

DE LA CONTROVERSIA A LA OPORTUNIDAD

Canjes de deuda por educación

Una visión desde
organizaciones sociales
de Latinoamérica y España.
Noviembre 2007



1- ANTECEDENTES

1. Introducción

En 2005, con motivo de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, un grupo de ONG españolas y latinoamericanas elaboramos el documento "Educación para todos y todas: La deuda pendiente" en el que exponíamos las principales ideas en torno a las operaciones de canje de deuda por servicios sociales básicos.

Las organizaciones firmantes valoramos en su día de forma positiva el nuevo impulso dado por el Gobierno español a esta iniciativa. En dicho documento, señalábamos que una iniciativa de este tipo no resuelve el problema estructural de endeudamiento externo de los países en desarrollo, sino que debe entenderse como un elemento más dentro de una necesaria respuesta global y sostenible a esta problemática.

Las organizaciones que suscribimos este documento, agrupadas sobre todo en torno a Latindadd (la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos) y a la coalición española de la Campaña Mundial por la Educación, hemos realizado en este tiempo un seguimiento de las operaciones de canje de deuda por educación suscritas entre el Gobierno español y diferentes gobiernos iberoamericanos.

Este documento tiene como objetivos:

- **presentar** algunos de los hitos de los procesos de canje de deuda por educación que han tenido lugar en los últimos años,
- **presentar** un primer balance sobre las operaciones de canje de deuda por educación,
- **proponer** una serie de recomendaciones con vistas a mejorar su funcionamiento de modo que sea efectivamente una herramienta útil que incida en la mejora de la educación de los países en desarrollo.

2. Principios básicos respecto de las operaciones de canje de deuda

Como ya señalábamos en 2005 en el documento citado, los canjes de deuda por educación pueden suponer una ayuda muy importante para la mejora de la educación en los países en desarrollo. Para ello, la operatoria debe cumplir al menos con dos cuestiones técnicas y cinco principios, que pueden resumirse de la siguiente manera:

Entre las cuestiones técnicas:

-- **Sustantividad del canje:** para que el canje de deuda tenga los efectos deseados, debe tratarse de una propuesta sustantiva, teniendo en cuenta los criterios aceptados por el Club de París, que permita condonar hasta el 100% de la deuda concesional y el 30% de la comercial.

-- **Flexibilidad fiscal:** las condiciones financieras de las operaciones deben suponer un incentivo real para el país deudor. Para ello, se tendrán en cuenta componentes como la tasa de descuento (es decir, el porcentaje de condonación incluido en la operación) y los plazos de desembolso por parte del país deudor.

Respecto de los principios:

-- **Participación social** de todos los actores implicados en todo el proceso de negociación, decisión e implementación de la iniciativa: definición de las prioridades de inversión, diseño e implementación de los proyectos de desarrollo y actividades de seguimiento y control.

-- **Transparencia informativa** para que dicha participación pueda ser efectiva: desde el origen de la deuda hasta las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales relevantes, etc.

-- **Adicionalidad** con respecto a los fondos de la cooperación española previstos para destinar al país deudor, pero también en relación a los recursos inicialmente previstos en el presupuesto educativo del país.

-- **Asociación** entre los gobiernos acreedor y deudor (implicando de manera efectiva a los diversos ministerios afectados), con y entre las sociedades civiles.

-- **Coherencia** entre la operación de conversión y el resto de políticas de ayuda del país donante, así como entre las actuaciones previstas en la misma y las estrategias nacionales a favor de la educación y el desarrollo nacional.

Asimismo, considerábamos que la inversión de los recursos liberados, debía estar estrechamente vinculada a la apuesta por la erradicación de la pobreza, centrándose en el caso educativo en aquellas iniciativas encaminadas a garantizar los eslabonamientos de la educación formal: apoyo a la educación inicial, reducción de tasas de repetición y abandono en la educación primaria, aumento del acceso y permanencia en la educación secundaria, apoyo a programas de formación profesional básica, educación básica de personas adultas y formación docente. Todo ello, reconociendo de manera inequívoca la responsabilidad esencial del Estado a la hora de garantizar la ejecución de un derecho humano fundamental como es el derecho a la educación.

2- PRINCIPALES HITOS en relación con las iniciativas de canje de deuda por educación desde 2005 hasta hoy

Desde 2005 hasta la fecha, los principales hitos en relación con las iniciativas de canje de deuda por educación pueden resumirse en los siguientes:

1. Decidido impulso a las iniciativas de canje de deuda por educación por parte del Gobierno español. Aunque las operaciones de canje de deuda no son nuevas, desde la presentación de estas iniciativas en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza, por parte del presidente del Gobierno español, Sr. Rodríguez Zapatero, se ha dado un fuerte impulso a las mismas. Dicha iniciativa fue presentada como instrumento de cooperación, más que como alivio fiscal, y se priorizó la inversión en educación primaria.

2. Encuadre de la iniciativa en el Plan Director de la Cooperación española 2005-2008, con especial énfasis en el sector educativo. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, en referencia a las iniciativas de conversión de deuda, establece que *“España va a seguir siendo uno de los países más activos en la implantación de este tipo de soluciones”* y continúa *“En todo caso, respetando siempre las prioridades locales, se reconoce que el sector educativo juega un papel clave en el desarrollo, por tanto, se ha fijado como un sector de referencia básico para estos programas”*.

3. Aprobación de la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, sobre gestión de la deuda externa. La nueva ley supone la sistematización de los principios que van a regir la gestión de la deuda externa con rango de ley, la vinculación a la estrategia

general de la cooperación española, el fomento de la participación de la sociedad civil, la desvinculación de las operaciones de canje y el establecimiento de un seguimiento de la política de deuda a través de la función de control del Parlamento.

4. Impulso formal a la iniciativa en las Cumbres Iberoamericanas. Desde América Latina se apoya esta iniciativa y varios países de la región promueven los canjes de deuda como instrumento de financiación para la educación. Desde 2003 los ministros de Educación de Argentina y Brasil vienen proponiendo a la UNESCO que lidere un movimiento mundial sobre esta temática. En las últimas Cumbres Iberoamericanas se dio un fuerte impulso formal a las operaciones, ya que se pasó de su planteamiento en 2004, a su delimitación en operaciones concretas en 2005 y a una petición de seguimiento del instrumento en 2006. A su vez, en enero de 2006, se crea en la UNESCO el grupo de trabajo de Canje de Deuda para el financiamiento de educación cuyo presidente es el Ministro de Educación de Argentina, Daniel Filmus, con participación de organismos internacionales, doce países y representantes de las redes de la sociedad civil de Europa, América Latina y África.

5. A nivel operativo, por parte del Gobierno español, en los tres años transcurridos, se han establecido los mecanismos básicos para el funcionamiento de los canjes de deuda, se ha dotado de presupuestos concretos y formalizado numerosos acuerdos. Según el Gobierno, durante esta legislatura, el total de deuda condonada ha ascendido a 1485,6 millones de euros y están en tramitación otros 189,2 millones de euros. De ellos, más de 272 millones de euros (unos 374 millones de dólares USA) corresponden a 10 programas de conversión de deuda, de los cuales unos 213 millones de euros (unos 294 millones de dólares USA) están destinados a canjes de deuda por educación¹ en Ecuador, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Perú.

De modo esquemático, las operaciones de canje de deuda son las siguientes²:

Operaciones de canje de deuda formalizadas						
País	Importe (mill US\$)	Fecha Firma Acuerdo	Fecha Firma Reglamento	Duración	Porcentaje a ingresar en Fondo)	Sectores financiados
Ecuador	50,0	Mar 05	Nov 05	4 años	100%	40% educación 60% hidroeléctrico
Honduras	138,3	Sep 05	Ene 06	5 años y medio	40%	Educación (formación ocupacional/vocacional) Medio Ambiente Energías renovables
Nicaragua	38,9	Sep 05	Feb 06	7 años	40%	Medio Ambiente Salud Educación
El Salvador	10	Dic 05	Jun 06	4 años	100%	Educación
Uruguay	10,8	Ampliación del acuerdo 2003			100%	Sector energético/Medio Ambiente (parque eólico)
Perú	20,1	Oct 06	Nov 06	4 años	100%	Educación
Bolivia	73	Ampliación del acuerdo 2003		3 años	65%	Desarrollo económico y social

1 Comparecencia del 12 de marzo de 2007 del Secretario de Estado de Economía, Comisión de Cooperación al Desarrollo, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados.

2 En el mes de setiembre de 2007, España y Paraguay firmaron un nuevo acuerdo de canje de deuda por educación por un total de 10 millones de euros. No contamos aún con detalles de esta operación.

3.- BALANCE Y RECOMENDACIONES

Las organizaciones firmantes entendemos que la deuda externa requiere un tratamiento integral que debe abordarse y debatirse entre todos los actores intervinientes, para encontrar así mecanismos que combinen la solidaridad, la justicia, el derecho y la corresponsabilidad de los distintos actores, tanto los tomadores de crédito como los prestadores.

Como ya se ha señalado, en su momento valoramos de modo positivo el potencial que presentan las operaciones de canje de deuda por educación. Desde 2005 y hasta la fecha, puede decirse que, efectivamente, los canjes de deuda por educación han supuesto una nueva vía de financiación en un sector estratégico de cooperación al desarrollo. La estructura del instrumento, con la creación de los fondos contravalor, ofrece además la posibilidad de desarrollar programas a medio plazo-largo plazo, superando aportes y proyectos puntuales con mucho menor impacto. Por otra parte, se trata de recursos generados por el propio país, por lo que las iniciativas financiadas deberían tener asegurada la viabilidad una vez agotados los recursos generados mediante el canje. Todo esto hace que los canjes de deuda, convenientemente utilizados, supongan una ayuda muy importante en la mejora de la educación en los países en desarrollo.

Sin embargo, el seguimiento efectuado sobre las operaciones de canje de deuda desde fines de 2005 hasta nuestros días presenta "luces y sombras", aspectos positivos y negativos.

Del lado positivo, puede señalarse su concepción como instrumento de la cooperación al desarrollo, el alivio fiscal en aquellos países en los que hay tasa de descuento y el incremento de las inversiones en educación básica. Sin embargo, muchas de las operaciones efectuadas hasta la fecha presentan sombras, aspectos que es preciso corregir si se quiere aprovechar todo el potencial que puede tener esta herramienta para la mejora de las condiciones de vida básicas en los países en desarrollo. En este sentido, hay que señalar la escasa sustantividad de las propuestas, la baja tasa de descuento o incluso la carencia de la misma, según se trate o no de países HIPC, la vinculación de los canjes a la compra de bienes y servicios españoles o las deficiencias detectadas en cuanto a la participación de los actores en el proceso o en la transparencia del mismo.

Por ello, con el convencimiento de que los canjes de deuda por educación suponen una oportunidad de financiación para un sector clave de desarrollo que no podemos dejar pasar, consideramos necesario analizar las distintas operaciones que se están llevando a cabo según los principios mencionados en el apartado I.2.

Este documento intenta identificar los aspectos en los que es necesario profundizar y mejorar para que este instrumento pueda satisfacer los objetivos que tiene marcados. La intención que nos guía es tratar de que los nuevos procesos de canje de deuda que se suscriban o aquellos otros que todavía están en ejecución puedan introducir algunas mejoras que conduzcan a un mayor impacto en la eliminación de las causas estructurales de la pobreza.

Por ello proponemos las siguientes recomendaciones:

1, Definir claramente el objetivo de los fondos, orientándolos a la educación como sector preferente de este instrumento tal y como señala el Plan Director de la Cooperación Española.

Se trata de un paso previo a todas las demás consideraciones. Dentro del sector educativo, se debería apoyar las estrategias educativas ya definidas desde los países en desarrollo, priorizando la opción de una educación pública de calidad, en lugar de propiciar la atomización de proyectos, lo que limitaría, en gran medida, el impacto positivo que podrían generar los recursos que este instrumento aporta.

Aunque el Gobierno insiste en hablar de canje de deuda por educación, no es a este sector donde finalmente parecen estar destinándose la mayoría de los fondos. La realidad es que sólo dos de los acuerdos firmados hasta la fecha, El Salvador y Perú, están al 100% orientados a este sector. La mayoría se han firmado bajo el amplio paraguas del desarrollo social e incluyen, junto a la educación, el desarrollo de infraestructuras de energía y la protección del medio ambiente. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se fijaron montos del 40% al sector educativo y el 60% para proyectos hidroeléctricos.

2, Incrementar los fondos destinados a este instrumento de modo que los canjes de deuda por educación constituyan propuestas sustantivas.

Los montos canjeados hasta el momento en las distintas operaciones analizadas son insuficientes y están muy lejos de agotar las posibilidades que ofrece el propio Club de París, ya que en ningún caso se canjea deuda comercial, y respecto a la deuda concesional sólo en el caso de Perú se hace un canje de una cantidad considerable, aunque no sobre el total de la deuda. En consecuencia, la sustantividad de las operaciones es escasa y, por tanto, también serán escasos los efectos de las operaciones de canje sobre la situación de la deuda y la mejora en la educación. El caso de Ecuador, del que España es uno de los principales acreedores, es significativo. Ecuador tiene una deuda con España de 400 millones de dólares y el acuerdo de canje firmado fue de 50 millones (12,5%), de los que aproximadamente 10 millones corresponden a intereses futuros.

3, Incrementar la tasa de descuento hasta el 50% en los países no HIPC y 75% en los países HIPC.

También en este caso España dista mucho de cumplir otro de los principios que deben regir los canjes de deuda, como es el de flexibilidad fiscal. Los países que no están incluidos en la iniciativa HIPC no tienen tasa de descuento, es decir, tienen que ingresar el 100% del valor de la deuda sujeta a canje. Sólo en el caso de los países HIPC (Honduras y Nicaragua), se establece una tasa de descuento del 60%. Mientras no se incremente la tasa de descuento, no se podrá hablar realmente de un "alivio" de la deuda. Algunos casos, como Ecuador y el Salvador, que han tenido un proceso de dolarización, ni siquiera obtienen ventajas o beneficios cambiarios. Por ello, proponemos que España incremente la tasa de descuento hasta llegar hacia un 50% en países no HIPC y un 75% en países HIPC, tal y como ofrecen países con una larga trayectoria en cooperación internacional.

4, Asegurar la participación efectiva en las negociaciones, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las operaciones de canje por educación de todos los actores implicados, con especial énfasis en el Ministerio de Asuntos Exteriores español, el de Educación de los países deudores y la sociedad civil española y latinoamericana.

4.1 Necesaria intervención de los ministerios de educación.

Hasta el momento la operación de canje se decide y organiza desde los ministerios de economía de España y, el país deudor, suponiendo un planteamiento económico del instrumento y no de cooperación al desarrollo. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español, no participa en el diseño y sólo comienza a participar en la fase técnica, a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación. Los ministerios de educación que sobre todo en el caso de los países deudores deberían estar fuertemente implicados, no han participado en ninguna de estas operaciones. Esto complica la articulación entre el proyecto educativo del propio país y los proyectos financiados. Además, el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento democrático, prioritarios para la cooperación española, pueden estar siendo dañados al debilitar la posición de los ministerios de educación de los países deudores frente a otros ministerios y a la propia sociedad civil.

4.2 Ampliación y mejora de la participación de la sociedad civil.

La participación de la sociedad civil depende de lo que decidan en cada caso los países implicados; no están claramente establecidos los criterios para la elección de sus representantes y, en cualquier caso, se restringe a la gestión de los fondos. Esta forma de entender la participación de la sociedad civil es muy limitada y asegura sólo la participación de una ONG española con presencia en la zona, no así de una organización local.

Consideramos esencial el rol de la sociedad civil (latinoamericana y española) en todo el proceso de negociación y conversión de la deuda externa, y así debe reconocerse expresamente por parte de los gobiernos implicados. Esta participación debería ser efectiva, es decir, las organizaciones sociales deben participar desde el principio de la operación en las decisiones sobre la definición de las prioridades de inversión, sobre el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo y en las comisiones de seguimiento y control. Esta participación debería ser activa, pues la búsqueda de un consenso amplio entre los gobiernos implicados y organizaciones representantes de la sociedad civil que reflejen la pluralidad de las mismas, mejora las oportunidades de éxito y el ejercicio de la participación democrática. Las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar en la definición de las prioridades de inversión, en el diseño

e implementación de los proyectos, en la adecuación de las acciones y en proporcionar innovación basada en experiencias probadas.

5. Mejorar la transparencia en todo el desarrollo del canje, haciendo accesible la información a todos los sectores interesados y a lo largo de todo el proceso.

El principio de transparencia debe comenzar desde el análisis o auditoría de la deuda que se va a canjear, para asegurarse de que no se está realizando la operación sobre una deuda ilegítima. En este sentido, el Plan Director preveía la puesta en marcha de un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo a los créditos FAD. Ésta es, sin duda, una excelente iniciativa que, sin embargo, todavía no se ha puesto en práctica.

Asimismo, consideramos que la información de los montos canjeados, las formas de participación en las operaciones, el acceso a los fondos para la implementación de las acciones de desarrollo, debe ser publicado, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información, de forma que la sociedad civil tenga acceso real a dicha información. En determinados casos, obtener información sobre algunos acuerdos resulta muy difícil.

En otros, como en el caso de Honduras, la información para la participación en el proceso por parte de las ONG resultó incompleta y fuera de tiempo, obteniéndose de manera informal. En este país, y también en Nicaragua, se ha requerido confidencialidad a la ONG participante en el comité técnico.

Por otra parte, la evaluación de los proyectos no debería limitarse a los aspectos financieros, sino que debería incluir evaluaciones de impacto y de gestión de los mismos, con vistas a mejorar los futuros procesos de canje de deuda.

6. Desvincular las operaciones de canje de deuda de la compra de bienes y servicios españoles.

Lamentablemente, los canjes de deuda se siguen planteando como una posibilidad de externalización de las empresas españolas antes que como instrumento de cooperación al desarrollo. En este sentido se hace imprescindible desvincular estas operaciones de la compra de bienes y servicios españoles. Los canjes aparecen como "ayuda ligada", es decir, suponen la condicionalidad de la participación de empresas u ONGD españolas en la implementación de los proyectos financiados. Aunque desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se afirma que esta condicionalidad no se está exigiendo en la práctica, lo cierto es que esta fórmula está presente en todos los acuerdos firmados³.

Si bien es cierto que se trata de un problema aparentemente resuelto tras la aprobación de la nueva Ley de Deuda, aún quedan operaciones en marcha que continúan siendo de "ayuda ligada". El espíritu de la Ley debería aplicarse a todos los acuerdos, lo que mejoraría notablemente el impacto de este instrumento. El Reglamento que desarrolle la ley podría incluir e incidir en este aspecto.

7. Afrontar la gestión de la deuda de forma global con especial cuidado en que los canjes no se financien mediante la adquisición de nueva deuda, en ocasiones, en condiciones peores que la deuda a canjear.

Consideramos necesario afrontar la gestión de la deuda de forma global, con especial cuidado en que los canjes no se financien mediante la adquisición de nueva deuda, en ocasiones, en condiciones peores a las que tiene la deuda a canjear.

Nos referimos a casos de incoherencia graves, como los que se produjeron en Ecuador, donde al mismo tiempo que se estaba condonando deuda por educación, se concedía un nuevo crédito FAD por valor de 25 millones de dólares (50% concesional y 50% comercial) destinado a educación básica.

8. Invitar a otros países acreedores, especialmente de América Latina, para que se sumen a estas iniciativas de operaciones de canje de deuda intrarregionales.

³ En el ejemplo de Ecuador, si bien no se ha pedido este requisito en los proyectos educativos, sí se requiere en los fondos aplicados a los proyectos hidroeléctricos.

A pesar de que este instrumento se ha apoyado ampliamente en el marco de las cumbres iberoamericanas, hasta ahora, de todos los asistentes, sólo el Gobierno español ha formalizado operaciones en este sentido. Como ya se ha señalado, desde América Latina se apoya esta iniciativa y varios países de la región promueven los canjes de deuda como instrumento de financiación para la educación. Desde las organizaciones firmantes invitamos a otros países acreedores, especialmente de América Latina, a que se sumen a esta iniciativa condonando deudas intraregionales.

En definitiva, si bien consideramos que las operaciones de canje de deuda son un instrumento positivo (con las limitaciones expuestas), las organizaciones que suscribimos este documento opinamos que quedan muchos aspectos a tener en cuenta para que realmente el canje de deuda por educación sea una herramienta útil y contribuya, de modo efectivo, a una mejora de la educación en los países en desarrollo, compromiso ineludible de los gobiernos y necesidad urgente de los pueblos.

La **Campaña Mundial por la Educación** es una coalición internacional de ONGs, organizaciones de docentes, sindicatos y movimientos sociales comprometidos con el derecho a la educación. La Coalición Española de la Campaña (CECME) está promovida por Ayuda en Acción, Entreculturas e Intermón Oxfam. <http://www.cme-espana.org>

La **Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD)** está integrada por instituciones y campañas de 9 países de Latinoamérica que trabajan por la resolución de la problemática de la deuda externa y para crear condiciones que permitan el establecimiento de una economía al servicio de la gente. <http://www.latindadd.org>

Fe y Alegría es un movimiento de Educación Popular Integral y Promoción Social integrado por organizaciones de 17 países, asociadas como Federación Internacional, que brindan educación a más de un millón de personas, a través de casi tres mil centros, emisoras de radio y comunidades educativas. <http://www.feyalegría.org>

La **Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)** es una articulación de redes de 17 países latinoamericanos y 7 foros regionales que actúa en defensa del derecho a la educación de calidad, pública y gratuita, para todos y todas, de responsabilidad del Estado. <http://www.campanaderechoeducacion.org>
