

MEMORANDO OPEX N° 50 / 2007

DE: Pilar Lara, experta del Panel de Opex

PARA: OPEX

ASUNTO: LOS CANJES DE DEUDA POR EDUCACIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN IBEROAMÉRICA

www.falternativas.org

CONTEXTO

Canje de deuda es una cancelación parcial o total de deuda que está condicionada a que los recursos liberados se inviertan en el país deudor, en el caso que nos ocupa, en la mejora de las condiciones educativas.

La iniciativa surgió para paliar los problemas de sobre endeudamiento de los países en desarrollo. Planteada al inicio como instrumento financiero, entendiendo el desarrollo como un problema meramente económico, se revela como una oportunidad de inversión social en los países deudores, aunque como **la selección de los países se somete a las condiciones impuestas por el Club de París** quedan fuera aquéllos que no están al día con sus pagos o no cumplen alguna de sus prerrogativas.

En los últimos años, ha surgido un debate en torno a la justificación moral de estas operaciones, sobre todo en las denominadas deudas injustas, contraídas bajo condiciones de corrupción o por la mala gestión de gestores y gobernantes. Al ser simplemente condonadas estaríamos “perdonando” a gobernantes y gestores corruptos que se beneficiaron de ellas, mientras que al estar supeditadas a la inversión social y la reducción de la pobreza, se estaría “devolviendo” el dinero a la población objeto de tal injusticia. Este planteamiento, con muchos matices y sin olvidar la necesidad de conocer el origen de la deuda, no deja de ser interesante.

Los canjes de deuda por educación, fueron concebidos desde un principio como un instrumento de cooperación al desarrollo y no sólo de alivio fiscal. El Presidente Rodríguez Zapatero, en la Cumbre *Contra el Hambre y la Pobreza* (2004), presentó la iniciativa, priorizando la inversión en educación primaria.

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

En las últimas Cumbres iberoamericanas, S. José, Salamanca y Montevideo, se dio un fuerte impulso formal a estas operaciones, pasando de su planteamiento en 2004, su delimitación en operaciones concretas en 2005 y una petición de seguimiento del instrumento en 2006.

BALANCE

En los tres años transcurridos, se han establecido los mecanismos básicos para su funcionamiento, dotado de presupuestos concretos y formalizado numerosos acuerdos. Según el Gobierno, durante esta legislatura se ha condonado un total de 1485,6 millones de euros de deuda externa y están en tramitación con 189,2 millones de euros. De ellos, más de 272 millones de euros (unos 374 millones de dólares USA) corresponden a 10 programas de conversión de deuda, de los cuales unos 213 millones de euros (unos 294 millones de dólares USA) están destinados a canjes de deuda por educaciónⁱ. Esto situaría las operaciones de deuda en el 14,16% de la AOD bruta de 2006, sólo por detrás de infraestructuras y servicios socialesⁱⁱ.

La mayoría de las operaciones de canje de deuda por educación se desarrollan con países iberoamericanos, principales receptores de la AOD, a la vez que destinatarios de los préstamos origen de la deuda. Actualmente casi el 50%ⁱⁱⁱ de la deuda titularidad del Estado español se concentra en esta región^{iv}. Actualmente se corresponden (en millones de dólares USA) a acuerdos firmados con Ecuador, por valor de 50 millones; Honduras, por 138 millones; Nicaragua, por 39 millones; El Salvador, por 10 millones; Uruguay, por 10 millones, Perú, por 20 millones, Guinea Ecuatorial, por 33 millones, Marruecos, por 50 millones, Jordania, 10 millones y Guatemala por 10 millones^v.

En este sentido, hay que valorar positivamente la agilidad con que este instrumento de cooperación funciona. España se ha convertido en uno de los principales impulsores de esta iniciativa y destaca internacionalmente por la rapidez en la firma y articulación de los acuerdos.

Paralelamente, el 7 de diciembre de 2006, con la aprobación de la Ley 38/2006, **España se convierte en el segundo país europeo, tras Italia, que regula la gestión de la Deuda Externa**. Supone, la sistematización de los principios que van a regir la gestión de la deuda externa con rango de ley, la vinculación a la estrategia general de la Cooperación española, el fomento de la participación de la sociedad civil, la desvinculación de las operaciones de canje y el establecimiento de un seguimiento de la política de deuda a través de la función de control del Parlamento.

