

Desarrollo, Educación y Financiamiento.

Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación

Diego Filmus - Esteban Serrani



Desarrollo, Educación y Financiamiento.

Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación.

Fundación SES

www.funds.es.org.ar
Avda. de Mayo 1156 Piso 2 (C1085ABO)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina.
Tel/fax (54 11) 4381 4225 / 4381 3842
info@funds.es.org.ar

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

www.oei.org.ar
Paraguay, 1510 (C1061ABD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina.
Tels.: (5411) 4813 0033 / 34
Fax: (5411) 4811 9642
oeiba@oei.org.ar

Serrani, Esteban

Desarrollo, educación y financiamiento : análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación / Esteban Serrani y Diego Filmus. - 1a ed. - Buenos Aires : Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2009.

104 p. ; 27x19 cm.

ISBN 978-987-20266-8-4

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. I. Filmus, Diego II. Título
CDD 379

Organizaciones financiadoras



THE SASAKAWA PEACE FOUNDATION

Sasakawa Peace Foundation
<http://www.spf.org/e/>



OEI

OEI

<http://www.oei.org.ar/>



Ministerio de
Educación
Presidencia de la Nación

Ministerio de Educación de Argentina
<http://www.me.gov.ar/>



UNESCO

<http://www.unesco.org/es/>

Primera edición, 2009

Diagramación y diseño: Jorge Kurt Dreyssig | kurt@thefuerza.com.ar

Traducción: Diego Filmus y Michael McGovern.

Diego Filmus¹ y Esteban Serrani²

Marzo de 2009

1. Politólogo, especialización en Relaciones Internacionales. Master of Arts, Political Science, York University, Canada. Bachelor of Arts, Wilfrid Laurier University, Canada. Consultor de la Oficina Regional en Buenos Aires de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)
Contacto: diegofilmus@gmail.com

2. Sociólogo. Doctorando de la Universidad de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Contacto: estebanserrani@yahoo.com.ar

PRESENTACIÓN	9
--------------	---

RESUMEN EJECUTIVO	12
-------------------	----

INTRODUCCIÓN	14
--------------	----

LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO	17
------------------------------	----

A

i) Argumentos para invertir en la educación	18
ii) El consenso internacional acerca de la educación	19
iii) Estado de la educación: panorama general	21
iv) Situación financiera del sector educativo	23

COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA DEUDA	27
--------------------------------------	----

B

i) Cooperación al desarrollo	28
ii) Proceso de la deuda externa: orígenes y el problema de la legitimidad	32
iii) Impacto de la deuda y los acreedores	34
iv) Soluciones para aliviar la deuda	37

EL CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN	41
---------------------------------	----

C

i) Clasificaciones y definiciones	42
ii) Origen, apoyo y consenso de la iniciativa	43
iii) Procedimientos y mecanismos	45
iv) Lineamientos para canjes	47

RESULTADOS DE LAS EXPERIENCIAS DE CANJE DE DEUDA 50

D

- i) Canjes de deuda pública por inversión social 52
- ii) Descripción de los canjes de deuda pública en Iberoamérica 63
- iii) España y su participación en Iberoamérica 67
- iv) Canjes multilaterales 68
- v) Otras iniciativas de reducción de deuda pública 70

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA Y CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN 76

E

- i) Análisis económico-político del presupuesto 78
- ii) Financiamiento y servicio de la deuda pública 81
- iii) Estructura general presupuestaria. 82
- iv) Presupuesto nacional educativo e impacto de una posible operación de canje de deuda por educación 84

F

RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS A FUTURO 95

G

BIBLIOGRAFÍA 98

PRESENTACIÓN

Me complace presentar el informe *“Desarrollo, Educación y Financiamiento: Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extra-presupuestario de la educación”* realizado por la Organización de Estados Iberoamericanos y la Fundación SES. La iniciativa de canje de deuda externa por educación ha sido planteada en diversos foros internacionales y particularmente respaldada por la UNESCO, por varios organismos multilaterales, gobiernos acreedores y deudores, y redes de la sociedad civil.

La necesidad de desarrollar mecanismos que permitan avanzar con este tipo de canje se sustenta principalmente en que la creciente deuda externa de los países en vías de desarrollo se transformó en un verdadero obstáculo para elevar la inversión en educación de manera tal que permita cumplir con los objetivos del milenio en esta materia. Cabe destacar que, como lo plantea el documento que estamos presentando, desde el surgimiento de la iniciativa numerosos países han podido llevarla adelante y ello significó un serio impulso al crecimiento educativo. Sin embargo, la coyuntura internacional exige que se promuevan nuevas acciones en esta dirección.

Dentro del contexto de la actual crisis financiera mundial, este informe refuerza la solicitud para que la UNESCO encabece un movimiento mundial con el objetivo de evitar que los recursos que se dedicarán a paliar esta crisis dejen sin fondos a los programas dedicados a la ayuda, al desarrollo y a la escolarización y alfabetización de los sectores más humildes y marginados del orden mundial.

Aun en el contexto de crecimiento y bonanza en las finanzas internacionales de los últimos años, la humanidad estaba atrasada en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015. Como todos sabemos, ya se evalúa que algunos de ellos, referidos al hambre, la escolaridad y la pobreza, no están en condiciones de ser alcanzados.

Por otra parte, la actual crisis afecta principalmente los precios de las materias primas, principal fuente de ingresos para muchos de los países más pobres del mundo y al mismo tiempo sus posibilidades de acceso al crédito para el desarrollo. Es por ello que el riesgo de no avanzar e incluso de retroceder en los Objetivos del Milenio es una amenaza cierta.

La crisis mundial y en particular las enormes inversiones financieras realizadas para contenerla ponen en evidencia que la solución de los más graves problemas de hambre y educación depende más de decisiones políticas que de la existencia de recursos materiales. Estamos seguros de que si los países desarrollados hubieran realizado inversiones similares para ayudar a escolarizar a niños, jóvenes y adultos hoy excluidos de la educación, la humanidad estaría hoy en mejores condiciones para cumplir con los objetivos propuestos en el programa Educación Para Todos.

Es un momento clave para concretar los compromisos acordados entre los países más desarrollados y los más pobres. Este informe hace hincapié en la necesidad de redoblar la voluntad política para profundizar iniciativas innovadoras que buscan aliviar los obstáculos presupuestarios, como es el canje de deuda por educación.

A su vez, el presente informe confirma la necesidad de enfocar esta iniciativa en los sectores más desfavorecidos, con el objetivo de alcanzar las metas de Educación Para Todos y los Objetivos del Milenio. También es primordial negociar la máxima cantidad de fondos posibles a ser invertidos y al mismo tiempo cancelar el mayor monto de deuda canjeable. Este informe apunta al liderazgo de la UNESCO para lograr todavía mayores inversiones en educación a través de acuerdos multilaterales, juntando a varios acreedores y si es posible, coordinando los recursos en un solo fondo.

La UNESCO ha representado históricamente la voz de quienes enfatizan en los más preciados valores morales y éticos de la humanidad. Hoy, frente a esta crisis sin precedentes, es dramáticamente imprescindible que haga escuchar su reclamo a favor de priorizar las necesidades culturales y educativas de nuestros pueblos.

Senador Daniel Filmus

Presidente del Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación de UNESCO.

Para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un placer presentar esta publicación junto a la Fundación SES y la UNESCO. Estas páginas reflejan varios años de trabajo en la promoción del canje de deuda por educación a fin de lograr una educación de calidad para todos.

Hace siete años los gobiernos de Iberoamérica iniciaron la propuesta de crear un marco regional que apoye operaciones bilaterales. En reiteradas ocasiones, las cumbres y conferencias iberoamericanas han promulgado al canje de deuda como una herramienta innovadora para generar nuevos recursos para la educación.

Para profundizar esta institucionalidad multilateral, la OEI, junto a otros organismos internacionales, gobiernos y redes de la sociedad civil, viene trabajando en tres procesos: 1. Analizar los perfiles de la deuda y definir posibles estrategias de negociación. 2. Concretar mecanismos de coordinación, supervisión y control estratégico de las ejecuciones desde lo multilateral. 3. Crear sistemas de evaluación y de publicación de los resultados logrados, dentro de un esquema multilateral de rendición de cuentas.

Este informe consolida la investigación y el análisis de las lecciones aprendidas de estos procesos. El constante apoyo y seguimiento regional ha contribuido a la creación del Grupo de Trabajo para el canje de deuda por educación a nivel mundial, bajo el marco de la UNESCO.

Si bien hemos presenciado varios acuerdos regionales importantes, queda mucho por hacer. En el contexto de la crisis actual, se han acentuado dos realidades crudas e históricas que exigen esfuerzos mayores: Iberoamérica sigue siendo la región más desigual y la más endeudada del mundo.

Tal como propone este informe, es imprescindible seguir encarando estos obstáculos de manera integral, continuar sumando fuerzas a todos los niveles políticos y sociales, y unir la experiencia iberoamericana a las de otras regiones del mundo.

Prof. Dario Pulfer

Director Ejecutivo – Oficina Regional de la OEI en Buenos Aires

Tengo la gran satisfacción de presentar esta publicación conjunta entre la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, las Ciencias y la Cultura (OEI) y la Fundación SES sobre una temática en la que venimos trabajando con mucho compromiso en los últimos años.

Las páginas que hoy nos ofrecen Diego Filmus y Esteban Serrani resumen de excelente manera los conocimientos y aprendizajes que hemos construido a lo largo de estos años agregándole muy importantes elementos de su propio desarrollo y reflexión, lo que dan a esta publicación un significativo valor adicional.

Estamos convencidos de la importancia y la urgencia de continuar trabajando la cuestión del desendeudamiento, en una mano, y del aumento de los presupuestos educativos, en la otra. Como cualquier instrumento, el canje de deuda por inversión en educación, tiene potentes posibilidades y también limitaciones. Sin embargo, creemos que la urgencia de ocuparse de ambas cuestiones hace que este libro aporte elementos primordiales para trabajar estas temáticas cruciales y actuales, en el marco de la actual crisis internacional que repercute fuertemente en cada uno de los países del mundo.

Por otra parte, el trabajo conjunto ha sido la regla que nos ha marcado la dirección en este proceso. Por ello, es una doble alegría poner en sus manos este material.

Quiero agradecer a la Sasakawa Peace Foundation su apoyo para que Fundación SES pudiera dedicarse a esta tarea de investigación, reflexión y acción pública en los últimos tres años. Agradecer, en particular a Takashiro Nanri y a Fumiko Okamoto, oficiales de proyecto de dicha fundación, su acompañamiento a la vez profesional y cercano, que tuvieron para con esta iniciativa a lo largo de los meses en los que se desarrolló.

Esperamos que esta publicación contribuya a profundizar y mejorar en el futuro la calidad de las operatorias de canje de deuda por educación en todos los países en los que este mecanismo se está poniendo en práctica o se comenzará a implementar en el futuro.

Prof. Alberto César Croce
Director Ejecutivo - Fundación SES

RESUMEN EJECUTIVO

Los países en desarrollo están atrapados en un círculo vicioso. Los problemas del bajo presupuesto en educación y del sobre-endeudamiento se refuerzan mutuamente. Con el objeto de cumplir con sus enormes servicios de deuda, los gobiernos se ven obligados a destinar una porción importante de sus recursos a los acreedores, situación que de otra manera, podrían asignarse para lograr las metas de Educación Para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El obstáculo de encarar las necesidades educativas frente a las limitaciones presupuestarias requiere profundizar la asociación que se formó entre los países desarrollados y los países en desarrollo en la Declaración del Milenio. Dicha asociación reconoce la prestación de ayuda oficial al desarrollo y el alivio de la deuda como dos pilares fundamentales para lograr las metas de Educación Para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El canje de deuda por educación es una propuesta de cancelar una porción de la deuda externa de un país en desarrollo a cambio de destinar fondos para la educación. Aunque esta iniciativa no ofrece la panacea para los problemas de la educación y de la deuda, sí brinda una fuente innovadora y vital de fondos para la educación, provee un cierto alivio de la deuda, y sirve como un instrumento valioso de ayuda oficial al desarrollo. En este sentido, no debe ser visto como un argumento válido para el tratamiento de una política estructural de las deudas de los países altamente endeudados, ya que no resuelve la dependencia ni el condicionamiento al desarrollo derivados del sistemático e irracional endeudamiento público y también privado.

Durante más de 3 años, Fundación SES y la OEI han realizado un relevamiento de experiencias de conversión de deuda por inversión social que incluyen 128 de las mismas, en los cuales se han condonado 6.137,4 millones de dólares, convirtiéndose en fondos de contravalor para financiar programas sociales la suma de 3.329,1 millones de dólares. Se destaca el liderazgo de los países de Iberoamérica en la implementación de esta herramienta, y sobre todo la participación de España, que ha desarrollado un total de 19 experiencias, identificándose 7 por educación por un monto final de 206.1 millones de dólares invertidos.

En términos de los casos analizados, los fondos multilaterales son un tema a considerar en el futuro. Resulta evidente que la posibilidad de acceder a un solo fondo con recursos de varios acreedores serviría no sólo para agilizar los mecanismos de implementación de las políticas sociales reduciendo los costos (administrativos y financieros) sino también, para ampliar la escala de intervención, el impacto merced a una política más coordinada y la ampliación de los fondos como así también de los tiempos de implementación.

A nivel nacional, cuando se analiza un caso hipotético, el presupuesto nacional del Ministerio de Educación de Argentina, se vislumbra el real impacto que tendría una experiencia de canje de deuda con España por 60 millones de euros en las políticas educativas, ya que en muchos casos, estos fondos duplican las partidas presupuestarias en rubros sensibles como los de calidad educativa e infraestructura escolar, considerando que se desarrollarán sin condicionalidad alguna ni favoreciendo la ayuda ligada para la empresas del países que condona deuda.

Para potenciar el impacto presupuestario en educación de los mecanismos de canje de deuda, es necesario avanzar en la constitución de fondos multilaterales. La experiencia del *EcoFund de Polonia* y el *Debt2Health* del Fondo Mundial, demuestran que es posible y deseable coordinar las acciones de acreedores a la hora de negociar canjes de deuda por inversión social. En esta dirección, la UNESCO podría liderar una experiencia semejante bajo los lineamientos consensuados por el Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación que coordinó, iniciativa que podría denominarse **Debt4Education**.

Pero en última instancia, para romper el círculo vicioso de la deuda que genera estrangulamientos presupuestarios y dependencia económica, es menester avanzar en las auditorías integrales de la deuda, evaluando los impactos no sólo financieros, sino también económicos, sociales y medioambientales, determinando que tramos son legítimos, y cuales no.

Nuestras sociedades solo podrán construir un futuro distinto basado en el conocimiento de la verdad de su historia. En última instancia, el único horizonte posible por el cual trabajar es el de mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos desarticulando los estrategias que reproducen las escandalosas desigualdades sociales que padecemos. En esa dirección, reflexiona este documento.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este Informe es analizar el canje de deuda por educación como un mecanismo de financiamiento extra-presupuestario dentro de tres contextos: a nivel mundial, regional y nacional.

En primer lugar, la preparación de este informe sobre el canje de deuda por educación responde al mandato de la 34ª Conferencia General de la UNESCO, donde se estableció la Resolución 14 que solicita al Director General de *a) continuar con el Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación* de participación abierta, para que se ocupe del seguimiento de iniciativas de canje de deuda por educación, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos; *b) liderar* el debate de las iniciativas de canje de deuda externa por educación, promoviendo encuentros inter agenciales sobre financiamiento alternativo de la educación, y contribuyendo a las experiencias de canje de deuda en curso; *c) presentar* un informe de los resultados a la 35ª Conferencia General.³

En segundo lugar, este informe responde a los pronunciamientos de las cumbres y conferencias iberoamericanas que desde el 2002 han encargado a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) de evaluar la viabilidad del canje de deuda por educación, armar un plan de acción, e informar sobre los avances.

Finalmente, este informe responde a la necesidad de proveer a los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil una clara idea de los beneficios y limitaciones del canje de deuda por educación, como también difundir los lineamientos que se han consensuado y los marcos normativos establecidos.

Por lo tanto, este documento homologa las conclusiones de varios informes claves:

- ⊙ Informe para el Director General de la UNESCO, Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación UNESCO, elaborado tras la segunda reunión del Grupo, Buenos Aires, Argentina, agosto 2007.
- ⊙ *Documento de Trabajo: ¿Qué es el canje de deuda por educación?*, Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación UNESCO, presentado por la OEI y debatido durante la primera reunión del Grupo en París, Francia, noviembre 2006.
- ⊙ *Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana, julio 2007.
- ⊙ *Mecanismos de Canje de Deuda por Educación: Introducción para Organizaciones Sociales*, Fundación SES, marzo 2007.
- ⊙ *Luces y Sombras: un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Madrid, España. Campaña Mundial de Educación en España, 2006.

Asimismo, por primera vez se presenta un relevamiento general de las experiencias de canje de deuda pública por proyectos con inversión social, organizadas en 4 grandes ejes: educación, desarrollo, infraestructura y naturaleza. Este trabajo es el resultado del esfuerzo conjunto de Fundación SES y la OEI, quienes entre los años 2006-2008, han relevado 128 experiencias.

La información que a continuación se presentará es el producto de la búsqueda y análisis de diversas fuentes de información secundaria, como ser: informes de organismos públicos y ministerios estatales; instituciones financieras internacionales involucradas en este tipo de experiencias; diarios nacionales y locales de muchos de los países que han desarrollado experiencias; revistas especializadas en la temática; informaciones de diversas organizaciones de la

3. Resolución 14 *Canjes de deuda por educación*, la 34ª Conferencia General, UNESCO, París, noviembre 2007, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001560/156046s.pdf>

sociedad civil así como diferentes entrevistas que se han realizado a actores claves en diferentes instancias, sea en la implementación de proyectos con fondos de los canjes tanto así como quienes han participado de las reuniones internacionales de monitoreo y evaluación de algunas iniciativas.

De esta manera en el capítulo A *“La educación y el desarrollo”* se presentan los argumentos que destacan los beneficios de invertir en educación, seguido por los compromisos internacionales que reconocen la centralidad de la educación para el desarrollo de los países y pueblos más desfavorecidos. Luego se resalta la importancia de alcanzar las metas de Educación Para Todos establecidas en el 2000, y se analizan los progresos y lo que aun hace falta por hacer para lograr estos objetivos de aquí a 2015. Finalmente, se examinan los niveles de financiamiento educativo, la necesidad de aumentar los recursos sustanciales y de largo plazo, como también promover el alivio de obstáculos presupuestarios

En el capítulo B *“Cooperación al desarrollo y la deuda”* se presentan los compromisos internacionales vinculados a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), y se analizan los avances hacia la meta de los países desarrollados de proporcionar el 0,7% de su ingreso nacional como AOD. A continuación, se realiza un breve recorrido de las causas de la crisis de la deuda, y se propone una perspectiva para analizar la problemática de la legitimidad de la deuda. Tras contrastar la carga de la deuda con el gasto en educación, se evalúan los intentos fallidos de los gobiernos para solucionar la crisis de la deuda en las últimas dos décadas.

En el capítulo C *“El canje de deuda por educación”* se presenta el mecanismo a través de una definición, clasificación y un recorrido de sus orígenes. Se destaca el creciente apoyo de la iniciativa al nivel mundial, en particular en Iberoamérica. Luego, se demuestra la naturaleza innovadora del mecanismo reflejado en sus modelos dinámicos y participativos. Finalmente, se presentan varios principios y lineamientos que se han consensuado para aprovechar este mecanismo.

Así en el capítulo D *“Resultado de las experiencias de canje de deuda”*, se realiza un análisis pormenorizado de las 128 experiencias de canje de deuda, mostrando cuales han sido las principales tendencias y especificidades de este proceso que se desarrolló por 20 años (1998-2008), con especial énfasis en las de Iberoamérica. Se presenta además una breve reseña de otras iniciativas de reducción de deuda, como ser la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), la Iniciativa de Reducción de Deuda Multilateral (IRDM), la condonación de deuda del BID, y la cancelación unilateral de deuda por parte del Gobierno de Noruega.

En el capítulo E *“Estructura presupuestaria y canje de deuda por educación”*, se plasma un exhaustivo análisis del presupuesto nacional y la evolución de las principales variables económicas durante los últimos 5 años, para de esta manera, describir y comprender el presupuesto del Ministerio de Educación Argentino en 2008, mostrando cual sería el impacto que tendría la formación de un fondo de contravalor producto de un canje de deuda de 60 millones de euros con el Gobierno de España.

En el último capítulo, el F *“Recomendaciones y perspectiva a futuro”*, se analiza la necesidad de avanzar en la constitución de fondos multilaterales, y se propone desarrollar uno para educación que se podría denominar **Debt4Education**. Al mismo tiempo, se propone avanzar en las auditorías integrales de las deudas nacionales para determinar que tramos de la misma es legítima o ilegítima, como un medio para cortar el círculo vicioso de la deuda y construir un nuevo núcleo de desarrollo que aspire a una mejor distribución de la riqueza atacando las estructuras que reproducen las desigualdades sociales de nuestras sociedades.

A

LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

Los países en desarrollo están atrapados en un círculo vicioso. Los problemas del bajo presupuesto en educación y del sobreendeudamiento se refuerzan mutuamente. Con el objeto de cumplir con sus enormes obligaciones de deuda, los gobiernos se ven obligados a destinar una porción importante de sus recursos a sus acreedores, que de otra manera podrían asignarse para lograr las metas de Educación Para Todos (EPT) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El financiamiento de la educación es tal vez la inversión más igualitaria y eficaz que puede hacer un gobierno. Los beneficios de invertir en la educación están respaldados por argumentos éticos, económicos, sociales y políticos.

i) Argumentos para invertir en la educación

Desde una *perspectiva ética*, la educación es un derecho fundamental. Según la *Declaración Universal de Derechos Humanos*: "Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. (...). La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales."⁴

Desde una *perspectiva económica*,⁵ la inversión en la educación contribuye a generar más empleo, mejores sueldos, más productividad y mayor crecimiento económico para la sociedad. La educación favorece el crecimiento de la riqueza tanto como su distribución, ya que crea las condiciones necesarias para desarrollar nuevas fuentes de ingresos. Cuanto más equitativo sea el acceso a la educación, más equitativa será la distribución del ingreso.

Desde una *perspectiva social*, la educación contribuye a una extensa variedad de propósitos, desde mejorar los indicadores de salud a incluir sectores vulnerables, como son los ciudadanos más pobres y los pueblos originarios. La evidencia empírica demuestra que el acceso universal a la educación contribuye a reducir barreras sociales – como la discriminación de género, clase, raza, religión y cultura – así como minimizar las desigualdades económicas. La educación también sirve para salvar vidas, facilitando la prevención de enfermedades a través de su temprana detección, permitiendo darles un tratamiento básico. La educación también permite mejorar los hábitos alimenticios, generar conciencia sobre la importancia de ingerir una dieta balanceada y que cada año cursado por la futura madre reduce un 8% la probabilidad de que sus hijos mueran antes de alcanzar la madurez.⁶

Desde una *perspectiva política*, la inversión en educación significa una base más sólida para la democracia. Una sociedad educada está mejor capacitada para poder decidir sobre su futuro, su gobierno y las decisiones que se adopten. Una sociedad formada estará más apta para exigir a su gobierno que rinda cuentas y asegure la transparencia de su gestión. La historia demuestra que la oposición más firme a las dictaduras se desarrolla en sociedades con mayor acceso a la educación y la cultura.

Son contundentes los argumentos que priorizan la inversión educativa. Como se verá en la siguiente sección, estos beneficios son cada vez más reconocidos en foros globales y regionales.

4. Declaración Universal de los Derechos humanos, Artículo 26, <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

5. Los argumentos económicos, sociales y políticos de esta sección se basan en: *Deuda Externa por Educación*, OEI/Fundación Economistas Sin Fronteras, 2005, <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>, p. 8 , 17-19.

6. *Ibid*, p. 17.

Hace dos décadas que se viene consolidando un consenso global que reconoce la centralidad de la educación para el desarrollo de los países y pueblos más desfavorecidos. Este consenso se refleja en numerosos acuerdos y compromisos globales, regionales y nacionales.

ii) El consenso internacional acerca de la educación

En varios foros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se ha subrayado la importancia de la educación para el desarrollo:

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (EPT), Jomtien, Tailandia, 1990⁷

- ⊙ Delegados de 155 países reconocieron unánimemente el rol de la educación como pilar en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Los participantes se comprometieron a universalizar la educación primaria y reducir masivamente el analfabetismo.

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 1995⁸

- ⊙ Jefes de Estados de 117 países revisaron los objetivos establecidos en Jomtien y señalaron que eran inalcanzables en los plazos previstos. Reconocieron que se necesitarían por lo menos 15 años más para garantizar el acceso universal a la educación primaria.

Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 2000⁹

- ⊙ Unos 1100 participantes de 164 países revisaron los objetivos de la Educación Para Todos, y advirtieron que las metas cuantitativas debían complementarse con los aspectos cualitativos de la educación. El foro se comprometió a alcanzar una educación básica de calidad para todos antes del 2015, y fijó 6 objetivos (ver cuadro).

Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (ODM), Nueva York, EEUU, 2000¹⁰

- ⊙ Los 191 Estados miembros se comprometieron a promover una noción extensa del desarrollo que considera a la educación como uno de sus núcleos prioritarios. El texto de la declaración señala: *La educación es el desarrollo. Ella crea opciones y*

Objetivos de la EPT

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria.
4. Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

7. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990 www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/world_conference_jomtien.shtml

8. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 1995 <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/index.html>

9. Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 2000 www.unesco.org/education/efa/wef_2000/index.shtml

10. Objetivos de la ONU de Desarrollo del Milenio, Nueva York, EEUU, 2000 www.developmentgoals.org/Education.htm

oportunidades para personas, reduce las cargas gemelas de la pobreza y enfermedades, y le da una voz más fuerte en la sociedad.

- ⊙ El segundo de los ocho objetivos de desarrollo ratifica el compromiso de lograr la educación primaria universal para el 2015.

Cumbre Mundial, Nueva York, EEUU, 2005¹¹

- ⊙ En el encuentro de Jefes de Estado más grande de la historia, más de 100 países *destacaron la función indispensable de la educación, tanto escolar como no escolar, en el logro de la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo previstos en la Declaración del Milenio.*

El creciente consenso internacional sobre la importancia de la educación para el desarrollo de las naciones se reitera, en un movimiento aún más unánime, en Iberoamérica:

V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bariloche, Argentina, 1995¹²

- ⊙ Los líderes adoptaron "conclusiones sobre la educación, en el convencimiento de que constituye un fundamento básico del desarrollo de nuestras sociedades."

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 2003¹³

- ⊙ Los líderes confirmaron "*la importancia de la educación como factor de inclusión social para la erradicación de la pobreza, el logro del desarrollo sostenible y la construcción de sociedades prósperas y democráticas.*" Reiteraron su compromiso "*para alcanzar las metas educativas establecidas en la Declaración de Bariloche en 1995, y para impulsar un Movimiento en favor de la Educación.*"

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San José, Costa Rica, 2004¹⁴

- ⊙ Los líderes renovaron su compromiso de alcanzar los objetivos establecidos en la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos en Jomtien, el Marco de Acción de Dakar adoptado en 2000, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, El Salvador, 2008¹⁵

- ⊙ Los líderes acordaron un compromiso con la educación como herramienta necesaria y fundamental para el desarrollo de la región. La declaración final recogió el mandato a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para que, junto a los ministerios de Educación avancen en la identificación de "las Metas Educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios"¹⁶. Estas metas incluyen la creación del "fondo solidario para la cohesión educativa". Esta es una valiosa iniciativa destinada a respaldar el esfuerzo de aquellos lugares con mayor atraso educativo, para que se puedan alcanzar las metas planteadas. El propósito es lograr que Iberoamérica se encuentre entre las regiones del mundo con mayor nivel educativo al final de la próxima década.

El creciente consenso y optimismo global y regional han establecido las condiciones favorables para la concertación de políticas educativas que hoy están transformando las realidades educativas nacionales.

11. Cumbre Mundial, Nueva York, EEUU, 2005, <http://www.un.org/spanish/summit2005/>

12. V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bariloche, Argentina, 1995 <http://www.oei.es/vcumbre.htm>

13. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 2003 <http://www.oei.es/xiiicumbre.htm>

14. XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San José, Costa Rica, 2004 www.oei.es/xivcumbre.htm

15. XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, El Salvador, 2008 <http://www.oei.es/xviiiicumbredc.htm>

16. Página web de las *Metas Educativas 2021* <http://www.oei.es/metas2021/index.html>

En Argentina se ha tomado un paso crucial para convertir las políticas públicas educativas en políticas de Estado. Tras un debate amplio, plural y participativo, se logró un consenso social para ratificar la nueva Ley de Educación Nacional (N° 26.206)¹⁷. Esta ley dicta que “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.” (Artículo 3)

Hay un extendido consenso de que la educación debe estar ubicada en el centro de las estrategias nacionales para el desarrollo. Desde 1990, existe un creciente movimiento internacional, particularmente intenso en Iberoamérica, acerca de la necesidad de dar prioridad al acceso universal a la educación de calidad como política de Estado. En la siguiente sección, se puntualizan los desafíos pendientes para la concreción de estas metas.

En el año 2000, 164 gobiernos y organizaciones asociadas del mundo entero contrajeron en común el compromiso de aumentar en proporciones importantes, hasta 2015, las posibilidades de educación ofrecidas a los niños, jóvenes y adultos. A mitad del período establecido para alcanzar los objetivos de Educación Para Todos (EPT), se destacan progresos que van en buena dirección, pero todavía queda mucho por hacer si se quieren lograr esos objetivos de aquí a 2015.

iii) Estado de la educación: panorama general

Según el Informe de EPT 2008, realizada a mitad del período establecido para alcanzar los 6 objetivos, se puede destacar los siguientes avances hacia los seis objetivos¹⁸:

- ⊙ En el mundo: El Índice de Desarrollo de la EPT (IDE), demuestra que sólo 51 países, sobre un total de 129, han logrado o están a punto de lograr los cuatro objetivos más cuantificables de la EPT: la universalización de la enseñanza primaria, la alfabetización de los adultos, la paridad entre los sexos y la calidad de la educación. Otros 53 países se hallan en una posición intermedia y 25 distan mucho de alcanzar los objetivos de la EPT en su conjunto.
- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: Un número reducido de países han alcanzado, o están a punto de alcanzar, los cuatro objetivos más cuantificables de EPT. La mayoría de los países se hallan en una posición intermedia con respecto a la consecución de esos objetivos.

1. Atención y educación de la primera infancia

- ⊙ En el mundo: Aunque las tasas de mortalidad infantil han disminuido, la mayoría de los países no adoptan las medidas necesarias para proporcionar atención y educación a los niños menores de tres años, especialmente a los más pobres y desfavorecidos.

