

Deuda, desarrollo local y economía social



Silvina Lais Puzino

Licenciada y Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (Argentina).
Especialista de Argentina para el OIBESCOOP

RESUMEN

Se analiza cómo la promoción de la Economía social o sus entidades (cooperativas, cajas de crédito, organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, fundaciones, asociaciones y mutuales) en países altamente endeudados de América latina puede ser generada a partir de la implementación de los Canjes de Deuda externa por Desarrollo local o por Medio Ambiente, asociada a un rol participativo de la Sociedad civil –local e internacional- en el marco de la Cooperación al desarrollo.

Estos países suelen presentar un limitado impulso estatal y frecuentes restricciones acerca de las actividades democráticas y participativas del Tercer Sector y las cooperativas. Ello ocurre debido a las condiciones de crisis financieras y políticas a las que han sido expuestos, los ajustes estructurales y las privatizaciones que han fijado estructuras de autoridad netamente capitalistas.

PALABRAS CLAVE: Deuda externa, Desarrollo local, Canjes, Cooperación internacional, Subdesarrollo, ONG.

CLAVES ECONLIT: F340, F350, H750, I380, L310, O190.

Dette, développement local et économie sociale

RÉSUMÉ : Cet article analyse la façon dont la promotion de l'économie sociale ou de ses acteurs (coopératives, caisses de crédit, organisations non gouvernementales et sans but lucratif, fondations, associations et mutuelles), dans les pays fortement endettés d'Amérique latine, peut être favorisée grâce à la mise en place de l'échange de la dette extérieure par le développement local ou environnemental, associée à un rôle participatif de la société civile – locale et internationale - dans le cadre de la coopération au développement.

Ces pays sont généralement caractérisés par une impulsion limitée du gouvernement, et des restrictions fréquentes des activités démocratiques et participatives du secteur tertiaire et des coopératives. Ceci est dû aux conditions de crises financière et politique auxquelles ils ont été exposés, aux ajustements structurels et aux privatisations qui ont consolidé des organisations d'autorité clairement capitalistes.

MOTS CLÉ : Dette extérieure, développement local, échanges, coopération internationale, sous-développement, ONG.

Debt, local development and social economy

ABSTRACT: We analyse ways in which it is possible to promote the Social Economy or its organisations (cooperatives, credit banks, non-governmental and non-profit organisations, foundations and friendly societies) in South American countries with large debts by implementing foreign Debt Swaps for Local Development or the Environment, associated with a participative role of Civil Society -local and international- within the framework of Cooperation for development.

There tends to be limited impetus from the state in these countries, with frequent restrictions on the democratic and participative activities of the Third Sector and cooperatives. This is due to the financial and political crises they have undergone, as well as structural changes and privatisations established by entirely capitalist authorities.

KEY WORDS: Foreign debt, Local development, Debt swaps, International cooperation, Underdevelopment, NGO.

1.- La situación de los países altamente endeudados de la región latinoamericana

Los últimos cincuenta años de América Latina han sido marcados por el elevado endeudamiento externo. Este problema, lejos de ser resuelto, compromete un desarrollo económicamente viable, socialmente equitativo y ambientalmente sostenible de las naciones en el presente y en el futuro, impidiendo muchas veces la cobertura de las necesidades básicas. Los pagos de los montos principales y sus respectivos intereses suelen convertirse en una carga compleja de sobrellevar para países periféricos, generando problemas de insolvencia e iliquidez.

Estas deudas de difícil manejo no solamente son producto de préstamos tomados para la realización de programas sociales o de infraestructura¹, sino que también pueden surgir como consecuencia de acuerdos fraudulentos de gobiernos (democráticos o de facto) o de enriquecimiento ilícito de distintas elites locales.

La sobreoferta de préstamos por parte de los bancos matrices a nivel internacional (que llevó a la Crisis de la deuda latinoamericana en los años ochenta), y el movimiento especulativo en torno a la toma de bonos de países con mayor grado de inestabilidad, son factores que también aportan a la gravedad del problema.

Las políticas de reestructuraciones o reprogramaciones de deuda suelen elevar el monto adeudado al prolongar el plazo de los vencimientos con mayores tasas de interés. Estos pagos pueden adquirir tal magnitud que en circunstancias es necesario solicitar más crédito para poder afrontarlos. Estas causas, junto a un manejo usurario del dinero, hacen que porciones de las deudas externas registradas puedan considerarse “espurias” y no representen la realidad de los gastos y beneficios sociales originarios.

En este contexto, el funcionamiento de la Economía Social que, según Michel Rocard, es “única en su capacidad de combinar la producción de bienes y servicios de utilidad social con la creación de empleo, el desarrollo local y la lucha contra la exclusión social (Puzino, 2005:34)”, puede verse afectado por el escaso impulso estatal, y limitadas nociones y la deficiente capacitación recibida por las sociedades latinoamericanas.

Las restricciones que se presentan son legales, burocráticas y funcionales, obstaculizando el normal desarrollo de las entidades e instituciones, y favoreciendo el auge de una economía estrictamente capitalista.

1.- El dinero destinado a fines socialmente constructivos muchas veces no ha llegado a sus objetivos originales debido a la burocracia y corrupción local, junto al problema de los intereses que pueden presentarse como descontados en gran porcentaje del monto nominal al recibir la cantidad de dinero previamente acordada.

Por ejemplo, el ex diputado socialista Héctor Polino continúa su labor desde hace años, mediante la sanción y seguimiento de la ley 25.782, por la reactivación de las Cajas de Crédito en Argentina, que responden a las necesidades de acceso al crédito de los sectores populares marginados del circuito bancario. Algo similar ha ocurrido con la necesidad de la implementación de una nueva ley de Radiodifusión, dado que la actual rige desde la última dictadura militar argentina.

Dentro de este mismo entorno, frecuentemente desfavorable, hay una distinción teórica que en la práctica puede diluirse. Es aquella relativa a la exclusión de las cooperativas de lo que se llama "Tercer Sector", pues sostiene que el sistema cooperativo se basa en la distribución de excedentes entre sus beneficiarios, mientras que en el TS rige el Principio de No Distribución de Beneficios (Monzón, 2006:54-56). La percepción social e institucional que se tiene de ambos fenómenos en los países periféricos suele ser integradora, tomándolos como parte de una misma entidad. Además, pueden ser vistos con una menor urgencia e importancia en relación a otro tipo de prácticas capitalistas.

Elo ocurre en mayor parte debido a las condiciones de crisis financieras y políticas a las que estos países han sido expuestos, los ajustes estructurales y las privatizaciones planificadas por intereses externos y de gran peso económico que, en unión a las elites locales, han fijado estructuras de autoridad antidemocráticas, verticales y centradas en el provecho económico de una mínima porción de sus participantes.

Por ende, la esfera del reconocimiento institucional e internacional (en lo referido a su significado, características y representatividad), puede nombrarse como uno de los grandes problemas de la Economía Social. "La ONU, la OIT, MERCOSUR, las Cumbres Iberoamericanas, todos se han pronunciado pero la capacidad de influencia e interlocución sigue siendo muy limitada para las cooperativas y la Economía Social en general... Hay un gran desconocimiento de su realidad y de su identidad, cuando no un deliberado interés en favorecer su exclusión (Pérez de Uralde, 2006:92)".

A nivel discursivo, entonces, se ha avanzado mucho: los Estados europeos se han pronunciado reconociendo la importancia de la Economía solidaria, aunque no se obtengan siempre resultados visibles como producto de esas declaraciones.

Estas condiciones se acompañan con un desarrollo sustentable precario (Zen, 1985:948). El desarrollo económico (que suele tomarse solamente como crecimiento) debe ligarse al social y al ambiental para no comprometer la capacidad de las futuras generaciones. "Nos deberíamos acercar al desarrollo desde un punto de vista más humano y no dejarnos confundir por la magia de los fríos datos macroeconómicos. (Pérez de Uralde, 2006:88)"

En Latinoamérica no siempre funciona de este modo pues empresas extranjeras suelen ver la liberalidad en materia de impuestos y costos, estableciéndose y generando daños al medio ambiente y al normal funcionamiento de la economía local.

En consecuencia, las Metas del Milenio -con respecto a la situación de los países periféricos- aún están lejos de ser alcanzadas, sobre todo si esas metas no solamente incluyen las necesidades básicas y urgentes de la población, sino a toda la construcción de bases de producción, entrenamiento y solidaridad como pilares fundamentales para un desarrollo sostenible en el tiempo.

2.- Los Canjes de Deuda externa por Desarrollo y Medio Ambiente

Teniendo en cuenta lo expuesto previamente, se puede decir que aún persiste la búsqueda de acciones y soluciones al elevado endeudamiento, al subdesarrollo y a la precariedad de las actividades de la economía social. Una herramienta que puede tener consecuencias positivas para dichas problemáticas es la implementación de Canjes de deuda externa por desarrollo local, medio ambiente y economía social.

2.1.- Análisis del mecanismo

Un swap o canje es una transacción financiera en la que dos partes contractuales acuerdan intercambiar flujos monetarios en el tiempo con el objetivo de neutralizar las oscilaciones monetarias y de los tipos de interés.

La idea de fondo (Mukherjee, 1992) de la conversión de la deuda es que en lugar de continuar realizando los pagos sobre créditos externos en moneda extranjera, aquellos países que tengan dificultades en el pago, puedan encontrar otra forma de saldar las deudas que sea beneficioso tanto para ellos como para sus acreedores.

La crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta dio nacimiento a un número de mecanismos para reducir el margen de la deuda de los países altamente endeudados, entre los cuales se encuentran varios tipos de conversión de deuda.

El Swap de Deuda / Naturaleza

Este tipo fue creado en 1987 y consiste en retirar parte de la deuda de un país a cambio de su cooperación en materia de conservación de su propio ambiente. Estas conversiones han sido relativamente pequeñas en comparación con las conversiones por inversiones privadas. En el período comprendido entre 1987 y 1997 se ha eliminado un volumen de 133.11 millones de dólares de la deuda

externa de países del Tercer Mundo mediante conversiones que facilitaban fondos para proyectos de conservación de la naturaleza (Hamlin Timothy, 1989:1.075 ,1.087).

Por ejemplo, un grupo o institución conservacionista adquiere deuda en el mercado secundario con un fuerte descuento. Por este acuerdo, el Estado comprará la deuda de dicho grupo en moneda local (con una prima), pero aún por debajo del valor nominal de la obligación. Los grupos conservacionistas locales usarán dicho dinero para financiar la preservación de la tierra, los proyectos forestales y la educación en la conservación del medio ambiente.

El primer caso de swap deuda / naturaleza fue el de Conservation International que en 1987 canceló 650.000 dólares de la deuda externa boliviana (a un precio de 100.000 dólares) a cambio de la protección gubernamental de 3,7 millones de acres de zona selvática para lo que Bolivia destinaría una cantidad equivalente a 250.000 dólares. Hasta 1990 se habían realizado 14 permutas de esta clase en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Madagascar, Polonia, República Dominicana y Zambia. Han actuado como avalistas los gobiernos de Alemania y Holanda, así como la World Wildlife Fund y UNICEF.

En cuanto a su funcionamiento entonces, el canje de deuda por naturaleza no es un intento de proveer un retiro de la deuda a gran escala, o de solucionar la crisis de la deuda. Sin embargo, su impacto nominal en la situación del endeudamiento no implica errores: mejoran el manejo de los recursos naturales (Sarkar, Ebbs, 1992:653).

El Swap de Deuda / Desarrollo

El concepto de conversión de deuda por desarrollo se refiere a cualquier transacción financiera bajo la cual una ONG convierte deuda por demandas de dinero contra un país en desarrollo en fondos adicionales para sus programas locales. Un concepto que puede tomar forma bajo diferentes tipos de operaciones de conversión que sean destinados a fortalecer la situación de las comunidades locales.

Por lo general, se puede convertir cualquier deuda, siempre que se llegue a un acuerdo sobre las condiciones del trato entre el vendedor, el comprador y el deudor. Las deudas no quedan excluidas por su propio carácter, sólo se excluyen por decisión política, la mayoría de las veces del acreedor.

- Deuda Multilateral: La misma no se puede convertir, como tampoco se puede condonar. Esto no significa que las instituciones financieras multilaterales estén en contra de las conversiones en sí. Una y otra vez han expresado su apoyo moral a una “solución basada en el mercado” e incluso la agencia del Banco Mundial responsable de los créditos blandos ha facilitado sumas considerables para operaciones de recompra de deuda que algunas veces han estado asociadas con conversiones de deuda por inversión privada. ***La deuda que no quieren que se convierta es aquella de la cual son titulares.***

- Deuda comercial privada: Es la que se debe a bancos privados occidentales principalmente. Hay un amplio mercado secundario para estas deudas, que funciona más o menos de acuerdo con los principios del mercado. Los bancos, tan pronto como se dan cuenta de que la deuda de un país específico es difícilmente recuperable, pueden estar dispuestos a venderla por debajo de su valor nominal.

- Deuda bilateral oficial: Las oportunidades para convertir deuda oficial bilateral varían de un país a otro. Las regulaciones del Club de París establecen dos principios fundamentales:

- La ayuda oficial al desarrollo (AOD) se puede convertir y condonar sin ninguna limitación. Depende sólo de la voluntad que tengan los acreedores de hacerlo.
- Las conversiones de deuda no concesional, están reguladas por el marco inicialmente establecido por el Club de París en septiembre de 1990, y posteriormente modificado para los países de renta media baja altamente endeudados (SILMIC) y, a finales de 1991, para los países de renta baja altamente endeudados (SILIC). Estos términos de conversión dependían en gran medida de la categoría a la que pertenece el país deudor.

El proyecto debe constar con la aprobación de tres partes fundamentales del país deudor: el gobierno, el banco central y una ONG local que es la que recibirá los fondos, el manejo y la ejecución del proyecto bajo la supervisión de un Ministerio. Esta última tendrá, por ende, un papel central y contará con el apoyo de una ONG internacional.

El procedimiento básico es el siguiente:

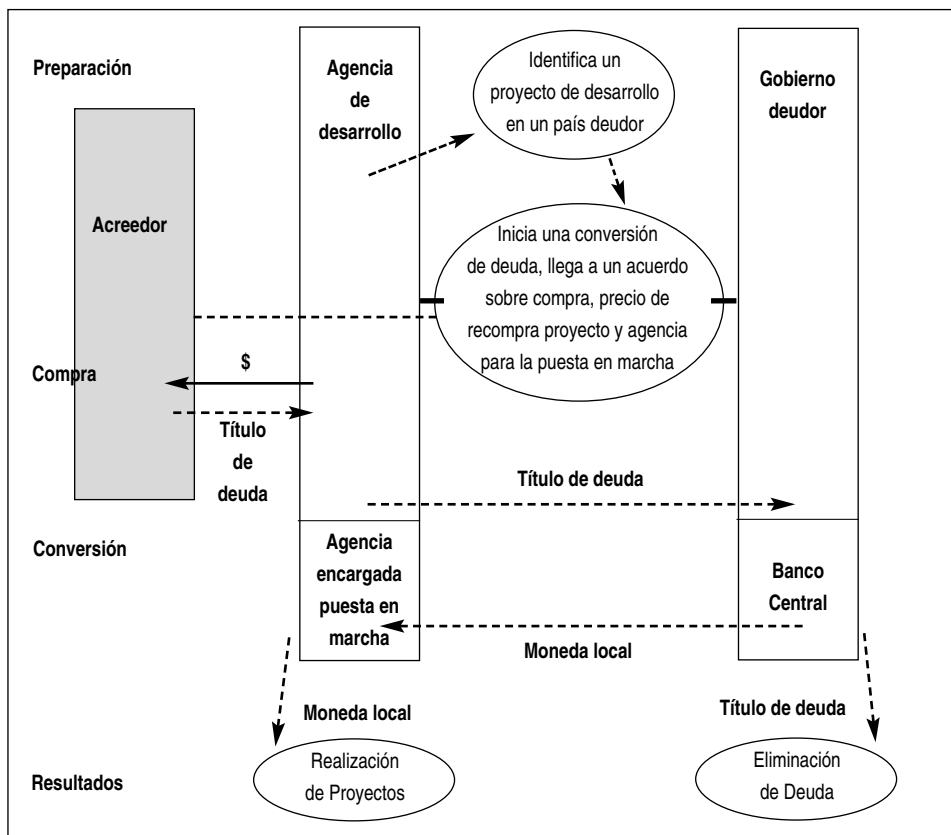
1. La ONG con fines de desarrollo o medio ambiente compra al acreedor, por ejemplo, un millón de dólares de deuda con descuento por \$200.000 (20% del valor nominal). Logra este descuento porque en el mercado secundario ya se consideraban irrecuperables algunas de las deudas contraídas por Estados muy endeudados, y al acreedor le resulta más conveniente obtener un cobro –aunque sea con descuento- a quedarse con un papel incobrable en su poder. Como resultado, el acreedor recibe por la deuda el precio del mercado.
2. El Gobierno deudor acuerda con la ONG, la compra del millón de dólares con descuento por \$300.000 en moneda local (a un 30% del valor nominal). Como resultado, el país elimina una deuda de un millón de dólares a cambio de un 30% de la misma, y atiende a su vez los objetivos relacionados a la situación social interna.
3. La ONG invierte los \$300.000 en moneda local en un proyecto de desarrollo en el país, aprobado por el gobierno. Como resultado, la ONG recibe \$100.000 a su favor, y un proyecto de desarrollo nacional gana una inversión de \$300.000. Posteriormente, la sociedad civil puede monitorear y guiar todo el programa del canje.

En América se han llevado a cabo varias experiencias de estas características en países tales como: México, Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Chile. Las ONGs o redes de organizaciones que son reconocidas internacionalmente como parte de estos canjes son:

- Intermón (miembro de Oxfam Internacional), formado por 11 ONG de desarrollo.
- La estadounidense Debt for Development Coalition.
- EURODAD (red de ONG europeas de 16 países en relación a la deuda).
- UICN (Unión Internacional para la conservación de la naturaleza).
- SCDO (Swiss Coalition of Development Organizations, que reúne a las 5 ONG más importantes).

Desde el punto de vista oficial, estos canjes también suelen recibir apoyo de UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y AID (la Agencia Internacional para el Desarrollo del Banco Mundial).

Gráfico 1. Modelo simplificado de una conversión de deuda por desarrollo (Tamarit, 2000: 27)



2.2.- La comparación con otros instrumentos

La elección de la herramienta de los Canjes, como potenciadora de las actividades de la Economía Social junto a un alivio de la deuda e impactos positivos en el desarrollo local y el medio ambiente, fue la resultante de la comparación con otros mecanismos aplicables a la cooperación financiera internacional. Se analizaron las Donaciones, las Condonaciones de deuda externa, los Préstamos Internacionales y las Reestructuraciones de deuda bajo el enfoque de distintos parámetros con la finalidad de evaluar cuál de estos mecanismos es más compatible con los objetivos del desarrollo.

I. Altruismo: este es un factor presente en las Donaciones y en las Condonaciones de Deuda, pero no se encuentra plenamente en los Préstamos ya que en éstos lo que rige es el “interés” a recibir por parte del acreedor (en los créditos blandos ocurre lo mismo, pero el porcentaje de liberalidad es mayor). En el caso de las Reestructuraciones de deuda, el acreedor también puede tener cierta benevolencia al acordar ingresar en esta iniciativa, pero a largo plazo puede llegar a tener mayores beneficios que si el país deudor entrara en “cesación de pagos”. Para los Canjes de Deuda por Desarrollo Local, el acreedor no se caracteriza por su benevolencia, ya que por lo general, también recibe un pago (aunque sea menor de lo normal, dado la venta del título en el mercado secundario, pero es de todos modos mayor a que el deudor se declare en quiebra y no salde su deuda). Sin embargo, en este caso, la acción altruista o integradora es encarnada por la ONG local y el Gobierno Deudor que aceptan realizar la iniciativa, destinando los pagos hacia el desarrollo local.

II. Volumen: puede decirse que las Donaciones han aumentado en el Siglo XX, al igual que las Condonaciones (sobre todo las llevadas a cabo por las Iniciativas del Banco Mundial y del FMI). Lo mismo ha ocurrido con los préstamos, ya que la multiplicidad de acreedores a nivel internacional ha crecido sobremedida. En cambio, las reestructuraciones (si lo fueron en la década de los 90) ya no son tan numerosas dada la dificultad de acuerdos entre todos los acreedores y los problemas financieros que traen aparejados. Los canjes, por su parte, si bien han sido aplicados y en muchos casos con éxito, aún son escasos en número pues suelen recibir oposición por parte de las Instituciones financieras Internacionales, sumado al desconocimiento general del mecanismo.

III. Balanza de Pagos: En relación a los pagos de deuda externa, las donaciones y condonaciones generan un alivio significativo; los préstamos son un pasivo importante; las reestructuraciones representan el envío del problema hacia el futuro pero con más peso (aunque brinden un alivio momentáneo); y los canjes significan el reemplazo de un pasivo del exterior hacia una inversión interna (a pesar de seguir afrontando los pagos). La balanza en este último caso queda con un descuento y es favorecedora a la población local, además de cambiarse divisas por moneda local.

IV. Emergencias: en estas situaciones, las donaciones son la preferencia al igual que las condonaciones. Los préstamos también pueden aceptarse pero es más difícil encontrar la oferta dado el mayor riesgo. Las reestructuraciones y los canjes son preferidos para una “post” situación, en casos en que el gobierno ya está en condición de volver a pagar.

V. Nivel de Imagen: en el caso del deudor, puede decirse que se incrementa si está en una posición estable como para recibir préstamos; disminuye si recibe muchas donaciones (porque se define internacionalmente como pobre –HIPC-); disminuye también si se reestructura la deuda porque significa que por el momento no se puede hacer frente a todas las obligaciones existentes; y aumenta con los canjes porque se nota que el Gobierno es conciente de las necesidades de su población. En esta ocasión, más que subir la visión financiera que el mundo tiene de él, mejora su imagen ante la Sociedad Civil local e internacional.

VI. Ilíquidez: las donaciones y las condonaciones dan aire a estas situaciones; los préstamos bien acordados son óptimos; los canjes no sirven porque el Gobierno debe tener capacidad de pago para poder entrar (aunque ayuda el pasaje de divisas a moneda local); y las reestructuraciones se utilizan para problemas de largo plazo.

VII. Insolvencia: las donaciones y condonaciones son siempre una fuente de ayuda; los préstamos no suelen recibirse en estas ocasiones; las reestructuraciones son óptimas; y los canjes –aunque no suelen aplicarse en un momento de insolvencia total- sirven para que el gobierno no deba afrontar futuras insolvencias, al aumentar las áreas de productividad a mediano y largo plazo.

VIII. Efectos Positivos: en torno a temas como el desarrollo y la pobreza. Las donaciones y condonaciones sirven, pero pueden quedar reducidas a un asistencialismo. Los préstamos pueden tener externalidades negativas en relación a estos temas, y las reestructuraciones colaboran demasiado con la situación. Los canjes son descriptos y recomendados como positivos e innovadores al tema en cuestión.

IX. Gasto Público: las donaciones no suelen ser muy significativas como para generar una reducción importante, pero sí lo son las condonaciones. Los préstamos hacen, a mediano y largo plazo, subir el gasto y en ocasiones, se destina gran parte de la economía nacional a los pagos y se dejan de lado las necesidades básicas bajo el lema de “Déficit Cero”. En el caso de las reestructuraciones, el gasto parece bajarse en el presente, pero seguramente será mayor en el futuro. Los canjes suelen brindar la oportunidad de bajar el gasto a largo plazo ya que pueden representar una buena inversión en áreas como la educación, la salud, la industria nacional y la economía social.

X. Tercer Sector: Tanto las ONG locales como la Sociedad Civil Internacional. Las donaciones y condonaciones pueden posibilitar su presencia porque en ocasiones acompañan la labor bilateral o multilateral oficial. En los préstamos y las reestructuraciones no tienen participación ya que son actos meramente financieros y acordados por el Gobierno. Los canjes abren la posibilidad de trabajo e ingreso de estas organizaciones, y son impulsores aún de grandes movimientos para las comunidades locales, y también puntos focales de conexión internacional.

XI. Condicionales: las condonaciones, los préstamos y las reestructuraciones suelen involucrar planes dirigidos a los deudores que deben ser cumplidos para poder obtener el beneficio pro-

metido; los mismos incluyen ajustes estructurales, cambios políticos, cambios en el gasto público, modificaciones de las políticas comerciales, etc. Los canjes carecen de este problema ya que por lo general son un acuerdo definido por el Gobierno y la ONG competente.

XII. Intervención extranjera e impactos sobre la soberanía: en el caso de las condonaciones de deuda externa, hay mucha injerencia en la economía local por parte de los organismos internacionales propulsores de los ajustes estructurales. Lo mismo ocurre en el caso de los préstamos debido a las condicionalidades, junto a los derechos de los acreedores internacionales y a los contratos para las inversiones extranjeras directas (IED). Las reestructuraciones, por su parte, también suponen condicionalidades, ajustes y funcionamientos ligados al riesgo país, a diferencia de los canjes por desarrollo local, ya que los actores principales son el gobierno local junto a las ONG locales y competentes (aunque exista también un papel de consejero internacional). En este último mecanismo, además, el acreedor ya no posee más control sobre el deudor, porque su deuda ha sido pagada previamente a descuento en el mercado secundario.

XIII. Rol del Estado: en las donaciones, condonaciones, y préstamos, el Estado solamente puede cumplir la función de gestor del mecanismo; para las reestructuraciones, el gobierno tiene más protagonismo al proponer un esquema de organización de los pagos ante los acreedores; y en los canjes, el rol del Estado es activo al dedicarse a áreas de desarrollo e infraestructura local, pero a la vez compartido y aggiornado al trabajar conjuntamente con organizaciones de la Sociedad Civil ("partnership").

Dados todos estos puntos expuestos previamente, puede decirse que los canjes de deuda son la mejor opción entre estos cuatro mecanismos, aunque no la "ideal", ya que la misma no debería presentar ningún aspecto desfavorable. En cuanto al tema de la inflación, puede ser convertido desde una amenaza / debilidad hacia un punto positivo ante la posibilidad de plantear estos proyectos con una duración de 3 a 4 años. Por su parte, las Instituciones Financieras Internacionales deberían asimilar estos canjes si la Sociedad internacional comenzara a solicitarlos, y en caso de que aumentara su utilización, las ONGs adquirirán mayores habilidades en el manejo de estos instrumentos.

3.- Posición adoptada por los Organismos Internacionales

La **Organización de los Estados Americanos** en la declaración de Margarita (Venezuela, octubre de 2003) destacó que la asistencia oficial al desarrollo y el alivio de la deuda externa, cuando sea apropiado, puede ayudar a mejorar las capacidades de algunos países para promover el desarrollo social y económico, y debería ir acompañado de políticas macroeconómicas adecuadas.

El día 7 de octubre de 2004, se dio la Presentación de la Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad, ante la sesión conjunta del Consejo Permanente y la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Se estudió la relación entre el comercio, la deuda, el financiamiento y la reducción de la pobreza. De allí surgieron conclusiones como ser, que *“tanto la falta de acceso a mercados como el excesivo endeudamiento pueden verse como restricciones al crecimiento en el mediano y largo plazo, y la relación comercio-deuda-crecimiento se ocupa precisamente de varios elementos”*, entre otras.

En consecuencia, se celebró la creación del Grupo Ad Hoc por parte del Consejo Permanente para el tratamiento de la relación entre Comercio, Deuda y Financiamiento y su relación con el crecimiento y reducción de la pobreza. Asimismo, quedó a disposición de la presidencia del Grupo prestar su apoyo en un estudio más profundo del tema y elaborar un proyecto de agenda de la conferencia a realizarse según mandato establecido en la resolución AG/RES 1990.

También, se acordó sugerir a los Estados Miembros que el informe sea utilizado de insumo para las distintas consideraciones y diálogos que se realicen para definir políticas en el área económica y social (AG/RES 2080, 2005).

Sin embargo, parte de estas acciones se reducen a un nivel discursivo, alejado de la implementación de Canjes por desarrollo local, aunque sean nombrados como una iniciativa válida. Lo que realmente preocupa es la capacidad de pago de sus estados miembros que se encuentra cada día más deteriorada, al punto de invitarlos a la estabilidad monetaria para poder seguir teniendo acceso a créditos externos con el fin de cumplir con sus obligaciones internacionales. Ello es manifiesto en un trabajo de la Oficina de Comercio, Crecimiento y Competitividad de la OEA sobre comercio, deuda y financiamiento y reducción de la pobreza, en el que se relata lo siguiente:

*“Que a partir de la década de 1980, muchos de los gobiernos de los Estados miembros comenzaron a experimentar dificultades financieras y no pudieron satisfacer las demandas de los acreedores, derivadas de la excesiva **deuda externa** de la región. Como resultado de ello, desde 1983 hasta 1991 los Estados miembros no pudieron incrementar las cuotas que les habían sido asignadas en el*

Fondo Regular, y el presupuesto de dicho Fondo para esos años se mantuvo prácticamente sin cambios en un nivel de US\$ 60 y US\$ 64 millones”.

Por último, una Organización de tal magnitud debería considerar más seriamente el tema de la deuda externa e incluirlo como uno de los tópicos de su agenda, ya que año a año se debate acerca de las “Estrategias para Reducir la Pobreza” sin llegar a tener una visión de conjunto de la problemática.

En cuanto a la **Organización de las Naciones Unidas**, puede decirse que muestra un grado de compromiso considerable en cuanto al problema de la deuda externa y el desarrollo. Ha publicado varios documentos y resoluciones sobre el tema, y también han brindado asistencia técnica. La Organización posee una buena comprensión del fenómeno del endeudamiento y reconoce la vinculación que existe con respecto a la pobreza. Ha criticado con fundamentos válidos la Iniciativa para los Países Altamente Endeudados (o HIPC del BM y el FMI). También, propone el sistema de Canjes por desarrollo y pone a su disposición a las agencias de para focalizar e implementar la iniciativa, como las llevadas a cabo por UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). Ello es positivo mientras no genere desconfianza en los países deudores y sea tomado como un nuevo “mecanismo de control”.

Desde marzo de 1991, una fuente importante de financiación ha sido el organismo de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) para la reducción de la deuda. El actor más importante en la conversión de deuda comercial por desarrollo es UNICEF con su programa de canje de deuda por supervivencia infantil. Desde 1989 se han cancelado 199.281 millones de dólares de deuda a través de este programa.

Por su parte, UNCTAD, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, a través de su programa electrónico del manejo de deudas (DMFAS Programme), se ha establecido como una de las organizaciones internacionales líderes en el campo de la capacidad del manejo de las deudas. Este programa entrecruza las finanzas domésticas y las internacionales, el gobierno y la información tecnológica. Ayuda de este modo a los gobiernos de economías en desarrollo y en transición a construir su propia capacidad de manejo del endeudamiento en todos los niveles.

En abril de 1998, además, la Comisión de Derechos Humanos (resolución 1998/33) realizó un estudio acerca de los problemas que los países en desarrollo deben afrontar ante la plena realización de sus derechos. En el mismo se reafirmó la vinculación inseparable entre el proceso de desarrollo económico y el respeto general por los derechos humanos, cuyo propósito principal radica en la realización de las potencialidades de las personas, con una participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en el proceso de toma de decisiones (como agentes y beneficiarios del desarrollo), y con una real distribución de los beneficios.

Hay autores que también sostienen que, desde 1996 hasta 1999, se han mantenido “vivas” las inquietudes sobre la Deuda externa. Aunque solamente sirvan para atestiguar que la memoria y la conciencia no están totalmente adormecidas. (Colomer Viadel, 1999: 28).

Como ejemplo de lo afirmado, puede citarse el Encuentro Continental sobre la “Deuda externa y el fin del milenio”, celebrado en Venezuela en 1997. Uno de sus mayores logros radicó en incluir como tema de agenda a la Deuda externa y la democracia, en el encuentro realizado el mismo año, cuyo desenlace final fue la Declaración de Margarita. También se planteó el compromiso de respaldar a los países seriamente endeudados para que pudieran hacer frente a sus pagos financieros, sin descuidar el nivel de vida de sus poblaciones (justicia social y solidaridad). A finales del mismo año, una Cumbre de Trabajadores sobre la Deuda Social acordó la solicitud de debate en la OIT para llevar adelante una consulta sobre Deuda externa ante el Tribunal Internacional de Justicia.

En abril de 1998 tuvo lugar la 99 Conferencia Interparlamentaria en Namibia, donde se continuó con la misma línea en un foro internacional de relieve. Y en ese mismo año, la Cámara de Diputados de Italia aprobó, con sólo dos votos en contra, la moción para que el gobierno planteara en la próxima Asamblea General de la Naciones Unidas, la opinión consultiva del Tribunal Internacional sobre la deuda externa.

Sin embargo, muchos de los conceptos e intenciones de la Organización pueden agotarse al momento de realizar acciones concretas e implementar soluciones sustanciales al endeudamiento. Cabe destacar que no es más que la suma de sus integrantes, cuyas voluntades no siempre coinciden en el objetivo de la pobreza y desarrollo.

En relación a las acciones del **Club de París**, éstas son válidas solamente para las deudas públicas de tipo bilateral y por lo general incluyen renegociaciones de deuda y algunos proyectos de conversión. De este modo, los países no llegan a solucionar estructuralmente sus problemas, ya que muchas veces terminan negociando ajustes y reprogramaciones que en el futuro harán mayor la carga de la deuda. Por otra parte, este tipo de políticas están dirigidas por los “países acreedores” y muchas veces su implementación poco tiene que ver con las necesidades reales de los países pobres.

En septiembre de 1990, el Club de París incluyó una opción de conversión en sus procedimientos habituales para los países de renta media baja altamente endeudados (SILMIC en inglés): inicialmente se estableció que se podía vender el 10% de la deuda de un acreedor o 10 millones de dólares (la cifra que fuese mayor) para inversiones, medio ambiente, desarrollo social o cualquier objetivo similar.

A fines de 1991, el Club de París extendió esta cláusula a los países más pobres (SILIC) en el Tratamiento de Lyon. Más recientemente, la cláusula ha integrado también en su sucesor, el Tratamiento de Nápoles, con una ligera mejora de las condiciones, y se ha elevado la cantidad máxima hasta los 29 millones de dólares. Posteriormente se acordó revisar estos límites al alza, y para los

acuerdos nuevos es del 20% de la deuda viva o 30 millones de derechos especiales de giro del FMI. Excepcionalmente se aplica esta modificación con efectos retroactivos a los países que ya no acuden al Club de París para nuevas reestructuraciones.

La cláusula del 10% se ha abierto a cualquier país que acuda a refinanciar su deuda, con independencia de que pertenezca o no al grupo de países altamente endeudados. El que se incluya una opción de conversión para la deuda bilateral oficial se puede considerar un paso importante para la financiación del desarrollo en general. Sin embargo, el esquema se ve afectado por la falta de un mecanismo de precios adecuado y reconocido, por eso algunos actores abogan seriamente porque se establezca un mercado secundario para las deudas bilaterales oficiales (Griffit-Jones, Mistry, 1994:32).

Algunos países miembros del Club de París han otorgado reducciones de deuda o conversiones más allá de los límites establecidos en el Club. Lo han hecho por razones de política nacional interna, como en el caso del organismo suizo de reducción de deuda, o porque tienen un interés especial en beneficiar, por ejemplo, a sus antiguas colonias. Por ello, los compromisos acordados formalmente en París no deben retraer a las ONG de pedir a sus Gobiernos que consideren opciones de conversión para la deuda oficial bilateral.

El **Fondo Monetario Internacional** suele imponer programas de ajuste estructural a países del Tercer mundo y eso requiere una política de gastos muy estricta. El procedimiento habitual es que el FMI controle cómo el Banco Central del país elimina la inflación mediante un cambio más o menos fijo y sobre-valorado con respecto al dólar. Como consecuencia, las tasas de interés crecen bruscamente, las reservas de divisas quedan sujetas a una fuerte presión especulativa, y la restricción del crédito interno afecta de manera drástica a la productividad local.

La *Iniciativa Para los Países Altamente Endeudados, del FMI y el Banco Mundial*, tiene aspectos positivos y negativos a la vez. En muchos casos se ha logrado un perdón significativo de la deuda externa en países con un índice de desarrollo integral muy bajo. Sin embargo, tal como dicen algunas críticas, estas acciones no son soluciones completamente estructurales; ayudan a volver la deuda un poco más sostenible, pero luego se requerirá trabajo de base para lograr el desarrollo del país y que no se vuelva a los mismos niveles de endeudamiento.

En cuanto a los aspectos negativos, como ser la rigidez en los criterios de selección de países y en el excesivo tiempo para implementar los programas, es de esperar que se vayan perfeccionando en el futuro. Por último, lo que es criticado es el sistema de ajustes estructurales que imponen estos Organismos para que el país pueda entrar en esta Iniciativa o para poder obtener nuevos créditos, ya que los países dejan de destinar fondos para aquellas áreas denominadas "vitales" para sus poblaciones.

Por ejemplo, la deuda externa del sector público boliviano, cercana a los US\$ 5 billones en el 2001, ha crecido aún más luego del ingreso de Bolivia en 1997 a la iniciativa de los países altamente endeu-

dados. Esta cifra es la más grande de la historia del país. Como conclusión, los técnicos dicen que la iniciativa fue mal aplicada en este caso al no haberse aplicado reformas y ajustes estructurales previos a dicha experiencia.

Por su parte, en cuanto a la aplicación de los Swaps, un esquema de canje de deuda por desarrollo persigue mejorar la disponibilidad interna de dinero. Con ese propósito convierte deudas en moneda exterior, que en cualquier caso no se prevé que vayan a ser pagadas por el presupuesto del Estado. Lo que puede ocurrir es que las ONG, el acreedor y el deudor se pongan de acuerdo para realizar una operación de conversión de deuda por desarrollo, pero los supervisores del FMI digan “no”. Las ONG, y posiblemente los gobiernos acreedores deben ser conscientes de este problema y estar dispuestos a presionar al FMI para que reduzca su función restrictiva sobre la política monetaria imperante, para poder ampliar la capacidad de producción.

Las posibilidades de triunfar entonces, en la implementación de este tipo de iniciativas, son mayores si las inversiones del Fondo de Contravalor van dirigidas a la producción en lugar de a las infraestructuras. Esto permitirá al que realiza la conversión (y quizá al Gobierno acreedor, que puede dar su apoyo) poner sobre la mesa los argumentos a favor de incrementar la disponibilidad de dinero.

4.- Experiencias registradas en América latina

A continuación se describen algunos casos de canjes por desarrollo local y medio ambiente, llevados adelante por distintos tipos de instituciones:

Venezuela: Aprobó un programa de “deuda por educación” por **US\$ 100 millones** en 1991. Instituciones norteamericanas firmaron un acuerdo con la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho. Bajo este programa, la ONG puede mantener los procedimientos en bolívares y reconvertir casi un 80% en dólares para establecer un fondo de moneda extranjera. El resto fue mantenido en un fondo de inversiones en Venezuela. La ONG administró los dos fondos, y seleccionó a los beneficiarios del programa.

Fondo de Contravalor Honduras-Suiza: Comenzó a operar en enero de 1995. En los primeros dos años el Fondo experimentó problemas con su aparato administrativo, que posteriormente lo llevó a reestructurarse en junio de 1997, incorporando 5 cuerpos en tres niveles. Hasta 1997, los sectores prioritarios fueron el agua potable, los recursos naturales y la pequeña industria, luego se realizaron más proyectos, pero todos relacionados al aprovisionamiento de agua y proyectos sanitarios que eran los de mayor urgencia en las áreas rurales. Ejemplos:

- Fundación Hermandad de Honduras: **Lempiras 1.5m (US\$ 118,110)**. La región del sur, Lempiras, es una de los más empobrecidas y marginadas áreas de Honduras. El proyecto fue usado para garantizar la construcción de seis caños maestros para agua y construir alrededor de 1000 letrinas en 38 comunidades.
- Comisión de Acción Social Menonita: **Lempiras 5.1 m (US\$ 401,574)**. Es un proyecto de desarrollo rural integrado que intentó mejorar la calidad de vida de la población marginal. El dinero fue utilizado para diversas actividades como ser la educación, la infraestructura social, nutrición, asistencia granjera y medicinas naturales. El tiempo del proyecto fue de 3 años, y 5.000 personas de 33 comunidades fueron beneficiadas.
- Fundación Polígono Industrial Copaneco: **Lempiras 2.5 m (US\$ 196,850)**. El proyecto comenzó en un centro de entrenamiento técnico y administrativo para la juventud del área de Santa Rosa de Coupon. Incluyó también la construcción de dos polos industriales para la exportación.

Fondo de Contravalor Bolivia-Suiza: El acuerdo fue firmado en 1993, con un solo órgano, el Comité de Fondos de Contravalor, que es tanto un órgano de selección de proyectos como un órgano de decisión. El Comité estaba compuesto por un representante por cada gobierno, por el fondo nacional para el medio ambiente FONAMA, junto a dos redes del sector privado. La iniciativa aportó **US\$ 3.9 millones** para las áreas de promoción de micro emprendimientos y uso y conservación de los recursos naturales. A diciembre de 1997, el fondo aportó un total de US\$ 5.2 millones para un total de 13 proyectos, lo cual representa un 133% del capital inicial. De ese monto, un 65% fue utilizado en las pequeñas empresas, y el resto en las áreas de eco turismo, control biológico de plagas, y el diseño de planes de manejo de recursos naturales.

Perú, 1994: (22.7 millones/5.69 millones) (Las cifras están en dólares canadienses). Canadá condonó el 75% de los 22.7 millones de deuda bilateral en valor nominal y, como parte del acuerdo, el ministerio de Economía y Finanzas de Perú destinó el 25% del volumen de la deuda (5.69 millones) en moneda local a objetivos sociales y medioambientales. El importe en moneda local se dividió entre FONCODES (el fondo para la pobreza) – 1.5 millones-, UNICEF –3.69 millones-, y PROFONANPE (fondo para la naturaleza – 5 millones -). La operación se financió en 1995 y fue la primera conversión de deuda por naturaleza aprobada en Perú. El fondo fiduciario medioambiental de Perú, PROFONANPE, está dirigido por tres miembros de ONG locales, tres del Gobierno y uno de la agencia internacional (como la Agencia de Cooperación Alemana).

Fondo de Contravalor Perú-Suiza: En junio de 1997 se aprobaron 97 de las 505 propuestas presentadas. Posee una estructura en tres niveles, con comité bilateral y técnico, y un secretariado ejecutivo. Suiza está representada en los primeros dos niveles a través de su embajada y su oficina local de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación; ONG peruanas tienen dos de los cinco asientos en el comité técnico. Con un volumen financiero inicial de **49 millones de francos suizos**, el fondo

peruano es uno de los más grandes. Los sectores a priorizar son: promoción de pequeñas industrias, recursos naturales, medio ambiente e infraestructura social.

FOGAPI: Para incrementar la credibilidad financiera de los empresarios de pequeñas empresas. **Soles 2,25 m (US\$ 1m).** Los bancos locales generalmente se oponen a prestar a los pobres, y muchos de estos empresarios no pueden afrontar las excesivas garantías que deben ser pagadas para obtener créditos para comenzar sus negocios. FOGAPI fue fundada en 1979 por organizaciones de pequeños empresarios. El proyecto intentó facilitar el acceso a los créditos, depositando garantías de seguridad en las instituciones financieras. FOGAPI asumió los riesgos asociados al repago.

Eco-Fund: El Gobierno polaco propuso la creación de un fondo independiente para financiar proyectos medioambientales, a cambio de una anulación suplementaria del 10% de las deudas bilaterales con los acreedores del Club de París. Esta operación es una excepción por su elevado volumen pero sobre todo por sus ventajosas condiciones, por las cuales el Club de París fue criticado por dar un trato muy preferente a Polonia. El fondo fue constituido con el 10% condonado, en divisas, provenientes de una cuenta del Banco de Pagos Internacionales. El fondo se creó en 1992 y su funcionamiento está previsto hasta el 2010. Cuenta con un monto total de **571 millones** destinados a inversiones del sector privado en cuatro categorías de proyectos: reducción de la polución atmosférica y transfronteriza, reducción de la polución del mar Báltico, disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero y protección de la biodiversidad de Polonia. Se trata, por su carácter multilateral, de un canje pionero en su estilo ya que implica a varios acreedores en la negociación y gestión del mismo (Estados Unidos -70% -, Francia, Italia, Suecia, Noruega y Suiza). A nivel de la coordinación, el Eco-Fund constituye un ejemplo exitoso que ha permitido reducir costes de gestión. En este sentido es un modelo de coordinación a promover.

Debt 2 Health: El Fondo Mundial para la lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria fue creado en el 2002, tras la conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo. En el marco de estas nuevas perspectivas de aumentar su financiamiento surgió la idea de lanzar un proyecto piloto de conversión de deuda por salud gestionado por el Fondo. Así, el Fondo Mundial seleccionó una serie de países que entre 2007 y 2009 van a convertir parte de sus deudas para financiar proyectos del fondo a nivel nacional. Este proyecto piloto cubre cuatro países (Indonesia, Kenia, Pakistán y Perú) que están fuera del marco HIPC y por tanto no benefician de otras iniciativas de anulación de deuda. En total, el proyecto piloto en los cuatro países se estima a un volumen de **250 millones US\$ de deuda**, que deberían crear un fondo de contravalor de unos 125 millones \$ US, implicando un descuento del 50% como máximo.

Este mecanismo ha demostrado ser un agente eficaz en la gestión y en la utilización de los fondos, lo cual le otorga una credibilidad y una legitimidad en la gestión de canjes de deuda y que dispone además de mecanismos de flexibilidad que permiten una adaptación en función del nivel de desarrollo institucional de cada país. Además el Fondo Mundial ya cuenta con mecanismos de evaluación, de control y de seguimiento que permiten una mejor valoración del impacto y de la pertinencia de los proyectos financiados.

España: en 2004, el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, anuncia que España “se implicará activamente en operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria”. Después de lanzar una negociación con Argentina, España negocia canjes con varios otros países de la región: Ecuador (\$50 millones), Nicaragua (\$38,9 m), Honduras (\$138,3 m) y El Salvador (\$10 m). En el 2006, Bolivia, Guatemala y Perú se agregan a lista de beneficiarios de la cancelación española que sumará un total estimado de **436 millones de dólares**. Los programas pueden consistir en la construcción de edificios para instituciones educativas, apertura de nuevos institutos, becas y otros gastos del sector. Del presupuesto total de cada proyecto, España cancela el equivalente al 80%, que el gobierno local debe aportar de sus fondos. España aporta otro veinte por ciento en concepto de cooperación para el desarrollo.

5.- Modos de articulación posibles de los Canjes de Deuda y la Economía Social

Los gobiernos suelen destinar gran parte de sus fondos al pago de deudas externas sin percibir una contrapartida tangible a dichos pagos, que serían necesarios también para la subvención y promoción del bienestar social (deuda interna).

Los canjes que se han analizado previamente pueden tomar distintas formas en cuanto a su ejecución e implementación. El Gobierno local y la ONG que llevará adelante el proyecto acordarán hacia qué área destinar el dinero y el trabajo consecuente.

Tal como se pudo observar en los ejemplos, hay gran variedad de opciones, siempre y cuando se traten de programas destinados al Desarrollo local, el Medio ambiente y también todo aquello que esté vinculado a la Economía Social. Por lo general, los esfuerzos se concentran en zonas prioritarias que con necesidades básicas por cubrir a modo urgente, como ser programas de supervivencia infantil, deuda por educación, programas de vacunación para niños, métodos anticonceptivos, agua potable y viviendas, etc.

También son positivos aquellos proyectos que apuntan a un futuro bienestar al planificar sobre el mediano y el largo plazo en materia de desarrollo, como en el caso de los canjes de deuda para creación de microempresas e infraestructura.

A propósito de ello, tiene validez la noción que se plantea en el VI Congreso de COLACOT (Conf. Latinoam. de Coop. y Mutuales de trabajadores) al incluir como parte del paradigma de la Economía Solidaria a la *articulación* de redes de financiamiento solidario, banca ética, de fondos rotativos de crédito, micro crédito y micro finazas para el financiamiento de proyectos generadores de empleo digno

y la producción de bienes y servicios esenciales para el bienestar de la comunidad y el desarrollo nacional (COLACOT, Ppio. N°8, 1998)

Por ende, bajo dicho concepto de la construcción para las próximas generaciones, sería deseable además, su aplicación sobre las esferas de la economía social que requieren un impulso “extra” en Latinoamérica. Las manifestaciones de estos programas pueden ser tan diversas como la misma sociedad civil lo solicite. Por ejemplo, pueden establecerse fondos para la autogestión de Cooperativas rurales o industriales, creación de Cajas de Crédito y su respectivo soporte, apoyo económico e institucional para Fundaciones y Mutuales, etc. Las cooperativas, mutuales y fundaciones pueden tener un rol activo y operar conjuntamente con el Gobierno nacional o local en el proceso de gestión, implementación y monitoreo de los programas resultantes de los canjes.

No hay canjes específicos por Economía Social que se hayan registrado como tales, aunque están relacionados y generan beneficios indirectos hacia el sector. Por ejemplo, en la agricultura, donde se establecen programas de fortalecimiento de micro-emprendimientos que involucran a cooperativas regionales.

Algo similar ocurre cuando se planifica un canje hacia el ámbito sanitario y, en consecuencia, las mutuales de salud consiguen subsidios o mejoras de posicionamiento; o en el caso de los canjes por educación, donde las cooperativas escolares y los cursos de perfeccionamiento cooperativo pueden obtener un incentivo y un apoyo estatal, muchas veces relegado. El financiamiento destinado a las Fundaciones o Institutos de Economía Social sería de utilidad también si se destinara a la capacitación de personas interesadas en formar cooperativas o que dentro de las mismas precisen asesoramiento en cuanto a su operatoria y gestión.

Además, el funcionamiento de una economía con una importante base de cooperativas también tendría sus efectos positivos sobre el desarrollo y el ambiente por el hecho de no ser industrias fuertemente contaminantes ni poseedoras de medios de explotación laboral, por el mismo factor de sus principios constitutivos.

En el caso de las empresas recuperadas o cooperativas de trabajadores (Farías, 2006:117), es manifiesta su vinculación al desarrollo, pues si las mismas cierran sus puertas definitivamente, la pérdida de fuentes de trabajo en una sociedad con altos índices de desempleo genera un impacto negativo en el bienestar local. Es por ello que la ayuda económica promovida por algunas ONG como producto de los canjes por deuda externa, para estos casos puede ser más que necesaria.

