

Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica



José María Vera
Director de Planificación de la Secretaría de Cooperación de la SEGIB

Foto de Portada:
"Construcción de cimientos en la Escuela Alausí, Ecuador. Proyecto financiado
con los recursos del Canje de Deuda España-Ecuador".

Diseño y maquetación: INVENTA COMUNICACIÓN S.L.

Impreso en Madrid, octubre 2007.

Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica

ESTUDIOS SEGIB



Secretaría General Secretaria-Geral
Iberoamericana Ibero-Americana

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. _____	7
1. INTRODUCCIÓN. _____	11
2. RESUMEN EJECUTIVO. _____	15
3. LOS CANJES DE DEUDA COMO INSTRUMENTO FINANCIERO Y DE COOPERACIÓN. LA TRAYECTORIA EN IBEROAMÉRICA. _____	21
3.1. Historia, esquema y marco regulatorio de los canjes de deuda.	
3.2. Los canjes de deuda en Iberoamérica.	
4. RETOS Y PROPUESTAS EDUCATIVAS EN LA REGIÓN. _____	31
4.1. Situación educativa en los países Iberoamericanos. Brechas y retos.	
4.2. Gasto público en educación.	
4.3. Pactos Educativos. Políticas de Estado y Planes Educativos Nacionales.	
5. SITUACIÓN DE LOS CANJES DE DEUDA DE ESPAÑA CON OTROS PAÍSES IBEROAMERICANOS. _____	45
5.1. Canjes activos, deuda convertida.	
5.2. Proceso y estructura de los canjes de deuda.	
5.3. Estado de situación de cada canje de deuda.	
5.4. Valoración general de los programas de canje.	
6. EXPERIENCIAS Y ANÁLISIS DE LOS CANJES DE DEUDA EN IBEROAMÉRICA. _____	65
6.1. Aspectos generales de los canjes de deuda.	
6.2. Apropiación y asociación.	
6.3. Alineación y adicionalidad de los canjes.	
6.4. Estructuras de gobierno y procesos de decisión	
6.5. Alineación con los procesos administrativos nacionales.	
6.6. Armonización: con otros instrumentos, con otros donantes y con la Cumbre Iberoamericana.	
6.7. Ayuda ligada.	
6.8. Participación de la sociedad civil.	
6.9. Transparencia y rendición de cuentas.	

7. OPORTUNIDADES DE NUEVOS PROGRAMAS DE CANJE EN IBEROAMÉRICA.....	83
7.1. Nuevos canjes con deuda española.	
7.2. Canjes multilaterales.	
7.3. Operaciones de canje con deuda de otros países Iberoamericanos.	
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	91
9. BIBLIOGRAFÍA.	101

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Me complace presentar este Estudio realizado por la Secretaría General Iberoamericana sobre las "Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica", una iniciativa de indudable relevancia para la educación en nuestros países, y que ha contado con el decidido respaldo de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a lo largo de los tres últimos años.

El Estudio confirma la importancia de este instrumento como mecanismo de alivio de la deuda y, especialmente, como forma de añadir recursos a los siempre insuficientes presupuestos educativos, de forma que se puedan enfrentar algunos de los desafíos de la educación en nuestra región.

Los primeros proyectos educativos que ya se están ejecutando, con cargo a los recursos provenientes de los programas de canje, son realizaciones tangibles que benefician a miles de niños y niñas, a través de mejores infraestructuras, materiales y cursos de capacitación para los maestros. Una buena muestra de lo que se puede llevar a cabo cuando la voluntad política de los gobernantes se torna en acción concreta.

Es de justicia destacar y agradecer el liderazgo de España en esta materia, a raíz del compromiso anunciado por el Presidente Rodríguez Zapatero en el año 2004, y que se ha traducido de manera efectiva en varios programas de canje de deuda por educación y otros sectores sociales y ambientales, afianzando las relaciones de cooperación y solidaridad dentro de nuestra región. Sería deseable ahora que otros países acreedores, de dentro y de fuera de Iberoamérica, se sumaran a esta importante iniciativa.

La participación en los programas de canje de varios países Iberoamericanos, que convierten el pago del servicio de la deuda en recursos adicionales para la educación, aplicados en el marco de sus planes nacionales, refleja también la apuesta de nuestros países por este sector, refrendada desde la I Cumbre Iberoamericana. Aún quedan muchos retos y brechas educativas, como muestra este Estudio, pero estamos avanzando y lo hacemos con el convencimiento de que nada es tan importante como una educación de calidad para toda nuestra población.

Finalmente, quiero saludar este primer "Estudios SEGIB" que abre una línea de análisis y reflexión sobre cuestiones relevantes para nuestra comunidad que han sido abordadas por la Cumbre Iberoamericana. Espero que sabremos conjugar el estudio riguroso con la aportación de propuestas que impulsen iniciativas y que contribuyan a una Iberoamérica más cohesionada y solidaria.

Enrique V. Iglesias
Secretario General Iberoamericano

1. INTRODUCCIÓN



Visitas puntos de Alfabetización en Ecuador

INTRODUCCIÓN

La preparación de este Informe sobre los canjes de deuda en Iberoamérica responde al mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, quienes, en la XVI Cumbre Iberoamericana celebrada en Montevideo en Noviembre de 2006, consignaron: *"...los avances alcanzados por los países que han desarrollado iniciativas de canje de deuda por inversión educativa e impulsamos a la participación de los Gobiernos en el desarrollo de estos programas a voluntad de cada país. Solicitamos a la SEGIB que elabore un informe que refleje los resultados de las experiencias de canjes de deuda en la región iberoamericana, especialmente en materia de educación, durante el primer semestre de 2007, y que prosiga las gestiones dirigidas a impulsar en el seno de la comunidad iberoamericana y con terceros países, los programas de canje de deuda por educación y otras inversiones sociales"*.

A modo de antecedente de la actividad de la SEGIB en este campo de los canjes de deuda, hay que destacar una Jornada, organizada en Febrero de 2006 junto con el Ministerio de Economía y Hacienda de España, en la que se explicó la iniciativa, entonces en sus etapas iniciales, y se trató de involucrar a otros países y organismos¹.

Recibido el mandato de la Cumbre de Montevideo, la SEGIB propuso la realización de dos reuniones en la región, con el fin de analizar los programas de canjes de deuda, compartir experiencias y recoger insumos para la elaboración del Informe encargado. Estas reuniones, organizadas por la SEGIB y la OEI, con el apoyo de la AECL, tuvieron lugar en San Salvador el 5 de junio y en Lima el 7 de junio de 2007, y en ellas participaron representantes de los gobiernos de los países involucrados en los canjes (Ministerios de Economía y Finanzas, de Educación y de Cooperación/Planificación), así como organizaciones de la sociedad civil de estos países.

En la reunión de San Salvador se analizaron los canjes de deuda española con El Salvador, Honduras y Nicaragua; y en la de Lima los de Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay, los tres últimos aún en sus etapas iniciales. El caso de Uruguay, país con el que España también tiene un programa de canje de deuda en ejecución, no se analizó en dichas reuniones ya que es un canje por medio ambiente y no por educación.

En las reuniones se trabajaron principalmente las operaciones de canje de deuda española, las únicas activas entre países Iberoamericanos. Sin embargo, hubo también tiempo para valorar otras experiencias de canje, por ejemplo las de Perú con deuda de Italia, Francia o Alemania, y de estudiar las opciones para involucrar a otros países y avanzar hacia marcos multilaterales más amplios. Dichos análisis y propuestas se reflejan también en este Informe.

1. <http://www.segib.org/actividadesDatos.php?id=7&idioma=esp>

Además de los insumos recogidos en las reuniones y de la información adicional facilitada por los gobiernos, el autor se entrevistó con varias personas que tienen relación con los programas de canje de deuda, especialmente con participantes en los Comités Técnicos.

En las fechas de preparación de este Informe, julio de 2007, la mayoría de los canjes de deuda por educación activos en la región se encuentran bien en etapas intermedias o sea parcialmente ejecutados, bien en etapas de diseño inicial e incluso sin firmar como es el caso de Paraguay.

Este documento es por lo tanto una valoración intermedia del avance de estos programas, realizado con el objetivo de informar a los Jefes de Estado de su evolución y situación actual, recoger las experiencias hasta la fecha y apuntar algunas sugerencias para el futuro. No se trata de una evaluación, debido al momento de los programas y al limitado alcance del análisis, evaluación que deberá ser realizada cuando los programas concluyan. Finalmente, tampoco aspira este Informe a recoger de manera exhaustiva las experiencias y tendencias de un instrumento muy utilizado por algunos países, como es el canje de deuda por desarrollo. En la Bibliografía se indican varios estudios más amplios sobre esta materia.

Tras una introducción sobre la historia de los canjes de deuda y un capítulo realizado por la OEI sobre la situación educativa en Iberoamérica, centrado en los países contemplados por los programas de canje, el Informe describe los programas activos en la región y analiza, en el Capítulo 6 algunos aspectos de su ejecución. El Capítulo 7 plantea las nuevas oportunidades de canjes en Iberoamérica y el 8 las principales conclusiones y propuestas.

El autor agradece a la Subdirección General del Sistema Financiero Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda de España, las facilidades y la documentación aportada para realizar este informe, así como a todos los participantes en las reuniones de San Salvador y de Lima y a las personas entrevistadas en este tiempo. La colaboración de los directores y del personal de las oficinas regionales de la OEI en Lima y en San Salvador, fue imprescindible para llevar a cabo eficazmente las reuniones preparatorias. Finalmente, el apoyo de Angeles Yáñez-Barnuevo, Directora de la División de Asuntos Sociales de la SEGIB, la colaboración de Marisa Galvez y Alejandra Méndez y las aportaciones de Jaime Atienza de la Fundación Carolina y de Hugo Camacho de la OEI, a partir de la larga experiencia de ambos en materia de deuda externa y de educación, han sido clave para nutrir y completar el Informe.

2. RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Los canjes de deuda por desarrollo cuentan con una trayectoria notable, especialmente en Iberoamérica. De hecho los países de esta región se encuentran entre los más activos a la hora de participar en operaciones de conversión de deuda.

A través de los canjes, los países logran aliviar su situación de endeudamiento y, sobre todo, destinan al medio ambiente o a sectores sociales como la educación, los recursos cuya finalidad original era pagar el servicio de la deuda considerada.

Los programas de conversión o canje de deuda comparten su carácter financiero, sujeto a la normativa del Club de París, con el hecho de ser un instrumento de la Cooperación Internacional al Desarrollo, que debe responder a los consensos y acuerdos en esta materia como la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.

En el ámbito Iberoamericano, los canjes de deuda fueron impulsados a partir de la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004). En estos tres años se han planteado varias operaciones de canje entre países Iberoamericanos, todas ellas con deuda que otros países de la región tienen con España. Cabe destacar por tanto, el liderazgo que ha asumido España en materia de canjes de deuda y que ha llevado a este país a ser uno de los más activos en la ejecución de programas de conversión y el primero en canjes de deuda por educación.

Las 7 operaciones analizadas en este Informe totalizan 349 millones de dólares de deuda sujeta a conversión, de los cuales 196 millones de dólares se están depositando en Fondos Contravalor en moneda local, para financiar los programas educativos o aquéllos en los otros sectores que se hayan decidido. A esta cantidad hay que añadir otros 253 millones de dólares, de los cuales 101 millones irán a Fondos Contravalor, provenientes de la extensión de la condonación de deuda a los países HIPC (Bolivia, Honduras y Nicaragua), aprobada por el Consejo de Ministros de España en julio de 2007.

Las operaciones analizadas se encuentran en diversas etapas de su desarrollo. Ecuador es el único país en el que hay proyectos en ejecución mientras que El Salvador, Nicaragua y Honduras tienen proyectos aprobados que están en fase de licitación. Perú y Bolivia, que ya realizaron otras operaciones de conversión de deuda con España, están constituyendo los correspondientes Comités e iniciando el canje. Y finalmente la operación con Paraguay se encuentra pendiente de la firma.

En todos los programas de canje se constituye un Comité Binacional para la toma de decisiones, en el que participan los respectivos Ministerios de Economía o Finanzas, y un Comité Técnico, con funciones de asesoría y apoyo, en el que participan otras instancias de los gobiernos implicados así como organizaciones de la sociedad civil.

El análisis realizado a lo largo de este proceso, por encargo de la Cumbre Iberoamericana, arroja una valoración positiva de los canjes, apoyada en los siguientes argumentos:

- **La sustantividad de los canjes.** Estas operaciones suponen la conversión de 349 millones de dólares (270 millones de euros) de deuda con España, de los cuales 196 millones de dólares de la deuda condonada, se han destinado a programas de desarrollo a través de Fondos Contravalor. Contando con la reciente extensión de la condonación a los países HIPC el total de deuda considerada alcanzará los 602 millones de dólares, de los cuales 297 millones se ingresarán en los Fondos Contravalor.
- **La extensión de la deuda considerada.** España ha ido aumentando sus compromisos de condonación a los países HIPC, a través de sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros, el último de los cuales, de julio de 2007, desarrolla la Ley de Gestión de Deuda y supone la condonación a estos países de toda la deuda contraída antes del 31 de diciembre de 2003.
- **La apuesta por los programas de conversión de deuda por inversión pública en desarrollo** y medio ambiente, asumida por España y por los países acreedores de la región. En estos años no se ha producido ningún canje de deuda por inversión privada.
- **La educación como sector prioritario.** Todos los programas, salvo el de Uruguay a petición propia, incorporan la educación como el primer o segundo sector prioritario, siendo éste el único sector en los casos de El Salvador, Paraguay y previsiblemente de Bolivia y Perú.
- **La creación del Comité Técnico** como complemento del Comité Binacional, una estructura habitual en los canjes de deuda de otros países pero inexistente en los primeros con deuda española. El Comité Técnico facilita la participación de otras instituciones en los programas y promueve la solidez técnica y una mejor gestión de los mismos.
- **La flexibilidad** por la parte española a la hora de aceptar las sugerencias y propuestas de los países deudores en los que se aplican los recursos, tanto en la fase de diseño inicial, como en las decisiones posteriores y en la ejecución de los programas.
- **Asociación y liderazgo del país.** La flexibilidad mencionada ha permitido que se afiance el liderazgo de cada país en el desarrollo del programa de canje, en un marco de asociación entre España y el otro país Iberoamericano involucrado.
- **La inclusión de organizaciones de la sociedad civil** en los Comités Técnicos, lo que permite una mayor transparencia así como contar con las opiniones y experiencias de organizaciones con una larga trayectoria en los sectores considerados por los programas.

A modo de resumen cabe indicar que la mayoría de los participantes en las reuniones de San Salvador y Lima, así como las personas consultadas y entrevistadas para preparar el Informe, mostraron su satisfacción con el desarrollo de estos programas, al tiempo que destacaron una serie de retos y propuestas para mejorar y aprender de lo hecho hasta ahora.

Estas propuestas se recogen en las siguientes recomendaciones, desarrolladas en el Capítulo 8:

- 1. Impulsar nuevos programas de canje.** Se ha demostrado que este es un buen instrumento cuando se plantea de la manera adecuada. España ha avanzado mucho, pero aún tiene margen para seguir ejerciendo su liderazgo y plantear nuevas operaciones de conversión, tanto con deuda concesional, de países no HIPC, como con deuda comercial. Otros países Iberoamericanos en posición acreedora también deberían impulsar operaciones de canje de su deuda, estimulando así la solidaridad al interior de la región. Una opción para avanzar en esta dirección es plantear operaciones triangulares con otros organismos o países cooperantes.
- 2. Flexibilizar la tasa de conversión y el calendario de pagos.** En función de las necesidades del país deudor y de su situación presupuestaria y fiscal. Es posible avanzar hacia tasas de conversión más reducidas, tanto en los países HIPC como en los no HIPC.
- 3. Desarrollar operaciones de canje multilaterales,** al menos en el lado de los acreedores que impulsan canjes en un mismo país. Para ello es necesario que, desde la fase de planteamiento de cada operación, los acreedores estén dispuestos a ceder en sus intereses e influencia, para conseguir un mayor impacto y eficacia.
- 4. Mantener la Educación como sector prioritario.** En coherencia con las sucesivas Declaraciones de la Cumbre Iberoamericana y atendiendo a las evidentes carencias educativas y de financiación de este sector, destacadas en el Capítulo 4 de este Informe.
- 5. Apropiación y asociación.** Afianzar el liderazgo del país receptor en todos los casos y modalidades de canje de deuda que se planteen en el futuro, a partir de una actitud de diálogo, flexibilidad y colaboración por parte del país acreedor.
- 6. Alineación y adicionalidad.** De cara a que los programas de canje alcancen el máximo de su potencial, es esencial que el país receptor tenga una estrategia o plan nacional de educación estable en el tiempo, medible, dialogado y pactado con todos los actores relevantes. Los programas de canje pueden y deben entonces reforzar estas estrategias e integrarse en ellas, desde el inicio de las negociaciones del programa. Es necesario asegurar que los recursos que se derivan del canje son extraordinarios y adicionales al presupuesto ordinario de Educación del país.
- 7. Estructuras de gobierno y procesos de decisión.** La adecuada orientación de los programas de canje exige que en la génesis y primeras decisiones de los mismos estén presentes los organismos de cooperación y los Ministerios de Educación de los países implicados. Se podría plantear la fusión de los Comités Binacional y Técnico en una única estructura, con lo que se ganaría también en agilidad y eficacia.
- 8. Alineación con los procesos administrativos nacionales.** La primera opción a considerar debería ser la de utilizar las estructuras y unidades propias del gobierno para administrar y gestionar el programa de canje, reforzándolas si fuera necesario. Sin embargo debe existir una notable flexibilidad para analizar cada situación y optar en su caso por un organismo tercero, como la CAF en Ecuador, si así lo consideran ambos países implicados en la operación.

- 9. Armonización.** Los programas de canje de deuda deben estar armonizados con otros instrumentos de la cooperación del país acreedor, con aquellos del resto de los donantes y con los principios y acuerdos que emanan de la Cumbre Iberoamericana, como el compromiso con la Alfabetización.
- 10. Ayuda desligada.** Las operaciones de canje de deuda se deben desvincular por completo de la compra o contratación de empresas u organizaciones del país acreedor, tanto de hecho como en las cláusulas de los acuerdos. Vincular el uso de los recursos, por más que haya flexibilidad durante la ejecución, introduce distorsiones y es una práctica alejada de los compromisos internacionales en materia de ayuda.
- 11. Participación de la sociedad civil.** La presencia de organizaciones sociales en las estructuras de los canjes debe ser sistemática y no discrecional. El papel que jugarán estas organizaciones debería quedar explícito y los procesos de selección tienen que ser transparentes y contar con las coordinadoras, redes y plataformas que representan a las organizaciones sociales interesadas en estos programas.
- 12. Transparencia y rendición de cuentas.** Se debería ampliar y sistematizar la información disponible sobre las operaciones de canje de deuda, especialmente la referida a los proyectos aprobados con cargo a los mismos. Por otro lado es importante que se realicen evaluaciones de impacto, tanto de cada programa o proyecto aprobado como de la operación en su conjunto.



Entrega Certificados de Alfabetización. Ecuador.

3. LOS CANJES DE DEUDA COMO INSTRUMENTO FINANCIERO Y DE COOPERACIÓN. LA TRAYECTORIA EN IBEROAMÉRICA.

3.1. Historia, esquema y marco regulatorio
de los canjes de deuda.

3.2. Los canjes de deuda en Iberoamérica.



LOS CANJES DE DEUDA COMO INSTRUMENTO FINANCIERO Y DE COOPERACIÓN. LA TRAYECTORIA EN IBEROAMÉRICA.

3.1. Historia, esquema y marco regulatorio de los canjes de deuda.

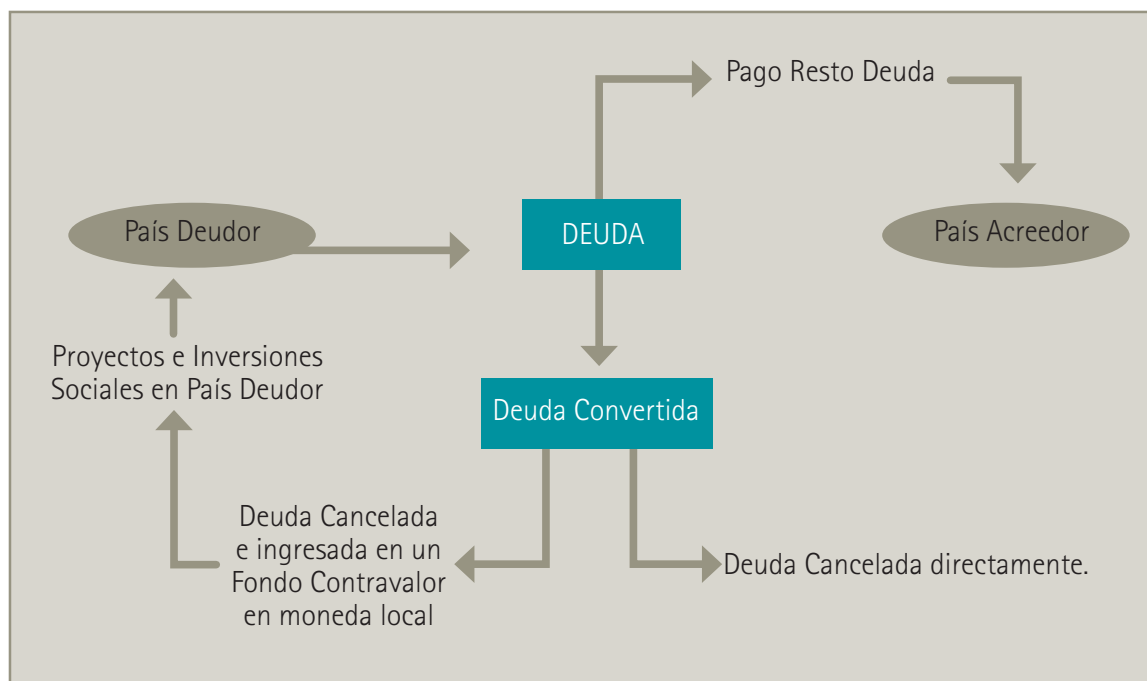
A pesar de ser considerados un instrumento relativamente innovador en el tratamiento de la deuda externa y en la cooperación internacional, los canjes de deuda tienen ya una trayectoria considerable. Los primeros canjes datan de la segunda mitad de los años 80, cuando aparecieron como una forma más de reordenar la deuda privada, normalmente a través de operaciones de canje de deuda por derechos de inversión de empresas acreedoras –cesión de suelo para la construcción de edificios, reducciones en el pago de concesiones-. A finales de la década se inician también los primeros canjes con deuda de acreedores públicos. Fueron principalmente operaciones en que ONG ambientales recompraron a los Estados acreedores porciones de deuda a muy bajo precio (por debajo del 10%) y por ese mismo importe se realizaron operaciones de protección del medio ambiente en los países endeudados.

Esa práctica más bien esporádica pasó a generalizarse a comienzos de los 90, cuando los canjes reciben el respaldo del Club de París, que estableció una normativa sobre los mismos, y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE decidió considerar la condonación de deuda, incluidos los canjes, como Ayuda Oficial al Desarrollo. Son años en los que se producen numerosos canjes bilaterales de importes relativamente bajos con deuda de países como Suiza o Bélgica. En el siglo XXI serán otros países como Alemania, Italia, Francia o España, los que han lanzado las principales iniciativas de canje de deuda, tanto por inversión privada como por desarrollo a través de la inversión pública.

La extensión de los canjes de deuda se ha producido tanto con los países pobres altamente endeudados, países HIPC, como con países de renta media baja con graves problemas de endeudamiento, que afectan a su capacidad de afrontar la inversión social necesaria para cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El mecanismo de un programa de canje de deuda es relativamente sencillo, aunque su puesta en práctica no carece de complejidad. Un país acreedor acuerda con un país deudor que una parte de la deuda vigente entre ambos no se pagará sino que se dedicará a realizar proyectos e inversiones sociales en el país endeudado. Una vez establecido el monto de la deuda a canjear, los aspectos financieros –plazos de desembolso y, tasa de conversión (% de la deuda que se ingresa en el Fondo Contravalor)- y el sector al que se dedica el canje (inversión privada, medio ambiente o desarrollo social), el país deudor depositará el importe del servicio de esa deuda, con el descuento pactado, en un Fondo Contravalor o instrumento similar en moneda local.

Gráfico 1. Proceso de Canje de Deuda.



Este esquema puede variar en alguno de sus componentes (tasas de conversión, calendario de pagos, procesos de decisión y ejecución...), pero la base es siempre la misma: convertir el servicio de una deuda en recursos adicionales dedicados a un sector relevante para el desarrollo del país deudor. Desde este punto de vista se trata de un instrumento financiero ya que trabaja con deuda externa e implica un cambio en el medio de pago pactado, y también de un instrumento de cooperación al desarrollo, especialmente cuando el sector contemplado es el medio ambiente o el desarrollo social, como es el caso en los canjes de deuda por educación.

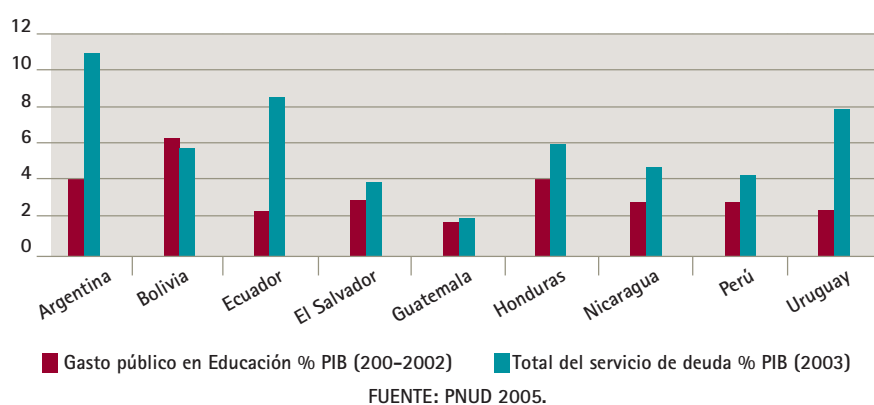
Existen posiciones críticas sobre los canjes de deuda, que plantean que el acogerse a programas de esta naturaleza puede comportar riesgos para el rating y la calificación financiera del país –principalmente exponiendo que podrían encarecer el acceso a crédito externo por pasar a ser considerado un mal pagador–.

Sin embargo, esa no es la experiencia de los países en desarrollo. Aquellos que son penalizados por los mercados o los prestamistas lo son por el estado de su stock o servicio de deuda, o debido a los impagos o moratorias en que se ven obligados a incurrir. Los canjes, por su dimensión, y por su condición de operación de cooperación pactada entre dos partes y sujeta a una serie de normas internacionales aceptadas no tienen ningún efecto en ese sentido.

Además, conviene tener en cuenta que:

- Numerosos **canjes se han decidido y ejecutado tras catástrofes naturales en el país deudor**, tiempo en el cual este país afronta graves presiones sobre sus recursos con los que debe responder a las necesidades de la emergencia y la reconstrucción. Este es el caso de buena parte de los primeros canjes de deuda española por inversión pública en otros países de Iberoamérica.
- Otros canjes se desarrollan en países que, sean o no HIPC, **destinan al servicio de la deuda externa un volumen de recursos superior a su capacidad de inversión social (ver gráfico 2)**, siendo ésta insuficiente para alcanzar los ODM y lograr sociedades cohesionadas en las que se garanticen los derechos básicos de los ciudadanos.

Gráfico 2. Gasto público en educación y servicio de deuda.



- Por último **en los canjes el país deudor hace frente a sus compromisos financieros, aunque con otro destino**. El caso del canje España - El Salvador es un buen ejemplo de esto, ya que el país demuestra que puede hacer frente al servicio completo de su deuda, incluso adelantando su pago, solo que el dinero no se devuelve a España sino que se dedica a educación en su país tras acordarlo así con el acreedor.

La normativa financiera asociada con los canjes de deuda, ha sido establecida por los países acreedores en el Club de París. Además de definir los tipos de canjes (deuda por ayuda, deuda por medio ambiente, deuda por inversión y deuda por exportaciones), el Club de París establece el monto máximo de la deuda elegible para ser sujeta a conversiones:

- El 100 % de la deuda AOD, cuyo origen son créditos concesionales computados como ayuda oficial al desarrollo. En el caso español se trata de los créditos FAD.
- Hasta el 30 % de la deuda comercial pública cuyo origen se encuentra normalmente en la ejecución de seguros de crédito a la exportación. En este segundo caso, el Club de París establece umbrales recomendables en el 20 % para países de renta baja y del 10 % para países de renta media, aunque autoriza llegar al 30 % en casos excepcionales.

Cabe destacar que tanto la deuda a corto como a largo plazo, son elegibles para realizar canjes. El Club de París no establece ninguna normativa, ni siquiera recomendaciones, en relación con los sectores en los que aplicar los recursos generados por los canjes; tampoco en cuanto a los procesos de decisión y ejecución ni acerca de la forma cómo los canjes se deben llevar a cabo (ayuda presupuestaria, sectorial, por proyectos...).

Esto último es razonable teniendo en cuenta que el Club de París se dedica a la revisión y reestructuración de la deuda y no a la discusión o el planteamiento de políticas y actividades de cooperación. La aplicación de los recursos generados por estos programas, que es el aspecto de cooperación al desarrollo de los canjes de deuda, encuentra su marco en los acuerdos y consensos recientes sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo, sea en las legislaciones nacionales aplicables, sea en los acuerdos internacionales como la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, acuerdos que fijan los principios por los que debe regirse esta actividad. El análisis de los canjes de deuda que se realiza en el Capítulo 6 de este Informe se basa en buena medida en esta Declaración suscrita por España y por otros países Iberoamericanos.

Finalmente cabe destacar, como fue indicado por varios participantes en las reuniones de Lima y El Salvador, que las condiciones y los mecanismos de operación de los canjes de deuda se han ido flexibilizando con el tiempo. Así el papel del gobierno local es ahora más relevante a la hora de determinar el empleo de los recursos y la estructura administrativa del programa, se ha abierto la vía a la participación de la sociedad civil y, aunque se mantienen en algunos casos condiciones como la vinculación de la ejecución a empresas del país acreedor, estas condiciones se han limitado o se han hecho más flexibles. Queda sin embargo camino por recorrer para adaptar los programas de canje a los principios recogidos en la Declaración de París.

3.2. Los canjes de deuda en Iberoamérica.

Los canjes de deuda han sido un instrumento ampliamente utilizado en Iberoamérica. Tanto España como país acreedor como numerosos países de América Latina en el lado deudor, han acordado programas de conversión, bien entre sí, bien con acreedores extraregionales, siguiendo la trayectoria internacional recogida en el punto anterior.

Países como Costa Rica, Ecuador, Perú o Bolivia han sido muy activos en este campo, acordando canjes de deuda con Suiza, Estados Unidos, Bélgica, Alemania, Francia, Italia y España, entre otros. Los sectores de aplicación de los recursos han sido diversos, aunque destacan el medio ambiente, especialmente en el caso de Costa Rica, y la lucha contra la pobreza a través del desarrollo social, con un énfasis notable en la educación, especialmente en los últimos años.

A modo de ejemplo se puede mencionar la trayectoria de Ecuador, país que ha realizado 7 programas de canje de deuda desde 1992, los últimos 4 desde 2002, por un total de 107.5 millones de dólares de deuda canjeada². También Perú ha sido muy activo, con 19 canjes realizados desde 1993, los últimos nueve a partir de 2001, totalizando 661 millones de \$ de deuda convertida con una aportación de 270 millones a Fondos Contravalor para financiar programas en diversos sectores³.

La Fundación SES de Argentina está realizando un levantamiento de los canjes de deuda activos o al menos recientes, que arroja la cifra de más de 70 operaciones en el mundo. De las 59 iniciativas ya relevadas en la base de datos de esta Fundación, 38 se han realizado con países de América Latina como deudores, en numerosas ocasiones con deuda española. Se recogen además en este levantamiento otras 4 operaciones con deuda española de países no Iberoamericanos.

2. INECl, Presentación, en la reunión de Lima, 7 de junio 2007. <http://www.segib.org/actividadesDatos.php?id=65&idioma=esp>

3. Red Jubileo Perú, Informe: Seguimiento de los Fondos de Contravalor de conversión de Deuda Externa Pública en inversión social en el Perú. Marzo 2006.

Como se ha indicado, hace años que se vienen produciendo operaciones de canje de deuda entre España y países de América Latina. Sin embargo, en el ámbito más amplio de la Conferencia Iberoamericana este tema surge con fuerza a partir de la XIV Cumbre de 2004 en San José de Costa Rica.

En septiembre de ese mismo año, antes de la citada Cumbre Iberoamericana, el Presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero expresó la apuesta de España por los canjes de deuda. Fue en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, lanzada en Nueva York, donde el Presidente dijo que: *"En este contexto quiero anunciar que España, más allá de nuestro compromiso con la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, se implicará activamente en operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria"*.

En el Cuadro 1 se recogen los párrafos de las Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de San José, Salamanca y Montevideo, que hacen referencia a los Canjes de Deuda. Una presencia continuada, que muestra el interés de los países Iberoamericanos en este tema y su incorporación a lo que se ha llamado el "acervo" de la Conferencia Iberoamericana, aquellos principios, valores y temas que forman parte ya del proyecto común.

Cuadro 1. Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de San José, Salamanca y Montevideo

CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO	
XIV Cumbre de San José (Costa Rica) noviembre 2004	Párrafo 22. Nos comprometemos a promover en los distintos foros multilaterales, el examen y la adopción de mecanismos financieros innovadores; inclusive, la conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos de nuestros países u otras iniciativas que permitan gestionar recursos financieros que constituyan fondos adicionales al presupuesto en educación.
XV Cumbre de Salamanca (España) octubre 2005	Párrafo 12. Con el objetivo de ampliar las inversiones que promuevan la inclusión social y de contribuir al alivio de la deuda externa en América Latina, y en el marco de la búsqueda de mecanismos innovadores, nos comprometemos a animar al mayor número de acreedores bilaterales y multilaterales a la utilización del instrumento de conversión de deuda por inversión social y, en especial, en educación.
XVI Cumbre de Montevideo (Uruguay) noviembre 2006	Párrafo 6. Tomamos nota con aprecio de la iniciativa del Gobierno de Costa Rica (Consenso de Costa Rica), para que los países desarrollados y organismos internacionales establezcan mecanismos financieros innovadores como el canje de deuda por proyectos de desarrollo cuando los países soberanamente lo determinen, la condonación de la deuda para aquellos países que lo soliciten y califiquen, y que puedan ser apoyados con recursos financieros adicionales a los países en vías de desarrollo que aumenten su inversión social en educación, salud y vivienda y reduzcan su inversión en armamentos, siempre y cuando se mantenga la capacidad que corresponda a las necesidades legítimas de seguridad y defensa. En ese sentido, se instruye a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para que realice consultas en torno a esta iniciativa. Párrafo 11. Resaltamos los avances alcanzados por los países que han desarrollado iniciativas de canje de deuda por inversión educativa e impulsamos la participación de los Gobiernos en el desarrollo de estos programas a voluntad de cada país. Solicitamos a la SEGIB que elabore un informe que refleje los resultados de las experiencias de canje de deuda en la región iberoamericana, especialmente en materia de educación, durante el primer semestre del año 2007, y que prosiga las gestiones dirigidas a impulsar en el seno de la comunidad iberoamericana y con terceros países, los programas de canje de deuda por educación y otras inversiones sociales.

Fuente: Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas.

Si esto se puede afirmar para los canjes de deuda, mucho más se puede decir en relación con la educación, tema que ha estado presente en todas las Declaraciones, desde la primera Cumbre Iberoamericana celebrada en Guadalajara en 1991. La actividad de la Conferencia de Ministros de Educación y de la OEI como organismo iberoamericano especializado en este sector, reflejada en numerosos programas e iniciativas educativas, ha tenido su eco político en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que han apostado claramente por la educación, abordando todos sus niveles y necesidades, pero enfatizando especialmente algunos temas como la educación básica y la alfabetización. Cabe destacar en este marco, el Plan Iberoamericano de Alfabetización que fue aprobado en la XVI Cumbre de Montevideo.

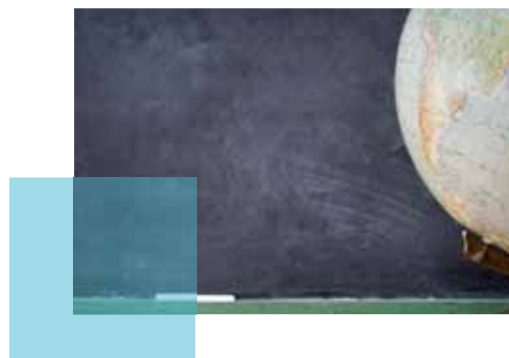
El próximo capítulo aborda en mayor profundidad la situación, los retos educativos en la región, especialmente en los países en los que se están desarrollando operaciones de canje de deuda.

4. RETOS Y PROPUESTAS EDUCATIVAS EN LA REGIÓN

4.1. Situación educativa en los países Iberoamericanos. Brechas y retos.

4.2. Gasto público en educación.

4.3. Pactos Educativos. Políticas de Estado y Planes Educativos Nacionales.



RETOS Y PROPUESTAS EDUCATIVAS EN LA REGIÓN

Cristina Armendano y Hugo Camacho⁴.

Como se ha venido señalando a lo largo del presente Informe, una aplicación adecuada de los programas de canje de deuda por educación –en tanto instrumento de cooperación– implica necesariamente un análisis cabal del destino de estos fondos. Más aún cuando en el ámbito educativo se cuenta con suficiente experiencia acumulada tanto en lo que afecta al desarrollo de políticas públicas por parte de los países de la región como en lo que se refiere a las estrategias de la cooperación internacional en la materia.

En consecuencia, este capítulo trata de presentar –necesariamente de forma resumida– algunas de las principales ideas fuerza que al respecto se vienen debatiendo, sobre todo en lo que se refiere a las brechas y retos de las políticas educativas en los países iberoamericanos; a las tendencias que se observan en el comportamiento del gasto público en educación; y, finalmente, a los avances registrados en cuanto a alianzas y concertación de actores para el impulso de políticas públicas en materia educativa.

4.1. Situación educativa en los países iberoamericanos. Brechas y retos.

El análisis de la situación de los niños y adolescentes es un capítulo fundamental del panorama educativo de América Latina. Hacia ellos está dirigido el núcleo central de la oferta educativa, y sólo aquellas acciones orientadas a que todos estén escolarizados y participen de prácticas educativas de calidad lograrán consolidar una tendencia que rompa con una larga historia de acceso limitado y desigual al conocimiento.

A pesar del progreso alcanzado en los últimos años en la expansión de la cobertura educativa, se requiere de un esfuerzo mucho mayor por parte de los países de América Latina para lograr los estándares de los países más desarrollados. La cobertura primaria universal, en muchos casos alcanzada, no es suficiente. No es una novedad afirmar que es fundamental la participación en niveles superiores de educación y esto sería especialmente válido para países como los de la región, marcados por una desigualdad extrema en lo económico y social.

4. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Los autores agradecen a Néstor López (IIPE – Buenos Aires) el aporte de datos e información estadística; a Alejandro Morduchowicz su asesoramiento sobre el gasto público en educación y a Maximiliano Juárez su invaluable apoyo operativo en la búsqueda y sistematización de la información.

Cuadro 2. Indicadores educativos por país.

Indicador	País						
	Bolivia	Ecuador	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú
Tasa Neta de Educación Primaria*	87,1	91,3	88,5	85,8	83	90,7	92,2
Tasa Bruta de Educación Primaria*	111,3	94,4	106,5	111,3	111,4	111,5	114
Tasa Neta de Educación Secundaria*	62,2	58,1	51,5	34,1	42,9	54,1	61
Tasa Bruta de Educación Secundaria*	78,6	90,3	61	46,8	62,2	68	81,3
Porcentaje de repetidores en el nivel primario**	1,6	2	6,4	8,5	9,9	6,7	8,9
Porcentaje de repetidores en el nivel secundario**	3,4	3,9	3,5	SD	6	0,9	6,2
Porcentaje de alumnos con 2 años o más de atraso para nivel primario y nivel secundario*	25,6	18	18,6	18,7	24,9	14,6	23,4
Tasa bruta de graduación primaria**	73,8	99,9	59,5	SD	68,7	SD	SD
Tasa de sobrevivencia al último grado de primaria**	82,4	72,6	66,4	61,7	50,1	76,5	85,3
Tasa de pasaje del nivel primario al secundario**V	90,2	73,4	92,9	SD	99,2	90,3	94,7

*Los indicadores varían en el año de referencia entre 2000 y 2005

*Fuente SITEAL iipe Buenos Aires -OEI.

**Fuente UNESCO Institute for Statistics.

SD: Sin dato

Glosario del cuadro 2.

Tasa Neta de Educación Primaria*	Es el cociente entre las personas que asisten al nivel primario con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.
Tasa Bruta de Educación Primaria*	Es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario independientemente de su edad y el total de la población en edad de asistir al nivel primario, por cien.
Tasa Neta de Educación Secundaria*	Es el cociente entre las personas que asisten al nivel secundario con la edad pertinente a ese nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.
Tasa Bruta de Educación Secundaria*	Es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel secundario independientemente de su edad y el total de la población en edad de asistir al nivel secundario, por cien.
Porcentaje de repetidores en el nivel primario**	Proporción de alumnos matriculados en un grado o nivel dados durante un año escolar que estudia en el mismo grado el siguiente año escolar. Se presenta el total del nivel primario.
Porcentaje de repetidores en el nivel secundario**	Proporción de alumnos matriculados en un grado o nivel dados durante un año escolar que estudia en el mismo grado el siguiente año escolar. Se presenta el total del nivel secundario.
Porcentaje de alumnos con 2 años o más de atraso para nivel primario y nivel secundario*	Es el cociente entre los alumnos del nivel primario o secundario que tienen dos años o más de edad que la esperada para el grado o año al que asisten y el total de alumnos de la edad, por cien.
Tasa Bruta de Graduación Primaria**	Número total de graduados del último grado de educación primaria, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población de edad teórica de ingreso a esos programas.
Tasa de sobrevivencia al último grado de primaria**	Porcentaje de una cohorte de alumnos matriculados en el primer grado de un nivel o ciclo de educación dado, durante un año escolar dado, y que se espera que alcancen un grado dado, independientemente de las repeticiones. Las tasas de supervivencia se calculan por el método de la cohorte reconstituida, que utiliza el número de estudiantes matriculados y de repetidores durante dos años conse-
Tasa de pasaje del nivel primario al secundario**	Número de alumnos de nuevos ingresantes matriculados en el primer grado de educación secundaria (programa de enseñanza general únicamente) para un año dado, expresado en porcentaje del número de alumnos matriculados en el último grado de educación primaria el año anterior.

*Fuente: SITEAL iipe Buenos Aires -OEI.

**Fuente: UNESCO Institute for Statistics.

Un primer punto a destacar, que se visualiza en el cuadro presentado, es que en los primeros años del siglo XXI, los países han logrado el acceso a la escuela primaria de un alto porcentaje de la población en edad escolar. Pese a que el porcentaje de niños fuera de la escuela es bajo, en valores absolutos se trata de millones de niños, e incluirlos en la red escolar constituye una meta difícil ya que son los más pobres de la región. La asistencia escolar en muchos de los países de América Latina se sostiene, no sin dificultades, hasta la edad de 13 años y a partir de esa edad comienza a aumentar el porcentaje de púberes y adolescentes fuera del sistema.

Un indicador de las dificultades de los niños y adolescentes en el desempeño escolar lo constituye el rezago por edad, expresión de situaciones de ingreso tardío, abandono temporal, fracaso escolar, repitencia o abandono definitivo. Lo que nos muestra que un porcentaje grande de niños tiene en riesgo su futuro escolar.

La plena inclusión educativa tiene un primer significado claro que es la expansión de la cobertura del sistema educativo, la ampliación de la red escolar, como responsabilidad del Estado. A poco de analizar el problema, surge con claridad que la expansión de la cobertura es sólo un aspecto de los programas de política educativa, y que ha tenido, como ya se ha señalado, políticas efectivas y respuestas favorables por parte de las sociedades en los últimos años. Con mejores indicadores en educación primaria que en la secundaria.

Un aspecto a tener en cuenta es que la mayoría de los países está en la etapa inicial de la universalización de la educación media, esto significa que las tasas de acceso han crecido significativamente, pero su capacidad de retención y sus niveles de graduación continúan bajos.

Más complejo y más decisivo es desarrollar políticas de promoción educativa, es decir encontrar aquellas condiciones pedagógicas que hagan posible, a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad escolar, no solamente ingresar al sistema educativo, sino permanecer en él y lograr los aprendizajes a los que todos/as tienen derecho.

La población analfabeta y los jóvenes con bajos niveles de escolarización constituyen el crudo testimonio de la deuda que tienen los sistemas educativos con una importante parte de la población. Ellos son los desfavorecidos históricos de los sistemas escolares, porque ellos estaban en edad escolar cuando la escolarización primaria tendía a la universalidad, pero el sistema no logró asegurarles la inclusión educativa y los estudios elementales.

Actualmente hay en la región unos 39 millones de personas adultas analfabetas absolutas, más otros 110 millones de personas jóvenes y adultas en plena edad activa que, no obstante haber ingresado en la educación primaria, sólo contaron con una escolarización básica incompleta y, frecuentemente, de baja calidad.

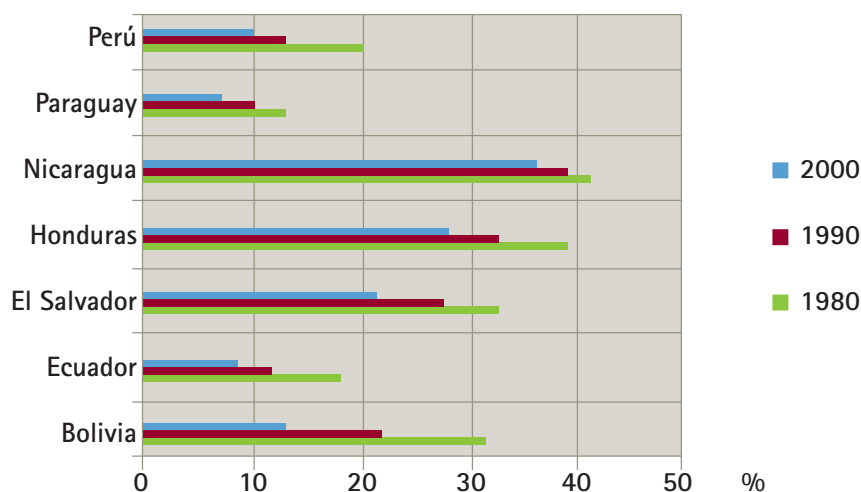
El analfabetismo es una de las expresiones más graves de un proceso de exclusión y marginación social. Las políticas que se vienen implementando para lograr su erradicación entre la población adulta y la tendencia a la universalización de la educación básica han repercutido en un proceso continuo de reducción de la tasa de analfabetismo en América Latina. Sin embargo, estos esfuerzos resultan sólo paliativos en un marco de incremento de las desigualdades y de acentuación de la fragmentación social.

Los tramos de edad en los que se concentra el analfabetismo proporcionan información pertinente acerca del esfuerzo realizado por un país en educación en las últimas décadas. A medida que avanza el desarrollo educativo de un país, las tasas de analfabetismo se concentrarían en mayor medida en la población adulta (mayores de 50 o 65 años) disminuyendo en la población joven. En América Latina, si bien esta tendencia se verifica, las cifras siguen siendo muy altas, concentrándose en la población mayor de 24 años, en las mujeres y en la población indígena. Este dato indica cómo estas categorías se refuerzan mutuamente y aumentan las condiciones de vulnerabilidad social de grandes sectores de la población.

En todos los casos, y especialmente en los países con mayores tasas de analfabetismo, decrece significativamente el porcentaje al disminuir los segmentos de edades. El tramo de edad – 15 a 24 – en el que se concentra las menores tasas de analfabetismo, proporcionan información referida al esfuerzo que han realizado, en las últimas décadas, los países en lograr la expansión de la educación básica. Por otro lado, está indicando también el porcentaje de personas que ha pasado por el sistema educativo sin adquirir las competencias básicas requeridas por las demandas sociales o que nunca llegó al sistema.

Cuadro 3. Analfabetismo en América Latina

ANALFABETISMO EN AMÉRICA LATINA			
País	Año		
	1980	1990	2000
Bolivia	31%	22%	14%
Ecuador	18%	12%	8%
El Salvador	34%	27%	21%
Honduras	39%	33%	28%
Nicaragua	42%	39%	36%
Paraguay	14%	10%	7%
Perú	20%	14%	10%



Fuente: CEPAL, 2003. Informe Estadístico de las Américas

Unas cifras altamente preocupantes son las que reflejan los segmentos de edades entre 24 y 50 años, elevadas en la mayoría de los países, ya que se trata de una población adulta joven, económicamente activa y muchos de ellos jefes y jefas de familia, por lo tanto de mantenerse esta situación se está hipotecando el futuro ya que al priorizar su formación se mejora al mismo tiempo el nivel educativo en el que crece la infancia. La correlación estadística es favorable: el clima educativo de los hogares se ha mostrado en diversos análisis como una variable que correlaciona positivamente con el éxito de los niños en edad escolar.

4.1.1. Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación de personas jóvenes y adultos (PIA).

En este marco, la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno aprobó el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación de personas jóvenes y adultos, que lidera la SEGIB junto a la OEI con amplia participación y acuerdo con los Ministerios de Educación de los países de la región. Recoge la experiencia transitada en el espacio latinoamericano y coloca sus acciones de cooperación al servicio de las necesidades de los países al fortalecimiento de sus políticas y de sus esfuerzos en la temática.

Las metas de esta iniciativa son: universalizar, antes del 2015, la alfabetización en la región, así como ofrecer a la población alfabetizada posibilidades de continuidad educativa hasta completar la educación básica y promover su formación a lo largo de su vida. Construir en la región un concepto y una visión renovada y ampliada de alfabetización. Sensibilizar a los responsables políticos sobre la necesidad de incorporar en los presupuestos nacionales una financiación suficiente para la alfabetización y para la educación básica de jóvenes y adultos, y a los organismos de cooperación con el objeto de completar los presupuestos nacionales cuando la situación del país no permite atender sus necesidades en el período establecido. Conseguir la articulación de todos los planes nacionales y lograr con ello un sistema de cooperación intraregional, así como la puesta en marcha de estrategias de prevención del analfabetismo.



Entrega certificados de alfabetización. Ecuador

Como se parte de las trayectorias realizadas por los países, el PIA se orienta a la conformación de redes de intercambio de experiencias y recursos educativos, acciones de investigación y asistencia técnica, promoviendo la cooperación horizontal así como la coordinación intergencial.

4.2. Gasto público en educación.

Pese a los sólidos argumentos económicos y no económicos que justifican incrementos en la inversión educativa, la mayor parte de los países de la región encuentra dificultades para obtener recursos adicionales para el sector.

Estudios recientes realizados en el campo de la economía de la educación señalan que los interrogantes sobre la inversión sectorial son, fundamentalmente, dos: la magnitud de recursos necesarios para garantizar el acceso y la permanencia en una educación de calidad a toda la población en edad escolar y la mejor forma de asignar esos recursos para obtener el máximo resultado posible.

En los últimos años, los países latinoamericanos y caribeños destinaron, en promedio, entre el 12% y el 20% de su gasto público total al sector educativo. Como se sabe, esta última cifra suele considerarse como aceptable o deseable. Sin embargo, paralelamente, el gasto público sectorial representa alrededor del 4% del PIB; cifra bastante inferior al 6% que se considerara como porcentaje deseable. Esta aparente contradicción se explica por la baja presión impositiva de los países, que estaría resultando insuficiente para satisfacer eficientemente la demanda de determinados servicios públicos. En efec-

to, si el presupuesto no se financia con déficit, recursos fiscales limitados implican una baja magnitud del gasto público consolidado; por lo tanto, y por esa vía, aún una alta participación sectorial dentro de ese gasto resulta escasa⁵.

Según estimaciones de CEPAL-UNESCO para veintidós países de la región, para alcanzar sólo metas cuantitativas en diez años, tales como universalizar la educación preprimaria y primaria, elevar al 75% la cobertura de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo adulto, los países de la región necesitarían, en su conjunto, alcanzar una inversión anual del 7,5% del PIB; esto es, alrededor de 13.500 millones de dólares por año, en promedio, adicionales a los que se destinan en la actualidad. A efectos de dimensionar esa cifra, cabe recordar que la inversión educativa en el año 2000 había sido de poco menos de 82.000 millones de dólares. Entonces, para lograr ese nivel de inversión, la región, en promedio, debería incrementar su gasto educativo a una tasa anual del 16,6% hasta el año 2015.

Cuadro 4. Gasto público educativo en porcentaje del PIB y del gasto público total.

País	Gasto Público Educativo en % del PIB 2003-2004	Gasto Público Educativo en % del Gasto Público Total 2003-2004	Gasto Público Total en % del PIB 2003-2004
Bolivia	6,4	18,1	35,3
Ecuador (1)	1,0	8,0	12,3
El Salvador (2)	2,8	20,0	13,8
Honduras	...	...	...
Nicaragua (2)	3,1	15,0	20,8
Paraguay	4,3	10,8	40,1
Perú (3)	3,0	17,1	17,4

Notas:

(1) Datos correspondientes al año 2000.

(2) GPE en % GPT: datos correspondientes al año 2002

(3) Datos correspondientes al año 2002.

Fuente: elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

Por otro lado se observa en la región que el esfuerzo financiero constatado en estos últimos años, es dispar, las desigualdades educativas se desplazaron desde el nivel primario hacia el nivel inicial y el nivel secundario y si bien las acciones para aumentar la cobertura han mostrado cierta eficacia, se encuentra pendiente la mejora en los resultados de aprendizaje, es decir que sigue pendiente y se complejiza el conflicto existente entre los principios de eficiencia y equidad de los sistemas educativos.

5. Morduchowicz, Alejandro, (2007), "La inversión educativa en América Latina y el Caribe", II Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL, Guatemala

Ya no es posible contar con un patrón común para expresar cuál es el gasto por alumno que permita definir el costo de escolarización de una persona. Retomando al autor citado, al considerar los costos de escolarización de un alumno, debemos preguntarnos "¿qué alumno: ¿a uno que se encuentra fuera del sistema?; ¿a uno que se encuentra dentro pero en riesgo educativo?; ¿a uno que no pertenece al grupo de matrícula sociocultural y económicamente desfavorecida?" Estas preguntas no tienen una respuesta única dentro del alcance de las finanzas públicas de la educación que, como disciplina expresa es el resultado de decisiones que se adoptan en otros ámbitos o dimensiones. Es decir, llegado a un punto que intente ir más allá de lo descriptivo, la problemática del abordaje del gasto educativo muestra, por un lado su complejidad, ya que no es posible ahondar en los costos educativos sin abordar: a) el destinatario último del servicio -los alumnos- y, b) a las características propias de ese servicio"⁶ (condiciones pedagógicas de la enseñanza) y por el otro su debilidad dada la estructural escasez de recursos habitualmente orientados a este fin.

4.3. Pactos Educativos. Políticas de Estado y Planes Educativos Nacionales.

La concertación de las políticas públicas es, sin duda alguna, un nuevo modo de hacer política. Las estrategias o metodologías de discusión, de debate, de participación, de construcción de consensos y de acuerdos, son fundamentales para garantizar el éxito y la continuidad del logro de los objetivos con los cuales acordamos. Convertir las políticas públicas educativas en políticas de Estado, movilizandolas además a la sociedad civil en torno a la educación, es por lo tanto un paso crucial.

En tal sentido, la última década del siglo XX se inició con un clima de optimismo acerca de la existencia de condiciones favorables para la definición de estrategias educativas mediante la participación y el consenso de los diferentes actores. Es alrededor de esta idea de alianzas, concertaciones, consensos que hoy en día muchos países de la región están encarrilando sus procesos de transformación educativa.

Este optimismo inicial es impulsado, además, por la labor de los organismos internacionales, ya que desde la Conferencia Internacional Educación para Todos (UNESCO, Jontiem, 1990), uno de los postulados básicos, sostenido en todos los escenarios internacionales posteriores, ha sido la necesidad y la posibilidad de establecer nuevas alianzas a favor de la educación. Varios países han encarado acciones de concertación como una de las estrategias que les permiten el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales. En más de una oportunidad se supedita la ayuda al desarrollo de los países a las capacidades que éstos demuestren, en la elaboración de programas educativos integrales y acordados con todos los sectores involucrados⁷.

Más allá del reconocimiento retórico acerca de la necesidad de concertar las políticas educativas, la realidad de las experiencias transitadas se encargó de demostrar las dificultades y los conflictos que hay que enfrentar en los nuevos escenarios sociales.

Hoy más que nunca se hace necesario apelar a la concertación de políticas educativas – como de cualquier política pública –, esto implica resguardar la esfera de la política en la toma de decisiones, ya que obliga a cada actor social a discutir y a negociar públicamente sus opciones educativas. (Tedesco, 2004)⁸ La dimensión de lo político constituye uno de los meollos de las políticas públicas, no radica sólo en la acción del gobierno, remite también al ejercicio de la ciudadanía y a la acción colectiva.



Taller de directores de Escuelas. Ecuador.

6. Ibidem

7. A título de ejemplo tener en cuenta el documento "Fast track initiative", impulsado por el Banco Mundial a partir de los objetivos de EFA.

8. Tedesco, Juan Carlos, (2004) "¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos?" en Revista Iberoamericana de Educación, Número 34, OEI, Madrid.

La necesidad de los pactos educativos es *"una respuesta política a los procesos de cambio social, económico y cultural asociados a lo que ha dado en llamarse el nuevo capitalismo"* y*"son mucho más exigentes desde el punto de vista de la articulación entre el saber experto y lego, de la superación de visiones particularistas y de la significación social de las cuestiones sobre las cuales los ciudadanos son convocados a pactar."* (Tedesco, 2007)⁹

En consecuencia, las acciones de cooperación deben estar orientadas a apoyar las políticas públicas en educación surgidas de estos procesos políticos y sociales de concertación.

4.3.1. Alianzas concertaciones u acuerdos en las políticas educativas iberoamericanas

A título de ejemplo presentamos un conjunto de políticas que dan cuenta de estrategias de concertación y acuerdos en los países, objeto de este Informe, en los últimos años.¹⁰

BOLIVIA

- **Foro Educativo Boliviano (2006).** Es una instancia de proposición y construcción colectiva de consensos; es un espacio que desarrolla propuestas en la perspectiva de influir en la toma de decisiones del gobierno boliviano en materia educativa

ECUADOR

- **Consulta Popular para la elaboración del Plan Decenal de Educación 2006 – 2015 (2006).** Esta Consulta Popular fue impulsada por el gobierno de Alfredo Palacio, y se realizó junto con las últimas Elecciones Presidenciales. Consistió en que además de elegir al próximo presidente, los ecuatorianos se pronunciaran sobre tres preguntas claves en temas de educación y salud.
- **Plan Decenal de Educación (2006).** Estas políticas fueron propuestas por el MEC en un trabajo colectivo en el seno del Consejo Nacional de Educación con la participación de UNESCO, UNICEF, el Contrato Social por la Educación, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y otros organismos.
- **Contrato Social por la Educación (2006).** Decenas de instituciones y organizaciones avalaron las estrategias del Contrato Social para el 2007 y expresaron su respaldo permanente a las acciones de vigilancia, participación y acompañamiento a la construcción y sostenimiento de políticas públicas en el tema educativo, que lleva adelante desde hace cuatro años. Adicionalmente el movimiento resolvió participar en el proceso para la Asamblea Constituyente a través de una propuesta consensuada a escala nacional, de cambio radical del sistema educativo ecuatoriano

9. Tedesco, Juan Carlos, (2007) "Ley y pacto educativo: un análisis del caso argentino" en Revista de Educación, Número 334, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

10. Información relevada por el Observatorio de la Educación Iberoamericana, OEI, 2006.

EL SALVADOR

- **Plan Nacional de Educación 2021** (2004). Antecedentes: Plan Decenal, Trabajos de la Comisión Presidencial para el desarrollo de la Sociedad del Conocimiento y resultados de la Consulta Nacional.

El objetivo del plan es formular políticas y lograr metas educativas prioritarias para los próximos dieciséis años, hasta el año 2021, (200 años de Independencia).

El plan establece cuatro propósitos:

- a. formación integral de las personas;
- b. escolaridad de once grados para toda la población;
- c. formación técnica y tecnológica del más alto nivel, y
- d. fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología para el bienestar de la sociedad.

El Plan en el capítulo VII, hace referencia al "compromiso compartido de todos los actores de la sociedad".

HONDURAS

- **Plan Estratégico del Sector Educación 2005–2015** (2005). Está basado en documentos concertados con los actores del sector, para la concreción de un enfoque a largo plazo que sirva para promover y orientar la transformación en todos sus niveles, ciclos y modalidades.

Este trabajo es el resultado de un proceso participativo llevado a cabo en distintos foros: la Mesa Sectorial de Educación, El Equipo Técnico Sectorial, formado por representantes de los diferentes actores del sector, las Consultas Regionales con la Sociedad Civil y la Mesa Redonda de Cooperantes Externos en Educación (MERECE).

Su propósito es servir de orientación para los Planes Operativos Anuales y Presupuestos Financieros, tanto sectoriales como institucionales, los cuales deben articular sus objetivos y metas en el marco de una perspectiva sectorial de largo plazo y su relación con los objetivos y resultados esperados del Plan Estratégico. Se constituye, también, un instrumento orientador para evaluar el impacto de las acciones propuestas.

NICARAGUA

- **Ley de Participación Educativa** (2002). Regula la participación de la sociedad civil en la función educativa. Consejos Escolares.
- **Gobierno de Reconciliación y unidad nacional: MINED: Un ministerio en el aula. Plan Operativo 2007** (2007). MÁS EDUCACIÓN MENOS ADULTOS ANALFABETOS; MÁS NIÑOS, NIÑAS JÓVENES EN LA ESCUELA.

Eradicación del analfabetismo en el período 2007–2010 y atender a todos los niños y niñas entre 0 y 17 años de edad en el territorio nacional. Esto significará aumentar la cobertura, la retención, las tasas de promoción y la reducción de las tasas de abandono escolar, por lo tanto:

Más población alfabetizada y con más altos niveles de escolaridad.
 Más niños y niñas entre 0 y 5 años en Educación Inicial
 Más estudiantes entre 6 y 12 años en Educación Primaria;
 Más estudiantes con necesidades Educativas Especiales en todos los niveles del Sistema Educativo
 Más jóvenes y adultos alfabetizados
 Más estudiantes adolescentes y jóvenes en la Educación Profesional y Técnica

PARAGUAY

- **Plan Estratégico de la Reforma Educativa Paraguay 2020** (1996). Este plan se basa en las discusiones del Grupo de Diálogo Estratégico sobre las mesas de diálogo centradas en "El Desafío Educativo" llevadas a cabo durante el mes de Abril de 1996 y en los aportes y sugerencias recibidos de diferentes grupos de la sociedad. El Grupo de Diálogo Estratégico fue establecido en mayo de 1995 y está integrado por el Ministro y la Vice- Ministro de Educación, los Directores y Directoras de departamentos del MEC, los miembros del concejo Asesor de la Reforma Educativa y el coordinador del Proyecto de asistencia técnica de Harvard.

El objetivo de este plan es presentar la visión del sistema educativo que se propone, como producto de las conversaciones y concertaciones alcanzadas en el proceso de diálogo para este efecto (en el que participaron un gran número de personas e instituciones durante los meses de abril y mayo de 1996) y el de delinear una estrategia gradual, que secuencie en el tiempo las acciones a ser realizadas, en respuesta a las prioridades definidas, y tomando en cuenta las limitaciones de recursos financieros y humanos para emprender el proceso de reforma.

PERÚ (todos los acuerdos y pactos se realizaron entre 2002 y 2006)

- **Acuerdo Nacional.** Surge el 5 de marzo de 2002 por la convocatoria realizada por el Gobierno a un diálogo nacional para lograr un acuerdo que "...sirva de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro...".
 Siguiendo estos propósitos, el Acuerdo Nacional tiene por objeto la lucha frontal contra la pobreza y por la justicia social, a través de un proceso participativo, orientado a obtener resultados concretos, que pretende institucionalizar el diálogo para alcanzar un consenso a largo plazo.
 Este Acuerdo es conformado por el Gobierno, las siete fuerzas políticas con mayor representatividad en el Parlamento, y las siete organizaciones más representativas de la sociedad civil.
- **Foro del Acuerdo Nacional.** Es una Instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del Acuerdo. Este Foro, que es presidido por el Presidente de la República, consta de un Secretario Técnico y de un Comité Coordinador compuesto por un representante de los partidos políticos, uno de las organizaciones de la sociedad civil, uno del gobierno y uno del Comité Consultivo. Los cargos son rotativos.
- **Proyecto Educativo Nacional.** Otro espacio de concertación en materia educativa. Está promovido por el Consejo Nacional de Educación, luego de un intenso proceso de diálogos y consultas con la ciudadanía, en cumplimiento del mandato del artículo 81 de la Ley General de Educación, tomando como base las políticas acordadas en el Acuerdo de Gobernabilidad del Foro del Acuerdo Nacional, en la Ley General de Educación 28044 y en el plan de Educación Para Todos, entre otros.

- **Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza.** Es otro espacio de concertación que da cuenta de la necesidad de acuerdos y políticas intersectoriales en educación. En él participan instituciones del Estado y la sociedad civil para adoptar acuerdos que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distrito del Perú.
- **Movilización Nacional por la Educación.** Es el esfuerzo conjunto para realizar acciones concretas, buscando mejorar la educación e impulsar el desarrollo del país. En la misma participan, entre otras instituciones, el Ministerio de Educación, la Mesa de Concertación, la Iglesia Católica y el Foro Educativo.
- **Pacto Social de compromisos recíprocos por la educación 2004- 2006¹¹.** Formula la propuesta de incremento del presupuesto para los años 2005 – 2006; propone medidas para mejorar la eficiencia del gasto en educación; define una estrategia de cumplimiento del Acuerdo Nacional hasta llegar al 6% del PBI que se incorporará en el marco; y establece una estrategia de canje de deuda por educación
- **Foro Nacional de Educación para todos.** Este Foro ha sido constituido como una comisión Multisectorial del Sector Educación, conformada por instituciones del estado y organizaciones de la Sociedad Civil, con la finalidad de integrar los esfuerzos públicos y privados para el logro de los compromisos suscritos por el Perú en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar-Senegal, organizado por la UNESCO.

11. Este Pacto es el ejemplo más significativo de lo expresado en este apartado del Informe y de los propósitos del mismo.

5. SITUACIÓN DE LOS CANJES DE DEUDA DE ESPAÑA CON OTROS PAÍSES IBEROAMERICANOS.

- 5.1. Canjes activos, deuda convertida.
- 5.2. Proceso y estructura de los canjes de deuda.
- 5.3. Estado de situación de cada canje de deuda.
- 5.4. Valoración general de los programas de canje.

SITUACIÓN DE LOS CANJES DE DEUDA DE ESPAÑA CON OTROS PAÍSES IBEROAMERICANOS

5.1. Canjes activos, deuda convertida.

Como ya se ha indicado en el Capítulo 3, existen varias experiencias de canjes de deuda española por medio ambiente y desarrollo, realizados con países de América Latina e iniciados antes del año 2004. La Tabla 1 recoge estos canjes, considerados por el Gobierno de España como de "primera generación" Aunque algunos de ellos se están ejecutando aún, no nos detendremos a analizarlos en detalle.

Cabe destacar en cualquier caso la diversidad de sectores contemplados en los programas de canje, así como el escaso peso de la educación dentro de ellos.

Tabla 1. Conversión de deuda con Latinoamérica. Antecedentes.

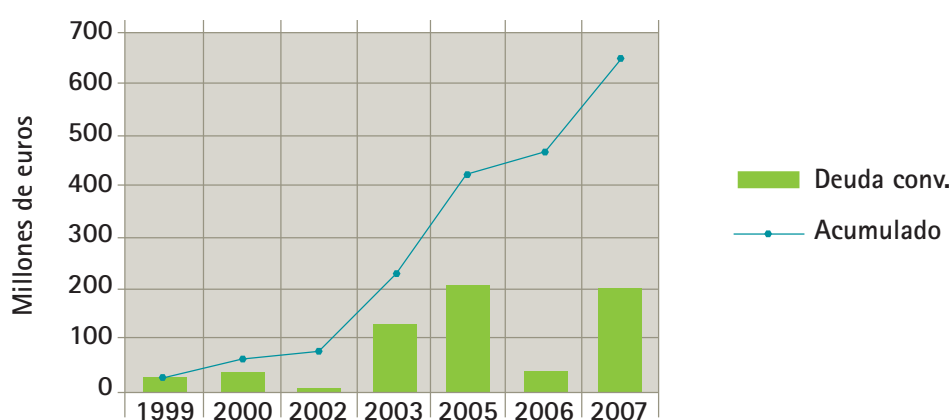
PAÍS	MILLONES DE EUROS	FIRMA	DESTINO FONDOS
Costa Rica	4,2	abril 1999	Medioambiente
República Dominicana	2,3	enero 1999	Reconstrucción tras huracán (infraestructuras)
El Salvador	0,2	julio 1999	Reconstrucción tras huracán (vivienda)
Perú I	4,9	marzo 1999	Lucha contra la droga
Perú II	10,0	agosto 2002	Reconstrucción tras terremoto (educación y salud)
Bolivia	6,5	septiembre 2000	Salud e infraestructuras
Bolivia II	58,9	abril 2003	Educación
Uruguay	7,6	abril 2003	Infraestructuras
TOTAL	94,6		

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España.

Tras el anuncio del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, y el respaldo de la Cumbre Iberoamericana en 2004, España ha desplegado una renovada actividad en el campo de los canjes de deuda, con países en desarrollo en general y con los Iberoamericanos en particular, con un énfasis particular aunque no exclusivo en la educación. Esta intensa actividad le ha llevado a situarse como uno de los países más activos del mundo en la utilización del instrumento de canje de deuda y el primero en canjes de deuda por educación, posición que se reforzará con los nuevos programas de conversión que se están impulsando con países de África Subsahariana.

El Gráfico 3 muestra el compromiso de España en esta materia. En el mismo se recoge el volumen acumulado de deuda convertida y sometida a canjes.

Gráfico 3. Conversión de deuda en inversiones públicas.



En cuanto a los programas de conversión con países de Iberoamérica que se encuentran activos, la Tabla 2 recoge un resumen de los montos así como el sector de destino de los fondos en cada caso. Cabe destacar como primera característica general de estos canjes, llamados de "segunda generación", la prioridad por la educación, en coherencia con el anuncio del Presidente del Gobierno y con las declaraciones de las Cumbres. Todos los canjes tienen al sector educativo como prioridad, en ocasiones de manera única y en otras compartiendo la prioridad con otro sector, normalmente el medio ambiente o el desarrollo en general. La excepción es Uruguay que, a petición propia, destinará los recursos liberados por el canje de deuda a un parque eólico.

El otro aspecto que hay que resaltar en un primer análisis, es el significativo monto de estos canjes, que alcanzan los 349 millones de dólares de deuda sujeta a conversión de los cuales 196 millones se están depositando en Fondos Contravalor, en moneda local, para financiar los programas educativos o aquellos en los otros sectores que se hayan decidido. El resto es condonación directa y por lo tanto no tiene que ser ingresado por el país acreedor, tampoco al Fondo Contravalor. La tasa de conversión, porcentaje de la deuda contemplada en el canje que se ingresa en el Fondo Contravalor, es del 100% para los países no HIPC y del 40% para los países HIPC: Honduras, Nicaragua y Bolivia.

Tabla 2. Conversión de deuda por desarrollo y educación en Latinoamérica. Operaciones activas.

PAIS	FECHA FIRMA PROGRAMA	IMPORTE PROGRAMA MILLONES DE DÓLARES	FONDO CONTRAVALOR M\$	DESTINO FONDOS
Ecuador	14-03-2005	50,0	50,0 (100%)	Educación y medio ambiente
República Dominicana	24-09-2005	138,9	55,6 (40%)	Educación y medioambiente
Nicaragua	24-09-2005	38,9	15,6 (40%)	Educación y desarrollo
El Salvador	Diciembre 2005	10,0	10,0 (100%)	Educación
Perú	4-10-2006	20,0	20,0 (100%)	Proyectos de desarrollo, prioritariamente sector educación
Bolivia	Firmado en 2003, segunda fase en 2007	70,0	24,5 (40%)	Educación
Uruguay (no es conversión por educación)	Firmado en 2003, renovado en 2005	10,8 la segunda fase	10,8 (100%)	Sector energético
TOTALES		348,6	196,5	

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España.

A estas cantidades hay que añadir otros 253 millones de dólares de deuda de los tres países HIPC, Honduras (176 millones), Nicaragua (53 millones) y Bolivia (24 millones) que fue condonada por el Consejo de Ministros de España el 13 de julio de 2007. Al igual que en operaciones anteriores el 60% de esta deuda será cancelada directamente y el 40% se ingresará en el correspondiente Fondo Contravalor ya constituido en cada país.

5.2. Proceso y estructura de los canjes de deuda.

El proceso normal para desarrollar un canje de deuda entre España y otro país Iberoamericano se inicia con la solicitud del mismo por parte del país deudor. Estas peticiones se han incrementado a partir de las Declaraciones de las sucesivas Cumbres Iberoamericanas. España estudia entonces esta solicitud y su adecuación a los criterios recogidos en la Ley de Deuda.

Los Ministerios de Economía, Finanzas o Hacienda de ambos países entran en contacto para fijar el monto de la deuda susceptible de entrar en el canje, así como los términos financieros y los recursos que serán ingresados en el Fondo Contravalor. En estas primeras negociaciones se suele determinar también el sector destino de los fondos así como una primera aproximación general al tipo de programas que se financiarán (subsectores, modalidad de la financiación, etc.).

Una vez firmado el Convenio del Canje entre los dos países, se constituye el Comité Binacional, formado en casi todos los casos por 4 personas, 2 representantes del Ministerio de Economía y Hacienda de España (en todos los casos el Subdirector General del Sistema Financiero Internacional y el Consejero Económico y Comercial en el país) y dos del Ministerio de Economía, Finanzas o Hacienda y/o del Banco Central, del país deudor. En algunas ocasiones por parte del país de América Latina hay un representante del Ministerio de Exteriores o del de Planificación. Toda la operación se rige por un Reglamento en el que se recogen las funciones del Comité Binacional el cual, como responsable último de la iniciativa, decide, autoriza y asigna todas las operaciones financieras y finalistas de la operación.

En estos canjes, de "segunda generación", la actividad del Comité Binacional es apoyada y complementada por un Comité Técnico, constituido con posterioridad y que tiene por objeto estudiar, valorar y proponer proyectos al Comité Binacional, para su financiación con cargo al programa. Además de representantes de cada administración, incluyendo en este caso a la AECl y al Consejero Económico y Comercial por parte española y en ocasiones a Ministerios sectoriales por la parte latinoamericana, en este Comité también participan organizaciones sociales. En todos los Comités Técnicos que están constituidos hay una ONG española con experiencia en materia educativa y en algunos también está presente una organización de la sociedad civil local.

La gestión técnica del programa, en lo referido a licitaciones, valoración de ofertas, depósito de los recursos y gestión financiera de los mismos, recae en ocasiones sobre un organismo tercero que actúa como gestor administrativo. Este es el caso de la CAF en Ecuador y del BCIE en Honduras. En otras ocasiones, estas funciones las realizan instancias de la propia administración del país, incluida la apertura y gestión de la cuenta en la que se depositan los recursos del FCV.

Finalmente, la ejecución de los proyectos suele recaer en empresas, organizaciones sociales o municipalidades, según sea el planteamiento de cada programa de canje. Cabe indicar que los convenios y reglamentos de los canjes indican que la ejecución debe ser realizada por empresas u organizaciones bien españolas, o bien locales con participación española, una cláusula de ayuda ligada que está siendo usada con flexibilidad.

La mayoría de los Convenios entre España y el otro país Iberoamericano establecen una auditoría anual independiente que fiscaliza los desembolsos realizados y su adecuación a lo decidido por el Comité Binacional. Además, se prevé una evaluación de cada proyecto una vez este finalizado.



CONSIDERACIONES FINANCIERAS ACERCA DE LOS CANJES DE DEUDA.

Jaime Atienza Azcona

Responsable del área de Relaciones Económicas Internacionales

Fundación Carolina – Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional

Los canjes, un instrumento diverso.

Desde que comenzaron a utilizarse los canjes de deuda, en el último tercio de los ochenta, por parte de operadores privados, han tenido diferentes usos y funcionado con objetivos diversos. En sus inicios, los canjes de deuda respondían más estrictamente al concepto de swap: intercambio de un medio de pago. Se instrumentaba una negociación para que el país deudor pudiera efectuar el pago de su deuda en activos, títulos de propiedad, derechos de construcción o inversión preferente en el país u otros. Es decir, se intercambiaba el medio de pago del dinero por otro diferente para superar la imposibilidad de cobro para el titular de la deuda –eran agentes privados–. Así nacen y se instrumentan los primeros canjes de deuda en países como Chile o México a fines de los ochenta.

Algo más adelante, en los primeros noventa, tuvo lugar una operación que en sus primeros años puede entenderse como un canje a gran escala: el plan Brady, que convertía en títulos negociables en los mercados financieros las deudas de los países de América Latina con el sector privado. En este caso, este canje de deuda bancaria por títulos sirvió para liquidar la crisis de la deuda de los bancos privados, y para que los países deudores obtuvieran un descuento considerable en los montos adeudados, ajustando el valor nominal al real, llegando ello a implicar un descuento de entre el 50% y el 90% al entrar los nuevos bonos en los mercados. El plan Brady permitió liquidar eficazmente y a menor coste esas deudas pero no devolvió la confianza de los mercados más que a un reducido grupo de países.

Ya en el siglo XXI Argentina negoció el mayor canje que se haya conocido con sus acreedores privados; el llamado megacanje se suscribió a comienzos de 2005 con una quita del 75% sobre aproximadamente la mitad de la deuda del país, permitiendo una reducción de los pasivos del estado argentino de 67.328 millones de dólares. Este megacanje fue la respuesta que se alcanzó, a propuesta del Gobierno argentino y tras una dura renegociación, para sanear las cuentas públicas del país y como reacción a la crisis desvelada en diciembre de 2001. En este caso se utilizó el swap como medio para afrontar una crisis financiera que los mecanismos tradicionales de tratamiento de la deuda no podían resolver.

Los canjes de deuda por desarrollo

Pero cuando nos referimos a los canjes de deuda por desarrollo, que son el objeto de este documento, estamos hablando de operaciones bien distintas, de diferente magnitud y con muy distintas implicaciones y consecuencias.

Los canjes de deuda por desarrollo fueron "oficializados" por el Club de París al comienzo de la década de los noventa, precisamente el tiempo en que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE decidió considerar las operaciones de reducción de deuda, con limitaciones, como Ayuda Oficial al Desarrollo. Desde entonces un significativo número de países donantes de ayuda y acreedores de deuda han promovido, como parte de sus actuaciones de promoción del desarrollo, los canjes de deuda.

De modo que las operaciones de canje de deuda son esencialmente operaciones que se realizan en el marco de la cooperación internacional y como respuesta a las necesidades de desarrollo de los países sobreendeudados. Cuando se trata de resolver directamente los problemas del enredamiento, se hace mediante operaciones de condonación de deuda.

Este es un matiz importante, pues si bien las operaciones de canje de deuda implican normalmente un cierto alivio financiero, éste no sería el objetivo último de la operación, sino reconducir unos recursos que iban a destinarse a pagar a terceros hacia actuaciones de desarrollo en beneficio del propio país deudor.

Las operaciones de canje de deuda que se han realizado desde los noventa, por lo general, con operaciones de monto reducido para las magnitudes del problema –la mayor parte han sido canjes por entre 10 y 40 millones de dólares. Su virtud principal ha sido el reconvertir un flujo Sur – Norte en una inversión local, pues el impacto sobre las cuentas nacionales ha sido normalmente reducido, aunque apreciable (los montos son reducidos pero suponen un ahorro fiscal que siempre es importante).

En el pasado países como Bélgica, Suiza o los Estados Unidos lideraron este tipo de operaciones, pero hoy son España, Francia o Alemania los países que encabezan el esfuerzo en la promoción de canjes de deuda por el lado acreedor. Para el caso de América Latina, como deudores en este caso los países andinos y centroamericanos son los que más experiencias llevan puestas en marcha y acumulan.

España se ha destacado en los años más recientes por realizar operaciones que han superado en algún caso los montos señalados, maximizando así el impacto positivo tanto sobre el desarrollo como sobre las cuentas del país deudor. En concreto, en el caso de los acuerdos con Ecuador y Honduras.

En el primer caso, el canje afecta a 50 millones de dólares, lo que supone un 13% de la deuda con España, un 2,4% de la deuda bilateral de Ecuador (2.100 millones de dólares) y un 0,45% de la deuda externa total del Ecuador (10.900 millones). Para el caso de Honduras las cifras son superiores, situándose el monto de deuda afectado al canje en unos 140 millones de dólares, sobre una deuda total de en torno a 4.000 millones de dólares en 2005, en lo que supone el 3,5% de la deuda total, y más del 10% de la deuda bilateral. Se trata de los dos casos en que mayor impacto tiene el canje de deuda sobre los montos totales debidos por el país.

Tratándose de los ejemplos en que los montos ya aprobados son mayores, podemos concluir que en términos generales los canjes no consiguen resolver los problemas del endeudamiento, sino poner en marcha iniciativas innovadoras de desarrollo en beneficio del país deudor.

Operaciones sin riesgo y con potencial de crecimiento.

Ello tiene un significado especial, pues si bien cuando los países reciben medidas de reducción de deuda acordadas en el Club de París ello es un indicador de dificultades financieras, el hecho de que un país suscriba o participe de canjes de deuda no implica en absoluto que se encuentre en posición de riesgo de impago, ni lo interpretan así los mercados.

De modo que si bien las condonaciones de deuda realizadas en el marco de la iniciativa HIPC –Honduras, Nicaragua, Bolivia en la Comunidad iberoamericana– son medidas necesarias para paliar un severo problema de endeudamiento, los canjes tienen una connotación completamente distinta. Son medidas que, para el caso de esos países son complementarias y que, para otros países operan como actuaciones de cooperación internacional, sin empeorar la imagen financiera que el país tenga en los mercados de crédito.

En definitiva, los canjes no resuelven los problemas generales de sobreendeudamiento; se trata de operaciones de cooperación internacional que no tienen el menor impacto negativo desde el punto de vista de la imagen internacional ni son tomados como indicador de riesgo. De igual manera, al tratarse de operaciones de cooperación internacional, otros países de la Comunidad Iberoamericana que son acreedores importantes de sus vecinos –casos de Brasil, Venezuela o México–, podrían también actuar como donantes regionales, canjeando deudas de sus países hermanos sin que ello implicase riesgo financiero alguno; más bien al contrario, sería indicador de una notable solidez financiera y una creciente proyección regional.

Para aumentar su impacto sobre el desarrollo pueden incrementarse los montos afectados a los canjes para que sean mayores las actuaciones de desarrollo y los ahorros fiscales de los países deudores. Es decir, aumentar los recursos de los canjes e, igualmente y en la medida de lo posible, encaminarse hacia canjes conjuntos –fondos comunes en los que varios donantes depositan fondos– y de mayor importe. Las posibilidades para una mayor proyección del instrumento en el seno de la Comunidad Iberoamericana son muchas, y España, con el notable impulso de los años recientes ha dado un indudable paso al frente.

5.3. Estado de situación de cada canje de deuda.

Se recogen a continuación los datos principales así como la situación de cada programa de canje de deuda entre países Iberoamericanos, ordenados en función de su grado de avance. Como ya se ha indicado en el punto anterior, los miembros españoles de los Comités Binacionales son en todos los casos, el Subdirector General del Sistema Financiero Internacional y el Consejero Económico y Comercial español en cada país.

5.3.1. Ecuador.

Estado: Firmado el Convenio del Programa (Marzo 2005), aprobado el reglamento y constituidos los Comités Binacional y Técnico. Aprobados 22 proyectos en educación, 16 de ellos en ejecución.

Monto del canje: 50 millones de \$.

Tasa de conversión: 100 %

Ingreso en el FCV: 50 millones de \$ en 4 años.

Sectores prioritarios: Educación (40 %) y generación de energía hidroeléctrica (60%).

Participación de la sociedad civil: "Participación Ciudadana", organización de Ecuador y Ayuda en Acción, organización española, son miembros del Comité Técnico.

En el Comité Binacional participa el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Relaciones Exteriores de Ecuador. Además de las instituciones ya mencionadas, son miembros del Comité Técnico el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), la Secretaría de Planificación y Desarrollo y el Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Ecuador.

Se ha encargado a la Corporación Andina de Fomento (CAF) que realice las tareas de asesoría en la gestión del Fondo, depósito del mismo, identificación, análisis y evaluación de los proyectos y desarrollo de las licitaciones. La CAF actúa como secretaria técnica y asiste con voz pero sin voto a las reuniones del Comité Técnico y del Binacional. Este organismo apoya la gestión de aquellos proyectos que superan los 5 millones de dólares, haciendo lo propio el INECI y la AECI, junto con otros dos miembros del Comité Técnico, con los proyectos de menor cuantía, formándose un Comité Gestor para cada uno de los proyectos.

En la reunión de Lima participaron los miembros de este Comité Técnico, manifestando todos ellos su satisfacción por la confianza y el buen trabajo realizado en el seno del mismo. Ello es así a pesar de que el inicio del programa de canje fue complejo debido a la falta de claridad en los objetivos generales del mismo y a la exclusión del Ministerio de Educación de las negociaciones.

Los participantes afirmaron que con el tiempo, se había creado un equipo en el que todos asumían tareas y responsabilidades, y se habían clarificado los objetivos y el modo de operar del programa. Hubo una valoración positiva en relación con la actuación de la CAF como gestor administrativo del programa.

Los 22 proyectos educativos financiados por el programa, la mayor parte de ellos ya en ejecución, se desarrollan en buena parte de las provincias ecuatorianas. El Cuadro 5 indica la distribución por provincias de estos proyectos, así como el porcentaje del presupuesto de los mismos proporcionado por recursos del programa de canje.



Comedor escolar Tierra Viva.

Cuadro 5. Inversión de los proyectos aprobados y aporte del programa de canje.

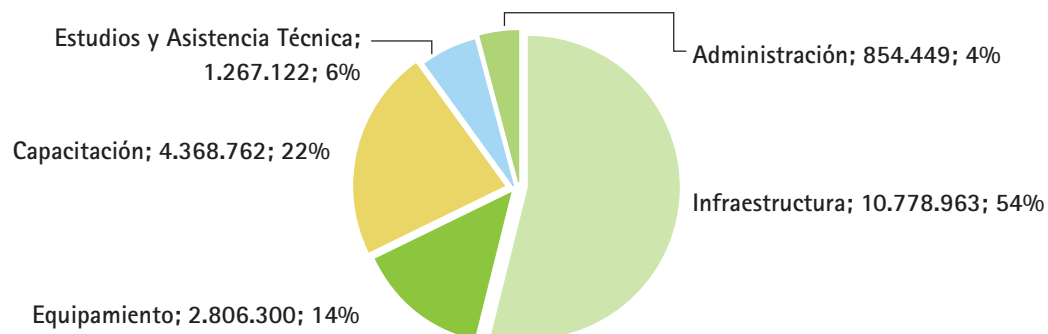
Provincia	Inversión Total (USD. MM)	Programa de Canje (USD. MM)	% Participación del Fondo
TOTAL	30,62	20,00	100,00%
Nacional	6,72	4,91	24,57%
Azuay	6,17	4,91	17,16%
Esmeraldas	5,59	3,23	16,16%
Manabí	1,55	1,28	6,41%
Bolívar	1,47	1,10	5,50%
Orellana	1,38	1,08	5,37%
Imbabura	1,81	1,06	5,31%
Pichincha	1,77	0,90	4,52%
Cañar	1,07	0,83	4,16%
Pastaza	1,07	0,83	4,16%
Napo	0,74	0,51	2,55%
Chimborazo	0,71	0,46	2,30%
Guayas	0,58	0,37	1,84%

Fuente: Gobierno de Ecuador.