17. Ley de Educación Nacional (N° 26.206), República Argentina, http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

18. Resumen: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf>, p. 4-6.

- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: Entre 1999 y 2005, el porcentaje de niños matriculados en los centros de enseñanza preescolar de la región aumentó del 56% al 62%, un porcentaje más elevado que en otras regiones del mundo.

2. *Universalización de la enseñanza primaria*

- ⊙ En el mundo: La tasa neta total de escolarización en la primaria aumentó del 83% al 87% entre 1999 y 2005, esto es, más rápidamente que en el período 1991–1999. A pesar de este aumento, subsisten disparidades nacionales entre las regiones, las provincias y los Estados federados, así como entre las zonas rurales y urbanas. Si persisten las actuales tendencias, 58 países, sobre un total de 86 que todavía no han logrado la universalización de la enseñanza primaria, no podrán conseguir este objetivo de aquí a 2015.
- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: La región no se halla lejos de lograr el objetivo de la Educación Primaria Universal (EPU): en 2005 las tasas netas de escolarización (TNE) se situaron por encima del 90% en más del 60% de los 36 países sobre los se dispone de datos pertinentes. La TNE media aumentó del 93% al 95% en el mismo período.

3. *Necesidades de aprendizaje de los jóvenes y los adultos*

- ⊙ En el mundo: Se sigue descuidando la financiación pública de los programas de educación no formal que es una vía principal para el aprendizaje de muchos jóvenes y adultos en situación de exclusión social, aunque algunos gobiernos han elaborado recientemente marcos nacionales para ofrecer ese tipo de programas con mayor continuidad.
- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: No se ha prestado suficiente atención a este objetivo de la EPT, en particular porque resulta difícil definir y supervisar. Los datos de diferentes encuestas muestran que los jóvenes y los adultos disponen de un acceso limitado a la educación no formal, pese a que ésta es el principal medio de aprendizaje para los más desfavorecidos de entre ellos. Menos del 10% de los adultos jóvenes (personas de 20 a 39 años de edad) que no han terminado el ciclo superior de secundaria asisten a programas educativos de uno u otro tipo.

4. *Alfabetización de los adultos*

- ⊙ En el mundo: La tasa de alfabetización de los adultos en los países en desarrollo pasó del 68% al 77% entre el período 1985–1994 y 1995–2004. De los 101 países que todavía distan mucho de alcanzar la “alfabetización universal”, 72 no conseguirán reducir a la mitad sus tasas de analfabetismo de adultos de ahora a 2015.
- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: En cifras absolutas, el número de adultos analfabetos en la región aumentó en 1.600.000 entre el período 1985–1994 y 1995–2004, aunque la tasa media de alfabetización aumentó en ese intervalo, pasando del 88% al 90%.

5. *Paridad e igualdad entre los sexos*

- ⊙ En el mundo: En 2005, sólo 59 de los 172 países habían conseguido la paridad entre los sexos en la primaria y secundaria. El 75% de los países han alcanzado el objetivo la paridad, o están a punto de alcanzarlo, en primaria (17 países más desde 1999), mientras que un 47% de países lo han alcanzado, o están a punto de alcanzarlo, en secundaria (19 países más desde 1999). Tan sólo 18 países de los 113 que no lograron alcanzar el objetivo de la paridad entre los sexos en la primaria y secundaria en 2005 tienen posibilidades de lograrla de aquí a 2015.
- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: La mayoría de los países de la región no consiguieron alcanzar el objetivo de suprimir las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, que se había fijado para 2005. Ese año, solamente 12 países – o sea, algo menos de un tercio de los 39 – habían logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria.

6. *Calidad de la educación*

- ⊙ En el mundo: Los sistemas educativos de muchos países se caracterizan por los resultados relativamente insuficientes y desiguales obtenidos en el aprendizaje de la lengua y las matemáticas. No es posible alcanzar ninguno de los objetivos de la EPT sin dispo-

ner de un cuerpo docente suficientemente numeroso y bien formado. De aquí a 2015 se necesitarán 18 millones de maestros de primaria suplementarios en todo el mundo para alcanzar el objetivo de la universalización de la enseñanza primaria.

- ⊙ En Iberoamérica y el Caribe: La necesidad de mejorar la calidad de la educación, y más concretamente la de corregir la distribución desigual de la educación de calidad dentro de cada país, sigue representando un desafío importante en todos los Estados de la región. Las evaluaciones internacionales y regionales ponen de manifiesto que los resultados del aprendizaje de los alumnos son insuficientes en muchos países de la región.

A mitad del período establecido para alcanzar los objetivos de EPT, los progresos son insuficientes, y queda mucho por hacer si se quieren lograr esos objetivos de aquí a 2015, particularmente en materia de mejorar el acceso desigual a educación de calidad. En la siguiente sección, se analiza la situación financiera del sector educativo en relación a estas metas.

En la mayoría de los países en desarrollo, los actuales niveles de financiamiento educativo son insuficientes para alcanzar las metas EPT. Para lograr los compromisos de estos gobiernos, se requerirá sustanciales aumentos de recursos y de largo plazo, como también superar ciertos obstáculos presupuestarios.

iv) Situación financiera del sector educativo

Según el Informe de Seguimiento de EPT 2008, realizado a mitad del período establecido para alcanzar los objetivos EPT, el gasto nacional educativo es muy variado según la región y el país.¹⁹

El gasto en educación expresado en porcentaje del PBI tiende a ser más elevado en los países de América del Norte y Europa Occidental. A continuación, se encuentran los países de Iberoamérica y el Caribe y los del África Subsahariana (Cuadro N° 1). No obstante, las variaciones son importantes dentro de cada región. De 105 países pertenecientes a regiones distintas de las de América del Norte y Europa Occidental, 26 dedicaron a la educación un 6% o más del PBI en 2005 y 24 le dedicaron un 3% o menos.

Globalmente, el porcentaje del PBI dedicado al gasto en educación aumentó entre 1999 y 2005 en 50 de los 84 países sobre los que se dispone de datos para ambos años. En Iberoamérica y el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes, el número de países en los que ese porcentaje aumentó fue casi igual al de los países en que disminuyó (los totales respectivos son 23 y 19).

El porcentaje destinado a la educación en el gasto público total puede constituir una medición más directa de la prioridad otorgada al desarrollo del sistema educativo²⁰. Para el año

19. Resumen: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf>, p. 36

20. No obstante que esta afirmación es cierta, cuando se analice en el Capítulo E de esta publicación el impacto presupuestario que supondría una operación de canje de deuda por educación, solo se tomaran los gastos educativo nacionales, ya que sería el

2005, se dispone de datos relativos a 87 países. En los países pertenecientes a la región de los Estados Árabes sobre los que se dispone de datos, se observa una tendencia a dedicar a la educación un porcentaje del gasto público total considerablemente más elevado que en los países de las demás regiones. Luego, los porcentajes más altos se registran sucesivamente en Asia Central y el África Subsahariana. En las regiones de Asia Oriental y el Pacífico, Iberoamérica y el Caribe y Asia Meridional y Occidental se observan los porcentajes más bajos del gasto público dedicado a la educación.

Cuadro N° 1
Total del gasto público en educación, expresado en % del PBI y en % del total del
gasto gubernamental — mediana (2005)

	América del Norte y Europa Occidental	Iberoamérica y el Caribe	África Subsahariana	Estados Árabes	Asia Central y Oriental	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional y Occidental	Europa Central
Total del gasto público en educación, expresado en % del PBI	5,7	5,0	5,0	4,5	3,2	4,7	3,6	4,9
Total del gasto público en educación, expresado en % del total del gasto gubernamental	12,7	13,4	17,5	25,7	18,0	15,0	14,6	12,8

Fuente: Resumen: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf>, p. 36

Según el Informe de Seguimiento de EPT 2008, realizado a mitad del período establecido para alcanzar los objetivos EPT, se deberían hacer mayores esfuerzos para mejorar la financiación externa de las metas.²¹

El Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, celebrado el año 2000, tenía por objeto impulsar nuevamente la dinámica en pro de la Educación Primaria Universal (EPU) y de la educación básica, así como galvanizar a los donantes para que aportasen una mayor ayuda financiera. En los años inmediatamente posteriores al Foro, el total de los compromisos en favor de la educación contraídos en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) experimentó un rápido aumento, alcanzando la suma de 10.700 millones de dólares en 2004. Habida cuenta de que en 2000 esos compromisos alcanzaron los 6.500 millones, el aumento en términos reales fue del 65%. No obstante, en 2005 las sumas prometidas han disminuido en más de 2.000 millones de dólares, con lo cual los compromisos en favor de la educación han vuelto al nivel que tenían en 2002. El porcentaje de la ayuda asignada al sector de la educación permaneció estable en torno a un 13% para el conjunto de los países en desarrollo, y en torno a un 16% para los países de ingresos bajos.

Ministerio de Educación Nacional quien ejecutaría esos fondos extra-presupuestarios.

21. Resumen: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820s.pdf>, p. 40

Los desembolsos de la ayuda miden la transferencia real de recursos financieros y, por consiguiente, la cantidad de la AOD asignada a los sistemas educativos de los países beneficiarios. Los desembolsos destinados a la educación en el conjunto de los países en desarrollo aumentaron a un ritmo anual del 11%, pasando de 4.400 millones de dólares en 2002 a 6.700 millones en 2005. Los desembolsos destinados a la educación básica se cifraron en 2.800 millones de dólares tanto en 2004 como en 2005. Debido a la disminución considerable de los compromisos en 2005, es previsible que en los años venideros se registre una estabilización, o incluso una reducción, de los desembolsos.

Un informe sobre financiamiento educativo elaborado por UNESCO y CEPAL en el 2004 destaca que durante los '90, los países aumentaron la inversión total para cumplir con los objetivos en educación y para mejorar la calidad del sistema. En esos años, el gasto educativo regional aumentó un 1,1% del PBI (del 3,0% en 1990 al 4,1% en 1999)²².

Sin embargo, se advierte que este aumento es *insuficiente en dos sentidos*: la inversión continúa siendo, en términos absolutos, muy inferior a la de los países desarrollados. Por otra parte, los recursos disponibles en la región son aún escasos en relación con las metas y niveles educativos necesarios para garantizar una mayor igualdad de oportunidades, generar un salto cualitativo en el capital humano de la región y fortalecer la ciudadanía.

El orden de prioridades establecido por UNESCO y CEPAL para el año 2015, y asumido como compromiso por los países de la región en varios acuerdos internacionales son los siguientes:

- ⊙ *Universalizar la educación pre-primaria, (de 3 a 5 años de edad)*
- ⊙ *Asegurar el logro universal del ciclo primario (de 6 a 12 años de edad)*
- ⊙ *Incrementar a 75% la cobertura de la educación secundaria (de 13 a 18 años de edad)*
- ⊙ *Erradicar el analfabetismo de adultos (de 15 y más años de edad)*

Los recursos adicionales necesarios para cumplir las metas educacionales al año 2015 ascienden, según esta estimación, a 149.000 millones de dólares. Esta cifra representa cerca del 7,5% del PIB del año 2000 de los 22 países de la región examinados. Para ver cumplidas las cuatro metas, los países considerados deberían asignar en los próximos 11 años, cerca de US \$13.560 millones adicionales por año, o el 16,6% más de lo invertido en 2000 (US\$ 81.9 billones).

Para la mayoría de los países de la región, estos cuatro objetivos representan una exigencia financiera que no se podría solucionar solamente con recursos públicos. Por lo tanto, es necesario explorar mecanismos alternativos de financiamiento, nacionales e internacionales, que complementen estos recursos.

Las conclusiones de UNESCO y CEPAL para la región fueron precedidas por la *Declaración de Educación para Todos*, firmado en Jomtien, Tailandia, en 1990, donde también se hace hincapié en la relación de la deuda con la inversión educativa:

- ⊙ Para la educación básica serán necesarios aumentos de recursos sustanciales y de largo plazo. La comunidad global, incluyendo agencias e instituciones intergubernamentales, tiene una responsabilidad urgente de aliviar los constreñimientos que previenen a algunos países de lograr el objetivo de educación para todos. Esto implicará la adopción de medidas que aumenten los presupuestos nacionales de los países

22. *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe: síntesis*, CEPAL/UNESCO, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico, Junio, 2004, <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/5/LCG2253SES3015/DGE-2253-SES30-15.pdf>.

más pobres o que sirvan para aliviar la carga pesada de la deuda. Los acreedores y deudores tendrán que desarrollar métodos innovadores y equitativos para resolver estas cargas, dado que la capacidad de muchos países en vía de desarrollo para responder con eficacia a la educación y a otras necesidades básicas dependerá en gran medida de las soluciones al problema de la deuda.²³

Para que la región pueda cumplir con sus promesas de mejorar los niveles educativos, será necesario aumentar los recursos nacionales como internacionales. La posibilidad de conseguir más fondos a través de la AOD, en particular el alivio de la deuda, se analiza en la siguiente sección.

23. Declaración Mundial de Educación para Todos:
www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml

B

COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA DEUDA

El obstáculo de encarar las necesidades educativas frente a las limitaciones presupuestarias requiere profundizar la asociación que se formó entre los países desarrollados y los países en desarrollo en la Declaración del Milenio. Dicha asociación reconoce la prestación de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y el alivio de la deuda como dos pilares fundamentales para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las metas de Educación Para Todos.

Para avanzar en el mejoramiento de la situación educativa en los países en desarrollo es necesario que los países desarrollados al menos cumplan con sus compromisos internacionales vinculados a la ayuda oficial al desarrollo.

i) Cooperación al desarrollo

El creciente consenso internacional sobre la importancia de aumentar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se refleja en varios acuerdos y compromisos multilaterales:

Meta internacional de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1970

- ⊙ En 2010 se cumplirán 40 años desde que se estableció en una resolución de la Asamblea General la meta internacional por los países desarrollados de proporcionar el 0,7% de su ingreso nacional como AOD.²⁴

Objetivos de la ONU de Desarrollo del Milenio (ODM), Nueva York, EEUU, 2000

- ⊙ En el 2000, los 191 Estados miembros se comprometieron a 8 objetivos relacionados al desarrollo de los países menos avanzados para del 2015.
- ⊙ Quizás el más importante de los ODM es el octavo, el cual establece *Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*. Dentro de este objetivo global se articulan 6 metas concretas, entre ellas varios indicadores que miden los niveles y destinos de AOD.²⁵
- ⊙ De 2002 a 2006, el *Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas* evaluó que: “la nuestra es la primera generación en la que el mundo puede reducir a la mitad la pobreza extrema dentro del marco del 0,7%. En 1975, cuando la economía mundial donante tenía aproximadamente la mitad de sus dimensiones actuales, los Objetivos hubieran requerido mucho más que el 1% del PIB de los donantes. Hoy día, después de dos decenios y medio de crecimiento económico sostenido, los Objetivos son perfectamente asequibles. No se necesitan nuevas promesas. Lo único que se necesita es que se respeten los compromisos ya contraídos.”²⁶

Consenso de Monterrey, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 2002

- ⊙ Más de 50 Jefes de Gobiernos y Estados elaboraron el *Consenso de Monterrey*, donde instaron a los países desarrollados que aún no lo hayan hecho a que adopten medidas concretas para dedicar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) como AOD para los países en desarrollo y, destinar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados, objetivos reafirmados en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados.²⁷

Declaración de París, Foro de Alto Nivel de París sobre la eficacia de la ayuda, París, Francia, 2005

24. *Invertiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf>, p. 71

25. *Objetivos de la ONU de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, EEUU, 2000 <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml>

26. *Invertiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf>, p. 71

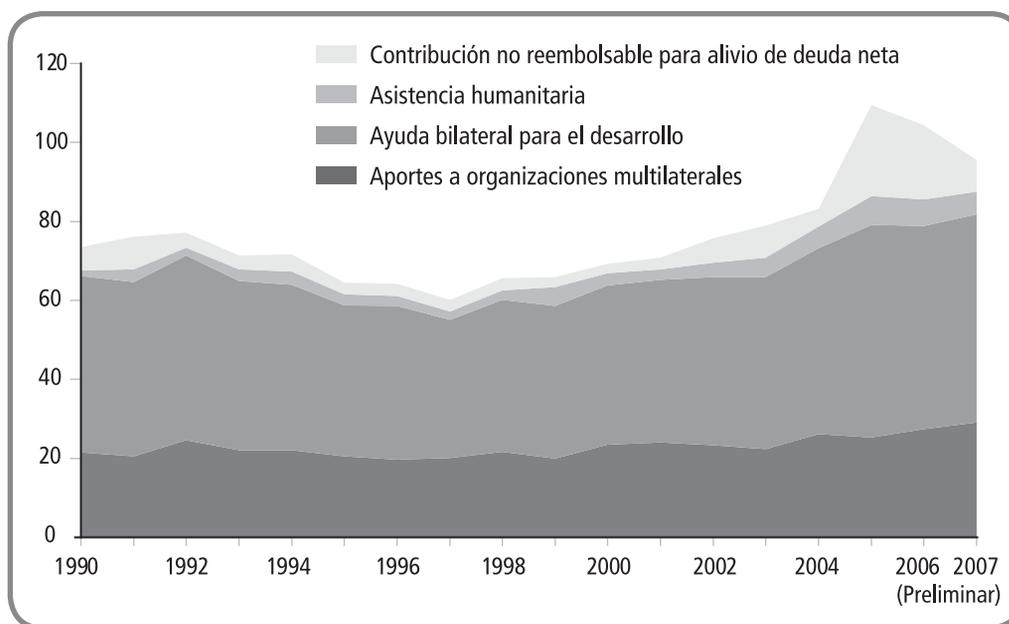
27. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 2002, <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf>

- ⊙ Más de 120 países firmaron la *Declaración de París*, sobre la eficacia de la ayuda, identificando 5 metas: identificación, armonización, coordinación, resultados y responsabilidad mutua, vinculados a 12 indicadores concretos para el 2010.²⁸

Según varios informes, aún falta mucho para lograr la meta de 0.7% de AOD:

- ⊙ Tras haber caído del 0.51% como proporción del PBI de los donantes en 1960 a 0,33% en 1970, la asistencia oficial para el desarrollo alcanzó el 0,35% en 1980. Para 1990 se ubicaba en 0,34% y en 2002 descendió a 0,23%, el mismo año en que la meta del 0,7% fue reconfirmada por todos los países en el Consenso de Monterrey.²⁹
- ⊙ En 2007, el AOD total cayó el 8% a 103,7 billones en comparación al año anterior. Esto representa una caída del 0,31% como proporción del PBI de los donantes en 2006 a 0,28% en el 2007.³⁰ Esta caída se debe al fin de un período de altos niveles de alivio de deuda (ver tabla).

Gráfico N° 1
Ayuda Oficial al Desarrollo, países OCDE, 1990-2007
(Billones de dólares de 2006)



Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2008, Naciones Unidas, http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/goal8_2008.pdf, p. 44.

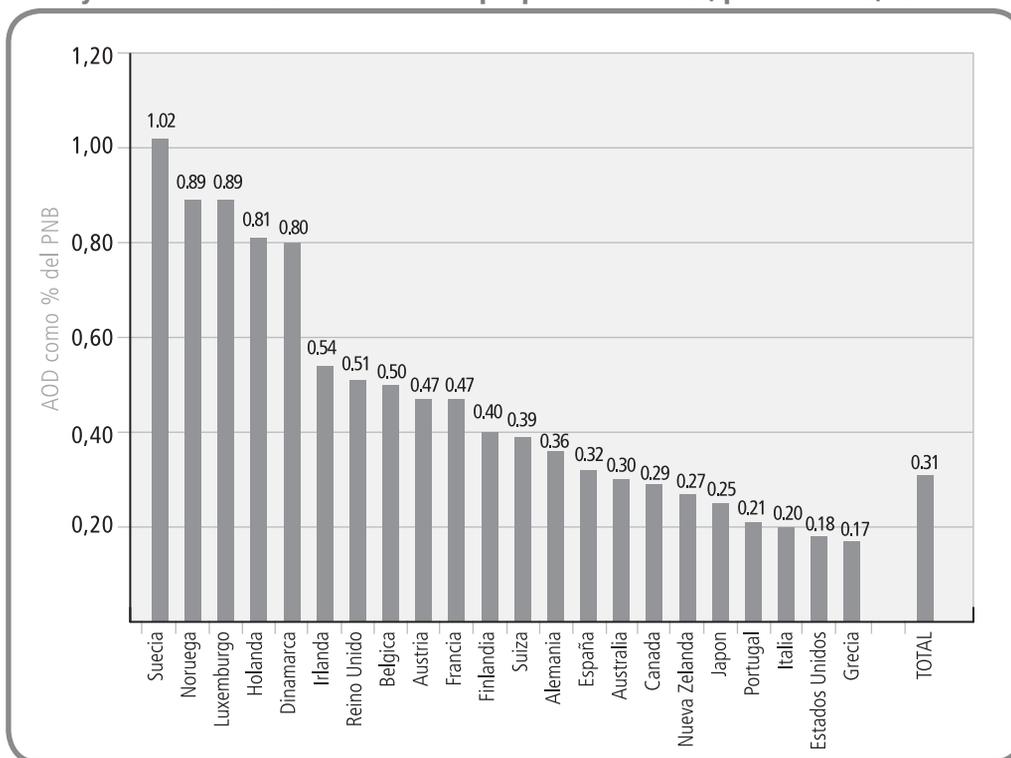
- ⊙ Hasta ahora, solamente cinco países han cumplido o rebasado la meta del 0,7%: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia.
- ⊙ En general, la mayoría de los donantes no están en camino para lograr sus compromisos en la Declaración de París y en el Consenso de Monterrey, y tendrán que hacer un esfuerzo sin precedentes para lograr las metas establecidas para el 2010, especialmente la meta global de invertir \$130,0 billones en AOD.

28. *El Foro de Alto Nivel de París sobre la eficacia de la ayuda*, París, Francia, 2005 <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

29. *Invirtiendo en el Desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, <http://www.unmillenniumproject.org/documents/overviewSpanLowRes.pdf>, p. 71

30. Debt Relief is down: Other ODA rises slightly, OECD, 04/04/2008, http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html

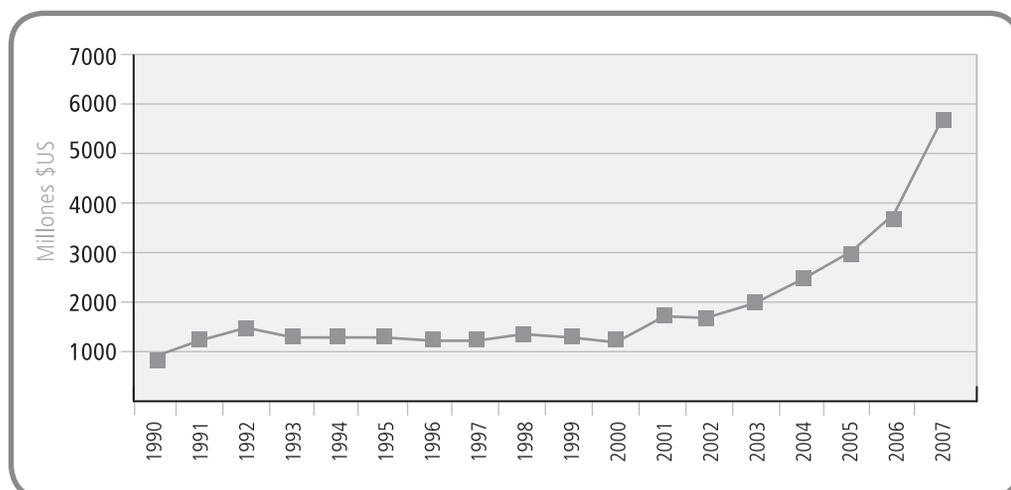
Gráfico N° 2
Ayuda Oficial al Desarrollo como proporción del PBI, países OCDE, 2006³¹



Fuente: Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report, Table 1, OECD, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34485_1893129_1_1_1_1,00.html

Aun sin alcanzar las metas consensuadas, en los últimos años, España es uno de los países que más ha aumentado su AOD (ver Gráfico 3):

Gráfico N° 3
Ayuda Oficial al Desarrollo del Gobierno de España, en millones de dólares. 1990-2007



Fuente: Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report, Table 1, OECD, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34485_1893129_1_1_1_1,00.html

31. Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report, Table 1, OECD, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34485_1893129_1_1_1_1,00.html

Según el *Plan Anual de Cooperación Internacional 2008* del Gobierno Español, se prevé alcanzar el destino del 0,5% de su PBI a la AOD, con un total de 5.509 millones de euros. Ello implica que en 2008, se habrá producido el mayor incremento nominal de AOD en la historia de la cooperación española: 1.219 millones de euros en relación con el importe total previsto en 2007. Ello supone no sólo alcanzar un hito histórico en la Cooperación Española, sino también confirmar que se estaría avanzando por lograr el objetivo marcado para alcanzar el 0,7% en 2012.³²

Con una proporción del 39,4% de su AOD total destinado a Iberoamérica, España fue el país miembro de la OCDE que más prioridad le dio a la región. Esta política con la región se profundizó en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2008: Iberoamérica “continuará ocupando un lugar preferente, recibiendo al menos el 40% de la AOD bilateral bruta, distribible geográficamente.”³³

Finalmente, el Plan fija una línea específica en el ámbito de la gestión de la deuda: “Aplicar los compromisos asumidos, muchos de ellos derivados de la Ley de Deuda Externa, continuar aplicando una política pro-activa de deuda adecuada a la situación de cada país y aumentar la transparencia en la gestión de la deuda externa.”

La Ley de Deuda Externa, aprobada en el Congreso de España, abre la puerta a que una vez alcanzada la cifra del 0,7% del PIB de Ayuda Oficial al Desarrollo, ésta deje de computarse en operaciones de reducción de deuda externa.³⁴

Está claro que los países desarrollados tienen que cumplir consus compromisos internacionales, particularmente la meta que reconoce la prestación de ayuda al desarrollo y el alivio de la deuda como dos pilares fundamentales para mejorar la situación de los países en desarrollo. El alivio de la deuda se explora en las siguientes secciones.

32. Plan Anual de Cooperación Internacional, Gobierno de España, enero 2008, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Documents/PACI2008.pdf>, p. 6.

33. Plan Anual de Cooperación Internacional, Gobierno de España, enero 2008, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacin/Documents/PACI2008.pdf>, p. 14.

34. Ley reguladora de la gestión de la deuda externa (38/2006), de 7 de diciembre, 2006 http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/21408

Antes de entrar a discutir el estado actual del problema de la deuda y proponer soluciones es necesario hacer un breve recorrido de las causas de la crisis, y formular una perspectiva para analizar la problemática de la legitimidad de la deuda.

ii) Proceso de la deuda externa: orígenes y el problema de la legitimidad

a. El proceso de la deuda externa³⁵

Los setenta: los orígenes de la deuda externa

El punto de partida del proceso de endeudamiento de Iberoamérica puede ser establecido, a los efectos de este análisis, a partir del fuerte aumento del precio del petróleo ocurrido en 1973, cuando se multiplicó por 10, en pocos meses, el precio del barril de crudo. El aumento surgió con el embargo petrolero decretado por los países árabes de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo)³⁶, en solidaridad con la República Árabe Unida (Egipto y Siria) que se encontraba en conflicto con el Estado de Israel durante la llamada guerra de *Yom Kippur*.

Este aumento trajo como una de sus consecuencias principales una importante acumulación de dólares que fueron depositados, en bancos de los principales centros financieros de Occidente (Londres, New York y Zurich), por los países exportadores. A partir de entonces, estos fondos son conocidos mundialmente con el nombre de “petrodólares”.

De esta manera, los “petrodólares” le dieron una gran liquidez financiera a los bancos mencionados, que adoptaron políticas de crédito muy accesibles, y en algunos casos irresponsables, tendientes a colocar esos excedentes en países ávidos de fondos que demostraran capacidad de generación de riqueza que garantizara de alguna manera el pago correspondiente. Asimismo, los bancos comerciales aprovecharon que las economías de los países centrales presentaron tasas de interés bajas para hacer sus colocaciones.

Esta combinación, derivó en la tentación de ofrecer dichos excedentes en los países en desarrollo que ofrecían tasas de interés más altas. En Iberoamérica los países seleccionados fueron sobre todo, México, Brasil, Ecuador y Argentina, dado que contaban con una gran dotación de recursos naturales exportables tales como petróleo, alimentos, minerales, etc.

Así, en la segunda mitad de la década del setenta, los países de Iberoamérica, y del mundo en desarrollo en general, recibieron un cuantioso flujo de divisas, en muchos casos aplicadas a proyectos, muchos de ellos injustificados. Fueron las dictaduras militares de gran parte de los países sudamericanos quienes destinaron buena parte de esos préstamos a equipamiento bélico y algunos, particularmente Argentina, a financiar la fuga de capitales.

En muchos casos el destino de los fondos no generó un incremento en la capacidad productiva de los países endeudados. En contadas oportunidades, una parte del endeudamiento se tradujo en políticas de desarrollo industrial e infraestructura, como sucedió en parte, en Brasil (con dictaduras militares entre 1964 y 1985), aunque con un modelo regresivo en lo social.

Recién a partir de 1981, la política anti-inflacionaria de los Estados Unidos se centró en el enfriamiento de su economía, permitiendo subir fuertemente la tasa de interés, lo que provocó

35. “Crisis de la Deuda Externa en los 70: Impacto en la Argentina” del Grupo de Trabajo del Museo de la Deuda Externa, Secretaría de Bienestar Estudiantil, Facultad de Ciencias Economicas, UBA, Octubre 2008.

36. Hacia 1973, la OPEP, que había sido fundada en Bagdad en 1960, contaba con 11 miembros, los cinco fundadores: Arabia Saudita, Irak, Kuwait, Venezuela e Irán, a los cuales se habían sumado Qatar, Libia, los Emiratos Árabes Unidos, Ecuador, Indonesia y Nigeria.

el encarecimiento de las deudas contraídas por los países latinoamericanos y adicionalmente el retiro de gran cantidad de inversiones financieras atraídas por las altas tasas del mercado estadounidense.

Esta situación concluyó con la cesación de pagos de México en agosto de 1982 seguida por la de Brasil, Argentina y otros países fuertemente endeudados. Comenzaba así la crisis de las deudas iberoamericanas.

1976: cambio de modelo en Argentina

La dictadura militar argentina había desplegado una política represiva de magnitud nunca vista hasta entonces en el país, la cual implicó la sistematización del terrorismo de Estado, dejando como resultado 30.000 desaparecidos y exiliados. En el plano económico, se aplicó un plan económico neoliberal, inspirado en la Escuela de Chicago, el plan del Ministro del Gobierno de facto, José Alfredo Martínez de Hoz, lanzado el 2 de abril de 1976 a pocos días de acaecido el golpe contra el gobierno de María Estela Martínez de Perón.