Si bien es cierto que la mayoría de los acuerdos se firmaron antes de la aprobación, la ley podría aplicarse en aquellos que están aún en marcha o que están comenzando a implementarse.

Los canjes de deuda por educación suponen una nueva vía de financiación en un sector estratégico de cooperación al desarrollo. **En este sentido es un mecanismo a ser reconocido y valorado como positivo**. La estructura del instrumento, con la creación de los fondos contravalor, ofrece además la posibilidad de desarrollar programas a medio plazo – largo plazo, superando aportes y proyectos puntuales con mucho menor impacto. Como ya hemos explicado, se trata de recursos generados por el propio país, por lo que las iniciativas financiadas deberían tener asegurada la viabilidad una vez agotados los recursos generados mediante el canje. Todo esto hace que los canjes de deuda, convenientemente utilizados, pueden suponer una ayuda muy importante en la mejora de la educación en los países en desarrollo.

Por otra parte, los canjes de deuda por educación se enfrentan a una serie de retos que debe superar si aspiran a alcanzar un mayor impacto en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

RECOMENDACIONES

- Influir en el Club de París, principal organizador de la gestión de la deuda a nivel internacional. En algunos aspectos el Gobierno español mantiene una postura conservadora en relación a la gestión de la deuda externa. Las operaciones firmadas hasta la fecha mantienen una baja tasa de descuento teniendo en cuenta las posibilidades que ofrece el Club de París, que llegan hasta un 50% de la deuda en los países no HIPC y hasta un 75% en los países HIPC. España concede hasta un 60% a los países HIPC, mientras que no contempla ningún tipo de condonación al resto de países. **Una postura menos conservadora, daría al Gobierno español**

mayor influencia en las negociaciones. Esto le permitiría apoyar de forma decidida otro tipo de iniciativas innovadoras en la gestión de la deuda, incluyendo las expuestas por los países deudores, que se encuentran con la negativa del Club de París. Argentina, uno de los primeros para los que España anuncio el instrumento de canje de deuda por educación, no ha firmado aún el acuerdo, entre otras cuestiones por oponerse a que sea el FMI quien realice una auditoría de sus cuentas, requisito exigido por este foro de acreedores.

El Gobierno español debería así mismo establecer alianzas con otros países para que se sumen a esta iniciativa. Esto se hace especialmente relevante en la **gestión de la deuda intraregional en América Latina.** El desarrollo de programas de canje de deuda con la participación de varios países, que son a la vez deudores y acreedores, es un camino interesante a desarrollar, para el que la apuesta decidida de la cooperación española es fundamental.

- Mejorar la transparencia en todo el desarrollo del canje, haciendo accesible la información a todos los sectores interesados y a lo largo de todo el proceso. La nueva Ley de Deuda establece la transparencia informativa como una prioridad y se somete esta política al control parlamentario. Pero más allá de esta transparencia política, la información de los montos canjeados, las formas de participación en las operaciones, el acceso a los fondos para la implementación de las acciones de desarrollo, debe ser publicado, haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información, de forma que la sociedad civil tenga plena accesibilidad.. Por otra parte, **la evaluación de los proyectos no debería limitarse a los aspectos financieros, sino que debería incluir evaluaciones de impacto** y de gestión de los mismos, con vista a mejorar los futuros procesos de canje de deuda.

- Incrementar los fondos destinados a este instrumento. Los montos canjeados son insuficientes y no agotan las posibilidades que ofrece el propio Club de París, que establece el límite a condonar de 100% para la deuda concesional y de 30% de la comercial. El Estado español es acreedor de 9.586 millones de euros de deuda externa. De esa cantidad, cerca del 50%, proviene de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) es decir, se trataría de deuda concesional; el 42%, sería deuda comercial y el 8% restante, operaciones de crédito de especial naturaleza (en gran medida se trata de un crédito de asistencia financiera concedido a Argentina durante la crisis financiera de 2001)^{vi}.

Ecuador tiene una deuda con España de 400 millones de dólares y el acuerdo de canje firmado fue de 50 millones, de los que aproximadamente 10 millones corresponden intereses futuros. Esto se da en un país en el que España es uno de los principales acreedores y el servicio de deuda se lleva alrededor del 30% del presupuesto, frente al **9% destinado a educación** o el 3% a salud.