Los proyectos son ejecutados en su mayoría por gobiernos municipales y provinciales, un 40 %, y fundaciones y ONG, otro 40 %. El resto corre a cargo de universidades, instituciones educativas nacionales, organizaciones comunitarias y eclesiales.

El Gráfico 4 muestra la distribución por subsectores de los recursos destinados a educación dentro del programa de canje de deuda. Cabe destacar, como veremos que se repite en el resto de los programas de canje, el elevado peso de las infraestructuras y los equipamientos.

Gráfico 4. Distribución de los aportes del programa de canje de deuda en el total de proyectos.



Fuente: Gobierno de Ecuador.

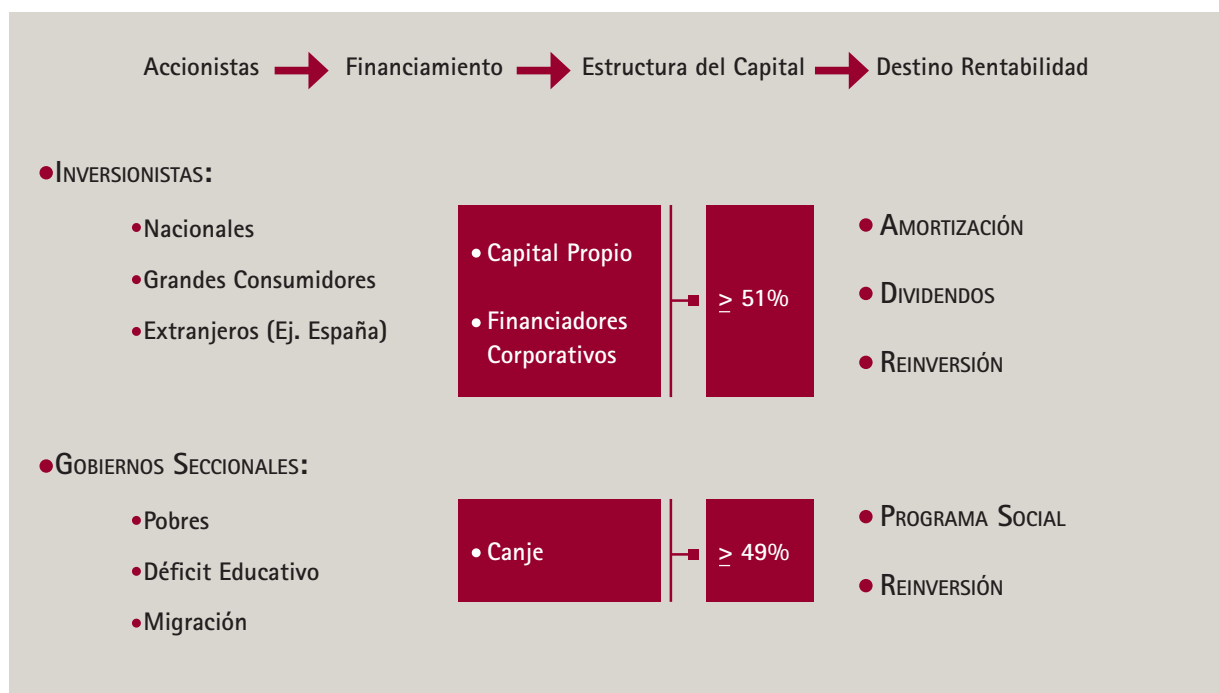
En cuanto a los destinatarios, los proyectos aprobados benefician a más de 250.000 niños, 8.000 profesores, 32.000 padres de familia y 3400 personas analfabetas. La Tabla 3 recoge, para cada subsector, los principales objetivos y actividades desarrolladas dentro de los proyectos educativos.

Tabla 3. Resultados esperados de los proyectos aprobados.

COMPONENTE	APOYO DEL PROGRAMA DE CANJE
Universalización de la Educación	• 238.442 Alumnos de escuelas y colegios tienen acceso a materiales didácticos, nuevos equipamientos en escuelas en mejores condiciones y con profesores más capacitados. • 7.020 alumnos adicionales ingresan a primer año de escolarización básica gracias al fomento de la escolarización, la construcción de nuevas aulas y la dotación de partidas para profesores. • 4.546 alumnos adicionales escolarizados gracias a las políticas promovidas por proyectos del Programa.
Capacitación de docentes	• 8.468 docentes capacitados . • 4 universidades involucradas como contraparte en el desarrollo de las capacitaciones.
Infraestructura:	• Construida y mejorada la infraestructura física en 729 establecimientos educativos. • Construcción de Aulas de Educación Inicial (1º de Básica) en 177 escuelas. • Construcción de aulas de educación básica y bachillerato en 142 establecimientos educativos. • Construcción de 22 casas de maestros en escuelas unidocentes de difícil acceso. • Construcción de una Unidad Educativa desde el Jardín hasta el Bachillerato Técnico en la Provincia de Esmeraldas que beneficiará a 1.200 estudiantes.
Equipamiento:	• Dotación de equipamiento informático y creación de laboratorios informáticos en 281 escuelas. • 410 Escuelas dotadas con mobiliario y equipamiento docente.
Material Didáctico:	• 504 escuelas dotadas con diferentes materiales didácticos, entre ellos libros para bibliotecas y materiales en madera específicos para la Educación Intercultural Bilingüe.
Bienestar Estudiantil:	• Mejorada la nutrición y salud integral de 3.876 estudiantes. • Construcción de Baterías Sanitarias en 95 escuelas. • Construcción de 6 comedores comunitarios. • Fortalecidos los programas de atención a 1.500 preescolares.
Participación de la Comunidad	• Participación de más de 30.000 padres de familia como contraparte de las obras de infraestructura y en las capacitaciones específicos para ellos. • 34.000 personas entre padres de familia y de la comunidad capacitadas en temas de educación.
Alfabetización	• 3.220 adultos alfabetizados.

Los 30 millones de dólares restantes del canje se destinaron al sector de la generación de energía hidroeléctrica. Ya se han seleccionado los perfiles y se está en proceso de adjudicación de los primeros proyectos, concebidos como alianzas público privadas. Los recursos provenientes del canje de deuda financian el 49 % del capital de los proyectos, destinándose la rentabilidad de esta parte de la inversión a actuaciones sociales y educativas, en las zonas de operación de los proyectos energéticos. Los proyectos seleccionados suman una generación eléctrica de 112 MW.

Gráfico 5. Proyectos Hidroeléctricos.



Fuente: Gobierno de Ecuador.

5.3.2. El Salvador.

Estado: Firmado el Convenio del Programa (Diciembre 2005), aprobado el reglamento y constituidos los Comités Binacional y Técnico. En fase de licitación el primer programa de reconstrucción de 17 centros escolares.

Monto del canje: 10 millones de \$.

Tasa de conversión: 100 %.

Ingreso en el FCV: 10 millones de \$ en 4 años.

Sectores prioritarios: Educación.

Participación de la sociedad civil: Fe y Alegría es miembro del Comité Técnico como ONG española. No hay presencia de ONG salvadoreña.

En el Comité Binacional participa por El Salvador, la Dirección General de Inversión y Crédito Público y la de Política Económica y Fiscal, ambas del Ministerio de Hacienda. Además de las instituciones ya mencionadas, en el Comité Técnico están presentes tres representantes del Ministerio de Educación de El Salvador y el coordinador de AEI en el país,

En este caso, hay una integración total del programa de canje en la estrategia nacional de educación del país, el Plan 2021. Esta es una de las razones que han llevado a realizar toda la gestión del FCV a través de las unidades administrativas del Gobierno, especialmente de su Ministerio de Educación.

El objetivo del programa de canje es aumentar el acceso y la efectividad de la educación primaria para los estudiantes de los 100 municipios más pobres del país, en los departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, Cabañas, San Miguel y Morazán.

Dentro de este Plan se ha decidido que el 70 % de los recursos del Fondo se dediquen a infraestructuras, y el 30 % restante a adquisición de materiales y equipos didácticos. El Cuadro 6 indica la distribución de fondos por subsectores y años dentro del programa de canje entre España y El Salvador.

Cuadro 6. Distribución financiera del programa – 2006–2009.

Miles de Dólares						
CONCEPTO	2006	2007	2008	2009	TOTAL	%
Construcciones escolares y mobiliario	2,400.00	1,200.00	1,000.00	2,400.00	7,000.00	70.00
Bibliotecas recreativas	0.00	1,180.00	1,450.00	50.00	2,680.00	26.80
Capacitación	45.00	75.00	0.00	0.00	120.00	1.20
Gastos Operativos	55.00	45.00	50.00	50.00	200.00	2.00
TOTAL	2,500.00	2,500.00	2,500.00	2,500.00	10,000.00	100.00

Fuente: Ministerio de Educación del Gobierno de El Salvador.

Ya se han seleccionado los 17 primeros centros escolares que se van a rehabilitar y cuyas obras, por un importe de 2.4 millones de \$, se encuentran en fase de licitación, próxima a ser resuelta. Se está preparando una nueva licitación que incluye proyectos de construcción de escuelas, producción de carpetas escolares, mobiliario escolar, bibliotecas educativas y capacitación de docentes en Lenguaje y Matemáticas.

El primer grupo de bibliotecas educativas, por un valor de 1.2 millones de \$, beneficiará a 56.000 estudiantes de 388 centros educativos asociados en 56 Redes Escolares. En cuanto a la capacitación, asumida directamente por el Ministerio de Educación, se espera que participen en ella 838 docentes en servicio.

5.3.3. Honduras.

Estado: Firmado el Convenio del Programa (Septiembre de 2005), aprobado el reglamento y constituidos los Comités Binacional y Técnico. Se ha realizado una primera selección de proyectos que están en fase de adjudicación.

Monto del canje: 138.9 millones de \$ en 6 años.

Tasa de conversión: 40 %.

Ingreso en el FCV: 55.3 millones de \$ en 6 años¹².

Sectores prioritarios: Educación y Medio Ambiente.

Participación de la sociedad civil: CESAL, ONG española, y FOPIDEH organización Hondureña, participan en el Comité Técnico.

En el Comité Binacional participa por la parte Hondureña el Ministerio de Finanzas y la Dirección General de Crédito Público. Además de las organizaciones mencionadas y de los Ministerios económicos, en el Comité Técnico participa el Coordinador de la AECL en Honduras y dos representantes de la unidad encargada de la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Honduras.

Se ha encargado al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que realice las tareas de asesoría en la gestión del Fondo, depósito del mismo, análisis de los proyectos y desarrollo de las licitaciones. El BCIE actúa como secretaria técnica y asiste con voz pero sin voto a las reuniones del Comité Técnico y del Binacional.

Este programa lanzó una primera convocatoria de proyectos en educación y medio ambiente que se cerró a finales de Enero de 2007. La convocatoria ha sido ampliamente difundida entre los ministerios implicados, municipalidades, ONG y empresas españolas o con participación española. Con el apoyo técnico del BCIE se ha establecido un Manual Operativo para la Presentación de Programas y Proyectos que incluye como anexo un formulario de perfil de proyecto así como los criterios de valoración de los perfiles presentados. También se ha establecido un Marco Estratégico en el que se priorizan los subsectores de reforestación, generación de energías renovables y formación ocupacional, este último con el fin de adaptar la oferta educativa a las demandas del mercado de trabajo y a las oportunidades generadas por el TLC.

El Comité Técnico ha realizado una primera preselección de proyectos entre los que se han presentados a esta primera convocatoria y está en la fase de plantearle al Comité Binacional una propuesta de entidades ejecutoras. De los 71 proyectos presentados, 31, con un importe total de 30 millones de dólares, se han ajustado a las especificaciones del reglamento del Fondo.

El programa más relevante en el sector educativo es la reconstrucción de 11 centros escolares de educación básica y prebásica de gran tamaño, que está previsto empiece en Octubre de 2007. En la obra de cada centro se involucra la comunidad a través de la construcción del cerco perimetral. El programa afecta a 84 municipios y tiene más de un millón de beneficiarios. Además se han aprobado proyectos de formación ocupacional con el INFOP y también está en proceso de estudio un programa de formación a distancia de maestros realizado con la Universidad Pedagógica Nacional.

12. A los que se añadirán los 176 millones de dólares de la nueva condonación de julio 2007, de los cuales 70 millones se ingresarán en el Fondo Contravalor.

De cara a la segunda convocatoria se espera dar más énfasis al sector educativo respecto al medioambiental, del que se han recibido y preseleccionado menos proyectos en la primera convocatoria, así como alinear mejor los proyectos con la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

5.3.4. Nicaragua.

Estado: Firmado el Convenio (Septiembre de 2005), aprobado el reglamento y constituido el Comité Binacional y su órgano de asesoría técnica. Aprobados dos proyectos, listos para licitación.

Monto del canje: 38.9 millones de \$.

Tasa de conversión: 40 %.

Ingreso en el FCV: 15.56 millones de \$ en 7 años¹³.

Sectores prioritarios: Educación y desarrollo.

Participación de la sociedad civil: Solidaridad Internacional como ONG española. No hay representación de organizaciones de la sociedad civil nicaragüense.

En el Comité Binacional participa por la parte nicaragüense la Secretaría Técnica de la Presidencia, a través de su Unidad de Inversiones Públicas y la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. En la Asesoría Técnica al Comité Binacional –no hay propiamente un Comité Técnico– participa también un representante del Comité Técnico de Inversiones y la Coordinadora General de AECL en el país.

Nicaragua ha optado por no contar con un organismo tercero como gestor administrativo, realizándose las funciones correspondientes (licitaciones, análisis de ofertas, gestión financiera...) desde la Unidad de Inversiones Públicas y el Comité Técnico de Inversiones, ambas estructuras del Gobierno local.

Los dos proyectos que han sido aprobados por el Comité Binacional, en Agosto de 2006, y que se encuentran en fase de licitación son:

- Formación ocupacional e inserción laboral. Adquisición de equipamiento para 24 talleres fijos y 7 talleres móviles. 1 millón de \$. Esta actuación complementa otras financiadas por la AECL dentro del mismo proyecto.
- Optimización de operaciones de acueducto y construcción del alcantarillado sanitario en Diriomo y Diriá. 0.4 millones de \$.

Además, está previsto presentar al Comité de Asesores otro proyecto para la rehabilitación y equipamiento, incluyendo la biblioteca, de dos centros de educación secundaria de Managua, por un importe total de 4.4 millones de dólares (2.9 de reconstrucción y 1.5 de equipamiento).

13. A los que se añadirán los 53 millones de dólares de la nueva condonación de julio 2007, de los cuales 21 millones de dólares se ingresarán en el Fondo Contravalor.

5.3.5. Perú.

Estado: Firmado el Convenio del tercer programa de conversión de deuda en Octubre de 2006. Comité Binacional y Comité Técnico constituidos.

Monto del canje: 20.16 millones de \$.

Tasa de conversión: 100 %.

Ingreso en el FCV: 20.16 millones de \$ en 4 años.

Sectores prioritarios: Proyectos de desarrollo, prioritariamente en educación.

Participación de la sociedad civil: Educación sin Fronteras y AIETI, alternándose como ONG españolas en el Comité Técnico. La Asamblea Nacional de Rectores como representante de la sociedad civil peruana.

Tras un primer programa de conversión de deuda asociado a acciones de lucha contra el consumo de drogas, Perú y España firmaron un segundo programa, recién concluido, destinado mayoritariamente a infraestructuras educativas en los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna y San Martín. Los 39 proyectos de reconstrucción de infraestructuras, ejecutados por contratistas españoles, con cargo a este segundo Programa, tienen como beneficiarios a más de 27.000 alumnos.

Concluidos los dos primeros programas de canje de deuda entre Perú y España, se firmó este tercero por el monto indicado, que se encuentra en sus fases iniciales.

En el Comité Binacional participan por parte peruana las Direcciones Generales de Endeudamiento Público y de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, uno de cuyos representantes preside a su vez el Comité Técnico. En el mismo está representado el Ministerio de Educación, la AECL y las organizaciones de la sociedad civil indicadas. Está por decidir la entidad que se hará cargo de la gestión administrativa del FCV.

El Ministerio de Educación de Perú indicó en la reunión de Lima que la prioridad en el empleo de los recursos de este FCV será promover la calidad y la equidad en la educación, en el marco del Proyecto Educativo Nacional y con un énfasis en la elevación de la comprensión lectora de los alumnos.

5.3.6. Bolivia.

Estado: por firmar la ampliación del programa vigente que data de 2003. Comité Binacional constituido, Comité Técnico por constituir.

Monto del canje: 70 millones de \$ procedentes del canje de 2003 (quedan pendientes de convertir 33 millones, hasta 2009) más 62 millones de dólares de la ampliación.

Tasa de conversión: 35 % en el conjunto del canje 2003-2009. Por decidir en la ampliación.

Ingreso en el FCV: 24.5 millones de los recursos provenientes del canje de 2003¹⁴.

Sectores prioritarios: Desarrollo, prioritariamente en educación.

Participación de la sociedad civil: por definir. En la reunión de Lima se indicó que por parte Boliviana, sería la Asociación de Municipalidades quien estaría en el Comité Técnico.

14. A esta cantidad se añadirán los 24 millones de dólares de la nueva condonación de julio 2007, de los cuales 9.6 millones de dólares se ingresarán en el Fondo Contravalor.

En la primera etapa del Programa 2003-2006, no se constituyó un FCV sino que los recursos se asignaron como ayuda al presupuesto de Bolivia, señalando el país cada año, en dicho presupuesto, los proyectos de salud y educación a los que asignaban estos recursos. Entre 2007 y 2009 está prevista la creación de un FCV en el que Bolivia ingresará el 75 % del servicio de la deuda restante de este programa, 24.5 millones de dólares.

Tras la aprobación por el Consejo de Ministros de España en el año 2005, de la ampliación de sus compromisos de condonación de deuda de los países HIPC, hay otros 62 millones de \$ adicionales de deuda concesional que están en negociación para ser incluidos en el Programa de canje. A todo ello se le añadirá la cantidad indicada, referida a la condonación de julio 2007.

En el Comité Binacional participa por parte Boliviana el Ministerio de Planificación y Financiación Externa. En la reunión de Lima, la representante del Gobierno boliviano indicó que no contemplaban la opción de contar con un gestor administrativo tercero (tipo CAF o BCIE) del FCV, sino que integrarían la gestión en sus unidades administrativas.

5.3.7. Paraguay.

Estado: por firmar.

Monto del canje: 10 Millones de \$.

Tasa de conversión: 100 %

Ingreso en el FCV: 10 millones de \$

Sectores prioritarios: Educación.

Participación de la sociedad civil: por definir.

El canje de deuda entre España y Paraguay es el menos avanzado de los 7 que se analizan, ya que en el momento de preparar este Informe, aún no se ha firmado el Convenio del mismo, aunque las negociaciones están en proceso.

Los representantes del Gobierno Paraguayo, que participaron activamente en la reunión de Lima, indicaron que la prioridad será la educación inicial y básica, integrándose los programas financiados en el plan nacional 20/20 que ya han evaluado y en la estrategia EPT (Educación para Todos). Esperan concentrar los recursos en 2 proyectos emblemáticos, abordados entre el Ministerio de Educación y ONG.

5.4. Valoración general de los programas de canje.

La valoración global de la actividad de canje de deuda por desarrollo en Iberoamérica es positiva. Hay que indicar, sin embargo, dos aspectos que afectan a esta valoración:

- Como ya hemos indicado, y se puede apreciar en la descripción de cada programa de canje, éstos se encuentran en una etapa intermedia de su desarrollo. Solamente el programa con Ecuador cuenta ya con proyectos en ejecución.
- La valoración positiva no es óbice para un análisis más detallado que arroja algunas lecciones aprendidas, fruto de las buenas prácticas, así como aspectos de los canjes susceptibles de mejorar, de cara a las próximas etapas de estos programas así como a las nuevas operaciones que se aborden en el futuro. Este análisis más detallado se realiza en el capítulo 6 de este informe.

La valoración positiva, respaldada mayoritariamente por los participantes en las reuniones de El Salvador y Lima, se basa en los siguientes elementos:

- **La sustantividad de los canjes.** Este último grupo de programas, aquellos posteriores a la Cumbre Iberoamericana de 2004, incluyen la conversión de 349 millones de dólares (270 millones de euros) de deuda española, de los cuales 196 millones de dólares (150 millones de euros), se han destinado a programas de desarrollo a través de Fondos Contravalor. A esta cantidad hay que añadir otros 253 millones de dólares (194 millones de euros) provenientes de la condonación adicional a los tres países HIPC anunciada en julio de 2007. El total por lo tanto será de 602 millones de dólares (464 millones de euros). De ellos 297 millones de dólares se ingresarán en Fondos Contravalor.
- **La extensión de la deuda considerada.** España ha ido aumentando sus compromisos de condonación a los países HIPC, a través de sucesivos Acuerdos del Consejo de Ministros, el último de los cuales, de julio de 2007, desarrolla la Ley de Gestión de Deuda y supone la condonación a estos países de toda la deuda contraída antes del 31 de diciembre de 2003.
- **La apuesta por los programas de conversión de deuda por inversión pública en desarrollo** y medio ambiente, asumida por España y por los países receptores de la región. En estos años no se ha producido ningún canje de deuda por inversión privada.
- **La educación como sector prioritario**, de entre los numerosos sectores en el campo del desarrollo susceptibles de recibir financiación de los programas de canje, en consonancia con las Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas. Todos los programas, salvo el de Uruguay a petición propia, incorporan la educación como el primer o segundo sector prioritario, siendo éste el único sector en los casos de El Salvador, Paraguay y previsiblemente de Bolivia y Perú. Cabe destacar que los proyectos aprobados hasta ahora, beneficiarán a más de 1.5 millones de alumnos y 10, 000 profesores, siendo este un dato que sólo tiene en cuenta una parte de los proyectos aprobados en Ecuador, Honduras y El Salvador.
- **La creación de la figura del Comité Técnico** como complemento del Comité Binacional, una estructura habitual en los canjes de deuda de otros países pero inexistente en los primeros con deuda española. Este Comité Técnico facilita la participación de otras instituciones en los programas y promueve la solidez técnica y una mejor gestión de los mismos.

-
- **La flexibilidad** por la parte española a la hora de aceptar las sugerencias y propuestas de los países deudores en los que se aplican los recursos, tanto en la fase de diseño inicial, como en las decisiones posteriores y en la ejecución de los programas. Propuestas que afectan tanto a las prioridades geográficas y sectoriales como a los modelos de administración de cada Fondo Contravalor.
 - **Asociación y liderazgo del país.** La flexibilidad mencionada ha permitido que se afiance el liderazgo de cada país en el desarrollo del programa de canje, en un marco de asociación entre España y el otro país iberoamericano involucrado.
 - **La inclusión de organizaciones de la sociedad civil** en los Comités Técnicos, que permite una mayor transparencia así como contar con las opiniones y experiencias de organizaciones con una larga trayectoria en los sectores considerados por los programas.

A modo de resumen podemos decir que la mayoría de los participantes en las reuniones de San Salvador y Lima, así como las personas consultadas y entrevistadas para preparar el Informe, mostraron su satisfacción con el desarrollo de estos programas, al tiempo que destacaron una serie de retos y propuestas para mejorar y aprender de lo hecho hasta ahora. Aspectos estos que se abordan en el siguiente capítulo.

6. EXPERIENCIAS Y ANÁLISIS DE LOS CANJES DE DEUDA EN IBEROAMÉRICA.

6.1 Aspectos generales de los canjes de deuda.

6.2. Apropriación y asociación.

6.3. Alineación y adicionalidad de los canjes.

6.4. Estructuras de gobierno y procesos de decisión

6.5. Alineación con los procesos administrativos nacionales.

6.6. Armonización: con otros instrumentos, con otros donantes y con la Cumbre Iberoamericana

6.7. Ayuda ligada.

6.8. Participación de la sociedad civil.

6.9. Transparencia y rendición de cuentas.

ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS DE LOS CANJES DE DEUDA EN IBEROAMÉRICA.

En el Capítulo 5 se ha realizado una descripción de los programas de canjes de deuda, activos entre países Iberoamericanos, emergiendo una valoración positiva de los mismos. En este capítulo se desarrolla el análisis de algunos aspectos clave de los canjes, especialmente aquéllos que tienen que ver con su uso como instrumento de la cooperación al desarrollo.

Se ha utilizado como referente para este análisis la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda¹⁵, el marco de principios, metas e indicadores, que refleja el consenso actual en la comunidad internacional sobre las operaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta Declaración ha sido firmada por varios países Iberoamericanos (Argentina, Brasil, Bolivia, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú). España la ha asumido además como parte de su estrategia dentro del Plan Director de la Cooperación.

Al igual que en el capítulo anterior, el análisis se centra en los canjes de deuda entre España y otros países Iberoamericanos aunque se hacen referencias y comparaciones con otros canjes en los que están implicados países de América Latina. Consideramos por lo tanto que otro referente de este análisis, en cuanto a la actuación española, debe ser la Ley 38/2006, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa cuyo artículo 5 está dedicado a los canjes de deuda.



Construcción cimientos escuela Alausí, Ecuador.

15. Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

Cuadro 7. Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda externa.

Artículo quinto. La conversión de deuda.	
España promoverá un ejercicio eficiente de la política de conversión española, coherente con las demás actividades de política de cooperación al desarrollo y consistente con el marco del sistema financiero internacional. La política española de conversión de deuda se guiará por los principios generales de gestión de la deuda externa y, junto a ellos, por los criterios siguientes:	
1	La conversión de deuda será consistente con el marco de actuación acordado en el ámbito multilateral.
2	Los programas de conversión se dirigirán a la promoción de inversiones y proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios, en los sectores que éstos consideren prioritarios, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello se fomentará, en primer lugar, la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios.
3	Los países beneficiarios de la conversión de deuda serán países con problemas financieros de sobreendeudamiento en coherencia con las indicaciones del Plan Director de cooperación y sus planes anuales.
4	Los países beneficiarios de la conversión de deuda deberán mantener relaciones financieras regulares con España y con la comunidad internacional en general.
5	La firma de un programa de conversión deberá quedar vinculada con la política de cooperación mantenida por España con respecto al país beneficiario.
6	Los programas de conversión deberán ser consistentes con el marco presupuestario español.
7	En las diferentes estructuras de decisión y gestión de los recursos disponibles a partir de operaciones de conversión de deuda, se propiciará la participación de la sociedad civil de España y del país beneficiario, que serán seleccionadas de acuerdo a los criterios de experiencia en el país, transparencia y representatividad.

6.1 Aspectos generales de los canjes de deuda.

En el Capítulo 5 Jaime Atienza de la Fundación Carolina realiza un análisis más profundo sobre los aspectos financieros asociados a los canjes de deuda, incluyendo datos sobre la relevancia de la deuda considerada en estos canjes.

Cabe apuntar en cualquier caso algunos elementos generales asociados con los aspectos financieros:

Cumplimiento de la normativa del Club de París y relevancia del canje.

España como país acreedor se ajusta a esta normativa que no es especialmente estricta. Los programas de canje analizados son sustantivos, especialmente en los casos de los países HIPC (Honduras, Nicaragua y Bolivia). Sin embargo, en todos los casos, y a pesar de la reciente condonación de deuda a los países HIPC, hay margen para nuevas conversiones con deuda española en estos países, respetando la normativa del Club de París que permite convertir hasta el 100 % de la deuda AOD y hasta el 30 % de la deuda comercial.

Tasa de conversión.

España plantea un esquema estandarizado en cuanto a la cancelación total de una parte de la deuda sujeta a conversión. En los canjes con países HIPC un 60 % de la deuda se cancela totalmente y por lo tanto su servicio no se ingresa en el Fondo Contravalor correspondiente, a donde sí va el 40 % restante para financiar los programas de desarrollo que se acuerden.

En los países no HIPC no hay descuento por lo que el 100 % del servicio de la deuda se debe ingresar en el Fondo Contravalor. Existe una notable diversidad de experiencias en relación con la tasa de conversión en los canjes que operan en la región. Por ejemplo, en los casos de programas de canje de deuda de Perú con otros países, Italia y Francia aplican una tasa de conversión del 100%, Estados Unidos aplicó un descuento en los primeros programas de canje pero no en el más reciente (2002), mientras Alemania y Finlandia, Suiza y Canadá (estos tres últimos antes de 1996), siempre han aplicado tasas de conversión por debajo del 50 %.

Incluir una tasa de conversión del 100% tiene ventajas e inconvenientes potenciales:

- Por un lado, resta flexibilidad fiscal a países como Ecuador con severas restricciones presupuestarias y en los que se destina al servicio de la deuda externa un porcentaje muy elevado del ingreso público.
- Por otro, como hemos indicado en el capítulo 3 de este Informe, el hecho de que el porcentaje de ingreso al FCV sea del 100% permite al país deudor mostrar que es capaz de hacer frente a la totalidad de sus compromisos financieros. Se evita de esta forma el riesgo, muy limitado en cualquier caso, de que entrar en una operación de canje influya en la clasificación del país por parte de las agencias de "rating".

La opción más recomendable sería una cierta flexibilidad por parte del país acreedor, a la hora de fijar la tasa de conversión en función de la situación financiera y fiscal del país cuya deuda es objeto de canje.

Calendario de pagos.

Una vez se ha acordado el monto de la deuda a ser convertida y la parte (el 100% ó el 40 % según el caso) que se debe ingresar en el FCV, ambos países establecen el calendario de pagos. Se observan dos alternativas:

- El mantenimiento del calendario original de servicio de la deuda considerada en el canje, caso por ejemplo del canje España-Honduras, hasta alcanzar el monto previsto como ingreso en el FCV.
- Un adelantamiento de este calendario, que normalmente es dilatado en el tiempo al tratarse de deuda concesional, caso por ejemplo del canje España - El Salvador.

El adelantamiento se acuerda como forma de acumular un monto significativo de recursos que permitan financiar proyectos de cierto tamaño en un tiempo más reducido. Esta ventaja indudable del adelantamiento puede verse comprometida si el avance en los ingresos al FCV introduce una tensión fiscal significativa en los presupuestos del país, algo que hay que vigilar aunque no parece probable dado los limitados recursos considerados en los canjes que han optado por esta vía. Sería en cualquier caso una contradicción que el país tuviera que endeudarse con nuevos créditos, externos o internos, probablemente más caros, para hacer frente a los ingresos que debe realizar en el FCV.

6.2. Apropriación y asociación.

Este principio de la Declaración de París apunta al liderazgo de los países sobre sus políticas y estrategias de desarrollo así como a la coordinación que ejercen sobre las acciones de cooperación que se llevan a cabo en su país.

Cabe destacar en este sentido que, una vez realizado el anuncio general por parte del Presidente del Gobierno de España, respaldado por las sucesivas Cumbres Iberoamericanas, el liderazgo de cada programa de canje ha sido, cuando menos, compartido entre España y el otro país Iberoamericano implicado. Tanto a la hora de plantear la realización del canje y sus aspectos financieros básicos como en la aplicación de los fondos, teniendo el país latinoamericano notable margen, aunque no absoluto, para orientar el destino de los recursos del canje, dentro de aquellas estrategias de desarrollo que ha considerado más pertinentes.

En aquellos casos, como en El Salvador, donde existe un Plan o Estrategia nacional de Educación consolidada y estable, este liderazgo puede ser ejercido de una manera más efectiva.

Las opiniones expresadas tanto en las reuniones de San Salvador y Lima como en entrevistas, reflejan una buena asociación entre los países implicados en cada canje, fruto del diálogo, la flexibilidad y la paridad en las estructuras de gobierno de los programas.

6.3. Alineación y adicionalidad de los canjes.

El compromiso de alineación de la Declaración de París hace referencia tanto a la integración de los programas de los donantes con las estrategias nacionales de los países socios, como a la utilización de los sistemas nacionales de éstos incluyendo los de gestión y administración de las finanzas públicas, apuntando así a su fortalecimiento (Ver punto 6.5. para este aspecto de la alineación).

La experiencia en términos de alineación con las estrategias nacionales, especialmente en el sector educativo donde la política pública debe primar y regir, es diversa y depende en buena medida de la fortaleza de la propia política. En el capítulo 4 preparado por la OEI, se recogen las principales políticas, planes y pactos educativos, existentes en los países considerados.

En el caso de Ecuador, el canje cuya ejecución está más avanzada, el FCV ha financiado más de veinte proyectos educativos en diversas provincias. La debilidad de la estrategia nacional educativa en el momento de plantearse el canje a inicios de 2005, así como la escasa implicación del Ministerio de Educación con el que no se contó en esa fase inicial de planteamiento, influyeron en esta orientación "multiproyecto". Casos similares, aunque previsiblemente con menos proyectos y de mayor tamaño, aparecen en Honduras y en Nicaragua. En todos estos casos se produce más bien un alineamiento "ex post", en la fase de decisión y selección de los proyectos, mirando que éstos sean consistentes con las políticas y los planes nacionales en el sector educativo.

En el caso de El Salvador, este país contaba desde el inicio de las conversaciones sobre el canje, con una estrategia educativa consistente a medio y largo plazo, el Plan 2021. El gobierno salvadoreño le planteó al español que los recursos del canje se enmarcaran en esta estrategia nacional, cosa que fue aceptada por España. La presencia del Ministerio de Educación en el Comité Técnico y su implicación en todas las fases del programa, facilitaron este alineamiento, concretado en programas de infraestructuras, equipamiento y capacitación que son parte de la estrategia nacional y que por lo tanto, fortalecen ésta.



En general, al iniciar un programa de canje por educación o por cualquier otro sector en el que la política pública sea prioritaria, caben varias opciones:

- a. Condonar directamente la deuda, negociar con el país y confiar en que éste dedicará los recursos liberados del servicio de la deuda, de manera adicional, al sector educativo. No se crea un Fondo Contravalor en el que se depositan los pagos correspondientes al servicio de la deuda.
- b. Crear un Fondo Contravalor en el que se ingresan los recursos, que luego se asignan a la estrategia nacional educativa en forma de ayuda sectorial al presupuesto de este sector. Ejecución directa por el Ministerio correspondiente y controles similares a los de la ayuda sectorial.
- c. Crear el FCV, elegir parcelas de la estrategia educativa nacional que se pueden englobar como programas y licitarlos para su ejecución, bajo el control de una estructura tipo Comité, paritaria entre los dos países y quedando la gestión operativa del FCV a cargo de unidades del Ministerio correspondiente.
- d. Considerar la estrategia nacional como un marco general para establecer una convocatoria abierta de proyectos educativos, financiada por el FCV y a la que se presenten actores públicos y privados diversos en varias zonas del país. Tomar la estrategia educativa como un elemento más a la hora de decidir y seleccionar proyectos. Éste es el modelo seguido mayoritariamente por los canjes en la región, no solo por aquellos hechos con deuda española, aunque la mayoría son previos a la firma de la Declaración de París.

Respetando la flexibilidad necesaria en cada caso, cabe indicar que las opciones "b" y "c" están en sintonía con los compromisos de la Declaración de París ya que afianzan el liderazgo del país donde se aplican los recursos y promueven la rectoría pública en estos sectores. En estos casos, en los que se apoyan las estrategias nacionales, debe haber flexibilidad para financiar desde el canje de deuda partidas como capacitación, desarrollo de materiales didácticos o programas de alfabetización, y no sólo infraestructuras y equipamiento.

Por otro lado, las opciones mencionadas como preferibles incorporan un mayor riesgo de que los recursos no sean adicionales, riesgo recurrente en el uso de la ayuda sectorial y presupuestaria. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, la aplicación de los recursos del canje coincidió con una disminución del presupuesto del Ministerio de Educación debido a dificultades para lograr la aprobación en el Parlamento Salvadoreño de la aceptación de una serie de créditos multilaterales destinados a este sector.

6.4. Estructuras de gobierno y procesos de decisión.

Como se ha indicado en el capítulo 5, la estructura y organización de los programas de canje estudiados sitúan la decisión en el Comité Binacional, instancia en la cual, salvo escasas excepciones, solamente están presentes los Ministerios de Economía/Finanzas.

Es indudable la necesidad de que estos Ministerios, responsables de la política y gestión financiera de los respectivos estados, tengan un papel relevante en todo el proceso del programa. Por otro lado, la creación en estos canjes de "segunda generación", de los Comités Técnicos, donde existe una representación Ministerial más amplia, además de aquella de la sociedad civil, contribuye a que las decisiones sean más fundamentadas y tengan en cuenta todos los puntos de vista así como las consideraciones políticas necesarias.

Sin embargo la experiencia de estos canjes, así como de otros activos o ya concluidos en la región, apunta a la necesidad de que en las primeras negociaciones del canje ya estén presentes tanto los ministerios sectoriales correspondientes –especialmente si el programa de canje se asocia con un único sector– como los Ministerios o agencias que coordinan la cooperación internacional del país. Una cosa es la negociación financiera y otra la finalista en la que se decide la orientación del gasto. Para este aspecto finalista, los primeros contactos y negociaciones entre los países, en las que se decide el "para qué", son clave y en la mayoría de los casos se llevaron a cabo entre los Ministerios de Economía de ambos países involucrados.

En el caso de Ecuador el Ministerio de Educación estuvo ausente en el inicio y en los primeros desarrollos del programa de canje, que iba a destinar 20 millones de dólares a su sector. Este hecho tuvo su origen tanto en la debilidad del Ministerio en esa época como en la prioridad dada por el Ministerio de Economía y Hacienda de España a la negociación con sus pares en cada país. Un caso similar, aunque menos acentuado, ha ocurrido en Honduras y en Nicaragua. No fue así en el caso de El Salvador y tampoco apunta en esta dirección la articulación de los programas en Perú y en Paraguay. Por otro lado, apenas se ha contado con el Ministerio de Educación de España a la hora de plantear estos canjes.

Consideramos que la presencia del Ministerio sectorial del país en el que se ejecuta el programa, es la mejor garantía de que habrá complementariedad, consistencia y alineamiento desde el inicio y a lo largo de todas las fases del proceso, con la estrategia nacional en Educación o en el sector del que se trate.

Por otro lado, la presencia del Ministerio o dependencia responsable de la cooperación internacional varía según los casos. Sí forma parte del Comité Técnico del canje en Ecuador a través del INECI y del de Honduras que cuenta con dos representantes de la unidad al cargo de la ERP (Estrategia de Reducción de la Pobreza); sin embargo esta presencia no se da en el resto de los casos. Cabe indicar que en el caso peruano, se trata del único programa de canje en dicho país en el que la APCI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional) no es parte de sus órganos de gestión.

La AECI española sí participa en todos los Comités Técnicos aunque no en los Binacionales, ni tampoco al inicio de las negociaciones, incorporándose cuando las principales orientaciones de gasto de los recursos están ya avanzadas.

La presencia del organismo responsable de planificar y coordinar la cooperación que recibe cada país es crucial para promover por un lado la integración en estrategias globales y sectoriales y por otro la armonización con los planes e instrumentos desplegados por otros donantes, como veremos en el punto 6.6. Por otro lado, la presencia de la AECI permite el alineamiento con el correspondiente Plan País de la cooperación española, evitando que el programa de canje se convierta en un silo paralelo al resto de la cooperación. Esta integración del Programa de canje en el Plan País, amparada por la Ley de Deuda (Ver Cuadro 7), debería producirse desde el inicio de las negociaciones sobre el mismo.

A modo de ejemplo y de comparación, se recoge en el Cuadro 8 la estructura y articulación de otros programas de canjes de deuda con Perú.

Cuadro 8.

Estructura y articulación de los Comités de los Programas de canje de deuda en Perú		
Fondo Perú–Francia	5 millones de \$	Hay un Comité de Administración que decide y supervisa la utilización de los recursos del fondo. Está compuesto por un representante de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), otro del Ministerio de Presidencia y por el Embajador de Francia en el Perú.
Fondo Perú–Estados Unidos	10 millones de \$	Su Consejo de Administración está integrado por dos representantes del Gobierno de Perú (Ministerios de Salud y de Agricultura), uno del de Estados Unidos (USAID) y cinco representantes de organizaciones de la sociedad civil peruanas con experiencia en los sectores priorizados por el Fondo. El Consejo de Administración nombra una Secretaría Ejecutiva para la gestión del fondo. La APCI también participa de estos órganos.
Fondo Perú–Italia	117 millones de \$	Se estructura a través de un Comité de Administración en el que participa el Embajador de Italia y un representante del Ministerio de Economía y Fianzas de Perú. Además cuenta con un Comité Técnico donde participa el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, la APCI peruana, un representante de los gobiernos locales, uno de la sociedad civil y finalmente un representante de las Comunidades Indígenas.
Fondo Perú–Alemania	33 millones de \$	Cuenta con un Comité Tripartito, con presencia del Ministerio de Economía y Finanzas y de la APCI por el Gobierno peruano, la cooperación financiera alemana y la embajada de este país en Perú y, finalmente, dos representantes de la sociedad civil peruana.

Fuente: Informe, Seguimiento de los Fondos de Contravalor de conversión de Deuda Externa Pública en inversión social en el Perú. Red Jubileo Perú, Marzo de 2006.

Según se desprende de las intervenciones de los participantes en las reuniones de Lima y San Salvador, las decisiones, una vez que el programa de canje esta en marcha, se toman de manera consensuada y adecuada a las orientaciones iniciales del programa. Esto se reflejó así especialmente en el caso del canje España-Ecuador, el más avanzado de los siete analizados. Se trata en cualquier caso de una ejecución compleja en la que hay varios niveles de consulta y decisión por los que deben pasar las aprobaciones de proyectos, los informes y el resto de las decisiones que afectan a cada programa. Todo ello incide en una notable lentitud que podría aliviarse bien delegando más funciones en el Comité Técnico, bien integrando el Comité Paranacional y el Técnico en una única estructura de análisis y decisión.

6.5. Alineación con los procesos administrativos nacionales.

La utilización de los sistemas nacionales de gestión es otro de los compromisos asumidos por los países firmantes de la Declaración de París.

Como se ha indicado en el Capítulo 5 al describir los canjes, hay dos modalidades de gestión administrativa:

- a. Contar con un gestor administrativo externo a los dos gobiernos, normalmente un organismo internacional que asume las funciones de depositario y gestor de las licitaciones y otras operaciones del Fondo Contravalor. Este es el caso de Ecuador con la CAF y de Honduras con el BCIE.
- b. Desarrollar la gestión del fondo a través de las estructuras propias de los ministerios del país. Este es el caso de El Salvador así como de Nicaragua (que está reforzando con una unidad gestora las capacidades propias) y de Bolivia.

En los casos de Perú y de Paraguay, aún está abierta la decisión sobre si se utilizará uno u otro camino.

El análisis realizado para preparar este Informe no arroja una conclusión clara que apunte necesariamente a una de las dos opciones, aunque en teoría sea preferible la segunda. Deben ser las capacidades y la situación de cada país las que determinan esta decisión. Indicamos a continuación las ventajas e inconvenientes que, en líneas generales, tiene cada una de estas opciones.

Gestor administrativo externo.

- Se cuenta con la capacidad y la experiencia de un organismo internacional, tanto en el manejo financiero del FCV, especialidad de ambas instituciones, como en otros procesos de gestión del Fondo.
- Esta capacidad supone una mayor agilidad en las operaciones, especialmente en las licitaciones que constituyen la fase más lenta y compleja administrativamente del proceso. Así se ha demostrado en el caso de la CAF en Ecuador.
- Se promueve una mayor transparencia e independencia en el manejo del FCV, tanto en el aspecto financiero como en las licitaciones.
- Hay una mayor seguridad, aunque ésta nunca será completa, de que los recursos depositados en el FCV y utilizados para financiar los proyectos, son adicionales al presupuesto previsto para el Ministerio de Educación.
- Los costes administrativos son mayores (en el entorno del 4 %), aunque el adecuado manejo financiero supone ingresos adicionales al FCV.
- Se debilita, o cuando menos se deja de fortalecer, los procesos administrativos del país, creando una estructura tercera, paralela a las unidades y procesos de licitación de los ministerios correspondientes.
- Los procesos del FCV se hacen más complejos al incorporar un nivel más de ejecución e información.