Fue por esa época que, desde el Ministerio de Economía, se incentivó un sistema financiero-especulativo que terminó consolidando un nuevo mercado de capitales. El endeudamiento trepó a niveles inéditos y la apertura comercial dañó severamente a la industria nacional y al tejido social construido desde mediados de siglo, durante la vigencia del modelo de *Industrialización Sustitutiva de Importaciones*.³⁷

Dicho plan, representó la piedra angular del modelo de *Renta Financiera*³⁸ instalado por la dictadura militar, en tanto que la Ley de Reforma Financiera sancionada por la C.A.L. (Comisión de Asesoramiento Legislativo) de 1977 abrió el camino a la expansión de las actividades especulativas y a fortalecer al equipo económico y las clases dominantes en las cuales se apoyaba.

Entre los años 1973 y 1982, la Deuda Externa Argentina creció el 800%, habiéndose quintuplicado durante los siete años del último gobierno de facto³⁹. Para el final de la dictadura, la deuda externa argentina trepaba a los U\$S 46.000 millones representando cerca del 60% del PBI de la época.

La Estatización de la Deuda Externa argentina: último legado dictatorial

Hacia fines de la última dictadura militar (1982), en el marco de la aplicación de políticas económicas neoliberales, avaladas por los organismos multilaterales de crédito⁴⁰, se produjo en la Argentina una operación que pasó a la historia como la estatización de la deuda externa privada. De esta forma, las deudas contraídas por las grandes empresas, en la mayoría de los casos en forma ilegítima y fraudulenta (llegando en algunos casos a tratarse lisa y llanamente de autopréstamos entre las casas matrices y sus filiales argentinas), pasaron a ser parte del pasivo del Estado.

Se calcula que con esta medida, pasaron al Estado pasivos por u\$s 14.500 millones, los cuales habían sido contraídos por los grandes grupos empresarios: Autopistas Urbanas, Pérez Companc, Acindar, Alpargatas, Banco de Galicia, Techint, FATE, Astra, Citibank, Swift Armour, SOCOMA (Grupo Macri), Bunge y Born, entre otros.

37. Rapoport, Mario, *Historia política, económica y social de la Argentina (1880-2000)*; Ed. Macchi; Buenos Aires, 2002

38. Rapoport, Mario, *Historia política, económica y social de la Argentina (1880-2000)*; Ed. Macchi; Buenos Aires, 2002

39. En el mismo período la deuda de México creció un 850%, 600% en Brasil, 450% en Chile y 350% en Colombia.

40. Los organismos multilaterales de crédito son instituciones diseñadas durante la Segunda Guerra Mundial (Tratado de Bretton Woods, julio de 1944) con el objetivo manifiesto de regular las finanzas mundiales en pos del progreso y el desarrollo de los estados. Los principales son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Desde el último cuarto del siglo XX, el papel de dichos organismos ha sido severamente cuestionado dado que los resultados de las políticas por ellos recomendadas han tenido el efecto contrario con respecto a los objetivos originarios.

La trampa de la deuda

El caso Argentino, como la de otros países, demuestra que los saldos van acumulándose a lo largo de los años y llegan a un momento en que se entra en una trampa de endeudamiento, en la que se solicitan nuevos préstamos para hacer frente a la carga de la deuda. Cada vez se dedican más recursos al servicio de la deuda, recursos que dejan de ser empleados para inversiones para el desarrollo de sus pueblos, como la educación.

b. La legitimidad de la deuda externa⁴¹

El debate que existe acerca de la legitimidad de la deuda se divide en tres campos principales:

1. *Desconocimiento de la deuda*: el deudor declara la deuda como ilegítima; no se debe pagar.
2. *Anulación de la deuda*: el deudor reconoce la deuda pero se declara impagable; se debe anular.
3. *Condonación de la deuda por desarrollo*: el deudor y el acreedor negocian la deuda de manera integral, reconociendo la corresponsabilidad del endeudamiento y buscando consensos para salir del sobre endeudamiento.

Las dos primeras posiciones consideran la cuestión de una manera unilateral. El último campo, promovido por el movimiento Jubileo 2000, se basa en la corresponsabilidad de los países deudores y acreedores, y se llega a un punto común entre el desconocimiento y el pago total de la deuda. Esta postura reconoce el canje de deuda por inversiones en desarrollo no sólo como una transacción legítima, sino como un acuerdo solidario para el desarrollo de los pueblos del sur.

La historia de la deuda externa demuestra que la mezcla de factores externos, prestamistas irresponsables, deudores ilegítimos y/o corruptos llevaron al mundo en desarrollo a una crisis de sobre endeudamiento sin precedentes. Si bien la irresponsabilidad en la gestación de la crisis ha sido compartida, se verá que sus efectos no han sido simétricos.

En la mayoría de los países en desarrollo el peso de la deuda externa es aplastante. Iberoamérica, la región más desigual del mundo, también es la región más endeudada. La carga de la deuda es tan grande que en algunos países el servicio de la deuda supera al gasto en educación o en salud, y en algunos casos, los dos combinados.

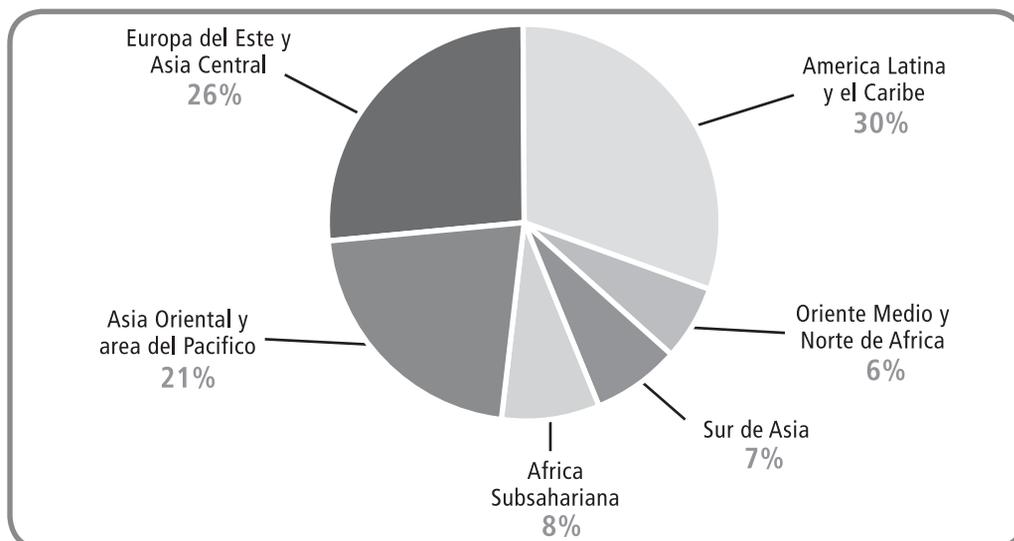
iii) Impacto de la deuda y los acreedores

Con una porción del 30% (U\$S 773.5 billones) de la deuda total de los países en desarrollo (U\$S 2.597,1 billones), Iberoamérica y el Caribe es la región más endeudada del mundo (2005).⁴²

Gráfico N° 4 Deuda total de los países en desarrollo. Porcentajes según total.

41. Los tres campos del debate sobre la legitimidad de la deuda se encuentran en la presentación: *Canje de deuda por educación, Estado de Situación*, Fundación SES, presentado por Alberto Croce en el Seminario sobre canje de deuda por educación, Buenos Aires, Argentina, el 1° de junio, 2006.

42. Global Development Finance 2005, The World Bank Group, http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2005/Resources/stati_appendix.pdf, p. 158.



Fuente: *Global Development Finance 2005*, The World Bank Group, http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2005/Resources/stati_appendix.pdf, p. 158.

Esta cifra debería ser contrastada con:

- ⊙ La AOD en todo el mundo llegó a los U\$S 103.7 billones en 2007.⁴³
- ⊙ El gasto militar mundial sumó más de U\$S 1.339 billones en 2007, y un aumento del 6% desde el año anterior, y un aumento del 45% desde 1998. Esta cifra corresponde al 2.5% del PIB mundial y 202 dólares per capita en el mundo.⁴⁴

Cuadro N° 2
Gasto en educación, salud y servicios de la deuda. Iberoamérica.

País	Gasto en educación (% del PIB)	Gasto en salud (% del PIB)	Total del servicio de la deuda. (% del PIB)
Argentina	3.8	4.3	5.8
Bolivia	6.4	2.1	5.7
Brasil	4.4	4.8	7.9
Colombia	4.8	6.7	8.3
Costa Rica	4.9	5.1	3.0
Cuba	9.8	5.5	--
Chile	3.5	2.9	6.7
Ecuador	1.0	2.2	11.4
El Salvador	2.8	3.5	3.8
España	4.3	5.7	--
Guatemala	--	2.3	1.5
Guinea Ecuatorial	0.6	1.2	0.1
Honduras	--	4.0	4.6
México	5.4	3.0	5.7
Nicaragua	3.1	3.9	3.5
Panamá	3.8	5.2	13.5
Paraguay	4.3	2.6	6.7
Perú	2.4	1.9	7.0
Portugal	5.7	7.0	--
República Dominicana.	1.8	1.9	3.0
Uruguay	2.6	3.6	13.3
Venezuela	--	2.0	4.0

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-8*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Indictables.pdf, p. 296-299

43. Debt Relief is down: Other ODA rises slightly, Organisation for Economic Co-operation and Development, 04/04/2008 http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_34447_40381960_1_1_1_1,00.html

44. Recent trends in military expenditure, 'Military expenditure', SIPRI Yearbook 2008 Stockholm International Peace Research Institute, http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_trends.html

Impacto de la deuda sobre el gasto en la educación:

- ⊙ El servicio de la deuda supera al gasto educativo en al menos 13 países de los 23 que forman la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (que incluye a Puerto Rico, España y Portugal), y en 15, a lo gastado en salud.⁴⁵
- ⊙ **En 7 países el servicio de la deuda es superior incluso a la suma de los gastos en educación y salud.**
- ⊙ Para dar una idea de cuán pesada es la deuda, es importante recordar que la región se ha comprometido a cuatro objetivos en educación para el 2015 que requieren un aumento de unos U\$S 149 billones, un incremento que no se puede lograr con los actuales recursos regionales. Esta cifra representa aproximadamente el 20% de la deuda total de la región del 2005.

Perfil de los acreedores:

Para solucionar el problema de la deuda, es necesario conocer las características de los acreedores. Esto implica reconocer a quién se adeuda y el perfil político de estas deudas.

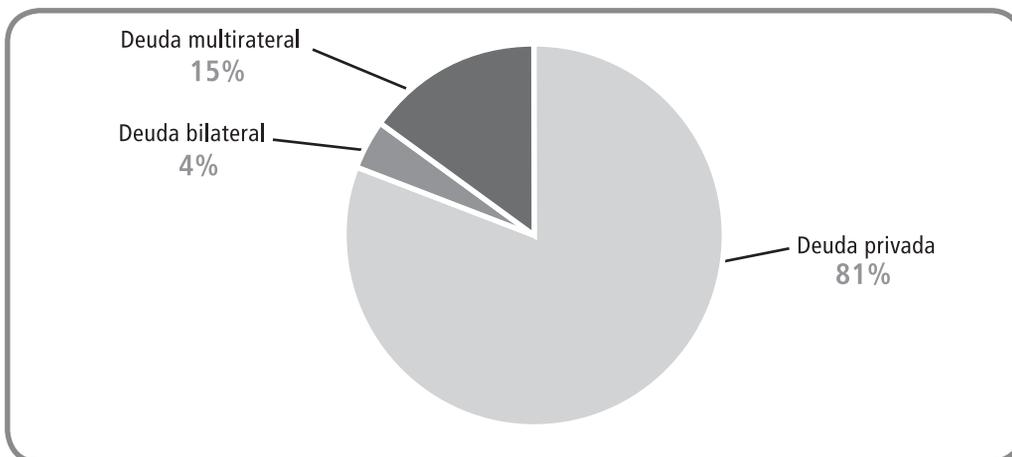
*Hay tres categorías principales de acreedores:*⁴⁶

1. *Deuda privada/comercial:* adeudada a acreedores del sector privado, incluyendo bancos comerciales, propietarios de bonos y compañías de exportación y comercio. Incluye bonos, préstamos y notas de pago.
2. *Deuda multilateral:* adeudada a instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo.
3. *Deuda bilateral:* adeudada a agencias de gobiernos acreedores. Los préstamos AOD son típicamente adeudados a agencias de cooperación. Los préstamos garantizados públicamente (principalmente créditos para la exportación) son adeudados a agencias de crédito de exportación.

Es importante tener en cuenta estas categorías porque generalmente los países en desarrollo tienen más éxito en acceder a una reducción y/o canjes con los acreedores bilaterales que con los otros tipos de acreedores.

Análisis de la deuda de Iberoamérica según el tipo de acreedor:

Gráfico N° 5
Total de deuda de Iberoamérica según tipo de acreedor, 2006.



Fuente: Global Development Finance 2007, Regional and income group aggregate tables, World Bank,

45. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-8, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Indictables.pdf, p. 296-299.

46. Definiciones de conceptos se encuentran en: *Panorama del canje de deuda*, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001, www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpainPub4_Canje_Deuda.pdf.

Una proporción enorme de la deuda de largo plazo (representando el 87% de la deuda total) de la región está en manos privadas (2006).⁴⁷ Esto es significativo en el contexto de una reducción de deuda, dado que el canje de deuda por desarrollo está principalmente vinculado a programas de deuda bilateral. Se deduce de esta realidad que, aun en el caso hipotético de que la región pudiera cancelar o canjear su deuda con los acreedores bilaterales, esto tendría poco efecto en el problema de la deuda general.

Frecuentemente, los países en desarrollo tienen que tomar la difícil decisión de elegir entre los gastos sociales y las obligaciones de la deuda. Para escapar de esta trampa se requieren soluciones creativas que cuenten con el respaldo de ambas partes: los acreedores y los deudores.

Hasta el momento los intentos de los gobiernos para solucionar la crisis de la deuda en las últimas dos décadas han tenido un mínimo efecto. Asimismo, los esfuerzos multilaterales para resolver el problema sólo han logrado efectos de bajo impacto.

iv) Soluciones para aliviar la deuda

a. Alivio de la deuda con acreedores privados⁴⁸

Proceso de reducción:

En teoría, todas las deudas privadas se pueden reducir o reestructurar siempre y cuando el acreedor y el deudor estén de acuerdo. Cuando un acreedor privado se da cuenta de que no puede recuperar una deuda, puede estar dispuesto a negociarla por debajo de su valor nominal, a renegociar los términos, o intercambiarla por otro instrumento de deuda. Existe un mercado secundario de deudas privadas que funciona más o menos según los principios del mercado, donde se intercambian deudas con descuento.

Bajo el llamado Club de Londres, se llevan adelante procedimientos para la reestructuración de la deuda con bancos comerciales. Dentro del Club se establece un Comité Asesor que representa a los mayores acreedores, usualmente presidido por el acreedor principal. El Comité busca un acuerdo con el país deudor, que una vez aprobado es firmado por los acreedores.

El Plan Brady, lanzado en 1989, estimuló el crecimiento del mercado secundario, en la medida en que los préstamos bancarios, con un menor grado de liquidez, fueron intercambiados por títulos transables, llamados bonos Brady.

Las transacciones de deuda aumentaron sustancialmente en 1986-87 después de que varios países iberoamericanos introdujeron programas de canje de deuda por patrimonio (tema que se analiza en la sección siguiente) como parte de sus paquetes de reestructuración de deuda con el Club de Londres.

47. Global Development Finance 2007, Regional and income group aggregate tables, World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/EXTGLODEVFINVOL2/0,,contentMDK:20915314~menuPK:2459328~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2459286,00.html>

48. Datos de la canje de deuda privada se encuentran en: Panorama del canje de deuda, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001, www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpainPub4_Canje_Deuda.pdf, p. 3.

Impacto de reducción:

Las conversiones de deuda comercial alcanzaron un pico de US \$28 billones en 1990. En 1996, último año para el cual se dispone de estadísticas completas sobre conversiones de deudas, el monto fue de US \$900 millones. A pesar de estos intentos, la deuda privada en Iberoamérica sigue siendo alrededor de 80% de la deuda total.

b. Alivio de la deuda con acreedores públicos**i) Deuda multilateral***Proceso de reducción:*

Tradicionalmente, la deuda multilateral no ha sido objeto de condonación. El 'status preferencial' que tienen el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros bancos de desarrollo regional solía excluir la posibilidad de condonar deuda.

Sin embargo, en 1996 el Banco Mundial y el FMI lanzaron la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados, conocida como HIPC (sigla en inglés), para ayudar a los países pobres a través de un alivio integral de la deuda. El marco del HIPC reforzado, acordado en 1999, simplificó los criterios de calificación, aceleró el proceso de entrega e incluyó un vínculo explícito con la reducción de la pobreza.

En julio de 2005 en la cumbre del G8, los países más desarrollados se comprometieron a condonar la deuda de 18 de los países en la iniciativa HIPC.

Impacto de reducción:

Hasta el momento se han aprobado planes de reducción de la deuda en 33 países, 27 de ellos en África, otorgando un alivio del servicio de la deuda por valor de U\$S 51 billones.⁴⁹

A pesar de estos avances, la iniciativa ha sido fuertemente criticada por condonar montos muy limitados, por ser muy lenta en su implementación, por imponer duras condiciones y por no incluir países de medio ingreso con una gran parte de su población viviendo en la pobreza.⁵⁰

Hasta la fecha sólo tres países iberoamericanos han sido considerados aptos para la iniciativa: Nicaragua, Honduras y Bolivia. En la mayoría de los países de la región, los niveles de PBI están por encima de los niveles establecidos para participar en dicha iniciativa, pese a ello, como la región es tan desigual, una gran parte de su población vive en la pobreza. Parte de estos argumentos serán retomados en más detalle en el capítulo D de este trabajo.

ii) Deuda bilateral*Proceso de reducción:*

Todas las deudas bilaterales pueden ser objeto de condonación o canje, con algunas restricciones. La reducción de deuda bilateral se conduce generalmente a través del Club de París. Este club consiste en un grupo informal de 19 acreedores gubernamentales que tiene el rol de encontrar soluciones coordinadas y sustentables para los países deudores que tienen problemas de pago.

De particular importancia para este análisis, es la cláusula de canje de deuda por inversión social del Club de París que se estableció en 1991. La cláusula permite, sobre una base voluntaria, el canje del 100% de los préstamos AOD y hasta un máximo de 30% o 40 millones de préstamos no AOD (sobre una base excepcional)

49. *Fact Sheet: Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, octubre 2008. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

50. *Highly Indebted Poor Countries Initiative. Jubilee Debt Campaign*, <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=97>

Impacto de reducción:

A pesar esta cláusula del Club de París que permite el canje de deuda, en la práctica pocos acreedores han alcanzado los límites establecidos. Desde 1983, el monto total de la deuda mundial tratado por el Club de París es de US \$505 billones.⁵¹

El carácter de cooperación de la mayoría de las deudas bilaterales las hace más abiertas a una posible condonación, a una reestructuración y al canje.

España : La Ley de Deuda Externa

A fines del 2006, el Congreso Español aprobó una ley para regular la gestión de la deuda externa⁵², haciendo posible que por primera vez España tenga un marco legal que vincula la deuda externa con el desarrollo, y que sea el segundo país europeo, después de Italia, con una normativa de este tipo.

Además de vincular la política de gestión de deuda externa a la de cooperación al desarrollo, la nueva ley aporta transparencia respecto a la gestión de la deuda, ya que contempla la participación de la sociedad civil, y apuesta por desvincular la ayuda oficial a la compra de bienes y productos españoles. Estas medidas se dirigirán preferentemente a los países en vías de desarrollo con menor renta y mayor nivel de endeudamiento y, dentro de ellos, a los que sean prioritarios para la cooperación española.

El texto insta al Gobierno de España a cancelar la deuda soberana de los HIPC contraída antes del 31 de diciembre de 2003, dentro del marco de los acuerdos del Club de París. Y como se analizará más adelante en este documento, la ley promueve "un ejercicio eficiente de la política de canje española, coherente con las demás actividades de política de cooperación al desarrollo y consistente con el marco del sistema financiero internacional."

Dado que las deudas bilaterales son las más pertinentes a la discusión de reducción y canje, se hará énfasis a partir de aquí en el carácter y el efecto de los préstamos bilaterales.

51. *Key Figures*, Paris Club, <http://www.clubdeparis.org/sections/services/chiffres-cles>

52. Ley reguladora de la gestión de la deuda externa (38/2006), de 7 de diciembre, 2006 http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/21408

C

EL CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

El canje de deuda por educación es una propuesta de cancelar una porción de la deuda externa de un país en desarrollo a cambio de destinar fondos para la educación. Aunque esta iniciativa no ofrece la panacea para los problemas de la educación y de la deuda, sí brinda una fuente innovadora y vital de fondos para la educación, provee un cierto alivio de la deuda, y sirve como un valioso instrumento de ayuda oficial al desarrollo. En este sentido, no debe ser visto como un argumento válido para el tratamiento de una política estructural de las deudas de los países altamente endeudados, ya que no resuelve la dependencia ni el condicionamiento al desarrollo derivados del sistemático e irracional endeudamiento público y también privado.

Un canje de deuda es la cancelación de deuda externa a cambio de un compromiso del gobierno deudor de movilizar recursos domésticos para un propósito acordado. Los términos “canje,” “conversión” e “intercambio” de deuda son a menudo utilizados de manera indistinta.

i) Clasificaciones y definiciones

Así como hay varios tipos de deudas, también hay varios tipos de canjes. Se pueden diferenciar dos categorías principales: 1) *Canjes comerciales* y 2) *Canjes por inversión social*. A esta segunda clase responde el enfoque de este documento.

1. Canjes comerciales

- ⊙ *Definición:* Es el intercambio de una cancelación de deuda externa por una inversión en patrimonio de una empresa o una empresa pública privatizada en el país deudor. El propósito doble de un canje de deuda por patrimonio es de 1) reducir la deuda externa 2) promover la inversión, generalmente a través de programas de privatización.
- ⊙ *Historia:* Durante su momento pico, desde 1985 a 1996, los canjes de deuda por patrimonio dieron un total de U\$S 38 billones. Durante este período, el mercado secundario fue dominado por canjes de deuda iberoamericana hasta que declinó el prestigio de los programas de privatización.
- ⊙ *Evaluación:* Los canjes de deuda por patrimonio han sido intensamente criticados por haber promovido la pérdida de soberanía en el mundo en desarrollo. Muchas industrias clave que antes estaban bajo el control público pasaron a manos de inversionistas extranjeros.

2. Canjes por inversión social

- ⊙ *Definición:* Es el intercambio de una cancelación de deuda externa por una inversión en un sector vinculado al desarrollo en el país deudor (i.e. educación o salud). El propósito doble de un canje de deuda por inversión social es: 1) movilizar recursos adicionales para un sector vinculado al desarrollo 2) reducir la deuda externa.
- ⊙ *Historia:* Los primeros canjes de deuda por inversión social fueron los canjes de deuda por naturaleza que tuvieron su apogeo a finales de la década de los '80. Estimulado por el éxito de organizaciones ambientales que lograron movilizar recursos adicionales para el sector a través de canjes de deuda por naturaleza, un grupo de gobiernos y ONGs comenzaron a trabajar en los canjes de deuda por desarrollo en varios ámbitos (canje de deuda por educación, por salud, por desarrollo infantil, etc.)
- ⊙ *Evaluación:* El canje de deuda pública por inversión social no es un argumento válido para el tratamiento de una política estructural de las deudas de los países altamente endeudados, sino que debe ser visto, como una iniciativa movilizadora de recursos a zonas presupuestarias sensibles de la realidad social de las regiones más desfavorecidas. Las conversiones de deuda no resuelven la dependencia ni el condicionamiento al desarrollo de nuestros países derivados del sistemático e irracional endeudamiento público y privado. Aun así, los fondos obtenidos en las conversiones de deuda pueden generar un impacto altamente positivo si se utilizan responsablemente como gasto social en temáticas desfinanciadas por múltiples cuestiones durante algún tiempo.

Si bien existen varios tipos de canjes de deuda, cada uno con evaluaciones distintas, este informe se enfocará en las iniciativas que priorizan el desarrollo solidario de los pueblos más desfavorecidos, particularmente a través de la inversión en educación.

A pesar de que los llamados internacionales para el canje de deuda por educación llevan más de una década, sólo hace cinco años que empieza a formarse un movimiento internacional en torno al tema, con un empuje particularmente fuerte desde Iberoamérica.

ii) Origen, apoyo y consenso de la iniciativa

- ⊙ Abril, 1996: Se propuso por primera vez el canje de deuda por educación cuando la *Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI* en su informe para la UNESCO, sugirió “estimular el canje de la deuda a fin de compensar los efectos negativos que tienen sobre los gastos de educación, las políticas de ajuste y de reducción de los déficit internos y externos.”⁵³
- ⊙ Junio, 1996: de manera similar, *la Afirmación de Amman; el Foro de la Educación para Todos*, promovió el canje de deuda para resolver la crisis financiera en educación.⁵⁴
- ⊙ Agosto, 2003: un movimiento iberoamericano a favor del canje de deuda por educación se inició cuando 20 organizaciones de la sociedad civil firmaron una declaración solicitando que los Ministros de Educación de la región desarrollen una propuesta para canjear deuda con el FMI por inversión en educación.⁵⁵
- ⊙ Septiembre, 2003: en la *XIII Conferencia Iberoamericana de Educación*, los Ministros de Educación de la región propusieron a los Jefes de Estados que analicen el canje de deuda por educación y encargaron a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) de realizar un plan de acción.⁵⁶
- ⊙ Octubre, 2003: durante la 32ª reunión de la Conferencia General de UNESCO los Ministros de Educación de Argentina, Brasil y Venezuela, y el Sr. Presidente del Perú, propusieron “impulsar iniciativas de canje de la deuda por educación”, solicitando a la UNESCO que lidere los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas en este sentido. La iniciativa contó con el apoyo de Venezuela, Uruguay y UNICEF.⁵⁷
- ⊙ Noviembre, 2003: durante la *XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, los líderes respondieron a la propuesta de los Ministros de Educación de la región con una promesa de explorar el canje de deuda por educación.⁵⁸
- ⊙ Comienzos de 2005: el *Grupo de Trabajo Iberoamericano (GTI)*, coordinado desde el Ministerio de Educación en España, con representantes de Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, empezó a promover un Pacto Iberoamericano por la Educación con la finalidad de avanzar el canje de deuda por educación.⁵⁹
- ⊙ Marzo, 2006: UNESCO creó el *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación*, con la meta central de “Entregar al Director-General, con anticipación para que pueda presentar en la 34ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO los avances del Grupo de Trabajo, un informe del trabajo cumplido, con recomendaciones sobre el valor y la utilidad de canjes de deuda por educación, y buenas prácticas necesarias para la exitosa implementación de canjes de deuda por

53. *La educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, 1996, p. 41.

54. Afirmación de Amman del encuentro de mediados de década del Foro de la Educación para Todos, 1996 http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/amman_affirmation.shtml

55. Extracto de la declaración firmada por 20 organizaciones de la sociedad civil se encuentra en: *Deuda externa, Educación Pública*, Hernán E. Ingelmo, Fundación SES, 2005, p. 6.

56. XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, Tarija, Bolivia, 2003, www.oei.es/xiiiicie.htm

57. “El ministro Filmus propuso canjear la deuda externa por inversión educativa”, Clarín, 7/10/2003, <http://www.clarin.com/diario/2003/10/07/s-02701.htm>

58. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 2003 www.oei.es/xiiicumbre.htm

59. “Hacia un Pacto Iberoamericano por la Educación” Documento de Trabajo. Ministerio de Educación y Ciencia, España. Junio, 2005. http://weblog.educ.ar/noticias/Hacia_un_Pacto_Educativo_v5.doc

educación”, y nombró al entonces Ministro de Educación de Argentina, Daniel Filmus, como presidente.

- ⊙ Abril y mayo, 2006: en el *Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil y en la Cumbre de Viena de los Presidentes de la Unión Europea, América Latina y el Caribe* se expresó apoyo a la iniciativa.
- ⊙ Julio, 2006: en la *XVI Conferencia Iberoamericana de Educación*, los Ministros de Educación acordaron que se impulse la activa participación de los Ministerios de Educación en los programas de canje de deuda por educación.⁶⁰
- ⊙ Noviembre, 2006: en la *XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, los mandatarios propusieron que la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) informe sobre los avances en materia de canjes de deuda por educación, y en diciembre, 2007, se publicó: *Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica*.⁶¹
- ⊙ Noviembre, 2006: en la sede de UNESCO París, se realizó la primera reunión del *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación* con representantes de España, Alemania, Francia, el Reino Unido, Filipinas, Indonesia, Senegal, Marruecos, Egipto, Brasil, Argentina y Costa Rica. También participaron representantes de varios organismos internacionales: UNESCO, UNICEF, OCDE, OEI, el Banco Africano para el Desarrollo (ADB), Banco Inter-Americano para el Desarrollo (BID), Banco Islámico para el Desarrollo, y redes de la sociedad civil de tres continentes: AFRODAD (África), LATINDADD (América Latina), y EURODAD (Europa). Como observadores asistieron representantes de los gobiernos de Japón, Noruega, Ecuador, El Salvador, Perú y Guatemala. Previamente se circuló un documento de trabajo *¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?* y luego se publicó un informe de seguimiento para la siguiente reunión.⁶²
- ⊙ Julio, 2007: en el Ministerio de Educación de Argentina se realizó el segundo encuentro *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación* y se entregó un informe final al Director General de la UNESCO con un listado de recomendaciones.⁶³
- ⊙ Octubre, 2007: durante la 34ª Conferencia General de la UNESCO, se estableció la Resolución 14 que solicita al Director General de a) *continuar* con el mencionado grupo de trabajo de participación abierta, para que se ocupe del seguimiento de iniciativas de canje de deuda por educación, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos; b) *liderar* el debate de las iniciativas de canje de deuda externa por educación, promoviendo encuentros inter-agenciales sobre financiamiento alternativo de la educación, y contribuyendo a las experiencias de canje de deuda en curso; c) *presentar* un informe de los resultados a la 35ª Conferencia General.⁶⁴

Hace una década, la idea de canjear deuda por educación no significaba más que un par de declaraciones hechas en foros internacionales. Desde entonces, esta idea ha conseguido el apoyo oficial de varios organismos internacionales, de gobiernos acreedores y deudores, de múltiples organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo, la negociación concreta de varios de ellos.

60. XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, Montevideo, Uruguay, 2006
<http://www.oei.es/xviciemontevideo.htm>

61. XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 2006
<http://www.oei.es/xvicumbre.htm>
Para acceder al informe: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1463>

62. Documento de Trabajo: *¿Qué es el canje de deuda por educación?* UNESCO, noviembre 2006, http://www.unesco.org/education/EFAWGSDE/EFAWGDSE_1st_workingpaper.pdf
Informe de seguimiento: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001537/153714e.pdf>

63. Informe para el Director General de la UNESCO, agosto 2007,
http://www.unesco.org/education/EFAWGSDE/WGDSE_2nd_draftreportforDG_EN.pdf

64. Resolución 14 *Canjes de deuda por educación*, la 34ª Conferencia General, UNESCO, París, noviembre 2007, <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001560/156046s.pdf>

La naturaleza innovadora del canje de deuda se refleja en modelos que son frecuentemente dinámicos, *ad hoc* y participativos, lo cual permite mecanismos más transparentes de rendición de cuentas que las que se encuentran en gran parte de las instituciones existentes en gobiernos de países en desarrollo.

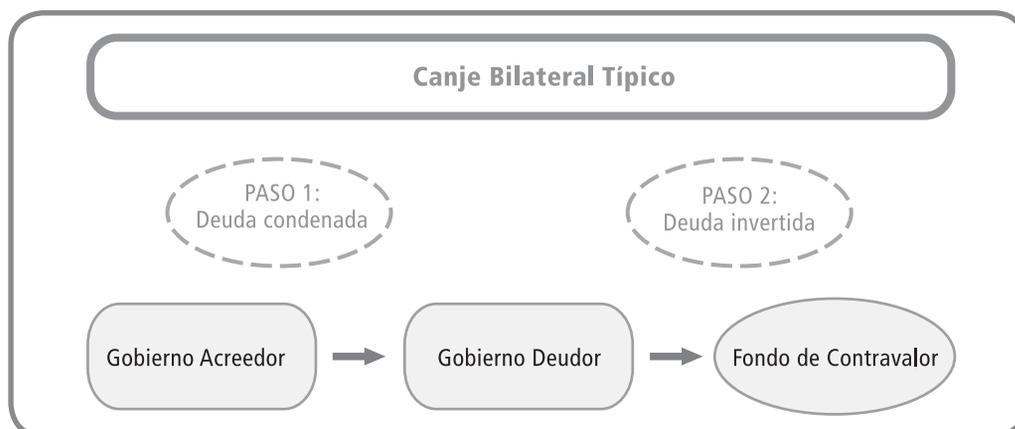
iii) Procedimientos y mecanismos

Los canjes de deuda por inversión social se pueden clasificar según dos modelos: *canjes bilaterales* y *canjes triangulares*. La gran diferencia entre estos dos tipos de modelos depende normalmente, pero no exclusivamente, del tipo de deuda que se está canjeando (deuda privada o pública):

Mecanismos para canjes bilaterales ⁶⁵

En un canje bilateral típico, el gobierno acreedor consiente en reducir la deuda de un país deudor (paso 1) a cambio de un compromiso del gobierno deudor para invertir en educación (paso 2).

Los gobiernos negocian directamente los términos de la reducción de la deuda y el compromiso del gobierno deudor de dedicar recursos para la educación.



Más específicamente, las fases de un canje bilateral típico son:

I. Fijación del monto

- ⊙ Acordar el monto de la deuda que va a formar parte la operación de canje; el Club de París establece un límite del 100% para la deuda concesional (AOD) y hasta un 30% de la no-concesional (comercial)

II. Fijar la tasa de descuento y monto del fondo contravalor

- ⊙ Definir el porcentaje de deuda a condonar que el país deudor debe ingresar en el fondo contravalor (si se ofrece una tasa de descuento)

III. Habilitación del Club de París

- ⊙ Contar con la aprobación del Club de París, para ello el país deudor debe estar al día en el pago a dicho Club

IV. Firmar el acuerdo de canje

- ⊙ Establecer el marco básico de la operación

V. Firmar el reglamento del Comité Binacional

- ⊙ Se constituye el órgano decisorio, con representantes de ambos gobiernos

VI. Crear el Comité Técnico

65. Las fases de un canje bilateral típico se encuentran en: *Luces y sombras: Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Octubre 2006, , www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf, p. 12

- ⊙ Crear un organismo técnico que ofrezca asesoramiento y apoyo, con representantes de ambos gobiernos y miembros de la sociedad civil

VII. Presentación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos

- ⊙ Generalmente, se designa una Institución Financiera Internacional (IFI) para llevar la gestión de los fondos conjuntamente con el Comité Técnico
- ⊙ Presentación de proyectos al Comité Técnico y al Comité Binacional
- ⊙ Aprobación de los proyectos por el Comité Binacional
- ⊙ Selección del ejecutor mediante procedimientos públicos de adquisición
- ⊙ Reuniones anuales del Comité Binacional, según lo establecido en el reglamento de funcionamiento y ejecución

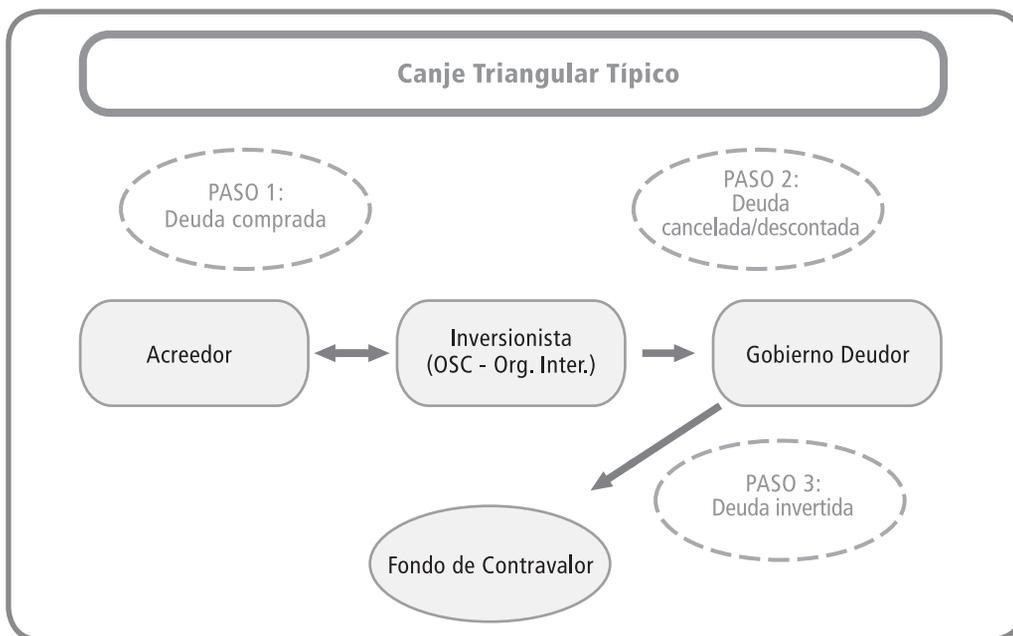
Mecanismos para Canjes Triangulares⁶⁶

En un canje triangular típico hay un acuerdo entre por lo menos tres actores: 1. un acreedor (normalmente un banco extranjero), 2. el gobierno de un país deudor, y 3. un inversionista (un organismo internacional de desarrollo que puede ser una ONG o una agencia de la ONU). Un cuarto actor que puede estar involucrado es el gobierno de un país desarrollado u organismo internacional que provee fondos.

Normalmente hay dos pasos simultáneos de negociaciones y luego se hace la inversión:

- ⊙ Paso 1: Una negociación entre el inversionista y el acreedor da como resultado un acuerdo de compra de deuda, según el cual el inversionista compra la deuda del acreedor a un valor menor del valor nominal.
- ⊙ Paso 2: Una negociación entre el inversionista y el gobierno deudor orientado a acordar un canje de deuda.
- ⊙ Paso 3: La deuda se cancela a un precio de redención por el gobierno deudor y el inversionista usa la recaudación para el propósito acordado.

A diferencia de lo que ocurre en el modelo bilateral, una ONG o un organismo internacional puede adquirir una deuda comercial o deuda bilateral, normalmente de una agencia de crédito para exportación.



Históricamente, ha habido más canjes triangulares que bilaterales, pero los canjes bilaterales tienden a resultar en inversiones en desarrollo más importantes.

66. La clasificación de tipos de canje de deudas se encuentra en: *Panorama del canje de deuda*, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001, www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpanPub4_Canje_Deuda.pdf, p. 6. y *Exchanging Debt for Health in Africa: Lessons from Ten Years of Debt-for-Development Swaps*, Sydney Rosen et al., Harvard Institute for International Development, noviembre, 1999, <http://ideas.repec.org/p/fth/harvid/732.html>, p. 4

La tabla siguiente resume los dos modelos principales de canjes de deuda por educación:

Tipos de Canje	Partes en la transacción	Deuda elegible	Fuente de los fondos	Monto de deuda convertida	Receptor de los fondos
Bilateral	1. Gobierno deudor 2. Gobierno acreedor	1. Ayuda Oficial de Desarrollo (AOD) 2. Deuda públicamente garantizada	Presupuesto del gobierno acreedor	Generalmente más importantes	Fondo de contravalor o institución pública
Triangular	1. Gobierno deudor 2. Inversionista 3. Acreedor	1. Deuda comercial 2. Deuda bilateral públicamente garantizada (cantidades pequeñas)	Fondos recaudados por una ONG del país acreedor o una donación de un acreedor comercial	Generalmente bajos	ONG o fondo de contravalor

Si bien no hay un modelo único para canjes de deuda por educación, se vienen desarrollando mecanismos que se pueden emular y mejorar mediante lineamientos que se explorarán la sección siguiente.

Es importante enfatizar que el canje de deuda por educación es mucho más que una inversión educativa: es un paso hacia la participación, la transparencia y la eficiencia. Se han consensado varios principios y lineamientos para aprovechar cabalmente este mecanismo innovador.

iv) Lineamientos para canjes

Como se ha mencionado, a fines del 2006, el Congreso Español aprobó una ley para regular la gestión de la deuda externa⁶⁷, convirtiendo a España al segundo país europeo que tenga un marco legal que vincula la deuda externa con el desarrollo.

Además de vincular la política de gestión de deuda externa a la de cooperación al desarrollo, la nueva ley aporta un artículo específico para iniciativas de canje de deuda por inversión social en base a principios que sirven para armar lineamientos generales para futuros canjes de deuda.

67. Ley reguladora de la gestión de la deuda externa (38/2006), de 7 de diciembre, 2006 http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2006/21408

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.

Aunque no haya un modelo único para canjes de deuda por educación, se ha desarrollado una guía de lineamientos sobre mejores prácticas para futuros canjes. Estos principios están organizados según una estructura tomada de un estudio sistematizado del programa de canje de deuda por educación de España⁶⁸ y luego consensuados por el *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación* de la UNESCO:

1. Reducción de pobreza

Para maximizar el impacto de los canjes de deuda, se deberían enfocar en los sectores desfavorecidos, con el objetivo de alcanzar las metas de EPT y de ODM.

2. Acuerdo sustantivo

Para maximizar la cantidad de fondos a ser invertidos y la cantidad de deuda reducida, se recomienda alcanzar los límites permitidos por el Club de París: 100% de la deuda bilateral concesional (AOD) y el 30% de la deuda bilateral comercial. Se pueden lograr mayores montos

68. *Luces y sombras: Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Octubre 2006, www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf

aun con acuerdos multilaterales con varios acreedores, juntando los recursos en un solo fondo potenciando positivamente el impacto de las inversiones sociales.

3. *Flexibilidad fiscal*

Para facilitar la carga fiscal y de liquidez sobre el beneficiario, se recomienda que el donante ofrezca el canje con una tasa de descuento (una condonación parcial), como también realizar la operación en moneda local con plazos de acuerdo al vencimiento de la deuda.

4. *Soberanía e igualdad*

Para asegurar que el canje beneficie a todos los involucrados, es esencial que la negociación y la implementación se realicen en condiciones de igualdad y que la soberanía del beneficiario sea respetada, sin imponer condiciones que sólo beneficien al donante.

5. *Adicionalidad*

Para lograr los objetivos deseados es necesario garantizar la adicionalidad en un doble sentido: que los fondos sean adicionales a los fondos de AOD del donante previsto para destinar al país beneficiario y adicional a los fondos destinados a inversiones educativas por parte del país beneficiario.

6. *Coherencia y sostenibilidad*

Es esencial que los recursos sean integrados a la estrategia educativa nacional del beneficiario, a su estrategia general de gestión de la deuda, como también a otras iniciativas donde se podrían crear sinergias sostenibles. De manera similar, los canjes deberían ser integrados a la estrategia de AOD del donante de manera que no sirvan como instrumentos de selectividad política.

7. *Participación*

Para convertir los canjes de deuda en herramientas que promuevan la participación es necesario que los actores principales participen en todos los niveles de la negociación e implementación: Ministerios de Educación/Economía/Cooperación, organizaciones internacionales, y organizaciones o redes de la sociedad civil.

8. *Transparencia*

Para promover la legitimidad de estas transacciones, se debería asegurar la transparencia en todos los niveles factibles: con respecto al origen y legitimidad de la deuda; durante el proceso de negociación; cuando se firma el acuerdo, durante la implementación y en el seguimiento del mismo.

9. *Rendición de cuentas*

Para asegurar el éxito de la iniciativa y convencer a nuevos participantes, se deberían crear entidades de monitoreo, hacer estudios de evaluación y de impacto según los mencionados principios y divulgarlos al público. Se deberían desarrollar indicadores para monitorear el canje. El análisis sistemático de estas evaluaciones a través de una base de datos también reforzaría la iniciativa y presionaría a otros para que se sumaran.

10. *Liderazgo nacional*

Para garantizar que el control nacional de la educación guíe decisiones significativas respecto a las actividades financiadas a través del canje, es necesario fortalecer la capacidad de los gobiernos para que gestionen en una manera eficaz, eficiente y transparente.

Se ha consensado que el canje de deuda por educación cumpla con varios principios y lineamientos para maximizar los beneficios de este mecanismo. En el siguiente capítulo se presenta un relevamiento de todas las experiencias de esta iniciativa en el mundo, seguido por un análisis presupuestario del impacto de un hipotético canje de deuda por educación en Argentina.

D

RESULTADOS DE LAS EXPERIENCIAS DE CANJE DE DEUDA.

Durante más de 3 años, Fundación SES y la OEI han realizado un relevamiento de experiencias de conversión de deuda por inversión social que incluyen 128 de las mismas, en los cuales se han condonado 6.137,4 millones de dólares, convirtiéndose en fondos de contravalor para financiar programas sociales la suma de 3.329,1 millones de dólares. Se destaca el liderazgo de los países de Iberoamérica en la implementación de esta herramienta, y sobre todo la participación de España, que ha desarrollado un total de 19 experiencias, identificándose 7 por educación por un monto final de 206.1 millones de dólares invertidos.

En términos de los casos analizados, los fondos multilaterales son un tema a considerar en el futuro. Resulta evidente que la posibilidad de acceder a un solo fondo con recursos de varios acreedores serviría no sólo para agilizar los mecanismos de implementación de las políticas sociales reduciendo los costos (administrativos y financieros) sino también, para ampliar la escala de intervención, el impacto merced a una política más coordinada y la ampliación de los fondos como así también de los tiempos de implementación.

En este apartado presentaremos los resultados más importantes del relevamiento realizado durante los últimos dos años y medio por Fundación SES y la OEI en cuanto a las experiencias de canje de deuda pública por inversión social.

Este relevamiento servirá para describir y analizar el comportamiento de este mecanismo desde sus inicios hasta marzo de 2008, fecha de cierre del relevamiento. De esta manera, se podrá tener una mirada de conjunto y anacrónica del desarrollo de esta herramienta, para pensar diferentes alternativas de continuidad o modificación de la misma a partir de un contexto de crisis financiera internacional que está instalada, y que, con la desaceleración de la económica mundial seguramente la inversión social de los países más afectados por la crisis se resentirá como la lamentable experiencia pasada muestra, produciéndose una baja en la inversión en áreas muy sensibles como salud, infraestructura, empleo, agua potable, educación, previsión social, etc.

Por último, este trabajo presentará una actualización de otras iniciativas referidas al tratamiento de las políticas de desendeudamiento a partir de iniciativas conjuntas de las Instituciones Financieras Internacionales y diferentes países altamente endeudados, mostrando cuáles han sido los principales resultados de tales iniciativas y cuales son sus potenciales a futuro.

Hasta el momento, en base al relevamiento de experiencias llevado a cabo en conjunto por Fundación SES de Argentina y la OEI, se han relevado 128 experiencias de canje por inversión social, en los cuales se han condonado 6.137,4 millones de dólares, convirtiéndose en fondos de contravalor que financiaron programas sociales la suma de 3.329,1 millones de dólares. De estas experiencias, 18 corresponden a canjes de deuda por educación; en ellas se han condo 608,8 millones de dólares, y fueron realizadas en 14 países distintos países.

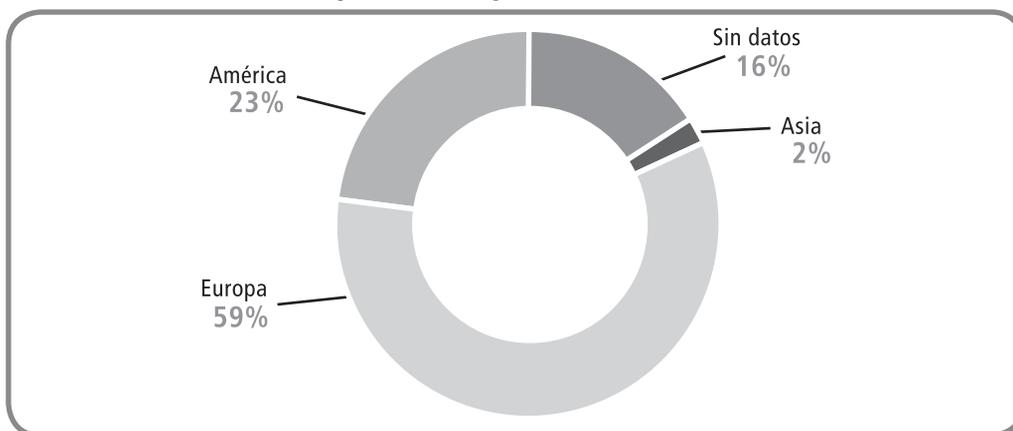
i) Canjes de deuda pública por inversión social

A partir del relevamiento de casos implementados entre los años 1988 y principios de 2008, hemos podido identificar información de 128 experiencias de canje de deuda pública por inversión social. Toda la información volcada de aquí en más, es producto de lo relevado de fuentes secundarias de información, en publicaciones en papel o través de diferentes sitios web, tan variados como:

- ⊙ Informes de los distintos organismos públicos involucrados: ministerios de educación, infraestructura, de relaciones exteriores o cancillerías, salud, desarrollo social, bancos centrales, bancos públicos de inversión, etc.
- ⊙ Instituciones financieras involucradas (FMI, Banco Mundial, BID, Banco Africano de Desarrollo),
- ⊙ Diarios nacionales o locales,
- ⊙ Revistas especializadas en temáticas afines,
- ⊙ Información de organizaciones de la sociedad civil,
- ⊙ Entrevistas con referentes que han participado en diferentes instancias.

A partir del Gráfico N° 6, entre los continentes de los países que han condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social, en el 59% de las experiencias han sido de países del continente europeo (76 casos), en el 23% han sido de América (29 casos), 2 de Asia y 21 donde no se ha podido identificar el origen de los países acreedores en virtud de la información presentada por Moye (2001). La autora destaca que entre 1989 a 1995, UNICEF llevó adelante 21 operaciones de canje de deuda por desarrollo convirtiendo un total de 199 millones de dólares de deuda en valor nominal en 52 millones de dólares de financiamiento a partir de fondos de contravalor para programas de desarrollo infantil, maternidad, agua potable, infraestructura, etc. Pero no se presentan los países que han condonado la deuda, por eso aparecen de los 128 casos revelados, 21 de ellos, un 17% donde no se ha podido identificar esta información.

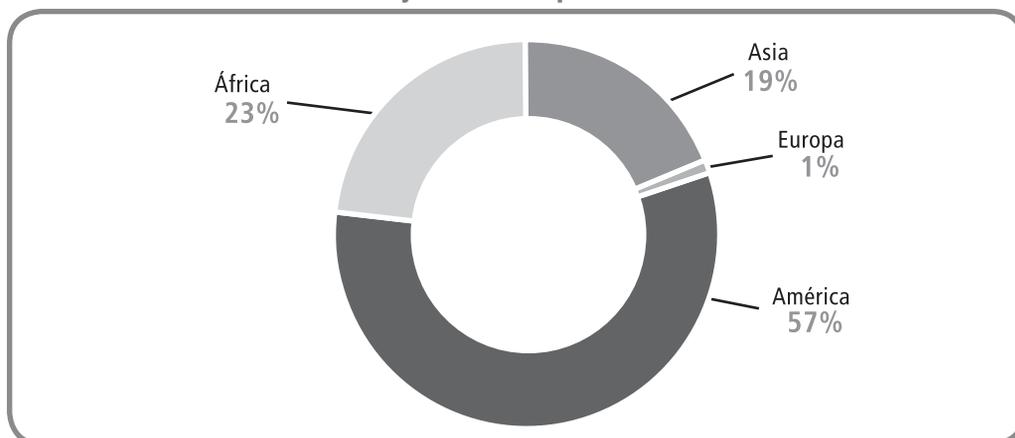
Gráfico N° 6
Continentes de los países que han condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Por otro lado, cuando observamos los continentes de los países a los cuales se les ha condonado deuda para generar fondos de canje de deuda pública por inversión social, observamos que en un 58% de ellos se han desarrollado en América (74 casos), mientras que un 23% (29 casos) lo han hecho en África, así como el 19% han sido implementados en Asia, identificándose una experiencia en Europa a partir de la condonación de un porcentaje de deuda pública de varios países del Club de Paris (Francia, Italia, Suecia, Suiza y EEUU) a Polonia para armar un fondo de 545 millones de dólares para políticas de conservación medioambiental. (Gráfico N° 7)

Gráfico N° 7
Continentes de los Países a los cuales se les ha condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Cuando desagregamos la información anteriormente presentada en continentes, ahora en países, vemos que los países que más experiencias han desarrollado a partir de condonar deuda por inversión social son Alemania, España, Estados Unidos, y más atrás Suiza, con 27, 23, 20 y 14 experiencias respectivamente.

Cuadro N° 3

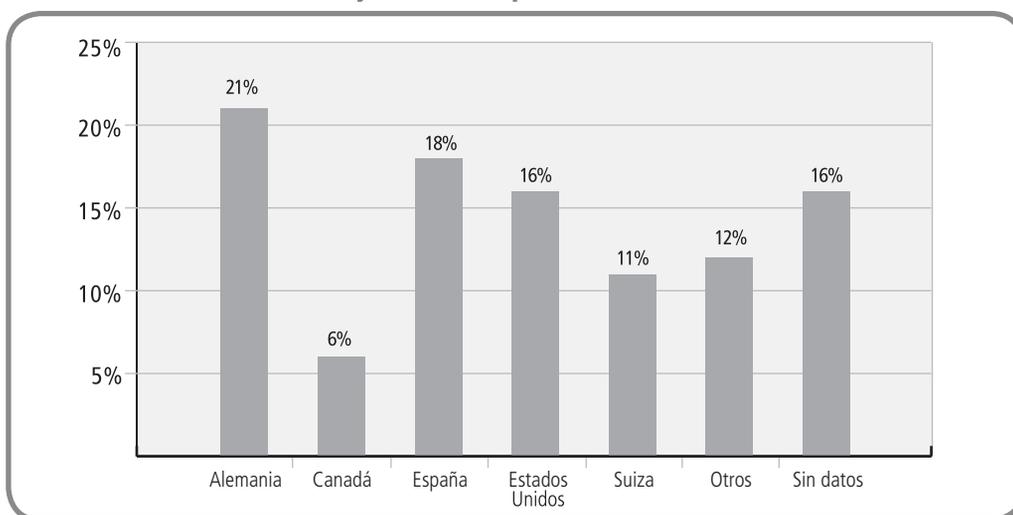
Países que han condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social		
	Cantidad	Porcentaje
Alemania	27	21%
Argentina	1	1%
Canadá	8	6%
Club de Paris	1	1%
España	23	18%
Estados Unidos	20	16%
Finlandia	1	1%
Francia	2	2%
Holanda	2	2%
Italia	2	2%
Japón	2	2%
Noruega	2	2%
Suecia	2	2%
Suiza	14	11%
Sin datos	21	16%
TOTAL	128	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Como mostráramos anteriormente, en el 16% (21 casos) de los casos relevados por países no se ha podido identificar los países que han condonado deuda a partir de las experiencias desarrolladas por UNICEF entre 1989-1995.

Asimismo, las experiencias desarrolladas por 5 países acreedores conforman el 72% de las conversiones de deuda por inversión social, representando el 12% por las experiencias desarrolladas por otros 8 países y 1 por el Club de Paris, lo cual muestra que esos primeros 5 países han sido pioneros y han mantenido en el tiempo su política de financiamiento de ciertas políticas sociales a partir de este mecanismo. Pero por otro lado, muestra la concentración de las experiencias en el seno de los países más ricos del Club de Paris, lo cual presenta un perfil característico de este mecanismo que deberá ser retomado en futuras evaluaciones del mismo.

Gráfico N° 8
Países que han condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

En esta misma dirección, resulta llamativa una experiencia particular de cooperación *sur-sur*, desarrollado entre Argentina y Senegal a partir de la gestión de UNICEF, relevado por Moye (2001). En diciembre de 1993, UNICEF concluyó un canje de deuda por desarrollo en Senegal que fue destinado a proyectos de educación, salud, saneamiento y agua potable. Con asistencia financiera de ING Bank, UNICEF compró 24 millones de dólares en valor nominal de deuda contraída por Senegal con Argentina por un precio de 6 millones (25% del valor nominal) el gobierno de Senegal acordó pagar a UNICEF el equivalente a 11 millones de dólares a lo largo de 3 años para que esa organización pudiera ampliar los proyectos que ya venía organizando en aquel país.

De esta manera, el gobierno de Senegal tuvo una *tasa de descuento* del 54% de su deuda con Argentina y solo tuvo que depositar el restante 46% para cancelar esta deuda, comprándole a UNICEF los bonos de la deuda de Senegal que le había comprado a Argentina, aumentando la inversión original de esta organización en 5 millones de dólares. Es decir que Senegal debía 24 millones, y solo pagó 11 millones. Argentina, al que le debían 24 millones, recibió 6; la diferencia entre los 11 millones depositados por el gobierno de Senegal y los 5 millones que recibió el gobierno argentino, fueron depositados por el primer gobierno para financiar proyectos de desarrollo implementados por UNICEF en Senegal.

En síntesis, este canje entre Argentina-UNICEF-Senegal, es un claro ejemplo de un canje de deuda trilateral que no pertenece al club de Paris, a partir de un mecanismo de triangular, que permite también pensar en formas alternativas de *cooperación sur-sur*.

Cuando observamos qué países han desarrollado más experiencias de canje de deuda pública por inversión social, vemos que es Perú el país que más ha desarrollado con 22. Con Alemania ha desarro-

llado 5 de esas experiencias, con España otras 3 junto a Canadá, mientras que con Estados Unidos y Suiza han desarrollado 2 cada uno.

En segundo lugar encontramos a Bolivia con 10 experiencias, de las cuales 4 han sido financiadas por España, 2 por Alemania, y las restantes por Estados Unidos, Suiza, Japón y UNICEF.

En tercer lugar con 7 cada una encontramos a Sudan, Jordania y El Salvador. Un poco más atrás, con 6 experiencias encontramos a Filipinas, mientras que Ecuador, Indonesia y Madagascar tienen otras 5 cada uno.

Las restantes 54 experiencias han sido desarrolladas por otros 30 países.

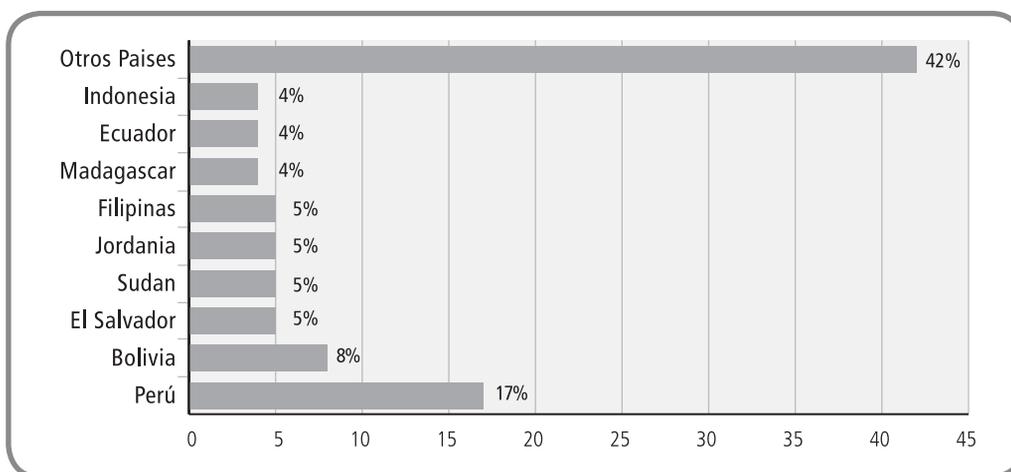
Cuadro N° 4

Países a los cuales se les ha condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social		
	Cantidad	Porcentaje
Argelia	1	1%
Argentina	1	1%
Bangladesh	1	1%
Belice	1	1%
Bolivia	10	8%
Botswana	1	1%
Chile	1	1%
Colombia	3	2%
Costa Rica	3	2%
Costa de Marfil	1	1%
Ecuador	5	4%
Egipto	3	2%
El Salvador	7	5%
Filipinas	6	5%
Guatemala	1	1%
Guinea Ecuatorial	2	2%
Honduras	4	3%
Indonesia	5	4%
Jamaica	3	2%
Jordania	7	5%
Madagascar	5	4%
Marruecos	1	1%
México	2	2%
Nicaragua	3	2%
Pakistán	1	1%
Panamá	1	1%
Paraguay	2	2%
Perú	22	17%
Polonia	1	1%
República Dominicana	2	2%
Senegal	3	2%
Siria	1	1%
Sudan	7	5%
Tanzania	1	1%
Túnez	2	2%
Uruguay	3	2%
Vietnam	3	2%
Zambia	2	2%
TOTAL	128	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

A pesar de que Perú concentra el 17% de la experiencias desarrolladas, 7 países, los anteriormente nombrados, representan el 58% de las experiencias desarrolladas, y que el restante 42% esta representando por 30 países, los arriba detallados en la lista; lo cual muestra que si bien hay una importante concentración de poco más de la mitad de las experiencias en pocos países (7) podemos mostrar que 37 países diferentes han podido desarrollar este tipo de mecanismo, situación muy desigual a la concentración en pocos países que han condonado deuda para invertirla a través de estos mecanismos en inversión social.