- Afrontar la gestión de la deuda de forma global, con especial cuidado en que los canjes no se financien mediante la adquisición de nueva deuda, en ocasiones, en condiciones peores a las que tiene la deuda a condonar. No nos referimos simplemente al traslado de deuda externa a deuda interna o incluso de deuda pública a deuda de las familias (cuestiones que sin duda deberá afrontar de forma seria no sólo la cooperación internacional, sino el sistema financiero de forma global) sino de casos de incoherencia más graves como se produjo en Ecuador, donde **al mismo tiempo que se estaba condonando deuda por educación, se concedía un nuevo crédito FAD** por valor de 25 millones de dólares (50% concesional y 50% comercial) destinado a educación básica.

- Definir claramente el objetivo de los fondos, orientándolos a la educación como sector preferente de este instrumento tal y como señala el Plan Director de la Cooperación Española. Dentro de este sector, se debería apoyar las estrategias educativas ya definidas desde los países en desarrollo, priorizando la opción de una educación pública de calidad, en lugar de propiciar la atomización de proyectos, limitando en gran medida el impacto positivo que podrían generar los recursos que este instrumento aporta.

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

Existe controversia sobre si los recursos liberados deberían o no enfocarse a gastos corrientes, que ponen en peligro la estabilidad del sistema educativo del país una vez agotado el instrumento. En realidad este problema no debería ser tal, pues los fondos contravalor se nutren de recursos propios de país deudor (siempre, claro, que no se esté financiando con nueva deuda) Este presupuesto, antes destinado al servicio de deuda y ahora dirigido a mantener el fondo contravalor, podría formar parte del presupuesto de los ministerios de educación.

- Desvincular estas operaciones de la compra de bienes y servicios españoles. Los canjes son ayuda ligada, lo que supone la participación de empresas u ONGD españolas en la implementación de los proyectos financiados. Aunque desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se afirma que esta condicionalidad no se está exigiendo en la práctica, lo cierto es que esta es la fórmula seguida en la firma de todos los acuerdos. En el ejemplo de Ecuador, **si bien no se ha pedido este requisito en los proyectos educativos, no está tan claro en lo relativo al sector hidroeléctrico.**

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

- Abrir la participación en las negociaciones, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las operaciones de canje por educación a todos los actores implicados. La operación del canje se decide y organiza desde los ministerios de economía de España y el país deudor, suponiendo un planteamiento económico del instrumento y no de cooperación al desarrollo. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español, no participa en el diseño y sólo entra en liza en la fase técnica, a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación. **Los ministerios de educación, que sobre todo en el caso de los países deudores debería estar fuertemente implicado, no han participado en la mayoría de los acuerdos firmados.** Esto complica la articulación entre el proyecto educativo del propio país y los proyectos financiados. Además el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento democrático, prioritarios para la cooperación española, pueden estar siendo dañados al debilitar la posición de los ministerios de educación de los países deudores frente a otros ministerios y la propia sociedad civil.

La participación de la sociedad civil depende de lo que decidan en cada caso los países implicados, no están claramente establecidos los criterios para la elección de sus representantes y en cualquier caso, se limita a la gestión de los fondos. Esta forma de entender la participación de la sociedad civil es muy limitada y asegura sólo la participación de una ONG española con presencia en la zona, no así de una organización local. Las ONGDs, los sindicatos educativos... pueden y deben aportar y complementar a los gobiernos en la mejora de los sistemas educativos, con propuestas globalizadoras e innovadoras y, en muchos casos, otorgando continuidad a procesos en países en los que la media de permanencia de los ministros de educación está en torno al año y medio.

ⁱ Comparecencia del 12 de marzo de 2007 del señor secretario de Estado de Economía, Comisión de Cooperación al Desarrollo, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados.

ⁱⁱ SECI, Avance de Seguimiento PACI-2006. pág 25

ⁱⁱⁱ Comparecencia del 12 de marzo de 2007 del señor secretario de Estado de Economía, Comisión de Cooperación al Desarrollo, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados.

^{iv} Los países africanos que podrían beneficiarse pertenecen al grupo de países pobres altamente endeudados, por lo que entran dentro de la iniciativa HIPC.

^v Ministerio de Economía y Hacienda.

<http://www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Internacional/Financiacion+internacional/Gestion+Deuda+Externa/Programas+de+conversion.htm>

^{vi} Comparecencia del 12 de marzo de 2007 del señor secretario de Estado de Economía, Comisión de Cooperación al Desarrollo, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina

-
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García
- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu