecen los seis grados.

En relación a la educación secundaria, la absorción de egresados de primaria descendió de 87% a 83% entre 1981/82 y 1987/88 debido a la severidad de la crisis económica, que obligó a muchos educandos a interrumpir sus estudios, así como a las limitaciones del sector educativo para ofrecer el servicio en localidades rurales. Asimismo, aproximadamente un millón de alumnos, 25% del total, no termina este nivel.

En lo que respecta a los adultos, 25 millones de personas con 15 años o más no habían concluido la primaria y 5 millones más la secundaria en el periodo señalado.

Como se puede observar en este capítulo II, la ayuda social ha sido por tradición y herencia derramada en forma diversificada y a través de distintas dependencias gubernamentales. En este ejercicio se puede observar que hubo un primer intento de un órgano concentrador de asistencia social como lo es el Pronasol quien abarco todos los sectores que repasamos como el de la pobreza, nutrición, salud, vivienda y educación. Dando los primeros resultados aceptables. Por esto consideramos que mediante un órgano concentrador, que aplique un programa de seguimiento como el del Swap, con características como la de ofrecer ayuda social y junto a los proyectos de la ONGs se podría distribuir, controlar y derramar mejor los recursos, así como administrarlos.

**Frente a la situación de pobreza que vivimos actualmente en nuestro país, la sociedad civil ha buscado e impulsado alternativas, para los grupos que actualmente no cuentan con empleos, que posibiliten la obtención de ingresos que satisfagan los mínimos de bienestar, generando nuevas formas de organización social y participación para revertir el proceso de deterioro de sus condiciones de vida.**

**El microempresario, la familia como empresa, el individuo que busca autoemplearse y los grupos que se integran para realizar en común un proyecto productivo o prestar servicios, en especial las personas de escasos recursos que apenas están tratando de salir de la pobreza, no pueden en muchos casos acceder a integrarse al marco jurídico que debiera regularlos y protegerlos. Esto se debe a la complejidad de las leyes, además de la rapidez y frecuencia con que se generan los cambios en los marcos legales y fiscales en torno a la realización de actividades productivas de ese sector de la población.**

#### **EL PROBLEMA: LA PERDIDA DE RESPONSABILIDAD**

**Desde siempre, los grupos y comunidades humanas se han responsabilizado de su propia subsistencia, organizándose de diversas maneras para la satisfacción de sus necesidades individuales, familiares y comunitarias mediante la producción de los bienes y la prestación de los servicios necesarios para su sostenimiento y reproducción. De esta modo, todos buscan elevar y mejorar, aunque sea de modo gradual, su nivel y calidad de vida.**

**Principalmente durante este siglo, la incapacidad de las comunidades sociales para adaptarse, adecuarse y apropiarse de los procesos modernos de globalización en áreas como la producción, comercialización, planificación, administración y comunicación las ha hecho perder gran parte de su capacidad de autosostenimiento y autogestión.**

**Ante ello, la responsabilidad por la propia subsistencia se ha delegado en:**

- 1. La Industria como generadora de riqueza y empleo, y**
- 2. El estado como proveedor y prestador de los servicios básicos comunitarios.**

**Sin embargo, el modelo social, económico y político imperante no ha tenido ni tiene capacidad suficiente para incorporar a toda la población de manera eficiente y productiva. Por ello, grandes grupos sociales, tanto en el campo como en la ciudad, se ubican en una situación de marginalidad. Esta marginación es evidente en la prestación de servicios, el desempleo y subempleo en cuanto a la generación de ingresos y provoca la aparición de los diversos síntomas que tipifican la pobreza extrema en áreas tales como: salud, educación, vivienda, cultura, seguridad pública, etc.**

**La sociedad civil ha buscado e impulsado alternativas para aquellos grupos marginados, generando nuevas formas de organización social y participación responsable para revertir el proceso de deterioro de sus condiciones de vida.**

**La acción de la sociedad civil se ha canalizado y ha cristalizado en dos agentes principales que colaboran estrechamente:**

- Agencias independientes, que voluntariamente se dedican a promover el bienestar y el desarrollo popular, también conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), y
- Organizaciones Populares Autogestivas, propias de las comunidades, que buscan asumir nuevamente la responsabilidad de trabajar organizadamente para superar sus limitaciones.

Las agencias promotoras se han autoimpuesto la misión de promover la organización de grupos, organizaciones y redes populares para que sean capaces de:

- a) Analizar críticamente su situación, detectar las principales áreas problemáticas, encontrar oportunidades de actuación y formular alternativas viables.
- b) Valorar y optimizar la utilización de los recursos humanos y naturales de la comunidad, mediante modelos sostenibles desde el punto de vista social, económico, cultural y ecológico.
- c) Realizar actividades económicas autogestivas eficientes y productivas que aporten los recursos necesarios para mejorar el nivel y calidad de vida de la comunidad.
- d) Desarrollar la capacidad de proponer, apoyar y defender las decisiones que afectan al desarrollo armónico de su comunidad en relación con las demás comunidades y sectores sociales.

#### ESTRATEGIAS Y FUNCIONES

Aunque se usan diferentes metodologías, cuyas funciones se explican a continuación, generalmente en la función va implícita una estrategia para cumplir la misión. Las estrategias que se presentan han sido probadas con resultados prácticos en el corto plazo a nivel grupal y mediano plazo a nivel de comunidades populares. Cada ONG o Programa cuenta al menos con una de estas estrategias o funciones.

Hay cinco estrategias o funciones de gran importancia que inciden positivamente en el desarrollo social popular que se sustentan en el trabajo independiente como actividad productiva y autogestiva para combatir la pobreza. Estas son: el ahorro, el crédito, la capacitación y/o asesoría, la masificación y las organizaciones populares.

#### EL AHORRO

La orientación adecuada del ahorro, entre los más pobres, ha resultado ser uno de los disparadores más importantes del desarrollo popular autosuficiente. Paradójicamente, aún cuando la pobreza siempre ha sido vinculado directamente con la incapacidad de ahorrar, el ahorro en pequeñas y continuas cantidades, ha resultado un extraordinario antídoto para la pobreza.

Al ahorrar con una metodología adecuada y en forma grupal, se crea la capacidad de proteger el valor real del ahorro, se permite un acceso puntual a los ahorros de los miembros del grupo, y éste genera su propia capacidad crediticia a nivel individual o por asociación de miembros. Los participantes del grupo se liberan de la dependencia de agiotistas y se promueve la independencia de la persona o de la comunidad en relación con la unidad promotora u ONG. Se crean y/o refuerzan vínculos comunitarios que pudieran no haber existido en el pasado y se permite ampliar horizontes porque otorgan la seguridad de poder enfrentar emergencias para los miembros del grupo.

Aportar ahorro, entre los pobres, es la muestra más definitiva de su decisión de actuar en contra de la pobreza que los envuelve. Son ellos quienes dan el primer paso y eso los hace más exigentes con los programas, les permite sentirse con derechos logrados con su ahorro.

Estudios previos han determinado tanto la cantidad como la frecuencia del ahorro. Sin embargo, una módica cantidad de unos cuantos nuevos pesos a la semana en un grupo de 50 mujeres, se convierten al término de 36 meses en la puerta de salida de la pobreza extrema, dentro de los programas de referencia. Además incorpora a las amas de casa a las actividades productivas de manera flexible, promoviendo otra serie de círculos virtuosos en la comunidad.

#### EL CRÉDITO

Cuando un crédito va dirigido a un proyecto viable y productivo, los beneficiados se multiplican proporcionalmente de acuerdo con las partes que se invierten en el programa. Por una parte, se promueve la consolidación de empleos que de no recibir el crédito y la capacitación es altamente probable que desaparezcan. Por otra parte, otro resultado positivo es la creación de nuevos puestos de trabajo en zonas marginadas.

Estos incrementos en el bienestar económico de los usuarios del programa, vienen acompañados de ingresos para el programa, que provienen de los intereses y pagos de principal de las mismas micro empresas usuarias. Esto permite la autosuficiencia del programa y derrama mayores cantidades de dinero en la comunidad al reciclarse el dinero en nuevos créditos a otras micro empresas.

El crédito es el principal ingrediente para sustentar la autosuficiencia del programa, a través de la recirculación y la distribución equitativa de los recursos a lo largo del tiempo. Aunque el crédito suele ser muy necesario y es un gancho para la incorporación de usuarios al programa, aún cuando finalmente pudieran no requerirlo, no es en sí el principal detonador del desarrollo de la actividad productiva.

Es necesario que así como se promueve el ahorro, se entienda que el crédito no debe ser promovido, sino otorgado a personas, micro empresas o grupos cuya dinámica garantice su recuperación. De lo contrario, se estará fomentando el crédito para el consumo o la dependencia.

Si bien el crédito resulta ser benéfico, más aún sería, el subsidio a través del Swap para lograr mayor éxito en el empeño de apoyar proyectos viables y productivos para que los beneficios se multipliquen.

#### CAPACITACIÓN Y ASESORÍA

Más que la capacitación para el desarrollo de destrezas en un oficio, función que casi no se ha incorporado a estos programas por la diversidad que supone, la capacitación y la asesoría se enfocan hacia el desarrollo de procesos participativos, actividades comunitarias, el mejor conocimiento económico y, los resultados reales y esperados de la actividad productiva que desarrolla la persona y su familia. Así como elementos mínimos de higiene básica letrinas, el riego con agua limpia en sus hortalizas para evitar graves enfermedades, el lavado de manos después de ir al baño, etc.

Los conocimientos elementales en el manejo de las cuentas, de los rendimientos contables y los conocimientos mínimos administrativos, a fin de que se den cuenta como se refleja una sensible mejoría del conocimiento del negocio al que se dedican cada uno de los usuarios del programa, en cuanto entienden mejor fórmulas básicas de organización administrativa.

La auto explotación y la falta de previsión para aprovechar oportunidades de mercado, son dos de los factores que se auto detectan después de haberse capacitado, lo cual hace que las personas, micro empresas y grupos corrijan errores que se venían cometiendo en forma inconsciente.

Además, la capacitación al ser colectiva y participativa, fomenta las relaciones comunitarias en la zona en la que se trabaja.

Existen una variedad de cursos que cambian de acuerdo con el programa y/o la organización, pero se pueden calificar en; Formación de promotores o líderes, cursos administrativos (contabilidad, flujos de efectivo, control de documentos, etc.), fiscales, de mercado, de reducción de costos y aumentos en la producción, calidad, computación, etc.

Al trabajarse en talleres participativos, se destacan los valores comunitarios, pues existen programas que tienen como eje central la creación de grupos generadores de ingresos y/o grupos solidarios de ahorro y crédito.

Estos talleres dan paso a otras inquietudes de integración dentro de las comunidades como pueden ser: nutrición, salud y técnicas de producción entre otros, que aunque no forman parte de los programas en sí, sí tienen cabida en los mismos. Sin embargo, se debe cuidar de que no se caiga en la diversificación que lleva a la dispersión, a la ineficiencia y el asistencialismo que es motivo de otro tipo de programas.

#### LA MASIFICACIÓN

A mayor nivel de pobreza mayor necesidad de masificación en el alcance de los programas. La masificación permite atender a un mayor número de la población, lo que significa mejoría socioeconómica y cultural en grandes sectores, y reducir los costos de capacitación y administración per capita, posibilitando el acceso a la autosuficiencia de la unidad promotora y/o del programa

Para lograr un proceso de masificación exitoso de un programa social, es necesario contar con una metodología clara que considere las motivaciones y exigencias del sujeto de atención. Además, la institución promotora debe contar con una amplia experiencia en términos operativos, haber alcanzado cierto grado de desarrollo institucional y tener acceso a los recursos financieros necesarios que serán determinados por la demanda, es decir, por el segmento de la población atendida por el programa social de que se trate.

El proceso de masificación será exitoso si durante su desarrollo se conserva la calidad en los servicios ofrecidos.



## ORGANIZACIONES POPULARES

Los programas que incorporan las cuatro funciones hasta aquí mencionadas, aunque se reúnen en diferentes escalas y con diferentes metodologías, logran crear en el curso del tiempo nuevos tejidos sociales en las comunidades o redes de personas. Estas, además de ser aptas para el trabajo, han estado conociéndose y educándose unas a otras generalmente por espacio de unos dos o tres años.

Si bien pueden no haber tenido actividades productivas en común, sí han tenido bienes auto-gestivamente administrados en común (los ahorros), han conocido de la solvencia económica y moral de cada quién (el pago de los créditos), han sabido de quiénes tienen mayores capacidades e intereses comunitarios, etc. Es decir, han estado cultivándose en un nuevo modelo socioeconómico, productivo y auto-gestivo, lo cual los capacita para iniciar procesos cooperativos de producción, les permite reunir sumas importantes de dinero al ajustarse varios grupos en uniones populares, los desarrolla en actividades participativas y democráticas. Estos hechos, reunidos en conjunto, les da una gran fuerza como grupo civil popular que en forma continua y sistemática ha aprendido a convivir y a plantear necesidades personales y comunitarias, y a encontrar soluciones a las mismas.

Cuando se cuenta con un buen equipo de trabajo y suficiente capacidad de convocatoria, es deseable que desde el inicio del programa se promuevan grupos de ahorro y crédito que se organicen en uniones populares.

Se recomienda que las uniones populares no deben ser demasiado grandes para evitar luchas de poder, protagonismo, piramidación, burocracia e ineficiencia. En su caso, es más recomendable la creación de redes de uniones populares.

### RESULTADOS DE LA RELACIÓN COMUNITARIA

El recobrar la confianza en sí mismo y la dignidad personal conlleva a un cambio de actitud. Las personas se vuelven más sensibles a los problemas que afectan a todos los miembros de la misma comunidad y las motiva a participar en su solución, responsabilizándose de su propio bienestar.

Vencer, en la lucha contra la pobreza y en unión con los demás, genera sentimientos de satisfacción, pertenencia e identificación que propician relaciones más armónicas y productivas.

Estos cambios de actitud son tanto o más importantes que los económicos, pues permiten ir creando las alternativas que eliminan las relaciones laborales injustas, el acaparamiento, la intermediación, el agio y el caciquismo, sustituyendo círculos viciosos por círculos virtuosos de trabajo, ahorro y solidaridad.

### RESULTADOS EN EL ASPECTO ECOLÓGICO Y ARRAIGO

Además de los beneficios que generan las agrupaciones populares en cuanto a sus relaciones internas, con el tiempo se van generando otros beneficios a nivel macro. La economía alterna es generalmente limpia en sus procesos porque se orienta a la comunidad y el desarrollo de la micro empresa familiar, lo que reduce dramáticamente el uso del transporte que impacta de manera positiva a la ecología.

Es sabido que la emigración busca el ingreso al identificarlo con mejores niveles de vida. Una población migrante es inviable como sociedad, pues no desarrolla valores culturales, además resulta cara de atender en relación con los beneficios que obtiene. Por esto, el arraigo que propician las organizaciones populares autogestivas es otro de los resultados altamente positivos de estos programas.

#### RESULTADOS SOCIOPOLÍTICOS

La política ha llegado a confundirse con la ciencia económica, sin pasar por la participación comunitaria. La realidad debiera ser inversa, a mejores decisiones políticas, menores costos económicos y sociales.

La participación en los trabajos comunitarios es una muestra del desarrollo político democrático, es una educación hacia el reconocimiento y el compromiso activo y cotidiano con la comunidad. En sí es complementario y al menos tan importante como la política partidista con fines electorales.

En efecto, en esta relación con el Estado, el cambio de mentalidad permite a la comunidad el establecimiento de una relación más fructífera al haberse preparado interlocutores más aptos, honestos y representativos. Este cambio de mentalidad propicia la colaboración y la resolución de los problemas propios en lugar de la simple presión y reivindicación para obligar al Estado a solucionar dichos problemas.

Con todo lo hasta aquí expuesto, el impulso a una sociedad civil popular autogestiva que se desarrolla en una economía alterna que le da forma, es deseable principalmente por sus resultados políticos culturales, más que por sus resultados económicos. Los resultados económicos deberán ser considerados como un punto de partida para acceder a la modernidad económica y a una mayor competencia, basados en la calidad y productividad (como ya lo hacen ciertos programas), pero sin perder el sentido solidario con las comunidades en las que se desenvuelva la persona y/o la micro empresa.

En otras palabras, si desde el punto de vista económico se optimiza el ingreso como para crear el ahorro necesario para el desarrollo del país, sí se están dando los primeros pasos para salir de la pobreza extrema, que consisten en: la creación de fuentes de trabajo, la consolidación de los que se encuentren situaciones vulnerables y el apoyo a comunidades pobres con base en su propio esfuerzo.

## CAPITULO II

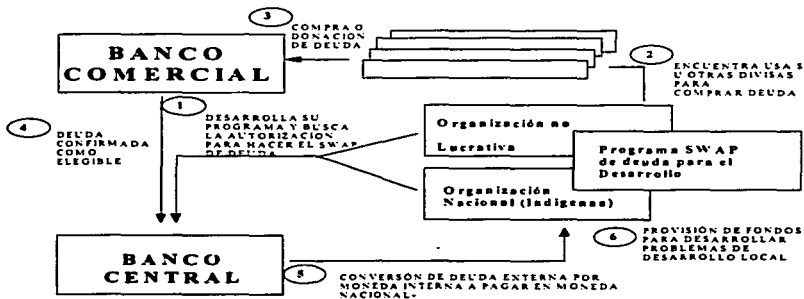
### LOS PROGRAMAS DE INTERCAMBIO Y EL PAPEL DE LAS ONGS.

**CONCEPTO.** El término "deuda por desarrollo" (Swap social) encuadra en cualquier transacción financiera a través de la cual una ONG convierte deuda o cualquier obligación monetaria de un país en vías de desarrollo, por fondos adicionales para financiar sus programas o proyectos sociales en el país donde quiere desarrollar sus actividades de apoyo.

A través de la estructura del Swap, las ONGs pueden conseguir más moneda nacional (local) por sus divisas que a través de una simple operación de cambio de divisas por moneda nacional.

Debido a que una gran parte de la deuda de los países en vías de desarrollo probablemente nunca se va a pagar, o existen dudas de que se puedan pagar o si se paga sería a plazos largos (20 años o más), es posible comprarla en el mercado secundario a un precio substancialmente más bajo que su valor nominal. Las ONGs utilizan sus divisas para comprar esta deuda a descuento y acuerdan con el país deudor convertirla a moneda nacional del país a un precio mayor que el precio del descuento pagado por la (s) ONG (s) y como contrapartida éstas se obligan a utilizar los recursos resultantes de la operación Swap en proyectos sociales, ecológicos, etc., acordado entre la (s) ONG (s) y el gobierno.

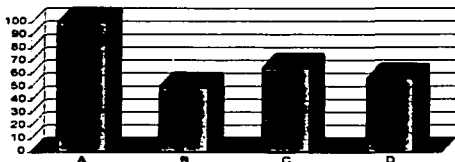
GRÁFICA 1



Una operación involucra e interrelaciona a tres actores principales: a) la ONG poseedora de los recursos (divisas) con los que cuenta para comprar la deuda, b) el acreedor o tenedor de la deuda, que

generalmente son los bancos, agencias multilaterales y gobiernos (en su mayoría occidentales), y c) el deudor, que es el país en desarrollo. Podríamos también pensar que hay un cuarto actor, que en general es la ONG local que se encarga de implementar y materializar in situ el proyecto o programa social en el país donde se encuentra localmente el proyecto a realizar (véase gráfica a continuación reflejando los precios de una operación Swap).

**TIPO DE PRECIOS EN EL PROGRAMA DE DEUDA  
POR DESARROLLO**



A) Es el valor nominal (facial) de la deuda original debida al acreedor (ya sea deuda oficial o comercial)

B) Es el precio de la deuda en el mercado secundario y que es el que la ONG paga al adquirir la deuda original.

C) Es el precio de recompra (conversión) a pagar en moneda nacional por el gobierno deudor a la ONG para que financie su proyecto(s) de desarrollo en el país (obsérvese que el gobierno no paga el valor nominal sino que aplica un descuento y que cancela el total de la deuda) obsérvese que a veces el gobierno deudor puede pagar la deuda al 100% pero es siempre la excepción.

D) A veces hay un cuatro por ciento que afecta al costo o precio de la deuda que la ONG compra. Algunos gobiernos exigen el pago de un impuesto, tasa o derecho de hacer el Swap. Precio (D) es igual a (C) menos una pequeña cuantía.

#### ANTECEDENTES E HISTORIA

Las conversiones de deuda pública representan una forma simultánea de reducir la deuda externa de un país y de incentivar las inversiones tanto para proyectos de apoyo y social como para fines comerciales y de privatizaciones.

Las primeras conversiones de deuda pública fueron concebidas primordialmente para inversionistas privados internacionales quienes intercambiaron deuda externa por moneda local o por participaciones en empresas nacionales, a estas transacciones se les llamó deuda por toma de participaciones o acciones. Este tipo de conversiones fueron muy comunes y efectivas a mediados y

finales de los 80 en países muy endeudados como Chile, México, Venezuela, Brasil, Filipinas y Nigeria entre otros y se persiguió con ellas reducir la deuda externa, promover la inversión extranjera, fomentar las privatizaciones y alcanzar otros objetivos de desarrollo económico.