Gráfico N° 9
Países a los cuales se les ha condonado deuda para generar fondos de canje de deuda por inversión social



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Como información adicional a la relación entre los países que han condonado deuda y aquellos a los cuales se les ha condonado, se evidencia a partir del siguiente gráfico que tipo de relación ha existido en cuanto a la deuda convertida.

Podemos observar que en su gran mayoría, en una $\frac{3}{4}$ la deuda convertida fue bilateral⁶⁹, es decir deuda contraída entre dos países sin otro tipo de aportantes a los fondos de contravalor, mientras que en un 18% de las experiencias, las organizaciones de la sociedad civil han tenido implicancias aportantes fondos propios a las operaciones de canje de deuda para desarrollar programas. En estos casos, los proyectos han financiado en 16 casos proyectos de desarrollo, en 2 proyectos por naturaleza y en 5 proyectos en 5 educación. Los restantes 8 casos corresponden a deuda no AOD o a monetarización de donaciones.

69. Hemos dejado afuera los canjes de deuda comercial (deudas que los países contrajeron con bancos u organismos privados) o deuda privada (deuda que empresas han tomado con bancos u organismos privados), debido a que en estas iniciativas no reflejan la cooperación internacional entre países tal cual lo hemos definido en este documento.

Igualmente, existen algunos relevamientos de estos tipos de canje de deuda.

Siguiendo a Pettifor (2005), este estudio reveló que entre los canjes comerciales se han desarrollado 50 experiencias en 15 países diferentes entre los años 1987 y 2000, condonándose un total de 167.7 millones de dólares e invirtiéndose en proyectos la suma de 112.6 millones.

En cuando a los canjes privados, este informe identificó unas 63 experiencias entre los años 1990 y 2004, condonando un total de 5.6 mil millones de dólares invirtiéndose la suma de 1.1 mil millones en proyectos.

Para más información consultar: www.theglobalfund.org/en/files/GFDC_REPORT.pdf

Cuadro N° 5

Origen de los fondos convertidos		
	Cantidad	Porcentaje
Deuda Bilateral	97	76%
Deuda Bilateral y Aportes de Organizaciones de Sociedad Civil	23	18%
Otros	8	6%
TOTAL	128	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Ahora bien, a partir del Cuadro N° 6, podemos observar una serie de datos que empiezan a acompañar los ya presentados hasta el momento y nos posibilitan comenzar a profundizar la descripción acabada de las experiencias desarrolladas hasta el momento.

En *primer lugar*, se presenta la dimensión de cual ha sido el destino de los fondos que han sido condonados y convertidos en recursos para inversión social. De esta manera, y en virtud de la gran complejidad de proyectos financiados hemos optado por plantear 4 categorías, que engloban 127 casos, y una categoría *ad hoc* que contiene una experiencia.

La primera que hemos incorporado es la de los canjes de deuda por desarrollo, a todas aquellos proyectos cuyos fines eran de alguna manera integrales y tendían a financiar obras que estuvieran ligadas con cuestiones básicas ligadas al “desarrollo” tan disímiles como ser proyectos de extensión de agua potable, algunas obras de infraestructura ligadas a las necesidad básicas que un Estado debe satisfacer, campañas de vacunaciones o de entrega de medicamentos especiales contra enfermedades muy puntuales, redes cloacales, obras de contención de catástrofes naturales, saneamiento, política de niñez en países que han tenido algún tipo de conflicto armado, etc.

La segunda está basada en los proyectos ligados a educación, se han tomado estrictamente todo aquello que tenga relación directa con los procesos de enseñanza y aprendizaje en las escuelas primeras o secundarias, pero también a nivel universitario, ya sea a través de financiar gastos corrientes como ser salarios o becas educativas, como gasto en capital, estrictamente hablando de todo aquello que no es gasto en infraestructura escolar, como puede ser gastos en materiales didácticos.

La tercera esta relacionada con los gastos que por ejemplo, se pueden desarrollar en infraestructura escolar, pero en términos más amplios. En esta tercera categoría general, cualquier otro tipo de gasto de capital que deje capacidad física instalada, han sido tomados en consideración para las experiencias consideradas como de inversión en infraestructura.

La cuarta, y ultima categoría general es la referida a los proyectos ligados a los canjes por naturaleza, que encierra toda la gama de proyectos de cuidado medioambiental, y con proyectos que han tenido que ver, de alguna manera con el tratamiento de los recursos naturales involucrados en los proyectos de los países que desarrollaban los canjes.

Así, en *segundo lugar*, dada su especificidad, hemos tenido que conformar una categoría *ad hoc* a las 4 generales presentadas. Esta categoría tiene que ver con una experiencia desarrollada en Ecuador a partir de un canje con España, implementada a partir de 2005, que tenía un componente educativo, y otro componente de desarrollo de infraestructura ligado a la explotación de ciertos recursos forestales en Ecuador. Por eso la categoría la hemos denominado: “canje de deuda por educación e infraestructura”.

De esta manera, la primera información que podemos presentar es que, como resultado de nuestro relevamiento se afirma que, a partir de las 128 experiencias de canje de deuda por inversión social relevadas, se han condonado 6137.4 millones de dólares, convirtiéndose en fondos de contravalor que financiaron programas sociales la suma de 3329.1 millones de dólares.

Cuadro N° 6

Destino de los fondos y Montos de las operaciones						
Áreas de Inversión	Total Con-vertido en Fondos de Contravalor	% sobre el total Con-vertido	Total Con-donado en dólares	% sobre el total con-donado	Cantidad de casos	% sobre el total de casos
Canje de Deuda por Desarrollo	1080,2	32%	1969,7	32%	44	34%
Canje de Deuda por Educación	283,2	9%	608,8	10%	18	14%
Canje de deuda por Educación e Infraestructura	50	2%	50	1%	1	1%
Canje de deuda por Infraestructura	640	19%	918,9	15%	14	11%
Canje de Deuda por Naturaleza	1275,7	38%	2590	42%	51	40%
TOTAL	3329,1	100%	6137,4	100%	128	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

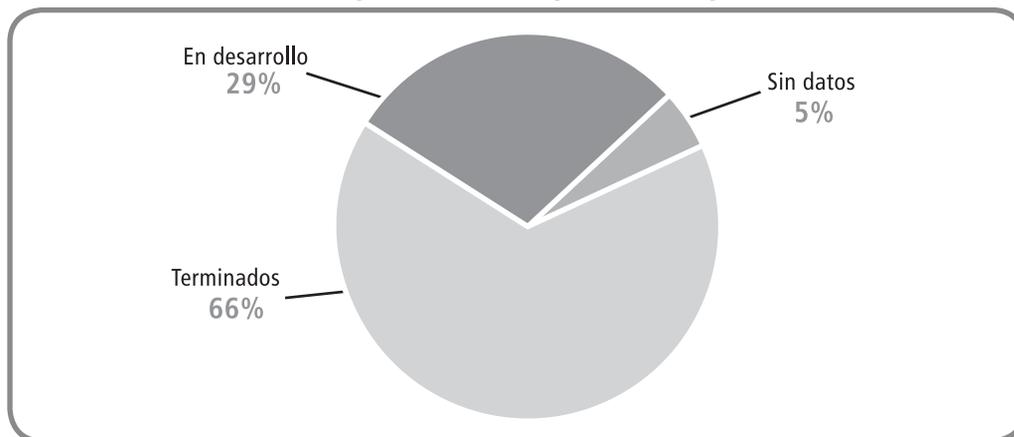
Así de los 128 casos, el 40% han sido desarrollados por naturaleza (51 casos), representando el 42% de los fondos condonados sobre el total, unos 2.590 millones de los cuales se han invertido 1.275,7 millones de dólares en fondos para políticas ambientales; mientras que el 34% han sido desarrollados en canjes por desarrollo (44), para los cuales se han condonado 1969.7 millones de dólares y se han invertido en 1080.2 millones de dólares (32% cada uno respectivamente su total)

Por otro lado, los fondos invertidos en educación han sido 283.2 de los 608.8 millones de dólares condonados, en 18 casos detectados, lo cual representa un 14% del total.

Al mismo tiempo, cuando observamos cuál es el estado actual de las operaciones de canje de deuda por inversión social, podemos afirmar que el 66% de los casos han sido ya terminados, mientras que el 29% de los casos aun están en desarrollo, identificando unos 7 casos que, por falta de información, no hemos podido determinar su fecha de finalización o si ya han finalizado, por eso en el Gráfico N° 10 han sido considerados como sin datos.

Así, a priori podemos identificar que existe aun tendencia decreciente en la cantidad de casos que se están desarrollando en la actualidad, ya que casi la 2/3 parte de los mismos han dejado de implementarse o han tenido un cierre en los fondos desarrollados. Pero esta primera observación, será relativizada más adelante cuando podemos analizar esta variable con el tipo de proyectos que están siendo financiados actualmente, o a partir de los canjes que están en desarrollo.

Gráfico N° 10
Estado Actual de las Operación de Canje de deuda por Inversión Social



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

En este sentido, cuando observamos la cantidad de canjes por períodos, vemos que al momento de la firma de los acuerdos, en el primer quinquenio de estudio (1988-1992) se iniciaron el 15% de los casos. En el quinquenio inmediatamente posterior para el análisis, observamos que allí fue en el momento en que más casos se han iniciado: 47 de los 128 relevados, representando un 37% del total, 9 casos menos que los implementados en los últimos 10 años (1998-2008).

Cuadro N° 7

Año de firma del Acuerdo de Canje de deuda		
	Cantidad	Porcentaje
1988-1992	19	15%
1993-1997	47	37%
1998-2002	26	20%
2003-2008	30	23%
Sin datos	6	5%
TOTAL	128	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Si bien la mayoría de los casos se iniciaron hacia mediados de la década pasada, en los últimos años a pesar de caer el promedio cada 5 años, no se ha desacelerado la cantidad de casos tomando como referencia la cantidad iniciado durante el primer quinquenio, lo cual nos permite aseverar que la temática en los últimos años siguió gozando de cierta vigencia luego de 20 años de iniciada y del estallido de experiencias hacia mediados de los '90.

En el mismo sentido pero en caso inverso, cuando observamos sobre la fecha de finalización de las conversiones de deuda, podemos observar que el 29% finalizó en el quinquenio 1998-2002, mientras que un 14% lo hizo entre 2003 y 2007.

Si bien hemos podido identificar que de los 37 canjes que aun están en desarrollo (Cuadro N° 8), tan sólo 20 finalizan después de 2008 (17 en el quinquenio 2008-2012 y 3 entre 2013 y 2021); esto se debe a que los restantes 15 no se ha podido identificar el año exacto de finalización, aunque la evidencia empírica del material consultado muestra que aun están en vigencia.

Cuadro N° 8

Año de finalización del Acuerdo de Canje de deuda		
	Cantidad	Porcentaje
1988-1992	0	0%
1993-1997	13	10%
1998-2002	37	29%
2003-2007	18	14%
2008-2012	20	16%
2013-2021	3	2%
No tiene	1	1%
Sin datos	36	28%
TOTAL	128	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

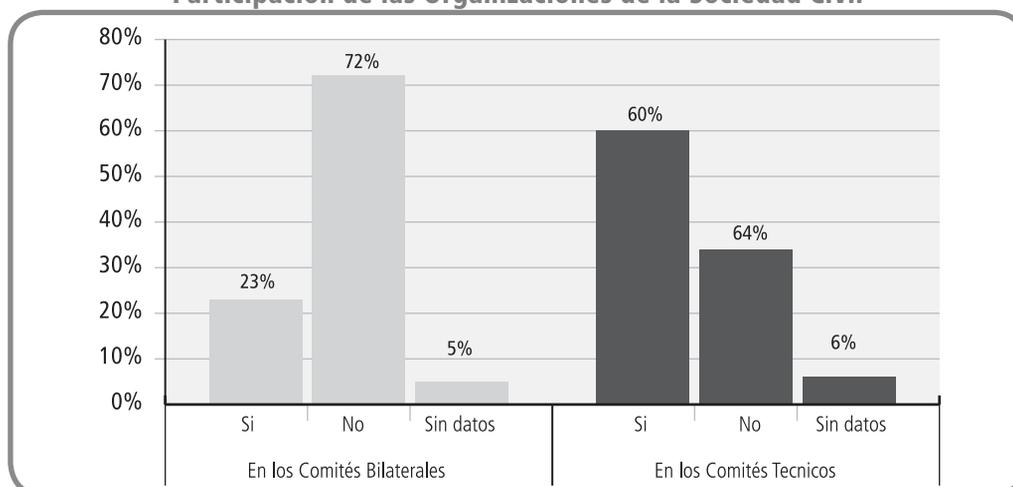
Otra de las dimensiones importantes que hemos podido relevar fue el de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos institucionales de tomas de decisiones estratégicas de las implementación de los fondos, esto es los Comités Binacionales; o incidiendo a partir de recomendaciones técnicas de las formas más adecuadas de desarrollar las políticas producto de los fondos o a través de participar desarrollando directamente en terreno, proyectos con fondos cuyo origen es producto del canje de deuda, esto es los Comités Técnicos.

La experiencia, a través de la información cualitativa de las experiencias desarrolladas contadas por los propios participantes a los cuales hemos podido contactar a lo largo de todo el proceso, indica que la participación de una mayor gama de organizaciones de temática afines involucradas en las proyectos desarrollados le da una mayor probabilidad de tener un mayor y un mejor impacto en el tiempo. Entre las organizaciones sociales temáticas podemos considerar organizaciones sindicales, movimientos sociales, organizaciones internacionales de reconocimiento internacional, tanto así como organizaciones de base.

En este sentido, resulta interesante la información a partir del Gráfico N° 11, donde observamos una muy baja participación de organizaciones de la sociedad civil en los Comités Binacionales: solo en el 23% (29) de los 128 casos existió algún tipo de participación, mientras que en el 72% (92) no la hubo, quedando un 5% (7) de casos donde no se pudo identificar la participación o no de las mismas.

Cuando se observa la misma variable en los Comités Técnicos, vemos que la ecuación cambia sustancialmente. De las 128 experiencias, en el 60% (77) hubo participación mientras que en tan solo en 34% (43) de ellas no las hubo, quedando un 6% (8) sin datos para especificar.

Gráfico N° 11
Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil



Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil, se ha desarrollado mayoritariamente en las instancias de recomendación de los modos de implementación de los fondos a partir de los proyectos que el Comité Binacional decide financiar, o sobre todo, a partir de participar en el desarrollo de proyectos financiados por los fondos del canje. Esto es muy claro sobre todo en cuanto a los proyectos por naturaleza o por desarrollo. En los demás, la participación no es tan clara si es para el primer objetivo como para el segundo en cuanto a su participación en los Comités Técnicos.

Cuadro N° 9

Participación General de las Organizaciones de la Sociedad Civil		
	Cantidad	Porcentaje
Si	106	41%
No	135	53%
Sin datos	15	6%
TOTAL	256	100%

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

Por último, y como una mirada más global, identificamos a partir del Cuadro N° 9 como baja la participación general de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de canje de deuda, donde podemos observar que solo en un 41% han podido participar, mientras que en más de la mitad de las experiencias y de los espacios institucionales o de desarrollo de proyectos en terreno no han tenido participación alguna, lo cual evidencia que todavía hay mucho por mejorar en este sentido.

Para finalizar el análisis estadístico de la base de datos, proponemos ahora atender los próximos dos cuadros, el número 10 y el 11, para poder observar a través de la variable del destino de los fondos, el estado actual y la participación de la sociedad civil en las experiencias de canje de deuda.

En cuanto a la primera, podemos observar que en los primeros 10 años de implementación, la mayoría de los mismos responden a los canjes por desarrollo y por naturaleza. En el quinquenio 1998-2002, observamos que una gran parte de los canjes por naturaleza abiertos en los años anteriores finalizan (11) y 19 son los que finalizan de los canjes por desarrollo. En los años posteriores, vemos la aparición de los canjes por educación y por infraestructura, y una disminución de los demás destinos de canjes anteriormente mencionados.

Cuadro N° 10

		Destino de los fondos					TOTAL
		Canje de Deuda por Desarrollo	Canje de Deuda por Educación	Canje de deuda por Educación e Infraestructura	Canje de deuda por Infraestructura	Canje de Deuda por Naturaleza	
1988-1992	En desarrollo	0	0	0	0	1	1
	Terminados	0	0	0	0	0	0
1993-1997	En desarrollo	0	0	0	0	0	0
	Terminados	10	0	0	1	2	13
1998-2002	En desarrollo	2	0	0	1	9	12
	Terminados	19	5	0	2	11	37
2003-2008	En desarrollo	5	9	1	4	5	24
	Terminados	2	3	0	4	6	15
Sin datos		6	1	0	2	17	26
TOTAL		44	18	1	14	51	128

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

En esta dirección nos permitimos presentar la hipótesis de que si bien, como sosteníamos anteriormente, en los últimos 10 años se identificaba una merma en al cantidad de experiencias con respecto a los relevados hacia mediados de la década de los '90, hacia principio del 2000 en adelante, los canjes por educación se encontraban apareciendo fuertemente como el nuevo destino de relevancia hacia donde gran parte de los fondos se destinarían.

De esta manera podemos afirmar que si la década de los '90 fue la década de los canjes de deuda por naturaleza y por desarrollo, a partir del 2000 son los canjes de deuda por educación y por infraestructura los que cobran mayor fuerza en la agenda pública de la temática.

En referencia a la segunda temática, vislumbramos que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de canje de deuda ha sido dispar.

Tomando en consideración la participación en los Comités Binacionales, podemos identificar una mayor participación en los canjes por desarrollo por sobre el resto, impresionando la escasa participación de las organizaciones sociales en los canjes por naturaleza tanto así como en los infraestructura, siendo los por educación un paso intermedio en participación, pero aun muy escaso.

En cuanto a la participación en los Comités Técnicos, la situación se revierte como viéramos anteriormente, sobre todo en los canjes por naturaleza; también hay un crecimiento en los por educación e infraestructura, manteniendo una relación similar en los canjes por desarrollo.

Cuadro N° 11

Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil		Destino de los fondos					TOTAL
		Canje de Deuda por Desarrollo	Canje de Deuda por Educación	Canje de deuda por Educación e Infraestructura	Canje de deuda por Infraestructura	Canje de Deuda por Naturaleza	
Comité Bilateral	Si	17	5	0	0	7	29
	No	25	11	1	14	41	92
	Sin datos	2	2	0	0	3	7
	Subtotal	44	18	1	14	51	128
Comité Técnico	Si	22	11	1	5	38	77
	No	20	5	0	9	9	43
	Sin datos	2	2	0	0	4	8
	Subtotal	44	18	1	14	51	128
TOTAL		88	36	2	28	102	256

Fuente: Elaboración propia en base al relevamiento realizado por Fundación SES y la OEI durante los años 2006, 2007 y 2008.

El mecanismo de conversión de deuda fue utilizado, mayoritariamente, como un instrumento de financiamiento de la inversión social, no como uno de des-endeudamiento. Se encontraron tendencias geográficas ligadas a un importante desarrollo de las mismas en Iberoamérica, con especial acento en educación en los últimos 10 años. En el próximo apartado, se describirá como ha sido la implementación de los mismos en Iberoamérica.

Iberoamérica ha sido la región más activa a la hora de implementar canjes de deuda por inversión social. Hasta el momento se han implementado 74 experiencias, condonándose un total de 3.608,5 millones de dólares e invirtiéndose en el 53.9% de esos fondos en programas sociales, o sea 1.945,7 millones de dólares, en los cuales han participado 18 países diferentes.

ii) Descripción de los canjes de deuda pública en Iberoamérica

Iberoamérica es la región que más activamente ha venido participando en la implementación del mecanismo de canje de deuda por inversión social, y más recientemente, en las experiencias por educación. En este sentido, la región hace eco de las declaraciones públicas multilaterales realizadas en los distintos foros internacionales alrededor de la necesidad de ampliar la inversión social para, al menos cumpliendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, comenzar a mejorar la calidad de vida de las poblaciones más desfavorecidas de la región.

En este apartado, se realiza una breve descripción de las 74 experiencias de canje de deuda desarrolladas en Iberoamérica con la intención de acompañar y complementar el desarrollo estadístico presentado anteriormente, mostrando la heterogeneidad de experiencias desarrolladas presentando algunas particularidades que se repiten a lo largo de las mismas.

Canje realizado en Argentina (x1)

En el marco del Fondo para las Américas, Argentina firmó en 1993 un canje de deuda por naturaleza con Estados Unidos por 3.1 millones de dólares para políticas de conservación medio-ambiental.

Este fondo buscó instrumentar la “Iniciativa para las Américas” estableciendo que los intereses de determinadas deudas contraídas por Argentina con los Estados Unidos, sean reinvertidos en el país a través de créditos no reembolsables otorgados a organizaciones de la sociedad civil que desarrollen proyectos afines con los objetivos del Fondo. De este modo, el acuerdo creó el Fondo como así también una Comisión de las Américas fue la encargada de administrar esos recursos, pero también determinar la misión para la que fue creado: “la preservación, conservación, protección y administración de manera sustentable de los recursos naturales del país, alentando así la supervivencia y el desarrollo infantil”.⁷⁰

Dado que el Fondo fue creado como un “*sinking fund*”, sus recursos destinados a proyectos y gastos operativos son decrecientes año a año, sumado a su primera experiencia puesta en práctica en la primera convocatoria (1995), motivó que la Comisión realizara una planificación estratégica para canalizar más efectivamente sus recursos financieros, en función de sus objetivos y concentrándose selectivamente en aquellos proyectos que pudieran ser replicables por otras comunidades y con repercusión (ambiental-socio-económico) a nivel local, nacional o regional, determinándose las siguientes áreas de intereses:

- ⊙ Suelos y su potencial agronómico
- ⊙ Recursos energéticos y desarrollo de energías alternativas
- ⊙ Contaminación del aire
- ⊙ Diversidad biológica
- ⊙ Recursos hídricos

Caso en Belice (x1):

- ⊙ **Belice** firmó un canje de deuda por naturaleza en 2001 con **Estados Unidos** en el Marco de los Fondos de las Américas por 9.2 millones de dólares.

70. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. www.ambiente.gov.ar

Casos en Bolivia (x10)

El Gobierno de **Japón**, a través de la iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados ha cancelado deuda a **Bolivia** en el año 2004 por U\$S 504 millones.

Por otra parte, **Bolivia** ha realizado 4 experiencias de canje de deuda con **España**:

- ⊙ En 2000, se realizó un canje de deuda por infraestructura por U\$S 7.5 millones, que tenía como fin contribuir al desarrollo de Bolivia mediante la inversión en el sector público.
- ⊙ En 2003, se realizó un canje de deuda por desarrollo por U\$S 76 millones, cuyo fin era contribuir al crecimiento económico y desarrollo social en Bolivia. En este caso en particular, el acuerdo firmado no precisó las áreas específicas a donde serían dirigidos los fondos del canje de la deuda.
- ⊙ También en 2003, se realizó un canje de deuda por educación por U\$S 24.5 millones. Este acuerdo que se firmó en 2003, se comenzó a implementar a principios de 2007, y tiene como objetivo, contribuir al crecimiento económico y desarrollo social en Bolivia. Durante el período 2007-2009, se financiarán proyectos que impliquen la participación de ONGs o empresas españolas.
- ⊙ En 2007, se firmó un convenio condonando 24 millones de dólares aprobado por el Consejo de Ministros de España, y asumiendo una inversión por parte de Bolivia de 9.6 millones de dólares (el 40% del total) para proyectos de desarrollo local.

Asimismo, **Bolivia** ha firmado 2 experiencias de canje de deuda con **Alemania**:

- ⊙ El primero de ellos en 1997, que fue un canje de deuda por educación, donde se condonó una total de 3.7 millones de dólares y se invirtieron 1.15 millones en programas sociales.
- ⊙ El segundo de ellos se inició en el año 2000 e implicó un canje de deuda por naturaleza, condonando 15.8 millones e invirtiendo en un fondo 3.2 millones

Por último, **Bolivia** ha tenido tres experiencias más: una por naturaleza en el marco del Fondo de las Américas con **Estados Unidos**, condonando 31 millones e invirtiendo 21.8 millones; uno por desarrollo con **Suiza**, invirtiendo 3.9 millones de los 35 millones condonados iniciado en 1993; y el último es un canje de deuda triangular realizado entre Bolivia y **UNICEF** para financiar un canje de deuda por educación iniciado en 1993 por un total de 3.6 millones invertidos de los 15 millones condonados.

Caso en Chile (x1)

- ⊙ En el Marco de las iniciativas de la USAID (Agencia de Ayuda al desarrollo de Estados Unidos), se llevó a cabo entre los años 1995-2005, el Fondo de las Américas, que fue un canje de deuda por inversión en naturaleza, por un monto total de 181 millones de dólares, con los cuales se han financiado 122 proyectos.
- ⊙ El Fondo de las Américas estuvo dirigido por un Consejo Administrativo compuesto por un representante del Gobierno de Estados Unidos, cuatro representantes del Gobierno de Chile, y seis representantes de la sociedad civil (ONGs). El Fondo de las Américas contó con una Secretaría Técnica compuesta por 19 personas.

Casos en Colombia (x3)

- ⊙ **Colombia** firmó tres canjes de deuda por naturaleza. El primero fue en 1992 con **Estados Unidos** bajo el programa del Fondo de las Américas, por 41.6 millones de dólares; el segundo fue con **Canadá** por 12.8 millones; y el tercero fue nuevamente con **Estados Unidos**, en el marco de un "Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales" (TFCA, por sus siglas en inglés), por 10 millones a desarrollarse entre los

años 2003-2015 y donde participan organizaciones de la sociedad civil como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Conservación Internacional (CI) y The Nature Conservancy (TNC)

Casos en Costa Rica (x3)

- ⊙ **Costa Rica**, firmó tres canjes de deuda por naturaleza: el primero con **Holanda** por 14 millones de dólares; el segundo con Canadá por 8.3 millones; y el tercero con **España** por 4.6 millones entre los años 1999-2015

Casos en Ecuador (x5)

- ⊙ **Ecuador** firmó un acuerdo con **España** de canje de deuda por educación e inversión pública, a desarrollarse entre los años 2006-2009 por 50 millones de dólares, de los cuales el 40% será destinado a educación, y el 60% restante a obras de infraestructura. Asimismo también había firmado dos canjes de deuda por naturaleza con Alemania en 2002 por un total de 6.3 millones de dólares. Por último, hemos identificado un canje de deuda por infraestructura con Suiza por 10.1 millones iniciado en 1994.

Casos en El Salvador (x7)

- ⊙ **El Salvador** firmó tres convenios con **España**. El primero, un canje de deuda por educación por 10 millones de dólares a desarrollarse entre 2005-2009, y el segundo, un canje de deuda por infraestructura por 74 millones entre los años 2006-2010. En tercer lugar, implementó un canje por desarrollo por 250.000 dólares, fondos que han servido para el socorro de las víctimas del huracán que azotó en país en 1999. Por otro lado, firmó 3 acuerdos con **Estados Unidos** de canje por naturaleza: dos en 1992 invirtiendo un total de 41.2 millones, y un tercero en 2001 por 14 millones, siendo condonados un total de 652.4 millones en estas tres operatorias. Por último, se ha firmado uno más por naturaleza con **Canadá** por un total de 7.1 millones en 1993.

Caso en Guatemala (x1)

- ⊙ **Guatemala** firmó con **Estados Unidos** un acuerdo de canje de deuda por naturaleza, en el Marco del Fondo de las Américas, por un total de 24 millones de dólares a desarrollarse entre los años 2006-2021.

Casos en Honduras (x4)

- ⊙ **Honduras** firmó un canje de deuda por desarrollo con **Suiza** en 1993 por un total de inversión de 8.4 millones de dólares. Luego firmó dos operaciones de canje por naturaleza: la primera con **Canadá** por un total de 12.4 millones y la segunda con **Alemania** por 543 mil dólares en 1999. Por último firmó con **España** un acuerdo de canje de deuda por educación por 76.4 millones (40%) de los 176 millones condonados, que se desarrolla a partir de 2006.

Casos en Jamaica (x3)

- ⊙ **Jamaica** firmó dos acuerdos de canje de deuda por naturaleza con **Estados Unidos** en el marco del Fondo de las Américas, uno en 1993 y el segundo en 1995, por un total de 37.5 millones de dólares de inversión. También, desarrolló un canje de deuda por desarrollo triangular a través de **UNICEF**.

Casos en México (x2)

- ⊙ **México** desarrolló dos canjes triangulares junto a **UNICEF**: el primero en 1994 por educación, invirtiendo un total de 1.6 millones de dólares, y el segundo por desarrollo invirtiendo 4.9 millones.

Casos en Nicaragua (x3)

- ⊙ **Nicaragua** firmó un primer canje de deuda por naturaleza con **Canadá** por 2.7 millones de dólares; mientras que en 2005 firmó un primer acuerdo con **España** de

canje de deuda por educación por 15.6 millones, mientras en 2007 firmó un segundo donde se condonó un total de 53 millones, invirtiéndose en fondos de contravalor el 40%, 21.2 millones.

Caso en Panamá (x1)

- ⊙ **Panamá** firmó con **Estados Unidos** un acuerdo de canje de deuda por naturaleza en el marco del Fondo de las Américas, por 11 millones de dólares, a desarrollarse por 5 años a partir de 2004.

Casos en Paraguay (x2)

- ⊙ **Paraguay** firmó un canje de deuda por educación con **España** por 10 millones dólares en octubre de 2007. Antes había firmado un canje de deuda por naturaleza con Estados Unidos bajo el marco del Fondo de las Américas en 1995 por 7.4 millones.

Casos en Perú (x22)

- ⊙ **Perú** ha firmado 22 canjes de deuda, convirtiéndose en fondos de contravalor:
 - Cinco por desarrollo por 13.5 millones de dólares (**España, Alemania, Noruega, Francia, Triangular UNICEF**)
 - Uno por educación por 20 millones (**España**)
 - Cinco por infraestructura por 344.3 millones (**Italia, Canadá, Japón, Suiza y España**)
 - Once por naturaleza por 99.6 millones (**Estados Unidos -x2-, Canadá -x2-, Alemania -x4-, Holanda, Finlandia y Suiza**)

Casos en Uruguay (x3):

- ⊙ En el año 1995, se firmó el acuerdo de canje por naturaleza **Uruguay- Estados Unidos**, enmarcado en la iniciativa continental del Fondo de las Américas, destinando 6.2 millones de dólares.
- ⊙ El acuerdo de canje **Uruguay-Francia** en el 2004 por €5 millones resultó en la creación del Instituto Pasteur, un centro para la investigación científica y la educación que se abrió en Montevideo en el 2006.
- ⊙ Canje de deuda por inversión Uruguay-España de 2005. El mecanismo acordado supone que España condona a Uruguay el servicio de la deuda hasta junio de 2007, por un máximo de 10.8 millones de dólares. Los fondos fueron utilizados para construir el primer parque generador de energía eólica en Uruguay, adquiriendo 16 molinos de viento de tecnología holandesa.

La disímil participación de estos países implementando este mecanismo, muestra que si bien la región ha demostrado un fuerte liderazgo basada en un expresa y bien difundida voluntad en casi todos los gobiernos para promover el instrumento, por otro lado, esto contrasta con la escasa coherencia entre los tipos de fondos creados, los mecanismos de participación desarrollados y los proyectos ejecutados, además de una nula coordinación entre los acreedores.

Iberoamérica es la región que más ha utilizado el canje de deuda como instrumento para aumentar la inversión social. Este protagonismo se debe en gran parte al Gobierno de España, que ha sido el acreedor más activo a la hora de negociar canjes en la región, diversificando los países donde implementa esta iniciativa. Así, ha desarrollado un total de 19 experiencias en la región, identificándose 7 por educación por un monto final de 206.1 millones de dólares invertidos en programas educativos.

iii) España y su participación en Iberoamérica

En 2004, el Presidente del Gobierno de España, José Luís Rodríguez Zapatero, expresó la apuesta de su gobierno: "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"⁷¹

Luego de lanzar una negociación de un canje de deuda por educación con Argentina por 60 millones de euros⁷², España acordó estos tipos de canjes con varios otros países de la región: Ecuador (50 millones de dólares condonados y 20 millones convertidos para proyectos educativos), República Dominicana (\$138.9m y \$55.6m), Nicaragua (\$38.9m y \$15.6 m), El Salvador (\$10 m y \$10m), Perú (\$20 m y \$20m), Bolivia (\$70m y \$24.5 m), Honduras (\$176m y \$74.4 m), y Paraguay (\$10 m y \$10m), resultando de esta manera una condonación de deuda de 463.8 millones de dólares y un total de 206.1 millones invertidos en proyectos educativos.

A fines de 2006, la Campaña Mundial por la Educación (CME), que en España está representada por Ayuda en Acción, Entreculturas e Intermón Oxfam, desarrolló una evaluación preliminar de las iniciativas de la región.⁷³ El análisis concluye que a pesar de las ventajas que este instrumento podría ofrecer al desarrollo, se plantea que las operaciones de deuda presentan luces, pero también importantes sombras.

En el lado positivo el informe destaca el *alivio fiscal que supone para las arcas de los países beneficiados en aquellos casos en los que se ofrecen tasas de descuento. Además, cuando se respeta el principio de adicionalidad por parte del país deudor, implica un incremento en las inversiones en educación básica. El resultado de este incremento puede ser especialmente significativo en aquellos casos, como en El Salvador, en los que la operación se inserta en las políticas de educación del propio país y en el marco de la política de cooperación española. Otros aspectos positivos son el fomento de la participación de la sociedad civil española en la gestión de las operaciones y el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por medio de auditorías.*

Sin embargo, el informe destaca, *algunos aspectos de estas operaciones continúan todavía en la sombra. Los montos canjeados son escasos y las ventajas fiscales son insuficientes, sobre todo para los países no HIPC en los que no existe tasa de descuento. Además, la ayuda sigue estando ligada a empresas y ONG españolas, lo que resta eficacia al instrumento. Por otra parte, es mínima la coordinación con otros países acreedores, para generar sinergias positivas entre distintas operaciones de canje. La participación de los órganos competentes, como los ministerios de educación, y de la sociedad civil, tanto del Norte como del Sur, es limitada y,*

71. "Discurso del Presidente del Gobierno, Don José Luís Rodríguez Zapatero, en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza", 20/09/2004. <http://www.oei.es/zapatero.htm>

72. Según varias fuentes oficiales del gobierno argentino consultadas en todo este período, este canje por educación no se pudo llevar adelante hasta la fecha, entre otras varias razones, a que Argentina aun mantiene en default su deuda con el Club de Paris, donde se enmarca la deuda con España. En este sentido, para poder concretarse el canje, Argentina en primer lugar debería regularizar ese tramo de su deuda para luego, volver a intentar avanzar en consumir la operatoria.

73. Una evaluación sistemática del Programa de Canje de Deuda del Gobierno de España se encuentra en: *Luces y sombras: Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Campaña Mundial de Educación en España, Octubre 2006, www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf.

cuando se produce, queda reducida a la gestión de los fondos, sin incluir cuestiones tales como la negociación de los canjes o la toma de decisiones. Por último, el principio de transparencia queda en entredicho al excluirse, como aspectos evaluables, el origen de la deuda y el diseño de las operaciones.

Es importante destacar que desde que se hizo la evaluación de la CME, el programa de canje de deuda por educación del Gobierno de España ha sido reforzado dentro de un marco político y legal, ya presentado en este informe. Primero, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2008 ubica a Iberoamérica como una región preferente, recibiendo al menos el 40% de la AOD bilateral.⁷⁴ Segundo, el Plan fija una línea específica en el ámbito de la gestión de la deuda de aplicar los compromisos asumidos, muchos de ellos derivados de la Ley de Deuda Externa. Y tercero, dicha Ley fija criterios para promover un ejercicio eficiente de la política de canje, coherente con las demás actividades de política de cooperación al desarrollo y consistente con el marco multilateral y del sistema financiero internacional.

El protagonismo del Gobierno de España en materia de canje de deuda por educación, junto a sus marcos políticos y legales aprobados, podrían ofrecer un modelo para futuras operaciones, y en particular, para la perspectiva de desarrollar fondos multilaterales aunque aun en la implementación se deba efectivizar que no existan condicionalidades ni ayuda ligada por parte de los acreedores.

En términos de los casos analizados, los fondos multilaterales son un tema a considerar en el futuro. Existen experiencias que demuestran que la posibilidad de acceder a un solo fondo con recursos de varios acreedores serviría no solo para agilizar los mecanismos de implementación de las políticas sociales reduciendo los costos (administrativos y financieros) sino también, para ampliar la escala de intervención, el impacto merced a una política más coordinada y a la ampliación de los fondos como así también de los tiempos de implementación.

iv) Canjes multilaterales

El canje de deuda por inversión social refleja un mecanismo alternativo ante la necesidad de obtener financiamiento extra-presupuestario para desarrollar políticas sociales más amplias, más justas y más redistributivas. Así, además de los canjes bilaterales, se abre la posibilidad de lograr mayores inversiones sociales a través de acuerdos multilaterales con varios acreedores, juntando los recursos en un solo fondo.

a. EcoFund Polonia

La experiencia del *EcoFund* en Polonia es un caso que sirve como modelo para futuros canjes de deuda por educación. En 1992 Polonia desarrolló uno de los fondos de contravalor más importantes en la historia de canjes de deuda por inversión social. En ese año, el país accedió a una condonación del 50% de su deuda con el Club de París, y propuso a sus acreedores una reducción de un 10% adicional a cambio de depositar en el EcoFund recursos equivalentes.

Con el apoyo de cinco acreedores detrás de este canje (Francia, Italia, Suecia, Suiza y EEUU), se estima que se invertirán, como presentáramos anteriormente en este capítulo, 571

74. Plan Anual de Cooperación Internacional, Gobierno de España, enero 2008, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Cooperacion%20Internacional/Publicaciones%20y%20documentacion/Documents/PACI2008.pdf>, p. 14.

millones de dólares en proyectos ambientales hasta el 2010.⁷⁵ El EcoFund es administrada por una Fundación independiente y tiene como eje cinco áreas: la protección atmosférica, la protección acuática, la protección climática, la protección de la naturaleza, y el manejo de residuos. Si bien el EcoFund es el único caso de un canje de deuda multilateral, demuestra que es posible y deseable coordinar acciones entre acreedores.

b. Fondo Mundial: Debt2Health

En el 2002 tras la Conferencia de Monterrey sobre Financiación de Desarrollo se creó el *Fondo Mundial*, una asociación entre gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades afectadas, para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria en el marco de los Objetivos del Milenio. En ese momento, el Fondo ingresó en un Acuerdo de Servicios Administrativos (ASA) con la Organización Mundial de la Salud (OMS). Bajo este acuerdo, la OMS le proveyó un rango de servicios administrativos y financieros. En enero de 2009 este acuerdo se venció, y el Fondo empezó a administrarse de manera autónoma.

El Fondo Mundial se creó sobre una serie de principios⁷⁶ que guían todas sus operaciones, desde la gestión hasta la concesión de subvenciones:

- ⊙ Actúa como instrumento de financiamiento, no como organismo ejecutor.
- ⊙ Obtiene recursos financieros adicionales y los multiplica.
- ⊙ Apoya programas que evolucionan a partir de planes y prioridades nacionales.
- ⊙ Actúa de una forma equilibrada en lo que respecta a las diferentes regiones, enfermedades e intervenciones.
- ⊙ Adopta un enfoque integrado y equilibrado frente a la prevención y el tratamiento.
- ⊙ Evalúa las propuestas mediante procesos de revisión independiente.
- ⊙ Actúa con transparencia y responsabilidad.

Hasta el 1 de diciembre 2008, el Fondo Mundial había firmado acuerdos de subvenciones por **US\$ 10.2 billones para 579 subvenciones en 137 países** y el Fondo ha desembolsado **US\$ 6.8 billones** a receptores de subvenciones.⁷⁷

Los resultados muestran que los programas apoyados por el Fondo Mundial han expandido significativamente la provisión de servicios, con:

- ⊙ **2 millones de personas** recibiendo tratamiento antirretroviral (ARV) para VIH
- ⊙ **4.6 millones de personas** en tratamiento contra la tuberculosis (TB) bajo DOTS
- ⊙ **70 millones de redes tratadas con insecticida** (ITNs) distribuidas para proteger a las familias de la malaria
- ⊙ Como resultado se estima que se han salvado **2.5 millones de vidas**

Dentro del marco del Fondo Mundial, se acordó el mecanismo *Debt2Health*, mediante el cual los acreedores renuncian al reembolso de una parte de sus reclamos hacía deudores soberanos bajo la condición de que los países beneficiarios inviertan una cantidad equivalente previamente acordada en salud, a través del Fondo Mundial. La innovación que se produce con *Debt2Health* es el canje de deuda mediante acuerdos trilaterales (entre el Fondo, el acreedor y el deudor) que implican a una organización multilateral y además una mejora en la armonización de la ayuda al desarrollo.

Cuando el Fondo Mundial aprobó la fase piloto del mecanismo (2007-2009), se comprometieron a negociar la cancelación de deudas sumando hasta 500 millones de dólares, invirtiendo hasta 250 millones en proyectos de salud con Indonesia, Perú, Pakistán y Kenia⁷⁸. En septiembre

75. "The Beginning", The Polish Debt for Environment Swap, The EcoFund Foundation 2008, <http://www.ekofundusz.org.pl/us/begin.htm>

Experiencias de Canje de Deuda: Lecciones para el ámbito de la educación. Oscar Ugarteche, Fundación Carolina, 2006, p. 54.

76. Se describen detalladamente en el Documento marco del Fondo Mundial: http://www.theglobalfund.org/documents/TGF_Framework.pdf

77. "Nuestros Resultados", El Fondo Mundial, 1/12/2008

78. *Debt2Health Pilot Phase*, The Global Fund, <http://theglobalfund.org/en/files/publications/debt2health/D2HPilotPhase.pdf>

de 2007, Alemania presentó la primera oferta para renunciar al reembolso de €50 millones bajo la condición de que Indonesia invierta la cantidad equivalente a €25 millones en el sector de la salud, a través de programas aprobados del Fondo Mundial.⁷⁹

El programa Debt2Health del Fondo Mundial, si bien atraviesa su fase piloto, podría servir como otro modelo para promover el canje de deuda por educación multilateral.

Durante los últimos años, existieron otras iniciativas de reducción de deuda por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y los países miembro del Club de París que aportan lecciones para la propuesta de lograr mayor multilateralidad para el canje de deuda por educación. La iniciativa HIPC, la iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) y la condonación de Deuda del BID demuestran que si bien no han logrado resolver el sobre endeudamiento, la voluntad política al nivel multilateral es necesaria para tratar el tema de la deuda pública. Al mismo tiempo, muchos movimientos y organizaciones sociales han venido reclamando por la ilegitimidad de las deudas de los países del sur, y con la anulación unilateral por parte de Noruega de una deuda a 5 países, este antecedente permite rediscutir los orígenes de las mismas, retomando los temas de la co-responsabilidad como eje central.

v) Otras iniciativas de reducción de deuda pública

a. La iniciativa los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC)

Durante los últimos años, existió un creciente debate sobre la importancia que debían asumir las políticas desarrolladas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) para reducir la pobreza. En este marco, ante el evidente fracaso de las políticas del consenso de Washington en los países del sur, sobre todo por un incremento muy considerable de la pobreza, como así también de la indigencia y una desarticulación del mercado de trabajo, una de las formas en que ésta se ha materializado la iniciativa de las IFIs es lo que se conoce como la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (Highly Indebted Poor Countries, HIPC, por sus siglas en inglés).

En el marco de estas instituciones, esta fue una política que se desarrolló ante la expresa evidencia de que el alivio de la deuda que estaba concediendo el Club de París hacia finales de los '80 resultaba insuficiente, por lo que los acreedores comenzaron a incluir condonaciones de deuda en sus negociaciones con los países deudores.

En un principio, surgió el llamado Tratamiento Toronto (1988) dirigido a los países más pobres del mundo altamente endeudados, con una reducción de deuda del 33%. En 1990, dirigido a los países de renta media muy endeudados y cuya deuda ha sido contraída mayoritariamente con acreedores oficiales, surgió el Tratamiento Houston, que incluye por primera vez una cláusula que permite realizar operaciones de canje de deuda.

Posteriormente, otros tratamientos dirigidos a los países más pobres y endeudados fueron el Tratamiento Londres (1991) con condonación de deuda del 50%; el Tratamiento Nápoles (1994) que llega a una reducción de hasta el 67% del stock de deuda o la Iniciativa HIPC ori-

79. First Debt2Health Agreement Signed Converts: €50 Million for Indonesia, http://www.theglobalfund.org/en/media_center/press/pr_070926.asp

ginal en 1996, que contempla el 80% de reducción. Así llegamos a 1999, cuando la Iniciativa HIPC Reforzada eleva ese porcentaje hasta el 90%.

La Iniciativa suponía este tipo de alivio de deuda como un mecanismo adicional para que los países más pobres altamente endeudados pudieran implementar la sostenibilidad de las políticas de estabilidad macroeconómica y de reformas estructurales.

En definitiva, esta iniciativa fue aprobada en septiembre de 1996 por la Junta de Gobernadores del FMI y la del BM, con el solo hecho de proporcionar asistencia excepcional a los países que apliquen políticas económicas neoliberales, con el fin de reducir la carga de su deuda externa a niveles sostenibles que les permitiera seguir haciendo frente al servicio de la deuda.

Con la adopción de la Iniciativa HIPC Reforzada en 1999 se buscó ofrecer una condonación de deuda de mayor cuantía, más amplia y más rápida a los países pobres que demuestren un compromiso real de estabilidad, reforma y reducción de la pobreza. Especial hincapié se hizo en el estrechamiento del vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza y, de hecho todos los países que soliciten asistencia en el marco de la Iniciativa deberán: (i) haber adoptado, al llegar al punto de decisión, el ya mencionado documento de estrategia de lucha contra la pobreza (PRSP) y (ii) haber avanzado en la aplicación de esta estrategia, durante por lo menos un año, al llegar al punto de culminación.

En definitiva, la Iniciativa HIPC tuvo por propósito encaminar a los países "beneficiario" a alcanzar una situación de "deuda sostenible" a largo plazo mediante la reducción de la carga de endeudamiento; la adopción de programas de ajuste y reforma estructural.

Con la adición de Afganistán en abril de 2007, el número total de países HIPCS ha llegado a 41 (Cuadro N° 12).

Tabla N° 12
Estado actual de las experiencias HIPCs a Septiembre de 2008

23 – Países que han cumplido el Punto de Decisión (a)		
Benin	Madagascar	Sao tome y Príncipe
Bolivia	Malawi	Senegal
Burkina Faso	Malí	Sierra Leona
Camerún	Mauritania	Tanzania
Etiopia	Mozambique	Uganda
Ghana	Nicaragua	Zambia
Guyana	Nigeria	Gambia
Honduras	Ruanda	
10– Países en proceso (b)		
Afganistán	República del Congo	Guinea
Burundi	República Democrática del Congo	Guinea-Bissau
Chad	Gambia	Haití
República de África Central		
8 - Países en situación de Pre Decisión (c)		
Comoros	República de Kyrgyz	Sudan
Eritrea	Nepal	Togo
Costa de Marfil	Somalia	

(a) los Países elegidos para el alivio irrevocable de deudas en la Iniciativa realizada (mejorada) HIPC y han recibido el alivio MDRI.

(b) los Países elegidos para la Iniciativa realizada (mejorada) HIPC (por ejemplo: ha alcanzado el punto de decisión), pero aún no haber alcanzado el punto de terminación.

(c) los Países que son potencialmente elegibles y puede desear servirse de la Iniciativa HIPC.

Fuente: Fondo Monetario Internacional. www.imf.org

Hasta el momento, los paquetes de reducción del endeudamiento han sido aprobados para 33 países, 27 de ellos en África, proporcionando 51 mil millones de dólares⁸⁰ en el alivio de servicio de deudas con el tiempo. Al mismo tiempo, ocho países adicionales son potencialmente elegibles para la “ayuda” de esta iniciativa.

Ahora bien, la iniciativa HIPC hasta el momento ha condonado unos 51 mil millones de dólares. ¿Pero esto quiere decir que esa cuantiosa cantidad de dinero ha desaparecido de la deuda que esos 41 países mantienen con los diferentes acreedores? Esto no es del todo cierto, dependiendo de cada caso en particular, podemos afirmar que los descuentos en términos de flujo de deuda son a largo plazo, entre 25 a 40 años, y que los fondos no son condonados en un solo paso, sino que se reducen paulatinamente año tras años a medida que se vayan cumpliendo las metas de reforma estructural fijadas por las diferentes IFIS y los países del norte a los países a los cuales se les condona deuda. En este sentido, la iniciativa pierde el escaso margen de efectividad, ya que los países altamente endeudados no logran desembarazarse de la deuda en el corto plazo, por lo cual arrastran a través del tiempo, la pesada herencia de la deuda y los servicios de deuda, situación estructural identificada como un obstáculo al desarrollo soberano de los pueblos.

En esta misma dirección, y según los informes del FMI y del BM, los pagos de servicio de deudas han disminuido como porcentajes del PBI a consecuencia del alivio de deudas en la Iniciativa HIPC. Si bien esta afirmación puede ser cierta, sobre todo en Iberoamérica por un crecimiento del PBI merced al aumento en los últimos años de las materias primas transables y de los commodities ligados sobre todo a la cadena agroindustrial y a los combustibles, no es del todo cierto que los gastos sobre programas de crecimiento a favor de pobres hayan aumentado, ni ello haya directamente significado una reducción de la pobreza en el continente.

Por último, no obstante la iniciativa HIPC, por sí sola no implica la viabilidad financiera de estas economías de los países del sur. De hecho, incluso si se condonase toda la deuda externa de estos países, la mayor parte de ellos todavía seguiría dependiendo de niveles significativos de asistencia externa en condiciones concesionales ya que, durante muchos años la magnitud de esa ayuda ha sido superior al monto que representan los pagos del servicio de la deuda.

Además, muchas veces, en virtud del mejoramiento de los indicadores macroeconómicos que no se traslucen en un mejoramiento de la calidad de vida de la población, esto impide el acceso a créditos concesionales en el mercado internacional, encareciendo nuevamente la toma de préstamos y reavivando el círculo vicioso de la deuda.

En última instancia, la superación de la pobreza excede el marco complejo de la deuda externa y esta íntimamente ligado al modelo de distribución de la riqueza socialmente producida.

b. La Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) y la Condonación de Deuda del BID.

Dos otros ejemplos de la coordinación de políticas de desendeudamiento al nivel multilateral son la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) y la Condonación de Deuda del BID.

En mayo de 2005, el G8 decidió en Gleneagles (Escocia) otorgar una condonación del 100% de la deuda multilateral a los países pobres y altamente endeudados que hubieran cumplido con las condiciones de la iniciativa HIPC. Los países de Latinoamérica que accedieron a esta Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) fueron Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y, con algunas condiciones previas, también Haití.

Los organismos multilaterales que participaron de esta iniciativa en beneficio de la región latinoamericana fueron el FMI y Banco Mundial, con fechas de corte a diciembre de 2004 y diciembre de 2003, respectivamente. Considerando que, en el caso de Bolivia, la condonación se hizo efectiva el 2006, es evidente que algunos créditos quedaron excluidos de la condonación.

80. Fondo Monetario Internacional. www.ifm.org

En suma, esto significó que el alivio no fuera del 100%, sino del 74% en el caso del BM y 92% para el FMI.

A esta iniciativa, se le sumó la que llevaron adelante en marzo de 2007 la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, que aprobó un alivio de deuda para Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua por los saldos de préstamos pendientes al 31 de diciembre del 2004 de su Fondo de Operaciones Especiales. Bajo un acuerdo refrendado por gobernadores de sus 47 países miembros, el BID condoaría 3.370 millones de dólares en pagos de capital y unos 1.017 millones de dólares en futuros cobros por intereses. La medida buscó, según el BID, que los países más pobres de Iberoamérica y el Caribe pudieran alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, que buscan reducir los niveles de pobreza a la mitad para el 2015. Asimismo complementa la Iniciativa de Reducción de Deuda Multilateral lanzada en el 2006 por el G-8.

Específicamente, esta cancelación de deuda le significaría a Honduras un alivio por valor de 1.367 millones de dólares (entre capital y futuros intereses); a Bolivia 1.044 millones de dólares; a Nicaragua 984 millones de dólares y a Guyana 467 millones de dólares, según las fuentes oficiales del BID⁸¹. Los beneficios para estos cuatro países serían retroactivos al 1 de enero del 2007 porque ya habían alcanzaron el "punto de culminación" de la Iniciativa HIPC.

En este mismo marco, se subrayó que Haití, que está avanzando en proceso HIPC, recibiría alivio de deuda interino por valor de 20 millones de dólares durante los próximos años 2007 y 2008. Para el 2009 podría obtener alivio de deuda pleno, que en el caso del BID ascenderá a 525 millones de dólares. Además, bajo el acuerdo aprobado por la Asamblea de Gobernadores, Haití podrá recibir hasta 50 millones de dólares en donaciones del BID por año hasta el 2010, y de allí en adelante una combinación de préstamos concesionales y donaciones.

Pero tomando un caso en particular que ha sido sumamente estudiado a partir del documento de la Fundación Jubileo (2008) este afirma que la iniciativa del BID se sumó a aquella primera condonando para Bolivia la deuda concesional con una fecha de corte a diciembre de 2004, lo cual significó solamente que la deuda condonada represente solamente el 46% del saldo con este organismo.

Cuadro N° 13
Alivio IADM y porcentaje respecto al saldo de deuda, en millones de dólares

IFI	Fecha de Corte	Comienzo del alivio	Condonación	Saldo antes de IADM	
				Dólares	Porcentaje
Banco Mundial	31/12/2003	28/06/2006	1.295,50	1,747,1	74
FMI	31/12/2004	06/01/2006	224,7	243,8	95
BID	31/12/2004	15/06/2007	741	1,609,1	46

Fuente: Fundación Jubileo (2008)

En última instancia, después de esta reducción de deuda, el BID sigue siendo uno de los mayores acreedores externos en Bolivia, juntamente a la CAF, acreedor multilateral regional que no participó de esta iniciativa.

c. Cancelación unilateral de deuda por parte del Gobierno de Noruega

La anulación unilateral por parte de Noruega de una deuda a 5 países, que respondió a reclamos de ONGs por la ilegitimidad de las deudas de los países del sur, creó un antecedente que permite rediscutir los orígenes de las mismas, retomando los temas de la co-responsabilidad como eje central en futuros canjes.

81. <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=3665>

En el marco de la Campaña de Exportación Naviera promovida por el Gobierno de Noruega, la Flota Bananera Ecuatoriana (FBE) Sociedad Anónima, compró entre los años 1979-81, cuatro barcos frigoríficos a un astillero noruego, por un valor de 56.9 millones de dólares, de los cuales 52 millones fueron financiados por el Gobierno de Noruega, con fondos de ayuda al desarrollo, y con aval del Gobierno ecuatoriano. En 1987 quebró la FBE. El saldo de la deuda pendiente de pago por el valor de 31 millones de dólares fue asumido por el Estado ecuatoriano.

Posteriormente, de ese saldo quedaron pendientes de pago 13,6 millones de dólares, los que se incrementaron de *“manera considerable a lo largo de siete acuerdos con el Club de París, debido a retrasos en el pago y las condiciones de tasas de interés y penalizaciones contempladas en los acuerdos, hasta llegar a un monto de 49,6 millones de dólares, a marzo del 2002”*⁸², luego de haber pagado en este lapso 14 millones por capital e intereses, cuya tasa promediaba el 14%. Del 2002 a julio del 2006 el Ecuador pagó como servicio de esta deuda 19.62 millones de dólares (14.25 millones de amortización y 5.37 millones por intereses), y se mantenía a dicha fecha un saldo de 40,8 millones de dólares⁸³. A este aumento exorbitante de la deuda en relación al monto inicial, hay que agregar que se desconoce el paradero de los 4 barcos

En este marco, la decisión tomada por el gobierno noruego en octubre del 2006 de cancelar “los 500 millones de coronas⁸⁴ de deudas oficiales de Ecuador, Egipto, Jamaica, Perú y Sierra Leona, que se originaron en la Campaña de Exportación de Naves Noruegas (1976-1980)” marcó un hito en la lucha contra la ilegitimidad de la deuda externa que pesa sobre los países del Sur. Esta valiente iniciativa del Gobierno de Noruega crea un precedente importante y señala un ejemplo que tendría que ser seguido por otros países del Norte y los organismos multilaterales.

Este paso en la lucha contra la ilegitimidad de la deuda, ha de servir de punto de apoyo para demandar a los demás países del Club de París y a los organismos multilaterales a seguir el ejemplo de Noruega y tomar medidas de justicia en relación a las deudas ilegítimamente contraídas que pesan sobre los países del sur, frenando su desarrollo.

Presentada la información relevada a partir de las experiencias de canje de deuda por inversión social, y las distintas estrategias que buscaron una política de des-endeudamiento de los países pobres con problemas en sus cuentas externas, es factible aseverar que la falta de información pública, íntimamente ligada a las escasas evaluaciones integrales de los procedimientos desarrollados, muestran la necesidad de avanzar en transparentar no solo sus procedimientos, sino también los resultados y los impactos concretos que han tenido. En este sentido, la evidencia no permite mostrar que los canjes de deuda hayan servido como estrategia para reducir el peso de la deuda pública, pero si en algunos casos, para apoyar iniciativas sociales, muchas veces desfinanciadas. En el próximo apartado, se tomará el caso argentino para analizar su presupuesto y mostrar cual podría ser el impacto presupuestario de una experiencia de canje de deuda en las políticas sociales educativas.

82. Informe de Investigación de la CCCC sobre la deuda externa ecuatoriana con el Gobierno de Noruega, página 12.

83. Datos del Ministerio de Economía y Fomento del Ecuador.

84. 80 millones de dólares aproximadamente.

E

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA Y CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

A nivel nacional, cuando se analiza un caso hipotético, el presupuesto nacional del Ministerio de Educación de Argentina, se vislumbra el real impacto que tendría una experiencia de canje de deuda con España por 60 millones de euros en las políticas educativas, ya que en muchos casos, estos fondos duplican las partidas presupuestarias en rubros sensibles como los de calidad educativa e infraestructura escolar, considerando que se desarrollarán sin condicionalidad alguna ni favoreciendo la ayuda ligada para la empresas del países que condona deuda.

A medida que hemos avanzado en el desarrollo de este trabajo, se han puesto en evidencia al menos tres cuestiones de suma importancia, que están íntimamente relacionadas y que es menester ahora volver a presentarlas en conjunto:

1. el peso sustantivo de las deudas públicas de los Estados Nacionales que impidieron e impiden aún hoy tener estrategias de desarrollo nacionales y populares que posibiliten mejorar sustantivamente la distribución de la riqueza y la condiciones de pobreza y exclusión social en un marco de crecimiento económico sostenido y sustentable.
2. la imperiosa necesidad de re-direccionar e invertir fondos adicionales a educación para alcanzar, en el mejor de los escenarios, los objetivos UNESCO del programa *Educación para todos*, y en un escenario de mínima, las metas educativas de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas*.
3. la escasa evidencia empírica de que los mecanismos de canje de deuda puedan resolver por sí mismos los problemas estructurales de la deuda o el desfinanciamiento público de la educación.

En este marco, resulta imprescindible trabajar sobre el contenido de los presupuestos nacionales en virtud de tener una real dimensión de lo que implicaría una experiencia de canje de deuda. En este sentido, al entender el esquema del presupuesto nacional de Argentina nos daremos una real y más acabada fotografía acerca de los puntos inelásticos o “cuellos de botella” del financiamiento, y de las reales potencialidades de este mecanismo para financiar políticas sociales nacionales de forma adicional a las partidas previstas para ejecución.

A continuación, analizaremos la evolución de la política económica desde la devaluación de 2002 hasta la fecha, las estrategias de financiamiento público y la relación con el tratamiento de la deuda estatal nacional, para a partir de allí, analizar en detalle la estructura general del presupuesto nacional 2008 en relación a las implicancias presupuestarias que tendrían un canje de deuda por educación de 60 millones de euros en nuestro país.

Durante los últimos años, debido a un proceso sostenido de crecimiento del Producto Bruto Interno, lo cual evidencia un incremento nominal de los presupuestos en la mayoría de los rubros de su ejecución aunque no un crecimiento porcentual de los gastos sociales con respecto a otros gastos. Si bien se ha avanzado en el mejoramiento de indicadores sensibles de la realidad, como la reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia sobre todo, aun es mucho el trabajo por realizar en términos de reducir las desigualdades sociales que aun persistente en nuestra sociedad.

i) Análisis económico-político del presupuesto

a. Política Económica

Cuando se analiza en forma continuada la política económica de los últimos 6 años de gobierno democrático (2002-2008) llevada adelante por la Presidencia del Dr. Néstor Kirchner⁸⁵ y por la actual Presidenta, Dra. Cristina Fernández de Kirchner⁸⁶, se podría decir, de forma simplista y no por eso poco conflictivo, que está acentuada en tres ejes principales: el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo; una administración fiscal prudente; y un conjunto de políticas de ingreso más o menos consistentes.