Es destacable, en consecuencia, el papel que adquiere la Sociedad Civil o Tercer Sector local e internacional en este tipo de prácticas, junto a la supervisión estatal; actor que no puede ser obviado de su rol en Latinoamérica, pues aún faltan decisivas etapas de madurez institucional para llegar a una descentralización real y funcional.

Por último, las múltiples experiencias de organizaciones que han aplicado los principios y los valores de la Economía Solidaria en la región, requieren aún su integración y articulación horizontal y vertical para su consolidación como sector macroeconómico, cuya capacidad protagónica en lo social, económico, político y cultural sea decisiva en la construcción de una nueva sociedad humanista, solidaria y democrática (COLACOT, 1998).

6.- Conclusiones

Con la globalización, se ha dado una extraordinaria diversificación de la agenda internacional de los países, ya que es más amplia y menos jerarquizada que en el pasado, en el sentido que incluye una variedad de temas e intereses a los cuales se asigna una importancia parecida. A las consideraciones de seguridad o geopolíticas y a la promoción de los intereses económicos y comerciales, se ha añadido el interés por incorporarse al cambio tecnológico, por la preservación del medio ambiente, por la defensa de los derechos humanos y de los valores culturales, etc. Los temas que integran esta nueva agenda no sólo son más numerosos, sino que se presentan en forma estrechamente entrelazada, desdibujándose así la diferencia entre “alta” –de asuntos políticos- y “baja” política –de cuestiones técnicas.

El elevado endeudamiento que presentan los países latinoamericanos, entonces, es una realidad que excede a un simple problema macroeconómico para convertirse en materia política, tanto en el plano exterior como en el local. La interconexión entre estos diferentes niveles, sumado al papel cada vez más participativo que ha obtenido la Sociedad Civil internacional (como contra-cara a la globalización económica), hacen de la búsqueda de soluciones al respecto sea una tarea de gran complejidad.

Por ende, la solución óptima para el problema de la Deuda externa y el subdesarrollo aún no existe. Debería buscarse mediante la combinación de distintos mecanismos de cooperación internacional en sus puntos positivos, opción no disponible por el momento. Es por ello que la utilización de los swaps o canjes de deuda por desarrollo y medio ambiente puede mostrarse como una de las alternativas más recomendables a aplicar.

En este contexto, se acuerda con Luciano Tomassini en que la proliferación de problemas interrelacionados o incluso globales, como el de la Deuda externa, hace aconsejable también el perfeccionamiento del uso de instrumentos multilaterales en un período de descrédito de las instituciones y las políticas.

De todos modos, cualquier instrumento que se aplique, necesitará el apoyo de un conjunto de medidas referidas al estudio y manejo de deudas contraídas y por contraer, a fin de lograr un paulatino desendeudamiento desde las bases. En los países subdesarrollados son necesarias la aplicación de las más variadas políticas de carácter interno (administrativas, legislativas y judiciales), conjuntamente con el desarrollo de una política exterior que presente un Alto Perfil en sus vinculaciones con el mundo, pero una Baja Alineación con respecto a los intereses del centro (Paradiso, 1993).

Por lo expuesto, entonces, puede decirse que es destacable que los Canjes apunten a paliar el tema de la deuda y sus consecuencias como son la pobreza, el subdesarrollo y el desastre ambiental, y si bien no solucionan de fondo el problema y todo lo que el gobierno previamente aceptó como obligaciones, aún persisten como una forma genuina de ayuda. También, brindan la oportunidad de poder destinarse a las áreas que se considere necesario cubrir por sus efectos en el mediano y largo plazo, como ser la promoción de la Economía Social.

Además, siempre es más positiva la resultante de la construcción de objetos y entidades perdurables, aunque represente un mayor esfuerzo y complejidad, frente a la pasividad de un sistema netamente asistencialista.

En cuanto al hecho de relacionar Canjes con Economía Social, que en la actualidad se observa pero de un modo indirecto, sería novedoso el hecho de incorporar a la ES como una opción más y visible entre las tantas disponibles, a fin de alcanzar los fines del desarrollo. Definir a la ES como temática posible y concreta de ser estimulada a través de los Canjes o Swaps, es una tarea pendiente para los deudores, acreedores y la Sociedad Civil en su conjunto.

7.- Bibliografía

- BRIEGER, P. (2002): "De la década perdida al mito neoliberal", *La Globalización Económico – Financiera: su impacto en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 342-352.
- BUNGE, M. (1995): *La ciencia: su método y su filosofía*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- COLACOT (Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores): *La Economía Solidaria*, Bogotá, Colombia, 1998.
- COLOMER VIADEL, A. y MONTORO, A. F. (1999): *La deuda externa: dimensión jurídica y política*, IEPALA Editorial, Madrid.
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (1998): *Study of special problems which the developing countries face in their efforts to achieve these human Rights*.
- DIEZ DE CASTRO, L. (1990): *Ingeniería Financiera, la gestión en los mercados financieros internacionales*, 2º ed. Buenos Aires, pp. 35-50, 260-281.
- FARÍAS, C. A. (2006): "Cooperativa de Trabajo o Cooperativa de Trabajadores", *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social, nº 16, pp. 111-117.
- GRIFFIT-JONES, S. & MISTRY, P. (1994): *Conversion of official bilateral Debt*, UNCTAD, Ginebra, vol. 1, p. 32.
- HAMLIN TIMOTHY, B (1989): "Debt for Nature Swaps. A New Strategy for Protecting Environmental Interests in Developing Nations", *Ecology Law Quarterly*, pp. 1.075-1.087.
- KOECHLIN, WEDER (2001): *Evaluation of de Swiss Debt Reduction Facility; Impact in Debtor Countries*.
- MONZÓN CAMPOS, J. L. (2006): "Tercer Sector, Economía Social y Sistemas de Contabilidad Nacional", *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social, nº 16, pp. 54-56.
- MUKHERJEE, M. (1992): *How can debt swaps be used for Development?*, Working Papers, World Bank, Washington D.C.
- OEA, AG/RES. 2080 (XXXV-O/05): "Examen de la relación entre Comercio, Deuda y Financiamiento", (Aprobado en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005).
- PARADISO, J. (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires, cap. 1, 7.

- PÉREZ DE URALDE, J. M. (2006): "Desarrollo y Economía Social. Una aproximación al tema", *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social, n° 16, pp. 88, 92, 95.
- POLINO, H. (2006): "Cajas de Crédito Cooperativas en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social, n° 16, pp. 97-100.
- PUZINO, J. P. (2005): "La economía social como generadora de trabajo", *Cuadernos de economía social*, Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social, n° 15, p. 34
- RUIZ, M. (2007): *¿Respuesta creativa o cortina de humo? Informe*, EURODAD editorial.
- SARKAR, A. & EBBS, K. (1992): "A possible solution to tropical troubles? Debt-for-nature swaps", *Futures*, vol. 24, n° 7, p. 653
- TAMARIT, I. (2000): *Conversión de deuda por Proyectos de Desarrollo, la experiencia española*, Cuadernos de Cooperación 2, Intermón, Fundación para el Tercer Mundo.
- TOMASSINI, L. (1991): "Los nuevos desafíos de la política exterior", *Política internacional en un mundo post moderno*, GEL, Buenos Aires, pp. 242, 243.
- ZEN, A. (1985): "¿Cuál es el camino del desarrollo?", *Comercio Exterior*, México, vol. 35, n° 10, p. 948.

Copyright of CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa is the property of Centro Internacional de Investigacion e Informacion de la Economia Publica, Social y Cooperativa and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.