Gestión administrativa a cargo del Gobierno.

- Se aprovecha el conocimiento que tiene el Ministerio de Educación, o la unidad gestora que se decida dentro del Gobierno sobre el sector y sus actores.
- Se asegura en mayor medida el alineamiento con los planes nacionales educativos al integrar también la gestión y no solo la planificación, en las estructuras públicas.
- Se fortalecen las capacidades y los procesos públicos de gestión, contratación y ejecución de proyectos.
- Se reducen los costes administrativos, aunque es previsible que la propia unidad pública deba reforzarse para afrontar la gestión del FCV.
- Hay más riesgo de que los recursos sean fungibles, limitando la adicionalidad de los mismos.
- Mayor lentitud de las operaciones, especialmente de las licitaciones, si la capacidad de las unidades públicas es limitada o los procesos farragosos.

Dicho todo lo anterior, la Declaración de París es clara al apostar por la utilización y el refuerzo de los sistemas nacionales, donde haya garantías de que se utilizará la ayuda (los recursos del FCV en este caso) en los objetivos aprobados. Una apuesta que no hace más que reflejar las lecciones aprendidas y la experiencia de la cooperación internacional desde hace años.

En el futuro creemos que el planteamiento de estos canjes, deberían apostar como primera opción por los sistemas públicos nacionales para la gestión de los recursos, en el marco del apoyo a las estrategias nacionales, como se recogió en el punto 6.3. Así lo están haciendo países como Alemania, muy activo los últimos años en programas de conversión de deuda.

Cabe destacar que esta apuesta puede conllevar la necesidad de reforzar los sistemas públicos y de asegurar que existen suficientes controles en relación tanto con la transparencia de las operaciones como con la adicionalidad de los recursos del FCV en el presupuesto.

Como llegó a afirmar un participante en la reunión de El Salvador, llevado al extremo, un resultado notable de los programas de canje sería que sirvieran para impulsar la reforma, el fortalecimiento, la eficiencia y la transparencia de los sistemas públicos de gestión, aunque fuera a costa de retrasos coyunturales en la ejecución del programa.

6.6. Armonización: con otros instrumentos, con otros donantes y con la Cumbre Iberoamericana.

Este es otro principio básico de la Declaración de París que aspira en este caso limitar las docenas de procesos de planificación, ejecución y administración, que caen sobre los países en desarrollo desde los diversos donantes públicos y, de manera creciente, privados. El compromiso apunta a una mayor coordinación de las actuaciones de los donantes.

Indicamos tres ámbitos en los que esta armonización debería producirse:

Con otros instrumentos de la Cooperación Española en el marco del Plan País de esta cooperación. Como ya hemos indicado en el punto 6.4., la vinculación de los canjes con el Plan País está recogida en la Ley de Deuda y debería producirse, para ser efectiva, desde el inicio de las negociaciones del canje.

De hecho, en sectores como la educación o la salud, donde la política pública y los planes nacionales deben ser el marco para todas las actuaciones de la cooperación internacional, los donantes tienden a trabajar en ese marco y a apoyar aquellas partes de la estrategia nacional en las que consideran que pueden aportar un mayor valor añadido.

Sería positivo por lo tanto que existiera un único proceso de negociación entre España y el otro país Iberoamericano en un sector como el educativo, proceso en el que se implicara a todos los instrumentos que España ofrece en este campo (ayuda sectorial, apoyo a planes de alfabetización, financiación de programas de ONG, canjes de deuda...)

La experiencia en los programas de canje analizados apunta a una incorporación tardía de la AECL a las negociaciones, aunque activa en el resto de las etapas del Programa, lo que supone que la posibilidad de integración del canje de manera efectiva en el Plan País se debe lograr durante la ejecución del programa, una vez éste ya está diseñado. Esto no es imposible como demuestran los casos de Honduras, Ecuador o el proyecto de Nicaragua, aunque si se reducen las posibilidades de planificar los instrumentos de manera complementaria.

Con otros donantes. Como veremos en el capítulo 7, hay pocas experiencias de canjes multilaterales en los que varios países acreedores se pongan de acuerdo para convertir la deuda de un país en desarrollo. Esta bilateralidad estricta de los canjes, probablemente debida a los aspectos financieros que contienen, limita las posibilidades de armonización del instrumento con los planes de otros donantes.

De nuevo aparece la solidez, proyección y estabilidad de la estrategia nacional en Educación como la mejor garantía de que la armonización en ese marco podrá producirse, si el donante/acreedor apuesta por ella, como es el caso del canje en El Salvador.

Otras experiencias apuntan a una limitada armonización en Nicaragua donde los proyectos que se han aprobado no han pasado aún por la Mesa de Donantes y a una armonización más algo más avanzada en Honduras a través del proceso de la ERP (Estrategia de Reducción de la Pobreza). Los proyectos de educación apoyados por el FCV en este país hasta la fecha, apuestan por las infraestructuras y el equipamiento, ámbitos que no son cubiertos por los recursos que provienen de la Iniciativa de Vía Rápida para la Educación (FTI en sus siglas en inglés) para Honduras. Aparece de esta forma una cierta complementariedad así sea poco planificada.

Con la Cumbre Iberoamericana. Recogemos la armonización en este espacio en tanto en cuanto los canjes de deuda por educación han sido respaldados e impulsados en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, cuyas Declaraciones han apostado por la educación desde la primera Cumbre de 1991 en México.

Dentro de esa apuesta global, que se ha reflejado en decisiones y apoyos a múltiples sectores, niveles y ámbitos de la educación, cabe destacar algunos como la alfabetización, la educación básica y prebásica y la formación ocupacional.

La experiencia en este caso es mixta ya que la aprobación de numerosos proyectos que apoyan centros y estrategias de formación ocupacional y educación básica, contrasta con la limitada apuesta por la alfabetización, reducida a un proyecto en Ecuador y a un intento fracasado de aprobar un programa de alfabetización con cargo a los recursos del FCV de Nicaragua. En este caso el programa se presentó y fue rechazado por el Comité Binacional.

La Cumbre Iberoamericana también ha insistido en algunos aspectos transversales que deben estar presentes en todas las actuaciones de cooperación, concretamente los enfoques de género y etnia. Consideramos, a partir de la documentación analizada y de las entrevistas realizadas, que estos enfoques transversales se reflejan de una forma muy limitada. El de género se recoge en algunos formularios de proyectos, como es el caso de Honduras.

6.7. Ayuda ligada.

Numerosos estudios han demostrado el impacto negativo que tiene en el impacto y la eficiencia de la cooperación, la práctica de vincular la ayuda a la compra de bienes y servicios del donante.

Constatado este hecho, la Declaración de París apunta a que los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE mantengan sus esfuerzos para progresar en la desvinculación de la ayuda. España ha avanzado en esta dirección limitando el peso de la ayuda ligada en el conjunto de la cooperación, al reducir el porcentaje de la misma que se canaliza a través de los créditos bilaterales del FAD.

Sin embargo, a la hora de plantear los programas de canje de deuda se ha mantenido su carácter ligado, reflejado en los convenios de dichos canjes. De hecho las cláusulas que recogen esta condición se han endurecido. Así, el reglamento del canje con Ecuador, el primero que entró en vigor, indica que... *"Estos proyectos deberán ser realizados en la mayor medida posible, por empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas o ecuatorianas con participación española o suponer la importación de bienes y/o servicios españoles"*.

Sin embargo los convenios y reglamentos posteriores, firmados para los canjes de El Salvador, Nicaragua, Honduras y Perú, recogen cláusulas del tipo: *"...los recursos serán utilizados para financiar proyectos que impliquen la participación de empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas, incluidas las nicaragüenses (o del país que se trate) con participación española"*.

Los participantes en las reuniones de Lima y El Salvador, apuntaron dos aspectos en relación con esta condición:

- El hecho de que figure en el Convenio sí ha tenido una cierta influencia en la orientación de los proyectos susceptibles de ser financiados por cada FCV. En El Salvador y en otros países, se descartaron algunos proyectos pequeños dada la imposibilidad a priori de que fueran de interés para empresas u organizaciones españolas. El peso, tal vez excesivo, que tienen las infraestructuras y el equipamiento en los proyectos aprobados por los programas de canje denota la influencia de esta cláusula en la orientación de los mismos.
- Sin embargo, en la ejecución efectiva, España ha mostrado una cierta flexibilidad en la aplicación de esta cláusula. De hecho en Ecuador, los proyectos educativos son realizados por instituciones y organizaciones locales. También en El Salvador, donde el primer proyecto aprobado supone la construcción de varios centros escolares, y cuya licitación se ha abierto de manera explícita a empresas mixtas sin limitación alguna para el componente local en las obras.

Ambos hechos apuntan a la recomendación de que en el futuro la cláusula que liga los recursos desaparezca de los convenios de canje, como ocurre en la gran mayoría de los programas de canje con deuda de otros países del CAD. Es un viejo estilo, que aleja del cumplimiento de la Declaración de París y que incorpora distorsiones en el planteamiento de los canjes, aunque tenga un efecto posterior limitado, incluso en aquello que pretende promover: la participación de empresas y organizaciones españolas.

La prioridad debe darse a los agentes locales. El respaldo de la sociedad española a este tipo de prácticas de ligar la ayuda ha sido desmentido por encuestas y campañas de sensibilización. Y la propia Ley de Deuda, aprobada recientemente, apuesta por *"fomentar la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local, al objeto de que las operaciones de conversión de deuda maximicen el impacto de desarrollo en los países beneficiarios"*.

6.8. Participación de la sociedad civil.

En este caso se trata de un principio respaldado también por el artículo 5 de la Ley de Deuda (ver cuadro 7) y ampliamente asumido en la práctica internacional tanto de la cooperación en general, como de los programas de canje de deuda. De hecho las organizaciones de la sociedad civil participan en el 27 % de los Comités Binacionales y en casi en el 70 % de los Comités Técnicos del total de programas de canje incluidos en el estudio de la Fundación SES¹⁶. A modo de ejemplo de esta tendencia avanzada, cabe indicar los casos de los canjes Perú-Estados Unidos y Perú-Alemania, en los que las organizaciones sociales participan en el nivel de decisión.

Hay que destacar, como hecho positivo, la decisión favorable a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), tomada por la mayoría de los países Iberoamericanos así como el impulso dado por España, en el marco más amplio de apertura de espacios a la participación de las OSC, que promueve este país.

Así, en todos los programas de canje activos participa una ONG española y en todos los casos, salvo en El Salvador y en Nicaragua, también una organización del país donde se desarrolla el canje. La normativa asociada a esta participación de OSC está recogida en los reglamentos de los programas, aunque se limita a indicar algunos criterios para su elección (representatividad, implantación y experiencia), que recae en el Comité Binacional correspondiente. Las organizaciones seleccionadas no pueden presentar proyectos a las convocatorias del FCV, aunque sí reciben una retribución por su trabajo.

16. Fundación SES, Relevamiento de Casos de Conversión de Deuda, Esteban Serrani y Alberto Croce, Buenos Aires, junio 2007.

En teoría, el papel que pueden jugar estas organizaciones en los programas de canje de deuda es diverso. De hecho hay una variedad notable de experiencias en los programas analizados, lo que también refleja la falta de definición de este papel en la normativa de los programas de canje con deuda española.

- En Ecuador, las ONG, especialmente la ecuatoriana, centran su función en la veeduría y garantía de transparencia en el proceso de ejecución del canje.
- En Nicaragua, la ONG se asocia con un papel de representación e influencia en la orientación del programa de canje.
- En Honduras, la función que se espera que cumplan las ONG es de asesoría técnica en relación con las propuestas que emergen del Comité Técnico. En El Salvador la expectativa es similar.

No hay que descartar que algunas de estas funciones sean compatibles, aunque es difícil que esto ocurra con las tres al mismo tiempo. Por otro lado, las tareas de asesoría técnica, aunque valiosas y necesarias, pueden llevarse a cabo a través de otros agentes como expertos u organismos internacionales. Consideramos, también por la experiencia de canjes con otros países, que el papel de las OSC debería centrarse en la veeduría y en la influencia en la orientación de las decisiones del canje, llevando al Comité Técnico las posiciones de un sector amplio de organizaciones que trabajan en el campo de las políticas públicas, incluyendo la educación. **En cualquier caso el papel de las OSC debería quedar mejor reflejado en los reglamentos y explicitado a las propias organizaciones y al resto de los miembros del Comité.**

En cuanto a la elección, también se han seguido prácticas diversas en función de los países. En los casos de la organización española, al menos en Nicaragua, El Salvador y Perú, se contó con el colectivo de ONG españolas presentes en el país las cuales eligieron bien a la ONG bien a una terna a partir de la cual el Gobierno español seleccionó a la organización. En el caso de las organizaciones locales la decisión recae en el Gobierno de cada país, pudiendo ser ésta una decisión conflictiva. De hecho varias organizaciones sociales peruanas presentes en la reunión de Lima, como Foro Educativo o la Red Jubileo, cuestionaron que fuera la Asociación Nacional de Rectores peruana la que participara en el Comité Técnico como representante de la sociedad civil. En el caso de Bolivia es también cuando menos cuestionable, que la Asociación de Municipios sea propiamente una entidad representante de la sociedad civil.

Algunas organizaciones participantes en los Comités Técnicos de países como Nicaragua y El Salvador, indicaron carencias en la información que recibían y falta de claridad en los procesos en el seno de los Comités.

Por otro lado, no hay una práctica establecida en cuanto a la relación de las OSC presentes en los Comités Técnicos, con el resto de las organizaciones sociales que puedan estar interesadas en el programa de canje. En el caso de las organizaciones españolas hay una positiva tendencia a organizarse en una coordinación en cada país, reflejo de la Coordinadora de ONGD-España, unitaria en el sector. Este hecho puede facilitar una interacción que, respetando la confidencialidad de aquellos aspectos como las licitaciones, que sean sensibles, permita la transparencia y la información a un colectivo más amplio, sobre el resto de los temas.

La situación es dispar en los países de América Latina implicados en los canjes. Además, el tipo de organización que puede estar interesada en estos programas es más amplio, incluyendo tanto a las de promoción y desarrollo como a las específicamente educativas como los sindicatos de maestros, entre otras. Sería positivo en este caso que la sociedad civil fortaleciera las coordinaciones y plataformas unitarias de organizaciones y que los respectivos gobiernos reconocieran estos avances abriendo los espacios de participación a representantes de estos colectivos más amplios.

6.9. Transparencia y rendición de cuentas.

El hecho de que participen OSC en los Comités Técnicos es un avance notable hacia una mayor transparencia de la actividad de los programas de canje. Además, la información sobre los mismos en las páginas de Internet de los Ministerios implicados es abundante aunque incompleta y tal vez poco sistemática en su actualización. Ésta se encuentra tanto en la página del Ministerio de Economía y Hacienda de España como, de manera desigual, en la de Ministerios de los países y también en la de los organismos internacionales en aquellos casos en los que participan.

Sería deseable una mayor homogeneidad en la información ofrecida así como que ésta fuera más completa especialmente en relación con los proyectos aprobados. La práctica seguida en el caso Ecuatoriano es un buen ejemplo para otros.

En cuanto a la rendición de cuentas, la actividad prevista por la mayoría de las operaciones se centra en informes anuales de la evolución del programa de canje, con un énfasis notable en sus aspectos financieros. También está prevista una evaluación de cada proyecto a su finalización. Consideramos estos dos aspectos ciertamente necesarios aunque insuficientes, debiendo plantearse una evaluación de impacto completa del programa de canje al concluir éste. Para lo cual habría sido necesario también que se explicitaran más los objetivos del programa y se tomara algún tipo de línea de base que facilitara tanto las evaluaciones posteriores como una gestión orientada a resultados de todo el programa.

7. OPORTUNIDADES DE NUEVOS PROGRAMAS DE CANJE EN IBEROAMÉRICA.

7.1. Nuevos canjes con deuda española.

7.2. Canjes multilaterales.

7.3. Operaciones de canje con deuda de
otros países Iberoamericanos.



OPORTUNIDADES DE NUEVOS PROGRAMAS DE CANJE EN IBEROAMÉRICA.

En este capítulo final se recogen las oportunidades que existen en la región para nuevas operaciones de canje de deuda. Para ello se parte de la base en la que se ha fundamentado este informe y que no es otra que la defendida por la Cumbre Iberoamericana a la hora de respaldar este instrumento: los canjes de deuda, planteados dentro del marco adecuado, son un instrumento que produce un cierto alivio en la presión que el servicio de la deuda ejerce sobre los presupuestos públicos de países con alto índice de endeudamiento. Y sobre todo, generan recursos extraordinarios para financiar políticas sociales deficitarias en cobertura y extensión, como es el caso de la Educación en la mayoría de los países Iberoamericanos.

7.1. Nuevos canjes con deuda española.

En el momento de preparar este Informe para la Cumbre Iberoamericana, España combina la ejecución de los programas activos de canje de deuda de otros países Iberoamericanos, con el planteamiento de un nuevo grupo de programas de conversión en países de África Subsahariana.

Sin embargo no se descarta que en el futuro se puedan establecer más programas de conversión de deuda española con países de América Latina. Lo que podrían ser los canjes de "tercera generación" hacia los cuales apuntan las recomendaciones del punto 7.4.

Estos nuevos canjes se pueden plantear tanto con los países con los que ya existen operaciones de este tipo como con nuevos países.

De hecho, en las reuniones de las que emerge este Informe, gobiernos como el de Ecuador plantearon la posibilidad de que el programa se extendiera considerando nuevos montos de deuda. El hecho es que hay margen para ello ya que la mayoría de los países mantienen un volumen notable de deuda con España, suficiente como para abordar nuevas operaciones de deuda dentro de los límites fijados por el Club de París.

Más allá del acuerdo para los países HIPC, España podría plantearse avanzar también con nuevas operaciones de canje con países como Ecuador, con los que mantiene elevadas cantidades de deuda, contemplando no sólo la deuda AOD, proveniente de los créditos FAD sino también la deuda comercial. No olvidemos que el Club de París permite convertir hasta un 30 % de este tipo de deuda, más onerosa para los países debido a sus condiciones.

Otros países Iberoamericanos también han propuesto de una u otra manera entrar en negociaciones con España para iniciar operaciones de canje de deuda.

El interés que ha despertado el instrumento, el respaldo político con el que cuentan y el rodaje y la agilidad que el mismo tiene en el lado español, debe permitir el lanzamiento de nuevas operaciones que respondan a ese interés y que acompañen otras estrategias e instrumentos de cooperación que España pone a disposición de otros países Iberoamericanos.

7.2. Canjes multilaterales.

En numerosas ocasiones se ha planteado la importancia de aunar esfuerzos a través de operaciones conjuntas tanto del lado de los deudores como especialmente de los acreedores. Serían en este caso operaciones de conversión de la deuda de un país deudor que lideraría la operación, con más de un acreedor a través de un único Fondo Contravalor, una práctica que tendría ventajas evidentes ya que:

- Se multiplica el impacto de la operación al crecer los recursos disponibles para financiar programas desde un único Fondo Contravalor, programas que pueden ganar en dimensión y relevancia.
- Se limita la carga y la presión sobre la administración del país al establecer una única estructura de gobierno del programa en lugar de un órgano por cada canje.
- Se reducen los gastos de ejecución y la carga burocrática al unificar los procedimientos.
- Se aúnan las posibles condiciones que definan los acreedores, en un único marco de condicionalidades en el que difícilmente tendrán cabida intereses de los acreedores, como ligar las operaciones, distintos de los genuinos de la cooperación al desarrollo.
- Se afianzan aquellos esquemas de coordinación entre los donantes, que se estén promoviendo en el país a través de otros instrumentos de la cooperación, y se promueve el liderazgo del país receptor a la hora de integrar el programa de conversión en las estrategias de desarrollo nacionales.

Sin embargo, el hecho es que apenas se han producido operaciones de canje de deuda involucrando a más de un acreedor. El único caso citado con frecuencia es el de Polonia en el año 1992. Esto resulta aun más llamativo en años recientes, al ser la coordinación de donantes uno de los aspectos aceptados como práctica indispensable para elevar la eficacia de la ayuda. Cabe recordar además que hay países como Ecuador o Perú en los que están activas al mismo tiempo varias operaciones de canje, la mayoría con países miembros de la UE entre los cuales debe haber, incluso, una mayor coordinación.

Es habitual que un país acreedor que impulsa una operación de canje, o un conjunto de ellas en varios países, anime a otros acreedores a sumarse a su programa. Ocurre sin embargo, que lo hace cuando esta ya está planteada y con sus aspectos básicos definidos, cosa que desincentiva a otros acreedores a sumarse.

Creemos necesario que los acreedores que apuestan por este instrumento de conversión de deuda por desarrollo, se planteen en firme la opción de abordarlo, al menos en cada país, de manera conjunta. Para lo cual deberían darse las siguientes circunstancias.

- Un acuerdo en el sector o sectores a apoyar desde la operación conjunta, aunque éstos se definan de forma amplia al plantear la operación de canje.
- Un claro alineamiento con la estrategia nacional en el sector del que se trate. Cuánto más se acerque la operación de canje a las opciones "b" ó "c" indicadas en el punto 6.3., más factible será hacerlas de forma conjunta.
- Una buena coordinación entre los países acreedores que se impliquen en la operación, a través de otros instrumentos y en marcos más amplios de coordinación de donantes.
- Que no se impongan condiciones, como ligar los recursos del canje a empresas del país acreedor, que hagan imposible una operación conjunta.
- Que exista gran flexibilidad por parte de los países acreedores en relación con los procedimientos de ejecución, utilizando en lo posible los propios del país y poniendo el énfasis en las evaluaciones de impacto más que en las justificaciones intermedias.

Atendiendo a los mandatos de la Cumbre Iberoamericana la SEGIB seguirá tratando de impulsar operaciones multilaterales en las que al menos dos países acreedores participen en una misma operación.