El tipo de cambio competitivo ha sido fundamental en la administración de ambos presidentes, ya que permitió alcanzar sistemáticos superávits externos a partir de los cuales han aumentado el margen de maniobra para el diseño e implementación de las políticas económicas. Este tipo de cambio competitivo estimuló la expansión de los sectores transables de la economía, promoviendo directa e indirectamente la creación genuina de empleo, aunque los niveles de trabajo informal y "en negro" aun son muy altos (cerca al 45% de la población económicamente activa (PEA)).

En cuanto a la administración fiscal prudente, esta se manifestó en la consolidación del superávit fiscal, logrado merced a la combinación de mayores recursos y un gasto público que creció en consonancia. Desde el punto de vista del gobierno, el Presupuesto de la Administración Nacional constituye, en tal sentido, una herramienta fundamental de la estrategia económica del gobierno.

Las políticas de ingreso, por su parte, persiguen dos objetivos principales. En primer lugar, asegurar la difusión de los beneficios de la expansión económica procurando mejorar la distribución del ingreso y contribuyendo a la integración social de los grupos menos favorecidos. En segundo lugar, jugar un rol activo en la mediación del conflicto distributivo, a fin de acotar su efecto sobre la formación de expectativas inflacionarias locales.

Sobre el primer punto, si bien existió una política de ingreso que benefició a poblaciones históricamente desfavorecidas a partir del aumento sobre todo de las jubilaciones mínimas y reduciendo las tasas de desempleo a menos de un dígito, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso aun son muy altas.

En segundo lugar, y en virtud a lo recién presentado, si bien las paritarias salariales han logrado elevar los pisos mínimos de los salarios de los sectores menos aventajados, la presión inflacionaria exacerbó la puja distributiva ocasionando que sean los sectores populares quienes no han podido actualizar sus ingresos contra inflación, reproduciéndose así, la estructura básica de la desigualdad.

85. 2003-2007

86. 2007-hasta la fecha, fines de 2008

b. Evolución Económica en el Período Reciente

A comienzos de 2008, la economía argentina mostraba cinco años consecutivos de expansión a tasas elevadas. Luego de completarse el año 2006 con un fuerte crecimiento, el nivel de actividad económica durante los primeros meses de 2007 continuó creciendo a tasas significativas, aunque levemente inferiores a las observadas en idénticos períodos de años anteriores.

En cuanto a la política económica de los últimos años, se puede mostrar que la demanda agregada generada por la intervención económica del Estado ha estado liderada en 2006 y 2007 por la absorción interna de mano de obra. Con datos del Ministerio de Economía y del INDEC, podemos afirmar que el crecimiento sostenido del ingreso de los sectores asalariados permitió durante el año 2006 el aumento del consumo privado, que se expandió un 7,8% en términos interanuales y que continuó creciendo en 2007 un 8,2%, en el primer cuarto del año.

En esta misma dirección, la inversión tuvo un desempeño destacado en el año 2006, creciendo a una tasa del 18,2%, mientras que en el primer trimestre de 2007 registró una variación interanual del 13,1%, un incremento todavía bastante superior al del producto. De esta manera, la tasa de inversión asciende a 21,8% del PIB a precios constantes contando los últimos cuatro trimestres a marzo de 2007, un valor superior al máximo observado durante la década del noventa (21,2% en el segundo y tercer trimestre de 1998).

Los buenos resultados en materia de crecimiento tuvieron, en los primeros años del período, su correlato en una sensible mejora de los indicadores sociales. El aumento de la actividad económica redundó en un alto ritmo de creación de empleos. El número de ocupados para el total urbano exhibió un incremento anual de 523 mil personas en 2006, lo que representa un aumento del 3,8%. La tendencia se mantuvo en 2007: durante el primer trimestre se registraron 568 mil personas ocupadas más respecto del mismo período de 2006, implicando un crecimiento del 4,1%⁸⁷. Se advierte, a su vez, una mejora en la calidad de los nuevos puestos de trabajo, aunque como se dijera anteriormente, el trabajo informal es todavía muy alto, y tiene una dinámica estructural difícil de resolver en el mediano plazo bajo este complejo sistema económico, lo cual lo transforma en uno de las problemáticas centrales a resolver en los próximos años si se quiere seguir avanzando en una política de mejoramiento de los "indicadores sociales" como objetivización de un mejoramiento generalizados de la calidad de vida.

Pese al continuo aumento de la tasa de actividad (oferta de trabajo), que llegó en 2006 a representar el 45,4% de la población total urbana, la creación de empleos (demanda de trabajo) posibilitó una marcada reducción en la tasa de desempleo, que se ubicó en 8,7% en el cuarto trimestre de 2006 (1,4 puntos porcentuales -p.p.- menos que en igual período de 2005), y 9,8% en el primero de 2007, para los 28 conglomerados urbanos, lo que implica una reducción de 8 p.p. respecto de 2003. La mejora en el empleo trajo aparejada una recuperación de los ingresos. Los salarios privados registrados y no registrados, así como también los públicos, mostraron en 2007 una mejora en términos reales, aunque aun son muy altos los niveles de inseguridad laboral y precariedad en las formas contractuales.

Al mismo tiempo, en el período se evidencia una mayor actividad económica, con el consiguiente impacto en la creación de empleo, y la mejora de los ingresos, en especial de los salarios y las jubilaciones y pensiones, se reflejaron en una moderada reducción de los niveles de pobreza e indigencia durante el año 2006, que aun siguen siendo elevadas. Considerando los promedios semestrales de cada período, durante 2006 1,62 millones de personas dejaron de ser pobres, mientras que aproximadamente 690 mil abandonaron su condición de indigentes. En el segundo semestre de 2006 la proporción de pobres cayó al 26,9% del total urbano, unos 10 puntos por debajo del promedio del año 2005. El porcentaje de indigentes, mientras tanto, cayó del 13% al 8,7% en idéntico intervalo⁸⁸. A partir de allí, merced al descreimiento generalizado sobre el sistema público de medicación del índice de precios al consumidor, las últimas

87. Los datos citados fueron obtenidos de diversas publicaciones periódicas del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). Visite su sitio web en: www.indec.gov.ar

88. www.indec.gov.ar

mediciones de estos indicadores están siendo altamente cuestionados por la opinión pública y tanto por sectores oficinistas mas independientes del poder político, como por todo el arco de la oposición la gobierno.

Para ir finalizando, el modelo también mostró un superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, creciendo en 2006 un 43% en términos absolutos, alcanzando los \$8.053 millones de dólares. En términos del PIB, pasó del 3,07% en 2005 al 3,75% en 2006, y se sostuvo por encima de los 3 puntos del producto en el primer trimestre de 2007.

Asimismo, las finanzas públicas nacionales continuaron mostrando un superávit primario, al igual que en los últimos cuatro años. En particular, durante 2006 se alcanzó un superávit primario en base caja del 3,54% del PIB para el Sector Público Nacional, superior al 3,26% previsto por la Ley de Presupuesto. El superávit financiero (después del pago de intereses) se sostuvo en 1,8% del PIB en 2006, a pesar de que en diciembre de 2006 se efectuó el primer pago de intereses de las unidades vinculadas al PIB. Esta *performance* se mantuvo a lo largo de los primeros meses de 2007, con superávit primario y financiero, respectivamente, en torno al 3% y 1,8% del PIB, medidos para los doce meses anteriores.

Las mejoras fiscales se vieron reflejadas en la evolución de la deuda pública bruta, que representaba al finalizar el primer trimestre de 2007 un 62% del PIB, frente a una proporción de 167% a comienzos de 2003.

Luego de la reestructuración de la deuda de 2005 y del regreso de Argentina a los mercados de crédito en 2006, en 2007 continuaron las emisiones de deuda en el mercado voluntario.

A primera vista, y dado el poco tiempo transcurrido desde que estas colocaciones fueran hechas, todo indicaría que lograrían extender los plazos de financiamiento del Estado y conseguirán una tendencia a la reducción en sus costos de financiamiento. Pero en el actual contexto de crisis financiera internacional, esto estará por verse en los próximos meses.

Por último y en la misma dirección, la deuda pública representaba hacia fines del año 2007, aproximadamente dos y media veces la cantidad de reservas internacionales, mientras que en el año 2001 la relación era de 10 a 1. En el periodo 2002-2007, se evidenció una menor incidencia de la deuda pública por una reducción en el pago de intereses, representando los mismos aproximadamente un 8,6% de los ingresos tributarios y de seguridad social, un porcentaje muy inferior al 20% promedio observado en los años 2000 y 2001. Pero en los próximos años, sobre todo en el periodo 2009-2012, los vencimientos externos casi duplicaran el promedio del anterior periodo, poniendo en riesgo el financiamiento del Estado y uno de los pilares del modelo, que es un robusto superávit primario.

En cuanto a la política de mantenimiento del tipo de cambio competitivo ligado a la situación monetaria y financiera, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) sostiene el régimen de flotación cambiaria administrada y su política de acumulación de reservas internacionales las que, medidas a mediados de 2007, excedieron los \$44.000 millones de dólares superando ampliamente el nivel previo a la cancelación de la deuda con el FMI.

La estrategia prudencial rindió en los inicios de la crisis financiera internacional ligados a los créditos *subprime*, pero como se ha extendido a toda la economía financiera norteamericana y las principales bolsas del mundo, de cara al 2009 y en los años posteriores, el pronóstico sobre el impacto en el financiamiento público es aun reservado...

Si bien es cierto que entre los años 2004 y 2007 el peso de la deuda pública en términos nominales tanto como porcentaje del Producto Bruto Interno se ha reducido, el gobierno nacional aun depende del financiamiento externo para sostener la inversión pública.

Al mismo tiempo, a partir de 2008 y por al menos los próximos dos años, el peso del pago de servicios de deuda será muy elevado y presenta un desafío para el gobierno nacional sostener la intervención estatal en las temáticas sociales.

ii) Financiamiento y servicio de la deuda pública

El superávit financiero del sector público y el crecimiento de la economía evidenciado en el año 2006 permitieron que el stock de la deuda del Sector Público Nacional alcanzara un saldo a diciembre de 2006 de \$136.725 millones de dólares, representando un 64% del PIB, mientras que según los registros de diciembre de 2005 esa proporción alcanzaba el 73,5%.

Durante el año 2007 y 2008, la política de financiamiento continuó, por un lado, con colocaciones de bonos en el mercado local a través de licitaciones periódicas, y por otro, con colocaciones directas en el marco de un acuerdo entre las autoridades del país y la República Bolivariana de Venezuela.

Con el objetivo de continuar regularizando los pagos de la deuda pendiente de reestructuración, el 31 de enero de 2007 Argentina suscribió un acuerdo con el Gobierno de España reestructurando la deuda asociada a la línea de crédito que dicho país otorgara a la Argentina en el mes de marzo de 2001⁸⁹ por \$982,5 millones de dólares. En este marco, Argentina impulsó que se concretara a partir de este acuerdo, una operación de canje de deuda por 60 millones de euros, pero tal crédito al no haber sido otorgado bajo el marco del Club de París, España supeditó tal operación a que Argentina pudiera salir del *default* en el cual se encuentra con el total de la deuda bilateral en el seno del Club.

Durante el año 2008 el Estado Nacional previó continuar con los objetivos centrales de la política de financiamiento llevada a cabo hasta el presente:

- ⊙ normalización de los servicios de la deuda pública a fin de compatibilizar el costo de los servicios de la misma con las reales posibilidades de pago;
- ⊙ reducción de la deuda pública en términos del PIB.

Todo esto en un contexto de crecimiento económico y prudencia fiscal, que desde su planificación hasta la fecha, a raíz de los conflictos internos desatados a principio de año con los sectores concentrados de la agroindustria local, y en la segunda mitad del año, en virtud de la crisis financiera internacional, el marco de previsibilidad con el que habían planificado la ejecución de las políticas públicas hoy no está *asegurado* para los próximos años.

Asimismo el gobierno proyectó continuar con el cumplimiento de los servicios de la deuda colocada con posterioridad al 31 de diciembre de 2001, el pago a los organismos internacionales y el servicio de la deuda reestructurada. En este sentido, las últimas presentaciones públicas en los primeros meses de 2008, por parte del Ejecutivo Nacional en cuanto al pago por adelantado de los intereses vencidos de la deuda contraída bilateralmente en el marco del Club de París, como así también, abrir una posibilidad de renegociación de los títulos de deuda pública en manos de los privados que habían decidido no ingresar en el canje de deuda organizado en 2005, dan muestras claras de esta política en el corto plazo.

Dadas las restricciones impuestas por las condiciones financieras internacionales y locales, sobre todo luego de la presente crisis, la política de financiamiento del Estado nacional apunta

89. Ratificado por el Decreto N° 268/07, los \$982,5 millones de dólares de deuda objeto de dicho acuerdo fueron reestructurados a 6 años de plazo, a tasa Libor más 140 puntos básicos, con vencimientos escalonados.

a cubrir las necesidades del sector público al menor costo financiero posible con operaciones de mediano y largo plazo. En este sentido, de acuerdo a los lineamientos generales de la política de financiamiento para 2008 detallados en el presupuesto nacional, se proyecta una nueva reducción del porcentaje de la deuda del Sector Público Nacional respecto al PIB, que hacia fines de 2008, no se evidencia sea posible cumplir.

Por último, la política en materia de relación con los organismos internacionales de crédito y con las entidades que participan en operaciones crediticias bilaterales⁹⁰ apuntó a mantener un marco favorable en la negociación del financiamiento de programas y proyectos.



La estructura general presupuestaria 2008 muestra un incremento nominal respecto al ejercicio inmediatamente anterior, virtud al crecimiento de la economía en general y de la capacidad fiscal del Estado

iii) Estructura general presupuestaria

A partir de la prestación del marco general de la política económica y del tratamiento específico del Estado nacional de los últimos años de la política de financiamiento, endeudamiento y servicios financieros, es que ahora podremos analizar la composición del presupuesto nacional para 2008.

En este sentido, registra una significativa mejora de la actividad económica a partir de mediados de 2002, así como el crecimiento de los ingresos públicos, particularmente los tributarios, como consecuencia de la evolución económica mencionada y de una mejor administración tributaria.

En síntesis, los principales datos que permiten una primera aproximación al presupuesto, son:

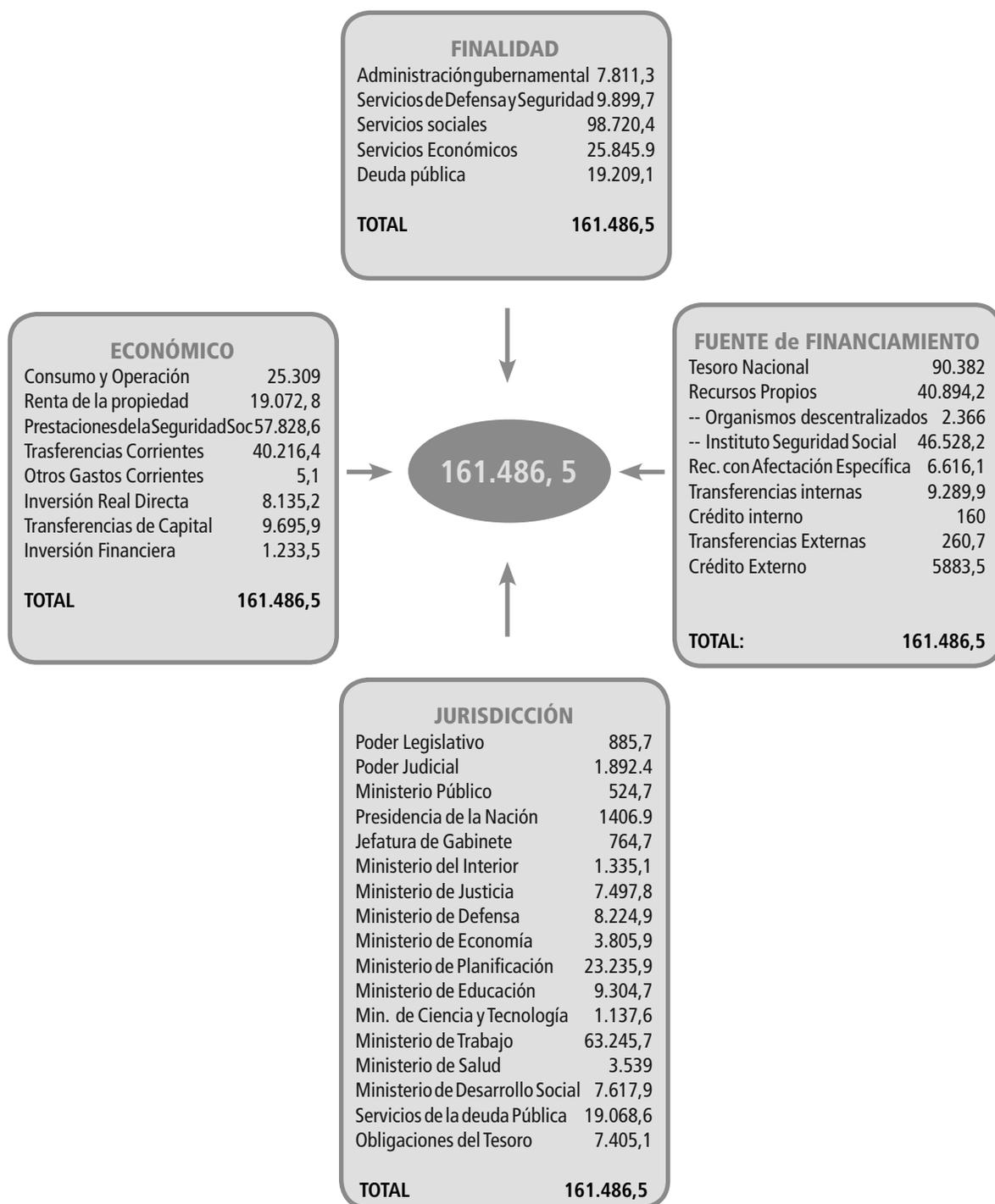
- ⊙ *Resultado primario del Sector Público Nacional:* el presupuesto nacional estimó para 2008 un superávit equivalente al 3,15% del PIB (0,19 puntos más que en 2007), situación que hoy parece difícil de cumplir hacia finales de 2008, y más difícil aun de sostener para 2009.
- ⊙ *Gasto de la Administración Pública Nacional:* fue proyectado para 2008 un monto de \$161.486,5 millones de pesos, suma que representa un 18,01% del PIB. El gasto primario proyectado alcanzará \$142.417,2 millones de pesos, un 15,88% del PIB. El gasto en servicios sociales alcanzaría el 61,1% del total de erogaciones. Situación que bajo todo aspecto, muestra un avance nominal sustantivo frente a los años anteriores, fruto de una política de crecimiento sostenido del PBI que permite tener mayor capacidad de generar políticas sociales y demanda agregada al gobierno nacional.

Por último, es menester presentar a partir del Gráfico N° 12 la consolidación general del presupuesto analizado desde diferentes clasificaciones de gasto:

- ⊙ por finalidades
- ⊙ económica
- ⊙ jurisdiccional
- ⊙ por fuente de financiamiento

90. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y entidades financieras bilaterales

Gráfico N° 12
ADMINISTRACION NACIONAL
Gasto total 2008
Según Clasificaciones Presupuestarias
 (En millones de pesos)



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

Para finalizar, de aquí en más será tenido en cuenta para el análisis, los gastos por jurisdicción, intentando identificar la capacidad de generar políticas públicas que cada ministerio nacional tienen en el marco de las asignaciones presupuestarias correspondientes. En el Apartado siguiente, se buscará analizar el presupuesto nacional hasta llegar al presupuesto con el que contó a principio de 2008 el Ministerio de Educación, a fin de dar cuenta del impacto que *tendría* una operación de canje de deuda por educación en tal presupuesto.

Al analizar el presupuesto nacional del Ministerio de Educación, se vislumbra el real impacto que tendría una experiencia de canje de deuda en las políticas educativas. En muchos casos, estos fondos duplican las partidas presupuestarias en rubros sensibles como los de calidad educativa e infraestructura, ya que el 82% del presupuesto 2008 financia la educación superior y el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

iv) Presupuesto nacional educativo e impacto de una posible operación de canje de deuda por educación

Cuando uno se presta a leer el presupuesto nacional, se puede observar que hay diferentes maneras de presentar la misma información. Estas "maneras" están directamente relacionado con lo que se quiere mostrar: cual es la finalidad del gasto (finalidad), quien ejecuta ese gasto (jurisdicción), de donde provienen los fondos (fuentes de financiamiento), y cual es el objetivo económico de la ejecución de las partidas (económico).

Estas diferentes maneras podemos observarlas en el Gráfico N° 12 (pagina anterior).

a. El presupuesto según la finalidad del gasto.

A partir de ahora, nos centraremos en el análisis por finalidades y funciones del gasto, que nos permitirá describir las orientaciones del este en relación con la política gubernamental.

El *primer* dato significativo que se desprende de la comparación de la evolución del presupuesto 2007 contra 2008, es el incremento del 15.9% en el TOTAL interanual, lo cual evidencia una mayor capacidad recaudatoria por parte del Estado Nacional de un año a otro.

El *segundo* dato significativo es que, *grosso modo*, los porcentajes de los diferentes rubros han sido sostenidos de un año a otro, ya que se mantienen o iguales o varían hasta un 0.6% en que más lo hace (servicios sociales).

El *tercer* dato, es que el gasto que porcentualmente más ha avanzado es el de los servicios sociales, representando ahora un 61.1 contra 60.5% del 2007; pero en términos nominales, el incremento del gasto representa un incremento de \$14.440,2 millones de pesos, que representa un 81.5% los gastos de servicios de defensa y seguridad y de Administración gubernamental juntos.

Por *último*, podemos ver que si bien el términos porcentuales la relación de los gastos en los servicios financieros de la deuda pública han disminuido en términos porcentuales en un 0.2% en el marco de un incremento del presupuesto del 15.9%, en términos nominales, en 2008 se presupuestó invertir en intereses de deuda 2416.8 millones de pesos más que en 2007.

Cuadro N° 14
Administración Nacional. Finalidad del Gasto. Presupuesto 2008

Concepto	2007		2008	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Administración gubernamental	6702,8	4,8	7811,3	4,8
Servicios de defensa y seguridad	8625,2	6,2	9899,7	6,1
Servicios Sociales	84280,2	60,5	98720,4	61,1
Servicios Económicos	22918	16,5	25845,9	16
Deuda Pública	16792,3	12,1	19209,1	11,9
TOTAL	139318,5	100	161486,5	100

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

Ahora bien, ¿que contempla la distribución del gasto al nivel de sus funciones?

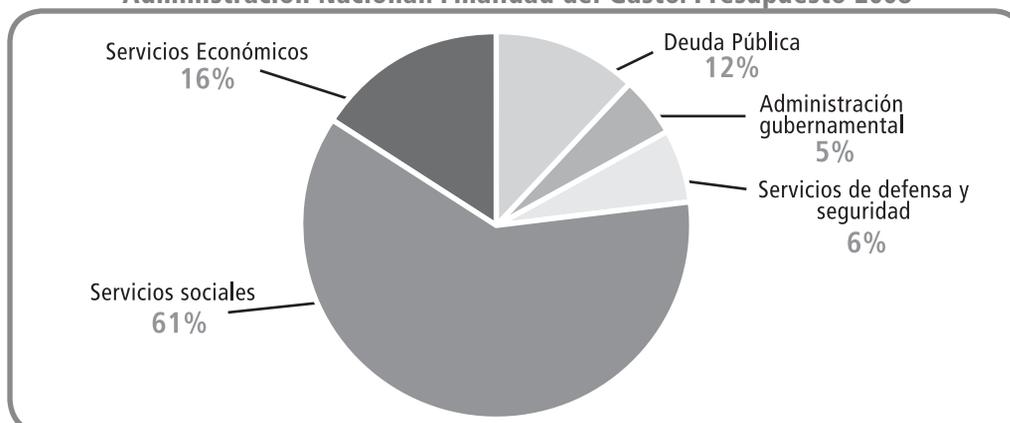
La finalidad *Administración Gubernamental* comprende todas aquellas acciones desarrolladas por el Estado que tienen como objetivo la administración del gobierno: La función legislativa; la judicial; la dirección superior ejecutiva; las relaciones exteriores; las relaciones interiores; la administración fiscal; el control de la gestión pública y la información y estadística básicas.

En cuanto a los *Servicios de defensa y seguridad*, esta finalidad comprende las acciones correspondientes a la defensa nacional, el mantenimiento del orden público, el tratamiento de personas en reclusión penal y las tareas de inteligencia, como ser: la defensa; la seguridad interior; el sistema penal y la inteligencia de Estado

Los *Servicios Económicos* comprenden la formulación y el desarrollo de políticas que estimulan el proceso generador de inversiones y facilitan la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico nacional. Incluye, asimismo, acciones de promoción, regulación y fiscalización de la actividad productiva del sector privado, entre ellas también se encuentran las políticas de energía, combustible y minería; de comunicaciones; de transporte; ecología y medio ambiente; de agricultura, de industria; de comercio, turismo y otros servicios; y de seguros y finanzas

Asimismo, los Proyectos incluidos en *aplicaciones financieras* como ser la *Deuda Pública* incluye préstamos, imputados como aplicaciones financieras, financiados con créditos de distintos organismos internacionales de crédito y principalmente destinados a las provincias de acuerdo a convenios que suscriben con la Nación.

Gráfico N° 13
Administración Nacional. Finalidad del Gasto. Presupuesto 2008



Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

Por último, los *Servicios Sociales* merecen una especial consideración del Gobierno Nacional. Su participación es relevante respecto del gasto total, pues responde al cumplimiento de las leyes de seguridad social, a la necesidad de incrementar la equidad y la solidaridad en materia económica y social, y a la atención de responsabilidades indelegables del Gobierno Nacional.

En esta misma dirección, el Cuadro N° 14 nos muestra como es la finalidad del gasto dentro de las partidas de los servicios sociales. Vemos que, de ese 61% del gasto total que representan estos servicios, el 67.4% es invertido en seguridad social, mientras que el 14,3% es invertido en educación, ciencia y tecnología, representando solamente un 6.3% los gastos en salud (si bien la inversión en este rubro es extremadamente sensible para la realidad social de un país y creció la inversión en más de \$1.300 millones de pesos entre 2007 y 2008, aun no alcanza para disminuir la desigualdad en el acceso a una salud con un piso mínimo de calidad). De esta manera podemos ver como la suma de la seguridad social, la educación y la salud representan el 88% del total de la inversión en servicios sociales para 2008.

Cuadro N° 15
Administración Nacional. Finalidad del Gasto. Servicios sociales. Presupuesto 2008

Concepto	2007		2008	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Salud	4894,8	5,8	6194,9	6,3
Promoción y Asistencia Social	3296	3,9	4045	4,1
Seguridad Social	57198,7	67,9	66584,8	67,4
Educación y cultura	9612	11,4	11294,7	11,4
Ciencia y Tecnología	2245,1	2,7	2890,1	2,9
Trabajo	2984,6	3,5	2745,7	2,8
Vivienda y urbanismo	3110,5	3,7	3108,7	3,1
Agua Potable y alcantarillado	938,4	1,1	1856,6	1,9
TOTAL	84280,1	100	98720,5	100

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

b. Distribución jurisdiccional del gasto y el impacto presupuestario en el ministerio de Educación de un canje de deuda por educación⁹¹.

Cuando observamos la ejecución presupuestaria desde la finalidad del gasto, nos hemos dado cuenta de la perversidad presupuestaria que significa que los gastos en salud y educación tomados en forma conjunta sean inferiores a los pagos que en materia de obligaciones financieras exteriores el gobierno asume año tras año.

Esto significa que, pese a los esfuerzos desarrollados en los últimos años para elevar, las partidas presupuestarias destinadas a los servicios sociales, sobre todo el presupuesto de educa-

91. En la Argentina de los 90, se llevó adelante un proceso de transferencia de responsabilidades hacia los niveles inferiores de gobierno en el ámbito de la educación pública básica a partir de dos leyes sustanciales: La primera fue la Ley de Transferencia de los servicios educativos (N° 24.049) del año 1991, y la Ley Federal de Educación (N° 24.195) de 1993. Estas leyes implicaron la descentralización educativa y la transferencia a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos que administraba y gestionaba en forma directa el Estado nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, terminando de consolidar la transferencia de escuelas nacionales a la provincias abierto en 1978. También significó un proceso de disgregación a todo nivel, tanto en lo pedagógico como en lo salarial, así como el laboral y financiero, imposibilitando una articulación real y posible entre las provincias, impidiendo sostener desde la realidad los principios de identidad nacional que la propia Ley Federal sostiene.

En este sentido, el financiamiento total del sistema educativo paso a estar formado en un 73.1% por las provincias y en un restante 26.9% por el gobierno nacional en 2005 (Cippec; 2008: 27), año en que se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075) que en su artículo 4 define que al 2010 el financiamiento nacional del gasto consolidado debería llegar al 40%. Es en este sentido que, conociendo que el gasto educativo consolidado en su mayoría se financia en los niveles provinciales de gobierno, en este documento al analizar el impacto que tendrían los fondos producto de un programa de canje de deuda por educación, solo tomamos el presupuesto nacional educativo del Ministerio de Educación, ya que serían ejecutados por el gobierno nacional.

ción, aun estamos muy lejos de poseer una inversión en servicios sociales que impacten positivamente en un proceso de movilidad social ascendente, sobre todo de los sectores marginados y olvidados de la sociedad, donde la educación sea un motor imprescindible.

Dentro de este panorama, observemos ahora como se consolida el presupuesto nacional ya no desde *en que se ejecuta* (finalidad del gasto), sino en *quien* los ejecuta (distribución jurisdiccional del gasto).

Cuadro N° 16
Administración Nacional. Distribución Jurisdiccional del Gasto. Presupuesto 2008

Concepto	2007		2008	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Poder Legislativo Nacional	784,8	0,6	885,7	0,5
Poder Judicial de la Nación	1723	1,2	1892,4	1,2
Ministerio Público	410,3	0,3	524,7	0,3
Ministerio del Interior	631,1	0,5	585	0,4
Ministerio de Defensa	7489,2	5,4	8224,9	5,1
Ministerio de Economía	3024,9	2,2	3805,9	2,4
Ministerio de Planificación Federal	22640,6	16,3	23235,9	14,4
Ministerio de Educación Nacional	7926,5	5,7	9304,7	5,8
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	887,8	0,6	1137,6	0,7
Ministerio de Trabajo	54960,9	39,4	63254,77	39,2
Presidencia de la Nación	1089,3	0,8	1406,9	0,9
Jefatura de Gabinete de Ministros	641,8	0,5	764,7	0,5
Ministerio de Salud	2616,9	1,9	3539	2,2
Ministerio de Desarrollo Social	6097,4	4,4	7617,9	4,7
Servicio de la Deuda Pública	16638	11,9	19068,6	11,8
Ministerio de Relaciones Exteriores	1127,1	0,8	1335,1	0,8
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	6316,5	4,5	7497,8	4,6
Obligaciones a cargo del Tesoro	4312,2	3,1	7405,1	4,6
TOTAL	139318,3	100	161486,5	100

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

La mayor parte del gasto es ejecutado por el ministerio de trabajo (39.2%). Esto se debe fundamentalmente a que este ministerio es el encargado de hacer las liquidaciones por jubilaciones y pensiones (gastos de la seguridad social en general) que como veníamos anteriormente, representaban el 67.4% de los gastos en servicios sociales, que representaban un 61% del total de los gastos).

Mediante la distribución presupuestaria por ministerios públicos, observamos que el Ministerio de Educación Nacional tan solo recibe el 5.8% del total del presupuesto. Pero a pesar de ellos, es el tercer ministerio que más dinero recibe, antecedido solamente por el de Trabajo (39.2%) y el de Planificación Federal (14.4%). Al mismo tiempo, el presupuesto del ministerio de Educación, es casi la mitad de lo que destina el país a los servicios de la deuda pública, situación que agrava el contexto educativo del país, y agudiza la necesidad de pensar y encontrar formas alternativas de financiamiento adicional (no reembolsable) para los temas sensibles para la población, en especial para educación.

Y en esta situación específicamente, cuando se analiza el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional en cuanto a como esta compuesto el gasto, podemos observar que el 92.78% esta compuesto por transferencias corrientes de algún tipo: pagos de docentes o no docentes, pago a funcionarios de la educación, etc., es decir, todo lo relacionado a las relaciones salariales de la educación, que es un gasto constante y que no necesariamente deja capacidad instalada, sino que sobre todo es el gasto que (mas allá de que si es mucho o poco este porcentaje) es lo que permite comenzar a funcionar al sistema. (Cuadro N° 17).

En este sentido, contrasta duramente con el total de los gastos de capital que el Ministerio de Educación nacional puede realizar, ya que cuenta con tan solo un 3.83% (unos 356 millones de pesos para el año 2008), situación que dificulta que este ministerio realiza restauraciones de edificios, compra de nuevos propiedad educativas, materiales didácticos, obras de infraestructura escolar, entre otras.

Cuadro N° 17
Administración Nacional. Ministerio de Educación Nacional
Composición del Gasto por Jurisdicción y Carácter Económico.
Presupuesto 2008

		Millones de pesos	%	
Gastos Corrientes	Gastos de consumo	Remuneraciones	116,3	1,25%
		Otros Gastos de Consumo	199,1	2,14%
	Rentas de la Propiedad	0,004	0,00%	
	Impuestos Directos	0,09	0,00%	
	Transferencias Corrientes	8633	92,78%	
	Subtotal	8948,5	96,17%	
Gastos de Capital	Inversión real directa	4,35	0,05%	
	Transferencias de capital	351,9	3,78%	
	Subtotal	356,25	3,83%	
TOTAL General		9304,7	100%	

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

En esta misma dirección, a partir del siguiente cuadro, podemos ver de donde obtiene los fondos el Ministerio de Educación, o lo que es lo mismo, cual es la composición del gasto por fuente de financiamiento.

En este sentido observamos que la mayoría de los fondos son obtenidos de los fondos de fuentes internas, como es el Tesoro Nacional (93.55%). Pero lo que si llama la atención es que cuando observamos qué completa el 100% de las fuentes de financiamiento del ministerio, queda en evidencia que el 6.25% provienen de fuentes externas de financiamiento, situación que transforma en muy frágil el financiamiento de la educación en nuestro país, ya que mas \$581 millones de pesos dependen de fuentes que no están directamente relacionadas con la performance económica del Estado Nacional, y que de caerse ese financiamiento externo, el ministerio de Educación quedaría expuesto a un situación de extrema vulnerabilidad externa.

Cuadro N° 18
Administración Nacional. Composición del Gasto por Jurisdicción y Fuente de
Financiamiento. Presupuesto 2008

		Millones de Pesos	%
Fuentes Internas	Tesoro Nacional	8704,3	93,55%
	Recursos propios	0,04	0,00%
	Recursos con afectación específica	18,1	0,19%
	Transferencias internas	1	0,01%
	Crédito	0	0,00%
	<i>Subtotal</i>	<i>8723,4</i>	<i>93,75%</i>
Fuentes Externas	Transferencias Externas	22,7	0,24%
	Crédito Externo	558,5	6,00%
	<i>Subtotal</i>	<i>581,2</i>	<i>6,25%</i>
TOTAL General		9304,7	100,00%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

Varias pueden ser los orígenes de esos fondos externos que completan los fondos públicos destinados a educación. Muchos de ellos créditos de organismos financieros multilaterales (BID, Banco Mundial, Unión Europea, etc.); otras fuentes pueden ser fondos que provengan de la cooperación internacional de los países del norte mientras que también pueden cooperar con el ministerio organizaciones de la sociedad que, co-gestivamente, pueden llevar adelante algunas políticas socio-educativas particulares (como puede ser el caso de UNICEF).

Pero lo preocupante en este sentido responde a dos cuestiones íntimamente relacionadas:

La *primera* de ella tiene que ver con que muchas veces, para recibir ciertos fondos para ejecutar políticas sociales, en este caso educativas, los financiadores presentan condicionalidades a los receptores de los fondos para la ejecución de tales políticas. Esta situación genera una dependencia muy alta y un grado elevado de direccionamiento de las políticas sociales nacionales por parte de los organismos intencionales, sobre todo los financieros.

La *segunda*, responde a que no solamente estos fondos implican muchas de las veces condicionalidades por parte del financiador, sino que los fondos también llevan implícitos, intereses sobre el capital presentado. Muchas de las veces, los créditos otorgados por los organismos multilaterales, que se llaman créditos concesionales, presentan intereses más bajos que los préstamos de mercado (en el promedio de los países emergentes, entre un 5 y un 8% anual, mientras que los préstamos de mercado representan, en promedio entre un 12 y un 18% anual), situación que los vuelve aun más "interesantes para los países emergentes".

En síntesis, no solamente los créditos externos financiando la educación asumen el riesgo potencial de contener condicionalidad en el direccionamiento de las políticas sociales específicas, sino que además generan nuevas deudas en el largo plazo por esos intereses concesionales que llevan implícitos.

Ahora bien, cuando se analiza específicamente la planificación de las políticas educativas nacionales, observamos que el Ministerio de Educación Nacional tiene como misión mejorar la equidad y calidad del Sistema Nacional de Educación, formulando y desarrollando los lineamientos de transformación del mismo, y fortaleciendo la Educación Superior no Universitaria y Universitaria. En este sentido, la Ley N° 26.206 de Educación Nacional determinó los siguientes objetivos para las políticas educativas a desarrollar durante los próximos años:

- ⊙ Unificar la estructura del sistema educativo.
- ⊙ Universalizar la educación inicial para niños y niñas de 4 (cuatro) años de edad.
- ⊙ Establecer la jornada extendida o completa en la Educación Primaria.

- ⊙ Establecer la obligatoriedad de la escuela secundaria y la extensión a 13 años de la escolaridad obligatoria.
- ⊙ Mejorar los aprendizajes de saberes científicos fundamentales.
- ⊙ Incorporar nuevos contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones.
- ⊙ Establecer la renovación periódica total o parcial de los contenidos curriculares comunes.
- ⊙ Jerarquizar la Formación Docente y extender la carrera a cuatro años incluyendo las residencias.
- ⊙ Fijar políticas de promoción de la igualdad y la inclusión social.
- ⊙ Posibilitar el cumplimiento de la educación obligatoria de toda la población adulta que no la haya completado.
- ⊙ Universalizar el acceso y el dominio de las nuevas tecnologías.

Para alcanzar estos objetivos fijados por la Ley, el Ministerio de Educación, a través de los distintos órganos a su cargo, se planteó adelante políticas de mediano y largo plazo tendientes a su cumplimiento.

En este sentido, y específicamente hablando del componente de financiamiento, la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo compromete al Gobierno Nacional a un fuerte incremento de la inversión en educación en el período 2006-2010, llevando a la inversión educativa al 6% del PBI para 2010, estableciendo asimismo que en el caso del sistema universitario nacional dicho incremento será destinado a fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación.

Sin embargo, cuando analizamos en detalle los rubros específicos de ejecución presupuestaria 2008 del Ministerio de Educación, es decir observar la composición de gasto público por jurisdicción, parece difícil que se puedan alcanzar todos los objetivos anteriormente planteados con equidad, calidad y justicia distributiva: el 62% de los fondos son transferidos y ejecutados en la educación superior (educación universitaria y no universitaria nacional); al mismo tiempo, exactamente el 20% del presupuesto es dedicado al Fondo Nacional de Incentivo Docente, cuya finalidad es, a muy grandes rasgos, compensar a aquellas provincias que por sus propios recursos no logran llegar al piso mínimo salarial, asistiendo financieramente el gobierno nacional para cumplimentar tal objetivo.

Es decir que, poco más del 82% del presupuesto nacional del Ministerio de Educación no es "ejecutado" directamente en terreno por este Ministerio, ya que una parte es dedicada a partidas de educación superior, donde las universidades nacionales, al ser autárquicas, tienen independencia en la ejecución presupuestaria; y otro tanto es destinado a transferencias para ejecución en gastos corrientes provinciales, en este caso, compensaciones salariales.

De esta manera, tan solo el restante 18% del presupuesto es de ejecución "directa" en políticas educativas por el Ministerio, situación que lleva a una cuestión tan paradigmática como compleja de resolver en este estado de cosas. Decir que el Ministerio tiene pocos fondos para hacer política educativa (18% de su presupuesto) no quiere decir, por supuesto, que habría que sacarle fondos a la política de educación superior o de incentivos docente, sino todo lo contrario, habría que incrementar ambas, pero en el marco del incremento propuesto por la Ley de financiamiento Educativo, que consigna un aumento considerable de los fondos destinados a educación (de 4.2% del PBI en 2004 a 6% en 2010), igualmente no alcanzará para revertir este estrangulamiento presupuestario para hacer política educativa desde el ministerio nacional.

Cuadro N° 19
Ejecución presupuestaria del Ministerio de Educación Nacional. Presupuesto 2008

DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO en millones de pesos	%	Simulación de la participación porcentual de una posible Inversión del total de los fondos en cada uno de los rubros (Es necesario aclarar que los porcentajes presentes en las columnas muestra en porcentaje que representaría si el total de los fondos convertidos fuese aplicado a cada uno de los rubros.)	
			Ejecución 1 Ejecución del 100% en un mismo año (60 millones de euros)	Ejecución 2 Ejecución en 3 años, descontando un 5% (13,5 millones) en gastos admi- nistrativos (256,5 millones / 3 años = 85,5 millones por año)
Actividades Centrales y otras asignaciones comunes a las diferentes líneas	93,8	1,0%	287,9%	91,2%
Desarrollo de la Educación Superior	5.781,6	62,1%	4,7%	1,5%
Gestión Curricular	153,8	1,7%	175,6%	55,6%
Cooperación e Integración Educativa Internacional	16,1	0,2%	1675,7%	530,6%
Información y Evaluación de la Calidad Educativa	25,5	0,3%	1058,4%	335,2%
Acciones Compensatorias en Educación	513,8	5,5%	52,6%	16,6%
Servicio de la Biblioteca de Maestros	4,3	0,0%	6332,6%	2005,3%
Infraestructura y Equipa- miento	142,0	1,5%	190,2%	60,2%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	380,5	4,1%	71,0%	22,5%
Fortalecimiento de la Edu- cación Básica, Media y Supe- rior Técnica no Universitaria	5,5	0,1%	4902,1%	1552,3%
Mejoramiento de la Calidad Educativa	192,3	2,1%	140,4%	44,5%
Acciones de Formación Docente	76,3	0,8%	354,1%	112,1%
Fondo Nacional de Incentivo Docente	1.862,2	20,0%	14,5%	4,6%
Contribuciones a Organismos Descentralizados y Transferencias	57,0	0,6%	473,3%	149,9%
TOTAL	9.304,6	100%	2,9%	0,9%

Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

Es en este sentido que un fondo de contravalor que sea adicional a los fondos ya presupuestados para el ministerio de Educación Nacional podría significar un aumento considerable en algunos rubros sensibles.

Para poder ponderar la probabilidad del impacto presupuestaria que significaría, hemos simulado dos posibles situaciones de ejecución presupuestaria de los fondos que se podrían convertir de una experiencia de canje de deuda por educación, por ejemplo de anunciada en 2005 con España por 60 millones de euros.

En la simulación de ejecución que hemos denominado "Ejecución 1"⁹² del Cuadro N° 19, podemos ver cual sería el impacto del incremento nominal en cada rubro del presupuesto 2008 si se utilizaran los fondos en un mismo año, sin descontar gastos administrativos propios de todos los proyectos. En ese sentido, esos fondos adicionales representarían un incremento del 14.5% en el incentivo docente o un 4.7% en la educación superior, cifras que no significan mucho teniendo en cuenta que esto sería adicional por solamente un año. Pero si miramos la inversión en otros puntos sensibles, los fondos para Acciones Compensatorias en Educación se incrementarían en un 52% y en Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica lo haría en un 71%; al mismo tiempo, otros rubros que se incrementarían sensiblemente serían los de infraestructura y equipamiento, en un 190%, mientras los destinados a formación docente lo harían en un 354%.

En cuanto a la simulación que denominamos "Ejecución 2", se han descontado de la ejecución directa en proyectos educativos, un 5% de gastos administrativos, y se ha dividido en fondo que queda en 3, que podrían ser los años que duraría la implementación del fondo. En este marco, los incrementos verdaderamente sensibles los podemos vislumbrar en los rubros, Acciones Compensatorias en Educación 16.6%; Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica 22%; Mejoramiento de la Calidad Educativa 44%; infraestructura y Equipamiento 60.2%; Acciones de Formación Docente 112% y Información y Evaluación de la Calidad Educativa 335%, todo es a lo largo de 3 años, lo cual posibilitaría ejecutar adicionalmente fondos para mejorar e incrementar los fondos para ampliar el rango del impacto de los programas que se quieran realizar.

Por último, para evaluar el real impacto de este tipo de fondos adicionales a los presupuestos, podemos simular cuál sería el incremento presupuestario en un programa específico de los que ejecuta el ministerio Nacional de Educación. En este sentido hemos tomado uno de central vitalidad para el incremento del mejoramiento de los conocimientos y saberes de los jóvenes en la vida, que es el programa de mejoramiento de la calidad educativa. Este programa tiene como objetivo central la coordinación de las acciones de fortalecimiento de los distintos niveles del sistema educativo, con especial énfasis en lo vinculado con los programas con financiamiento internacional. En este marco, las acciones que se llevarán a cabo durante 2008 son:

- ⊙ Gestionar la ejecución del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (Contrato de Préstamo BID 1345/OC-AR).
- ⊙ Coordinar la implementación del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (Préstamo BIRF 7353-AR).
- ⊙ Implementar las acciones a realizarse en el marco del Proyecto de Fortalecimiento Pedagógico de las Escuelas del Programa Integral para la Igualdad Educativa, financiado parcialmente por la Comisión Europea (Convenio de Financiación ALA/2005/17541 - Convenio MECyT N° 793/05).
- ⊙ Colaborar en la formulación y gestionar la ejecución del Programa de Educación Media y Formación para el Trabajo para Jóvenes (Convenio DCI-ALA/2007/18991).
- ⊙ Colaborar en la formulación y gestionar la ejecución del Programa Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación (Préstamo BID s/N° - ARL 1038).
- ⊙ Gestionar las cuestiones vinculadas con la gestión residual de los programas con financiamiento externo.

En este marco, lo que el programa se propone alcanzar, en la propuesta presentada en el presupuesto es la siguiente, descrita en el próximo cuadro.

92. Tanto en la simulación de Ejecución 1 como en las demás simulaciones, hemos convertido los fondos a pesos tomando como referencia la cotización promedio antes de la crisis del euro en argentina, que es cercano a la relación 4.5 pesos a 1 euro

Cuadro N° 20
Metas y producción Bruta – Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa.
Ministerio de Educación Nacional. 2008

DENOMINACION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
METAS:		
Asistencia Financiera a Escuelas Rurales	Escuela Asistida	400
Capacitación en Educación para Jóvenes y Adultos	Docente Capacitado	3.500
Capacitación en Gestión Escolar	Persona Capacitada	13.000
Distribución de Equipos Informáticos a Escuelas Rurales	Escuela Atendida	2.000

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

A partir de la "Simulación 1", que si el 100% de los fondos fuesen aplicados a este programa a lo largo de un solo año, se podrían incrementar mas de 6 veces los fondos que llegan del Tesoro Nacional, o duplicar los fondos que llegan de crédito externo, reduciendo la dependencia que generan estos tipos de programas de la posibilidad de conseguir financiamiento de otras fuentes que no sean las del Estado nacional, situaciones ambas que permitirían, por lo menos a priori, incrementar el impacto directo positivo de los resultados del programa. En última instancia a partir de esta simulación, estos fondos adicionales permitirían en un año, aumentar en un 140% los fondos de este programa de mejora de la calidad educativa.

Cuadro N° 21
Ejecución presupuestaria del PROGRAMA 44 de Mejoramiento de la Calidad Educativa
Ministerio de Educación Nacional. Presupuesto 2008

Asignaciones Presupuestarias	Importe en millones de pesos	%	Simulación de la participación porcentual de una posible Inversión del total de los fondos en cada uno de los rubros	
			Ejecución 1 Ejecución del 100% en un mismo año (60 millones de euros)	Ejecución 2 Ejecución en 3 años, descontando un 5% (13,5 millones) en gastos administrativos (256,5 millones / 3 años = 85,5 millones por año)
1. Tesoro Nacional	41,3	21,5%	654,3%	207,2%
1.1. Gastos en Personal	1,3	0,7%	20004,8%	6334,9%
1.2. Bienes de Consumo	0,0	0,0%	2250000,0%	712500,0%
1.3. Transferencias	36,7	19,1%	735,4%	232,9%
1.4. Servicios No Personales	3,2	1,7%	8476,6%	2684,3%
2. Transferencias Externas	22,7	11,8%	1188,2%	376,3%
2.1. Bienes de Consumo	0,1	0,1%	249537,9%	79020,3%
2.2. Servicios No Personales	17,0	8,9%	1585,1%	501,9%
2.3. Transferencias	5,6	2,9%	4837,0%	1531,7%
3. Crédito Externo	128,3	66,7%	210,4%	66,6%
3.1. Gastos en Personal	3,3	1,7%	8123,6%	2572,5%
3.2. Bienes de Consumo	0,1	0,1%	217741,9%	68951,6%
3.3. Servicios No Personales	33,8	17,6%	797,9%	252,7%
3.4. Transferencias	91,0	47,3%	296,6%	93,9%
TOTAL	192,3	100%	140%	44%

Fuente: Elaboración propia en base a la Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía.

Ahora bien, a partir de la "Simulación 2", podemos observar que el incremento de los fondos ejecutados a lo largo de 3 años, muestra también que el impacto en este programa sería muy alto, ya que casi contribuiría a duplicar los fondos que llegan del Tesoro Nacional, como así también, permitiría reducir a la mitad los créditos externos que financian el proyecto al menos por los 3 años que duraría la implementación del programa. En última instancia, los fondos originados de una experiencia de canje de deuda, descontando costos administrativos razonables, y también dividiendo el saldo en 3 años de ejecución, aumentaría adicionalmente un 44% los fondos que el programa ya tiene destinados.

De esta manera, es posible pensar, siendo medidos al momento de imaginar un incremento del impacto de los fondos adicionales, que al elevarse 44% los fondos a lo largo de 3 años, se podría esperar un 22% anual de incremento del impacto, resultando así que la asistencia financiera a escuelas rurales ahora pueda hacerse a 488, la capacitación en educación para jóvenes y adultos sea de 4270, la capacitación en gestión escolar sea de 15860 establecimientos y la distribución de equipos informáticos a escuelas rurales sea para 2440 escuelas.

Ha quedado demostrado de que, una experiencia de canje de deuda por educación puede ayudar a liberar fondos para ampliar importantes políticas sociales con el fin de mejorar la calidad de vida de quienes más lo necesitan en nuestros países; considerando que se desarrollarán sin condicionalidad alguna ni favoreciendo "la ayuda ligada" para la empresas del países que condonan deuda.

En este sentido, es evidente que el acceso a un solo fondo con recursos de varios acreedores serviría no solo para agilizar los mecanismos de implementación de las políticas educativas reduciendo los costos administrativos y financieros que estas operaciones requieren, sino también, para ampliar la escala de intervención.

La propuesta de desarrollar un fondo global por la educación, **Debt4Education**, requiere la institucionalidad y recursos necesarios para que el canje de deuda por educación sea una verdadera iniciativa multilateral.

F

RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS A FUTURO

Para potenciar el impacto presupuestario en educación de los mecanismos de canje de deuda, es necesario avanzar en la constitución de fondos multilaterales. La experiencia del *EcoFund* de Polonia y el *Debt2Health* del Fondo Mundial, demuestran que es posible y deseable coordinar las acciones de acreedores a la hora de negociar canjes de deuda por inversión social. En esta dirección, la UNESCO podría liderar una experiencia semejante bajo los lineamientos consensuados por el Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación que coordinó, iniciativa que podría denominarse **Debt4Education**.

Pero en última instancia, para romper el círculo vicioso de la deuda que genera estrangulamientos presupuestarios y dependencia económica, es menester avanzar en las auditorías integrales de la deuda, evaluando los impactos no sólo financieros, sino también económicos, sociales y medioambientales, determinando que tramos son legítimos, y cuales no.

El canje de deuda por educación es un mecanismo innovador que posibilitaría, implementado en el marco de los lineamientos sobre buenas prácticas consensuados por el *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación* de UNESCO que este documento sostiene, un aumento sustancial de la inversión pública en educación, que durante mucho tiempo (y por múltiples causas), ha sido desfinanciado.

Como ha quedado demostrado, una adecuada utilización de los fondos, facilitaría potenciar el desarrollo de políticas educativas en nuestros países, sobre todo las ligadas a la calidad e inclusión educativa, la formación docente y la inversión en infraestructura escolar, políticas que deberían ser prioridades centrales de la inversión pública si se quiere reducir la brecha de desigualdad en la calidad en los aprendizajes cuando se mide los resultados de los alumnos por niveles de ingresos de las familias en los distintos grupos sociales.

De esta manera, es necesario al menos avanzar en dos cuestiones centrales, que a pesar de parecer no estar conectadas, en términos agregados claramente lo están: terminar con el círculo vicioso de la deuda que acarrea un estrangulamiento presupuestario sobre todo de las inversiones sociales prioritarias, como ser agua potable, infraestructura, empleo, educación, salud y vivienda.

En *primer lugar*, se debe rescatar la necesidad de avanzar en la conformación de fondos multilaterales para mejorar y sostener en el tiempo, el incremento de la inversión en educación. En este sentido, los casos del *EcoFund* de Polonia y el *Debt2Health* del Fondo Mundial, demuestran que es posible y deseable coordinar las acciones de acreedores a la hora de negociar canjes de deuda por inversión social. Así, cuando el *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación de la UNESCO* consensuó varios lineamientos para futuros canjes en su Informe para el Director General, entre ellos, propuso que “se pueden lograr mayores montos aun con acuerdos multilaterales con varios acreedores, juntando los recursos en un solo fondo potenciando positivamente el impacto de las inversiones sociales.”⁹³

De igual manera, el Grupo de Trabajo recomendó que la UNESCO establezca un “Comité de Expertos para el Canje de Deuda por Educación, para asegurar este liderazgo y que los lineamientos pronunciados sean promovidos en futuros canjes”, y que “el Comité de Expertos podrá ser invitado por las iniciativas bilaterales o multilaterales creadas para implementar canjes de deuda, para monitorear y conducir evaluaciones de impacto, y garantizar que los fondos generados se utilicen con ética y eficiencia.”

Un informe de Eurodad del 2007 declara que el proceso iniciado con el Grupo de Trabajo de la UNESCO, podría evolucionar hacia la creación de un fondo para financiar la educación a la imagen del Fondo Mundial para la salud. Este informe también reconoce que a diferencia del Fondo Mundial, la UNESCO todavía no dispone de la capacidad de gestión necesaria para administrar los recursos, y sobre todo, la iniciativa carece de financiamiento.⁹⁴

Reconociendo estas limitaciones, el Grupo de Trabajo propone dos recomendaciones claves:

1. El Grupo de Trabajo considera que la UNESCO, en cumplimiento de su mandato en el ámbito de la educación y en la movilización de recursos, debe liderar activamente la promoción de las iniciativas de conversión de deuda externa por educación y contribuir con las experiencias de canje de deuda en curso.
2. El Grupo solicita el fortalecimiento de las capacidades administrativas necesarias y técnicas de la UNESCO para consolidar este liderazgo.

93. UNESCO - Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación (2007), *Informe para el Director General de la UNESCO*, Buenos Aires, Argentina.

http://www.unesco.org/education/EFAWGSDE/WGDSE_2nd_draftreportforDG_EN.pdf

94. *Canjes de deuda por desarrollo. Respuesta creativa o cortina de humo?* - Informe de Eurodad, Bruselas, Bélgica. (2007) http://www.oei.es/deuda/Canjes_de_deuda_por_desarrollo_Eurodad_November2007.pdf

En este sentido, este documento refuerza las recomendaciones del Grupo con una llamada a la UNESCO para crear las condiciones necesarias, en particular el financiamiento y capacidad técnica de la UNESCO, para iniciar a mediano plazo el desarrollo de un mecanismo multilateral para gestionar y administrar canjes bajo la propuesta **Debt4Education**.

En *segundo lugar*, para optimizar las condiciones para desarrollar políticas que sirvan para mejorar la distribución del ingreso en países en vía de desarrollo, es importante retomar la cuestión del sistema nacional de financiamiento público. En este sentido, es menester recordar que los recursos provenientes del crédito externo e interno son un importante instrumento del Estado Nacional para financiar sus políticas públicas. Sin embargo, la historia demuestra que ese instrumento de política económica ha sido utilizado de forma irracional y muchas veces contra los intereses soberanos de nuestros países, asumiendo presiones externas y condicionalidades de los prestamistas, bajo manejos poco transparentes de los fondos obtenidos. Así, la pesada carga que año tras año afrontan los gobiernos a partir del pago de amortizaciones, intereses y comisiones de la deuda, estrangula el gasto social de los presupuestos nacionales.

De esta manera, para romper el círculo vicioso de la deuda, es menester avanzar en las auditorías integrales de la deuda, evaluando los impactos no sólo financieros, sino también económicos, sociales y medioambientales, para conocer que tramos de la misma son legítimos y cuales no.

Nuestras sociedades solo podrán construir un futuro distinto basado en el conocimiento de la verdad de su historia. En última instancia, el único horizonte posible por el cual trabajar es el de mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos desarticulando los estrategias que reproducen las escandalosas desigualdades sociales que padecemos. En esa dirección, reflexiona este documento.

Buenos Aires, marzo de 2009

G

BIBLIOGRAFÍA

Toda las fuentes consultada para este trabajo se encuentran citadas en las páginas de la OEI (www.oei.org) y en la de Fundación SES (www.fundsés.org.ar)

Bibliografía citada

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, España.
www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf

Cippec (2008), *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Segundo Informe Anual. Buenos Aires, Argentina*. www.cippec.org/nuevo/.../Informe_Educación_%20Monitoreo_Ley_Financiamiento_Educativo_%20Rivas_y_otros_%202008

Economistas Sin Fronteras y la OEI (2005), *Deuda Externa por Educación*, Madrid, España.
<http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>

Ingelmo, Hernán (2005), *Posibilidades de inversión en educación y alivio de la deuda externa entre España y Argentina*, Fundación SES, Buenos Aires, Argentina.
http://www.oei.org.ar/noticias/Documento_SES.pdf

Ingelmo, Hernán E. (2005), *Deuda externa, Educación Pública*, Fundación SES, Buenos Aires, Argentina.
http://www.oei.org.ar/noticias/Documento_SES.pdf

Mealla, Eloy Patricio (2007), *Mecanismos de Canje de Deuda por Educación: Introducción para Organizaciones Sociales*, Fundación SES, Buenos Aires, Argentina.
www.fundses.org.ar/archi/deudaxeducación_castellano_web.pdf

Moye, Melissa (2001), *Panorama del canje de deuda*, Debt Relief International, Londres, Inglaterra.
www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpanPub4_Canje_Deuda.pdf

Observatorio de la Deuda en la Globalización (2005), *Canje de deuda por educación: Documento de Análisis y de Posicionamiento del Observatorio de la Deuda en la Globalización*, Barcelona, España.
http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/canjedeuda.pdf

Rosen, Sydney et al. (1999) *Exchanging Debt for Health in Africa: Lessons from Ten Years of Debt-for-Development Swaps*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, EEUU.
<http://ideas.repec.org/p/fth/harvid/732.html>

Ruiz, Marta (2007), *Canjes de deuda por desarrollo. Respuesta creativa o cortina de humo? - Informe de Eurodad*, Bruselas, Bélgica.
http://www.oei.es/deuda/Canjes_de_deuda_por_desarrollo_Eurodad_November2007.pdf

Ugarteche, Oscar (2006), *Experiencias de Canjes de Deuda: Lecciones para el ámbito de la educación*, Fundación Carolina, Madrid, España.
<http://www.oei.es/deuda/AI105Ugarteche.pdf>

UNESCO - Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación (2006), *Documento de Trabajo: ¿Qué es el canje de deuda por educación?*, Preparado por Diego Filmus, OEI, Buenos Aires, Argentina.
http://www.unesco.org/education/EFAWGSDE/EFAWGDSE_1st_workingpaper.pdf

UNESCO - Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación (2007), *Informe Final: Primera Reunión del Grupo de Trabajo*, París, Francia.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001537/153714e.pdf>

UNESCO - Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación (2007), *Informe para el Director General de la UNESCO*, Buenos Aires, Argentina.
http://www.unesco.org/education/EFAWGSDE/WGDSE_2nd_draftreportforDG_EN.pdf

Vera, José María (2007), *Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica*, Secretaria General Iberoamericana, Madrid, España.
<http://www.oei.es/deuda/ExperienciasCanjesdeDeudaSEGIB.pdf>