En realidad los Swaps de deuda por participaciones o acciones fueron importantes instrumentos en la estrategia de reducción de deuda de algunos países pero particularmente de Argentina, Chile y Filipinas. Así por ejemplo Chile llegó a reducir casi un 70% de su deuda comercial; Argentina y Filipinas más de un 30%, para el resto de los países las conversiones representaron alrededor de un 20%.<sup>27</sup>

Desde ese año hasta 1990, el volumen de los Swaps aumentó de una forma significativa hasta llegar a los 29 mil millones de dólares en 1990, precisamente después de haberse llevado a cabo las primeras operaciones bajo el Plan Brady y ejecutarse el amplio programa de privatizaciones llevado a cabo en Argentina. Los Swaps de deuda por participaciones volvieron a disminuir en 1993, año en que se llegó a los 12 mil millones para de nuevo volver a subir en 1994 tras haber llegado a acuerdos de reestructuración de deuda con Brasil, Bulgaria, República Dominicana y Polonia.<sup>28</sup>

En general podemos decir que los Swaps de deuda por participación han venido decayendo desde 1992, en parte debido a la falta de interés de los inversionistas, a su vez motivada por el alza del precio de la deuda comercial en el mercado secundario que ha reducido substancialmente el descuento que se podía conseguir en años anteriores y en parte al Plan Brady que ha permitido a los países deudores regularizar sus relaciones con la banca acreedora y tener mayor flexibilidad para manejar su deuda. También las privatizaciones llevadas a cabo en estos países se han encauzado a través de otros instrumentos financieros distintos de los Swaps.

Ha sido sólo en años recientes que los Swaps de deuda para el desarrollo, sociales y por naturaleza han ido tomando cuerpo y auge. Su volumen ha aumentado pero es relativamente pequeño cuando se compara con el volumen de los Swaps de deuda por participación. Así por ejemplo, entre 1987 y 1994 alrededor de 178 millones de dólares de deuda de 17 países en vías de desarrollo fueron eliminados solo a través de Swaps por naturaleza y conservación del medio ambiente.<sup>29</sup>

También estas operaciones se han venido utilizando mucho, sobre en los últimos 5 años, por ONGs cuyo atención se centra en financiar proyectos de impacto social (educación, salud, infraestructura, vivienda etc.). Se calcula que hasta 1994 se cancelaron alrededor de mil millones de dólares en operaciones Swaps para financiar programas de desarrollo.<sup>30</sup> La agencia internacional más activa y protagonista en operaciones Swaps ha sido UNICEF que a través de su programa para la sobrevivencia infantil ha cancelado alrededor de 200 millones de dólares y México uno de los países en donde más deuda se ha retirado a través de estos programas de Swaps de deuda para el desarrollo.

<sup>27</sup> Griffith-Jones, Stephany. 1992. "Conversion of Official Debt: The Opportunities and the Issues" en PROCEEDINGS OF THE WORLD BANK, ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1992., Pág. 12

<sup>28</sup> World Debt Tables, 1996, Appendix 5, Pág. 87.

<sup>29</sup> Kaiser, Jürgen y Lambert, Alain 1996. Debt Swaps for sustainable Development, A Practical Guide for NGOs, Pág. 12

<sup>30</sup> World Debt Tables, 1994-95, Pág. 164.

(US\$ millions)

## PROGRAMA DE CONVERSION DE DEUDA EN PAISES SELECTOS

1984-1994

Country	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Amount	Percent
Argentina	-	-	180	1,067	1,224	5,559	131	4,657	10,207	5	23,030	17.5
Bolivia	-	-	-	448	347	195	55	28	408	-	1,481	1.1
Brazil	485	173	300	6,280	2,908	5,212	697	259	143	10,885	27,342	20.8
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,989	2,989	2.3
Chile	330	984	1,979	2,940	2,767	1,096	828	371	298	2	11,595	8.8
Colombia	-	-	-	-	336	-	142	150	-	-	628	0.5
Costa Rica	-	7	104	177	130	989	-	-	-	-	1,407	1.1
Dominican Rep.	-	-	-	-	16	-	177	285	-	1,081	1,559	1.2
Ecuador	-	-	128	261	24	42	20	60	-	-	535	0.4
Egypt, Arab Rep.	-	-	-	-	879	2,125	400	350	350	-	4,104	3.1
Jamaica	-	-	-	14	35	8	49	54	54	15	229	0.2
Mexico	-	413	4,252	5,731	2,623	8,142	1,524	7,282	-	2	29,969	22.8
Nigeria	-	-	-	-	68	142	73	3,432	50	-	3,765	2.9
Peru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	188	188	0.1
Poland	-	-	-	-	390	-	-	-	-	5,111	5,501	4.2
Philippines	-	85	532	1,205	901	1,558	805	1,809	475	-	7,370	5.6
Slovenia	-	-	-	-	-	65	3	97	1	-	166	0.1
South Africa	-	-	100	307	310	101	250	-	-	-	1,068	0.8
Uruguay	-	-	-	59	16	15	678	31	34	8	841	0.6
Venezuela	-	-	340	230	544	2,668	381	239	92	-	4,494	3.4
Former Yugoslavia	-	-	-	134	1,368	1,173	647	-	-	-	3,322	2.5
<b>Total</b>	<b>815</b>	<b>1,662</b>	<b>7,915</b>	<b>18,853</b>	<b>14,886</b>	<b>29,090</b>	<b>6,860</b>	<b>19,104</b>	<b>12,112</b>	<b>20,286</b>	<b>131,583</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Institute of International Finance World Bank.

DEUDA POR NATURALEZA

(US\$ thousands)

Country	Year	Cost	Percentage of face value				Redemption	Leverage	Organization
			Face Value	Conservation funds	Purchase price				
Bolivia	1987	100	650	250	15.4	38.5	2.5	CI	
Ecuador	1987	354	1,000	1,000	35.4	100.0	2.8	WWF	
Costa Rica	1988	5,000	33,000	9,900	15.2	30.0	2.0	Netherlands	
Costa Rica	1988	918	5,400	4,050	17.0	75.0	4.4	SPN	
Costa Rica	1989	3,500	24,500	17,500	14.3	69.8	4.9	Sweden	
Costa Rica	1989	784	5,600	1,680	14.0	30.0	2.1	TNC	
Ecuador	1989	1,069	9,000	9,000	11.9	100.0	8.4	WWF/ TNC/MBG	
Madagascar	1989	950	2,111	2,111	45.0	100.0	2.2	WWP/ USAID	
Philippines	1989	200	390	390	51.3	100.0	2.0	WWF	
Zambia	1989	454	2,270	2,270	20.0	100.0	5.0	WWF	
Costa Rica	1990	1,953	10,754	9,603	18.2	89.3	4.9	SWE/ WWF/TMC	
Dominican Rep.	1990	116	582	582	19.9	100.0	5.0	CTPR/TMC	
Madagascar	1990	446	919	919	48.5	100.0	2.1	WWF	
Poland	1990	12	50	50	24.0	100.0	4.2	WWF	
Philippines	1990	439	900	900	48.8	100.0	2.1	WWF	
Costa Rica	1991	360	600	540	60.0	90.0	1.5	RAMCL/ TNC	
Madagascar	1991	59	119	119	49.6	100.0	2.0	CI	
México	1991	180	250	250	72.0	100.0	1.4	CI	
México	1991	-	250	250	-	100.0	n.a	CI	
Ghana	1991	250	1,000	1,000	25.0	100.0	4.0	DDC/CI/SI	
Nigeria	1991	65	150	93	43.3	62.0	1.4	NCF	
Jamaica	1991	300	437	437	68.6	100.0	1.5	TNC	
Guatemala	1991	75	100	90	75.0	90.0	1.2	TNC	
México	1992	355	441	441	80.5	100.0	1.2	CI/USAID	
Philippines	1992	5,000	9,647	8,816	50.8	89.5	1.8	WWF	
Guatemala	1992	1,200	1,334	1,334	90.0	100.0	1.1	CI/USAID	
Brazil	1992	748	2,200	2,200	34.0	100.0	2.9	CI	
Panama	1992	7500	30,000	30,000	25.0	100.0	4.0	CI	
Bolivia	1992	-	11,500	2,760	-	24.0	n.a	WWF/CI	
Philippines	1993	13,000	19,000	17,700	68.4	93.2	1.4	WWF	
Madagascar	1993	909	1,868	1,867	48.7	99.9	2.1	WWF	
Madagascar	1994	-	1,341	1,072	-	79.9	n.a	WWF	
<b>Totals average</b>		<b>46,295</b>	<b>177,569</b>	<b>128,774</b>	<b>37.2</b>	<b>86.3</b>	<b>2.3</b>		

Fuentes: World Wildlife Fund; Nature Conservancy; Banco Mundial

**SWAP DE DEUDA PARA EL DESARROLLO DE LA INFANCIA**

<u>(US\$ thousands)</u>				<u>Percentage of face value</u>				
<u>Country</u>	<u>Year</u>	<u>Sector</u>	<u>Cost</u>	<u>Face value</u>	<u>Development Funds</u>	<u>Purchase price</u>	<u>Redemption</u>	<u>Leverage</u>
Sudan	1989	Water	-	2,732	244	-	8.9	n.a
Sudan	1989	Water	-	2,732	225	-	8.2	n.a
Sudan	1989	Water	-	800	80	-	10.0	n.a
Sudan	1990	Water	-	7,023	801	-	11.4	n.a
Sudan	1991	Water	-	5,000	460	-	9.2	n.a
Sudan	1991	Water	-	3,000	276	-	9.2	n.a
Sudan	1992	Water	-	58,068	1,200	-	3.2	n.a
Jamaica	1992	Health	2,877	4,000	4,000	71.9	100.0	1.4
Madagascar	1992	Health	2,000	4,000	4,000	50.0	100.0	2.0
Philippines	1992	Children	245	486	329	50.4	67.7	1.3
Philippines	1993	Education	-	250	180	-	72.0	n.a
Philippines	1993	Education	864	1,226	1,000	70.5	81.6	n.a
Madagascar	1993	Water, health	940	2,000	2,000	47.0	100.0	2.1
Bolivia	1993	Education	2,400	15,000	3,600	16.0	24.0	1.5
Senegal	1993	Water, health	6,000	24,000	11,000	25.0	45.8	1.8
Madagascar	1994	Cyclone emerg	1,000	2,000	2,000	50.0	100.0	2.0
Madagascar	1994	Water, health	576	1,200	950	48.0	79.2	1.6
Peru	1994	Country prog.	-	10,880	2,720	-	25.0	n.a
Zambia	1994	Country prog.	7,328	66,614	10,990	11.0	16.5	1.5
México	1994	Health, educati	1,015	1,870	1,658	54.3	88.7	1.6
<b>Total/average</b>			<b>25,245</b>	<b>192,881</b>	<b>47,713</b>	<b>13.1</b>	<b>24.7</b>	<b>1.9</b>

Fuente. UNICEF, Banco Mundial

**LAS ONGS Y LA POLEMICA SOBRE LOS SWAPS**

Muy pronto las organizaciones no gubernamentales (ONGs) vieron la oportunidad de utilizar el mecanismo de la conversión de deuda para financiar sus proyectos en los países en vías de desarrollo. Sin embargo es necesario recordar y mencionar que este mecanismo no fue aceptado universalmente por todas las ONGs. Hubo un grupo de ellas que mantenían y mantienen que la deuda externa de los países en desarrollo debe ser perdonada, ya que es un mecanismo mas de poder y explotación del Norte hacia el Sur y además los países de Norte han recuperado con creces sus inversiones en los países pobres y que por lo tanto participar en estos esquemas Swaps, no solo implicaba reconocer la legitimidad de la deuda, sino que además se participaba en este mecanismo de explotación. En este grupo se pueden encuadrar las ONGs religiosas y aquellas que mantienen una orientación mas política y de defensa de los derechos humanos.



Sin embargo esta postura ha ido diluyéndose a través de los años ha medida que las conversiones de deuda han sido mas comunes y mas utilizadas en muchos países al mismo tiempo que han sido muy controladas y regularizas por los países en que han tenido o tienen lugar.

Hoy día, la investigación e información existente permite a las organizaciones, especialmente aquellas que en su día eran las más vocales en cuanto a la legitimidad de las operaciones Swap, determinar que partidas de la deuda, todavía se debate, deben quedar fuera de cualquier programa Swap porque desde un principio no debían de ser pagadas. Un buen ejemplo sería la llamada Philippine Freedom from Debt Coalition que inicialmente tomó una posición muy crítica dentro del debate llevado a cabo con ocasión de los programas Swaps llevados a cabo en ese país, para después ir poco a poco suavizando su postura hasta llegar a estar a favor de los Swaps, siempre manteniendo excepciones con respecto a las deudas derivadas de "prestamos fraudulentos" que alcanzan un total de 4 millones de dólares del monto total de la deuda del país.<sup>31</sup>

La UNICEF un protagonista importante en los programas Swaps, como ya indicamos anteriormente, ha intentado resolver el problema de la legitimidad, implementando unos criterios negativos claramente definidos que se asemejan mucho a un catecismo de principios éticos que deben ser seguidos por cualquier inversionista. UNICEF rechaza cualquier operación con deudas "ocasionadas por la venta de armas, tabaco, alcohol, etc."<sup>32</sup>

#### ETAPAS PARA HACER UNA TRANSACCIÓN DEUDA POR DESARROLLO

**Etapa. N° 1: El diseño del proyecto de desarrollo incluyendo los socios locales.** La organización no-gubernamental (ONG) decide conducir un nuevo proyecto de desarrollo o ampliar un proyecto ya existente en un país en desarrollo. La ONG planea y diseña esta actividad, generalmente de acuerdo con una ONG local o una afiliada. Algunos países exigen que el socio local sea el beneficiario de las ganancias de la conversión o que sea aquel que lleve a cabo la transacción de trueque. Por consiguiente, la ONG y su socio local deben llegar a un acuerdo que incluya temas programáticos y financieros antes de solicitar una conversión de deuda. Algunas consideraciones son importantes:

La ONG debe efectuar un análisis de los costos y los beneficios de la transacción propuesta. Dado que los intercambios de deuda pueden tomar bastante tiempo, la ONG debe realizar una apreciación completa de los beneficios, los costos y los riesgos potenciales.

La ONG debe obtener el apoyo de su consejo de administración y de su personal para el uso de este mecanismo financiero. La conversión de deuda es un nuevo instrumento financiero para la mayoría de las ONGs. Por consiguiente, el consejo y el personal deben comprender el método y aprobar el uso de conversión de deuda.

<sup>31</sup>Freedom from Debt Coalition's summarized position on NGO involvement independent debt for development swapp's". Artículo sin fecha, párrafos 4 y 19.

<sup>32</sup>Ado Vaher, "UNICEF's debt for child development scheme"; en DEBT CONVERSION FOR FINANCING SUSTAINABLE DEVELOPMENT, OP.CIT. La organización rechazó comprar deuda de Uganda originada por la compra de vehículos todo terreno para el gobierno de Idi Amin.

La ONG debe evaluar las relaciones dentro del país y debe desarrollar una cooperación estrecha con la organización con la cual se halla asociada. Los campos de responsabilidad y capacidad deben ser determinados.

Para financiar el proyecto hay que tener fondos suficientes. Los donantes potenciales podrían solicitar información sobre el costo y los beneficios de una conversión de deuda.

**Etapas N° 2: Diseñar la estructura financiera de la transacción:** Un presupuesto debe ser emprendido con las fuentes de fondos potenciales. El costo y los beneficios de completar un intercambio de deuda por desarrollo debe ser evaluado incluyendo tales temas como el tipo de remesas a recibir del Banco Central (dinero efectivo, bonos, tierra, etc.), la tasa de cambio aplicada a la conversión de deuda por desarrollo de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (US AID) permite a ciertas ONGs que cuentan con previa aprobación utilizar fondos de la AID, para comprar deuda para financiar proyectos y programas de desarrollo aprobados por la AID.

Para el caso de México ha sido a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en los acuerdos tomados previamente por un Comité intersecretarial.<sup>33</sup>

**Etapas N° 3: Obtener la aprobación del gobierno:** Generalmente, el gobierno deudor exige que la ONG y su socio local sometan para repaso u aprobación la solicitud con el esquema del proyecto a financiar. El proceso de repaso de la solicitud está dirigido normalmente por el Banco Central y las agencias de los sectores apropiados. Mientras que los términos de la conversión de deuda son enunciados generalmente siguiendo cláusulas preestablecidas, algunos gobiernos prefieren negociar los términos ad hoc durante el proceso de solicitud. En el caso de México se puede establecer un descuento previamente acordado con los organismos, que beneficie a ambas partes.

**Etapas N° 4: Ejecutar la conversión de deuda por desarrollo:** Tan pronto como la ONG recibe la aprobación escrita del gobierno, la transacción puede ser "cerrada". Normalmente, la ONG comprará la deuda a un participante del mercado secundario (banco comercial, banco de inversión o "boutique" especializada en el comercio de deuda). Una vez que la ONG tenga el título de deuda (que tiene que ser considerado apropiado para la conversión tanto por el gobierno como por sus acreedores) puede presentar el instrumento financiero al gobierno. Al recomprar deuda, el gobierno remitirá a cambio moneda local a la ONG, usualmente en forma de dinero efectivo o bonos, y de acuerdo al descuento pactado previamente y a través de un contrato que explique toda la operación.

**Etapas N° 5: Manjear las ganancias del "SWAP":** Típicamente, la ONG o su socio local necesitarán preparar informes para el gobierno sobre el uso de las remesas. Si la ONG recibiera bonos en moneda local, la ONG debería poder vender dichos instrumentos en el mercado secundario para obtener fondos para el proyecto. En otros casos, la ONG debería estar involucrada en la creación de fondos de inversión para financiar actividades en marcha. En esta etapa es importante que la ONG tome las medidas pertinentes para obtener los fondos contra los efectos de inflación. El Gobierno ofrece también guardar los recursos y pagar una tasa de interés, libor de acuerdo a la divisa más 13/16 como interés,

<sup>33</sup>La idea de que exista un Comité intersecretarial es para que cada Organismo Federal cabeza de sector, representado por un miembro participe para evaluar previamente, por considerarse especialistas en cada área, los proyectos y posteriormente emita una sanción a estos.

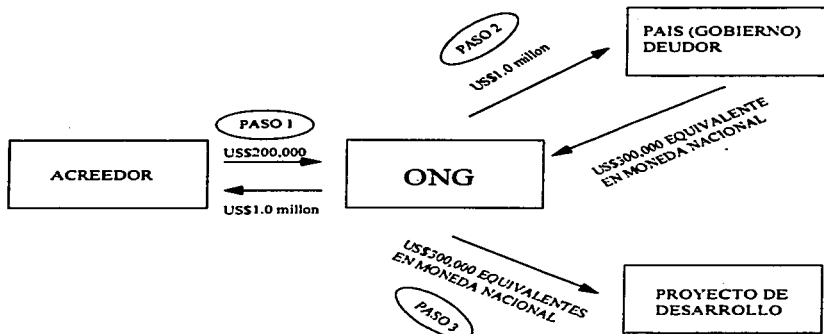
mientras se retiran los recursos. Este retiro sólo se podrá llevar a cabo en la medida que los organismo presenten, debidamente requisitados, los comprobantes o facturas de los gastos realizados sólo después de la fecha de su oficio de autorización.

#### ESTRUCTURA

En la estructura típica de un programa de conversión de deuda podemos diferenciar, en términos muy generales, las siguientes etapas:

- 1a.- La ONG compra del acreedor (generalmente la banca privada) 1.0 millón de dólares EUA en valor nominal pero con descuento. El descuento es de 80%, es decir que el precio es de 200.000 dólares (20% del valor nominal).
  - 2b.- El gobierno del país deudor recompra 1.0 millón de dólares a la ONG (nuevo acreedor) por un precio de 300.000 dólares EUA (30%) pero equivalentes en moneda nacional, es decir que no paga en dólares sino su equivalente en moneda nacional a la tasa de cambio del día que se lleva a cabo la operación.
  - 3c.- La ONG recibe del gobierno el equivalente a 300.000 dólares en moneda nacional en su cuenta bancaria y que luego va a ir utilizando en los proyectos de desarrollo acordados con el gobierno.
  - 4d.- El gobierno supervisa que los fondos procedentes del Swap recibidos por la ONG tienen el uso y destino previamente indicado.
- 
- a) El país deudor retira (cancela) 1.0 millón de dólares de deuda externa pagando solo un 30% del valor nominal. Además el pago no se hace en dólares (u otras divisas) sino en moneda nacional. Por lo tanto se ahorra por un lado el 70% de la deuda y también el pago del 30% en divisa, puesto que lo paga en moneda nacional del país de que se trate.
  - b) El acreedor (banco etc.) recibe precio actual de mercado por su millón de deuda (200.000 o 20%) que por otro lado tendría que esperar hasta la fecha de vencimiento de la deuda (10 a 20 años) y entonces confiar en que pueda cobrarla íntegramente.
  - c) La ONG recibe el equivalente a 300.000 dólares, cuando realmente solamente se ha gastado 200.000 dólares con lo cual va a disponer de una cantidad adicional de fondos muy importante para financiar nuevos proyectos.
  - d) El equivalente a 300.000 dólares en moneda nacional se va a invertir en programas de desarrollo nacionales.

## ESQUEMA OPERACIONAL. UN EJEMPLO POR PASOS PARA EL INTERCAMBIO DE DEUDA MEDIANTE OPERACIÓN SWAP



CLASES DE DEUDA ELEGIBLE: MULTILATERAL, COMERCIAL Y BILATERAL

En principio podemos decir que cualquier deuda puede ser convertida siempre que haya acuerdo entre el vendedor, comprador y deudor, y por definición ninguna deuda es excluida de una posible operación Swap, con la salvedad de algunas que lo son por razones de carácter político como pueden ser aquellas deudas contraídas por gastos militares.

### DEUDA MULTILATERAL

Este tipo de deuda no es susceptible de poderse convertirse, porque las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) lo decidieron así, al menos por el momento, y además tienen el poder y al apoyo político de los gobiernos acreedores para mantener esta posición. Aunque el IFI ha apoyado repetidamente transacciones Swap como una solución viable, de hecho el Banco Mundial ha ofrecido en repetidas ocasiones montos considerables para recompras de deuda ("debt buy-backs") y cuya mecánica es muy cercana a los Swaps de deuda por participaciones, mantiene su postura inalterable de que sus propios créditos sean exentos de tales operaciones. Recientemente parece haberse iniciado

un debate (aunque muy teórico) sobre la posibilidad de utilizar la deuda multilateral en operaciones Swap.

#### DEUDA COMERCIAL PRIVADA

Generalmente es este el tipo de deuda que los inversionistas privados, ONGs y otros están interesados en comprar para llevar a buen término sus operaciones Swap.

Esta deuda es el caso opuesto a la anterior (los acreedores en su mayoría son la banca privada norteamericana y europea) la cual es muy abundante y existe un mercado secundario amplísimo donde se mercadea diariamente de acuerdo a los principios de mercado.

Tan pronto como los bancos ven que un determinado reclamo de un préstamo o crédito de un país determinado es incierto de que pueda ser pagado a corto o largo plazo, lo ponen a la venta a un precio inferior a su valor nominal. Este precio será determinado por la características del préstamo, del deudor y de la garantías que existan y por lo general no suele haber restricciones en la venta, todo dependerá si comprador y vendedor encuentran el precio aceptable para ambos y si existe la posibilidad de que esa deuda comprada puede ser negociada con el país deudor y canjeada por moneda local con fines de operaciones Swap.

También hay que señalar que la deuda comercial se mercadea diariamente como cualquier otro título o valor en las bolsas internacionales con fines puramente especulativos y lucrativos como cualquier acción tipo Coca-Cola o IBM por mencionar a modo de ejemplo dos multinacionales conocidas.

#### DEUDA OFICIAL BILATERAL

La oportunidades para canjear este tipo de deuda varía mucho dependiendo de que países sean. Las regulaciones que el Club de París (órgano rector) establecen prácticamente estos dos principios fundamentales:

Ayuda Oficial para el Desarrollo puede utilizarse en mecanismos de Swap sin limitación, todo dependerá de la voluntad del acreedor.

Las conversiones de deuda no concesional, por otro lado, vienen regulados por las directrices establecidas por el Club de París en septiembre de 1990 para los países de renta media baja muy endeudados, y en 1991 para los países de renta baja muy endeudados. Los términos de las operaciones de conversión de deuda dependen principalmente de como estén clasificados los países. Así los países arriba mencionados pueden convertir el 10% (o 10.0 millones de dólares EUA, el que sea mayor) de su deuda no concesional en cualquier clase de operación Swap. Recientemente, en los "Acuerdos de Nápoles" este monto se elevó a 20.0 millones de dólares para los países de renta baja muy endeudados. Sin embargo para los países "poco" o "moderadamente" endeudados las regulaciones del Club de París no contemplan la opción de operaciones de conversión de deuda.

Sin embargo esto no es siempre así, ya que algunos miembros del Club de París han otorgado reducciones de deuda o conversión de deuda por encima de los límites establecidos por el Club y por razones muy diversas. Por lo tanto se puede decir que los acuerdos formales del Club de París no deben ser un obstáculo para que las ONGs pidan a sus gobiernos que consideren el Swap de su deuda oficial bilateral.

Desde una perspectiva de desarrollo es prioritario convertir deuda que es (a) no concesional y (b) y que está al día en cuanto a pagos comparándola con deuda concesional y vencida, esto es que se tiene que pagar. Sin embargo es esta última la más fácil de adquirir porque los acreedores están más dispuestos a venderla y es más fácil la negociación al tener menos trabas administrativas y burocráticas.

Se puede decir que hay tres opciones fundamentales para conseguir deuda convertible:

- a) La ONG puede obtenerla a través de una donación de un acreedor comercial, el cual considera que la ganancia de la donación con excepción de impuestos, publicidad, es superior a la posibilidad de recuperar parte de la deuda.
- b) La ONG compra deuda comercial privada en el mercado secundario. Se puede acceder a este mercado a través de cualquier banco internacional o agente o la misma ONG a si tiene personal especializado. A veces hay que considerar que tipo de deuda se compra ya que puede tener ciertas restricciones.
- c) La ONG acuerdo con un gobierno determinado comprar deuda bilateral a descuento o acuerda que le sea donada y al mismo tiempo llega a un acuerdo con el país deudor para canjearla a través de un mecanismo de conversión.

#### LA CLAUSULA DEL 10% EL CLUB DE PARIS Y LOS ACUERDOS DE TORONTO Y NAPOLES

El Club de París (Consortio de los grandes países acreedores occidentales) en septiembre de 1990 incluyó una opción Swap dentro de su procedimiento normal para los países de renta media-baja muy endeudados: la cláusula del 10%, permite que los países acreedores, voluntaria y bilateralmente, intercambien hasta un 10% de su deuda bilateral oficial o préstamos no concesionales oficialmente garantizados y hasta un 100% de los préstamos oficiales para desarrollo, Swaps por participaciones, Swaps para naturaleza y Swaps por desarrollo. A finales de 1991 y en los acuerdos de Toronto esta cláusula se extendió a los países más pobres y endeudados. Recientemente en el Acuerdo de Nápoles se aumentó el monto de \$10.0 millones a \$20 millones de dólares.

La inclusión de la opción del Swap para deuda bilateral oficial se considera un paso importante para financiar el desarrollo en general. No obstante esta cláusula no contiene ningún mecanismo para fijar el precio de la deuda por lo que todo dependerá de la capacidad de negociación de ambas partes.

#### OPORTUNIDADES, COSTOS Y RIESGOS

La conversión de deuda es un mecanismo flexible que puede ser utilizado para financiar un sinnúmero de proyectos de inversión, de desarrollo, de ecología, de carácter social etc., de hecho y desde sus inicios los Swaps se han utilizado en muchos y diferentes variaciones.

En principio los Swaps aparecieron en la forma de conversiones de deuda pública por participaciones en empresas con la finalidad de privatizarlas y atraer a la inversión extranjera. Estas conversiones fueron utilizadas mucho y de una forma muy efectiva por los inversionistas privados en Brasil, Chile, México, Filipinas y Venezuela entre otros muchos países. En el año 1987 este concepto del Swap fue utilizado y aplicado por organizaciones de conservación del medio ambiente que vieron en este mecanismo una forma de incrementar sus fondos para financiar proyectos ecológicos y ambientales en los países en desarrollo. De hecho el primer Swap de este tipo fue el que acuñó el término de Swap (deuda) por naturaleza y fue completado en Bolivia por Conservation International, una organización cuya base central se encuentra en Washington D.C. El término de Swap (deuda) por naturaleza se aplica pues a aquellos Swaps llevados a cabo por organizaciones ecológicas, conservacionistas y medio ambientales. De hecho las organizaciones ecológicas han sido en general de las más activas, así entre 1987 y 1994 se llevaron a cabo más de \$177.6 millones de dólares en 32 operaciones de conversión de deuda repartidos entre 17 países.

Desde entonces los Swaps han sido utilizados muy frecuentemente en muchos países y por una gran variedad de ONGs e inversionistas privados para promover no solo inversión y capitalización extranjera sino también para desarrollar todo tipo de proyectos, desde traer agua potable y tendido eléctrico a comunidades carentes de ello, pasando por proyectos de salud y nutrición (campañas de vacunación, atención a mujeres embarazadas etc.), educación (becas, construcción de centros, laboratorios, investigación) hasta proyectos encaminados a la prevención del SIDA, control de natalidad, creación de microempresas y los ya mencionados ecológicos y conservacionistas.

Las conversiones de deuda también se han utilizado para crear fondos patrimoniales de carácter permanente con el objeto o de asegurar una fuente de ingresos continua para la ONG que lo ha creado o para garantizar la financiación de proyectos a largo plazo. Sin embargo la creación de fondos patrimoniales mediante este mecanismo puede ser arriesgado ya que las frecuentes devaluaciones de la moneda de muchos de los países pobres pueden disminuir considerablemente los recursos del fondo patrimonial. Aquí conviene recordar la crisis del peso mexicano de finales de 1994, puesto que perjudicó muchísimo a las ONGs que hace solo unos meses habían cancelado deuda y tenían montos importantes todavía en sus fideicomisos y cuentas bancarias, en sólo 2 meses vieron sus recursos reducidos en más de un 30%.

Igualmente ha habido acuerdos entre países con los que se ha negociado que partidas de deuda bilateral ha sido condonada o perdonada a cambio de que el país deudor convierta cierto porcentaje de esa deuda en moneda local y que esos fondos sean ingresados en un fondo patrimonial con el que se financian programas sociales. Así por ejemplo mediante el programa de iniciativa para las Américas, Estados Unidos ayudó a que los países latinoamericanos entre 1991 y 1993 redujeran su deuda bilateral en \$874.50 millones de dólares. Algo parecido ocurrió en Polonia, en donde varios países acreedores del Club de París decidieron crear un Fondo Ecológico, o Bulgaria que negoció con Suiza un Swap medioambiental para combatir la contaminación mediante la creación de un fondo del medio ambiente.

Tampoco es posible ignorar las posibles limitaciones que creemos son importantes y que pueden presentarse a la hora de utilizar o poner en práctica una operación Swap, desde nuestro punto de vista podemos mencionar las siguientes:

- Los Swaps son operaciones que solamente son posible con respecto a aquellos países cuya deuda está disponible y por lo tanto se mercadea con un descuento en el mercado secundario.
- Los Swaps son operaciones relativamente complejas que acarrear costos y riesgos potenciales.
- Si no son apropiadamente manejadas y controladas, estas operaciones Swaps pueden tener efectos inflacionarios en el país deudor.

Los intercambios de deuda por desarrollo presentan costos y riesgos. Ente los costos están el precio de la deuda, los honorarios pagados por la asistencia legal y técnica, y los honorarios pagados a los consejeros financieros. Además, la transacción puede exigir mucho tiempo por parte de los empleados e incluir los costos involucrados en negociar los acuerdos del programa, los honorarios por monitores e informes así como costos para implementar y manejar los fondos. Más adelante veremos con más detalle el caso de México, propósito principal de este estudio.

Los riesgos pueden incluir retratos en la aprobación de la solicitud o en la ejecución de la transacción, cambios en el gobierno o en las leyes y reglas pertinentes, el alza del precio de la deuda en el mercado secundario, la baja del dinero recibido en moneda local a causa de cambios en la tasa de cambio o en los porcentajes de valor nominal y la incapacidad del gobierno de otorgar moneda local. Una vez que las remesas son recibidas, la ONG puede experimentar una baja de su valor debido a la alta inflación, la devaluación de la moneda o por los impuestos locales.

Las restricciones presupuestarias han actuado en no pocas ocasiones como impedimento para estructurar programas de conversión de deuda. Muchos de los países más endeudados (por no decir todos) tienen que cumplir con ciertas políticas macroeconómicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional. Banco Mundial y otras instituciones multilaterales, las cuales implican entre otras cosas una contención de la masa monetaria y una reducción drástica de los gastos del gobierno. Por esta razón muchos gobiernos manifiestan a menudo que no poseen los recursos necesarios para hacer frente a los desembolsos derivados de las posibles operaciones de Swap.

Sin embargo y a pesar de estas limitaciones se han llevado a cabo muchas operaciones Swap que han sido beneficiosas tanto para la ONG o inversionista como para el gobierno deudor. Como ya se ha indicado con anterioridad en este trabajo, varios países, entre ellos Brasil, Chile, México y Filipinas han utilizado con mucho éxito los Swaps para atraer inversión extranjera, reducir su deuda externa y potenciar la ayuda social y ecológica a través de la ONG's.

#### LA ATRACCION FINANCIERA DEL SWAP DE DEUDA POR DESARROLLO: LAS VENTAJAS PARA LAS PARTES

Podemos decir que una operación Swap tiene una ventaja crucial sobre otras fórmulas de reducción de deuda y precisamente es que convierte una obligación de pago externa (deuda) en una inversión local y socialmente impactante. En este sentido, en nuestra opinión el Swap tiene unos efectos positivos generales para todas las partes relacionadas con la operación, es decir para el gobierno deudor, la ONG o inversionista privado y para el acreedor.



Creemos que el país deudor se beneficia de la siguiente manera:

- Se establece un vínculo directo entre reducción de deuda e inversión con fines sociales o comerciales.
- Se incentiva y se atrae la inversión en sectores prioritarios económicos y sociales.
- El país deudor reduce su deuda porque además de cancelar antes de su vencimiento, con el consecuente ahorro de intereses, cuando hace la conversión de la deuda por capital, es decir, cuando la recompra, la paga en moneda nacional, y por lo tanto no la paga en divisas, además en muchos casos, cuando el país deudor hace la recompra también le aplica un descuento, con lo cual se produce un ahorro.
- A veces el país deudor (caso de México) además de cancelar y reducir su deuda, recupera su colateral en divisa e incluso cancela ciertas garantías en que bajo condiciones específicas pueden ser costosas, ejemplo de esto serían los llamados "value recovery rights" que los bonos Brady mexicanos llevan adjuntos y que en principio no tienen valor pero que dadas ciertas condiciones económica negociadas en acuerdos de reestructuración con los acreedores podrían alcanzar un cierto precio y por lo tanto un pago para el gobierno mexicano.
- Se crea un ambiente excelente de cooperación internacional entre las ONGs y el gobierno deudor que beneficia a ambos.

La ONG se beneficia porque obtiene moneda local a una tasa muy favorable. Es decir, la ONG compra la deuda en el mercado secundario con un descuento y luego la intercambia con el país deudor a un precio más alto que el que pagó. Este margen entre el precio que paga y el que recibe es la ganancia que le permite a la ONG apoyar más proyectos o crear un fondo patrimonial que le garantice la financiación de proyectos a largo plazo. La ONG también crea un ambiente de responsabilidad y respeto entre los donantes, puesto que estos ven que sus donaciones son administradas con rigor y tratando de sacar el máximo rendimiento por lo que mas gente necesitada va a ser beneficiada.

El banco comercial o tenedor de la deuda (acreedor) también se beneficia porque recibe un reembolso parcial pero inmediato de sus préstamo a un precio que es de mercado. De otra forma tendrá que esperar un largo tiempo a recuperarlo (5,10,20 años) en el mejor de los casos ya que puede ocurrir que a la fecha de vencimiento el préstamo no pueda ser pagado.

#### ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES DE SWAPS DE DEUDA POR DESARROLLO

##### Filipinas, 1993 (\$19 m. dólares EUA/\$17.1 m.)

La ONG World Wildlife Fund (WWF) hizo una operación Swap de \$19 millones valor nominal en las Filipinas. La AID norteamericana dio los fondos para financiar la compra de la deuda en el mercado secundario a un precio de 68% del valor nominal, es decir por \$12.97 millones. El gobierno filipino se comprometió a pagarla a un 90% del valor nominal o \$17.1 millones. El WWF ha podido financiar de esta manera sus proyectos medioambientales y conservacionistas en Filipinas.

##### Filipinas, 1995 (\$32.3 m. dólares EUA/\$16.7 m.)

El gobierno filipino convirtió deuda al 50% de su valor nominal (\$32.2 millones de dólares, es decir pago \$16.1 millones en moneda nacional. Estos fondos fueron a parar a una fundación privada que se dedica a financiar proyectos ecológicos y sociales en sectores prioritarios. También algunas ONGs

filipinas recibieron fondos con los que financiar proyectos pequeños de producción sostenible en sectores de pesca, agricultura y pequeña industria.

#### Perú, 1994 (C\$22mn/C\$5.69mn).

Canadá perdonó el 75% de los 22.7 millones de dólares canadienses (valor nominal) de su deuda bilateral y como contrapartida, el gobierno peruano pago el 25% del monto de la deuda (C\$ 5.69) en moneda local para financiar proyectos de carácter social y ecológicos. El 25% pagado en moneda local fue dividido de la siguiente forma:

- FANCODES (fondo contra la pobreza) C\$1.5 millones
  - UNICEF C\$3.69 millones
- PROFANAMPE (fondo para la naturaleza) C\$0.50 millones

La operación de conversión empezó a ofrecer los fondos en 1995.

#### Perú, 1995 (\$27 m. dólares EUA/\$8.1 m).

El gobierno de Finlandia perdonó el 70% de la deuda bilateral con Perú. A cambio el gobierno peruano pagara el 30% (\$8.10 m.) equivalente en moneda local. Este porcentaje se divide entre PROFANAMPE, fondo para la naturaleza, (\$4.96 m/60%) y FANCODES, fondo contra la pobreza (\$3.24m/40%).

#### Bulgaria, 1995 ( \$83.5m dólares EUA/\$16.7 m.).

Suiza perdonó el 20% (20 millones de francos suizos) de la deuda bilateral de Bulgaria. Como contrapartida el gobierno búlgaro se comprometió a gastar el equivalente de ese 20% en preservar y limpiar el medio-ambiente. El pago que está estructurado en 8 pagos semianuales que son depositados en un fondo especial creado para protección del medio ambiente. El fondo ha otorgado ayudas a proyectos ambientales viables no comerciales con la asistencia técnica del Banco Mundial y bajo las directrices del Programa Medio-ambiental para el Este de Europa.

#### Tanzania, 1994 (\$6.9 millones de dólares EUA/\$2.2 millones).

En 1994, la Corporación Internacional de Finanzas (CIF), la cual es miembro del Grupo del Banco Mundial, y una compañía privada europea completaron dos operaciones Swap para financiar tres campamentos equipados con tiendas de campaña y una residencia para turismo safari en el norte de Tanzania. Este proyecto ecoturístico permite a Tanzania utilizar su favorable climatología y geografía para crear empleo, fomentar el turismo con lo que ello significa en entrada de divisas) al mismo tiempo que se potencia la conservación sostenible de la vida salvaje. El proyecto fue diseñado muy cuidadosamente para evitar cualquier riesgo potencial o real que pueda perjudicar al hábitat natural y el gobierno de Tanzania presta mucha atención a cada paso que el proyecto va dando.

La operación Swap implicó la compra de unos \$6 millones de dólares de deuda bilateral a descuento de dos agencias europeas crediticias, al 32.5% del valor nominal (\$2.2 millones). El gobierno de Tanzania pago la deuda al 84% (\$5.8 millones) en shillings (moneda de Tanzania). Estos fondos son desembolsados mensualmente por el Banco de Tanzania y de acuerdo a los gastos del proyecto.

## CAPITULO III

### LOS SWAPS SOCIALES EN MÉXICO LA EXPERIENCIAS EN PROGRAMAS DE INTERCAMBIO DE DEUDA PUBLICA

#### HISTORIA Y ANTECEDENTES

A raíz de la crisis desatada por México en 1982 por su incapacidad para pagar su deuda externa, se plantearon diversos métodos encaminados a reducir el endeudamiento de los países en vías de desarrollo.

Este fue el origen tanto de los Swaps de deuda bilateral como de la deuda comercial. Chile fue el país pionero al establecer su programa en 1995 y también fue el que más deuda comercial canceló, prácticamente el 70%. Aunque estas operaciones de conversión de deuda obviamente no resolvieron el problema del endeudamiento, ni mucho menos, si tuvieron un impacto importante en los países en donde se llevaron a cabo. Así por ejemplo, Argentina y Filipinas pudieron reducir su endeudamiento en más de un 30%, aunque para otros países el porcentaje fue menor del 20%; en este sentido véanse los gráficos no. 1 y 2

#### GRAFICO 1.

Volume of Debt Conversion by Country, 1985-1991  
(millions of U.S. dollars)

Country	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Total
Argentina	469	(-)	(-)	764	1,180	7,058	9,451
Brazil	537	176	356	2,095	942	483	4,569
Chile	323	974	1,997	2,927	2,767	1,096	10,084
Ecuador	(-)	(-)	127	261	31	42	461
Honduras	(-)	(-)	9	14	47	32	102
Jamaica	(-)	(-)	4	5	16	23	48
Mexico	(-)	413	1,680	1,056	532	435	4,116
Nigeria	(-)	(-)	(-)	70	304	217	591
Philippines	(-)	81	451	931	630	378	2,471
Uruguay	(-)	(-)	(-)	104	53	(-)	157
Venezuela	(-)	(-)	45	49	544	716	1,354
<b>Total</b>	<b>1,329</b>	<b>1,651</b>	<b>4,738</b>	<b>8,320</b>	<b>7,170</b>	<b>10,477</b>	<b>35,685</b>

(-) Not available.

Note: Face value of debt converted under official ongoing schemes. Figures do not include large-scale cash buy backs and debt exchanges.

a. Does not include an estimated \$6 billions under an August 1987 agreement to restructure debt.

Sources: Central Bank of Argentina; Central Bank of Brazil; Central Bank of Chile; Mexico Ministry of Finance; Central Bank of the Philippines; Bank of Jamaica; Central Bank of Venezuela; International Monetary Fund.

## GRÁFICO 2

**Contribution of Debt Conversion Programs to Reduction  
of Commercial Bank Debt  
(billions of U.S. dollars)**

Country	Stock of commercial bank debt, 1995	Value of debt conversions 1985-90	Conversions as a percentage of commercial debt
Argentina	25.3	9.3	37.3
Brazil	67.1	4.6	6.9
Chile	14.8	10.1	68.2
Mexico	71.4	4.1	5.7
Nigeria	4.9	0.6	12.2
Philippines	7.6	2.5	32.9
Venezuela	23.6	1.4	5.9
<b>Total</b>	<b>214.7</b>	<b>32.8</b>	<b>15.3</b>

*Source:* World Bank (1990); table 1.

En general los programa Swaps de deuda por participación han ido perdiendo popularidad, al haberse encontrado otras fórmulas de pago de la deuda externa, sin embargo los Swaps de deuda por desarrollo han ido ganando terreno y aumentando. En nuestro país los primeros Swaps en los que intervinieron ONGs se llevaron a cabo en el año 1987, estas ONGs fueron la Cruz Roja Mexicana, el Fondo para Niños de México y FAPRODE.

En México se han tenido cuatro experiencias con este tipo de programas<sup>34</sup>. La primera podríamos decir que inició en 1986 bajo el nombre de "Programa de sustitución de Deuda Pública por Inversión", terminando más o menos en octubre de 1987, en este programa solo se permitía la participación de inversionistas extranjeros para apoyar proyectos nacionales. La segunda da inicio en 1990 bajo el nombre de "Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital", terminando en abril de 1992, en este programa ya se permite la participación de inversionistas nacionales. Paralelamente en el año de 1990 se instrumentó el "Programa especial para proyectos de Educación, Ecología y Beneficio Social", terminando en 1994 debido al proceso de entrega administrativa de fin de periodo, en este programa se le dio más importancia a los proyectos de alto contenido social. Finalmente en junio de 1995 y debido a los compromisos heredados a través de contratos, los cuales se encuentran hoy vigentes y por su alta aceptación por las organizaciones sociales, se reabre bajo el nombre de "Programa de Intercambio de Deuda Pública para Apoyar Proyectos Sociales" y actualmente es el único que se encuentra vigente,

<sup>34</sup> Ver informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública 1994 SHCP.

PROGRAMA DE SUSTITUCIÓN DE DEUDA PÚBLICA POR INVERSIÓN EN EL CASO DE MÉXICO<sup>33</sup>  
(ABRIL DE 1986 A OCTUBRE DE 1987)

El programa de Swaps en cada país ha tenido distintos objetivos. En el caso de México desde un principio quedó establecido que sería un importante elemento de promoción y fomento de inversión hacia aquellas actividades económicas prioritarias que el gobierno deseaba impulsar y que en general, llevaban implícito un aumento en las exportaciones, en la generación de empleo, innovaciones tecnológicas y en muchos de los casos una desconcentración de la actividad económica. Asimismo, se buscaba que fuera un mecanismo que en forma directa incrementara la actividad productiva y no se utilizara con fines especulativos, por lo que el desembolso de los recursos se realizaba contra el avance de la obra, pagos directos a los proveedores, y en su caso, a las Sociedades Nacionales de Crédito o al FICORCA.

Por otra parte, conviene señalar, que aún cuando este "programa" tampoco tenía como fin una solución al problema de la deuda externa, si se pensó que en forma marginal podría reducir la necesidad de contar con divisas para hacer frente a su servicio lo que se vería complementado con los ingresos de las exportaciones adicionales que generarán las nuevas inversiones por los Swaps.

Con el objeto de determinar el monto de las operaciones que podría ser susceptible de manejarse anualmente, se llevaron a cabo pláticas con el Banco de México. Con base en lo anterior, por ejemplo, para 1987 se estableció un límite de desembolsos efectivos por el equivalente en moneda nacional a 1,200 millones de dólares, lo que permitió realizar operaciones por 100 millones de dólares mensuales. Sin embargo, en un momento dado, dicha cifra podría ser incrementada o disminuida de acuerdo al comportamiento de los agregados monetarios, el mercado cambiario, los rubros relevantes de la balanza de pagos y las metas de la programación financiera del gobierno federal.

Como se indicó, los contratos de reestructuración se firmaron en agosto de 1985 pero, el programa se hizo una realidad en abril de 1986 cuando fueron aprobadas las primeras dos solicitudes, una para la industria automotriz y otra para un proyecto turístico.

Es conveniente señalar que desde un principio se vio la necesidad de contar con reglas claras y precisas, que establecieran los criterios básicos y las normas para la operación del "Programa". Para tal efecto, se trabajó en forma conjunta con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y se elaboró el "Manual Operativo para la Capitalización de Pasivos y Sustitución de la Deuda Pública por Inversión". Este Manual se publicó en el mes de julio y vino a ser un importante documento de orientación y consulta sobre este tema.

Se considera que aún cuando este programa se instrumentó en uno de los períodos más difíciles para la economía mexicana en la época contemporánea, los resultados fueron exitosos en virtud del nivel de inversión extranjera que se alcanzó y que se compara solamente con la registrada durante el "boom" petrolero; y donde además se rompió con la tradicional y casi perfecta correlación que se da entre la inversión extranjera y el crecimiento económico.

<sup>33</sup> Informe Interno sobre las experiencias en programas de intercambio de deuda pública septiembre de 1993. Dirección General de Crédito Público SHCP.

Al programa de conversión se le consideró en su momento como uno de los instrumentos de promoción más importantes para incrementar la inversión extranjera en algunos países en desarrollo durante estos últimos años. En el caso de México, durante 1986/1987 a través de este programa la inversión extranjera se incremento en más de 2,100 millones de dólares.

#### EXPERIENCIAS EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Para poder llevar a cabo una operación de sustitución de deuda pública por inversión fue necesario contar con la regulación y por ende autorización de Instituciones como la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y de la Dirección General Técnica de Crédito Externo hoy Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como organismos responsables y reguladores de las operaciones, donde La Dirección General Técnica de Crédito Externo era la ventanilla única para recibir todas las solicitudes de Swaps.

El proceso para la aprobación de las solicitudes comprendía cuatro etapas que implicaban la emisión de tres documentos. Las etapas fueron:

- El registro y revisión preliminar del proyecto;
- El estudio de la Dirección General de Inversiones Extranjeras;
- Establecimiento de la fecha de firma del contrato; y
- La fecha de cierre de la operación.

Los tres documentos eran: el oficio de autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, el oficio de la Dirección General Técnica de Crédito Externo y el contrato para cancelar.

Con base en el oficio de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la Dirección General de Crédito Público emitía su autorización, en la cual se establecían el descuento y el monto nominal de deuda externa a cancelar en la operación.

El nivel de los descuentos dependía de una variedad de elementos: si se trataba de una nueva inversión, una ampliación, si generaba exportaciones, sustituía importaciones, creaba nuevas fuentes de empleo, promovía la desconcentración de actividad económica, etc. Cabe señalar que el descuento no era objeto de negociaciones.

La fecha de firma era la tercera etapa. El contrato que formalizaba la operación era firmado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el inversionista extranjero, la compañía capitalizada y un banco intermediario.

En la fecha de cierre, el intermediario financiero transfería la deuda al agente fiscal para su cancelación u operación de recompra. La tesorería de la Federación, abría una cuenta a nombre del inversionista y de ahí se disponía de los fondos conforme se fuera dando el avance de su proyecto o avance de la obra en el caso de que fuera infraestructura. Mediante autorizaciones parciales por parte de la SHCP.

Es importante señalar que el inversionista no recibía efectivo sino solamente derechos para disponer contra su cuenta en la Tesorería de la Federación una vez que justificaba su inversión. En caso de que el inversionista tuviera algún saldo a su favor, éste generaba intereses a la tasa Libor más trece dieciséisavos anualmente. Para los efectos de programación financiera los desembolsos se hacían conforme a un calendario, en virtud de que existían una serie de proyectos cuya ejecución era de hasta 24 meses.

Entre las restricciones que existían para el uso de los recursos del Swap estaba, el no permitir que se utilizaran para capital de trabajo, y que todas las erogaciones deberían ser por bienes y/o servicios de origen nacional, por tanto no aceptar bajo ninguna circunstancia pagos al exterior. Las razones principales para esta limitación eran: el fortalecer el efecto productivo nacional de las inversiones y reforzar el impacto positivo en la balanza de pagos.

El programa fue utilizado y orientado a los inversionistas extranjeros, en virtud de que los mexicanos no estaban en posibilidades de acceder al mecanismo debido, sobre todo, por las restricciones legales establecidas en los convenios de reestructuración. Sin embargo fue tan fuerte la presión por parte de algunos grupos privados mexicanos, que lograron asignaciones de autorización y con esto se dieron las bases para el inicio del segundo "Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital".

En este programa se realizaron 425 operaciones Swaps, que permitieron cancelar deuda externa por 4,600.6 millones de dólares. De este monto una vez aplicados los descuentos correspondientes, el gobierno realizó desembolsos en moneda nacional por 3,775 millones de dólares, lo que permitió apoyar inversiones en los siguientes sectores; tal y como lo muestra el cuadro que elaboramos para simplificar la información recogida de este programa.

#### DESTINO DE LAS INVERSIONES POR RAMA ECONÓMICA

RAMA ECONÓMICA	PORCENTAJE
TURISMO	29
AUTOMOTRIZ	17
METALMECANICA	12
MAQUILADORAS	12
ELECTRÓNICA	5
AGROINDUSTRIA	4
FARMOQUIMICOS	3
OTROS	18
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fuente: SHCP. Informes de deuda pública.

El descuento promedio ponderado global aplicado en este Programa fue de 25%. Sin embargo, dependía del tipo de proyecto, ya que hubo casos con descuentos del 4% o del 60%. Los recursos derivados de Swap en este Programa se orientaron en un 82% a proyectos de Inversión y en 18% a pago de pasivos.

De las 425 operaciones autorizadas bajo este Programa que ya mencionamos anteriormente, 384 se asignaron a inversionistas extranjeros y 41 a mexicanos. De esta cantidad, 422 empresas ejercieron un total de 4,568.9 millones de dólares con un descuento promedio global del 15.8%.

PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE DEUDA PÚBLICA POR CAPITAL  
(JULIO DE 1990 A 10 DE ABRIL DE 1992)<sup>66</sup>

El programa de Swaps en esta segunda etapa, pretendió obtener en forma general para el país, el óptimo aprovechamiento de los mercados financieros a través de mecanismos e instrumentos financieros disponibles a nivel internacional. Con el fin de que la ejecución de la política de financiamiento externo fuera congruente con las necesidades del país y la política económica, y al mismo tiempo previera y promoviera su adecuación a los cambios en el entorno macroeconómico nacional e internacional

Con base en el Paquete Financiero 1989-1992 suscrito con la banca comercial internacional el 4 de febrero de 1990, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos decidió establecer un Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital con el propósito de estimular la inversión nacional y extranjera en proyectos de infraestructura y en la desincorporación de activos del sector público.

Para tal efecto, se establecieron algunas reglas necesarias para la ejecución de este programa, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1990. La instrumentación y operación de este programa quedó a cargo y bajo la responsabilidad de un Comité Técnico Intersecretarial que se creó con ese propósito. En este Comité participaron representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de la Contraloría General de la Federación y del Banco de México.

El monto que el Comité Técnico Intersecretarial decidió asignar bajo el sistema de subastas fue por un monto tal que permitiera cancelar 3,500 millones de dólares a valor original. Para este propósito se realizaron dos subastas, la primera el 16 de julio de 1990 y la segunda el 10 de octubre de ese mismo año. El monto de derechos que se subastó primeramente fue de 1000 millones de dólares norteamericanos y en la segunda fue de 1,500 millones de dólares norteamericanos pero, el mencionado Comité se reservó el derecho de establecer la tasa de descuento única que permitiera cancelar deuda convertible por un monto mayor a dicha cantidad.

La deuda convertible que los postores podían incluir dentro de los formatos de postulación eran: a) Bonos de Descuento, b) Bonos a la Par, c) Base de Dinero Nuevo y d) Dinero Nuevo. La tasa de conversión de la deuda elegible en Derechos de Intercambio, como ya se señaló se determinó a través de del mecanismo de subastas y no podía exceder del: a) 100% del valor nominal de los Bonos de Descuento, b) 65% del valor nominal de los Bonos a la Par, de la Base de Dinero Nuevo o del valor nominal del Dinero Nuevo.

<sup>66</sup> Informes sobre la...Op. Cit.



La vigencia que este programa tenía era de 60 meses, a partir de la fecha de la última subasta. En este programa, a diferencia del instrumentado en 1986, podían participar personas físicas o morales, del país y del extranjero, aún cuando al momento de celebrarse las subastas no fueran tenedoras de deuda convertible ni tuvieran algún proyecto que contara con la sanción de la Secretaría coordinadora de sector, donde se fuera a desarrollar el mismo.

La aplicación de los Derechos de Intercambio quedó definida en las reglas del 30 de marzo de 1990, donde se establecía la mecánica para asignar los derechos de intercambio.

Los dos destinos fueron: 1) la asignación de activos, sujetos a desincorporación y 2) el financiamiento del componente nacional de proyectos de infraestructura elegibles.

Los interesados en participar en este programa tenían el derecho de presentar el número de posturas que consideran pertinente, por cada tipo de deuda convertible en una misma subasta.

El período con que contaban los ganadores para ejercer los Derechos de Intercambio que les fueron asignados en las subastas era de 18 meses, a partir de la fecha de la subasta y una vez cancelada la deuda contaban con un período adicional de 42 meses para retirar de la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para financiar su proyecto. Cabe señalar que el saldo insoluto de la cuenta que se abría a los inversionistas en la Tesorería, generaba intereses capitalizables trimestralmente a una tasa de rendimiento compuesta por el deslizamiento del peso, respecto al dólar de los E.U.A. al tipo de cambio libre y por la tasa Libor<sup>37</sup> a tres meses más trece dieciseisavos. Dichos intereses también deberían utilizarse en el proyecto autorizado.

Con el fin de dar seriedad a las subastas quedó establecido, que una vez que se les hubiesen adjudicado los Derechos de Intercambio, los postores deberían depositar en una cuenta especial en la Tesorería de la Federación, un monto en pesos igual al 5% del equivalente en dólares E.U.A. de los Derechos asignados. Este depósito se debía constituir dentro de los 10 días hábiles posteriores a la fecha de notificación.

Este depósito de garantía se reembolsaría solamente en el caso, de que se ejercieran los Derechos de Intercambio. El reembolso se efectuaba de manera proporcional a la deuda intercambiada y generaba intereses capitalizables trimestralmente a una tasa de rendimiento compuesta por el deslizamiento del peso con respecto al dólar de los E.U.A. al tipo de cambio libre, y por la tasa Libid<sup>38</sup> (tasa pasiva de Londres) menos 1/8%. Dentro de los treinta días naturales a la fecha de la subasta se entregaba un documento que ampara los Derechos de Intercambio que les habían sido asignados a los postores. Dicha entrega se hacía contra la presentación del comprobante de pago de los derechos previstos en los artículos 53 D y 72 fracción XIV de la Ley Federal de Derechos que era el 2.5 al millar sobre el monto de Derechos asignados.

<sup>37</sup> Tasa activa base aplicable a créditos es la LIBOR (London Interbank Offered Rate).

<sup>38</sup> En el mercado de eurodólares, la tasa pasiva de referencia utilizada por los bancos para determinar los intereses sobre depósitos es la LIBID (London Interbank Bid Rate).

En caso de existir ganancia de capital derivadas del ejercicio de los derechos de Intercambio, las mismas estaban sujetas al tratamiento fiscal previsto en el artículo 151-A de la Ley del impuesto sobre la Renta.

El monto asignado para este Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital se agotó en dos subastas para la asignación de Derechos de Intercambio de Deuda. En las fechas anteriormente señaladas en el tercer párrafo de los objetivos de este programa. El valor nominal asignado de Derechos en las dos subastas fue de 2,539 millones de dólares. De un total de 22 instituciones, 16 ejercieron en forma total y 6 en forma parcial sus derechos asignados, transfiriendo al Gobierno Federal, 831 millones de dólares, de julio de 1990 al 9 de abril de 1992, lo que significó desembolsos equivalentes en moneda nacional por 600.3 millones de dólares. Lo cual representó un ejercicio neto del 33% del programa total. Cabe señalar, que no se utilizó todo el monto de Derechos de Intercambio asignados debido al alza que registró la cotización del precio del papel de la deuda externa mexicana en el mercado secundario a partir de 1991.

En cuanto al tipo de Bonos transferidos, los 831.3 millones de dólares, 780.3 millones (94%) fueron de Descuento y 51.0 millones de dólares, (6%), fueron Bonos a la Par. El descuento promedio aplicado para los Bonos a la Par fue de 52.02% y para los Bonos de Descuento de 26.19%.

Los principales sectores beneficiados con las inversiones realizadas mediante este mecanismo fueron los siguientes.

**PRINCIPALES SECTORES BENEFICIADOS<sup>39</sup>**  
Millones de dólares

<b>SECTOR</b>	<b>MONTO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	381	63%
AGROPECUARIO	94	16%
TURISMO	77	13%
INDUSTRIAL	25	4%
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS	12	2%
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA	11	2%
<b>TOTAL</b>	<b>600</b>	<b>100</b>

De acuerdo a las cifras anteriores, se puede observar que los Derechos de Intercambio asignados bajos el programa de 1990, no fueron ejercidos en su totalidad por la apreciación que registro la deuda pública mexicana en el mercado secundario. Esta apreciación fue reflejo de la recuperación y los

<sup>39</sup> Informes sobre...Op.cit.

avances que muestran los principales indicadores de la economía nacional, como resultado del programa aplicado por la administración Salinista.

**PROGRAMA ESPECIAL PARA PROYECTOS EDUCATIVOS, ECOLÓGICOS Y DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL 3ER. CASO EN MÉXICO<sup>40</sup>. (JULIO 1990-DICIEMBRE 1994)**

Al amparo del mandato otorgado por el Comité Intersecretarial a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta institución continuó apoyando a través de Swaps especiales, actividades de beneficio colectivo, a efecto de reforzar las acciones que en ese ámbito la Administración Salinista, estaba promoviendo y fomentando con la participación de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), a través de acciones que algunas Instituciones tanto nacionales como del extranjero habían estado realizando en materia educativa, ecológica, salud, asistencia social y agropecuaria en México.

Es prudente destacar, que como muestra de la importancia dada a este programa en la Administración de Lic. Salinas la tasa de descuento que se aplicó a estos Swaps fue de 0% cuando se trataban de recomprar bonos de descuento y 35% si se trataba de bonos a la par. Con lo que el Gobierno Federal otorgaba el mismo beneficio y tratamiento que se recibió de la banca privada internacional en la negociación de la deuda pública externa de 1989.

A principios de 1994 la deuda mexicana en general se cotizaba muy alta. La SHCP hasta entonces había aceptado que los bonos que las ONG podían utilizar en el mecanismo Swap eran "Bonos Brady", es decir bonos a la par a los que la SHCP les aplicaba un descuento de un 35% y bonos de descuento los cuales eran recomprados por la SHCP sin descuento. Los bonos a la par en dólares no ofrecían ningún beneficio a la ONG, puesto que su precio estaba por encima del 65% y los bonos de descuento, antes y después de la aprobación por el congreso y senado norteamericanos, alcanzaron un precio tan alto que hacían que el beneficio del Swap para la ONG desapareciera prácticamente.

Se planteó a la SHCP por algunas ONGs, cancelar bonos a la par, pero a su valor nominal. La SHCP permitió por primera vez a una ONG, cancelar bonos a la par pero con un precio de compra de 85 centavos de dólar (85%). Para el resto del año 1994 se permitió a todas las ONGs cancelar bonos a la par con un descuento del 15% y prácticamente todos los Swaps que se hicieron en ese año fueron con bonos a la par.

También es interesante resaltar que hubo un grupo de ONGs, asesorado por sus agentes financieros como la New York Bay, Co. Ltd.,<sup>41</sup> Swiss Bank Corporation, Banque Worms quienes compraron bonos a la par denominados en otras divisas diferentes del dólar.

Estas ONG encontraron que los bonos a la par en otras divisas distintas al dólar (marco alemán, franco suizo, etc.) tenían un precio de mercado substancialmente inferior al de los bonos a la par en dólares. Como el descuento aplicado por Hacienda era el mismo, es decir, 15%, los beneficios de las

<sup>40</sup> Informe interno elaborado por la Dirección de Deuda Pública SHCP. 1994.

<sup>41</sup> NYB es una compañía internacional basada en Nueva York, que trabaja con ONGs y que se especializa en transferencias internacionales de dinero y Swap para el desarrollo y por naturaliza.

ONG que cancelaron esos bonos comentaron entre un 20% y 25% más de lo que hubiesen obtenido de haber cancelado bonos a la par en dólares.

Este programa se caracterizó por tener la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos:

- Reducir la deuda pública externa.
- Promover la inversión en sectores prioritarios para coadyuvar al abatimiento de la pobreza extrema y provocar un alto beneficio social.
- Crear en la sociedad mexicana una mayor cultura de donativos hacia las obras sociales, y
- fomentar la captación de recursos externos para programas de alto impacto social a través de requerir a las organizaciones el que consiguiesen conformar sus fondos con donativos externos.

Todas las Instituciones interesadas en recibir una autorización especial de Swap, para poder complementar sus finanzas y poder desarrollar sus proyectos con más holgura, debían cumplir los siguientes requisitos o lineamientos:

1. Que el solicitante fuera un Institución NO lucrativa.
2. Presentar en forma amplia; una solicitud con la descripción del proyecto en todas sus partidas, incluyendo contenido nacionales o importados.
3. Mediante un contrato comprometerse; a que el destino de los recursos del Swap, se orientaran a obras de infraestructura social, agropecuaria, ecológica o educativa.
4. Que el proyecto se financiase en un 100% con recursos provenientes de donativos y un 50% de éstos debían provenir del exterior.
5. Que debían proporcionar un oficio que otorgase la sanción favorable de la Secretaría Coordinadora de Sector, con el fin de evaluar la viabilidad de los diferentes proyectos.

Una vez cumplidos los requisitos y firmado de conformidad el contrato, previamente establecido el monto autorizado a recomprar, se establecía un calendario de cancelaciones de la deuda.<sup>42</sup> Estas cancelaciones, la Secretaría de Hacienda las Coordinaba con el agente fiscal y éste le confirmaba por escrito que los bonos habían sido dados de baja del saldo de obligaciones.

Con la confirmación de la cancelación de la deuda, se solicitaba a la Tesorería de la Federación pagar a las Instituciones en sus respectivos fideicomisos<sup>43</sup> el equivalente en moneda nacional según la deuda cancelada (Bonos de Descuento o Par), al tipo de cambio libre, el cual era proporcionado por el Banco de México 48 horas antes del pago.

Una vez que se concluía con toda la operación del Swap, se presentaba a la Secretaría Coordinadora, un informe donde se le daba a conocer el proceso completo de la operación.

Para este programa, durante el periodo julio de 1990 - diciembre de 1994 se autorizaron 90 proyectos por un monto nominal de 1,576.0 millones de dólares mismos que se distribuyeron de la siguiente manera según los sectores.

<sup>42</sup> Aunque no propiamente se cancelaba la deuda, en términos contables, se le llamaba cancelación al hecho de recomprar los bonos de deuda a las Instituciones con un precio mayor al que ellas lo habían conseguido en el mercado secundario.

<sup>43</sup> El fiduciario se comprometía a informar periódicamente a la Secretaría de Hacienda de la situación que guardaba el fideicomiso sometiendo a su consideración las facturas que amparaban los gastos realizados por las Instituciones.

### SWAPS AUTORIZADOS

SECTOR	Nº. DE PROYECTOS	MONTO NOMINAL MILL. DE DLS.	%
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>1,576.0</b>	<b>100.0</b>
EDUCACION	41	631.1	40.0
ASISTENCIA SOCIAL	36	610.0	38.7
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	10	307.2	19.5
AGROPECUARIO	3	27.7	1.8

Fuente: Informes de Deuda Publica 1994.

Hasta diciembre de 1994, 67 Instituciones habían ejercido la autorización otorgada, de éstas, 34 ejercieron totalmente su programa y 33 quedaron en proceso de término. El monto nominal de los Bonos que se transfirieron al Gobierno Federal por estas operaciones fue de 1,228.7 millones de dólares, lo que le significó erogaciones por el equivalente en moneda nacional a 1,190.8 millones de dólares.

En relación al tipo de Bonos transferidos, de los 1,228.7 millones de dólares señalados, 921.8 millones fueron Bonos de Descuento y 306.9 millones de tipo Par, aplicándose 0% y 35% de descuento, respectivamente. Así el ejercicio de los Derechos de Intercambio mostraron un avance del 78%, respecto del monto total autorizado.

En el cuadro que presentamos a continuación se destacan los desembolsos que el Gobierno Federal realizó a través de la Tesorería de la Federación, los cuales permitieron apoyar sus proyectos, los cuales en su mayoría fueron obras de infraestructura en los siguientes sectores:

### SWAPS EJERCIDOS

SECTOR	MONTO EN MILLONES DE DÓLARES	%
<b>TOTAL</b>	<b>1,190.8</b>	<b>100.0</b>
EDUCACION	419.6	35.2
ASISTENCIA SOCIAL	462.4	38.8
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	287.8	24.2
AGROPECUARIO	21.0	1.8

Fuente: Informes de Deuda Publica 1994.

Cabe señalar, que los recursos derivados de los Swaps, en el caso del sector educativo se destinaron 95% para el apoyar el financiamiento de la infraestructura básica educativa y un 5% para el programa de becas y diversas investigaciones científicas e históricas.

En cuanto a la asistencia social, los recursos se orientaron en un 32 % a la construcción de hospitales casas de asistencia y un 68 % para financiar diversos programas de salud, vivienda y de beneficencia a grupos desprotegidos.

Para el sector urbano y ecología, los recursos se destinaron en su mayoría a la conservación de diversas zonas naturales del país que actualmente constituyen importantes reservas ecológicas.

A continuación presentaremos un cuadro resumen de los sectores que han participado en este último programa y se han visto beneficiadas con autorizaciones así como los montos netos ejercidos.

PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE DEUDA PÚBLICA POR CAPITAL PARA APOYAR PROYECTOS EDUCATIVOS, AGROPECUARIOS, ECOLÓGICOS Y DE ASISTENCIA SOCIAL.

**JULIO DE 1990--DICIEMBRE 1994**

NUM. SECTOR / INSTITUCIÓN	MONTO NOMINAL AUTORIZADO DE DERECHOS (DÓLARES)	MONTO NOMINAL DÓLARES	MONTO NETO DÓLARES	MONTO NOMINAL POR EJERCER
EDUCACION	631,107,972	438,802,922	419,565,422	192,305,050
ASISTENCIA SOCIAL	596,469,078	477,647,949	462,477,617	118,821,129
DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA	307,211,982	287,802,982	287,802,982	19,409,000
AGROPECUARIO	27,750,000	24,500,000	21,012,500	2,250,000
<b>TOTAL</b>	<b>1,562,559,032</b>	<b>1,228,753,853</b>	<b>1,190,858,521</b>	<b>333,785,179</b>

Fuente: Informes de Deuda Pública 1994.

PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE DEUDA PÚBLICA PARA APOYAR PROYECTOS SOCIALES  
(JUNIO DE 1995 AL 13 DE MARZO DE 1996)

A efecto de continuar apoyando los programas de alto impacto social que siguen promoviendo instituciones privadas de asistencia social, tanto del país como del extranjero, el Comité Técnico Intersecretarial del "Programa de Intercambio de Deuda Pública Para Apoyar Proyectos Sociales, educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social", en su primer reunión del 9 de junio de 1995, ratificó su deseo de continuar otorgando, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizaciones Swap. Esto principalmente a que había una gran cantidad de contratos pendientes de cancelar con cincuenta y cinco diferentes organizaciones, las cuales contaban con autorizaciones por parte del Gobierno Federal para recomprar deuda pública por más de los trescientos millones de dólares y con el fin de alentar la participación de los distintos sectores de la sociedad en la resolución a los problemas comunes y de alto impacto social.

Para tal efecto, dicho Comité consideró conveniente establecer que las instituciones interesadas en continuar recibiendo dichas autorizaciones para apoyar sus programas solidarios, observaran nuevas reglas. Esto debido a la problemática macroeconómica presentada a principios de 1995 en nuestro país, misma que limitó al Gobierno Federal a poder llevar a cabo la continuación de este programa con políticas similares o idénticas características a los anteriores.

Bajo este nuevo programa se han reconfirmado a 14 Instituciones sus autorizaciones, las cuales la Administración anterior otorgó para que pudieran ejercer sus derechos pendientes, por un monto de

46.2 millones de dólares EUA., más cinco nuevas operaciones por un monto de 19.5 millones de dólares EUA.<sup>44</sup>

#### MECANISMOS Y SEGUIMIENTO DE LAS OPERACIONES SWAP RECEPCIÓN DE SOLICITUDES

Se reciben y analizan las solicitudes presentadas, sin un formato base o limitativo. En caso de ser necesario requerirlo se proponen las modificaciones a éste, para que las organizaciones lo presenten lo más acorde a los siguientes elementos:

- Un desglose del proyecto y de su programa de inversión a fin de determinar los rubros elegibles de autorizarse.
- Información sobre las fuentes de recursos para financiar la compra de deuda pública externa.
- Un calendario de recompras de deuda como el de desembolsos.
- Copia del oficio de la Secretaría cabeza de sector correspondiente donde se sancione de manera favorable el proyecto en gestión.

Todas las instituciones interesadas en participar tienen que recibir una autorización por parte de la SHCP, quien se encarga de revisar y controlar los recursos de las instituciones más el beneficio que se obtenga de la operación Swap. Para este efecto deben cubrir los siguientes lineamientos:

- Que el solicitante sea una institución no lucrativa.
- Que el proyecto sea totalmente descriptivo, con el mayor detalle en sus conceptos y costos que se considere podrían ser apoyados con el producto del Swap.
- Que el destino de los recursos más el beneficio del producto del Swap (entiéndase la inversión a través de la compra de bonos de la deuda pública externa más la ganancia obtenida por la diferencia entre el precio de compra y el valor de redención) se orienten a obras de infraestructura de tipo educativo, ecológico, salud, de beneficencia social y agropecuarios.
- Que el proyecto se financie en un 100% con recursos provenientes de donativos y un 50% de estos deban provenir del extranjero, aunque hubieron ciertas discrecionalidades al respecto. Para tales efectos, las instituciones deberán comprobar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el origen de dichas donaciones

#### AUTORIZACIONES

Las autorizaciones deben de someterse a consideración del Comité Técnico Intersecretarial, para ser aprobadas. Éste está formado por miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Educación pública, de la secretaria de la Contraloría General de la Federación, de la secretaria de desarrollo Social, de la tesorería de la Federación y del Banco de México.

Se establece que los bonos a la par y de descuento se compararan por parte del Estado con un descuento según las condiciones del mercado y el precio del papel en el mercado secundario. Esto para alentar la donación de recursos destinados a financiar proyectos de asistencia social y básicamente de infraestructura.

<sup>44</sup> Ver informe de deuda presentado por la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, a la Cámara de Diputados.



Se atiende de forma preferente aquellas solicitudes que tengan como finalidad promover el establecimiento de fondos patrimoniales, que permita a las Instituciones asegurar el financiamiento de los gastos de operación. Y en algunos casos se han autorizado gastos de manutención anual, caso específico "la Fundación Aloysius, A.C. a la cual se le han permitido erogaciones por concepto de enseñanza, alimentación, vestido, servicios médicos y equipamiento. Por ser una Organización dedicada a ayudar niños pobres de nivel medio secundaria.

Con los recursos provenientes de las autorizaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría autorizar de manera casuística, la constitución de fideicomisos específicos en instituciones bancarias nacionales. Con el fin de que el uso que se dé a los recursos fideicomitidos (incluidos los intereses generados) se reporten trimestralmente a ésta sobre la aplicación de los mismos y la situación financiera del Fideicomiso correspondiente.

Con los recursos de estas autorizaciones sólo se pueden financiar las inversiones de infraestructura que hayan sido aprobadas por las Secretarías Coordinadoras de sector y ratificadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe indicar que con el producto de un Swap no se podrá financiar ningún gasto o erogación efectuado antes de la fecha de autorización, ni gastos administrativos o de operación, así como los que se originen por la adquisición de bienes y/o pagos por servicios del extranjero. Sin embargo, en el caso específico de proyectos de infraestructura educativa, cuando se trate de financiar becas para estudios de postgrado en el exterior, para estudiantes mexicanos de escasos recursos y/o especialización para maestros del país, el financiamiento de las mismas deberá hacerse con cargo a los intereses que genere el saldo del Fondo, pero sin afectar su patrimonio. En aquellos casos donde el proyecto justifique la necesidad de incluir la compra de un terreno, sólo la mitad de su valor se podrá financiar por medio del Swap.

El plazo para ejercer las autorizaciones es de un año.

#### CONTRATOS

Esta a cargo de la Dirección de Deuda Pública, la cual esta dentro de la Dirección General de Crédito público de la SHCP; la recepción y revisión de Contratos de Conversión de Deuda Pública, así como sus correspondientes enmiendas y anexos.

De manera previa a la firma de los Contratos, deben presentar las organizaciones, original y copia del pago de derechos, forma fiscal 5 de la SHCP, que ampare el pago de derechos correspondiente al valor original del monto nominal, ello conforme a lo que estipulan los artículos 53D y 72, fracción IX de la ley Federal de derechos vigente. Utilizando el tipo de cambio vigente que cotice el Banco de México, 48 horas antes de la fecha de pago.

## TRANSFERENCIAS

Se espera del Banco tenedor de los bonos la descripción de éstos en forma detallada, incluyendo sus fechas de pago de intereses.

Se prepara informe y se trasmite vía fax la descripción de los bonos de la deuda pública externa a Nacional Financiera, S.N.C., para confirmar fecha de transferencia.

Esta dependencia por funcionar como agente financiero del Gobierno Federal, recibe la descripción de los bonos y confirma la transferencia a la SHCP., su recepción.

## CIERRES

Se elabora una programación semanal de operaciones de cierres y desembolsos de las operaciones, comunicándola al Banco de México, a la Tesorería de la Federación y a la Subdirección de Control de Pagos de la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, para su registro contable.

Cumpliendo con todo lo anterior, se establece fecha de operación de cierre.

El día del cierre, se le solicita a las organizaciones pasar a la Tesorería de la Federación con poder notarial de la Institución para poder recoger su recibo comprobante de la transferencia o cheque según sea el caso.

## DESEMBOLSOS

Es necesario que las Instituciones presenten original y copia de sus facturas, las que se revisan distinguiendo los conceptos elegibles.

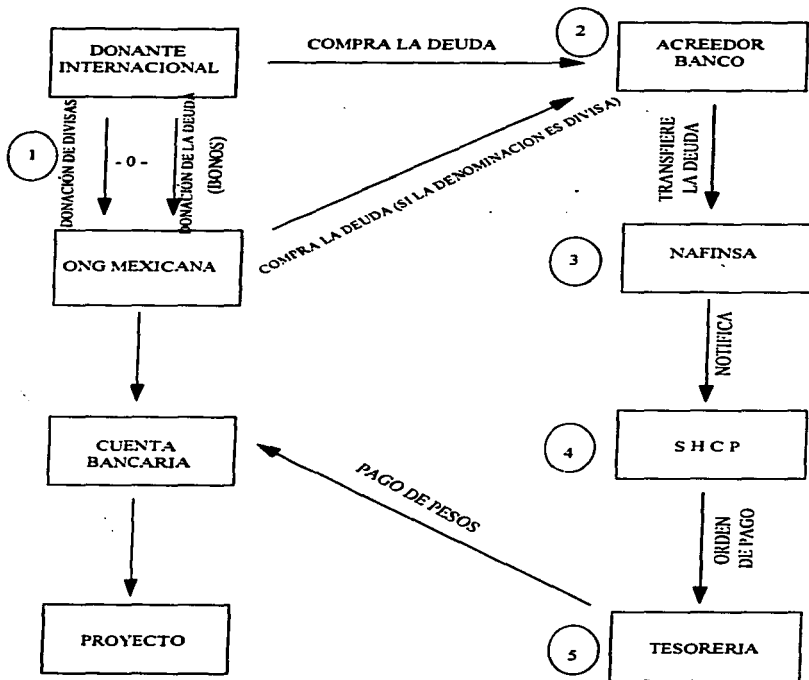
Los cargos hechos a la Tesorería de la Federación, se registran en el recibo Oficial hasta agotar los recursos con todo e intereses.

Los cargos hechos al Fideicomiso, se deben ejercer mediante oficio de solicitud a la SHCP, para que la Institución pueda disponer de sus recursos.

A manera de resumen, puede decirse que desde que se recibe en la SHCP, una solicitud de Swap hasta que se lleva a cabo su primer cierre, hay un periodo de 29 días hábiles, en condiciones normales.

A continuación presentamos un esquema que pretende sintetizar los pasos que se dan en el mecanismo d intercambio de deuda Swap en México y los actores principales en este proceso u operación.

## MECANISMO DE LA OPERACIÓN SWAP DE DEUDA EN MÉXICO



## MECANISMO, ESTRUCTURA Y RESULTADOS DEL SWAP SOCIAL EN MEXICO: UNA PERSPECTIVA ACTUAL Y GENERAL<sup>45</sup>.

La ONG interesada en participar en el programa Swap debe presentar una solicitud ante la Dirección de Deuda Externa de la SHCP. A esta solicitud debe acompañar a su vez, una autorización de la Secretaría cabeza de sector. En esta solicitud la ONG presenta su proyecto (s) a financiar lo más detallado posible, junto con su presupuestos.

Una vez estudiada la propuesta por la SHCP, esta se pronuncia, aproximadamente en 1-3 semanas, mediante oficio que se envía a la ONG interesada. El contenido del oficio indica si se ha aprobado el proyecto o proyectos, bajo que condiciones o restricciones (si es que las hay) y cual es el monto con el cual la ONG puede participar, mensual y anual.

La ONG, antes de proceder con cualquier otro trámite debe firmar un contrato con la SHCP indicándose cual es la cuantía de Swap que desea llevar a cabo. Así pues el contrato es firmado por varios actores principales, la ONG, la SHCP, NAFINSA (como agente del gobierno, receptor de la deuda) y el banco tenedor de los bonos y con quien la ONG ha acordado la compra de los bonos. Si la ONG ha constituido un fideicomiso para el Swap, el fideicomisario también debe firmar el contrato.

Antes de la firma del contrato la ONG deberá haber procedido al pago de derechos del Swap, que es el .25% del valor nominal del Swap a completar.

La parte operativa se lleva a cabo como a continuación se indica:

- La ONG coordina con Hacienda el calendario para finalizar la operación. Esto implica indicar el monto nominal del Swap y las fechas de transferencia de la deuda (bonos) y de recompra (pago de pesos a la cuenta de la ONG por parte del gobierno).
- Una vez la ONG ha comprado los bonos en el mercado secundario, el banco con el cual acordó la compra debe notificar a Hacienda por escrito (aviso de intercambio) las características de los bonos con sus número de identificación, y cuantía de los bonos.
- La SHCP notifica a su vez a NAFINSA de la próxima transferencia de bonos en la fecha acordada con la ONG. NAFINSA, como agente del gobierno mexicano es quien recibe los bonos, vía electrónica, del banco tenedor, en el día fijado para la transferencia. Generalmente NAFINSA y el banco tenedor se comunican en los días previos para que la transferencia ocurra correctamente a través de los sistemas de CEDEL o EUROCLEAR. En cualquier caso el papel de NAFINSA es verificar que la información recibida, con respecto a los bonos es correcta y si es así los bonos son transferidos en el día acordado.
- Cuando los bonos son recibidos pro NAFINSA, esta informa a la SHCP, la cual procede a la recompra de los bonos o cierre de la operación. La SHCP instruye a la Tesorería de la Federación que efectúe el pago del monto en pesos que resulte a la cuenta de la ONG, 5 ó 6 días después.
- Como los bonos vienen denominados en divisas, para proceder al pago de los pesos se calcula primero a cuantía a pagar en la divisa que fuere más los intereses del bono y 2 días antes de

<sup>45</sup> Ver informe de deuda presentado por la Dirección General de Crédito Público de la SHCP., a la Cámara de Diputados.

- hacerse efectivo el pago se fijan los tipos de cambio, tomando siempre como punto de referencia el dólar y luego el peso.
- Previamente al pago, la ONG ha comunicado a la SHCP en que cuenta bancaria van a ser depositados los pesos.

Es necesario indicar que la ONG tiene tres opciones:

- 1) Dejar los bonos en Tesorería. Esta opción le permite mantener sus fondos en divisas, y la ONG puede hacer cuantos retiros desee. Tesorería paga una tasa de interés de Libor + 13/16. Esto permite a la ONG estar a salvaguarda de cualquier posible devaluación, pero esta expuesta al riesgo cambiario del dólar con respecto al peso y de otras divisas con respecto al dólar.
- 2) Pago en fideicomiso. Esta opción le permite a la ONG flexibilidad con respecto al manejo de los fondos y la justificación de los gastos a la SHCP.
- 3) Pago en cuenta bancaria. La ONG debe presentar a la SHCP a priori la justificación de los gastos por la cuenta que se va a depositar en la cuenta.

Finalmente, la ONG, tiene que presentar justificación de los gastos de los fondos obtenidos a través del Swap, y presentar un informe general una vez que quede agotada la cuantía de Swap autorizado.

¿Qué significa todo esto en números?

Supongamos: Que una ONG va a hacer un Swap en México por un valor nominal de \$1.0 millón de dólares.

Que el precio de la deuda es de 70 centavos de dólar (70%)

Que el precio de la recompra es de 90 centavos de dólar (90%).

Que el pago de derechos es de .25%

ONG compra \$1.0 millón  
al 70% \$700.000

Pago de derechos \$.25% 2.500

**COSTO TOTAL \$702.500**  
Hacienda recompra \$1.0 millón  
al 90% equivalente en pesos \$900.000  
Beneficio para la  
ONG: (28.11%) \$197.500 (\$900.000 - 702.500).

**CAPITULO IV  
CONCLUSIONES**

Durante la exposición de este trabajo hemos venido analizando el mecanismo de las operaciones Swap, que aunque con muchas variantes, la estructura básica es la misma, es decir, la compra de deuda externa a descuento en el mercado secundario (a veces es una donación), y la recompra de ésta por parte del país deudor igualmente con un descuento, aunque a veces la recompra de la deuda pudiera llegar hasta su valor nominal, como podría ser el caso de los bonos de descuento en México. Asimismo hemos tratado de analizar los Swaps sociales y ecológicos en general, su impacto económico tanto en el aspecto de ayuda o aporte a los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad, como en las finanzas de las ONGs que operan y utilizan el mecanismo del Swap, las cuales aumentan sus recursos tanto para financiar nuevos proyectos como para facilitarles la creación de fondos patrimoniales que les aseguren su viabilidad a corto y largo plazo. Igualmente hemos visto la relación de las operaciones Swaps con la producción de deuda del país deudor y tal como señalamos en el capítulo cuarto, a través del análisis de los Swaps sociales llevados a cabo en los últimos años en nuestro país. Una vez hecho toda la descripción en nuestro estudio, llegamos a la pregunta con la que titulamos este trabajo, ¿Son los Swaps sociales una opción para coadyuvar a abatir la pobreza en general en nuestro país? ¿Y en el caso concreto de México, son éstos una opción válida y realista?

Antes de pasar a contestar en forma correcta y específicamente estas preguntas consideramos necesario partir en términos generales de la posición que siempre hemos mantenido, de que los Swaps sociales además de sí poder ser una opción válida para atacar el problema de la pobreza, de la contaminación y de algunos otros problemas, funcionan muy bien, si son debidamente controlados y regulados, además podríamos subrayar que estos instrumentos tienen un impacto muy positivo para el país, por todas las ventajas que tiene y genera su implementación.

En términos generales podríamos decir que el mecanismo de los Swaps, incluyendo los Swaps por participaciones, tienen efecto económicos distintos dependiendo del país. Sin embargo podríamos decir que existen ciertos factores que contribuyen a lograr resultados más positivos. por ejemplo, si se cuenta con una situación macroeconómica inestable, con un déficit bajo, con un mercado domestico de capitales adecuado que pueda absorber o eliminar cualquier efecto monetario negativo. Esto programas de Swaps sociales muy bien diseñados y bien implementados con objetivos claros como el de reducción de deuda o el de inversión extranjera o mejorar el control de efectos no deseados, tales como, una excesiva expansión monetaria o la utilización errónea o inapropiada del Swap (bicicleta o carrucel), siempre serán herramientas muy positivas para los países en desarrollo como el nuestro.

La estructura, aplicación y control de los Swaps, podría considerarse como apropiada por la estricta y correcta forma de manejar sus recursos, que en su mayoría son escasos, lo cual lo podemos observar cuando los Swaps en su sentido más amplio y sobre todo los Swaps por participaciones, han sido mucho más numerosos, esto es han crecido desde su origen, y también por que son herramientas financieras que han tenido efectos muy positivos en los países donde se han llevado a cabo, como es el ejemplo de los que se enumeran a continuación :

Chile, a través de su programa de Swaps por participaciones, consiguió reducir su deuda privada de una forma dramática, y además permitió al país acceder al mercado internacional de capitales al mismo tiempo que frenó la fuga de capitales nacionales al extranjero.

Se puede decir que uno de los puntos más positivos de los Swaps (por participaciones) ha sido su contribución en el aumento de la entrada de capitales extranjeros, con fines de inversión directa en la economía del país, sobre todo en el apartado de las privatizaciones. Ha existido el debate de cuanto capital extranjero debiera permitirse que entrara en el país, sino hubiese existido este programa de conversiones. La experiencia de Chile, México y Filipinas a finales de los ochentas y principios de los noventas sugiere el que estas operaciones pudieron influir en una forma determinante en las decisiones de muchos inversionistas potenciales que aceleraron la inversión extranjera.

Las operaciones de conversión de deuda en general pueden facilitar el regreso de los capitales que tienden a fugarse en un país. De nuevo Chile nos ofrece un ejemplo interesante, ya que este país pudo prevenir el que los inversionistas nacionales participaran más activamente al animarlos con amnistías legales y exenciones de impuestos lo que con ello consiguieron que mucho capital fugado volviese.

En la medida en que parte de la inversión va a parar al sector comercial, el ahorro y las reservas de divisas tienden a aumentar. Hay evidencias que una parte importante de las inversiones extranjeras que a entrado a través de los programas de Swaps (especialmente en países como México y Filipinas, cuyos gobiernos diseñaron los Swaps con esta finalidad) han ido a parar precisamente a las siguientes actividades:

#### PRIVATIZACIÓN

Como se ha indicado anteriormente, las operaciones de conversión de deuda Swap, han ofrecido capital adicional a aquellas compañías participantes. En algunos países ocurre que baja la deuda de las empresas estatales haciéndolas más atractivas a los accionista privados potenciales.

#### FINANCIACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

En muchos países de América Latina, la crisis de la deuda aceleró los problemas del sector privado, especialmente en la parte financiera. Los Swaps de deuda fortalecieron al sector privado, rebajando su nivel de endeudamiento y contribuyendo a la recuperación de la inversión doméstica de carácter privado.

Aparte de lo aquí indicado y de los efectos positivos del financiamiento, también debemos mencionar la importancia de cómo un procedimiento transparente por parte de cualquier gobierno para asegurar que no haya subsidios escondidos tanto a inversores nacionales como a extranjeros, y/o prácticas corruptas como ocurrió en algunos países Latinoamericanos, siempre será la mejor manera de controlar un programa.

Se ha dicho que las operaciones de conversión de deuda también tienen efectos problemáticos, sin embargo somos de la opinión de que debidamente controlados, supervisados, y bien implementados los sistemas, éstos tendrán efectos que puedan ser corregidos o compensados.

El primer problema o efecto negativo con que se pueden enfrentare los Swaps, puede ser la inflación, lo cual pudiera contribuir a que aumente la inflación si los Swaps fueran por montos muy elevados, dado que la deuda es intercambiada por moneda nacional, el aumento en el circulante del dinero no es regulado apropiadamente en las medidas fiscales y monetarias compensatorias y estas fueran abandonadas. Los Swaps pequeños o limitados a ciertas cantidades mensuales pueden ser fácilmente manejables, especialmente si la expansión de la oferta monetaria y el déficit fiscal son pequeños. La experiencia de Brasil no obstante, fue un aviso de que las conversiones dentro de un contexto de elevada inflación y déficit, presupuestarios altos, demuestra que las conversiones de deuda pueden agravar un problema de por sí ya serio. Otro riesgo existente en el sentido de que el efecto producido en la balanza de pagos de un país es cuando éste es negativo, y esto ocurre en el momento en que la deuda que se pretende cancelar a través de Swaps no es deuda que se esté pagando, si ocurre la llamada "bicicleta" o si la inversión extranjera no es racional o si la llegada de remesas y de capital del exterior son más elevadas que el interés y las amortizaciones de los pagos.

Otra preocupación que los Swaps podrían acarrear, es que normalmente implican un subsidio, ya sea al inversionista extranjero o al nacional. Esto puede conducir a una asignación de los recursos de una forma errónea, a no ser que la operación contenga de una forma substancial una ganancia neta y eficaz. En estos casos el monto y el volumen del subsidio pueden ser regulados a través de mecanismos de mercado (ejemplo, las subastas) o fijando un valor de recompra por debajo del valor nominal.

En el apartado de los Swaps que aquí hemos venido llamando sociales y económicos y que afectan más directamente a los problemas de pobreza y de ecología, podemos decir que es una manera directa de vincular la reducción de la deuda del país con la inversión directa en sectores sociales prioritarios. A demás pueden servir de catalizadores para un cambio de prioridades de los países deudores, donantes y agencias internacionales. Además anima a los donantes extranjeros a incrementar sus donaciones lo cual conlleva mayor deuda para que a través del mecanismo de Swap se atienda a los sectores más necesitados. Igualmente los Swaps sociales conllevan muchas veces a una mayor cooperación entre el gobierno y las ONGs, para desarrollar proyectos que impacten la vida en los sectores necesitados e incluso abre los ojos a los gobiernos a cerca de los problemas que aveces han sido ignorados.

¿Son pues los Swaps una opción válida para atacar los rezagos sociales? nuestra posición es afirmativa, los Swaps en general, favorecen al sector productivo en su parte económica, a través de incrementar puestos de trabajo y desarrollo además de reducir la deuda de los países, este efecto se traslada positivamente al país y por lo tanto ataca la problemática de la pobreza en casi todos los sectores productivos, debido a que más inversión conlleva a más productividad; más modernización, a más desarrollo, a menos endeudamiento y por lo tanto a menor pobreza.

Los Swaps sociales, representan una forma de financiamiento al desarrollo de los países en forma innovadora, pero estamos conscientes que aunque también implica una oportunidad para lograr



reducir la deuda pública, no pueden considerarse como la forma de resolver el endeudamiento y la pobreza de un país.

En el caso de México, aunque no hay ningún estudio específico a la fecha que nos diga con toda clase de detalle cual es el impacto de esta herramienta llamada Swaps en las áreas en donde se han aplicado, sí es obvio el efecto positivo que han logrado en las organizaciones no gubernamentales en nuestro país, como lo pudimos ver en nuestro capítulo tercero. Un claro ejemplo y fácilmente comprobable son las instituciones como C.C.F. Niños de México, ubicada en la Ciudad de Cuernavaca, Visión Mundial, AMANC, y especialmente la Fundación Aloysius, ubicada en el municipio de Chalco, Estado de México, las cuales son instituciones que han participado en programas de ayuda a la infancia más desprotegida de nuestro país, siendo una realidad palpable más que estadística, estas organizaciones, se han convertido en una realidad necesaria, y otras muchas han llevado ayuda en diferente forma como es el haber llevado agua potable, electricidad, sanidad y otros servicios a las comunidades más apartada y aisladas de nuestra República Mexicana. Estos programas de conservación del medio ambiente, de escolarización y asistencia social, son actualmente llevados a cabo por estas instituciones de una forma callada, calificada, excelente y constante.

Las ONGs mexicanas tal y como lo intentamos mostrar en el capítulo tercero, con sus programas sociales, se han convertido en una necesidad para miles de niños en situación de pobreza y pobreza extrema, para sus familias y para sus comunidades. Su ayuda y capacitación hoy es imprescindible además de que colaboran a la creación de nuevos puestos de trabajo en sus respectivas comunidades.

No podemos dejar de citar a la Fundación Aloysius, como un ejemplo claro de los alcances que una institución de este tipo o llamada ONG, con su grado de importancia a logrado, con su extraordinario trabajo, un gran impacto en la vida de 4.000 niños en edad media escolar, y en el propio municipio de Chalco, estado de México, niños que han tenido la oportunidad de llevar una vida mejor, a través de las enseñanzas que desde 1990 las tres hermanas religiosas de Filipinas inspiradas en un proyecto iniciado por el padre Aloysius, decidieron llevar a cabo al comprar y crear un complejo que diera estudios y capacitación, en un recinto de forma de internado. Con la creación de talleres, canchas deportivas, educación moral, manutención de entre otros menesteres. Esta asociación a través del programa de Swaps, a logrado operar más de 30 millones de dls. EUA, ha logrado ayudar a niños de diferentes partes de la República Mexicana, ha podido realizar, un gran sueño, ayudar a 2,000 niños y 2,000 niñas que jamás hubieran tenido la oportunidad de mejorar sus vidas, las de sus familias y las de sus comunidades. Estos niños al día de hoy son fuerza de trabajo altamente demandada al terminar sus estudios, por su alto nivel educativo, sus conocimientos en computación y por su alto sentido del deber, del respeto y de la honestidad. Los niños de la Fundación Aloysius se han destacado además por haber ganado algunos premios en concursos tanto educativos como deportivos en esa comunidad. La demanda para ingresar a esta Fundación ha sido muy superior a las posibilidades de la misma, sin embargo los esfuerzos para aceptar a los niños que presentan problemas con sus familias por su alta pobreza son siempre aceptados. La Fundación ha decidido crecer y está pensando en crear un nuevo complejo similar al del municipio de Chalco en la Ciudad de Guadalajara, el cual también será apoyado a través de este programa de Swaps sociales.

Los Swaps no solucionan el problema de la pobreza ni en México ni en ningún otro país pero son una gran opción y muy válida de atacar los problemas que provoca la pobreza, estamos seguros que tanto el gobierno mexicano como algunos otros gobiernos deben tener como obligación el lograr potencializar y regular debidamente sus políticas económicas para buscar obtener mejores resultados que salten a la vista por sí solos.

Consideramos haber cumplido en términos generales con nuestro propósito de destacar la importancia que las operaciones de intercambio de deuda Swaps tienen en la actualidad y en este momento histórico por el que estamos pasando. Destacándolas como una alternativa que pudiera coadyuvar al abatimiento de los rezagos sociales, de salud, educación agropecuarios y ecológicos en México, mediante este mecanismo que funciona como una forma de financiamiento complementario y adicional, para las organizaciones no gubernamentales ONGs y grupos organizados, mismos que atienden y que destacamos en nuestro trabajo, por ser instituciones que se dedican a cubrir las necesidades de asistencia social sin fines de lucro a otros que las demanden.

Hemos intentado demostrar, mediante la exposición de datos y hechos, los beneficios que se pueden lograr a través de estas organizaciones, al apoyarse con subsidios frescos y rápidos obtenidos de las operaciones de intercambio de deuda Swap, que otorgan los estados y en el caso particular de México, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de complementar el financiamiento de los proyectos sociales que se dan a la tarea de implementar y realizar las distintas organizaciones nacionales e internacionales privadas. Es innegable que son de gran ayuda estos proyectos para todas las comunidades pobres y otras que no lo son. Además consideramos que están muy bien estructurados y controlados en sus gastos y operaciones, lo que nos permite afirmar que se puede tener plena confianza en que la ayuda llega a su destino final, como lo son en un claro ejemplo, las obras de infraestructura desarrolladas, las compras de equipo y prendas de vestir, los alimentos las medicinas, etc., sin olvidar la liquidez misma que pretende ser fuente importante de fondos patrimoniales que les permitan primero su subsistencia y permanencia y segundo su crecimiento, multiplicación o reproductividad de los beneficios que otorgan y en beneficio de toda nuestra sociedad, en otras distintas regiones que también lo necesitan.

En cuanto a la importancia que estas operaciones de intercambio de deuda Swap tienen, podemos decir que en el breve análisis de las experiencias que se vieron y que se han tenido con estos instrumentos en México, los cuales hemos expuesto en este estudio, podemos concluir que se otorgaron muchos beneficios a las industrias del turismo, automotriz, metalmeccánica y electrónica, y que estos beneficios fueron considerablemente satisfactorios. Tanto que después de ésta que fue la primera experiencia fue casi necesario implementar la segunda parte, lo que nos llevo al caso de las subastas y del programa de especiales terminando con el programa de apoyo a proyectos sociales.

En lo que respecta a la importancia de destacar la enorme necesidad de usar a las ONGs como instituciones de apoyo y su absoluta presencia en la trilogía estado, sector privado y social, estamos convencidos que estas organizaciones o a través de ellas podría orientarse el gasto social estatal asignado a ciertos programas ya dados en el presupuesto de la federación a nivel nacional a las distintas Secretarías de estado, los cuales muchas veces no llegan a su destino final o para lo que fueron planeados y programados en forma original.

Todo esto nos permite asegurar, que este programa de intercambio de deuda Swap, nos ofrece tener una mejor alternativa de control de los montos asignados o concentrados exclusivamente para gasto social. Nos es claro que la problemática que se desataría al afectar los intereses de algunos sectores al interior de las distintas áreas públicas y privadas pudieran tener o desatar muchas controversias y opiniones en contra. Sin embargo si se tuvieran o se contara con todo este presupuesto, y se pudiera manejar a través de este programa, tal vez se tendrían mejores resultados. No lo hemos visto a fondo en nuestro estudio, pero podríamos considerar que se podría evaluar y pensar en la forma más idónea para poder lograrlo sin que se ocasione muchos problemas de tipo político.

México, es nuestro país, nuestra casa, nuestra familia, México somos todos nosotros, los que nos preocupamos por aportar más que recortar. México es un gran país, por su historia y su gente, pero requiere de ayuda, en muchos sentidos y en muchas áreas y sectores. Por eso estamos convencidos que con nuestra humilde pero al fin alternativa que proponemos y con la suma de muchas otras, que se conviertan en proyectos viables y que den luz en el camino hacia el crecimiento o desarrollo, como lo pretende nuestro estudio, nos dará la oportunidad de heredar un país con mejores perspectivas para los que nos sucederán más adelante.

## BIBLIOGRAFIA

1. A New Economic Profile. México, D.F., 1993. Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, SHCP.
2. Alameda Guillermo. "Tratado de Finanzas Públicas". Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" 8a ed. VU SLP. México 1995.
3. Cortina Gutierrez Alfonso. "Ciencias Financieras y Derecho Tributario". Vol. I 1a ed. Tribunal Fiscal de la Federación, México D.F., 1981.
4. CS First Boston, The Mexican Banking System II, 1990.
5. Debt conversion for financing sustainable development. Highlights from EURODAD workshop, March 23 rd'25th, 1994, Brussels 1996.
6. Debt for Development Coalition, Inc. 1994, Annual Report; Washington, D.C., 1994.
7. Delamaide, Darrel. Debt Shock: The Full Story of the World Credit Crisis. New York, Doubleday, 1994.
8. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2a ed. Editorial Porrúa, S.A. UNAM, México, D.F., 1987.
9. Dornbusch, Rudiger. Dollars, Debts, and Deficits. Cambridge: MIT Press, 1987.
10. Eco Humberto, "Cómo se hace una tesis". Técnicas y Procedimientos de investigación, estudio y escritura. Edit. Gedusa, 1977.
11. Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares "ENIGH" de 1977 a 1984 INEGI.
12. Examen de la situación Económica de México, Banamex: Volumen LXIX, Número 808, marzo de 1993.
13. Fajnzylber F. Martínez T. "Las empresas multinacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la Industria Mexicana, FCE: México.
14. FAO (Dr. C.A. Quesada Mateo, ed.): Debt-for nature swaps to promote natural resource conservation; Rome 1993.
15. Fraga Gabino. "Derecho Administrativo", 26a ed. Editorial Porrúa. México D.F., 1987.
16. Garnier, L. Los "Debt-Swaps". Una Evaluación Crítica, CECADE, San José 1991.
17. Griffith-Jones, S&P. Ministry. Conversion of official bilateral debt, vol 1. UNCTAD, Geneva 1994.
18. Guillen Romo Arturo. "La Renegociación de la Deuda Externa Mexicana". Problemas del Desarrollo Vol. 68. Primera ed. UNAM., México, D.F., 1988.
19. Informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública. SHCP. 1994.

20. Jacks E. "La evolución reciente de los grupos de capital privado nacional", *Economía Mexicana*, Núm. 3. CIDE. México.
21. Kaiser, Jurgen y Lambert, Alain. *Debt Swaps for Sustainable Development. A Practical Guide for NGOs*. 1995.
22. Kambur R. "The Principles of Targentin". Development Economics, Research Center. Worwik 1989.
23. Kloss, D. *Debt Conversio for Financing Sustainable Development*, Konferenzbericht; Nord-Sudaktuell. Quartal 1994.
24. Kuczynski, Pedro P., *Latin American Debt*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1988.
25. Lever, Harold and Chistopher Huhne. *Debt and Danger: The World-Financial Crisis*. Boston: Atlantic Monthly Press, 1985.
26. Mansell Carsterns Catherine. "Las nuevas Finanzas en México" Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1a ed. Editorial Milenio, S.A. de C.V. 1992.
27. Martín, m. *Official bilateral debt. New directions for action*, EURODAD, policy paper, Brussels, April 1994.
28. Marx Carlos. *Contribución a la crítica de la Economía Política*. 1971.
29. Marx, Carlos. *El método en la Economía Política*. Ed. Grijalbo, S.A. Colección 70s, N° 100. 1971.
30. Oloqui Juan José de. "Un enfoque Bancario sobre la crisis Mexicana de pagos en 1982". *Problemas del Desarrollo*. Vol. 68 UNAM., México D.F., 1984.
31. Oswaldo Sunkel, Pedro Paz, *El subdesarrollo Latinoamericano y la Técnica del desarrollo*. Siglo XXI, Editores.
32. PNUD, *Desarrollo sin Pobreza*, II conferencia Regional sobre pobreza en América Latina y el Caribe, Quito Ecuador. 1990.
33. Retchikman Benjamin. "Teoría de las Finanzas Públicas" 1a ed. Universidad Nacional Autónoma de México, D.F., 1987.
34. *Revista de Investigación Económica* 164, abril de 1983, División Internacional del trabajo y automatización de la producción: "El futuro de las maquiladoras de Alejandro Mungaray L.
35. *Revista de investigación Económica* 167, enero marzo 1984, Comercio exterior y acumulación de capital en un proceso de sustitución de importaciones. Casar José I y Ros Jaime.
36. *Revistas Comercio Exterior* Vol. 37, Núm. 2 febrero 1987. Vol. 38, Núm. 11 p. 1017-1026; Vol. 37, Núm. 10 octubre 1987. p. 799-806; Vol. 40, Núm. 2.

37. Ros J. "La desaceleración de la Industria en México. La experiencia de la década Investigación Económica N.º 150 Fac. De Economía de la UNAM. México, octubre-diciembre.
38. The continuing debt crisis of the developing countries. Report of the Non aligned Movement Ad Hoc Advisory Group of Experts On Debt; Jakarta, August 1994.
39. The United Mexican States. "Collateralized Floating Rate Bonds Due 2008 (Collateralized as to principal at States Maturity Only)". January, 18, México, D.F. 1988
40. UNDP/GEF, Environmental Funds, The First Five Years, April 1995.
41. Zekely Pardo, Miguel Dr. "Cambios en la pobreza y la desigualdad en México durante el proceso de ajuste y estabilización". Núm. I 1994. Colegio de México.
42. Zurita Campos, Jaime Manuel. Las pautas del RAZ-80 en la Investigación Económica. Ed. F.E. U.N.A.M. mimeógrafo. 1987.
43. Zurita Campos, Jaime Manuel. Plan de Estudios y de Investigación del Prec. periodo 1987-90. Ed F.E. U.N.A.M. mimeógrafo. 1986. 181. 3ª versión.
44. Zuckerman E. "Adjustment Programs and Social Welfare". World Bank. Discussion Papers, The World Bank Washington, D.C. 1989.

**ANEXOS**

**EJEMPLO DE OFICIO DE AUTORIZACION**



**SUBSECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO  
PUBLICO  
DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO  
DIRECCION DE DEUDA PUBLICA**

**OFICIO NO. 305.1.**

**México, D.F., a 17 de octubre de 1996.**

**NOMBRE DE LA PERSONA RESPONSABLE  
PUESTO QUE DESEMPEÑA  
NOMBRE DE LA INSTITUCION  
P R E S E N T E.**

Me refiero su solicitud presentada a esta Secretaría el pasado 11 de junio del año en curso, mediante la cual solicitan autorización para llevar a cabo una operación "SWAP" por un monto nominal de \$20.0 millones de dólares E.U.A., en el contexto del "Programa de Intercambio de Deuda Pública para Apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social". En la conveniencia de que el destino de estos recursos será el de continuar financiando los diversos programas de asistencia a la salud en México.

En respuesta a lo anterior, me permito hacer de su conocimiento que, con base en los lineamientos acordados por el Comité Técnico Intersecretarial de dicho Programa en su reunión del 28 de junio de 1996, esta Secretaría autoriza a la Institución, comprar deuda pública externa por un monto nominal de \$5.0 millones de dólares E.U.A., en el transcurso de un año, mediante desembolsos mensuales de 0.500 millones de dólares EUA, debido a las restricciones presupuestales que tiene actualmente el programa vigente de "SWAPS" sociales.

Esta autorización se deberá ejercer de acuerdo a las reglas que proporcione esta Secretaría.

**A T E N T A M E N T E  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.  
El Director de Deuda Pública,**

C.c.p. - Director General de Crédito Público.- Presente.  
- Subdirector de Operaciones de Reducción de Deuda, S.H.C.P.-Presente.

**EJEMPLO DE REGLAS PARA AUTORIZACIONES  
DEL PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE DEUDA  
PUBLICA PARA APOYAR PROYECTOS SOCIALES**

SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA

México D.F., a 28 de junio de 1996

**"PROGRAMA DE INTERCAMBIO DE DEUDA PÚBLICA PARA APOYAR  
PROYECTOS SOCIALES."**  
**REGLAS PARA AUTORIZACIONES A PARTIR DE JULIO DE 1996.**

A efecto de apoyar los programas de alto impacto social que están promoviendo instituciones privadas de asistencia social, tanto del país como del extranjero, el Comité Técnico Intersecretarial del Programa de Intercambio de Deuda Pública Para Apoyar Proyectos Sociales de tipo educativos, ecológicos, agropecuarios y de asistencia social en su segunda reunión del pasado 26 de junio de 1996, ratificó su deseo de seguir otorgando, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizaciones de "SWAPS" que alienten la participación de los distintos sectores de la sociedad en la resolución de problemas comunes.

Para tal efecto, dicho Comité consideró conveniente establecer que las instituciones interesadas en recibir autorización para apoyar sus programas solidarios, observen las siguientes reglas:

1. - De manera previa a la presentación de la solicitud del "SWAP" ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las instituciones deberán obtener de la Secretaría coordinadora de sector, en donde se vaya a ejecutar el proyecto, la sanción favorable para el mismo, a través de un oficio donde se sancione favorablemente el proyecto, debiendo incluir el desglose de los conceptos que considere elegibles, sus costos y el tiempo estimado en el que se llevará a cabo.
2. - En el caso de que la solicitante sea una institución de asistencia social, ésta deberá proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su número de registro en la Junta de Asistencia Privada del D.F. o de su similar en la Entidad Federativa en donde se desarrollará el proyecto.
3. - La compra de los Bonos de la deuda pública externa deberá ser efectuada en su totalidad mediante las donaciones que las instituciones obtengan en el extranjero. Los donativos deberán comprobarse mediante recibos foliados y membretados emitidos por la parte receptora del donativo, hacia la persona física o moral que efectuó la donación, y copia del cheque correspondiente. Para tales efectos, las instituciones deberán comprobar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el origen de dichas donaciones.

4. - Para alentar la donación de recursos destinados a financiar proyectos de infraestructura social, el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pagará los Bonos de su deuda, ya sean en Bonos de Descuento o Bonos a la Par, a un precio de canje no mayor a 20 puntos, sobre el precio de los bonos comprados por el beneficiario del SWAP. Para ello se requerirá de la comprobación del precio de compra.
5. - Una vez que las instituciones solicitantes reciban la autorización de esta Secretaría, de manera previa a la firma de los Contratos de Intercambio, deberán presentar el original y una copia de la forma fiscal S.H.C.P. 5 (DECLARACIÓN GENERAL DE PAGO DE DERECHOS Y APROVECHAMIENTOS) que ampare el pago de Derechos correspondiente al valor original del monto que se incluya en el Contrato, ello conforme a lo que estipulan los Artículos 53-D y 72, fracción IX de la Ley Federal de Derechos vigente.
6. - A las autorizaciones otorgadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se les podrá solicitar de manera general, la constitución de fideicomisos específicos en las instituciones bancarias nacionales. Estas últimas serán corresponsables del uso que se dé a los recursos fideicomitidos (incluidos los intereses que también deberán destinarse al proyecto) y tendrán la obligación de informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre:  
A) La aplicación de los mismos; y B) La situación financiera del Fideicomiso correspondiente.
7. - Con los recursos de estas autorizaciones sólo se podrán financiar las inversiones que hayan sido aprobadas por la Secretaría coordinadora de sector y ratificadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe indicar que con el producto de un "SWAP" no se podrá financiar ningún gasto o erogación efectuada antes de la fecha del oficio de autorización, ni gastos administrativos o de operación, así como los que se originen por la adquisición de bienes y/o pagos por servicios de origen extranjero. En aquellos casos donde el proyecto justifique la necesidad de incluir la compra de un terreno, sólo la mitad de su valor se podrá financiar por medio del "SWAP". En casos en que se justifique podrá autorizarse la adquisición de equipo y mobiliario siempre que éste no llegue a ser equipamiento para las instituciones. De igual manera, serán aprobados los gastos administrativos que constituyan una parte esencial del proyecto. En el caso de los proyectos educativos sólo se apoyará aquellos que realmente sean medibles en sus metas y de claro contenido social para que el beneficio que aporten a la sociedad al finalizar se pueda evaluar en esta administración.
8. - El plazo para ejercer las autorizaciones concluirá un año después de la fecha de autorización.

9. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público atenderá de manera preferente aquellas solicitudes que tengan por finalidad promover el establecimiento de fondos patrimoniales que les permita a las instituciones solicitantes asegurar el financiamiento de los gastos de infraestructura y operación en obras de beneficio solidario.
10. - Para todos los "SWAPS" autorizados antes del 30 de noviembre de 1994 el Comité delegó en la Dirección General de Crédito Público la facultad de autorizar o no el derecho a ejercer el "SWAP" correspondiente. En relación a los criterios con los que esta Dirección General ejercerá esta facultad, tendrán prioridad aquellas instituciones que: A) Presenten contratos de construcción de obra; y B) Las que tengan montos reducidos pendientes por cancelar (entre 250,000 y 5,000,000 de dólares), con lo cual terminarían de ejercer el total de su monto autorizado. En caso de que así se considerase necesario, la Dirección General de Crédito Público no ejercerá dicha facultad y someterá al Comité los casos que por su complejidad o monto se requiera acudir a tal instancia.
11. - El monto autorizado a ejercer, será de 10.0 millones de dólares mensuales a partir del primero de julio de 1996. El monto máximo anual de autorización a ejercer por institución solicitante será de 5 millones de dólares.
12. - Estas reglas tendrán vigencia mientras no se emitan otras nuevas por parte de este Comité Intersecretarial. Además de que el Gobierno Federal se reserva la facultad de cancelar el programa cuando lo considere pertinente o bien cuando se hayan cumplido los objetivos de su instrumentación.

**ATENTAMENTE.**

**EL SECRETARIADO TÉCNICO**

**EJEMPLO DE CARACTERISTICAS DE BONOS**

Deutsche Morgan Grenfell



Morgan Grenfell & Co. Limited  
8 Bishopsgate  
London EC2N 4DA

Telephone 0171 545 8000

Fax: 0171 545 7800

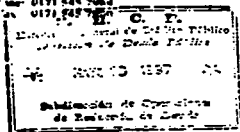
Telex: 9923511 MGLDA G

Investment: 0171 545 7800

Direct Fax: 0171 545 7800

19 de mayo, 1997

Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
Insurgentes Sur, 826, 1er piso.  
Col. del Valle  
México D.F.



Atención: Lic. Felipe Izaguirre  
Director de Deuda Pública

Asunto: "Swap" ASOCIACIONES ECOLOGICAS DEL ESTADO DE  
MEXICO QUERETARO, OAXACA, A.C., Y AVIARIO EN  
VERACRUZ  
Próxima cancelación

Por medio de la presente me permito informarles sobre las características de los bonos que se pretenden cancelar próximamente:

Divisa: Marco alemán/Deutsche Mark (DEM)

Emisión: United Mexican States Par Bonds  
(Fixed Rate Bonds)

Monto: 2,400,000 de marcos alemanes (600,000 cada una)

Precio de compra: 74.50  
(costo de los bonos  
para la institución)

Cupon: 5.01% (pago semianual)

Pago de intereses: 15 de junio y 15 de diciembre (30/360)

Vencimiento: 12-31-2019

Amortización: "Bullet repayment at Maturity, subject to call"

Colateral: "Zero coupon securities issued by German Government"

Value Recovery Rights: 1,412,000 dólares (2,400,000 X 0.58851)

Restricciones: Ninguna

Grado: Ba3 (Moody's)

Listing: Frankfurt

ISIN #: DF00040020H4

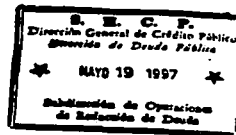
Common Code: 003665941 para los Bonos  
003852911 para Value Recovery Rights

Cuenta Euroclear: 92734  
Morgan Grenfell

Cuenta CEDFI.: 38568  
Nafinsa

Trading Date: 15 de mayo, 1997

Settlement Date: 21 de mayo, 1997



Esperando que lo aquí descrito merezca su conformidad y sin otro particular quedo a su entera disposición. Muchas gracias por su amabilidad y atención en este asunto.

Atentamente

Robert McCarthy  
Director



**EJEMPLO DE CONTRATO DE INTERCAMBIO DE  
DEUDA PUBLICA POR CONVERSION CALIFICADA**

---

**CONTRATO DE INTERCAMBIO DE DEUDA PUBLICA  
POR CONVERSIÓN CALIFICADA**

con respecto a

E.U.A. \$5,000,000.00  
Bonos Colateralizados a Tasa Flotante  
emitidos por los Estados Unidos Mexicanos  
con Vencimiento en 2019

en apoyo de proyectos de

NOMBRE DE LA INSTITUCION

que celebran

LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
como Agente Pagador

NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.  
como Adquirente

NOMBRE DE LA INSTITUCION  
como Inversionista

NOMBRE DEL BANCO  
como Banco/Tenedor

2 de junio de 1997

---

**CONTRATO DE INTERCAMBIO DE DEUDA PUBLICA  
POR CONVERSION CALIFICADA**

QUE SE CELEBRA EL DE DE 1997, ENTRE NACIONAL FINANCIERA, S.N.C. (EL "ADQUIRENTE"), LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (EL "AGENTE PAGADOR"), NOMBRE DE LA INSTITUCION (EL "INVERSIONISTA"), Y NOMBRE DEL BANCO (EL "BANCO/TENEDOR").

**CONSIDERANDO:**

1.- Que el Adquirente tiene conocimiento del contenido de los Convenios del Paquete Financiero para México 1989-1992 y bajo los cuales por la firma del presente podrán intercambiarse bonos en la fecha determinada para tal efecto y de acuerdo a las condiciones aquí contenidas.

2.- Que el Gobierno Mexicano ha establecido el Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, y ha publicado las Reglas para autorizaciones en 1995 que regirán al mismo, y que ambas constituyen, junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.N.C., y los acuerdos tomados en las reuniones del Comité Técnico Intersecretarial del Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, el fundamento jurídico de todas las autorizaciones, incluyendo el acuerdo del Comité Técnico Intersecretarial, por medio del cual se autorizó al Agente Pagador para autorizar de manera especial a instituciones con fines no lucrativos, operaciones de intercambio de deuda por Conversión Calificada, con fundamento en las nuevas reglas enviadas el 28 de junio de 1996.

3.- Que el Inversionista desea participar en el Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, con el fin de intercambiar Bonos con la intermediación del Banco/Tenedor, por Conversión Calificada (Qualified Consideration), en favor del inversionista.

4.- Que el Banco/Tenedor está de acuerdo en que el Inversionista lleve a cabo algún tipo de Conversión Calificada (Qualified Consideration).

5.- Que el Banco/Tenedor y el Inversionista han recibido todas las autorizaciones necesarias para el intercambio de los Bonos y para la realización del Proyecto Específico, respectivamente.

6.- Que las partes del presente han manifestado conocer el contenido del Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, así como las estipulaciones relativas del Paquete Financiero, y que por ese motivo los términos, las condiciones y los plazos ahí fijados son de su absoluto conocimiento.

Por lo anterior, las partes convienen al tenor de las siguientes disposiciones y cláusulas:

#### I. DEFINICIONES

A menos que se establezca de otra manera en el presente, los términos que aparezcan en mayúscula definidos en los Convenios del Paquete Financiero y a los que se hace referencia más adelante, se usarán en este Convenio tal como se definen en los mismos. Asimismo, los términos que aparecen a continuación tendrán el siguiente significado.

"Agente Fiscal" o "Agente de Cierre" cuando así proceda significa Citibank, N.A., tal y como se define en el Convenio de Intercambio de Bonos a Descuento y a la Par.

"Agente Pagador" significa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actuando en su capacidad de Agente Pagador de Nacional Financiera, S.N.C.

"Autorizaciones del Gobierno Mexicano" significan las aprobaciones necesarias para llevar a cabo las transacciones previstas bajo este Convenio, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante Oficios No. 305.1.168 del 23 de febrero de 1996 y No. 305.1.755 del 3 de abril de 1997, que se adjunta al presente como Anexo "A", y que no estará sujeto a variación en sus términos y condiciones, salvo que la misma entidad que autorizó inicialmente determine lo contrario mediante la expedición del oficio modificatorio correspondiente.

"Aviso de Intercambio" (Exchange Notice) significa el documento a ser firmado por separado por el Banco/Tenedor y el Adquirente, bajo los Términos de la Cláusula 5 y adjunto al presente como Anexo "B".

"Bonos" significa Bonos a Descuento (Discount Bonds) y/o Bonos a la Par (Par Bonds).

**\*Cedel\*** significa Centrale de Livrasion de Valeurs Mobilieres, S.A.

**\*Certificado de Conversión Calificada\*** significa el documento expedido por el Adquirente, el cual otorga a su titular el derecho a desembolsar el Depósito para realizar el Proyecto Especifico.

**\*Conversión Calificada\*** (Qualified Consideration) significa lo establecido en la Parte 4(C) de los Términos y Condiciones de los Bonos.

**\*Depósito\*** significa para cada Fecha de Intercambio, la transferencia de fondos a la cuenta que el inversionista designe y mantenga a nombre de la institución, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Primera Inciso (b) del presente, y a su vez, los rendimientos de dichos fondos que formarán parte del capital que se aplicará para financiar el Proyecto Especifico.

**\*Día Hábil\*** significa un día distinto del sábado, domingo u otros días en que los bancos estén autorizados u obligados a cerrar, tanto en la Ciudad de México como en Nueva York, N.Y.

**\*Euroclear\*** significa Euro-clear Clearance System.

**\*Fecha de Intercambio\*** significa cada fecha en la que se lleve a cabo un intercambio de Bonos por Conversión Calificada la cual será determinada por el Agente Pagador y notificada conjuntamente por el Adquirente y por el Banco/Tenedor a Cedel, Euroclear o el Agente Fiscal, según corresponda, mediante un Aviso de Intercambio, en las condiciones especificadas en la Cláusula Primera y Quinta del presente, previo cumplimiento de las condiciones establecidas en la Cláusula Segunda. El Intercambio tendrá lugar en la Tesorería de la Federación, Ciudad de México, pudiendo las partes fijar otro lugar de común acuerdo.

**\*Moneda de los Bonos\*** significa la divisa (o divisas) en la cual están denominados los Bonos en la Fecha de Intercambio.

**\*Monto de Bonos Autorizado\*** significa E.U.A.\$5,000,000.00 (Tres Millones de Dólares de los Estados Unidos de América) valor nominal, de Bonos a Descuento y/o a la Par. Estos Bonos serán objeto de intercambio de conformidad con el presente contrato.

**\*Monto de Pago en Dólares\*** significa la cantidad especificada como tal en un aviso enviado por el Banco/Tenedor al Inversionista y que será pagada al Banco/Tenedor de acuerdo con las disposiciones pactadas entre éste y el Inversionista.

"Monto de Pago en Pesos" significa que el gobierno de México a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pagará los bonos de su deuda, ya sean en bonos de descuento o bonos a la par a un precio de canje no mayor a 20 puntos porcentuales sobre el precio de los bonos comprados por el beneficiario del SWAP. Para ello se requerirá de la comprobación del precio de compra.

"Obligaciones de Pago bajo la Legislación Mexicana" significan aquellas comisiones, derechos e impuestos contemplados en la Ley Federal de Derechos y en su caso, la Ley del Impuesto sobre la Renta y que deben ser pagados en los términos de dichos ordenamientos por el Banco/Tenedor, y el Inversionista, tomando en cuenta lo establecido en la Cláusula Segunda Inciso (h) del presente.

"Paquete Financiero" (1989-1992 Financing Package for Mexico) significa, conjunta o separadamente, los siguientes documentos: (1) el Convenio de Intercambio de Bonos a Descuento y a la Par (Discount and Par Bond Exchange Agreement) así como los Documentos de Bono (Bond Documents) definidos en el mismo Convenio; (2) el Convenio de Represtamo y Comercio Exterior (Onlending and Trade Credit Facility Agreement); (3) el Convenio de Subscripción de Bonos de Dinero Nuevo y los Documentos de Bono (New Money Bond Subscription Agreement); (4) el Convenio de Crédito 1989-1992 (1989-1992 Credit Agreement); (5) los Convenios Combinados de Reestructuración Multi-Anual (Combined MYFRAS); (6) el Convenio Combinado del Antiguo Dinero Nuevo (Combined Old New Money Agreement and Bond Documents); (7) el Convenio de las Facilidades 2 y 3 Combinadas (Combined Facilities 2 and 3 Agreement); y (8) la Enmienda de 1990 (1990 Amendment), todos ellos fechados y suscritos el 4 de febrero de 1990, por los Estados Unidos Mexicanos, los obligados del Sector Público Mexicano y la Comunidad Bancaria Internacional, en el entendido de que dichos Convenios pueden ser enmendados, modificados o adicionados cuando así se requiera bajo las condiciones fijadas en los mismos.

"Período de Intercambio" significa de la fecha de firma del presente hasta de 1998 en la cual se llevará a cabo el último intercambio de Bonos para constituir el Depósito y financiar el Proyecto Específico. El programa de conversiones y desembolsos contenido en el Anexo "C-1" del presente, estará elaborado con estricto apego a lo asentado en esta definición.

"Proyecto Específico" significa las inversiones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo las Autorizaciones del Gobierno Mexicano. La Cláusula Cuarta del presente Convenio contiene una explicación global de la inversión a realizarse, misma que se expresa de manera detallada en el Anexo "C" del presente.

"Valor Equivalente en Dólares E.U.A." significa el valor en dólares americanos equivalente al Monto de Pago en Pesos en cada Fecha de Intercambio, y que se tomará como referencia en cada disposición contra el Depósito, el tipo de cambio será el que determine para dicho efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## II. CLAUSULAS

### PRIMERA. Disposiciones Generales para la Fecha de Intercambio.

- (a) Sujeto a los términos y condiciones del presente, el Banco/Tenedor, en base al acuerdo que por separado suscriba con el Inversionista, conviene en transmitir a éste los derechos derivados de los Bonos a ser intercambiados en cada Fecha de Intercambio. El Banco/Tenedor conviene, por cuenta del Inversionista, en transmitir los Bonos al Adquirente, simultáneamente a la entrega por parte del Agente Pagador del Monto de Pago en Pesos en favor del Inversionista en cada Fecha de Intercambio, en su caso, que formalice la Conversión Calificada (Qualified Consideration) objeto del presente Convenio. Para efectos de la Fecha de Intercambio, el Banco/Tenedor y el Adquirente por separado enviarán el Aviso de Intercambio en el plazo y con las especificaciones previstas en la Cláusula Quinta del presente.
- (b) Mediante la presentación por parte del Banco/Tenedor del Aviso de Intercambio, el Adquirente, si no existiere inconveniente y previa revisión de los Documentos del Bono presentados con oportunidad por el Banco/Tenedor, enviará simultáneamente con éste el citado Aviso de Intercambio a Cedel, Euroclear o el Agente Fiscal, según corresponda, y acuerda pagar por medio del Agente Pagador al titular del Certificado de Conversión Calificada el Monto de Pago en Pesos en la Fecha de Intercambio. Tratándose de intercambio de Bonos emitidos en forma definitiva deberán presentarse al Adquirente, el original del Bono junto con la documentación que solicite el Agente Pagador. El Agente Pagador efectuará dicho pago para constituir el Depósito con fecha valor del mismo día, o por cualquier otro medio convenido por el Agente Pagador y el Inversionista. El Depósito será respaldado por un recibo oficial entregado por la Tesorería de la Federación que especificará el Monto del Pago en Pesos y su Valor Equivalente en Dólares E.U.A. El Inversionista podrá hacer disposiciones de dicho Depósito de conformidad con el programa de desembolsos

conteniendo en el Anexo "C-1" que detalla la inversión a realizarse en el Proyecto Especifico.

- (c) Al recibo del Monto de Pago en Pesos el Inversionista tendrá la obligación de iniciar el Proyecto Especifico y por lo tanto de llevar a cabo la Conversión Calificada.
- (d) Una vez llevado a cabo el intercambio de Bonos por Conversión Calificada, el Banco/Tenedor conviene en que todos los derechos derivados de los Bonos intercambiados por Conversión Calificada en la Fecha de Intercambio al amparo del presente, habrán sido transmitidos al Adquirente. Asimismo, el Inversionista conviene en que toda responsabilidad del Banco/Tenedor con respecto a la participación en dichos Bonos se entenderá extinguida con excepción de cualquier obligación a su cargo que pudiera derivarse posteriormente como consecuencia de la firma del presente Convenio.

El Agente Pagador verificará que el tipo de Conversión Calificada llevada a cabo por el Inversionista cumpla con los requisitos fijados para la misma en el Convenio de Intercambio de Bonos a Descuento y a la Par y que los Bonos a ser intercambiados hayan sido depositados en la cuenta que el Adquirente lleva con Cedel.

SEGUNDA. - Condiciones Precedentes a la Fecha de Intercambio. Con el fin de llevar a cabo el o los intercambios previstos para la realización del Proyecto Especifico, las partes del presente estarán sujetas al cumplimiento de las siguientes condiciones:

- (a) Este Convenio habrá sido debidamente aprobado y suscrito por cada una de las partes firmantes, quienes han acreditado debidamente su capacidad legal.
- (b) Todas las Autorizaciones del Gobierno Mexicano para la ejecución de este Convenio habrán sido obtenidas y estarán en vigor y con plena efectividad. Las obligaciones establecidas en cada una de las Autorizaciones mencionadas, que deban ser cumplidas con anterioridad a cada Fecha de Intercambio, serán llevadas a cabo con estricto apego a lo señalado en los oficios respectivos, debiendo los interesados comprobar fehacientemente el cumplimiento de las mismas.
- (c) El Inversionista conviene en que la Conversión Calificada a realizarse en cada Fecha de Intercambio, deberá tener la calidad que le confiere el Paquete Financiero, así como cumplir con los lineamientos del Proyecto Especifico.



- (d) El Inversionista habrá entregado al Agente Pagador para su aprobación, el Anexo "C-1" del presente Convenio, donde se detalla el programa de desembolsos para el Proyecto Especifico.
- (e) El Inversionista habrá manifestado su acuerdo a los términos y condiciones del Aviso de Intercambio correspondiente.
- (f) El Agente Pagador habrá recibido por lo menos 10 días naturales anteriores a la Fecha de Intercambio, el Aviso de Intercambio enviado por el Adquirente y el Banco/Tenedor a Cedel, Euroclear o el Agente Fiscal, según corresponda. Tratándose de Bonos definitivos, el Adquirente deberá haber recibido el original de los Bonos y la documentación correspondiente.
- (g) El Banco/Tenedor habrá manifestado que es el poseedor único y legítimo de los Bonos que serán intercambiados al amparo del presente, mediante el Anexo "D", que lo acredita como tal, de acuerdo al Paquete Financiero.
- (h) En caso de existir alguna obligación por parte del Banco/Tenedor y el Inversionista, relativo a las comisiones, derechos y tratamiento fiscal derivados de la utilización del Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, las partes citadas manifiestan, por el acto de suscribir este Convenio, haber cumplido con dichas obligaciones, adjuntando al presente la evidencia de los pagos correspondientes mediante el Anexo "E". Si debido a que el ordenamiento legal que determina la obligación de pago pudiera rebasar al de la fecha de firma del presente Convenio, la parte obligada a dicho pago o el responsable solidario, en su caso, asumen toda la responsabilidad de enterarlo en la cantidad y el plazo previstos por la ley de la materia, así como de entregar al Agente Pagador copia del comprobante de pago respectivo, inmediatamente después de que se haga exigible la obligación.

Para los efectos del presente inciso y de acuerdo al Punto 14 de las Reglas para la Subasta de Derechos bajo el programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, se consideran obligaciones de Pago: (1) El 2.5 al millar de la deuda convertible en los términos de los artículos 53 D. y/o 72 Fracción IX de la Ley Federal de Derechos; el inversionista manifiesta haber realizado el pago del 2.5 al millar a que se refiere este párrafo con anterioridad a la firma de este instrumento y (2) En su caso, el pago del impuesto con fundamento en el Artículo 151-A de la Ley del

Impuesto sobre la Renta por concepto de ganancia de capital derivada del Intercambio (o Intercambios) objeto del presente Convenio.

La enumeración anterior se hace sin perjuicio de la aplicación de cualquier otro pago que por disposición legal o administrativa deba hacerse con cargo a las partes citadas en este inciso.

TERCERA. Causas de Rescisión del presente Contrato. Los derechos y obligaciones de las partes se darán por terminados cuando se presente alguno de los siguientes casos: (1) por acuerdo de las partes establecido por escrito; (2) por vencimiento del Período de Intercambio; (3) por notificación unilateral y por escrito de cualquiera de las partes en donde se asiente la decisión fundamentada y justificada a juicio del Agente Pagador, de no continuar con la transacción objeto del presente, haciéndose responsable la parte interesada de todas las consecuencias legales y costos derivados de su decisión; (4) por encubrimiento, mala fe o falsedad de alguna de las partes en los actos o documentos relacionados con el presente, y que constituyan, a criterio del Agente Pagador, una causa relevante para dejar sin efectos todas o parte de las disposiciones de este Convenio. El gobierno Federal se reserva la facultad de cancelar el programa cuando lo considere pertinente o bien cuando se hayan cumplido los objetivos de su instrumentación.

CUARTA. Proyecto Específico Objeto de la Inversión. El Monto de Pago en Pesos recibido por el inversionista en los términos y condiciones fijados por el presente, serán utilizados de manera estricta y obligatoria para los programas aprobados de la institución, tal y como se especifica en forma detallada en el Anexo "C" de este Convenio. EL programa de desembolsos que se efectuará constituye una obligación y un compromiso irrevocables por parte del Inversionista, quien tendrá que solicitar por escrito al Agente Pagador cualquier propuesta para variar las cifras y las fechas contempladas en el Anexo "C-1" del presente Convenio. En este caso, el escrito deberá contener los cambios solicitados así como los motivos de carácter financiero y/o legal que los han propiciado. El Anexo "C-1" del presente seguirá teniendo total vigencia y efectividad mientras el Agente Pagador no emita un oficio aprobatorio sobre un nuevo programa de desembolsos, el cual, contando ya con la autorización correspondiente, será presentado formalmente por el Inversionista para substituir el vigente hasta ese momento. Los desembolsos que se hagan contra el Depósito para el desarrollo del Proyecto Específico serán previamente autorizados por el Agente Pagador, para lo cual éste y la Tesorería de la Federación establecerán el mecanismo de desembolso que estimen adecuado para garantizar la correcta y oportuna utilización de los recursos.

**QUINTA. Aviso de Intercambio.** El Banco/Tenedor y el Adquirente notificarán por escrito a Cedel, Euroclear, o el Agente Fiscal, según corresponda, por lo menos 10 (diez) días naturales anteriores a la Fecha de Intercambio, sobre el detalle de los Bonos a ser intercambiados por Conversión Calificada, así como todas las especificaciones requeridas en el citado Aviso de intercambio, cuyo formato se incluye en el presente Anexo "B".

**SEXTA. Devolución de Pagos en Exceso.** El Banco/Tenedor estará obligado a devolver los montos pagados en exceso por cualquier motivo, incluyendo los intereses que por error pudiera recibir en el futuro por parte del Agente Fiscal cuando éste actúe por cuenta del Agente Pagador, una vez recomprado el monto de principal de los Bonos de conformidad con el presente convenio. La obligación anterior consistirá, en todos los casos, en la devolución inmediata de los montos recibidos en exceso y estableciéndose un costo financiero a cargo del Banco/Tenedor por cada día transcurrido, que será determinado por el Agente Pagador tomando en cuenta las tasas de mercado vigentes en el momento de surgir la obligación. El reembolso en favor del Agente Pagador se efectuará con el monto, lugar y forma que éste fija para tal efecto.

**SÉPTIMA. Riesgo Cambiario.** Cada una de las partes declara que ha tomado su propia decisión para celebrar el presente Convenio, con los consecuentes derechos y obligaciones que de ello se derivan. El Agente Pagador y el Inversionista, correrán con el riesgo cambiario derivado del Depósito (o los Depósitos) a constituirse en la Tesorería de la Federación, y de manera especial con el Valor Equivalente en Dólares E.U.A.

**OCTAVA. Gastos y Costos.** A menos que se establezca de otra manera en el presente Convenio o en un documento por separado suscrito por todas las partes, los gastos y costos incurridos en relación con este Convenio serán sufragados por la parte que incurra en dichos gastos y costos. En el entendido de que dichos gastos y costas deberán ser razonables y documentados.

**NOVENA. Enmiendas.** Cualquier disposición del presente Convenio podrá ser modificada, adicionada o derogada si en cualquiera de los casos la correspondiente enmienda se efectúa por escrito y es firmada por todas las partes.

**DECIMA. Cesiones.** Las partes no podrán ceder o transferir total o parcialmente, sus derechos y obligaciones bajo este Convenio, a menos que la cesión o transferencia se documente

por escrito mediante la celebración de un convenio firmado por todas las partes del presente.

**DECIMA PRIMERA. Notificaciones.** Todos los avisos y comunicaciones a ser enviados de conformidad con este Convenio, y salvo especificación en contrario, se efectuarán por escrito mediante télex, telegrama, telefax, cable, correo o en propia mano, entregados a cada una de las partes en los domicilios que aparecen a continuación:

**Dirección del Adquirente:**

NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.  
Insurgentes Sur Núm. 1971  
Torre Norte - Piso 6º  
01020 México, D.F.

**Dirección del Agente Pagador:**

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
Insurgentes Sur 826 1er. Piso  
Col. del Valle  
México, D.F. 03100

**Dirección del Banco/Tenedor:**

**Dirección del inversionista:**

**DECIMA SEGUNDA. Ley Aplicable.** Este Convenio se regirá y será interpretado de conformidad con las leyes de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante lo anterior, las disposiciones del Paquete Financiero que sean aplicables al presente tendrán toda la fuerza legal que el derecho mexicano les confiere.

**DECIMA TERCERA. Jurisdicción.** Las partes del presente se someten a la jurisdicción de los tribunales del Distrito Federal en México, para promover cualquier proceso legal o juicio relacionados con controversias surgidas de la firma e instrumentación del presente. En consecuencia, cada una de las partes renuncia de manera irrevocable, hasta el límite legalmente permitido, a la invocación de los tribunales que por razón de su domicilio o residencia pudieran corresponderles.

DECIMA CUARTA. Ejemplares. Este convenio se suscribe de manera autógrafa en cinco tantos, cada uno teniendo la calidad de original. El convenio podrá ser traducido al idioma inglés por persona autorizada cuando así se requiera, en la inteligencia de que en caso de interpretación prevalecerá la versión en español. Los Anexos al mismo constituyen parte integral del documento, por lo que obligan a las partes con la misma fuerza legal que se le confiere al presente convenio.

De conformidad con lo establecido al tenor de las Cláusulas que anteceden, a continuación, las partes suscriben este Convenio mediante los apoderados que conforme a derecho han sido autorizados para tal efecto.

**NACIONAL FINANCIERA, S.N.C.**  
**El Adquirente**

---

**Nombre: Lic. Roberto Casillas C.M.**  
**Cargo: Director Internacional**

**LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**  
**El Agente Pagador**

---

**Nombre:**  
**Cargo: Director de Deuda Pública**

**NOMBRE DE LA INSTITUCION**  
**El Inversionista**

---

**Nombre:**  
**Cargo: Representante**

**NOMBRE DEL BANCO**  
**Banco/Tenedor**

---

**Nombre:**  
**Cargo:**

ANEXO "A"

Autorizaciones del Gobierno Mexicano

Aviso de Intercambio  
(Exchange Notice)

ANEXO "D"

Documentos que acreditan al Banco/Tenedor como  
único poseedor de los Títulos



Descripción detallada del Proyecto Especifico  
y de la Inversión a realizarse bajo el mismo.

El destino de los fondos provenientes de esta operación  
serán utilizados para:

Programa de Conversiones

Fecha de Conversiones

Obligaciones de Pago  
de conformidad con el Punto 14 de las Reglas  
Y con cualquier otra disposición legal aplicable

**EJEMPLO DE OPERACION DE CIERRE**

**SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA**

**OFICIO NÚM. 305.1-**

**ASUNTO.- Operación del Programa de Intercambio de Deuda  
Pública para Apoyar Proyectos Educativos,  
Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social.**

**México, D.F., a 6 de mayo de 1997.**

**TESORERO DE LA FEDERACIÓN.  
P R E S E N T E**

De conformidad con las reglas del Programa de Intercambio de Deuda Pública para Apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, y con base en lo especificado en las cláusulas 5.11 y 4(c) de los Contratos del Paquete Financiero 1989-1992 suscritos el 4 de febrero de 1990 por el Gobierno Federal y la Comunidad Financiera Internacional, nos permitimos hacer de su conocimiento las características y condiciones de la operación que se describe:

**1.- NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN:**

**2.- GIRO DE LA INSTITUCIÓN:**

**3.- OFICIOS DE AUTORIZACIÓN NÚMEROS:**

**4.- FECHA DE FIRMA DEL ACUERDO DE CAPITALI-  
ZACIÓN Y RECOMPRA DE DEUDA:**

**SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA**

**OFICIO NÚM. 305.1-**

**Hoja No. 2.**

**5.- DESTINO DE LA INVERSIÓN:**

**6.- MONTO NOMINAL AUTORIZADO:**

**MONTO:**

**MONEDA:**

**7.- CIERRES REALIZADOS:**

**8.- DESCRIPCIÓN DE LA RECOMPRA:**

**INTERCAMBIO POR: QUALIFIED CONSIDERATION.**

**FECHA:**

**MONTO:**

**DIVISA:**

**9.- DEUDA A SER INTERCAMBIADA:**

**10.- DESCUENTO APLICABLE:**

**11.- INSTRUCCIONES DE PAGO:**

**1.- MONTO NETO UNA VEZ APLICADO EL DESCUENTO:**

**2.-ABONAR A FAVOR DE (...) INTERESES POR MARCOS  
ALEMANES DE (...) DEVENGADOS EN EL PERÍODO  
COMPRENDIDO DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1996 AL 14  
DE MAYO DE 1997.**

**SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA**

**OFICIO NÚM. 305.1-**

**Hoja No. 3**

**3.- EFECTUAR PAGO POR EL EQUIVALENTE EN PESOS DEL MONTO TOTAL QUE RESULTE DE LA OPERACIÓN MEDIANTE TRANSFERENCIA BANCARIA A LA CUENTA NO. (...) QUE BANCO NACIONAL DE MÉXICO, S.A. TIENE CON EL BANCO DE MÉXICO PARA POSTERIOR ABONO AL FIDEICOMISO NO. (...) QUE (...) TIENE CONSTITUIDO CON BANCO NACIONAL DE MÉXICO, S.A.**

**12.- TIPO DE CAMBIO APLICABLE:**

**PROMEDIO LIBRE INTERBANCARIO QUE COTICE EL BANCO DE MÉXICO 48 HORAS ANTES DE LA FECHA DE CIERRE.**

**13.- DEUDOR DEL SECTOR PÚBLICO:**

**GOBIERNO FEDERAL**

**14.- BANCO ACREDITANTE:**

**15.- AGENTE FISCAL:**

**CITIBANK, N.A.**

**16.- MONTO PAGADO POR LA INSTITUCIÓN CAPITALIZADA POR CONCEPTO DE DERECHOS (ART. 72 FRACCIÓN XVI Y 53-D DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS) PARA LA UTILIZACIÓN DEL ESQUEMA DE SUSTITUCIÓN DE DEUDA PÚBLICA Y TIPO DE CAMBIO QUE SE APLICÓ PARA REALIZAR DICHO PAGO:**

**PAGO EFECTUADO EL 13 DE NOVIEMBRE DE 1996.**

**SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO  
DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA**

**OFICIO NÚM. 305.1-**

**Hoja No. 4**

**17.- TASA APLICABLE Y MONTO DEL IMPUESTO  
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 151-A  
DE LA LEY DEL ISR:**

**NO LE ES APLICABLE.**

**18.- ANEXOS:**

**TELEFAX IDENTIFICANDO EL CRÉDITO A RE-  
COMPRAR Y CARTA DE INSTRUCCIONES.**

**Quedo a sus órdenes para cualquier aclaración que considere  
pertinente.**

**A T E N T A M E N T E  
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.  
EL DIRECTOR DE DEUDA PÚBLICA,**



**SUBSECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE CRÉDITO PÚBLICO**  
**DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA**  
**OFICIO NUM. 305.1-**

México, D.F., a 6 de mayo de 1997.

**SUBTESORERO DE OPERACIÓN**  
**TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN**  
**PRESENTE**

De la manera más atenta, nos permitimos solicitar a usted, se sirva girar instrucciones a fin de efectuar la siguiente operación, de conformidad con el Programa de Intercambio de Deuda Pública para apoyar Proyectos Educativos, Ecológicos, Agropecuarios y de Asistencia Social, establecido por el Gobierno Federal.

- A) APERTURA DE DEPÓSITO ( )  
B) CIERRE Y DESEMBOLSO ( X )

A) Nombre de la institución.  
Fecha de Recompra.  
Monto Nominal a Recomprar.

B) Recibos Oficiales a afectar.

Fecha.

Beneficiario:

Monto Original  
Fecha de Pago:

Afectar capital ( )  
Intereses ( )  
Desliz Cambiario ( )

Efectuar pago por cuenta del Beneficiario a:

NOMBRE	EQUIVALENTE EN MONEDA NACIONAL DE:	N° DE CUENTA	BANCO/SUCURSAL
--------	--	--------------	----------------

MARCOS ALEMANES

QUE BANAMEX TIENE  
EN BANCO DE MÉXICO  
PARA POSTERIOR ABONO  
AL FIDEICOMISO  
NÚM.

**A T E N T A M E N T E**  
**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN**  
**EL DIRECTOR DE DEUDA PÚBLICA**