7.3. Operaciones de canje con deuda de otros países Iberoamericanos.

El respaldo de la Cumbre Iberoamericana a operaciones de canje de deuda por educación se ha materializado solamente en los programas analizados en este Informe, todos ellos con deuda española. Ningún otro país Iberoamericano, en el papel de acreedor, ha lanzado operaciones de canje con parte de la deuda que tiene con otros países de la región.

A la hora de plantear esta opción partimos del hecho de que no existen informes u organizaciones que recojan datos actualizados sobre la deuda existente entre los países de América Latina. Los gobiernos, como suele ocurrir con la información financiera, son reacios a dar datos sobre su posición acreedora o deudora. Y las organizaciones sociales han dedicado pocos recursos a su análisis.

El monto de esta deuda es sin duda menor en comparación con aquella que tienen los países de América Latina con acreedores del Club de París y con las instituciones financieras internacionales, datos por cierto mejor estudiados. Sin embargo las profundas y crecientes relaciones financieras y comerciales entre los países de la región han originado una deuda notable, especialmente entre ciertos países. Cabe destacar las relaciones económicas dentro de los bloques regionales: Centroamérica, CAN y Mercosur, el peso como acreedores de las dos mayores economías de la región: Brasil y México, y el importante papel que está jugando Venezuela tanto a través de la venta subvencionada de petróleo como en operaciones financieras de compra de deuda de países como Argentina.

La consecuencia del servicio de esta deuda sobre países severamente endeudados, como los implicados en las operaciones de deuda española, es similar a la de cualquier otro tipo de deuda. Una presión significativa sobre presupuestos públicos de por sí insuficientes, dada la baja recaudación fiscal, para afrontar los desafíos de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

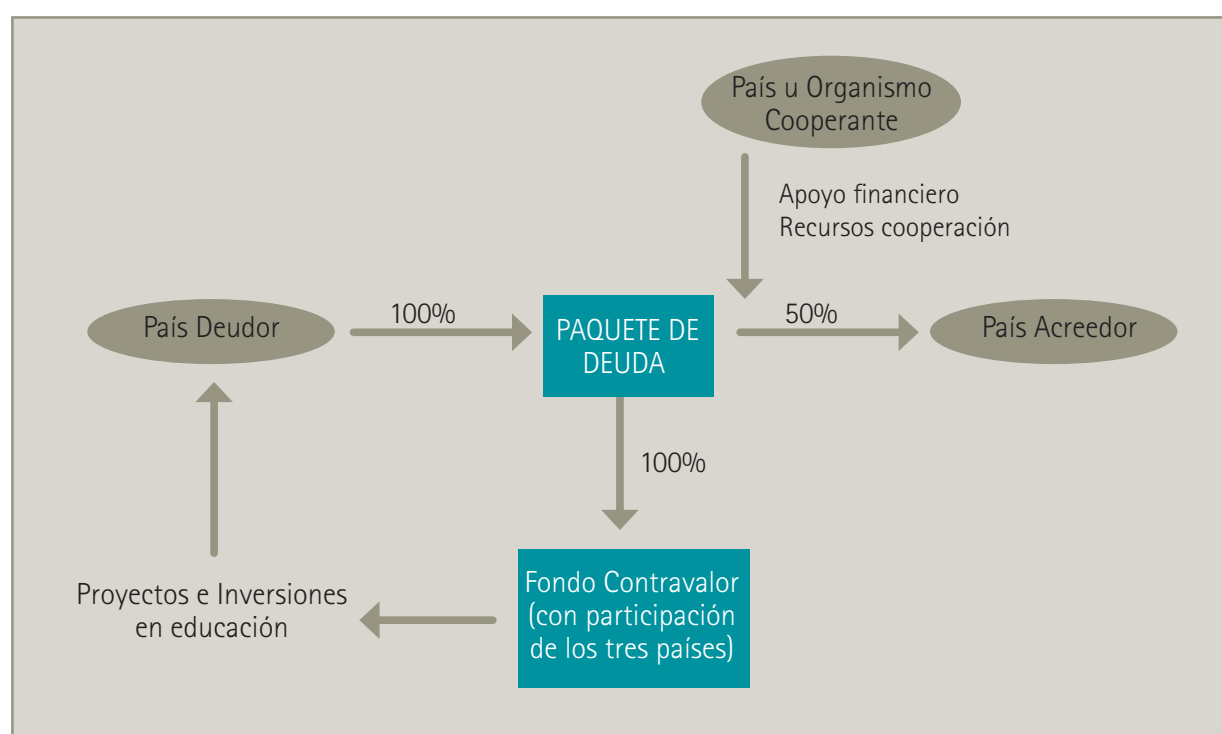
En estos casos sin embargo, el argumento esgrimido por los países en posición acreedora hace referencia igualmente a los serios retos que ellos mismos enfrentan. Algunos estados tanto de México como de Brasil, por ejemplo, tienen indicadores de pobreza similares a los de los países de menor desarrollo de la región. Dejar de cobrar el servicio de la deuda supondría para estos gobiernos una merma en sus ingresos y por lo tanto en su capacidad potencial de financiar políticas públicas y programas sociales.

Siendo éste un argumento válido, cabe recordar también las notables asimetrías que existen en la región. A pesar de que en todos los países haya carencias, la capacidad presupuestaria de los países grandes y de aquéllos con rentas más elevadas es sensiblemente mayor que la del resto. Por otro lado, las perspectivas de una mayor integración en la región deben incluir, como así lo reflejan numerosas declaraciones, esquemas de solidaridad entre los países de la región, dentro de los cuales tendrían cabida operaciones de condonación y canje de deuda.

Una opción posible, para suavizar el efecto de la conversión sobre el acreedor, sería plantar operaciones triangulares, con características de este tipo:

- A partir de un análisis de la deuda en la región se constata que un país Iberoamericano severamente endeudado debe 100 unidades a otro país de la región que tiene un grado de desarrollo mayor.
- Un tercer organismo o país, bien Iberoamericano, por ejemplo España, bien de fuera de la región, asume el pago de una parte de este paquete de deuda, en el entorno del 50 %, aportando los recursos desde su presupuesto de Cooperación al Desarrollo.
- El país acreedor recibe el 50 % del país cooperante y pone a disposición de la operación el 100 % de ese paquete de deuda con el país deudor.
- Los tres países deciden, como en toda operación de conversión, el porcentaje de esta deuda que se condona directamente y el que se convierte, a través de un Fondo Contravalor, en recursos para Educación o para el sector que se decida.
- Se implementa una estructura de gestión del FCV similar a la de otros programas, con participación de los 3 países y de organizaciones de la sociedad civil. O bien se inyectan directamente estos recursos en el presupuesto educativo del país receptor con un esquema de seguimiento similar a los de la ayuda sectorial.

Gráfico 6. Operaciones Triangulares



Una propuesta de este tipo tiene ventajas para todos los países implicados en la operación:

- El país acreedor recibe el pago de parte de su deuda, probablemente con anticipación y con una notable seguridad al provenir los recursos de presupuestos de cooperación de un país desarrollado. Al tiempo, impulsa un programa con un notable componente solidario con otro país de la región.
- Para el país deudor la operación tiene las ventajas habituales de una operación de conversión de deuda.
- Para el país cooperante la operación le permite doblar el alcance de los recursos de cooperación empleados en la operación, así como participar en una operación triangular, modalidad compleja aunque de notable interés en la cooperación internacional al desarrollo con países de renta media.

El programa puede complementarse con un componente de asistencia técnica, habitual en la cooperación triangular y sur-sur.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Una vez planteadas las oportunidades de nuevos canjes, en el Capítulo 7, se recogen en éste una serie de recomendaciones que emergen del análisis realizado para este Informe y que apuntan a cómo deberían ser las operaciones de canje de deuda para adecuarse a la Declaración de París y mejorar su calidad e impacto. Estas recomendaciones no se dirigen exclusivamente hacia España, por más que hayan sido las operaciones con deuda de este país aquellas estudiadas con más detalle en este proceso, sino a todos los países Iberoamericanos y de fuera de la región, involucrados ahora o en el futuro en operaciones de conversión de deuda en América Latina.

Cualquier operación de conversión de deuda por educación, o por desarrollo en general, debe adecuarse a la Declaración de París, marco que se ha tomado como referente para realizar este análisis. En el caso de España, las nuevas operaciones de canje o aquellas que se encuentran en sus fases iniciales, también deben cumplir con la reciente Ley de Deuda Externa.

Las siguientes recomendaciones van en esta dirección, a partir del análisis y la valoración realizada en este estudio, apuntando a lograr la mayor eficacia e impacto de los programas de canje, tanto en la educación como en la situación de endeudamiento de los países:

8.1. Nuevos canjes.

Como se ha indicado en este capítulo, hay margen para nuevas operaciones de canje de deuda, tanto con deuda española como con aquella de otros países acreedores de dentro y de fuera de la región. La positiva valoración de este instrumento anima a recomendar un uso más frecuente del mismo, considerando montos mayores de deuda en las operaciones de canje.

Tanto España como otros países desarrollados, pueden ampliar las operaciones existentes e impulsar otras nuevas:

- Alcanzando el 100 % de la deuda AOD no solo con países HIPC sino con otros severamente endeudados como Ecuador.
- Incorporando operaciones de canje por desarrollo a partir de deuda comercial, para la que el Club de París admite utilizar hasta un 30 % del stock.
- Impulsando operaciones de conversión de deuda con otros países Iberoamericanos.

Sería positivo también que otros países Iberoamericanos, en posición acreedora, se plantearan el impulso a operaciones de canje de deuda con otros países de la región. Para concretar estas operaciones sería conveniente plantear triangulaciones, en las que un país u organismo tercero, aporta una parte de los recursos necesarios para que al acreedor se le haga menos oneroso la realización del canje.

8.2. Tasas de conversión y calendario de pagos.

El país acreedor debería ser flexible a la hora de negociar con el deudor la tasa de conversión de la operación. Una tasa predeterminada no parece lo más adecuado.

Para países con severas restricciones presupuestarias, como sucede con los países HIPC aunque no sólo con ellos, una tasa de conversión reducida es lo razonable, menor incluso del 40 % de los canjes españoles hasta llegar al 25 % que aplican otros acreedores y que permite el Club de París, para incrementar así el alivio de la deuda que suponen estas operaciones.

En el caso de países no HIPC, igualmente la flexibilidad en la negociación es lo recomendable pudiendo pactar una tasa cien, como ocurre con los canjes españoles, si el país deudor decide que quiere demostrar su capacidad de pago y dedicar todos los recursos a programas financiados con el FCV. O bien aplicar una tasa de conversión menor si el país deudor así lo pide para aliviar con ello su situación presupuestaria.

En cuanto al calendario de pagos, de nuevo la recomendación es la flexibilidad, como sí ocurre en este caso en los canjes españoles. Un adelanto en los pagos permite financiar operaciones mayores en un periodo de tiempo más acotado pero se debe vigilar la tensión que se introduce en los presupuestos y el riesgo de limitar, aún más, la adicionalidad.

8.3. Multilateralidad.

Se debe avanzar hacia planteamientos multilaterales, al menos en el lado acreedor, juntando en una operación de canje la deuda de más de un país con un deudor de la región que lidere la operación conjunta.

Para ello es imprescindible que los acreedores estén abiertos a estas opciones desde el inicio del planteamiento de sus programas, en lugar de aspirar a que otros se sumen cuando las operaciones ya están diseñadas. El liderazgo del país en el que se aplican los recursos será, si cabe, más relevante en estos casos. Organismos como la UNESCO, la SEGIB o la OEI pueden promover procesos que ayuden a que estas operaciones sean factibles.

8.4. Desarrollo y educación.

Atendiendo a las sucesivas Declaraciones recientes de la Cumbre Iberoamericana, el sector prioritario para los canjes de deuda en nuestra región debería ser el educativo. Las necesidades evidentes en este campo, reflejadas en el Capítulo 4 de este Informe, reafirman la centralidad de esta opción. Ello no excluye que una parte de los recursos generados en las operaciones de canje se puedan destinar a otros sectores del desarrollo, como el medio ambiente, si el país receptor así lo considera.

En cualquier caso, todos los programas financiados deben tener una clara orientación a la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Dentro de la educación, el énfasis debería estar en aquellos sectores indicados como prioritarios por los Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres Iberoamericanas. La educación básica y la formación ocupacional son dos de ellos. Sin embargo la alfabetización y la educación inicial, sectores también priorizados por la Cumbre, especialmente el primero, deberían recibir una atención mayor de aquella que obtienen en los actuales programas de canje.

La financiación de infraestructuras y equipamiento debería combinarse con otros campos como la capacitación de maestros, el desarrollo de materiales didácticos o las campañas y programas de alfabetización.

8.5. Apropiación y asociación.

Se debe afianzar el liderazgo del país receptor en todos los casos y modalidades de canjes de deuda. El fomento de la asociación a través de una actitud de diálogo, flexibilidad y colaboración del país acreedor, fomentando así la asociación, tanto en los aspectos financieros como en los finalistas de los programas, es esencial para asegurar este liderazgo.



8.6. Alineación y adicionalidad de los canjes.

De cara a que los programas de canje alcancen el máximo de su potencial, es crucial que el país receptor tenga una estrategia o plan nacional de educación, estable en el tiempo, dialogado y pactado con las fuerzas políticas, las organizaciones sociales y los agentes educativos, con objetivos e indicadores que permitan su adecuado seguimiento.

Los programas de canje deben reforzar en todos los casos las estrategias nacionales, en educación o en el sector considerado, integrándose en las mismas desde el inicio de las negociaciones del programa.

Los recursos generados por el canje de deuda deberían usarse bien en la modalidad de ayuda sectorial al presupuesto educativo, con los mecanismos de control y seguimiento propios de este tipo de ayuda, bien financiando directamente desde el FCV programas que se inserten en la estrategia educativa del país. Recurrir a la financiación de múltiples proyectos aislados, realizados por diversas instituciones públicas y privadas, con un alineamiento débil con la estrategia nacional, debería ser el último recurso a emplear, sólo en los casos en los que esta estrategia sea inexistente o extremadamente débil y difusa.

Una integración completa en la estrategia educativa nacional debe facilitar, aunque no asegure, la sostenibilidad de la actuación una vez utilizados los recursos del canje.

Por último, para asegurar la adicionalidad de los recursos es necesario que el país receptor tenga sistemas transparentes de seguimiento y monitoreo de los presupuestos nacionales, de forma que se pueda asegurar que los recursos generados por el canje son extraordinarios en relación con el presupuesto anual en educación.



8.7. Estructuras de gobierno y procesos de decisión.

Una adecuada orientación y ejecución de los programas de canje, tanto en sus aspectos financieros como de cooperación al desarrollo, exige que en la génesis y primeras decisiones de los mismos estén presentes otros actores además de los respectivos ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas.

Tanto la agencia de cooperación del acreedor, la AECI en el caso español, como su equivalente en el país receptor y el Ministerio de Educación de este país, deben participar de las primeras negociaciones, cruciales para orientar el canje, aportando cada uno de ellos sus conocimientos en la materia correspondiente y asegurando la coordinación con planes y estructuras de cooperación y educación.

Una opción podría ser abrir el Comité Binacional a estos actores, limitando a un miembro la presencia por cada Ministerio de Economía. Otra posibilidad, utilizada para la gestión de FCVs en otros programas de canje de deuda, es fusionar el Comité Binacional y el Comité Técnico en una única estructura de gobierno con funciones tanto de análisis como de decisión. Con ello se lograría también simplificar los procesos y acortar los tiempos.

8.8. Alineación con los procesos administrativos nacionales.

En el Capítulo 5 se indican algunas ventajas e inconvenientes de optar por una entidad tercera como gestor administrativo o bien de canalizar la gestión a través de las estructuras propias del gobierno del país en el que se aplican los recursos.

Se debe realizar un análisis en cada caso. Sin embargo, y a pesar de los buenos resultados de la gestión realizada por la CAF en el canje con Ecuador, creemos que la primera opción a considerar es la de utilizar las estructuras propias del gobierno, reforzándolas con personas, sistemas y procesos, en caso de que sea necesario. Sólo en los casos en los que haya una petición expresa del gobierno receptor y/o una constatación por ambas partes de la debilidad de estas estructuras, que impediría la correcta gestión del FCV, se podría optar por una entidad tercera para gestionar y administrar los recursos.

8.9. Armonización.

Los programas de canje de deuda deben armonizarse desde su inicio con:

- Los planes país generales de la Cooperación al Desarrollo del país acreedor en el país donde se apliquen los recursos. Para lograr esta integración de los diversos instrumentos de la cooperación de un país en un solo plan, es esencial la ya mencionada participación de la agencia de cooperación, en las fases iniciales de planteo y orientación del canje y en su estructura de decisión.
- Otros donantes, a través de las estructuras de coordinación de la cooperación que existan en el país del que se trate (Mesas de Donantes, coordinación alrededor de estrategias nacionales sectoriales, ERPs, etc.).
- La Cumbre Iberoamericana. A través de la apuesta por la educación y concretamente por la alfabetización así como de la inclusión de los enfoques de género y etnia, respaldados por la Cumbre y poco incorporados por ahora en los canjes en ejecución.

8.10. Ayuda desligada.

Los programas de canje de deuda deben estar completamente desligados de la compra de bienes y servicios o de la contratación de empresas u ONG del país acreedor.

Esta desvinculación de los recursos, coherente con la Declaración de París y con la Ley de Deuda, en el caso español, evitará las distorsiones generadas, los riesgos de sobrecostos y permitirá que se financien cualquier tipo de programas, los más convenientes según la estrategia educativa nacional, sin necesidad de que se primen por fuerza aquellos de construcción y equipamiento, de presupuesto elevado.

8.11. Participación de la sociedad civil.

En relación con la presencia y participación de las organizaciones de la sociedad civil en las estructuras de los programas de canje de deuda, se recomienda que:

- Se asegure siempre la participación de las organizaciones sociales en las estructuras de los canjes, al menos en el nivel de los Comités Técnicos. Esto es especialmente válido para las organizaciones sociales de los países en los que se aplican los recursos y cuya participación no debería ser discrecional sino sistemática.
- Se asegure la presencia de organizaciones sociales genuinas, representativas e independientes de los poderes e instituciones del estado.
- Se contemple la posibilidad de que las organizaciones sociales participen en la estructura de decisión, bien en el Comité Binacional, bien en los casos en que se opte por una única instancia que aúne las funciones de los Comités Binacional y Técnico. Esta es ya una práctica seguida en otros programas de canje de deuda.
- Se clarifiquen desde el inicio las funciones y el trabajo que se espera desarrollen las organizaciones sociales, que debería contemplar en cualquier caso las labores de veeduría y conexión con el tejido social en el sector educativo del país.
- Se pauten y sistematicen los procesos de selección de las organizaciones sociales asegurando la transparencia, promoviendo la consulta a las propias organizaciones y primando la presencia de coordinadoras y plataformas amplias y representativas del sector educativo –país receptor– y de cooperación –país donante.
- Se mantenga el criterio de que las organizaciones sociales que participen en las estructuras de los canjes, no puedan optar a la ejecución de los programas que se financien con recursos de los mismos.
- Se asegure que las organizaciones sociales disponen de toda la información necesaria y a tiempo para poder realizar adecuadamente sus funciones en los Comités.
- Por su parte las organizaciones sociales deben asegurar una participación activa y sustantiva en los procesos de los canjes de deuda y asumir que una parte de su función tiene que ver con el rendimiento de cuentas a otras organizaciones sociales interesadas en la evolución de estas operaciones de conversión.

8.12. Transparencia y rendición de cuentas.

En este campo consideramos necesario que se mejore la transparencia, asegurando el acceso a la información sobre los canjes a todo actor interesado en los mismos. Para ello es necesario que:

- Se amplíe y sistematice la información disponible sobre los canjes de deuda en las páginas Internet de los Ministerios implicados en los mismos. Especialmente aquella referida a los programas aprobados para su ejecución con cargo a los recursos de cada FCV.
- Se mantenga un riguroso control administrativo y financiero sobre los recursos del FCV incluyendo auditorías e informes financieros anuales.
- Se asegure la realización de evaluaciones externas de impacto de los canjes de deuda, tanto de cada uno de

los programas educativos financiados como de la operación en su conjunto, al finalizar la misma. Para ello es necesario que cada programa financiado se formule de forma adecuada, incluyendo objetivos e indicadores que permitan la evaluación.

9. BIBLIOGRAFÍA.

-
- **Berensmann, Kathrin (2007)**, *Debt Swaps: an Appropriate Instrument for Development Policy? The example of German Debt Swaps*, Bonn, German Development Institute.

 - **Campaña Mundial de Educación en España (2006)**, *Luces y sombras: un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Madrid.

 - **Croce, Alberto (2007)**, *Mecanismos de Conversión de Deuda por Educación. Una Mirada desde Organizaciones Sociales*, Buenos Aires, Fundación SES y Latindadd.

 - **Mealla, Eloy Patricio (2007)**, *Mecanismos de Conversión de Deuda por Educación. Introducción para Organizaciones Sociales*, Buenos Aires, Fundación SES.

 - **MINED (Ministerio de Educación Gobierno de El Salvador) (2007)**, *Plan Nacional de Educación 2021. Fondo de Canje de Deuda por Educación, Gobierno de España – Gobierno de El Salvador*, San Salvador.

 - **OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (2005)**, *Las iniciativas de Canje de Deuda y los retos educativos en Iberoamérica*, Madrid.

 - **Ortiz Roca, Humberto, Rodolfo Bejarano, Luís Moreno y Humberto Ortiz Ruiz (2006)**, *Informe: Seguimiento de los Fondos de Contravalor de conversión de Deuda Externa Pública en inversión social en el Perú*, Red Jubileo Perú.

 - **Serrani, Esteban y Alberto Croce (2007)**, *Relevamiento de Casos de Conversión de Deuda*, Buenos Aires, Fundación SES.

 - **Ugarteche, Oscar (2006)**, *Experiencias de Canje de Deuda. Lecciones para el ámbito de la educación*, Madrid, Fundación Carolina – CeALCI.

 - **UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2007)**, *Grupo de trabajo para el Canje de Deuda por Educación. Informe Preliminar para el Director General de la UNESCO*, Buenos Aires.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana