

¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?

- DOCUMENTO DE TRABAJO -

Para ser distribuido al Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación, UNESCO

Buenos Aires, Argentina, noviembre 2006

¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?

INTRODUCCION.....	3
1. ¿POR QUE INVERTIR EN LA EDUCACION?.....	4
2. ¿CUAL ES EL ESTADO DE LA EDUCACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO?.....	6
3. ¿CUAL ES LA NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LA DEUDA?	8
4. ¿CUALES SON LAS PRINCIPALES INICIATIVAS PARA ALIVIAR LA DEUDA?.....	10
5. ¿QUE SON LOS CANJES DE DEUDA POR EDUCACION?.....	12
6. ¿CUALES SON LOS MECANISMOS PARA CANJES?.....	14
7. ¿QUE EJEMPLOS EXITOSOS HAY DE CANJES?.....	16
8. ¿CUALES SON LOS BENEFICIOS DE LOS CANJES?	18
9. ¿CUALES SON LOS COSTOS DE LOS CANJES?.....	20
10. ¿QUE SE NECESITA PARA DESARROLLAR UN MOVIMIENTO A FAVOR DEL CANJE?.....	22
CONCLUSIONES.....	24
Fuentes.....	25

INTRODUCCION

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 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.¹

Declaración Mundial sobre Educación Para Todos
Jomtien, Tailandia, 1990

Después de más de una década de llamados internacionales, un movimiento global a favor del canje de deuda por educación empezó a constituirse hace tres años. En 2003, los Ministros de Educación de Argentina, Brasil y Venezuela, y el Sr. Presidente del Perú, durante la 32ª reunión de la Conferencia General de UNESCO, propusieron *impulsar iniciativas de canje de la deuda por educación*, solicitando a la UNESCO que liderara los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas en este sentido.

En consecuencia, la 33ª reunión de la Conferencia General de UNESCO acordó la creación del Grupo de Trabajo con el objetivo de "evaluar las implicaciones educativas de los canjes de deuda y otros mecanismos innovadores de financiamiento".

El propósito de este documento es brindar herramientas para discutir y promover el canje de deuda por educación dentro del contexto del compromiso internacional de Educación Para Todos.

Aunque existe una larga experiencia acumulada de operaciones de canje de deuda, la gran innovación ha sido la vinculación del canje de deuda con proyectos educativos. Aunque los canjes de deuda por educación todavía no ofrezcan *la solución más importante* para los problemas de la deuda y de la educación, sí ofrecen una fuente innovadora y vital de fondos para proyectos educativos.

Este trabajo recorre, a través de un formato de diez preguntas y respuestas, los siguientes temas: la importancia de la inversión en educación para promover el desarrollo; la crisis del sector educativo en el mundo en desarrollo; la carga de la deuda, y finalmente, cómo el canje de deuda por educación ofrece una alternativa viable en el marco de las estrategias presupuestarias que ya se están recorriendo en países en vía de desarrollo.

1. ¿POR QUE INVERTIR EN LA EDUCACION?

El gasto en 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. Dichos beneficios son cada vez más reconocidos en foros globales.

i Argumentos para invertir en la educación²

- Desde una *perspectiva ética*, la educación es un derecho humano 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."
- Desde una *perspectiva económica*, la inversión en la educación contribuye a generar más empleo, mejores sueldos, más productividad, y mayor crecimiento económico para la sociedad y el individuo.
 - La educación favorece del 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 de ingresos.
- Desde una *perspectiva social*, la educación contribuye a una extensa variedad de propósitos que promueven la justicia social: desde mejorar los indicadores de salud a incluir a sectores vulnerables, como los ciudadanos más pobres y los pueblos indígenas.
 - La evidencia empírica demuestra que el acceso universal a la educación contribuye a eliminar barreras sociales –como la discriminación de género, clase, raza, religión y cultura– así como obstáculos económicos.
 - La educación también sirve para salvar vidas. La educación facilita la prevención de enfermedades y su detección temprana, y permite darles un tratamiento básico. La educación también permite mejorar los hábitos alimenticios, generar conciencia sobre la importancia de ingerir una dieta balanceada y reduce en un 8% la probabilidad de muerte prematura de los niños.
- Desde una *perspectiva política*, la inversión en la 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 bien formada es más capaz de exigir a su gobierno que rinda cuentas y asegure la transparencia.
 - La historia demuestra que, las dictaduras encuentran su oposición más firme se establece en los sectores con mayor acceso a la educación y la cultura.

ii El consenso internacional sobre la educación como inversión prioritaria³

En varias conferencias de la Organización de las Naciones Unidas, se ha subrayado la importancia de la educación para el desarrollo:

- *Conferencia Mundial sobre Educación para Todos*, Jomtien, Tailandia, 1990
 - Delegados de 155 países unánimemente reconocieron 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 al analfabetismo antes del 2000.
- *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, Dinamarca, 1995
 - 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, 2000
 - 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 educación básica *de calidad* para todos antes del 2015.
- *Objetivos de la ONU de Desarrollo del Milenio*, Nueva York, EEUU, 2000
 - Los 191 estados miembros se comprometieron a promover una noción expandida 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 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, 2005
 - En el encuentro de líderes más grande en la historia, los jefes de estado de 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*

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 aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

Hay un abrumador acuerdo acerca de que la educación debe estar ubicada en el centro de las estrategias nacionales para el desarrollo. Desde 1990, hay un creciente consenso internacional acerca de la necesidad de dar prioridad al acceso universal a la educación de calidad. En la siguiente sección, se puntualizan los desafíos pendientes para la concreción de estas metas.

2. ¿CUAL ES EL ESTADO DE LA EDUCACION EN PAISES EN DESARROLLO?

Según el Informe de Seguimiento de Educación Para Todos (EPT), se han realizado progresos regulares, sobre todo hacia la consecución de la enseñanza primaria universal (EPU) y la paridad entre los sexos en los países más pobres, pero el ritmo de esos progresos es insuficiente para alcanzar ambos objetivos en el decenio que va de aquí a 2015.

i Estado de la educación: panorama general⁴

Entre las tendencias alentadoras, que representan logros considerables en muchos países de bajos ingresos, cabe mencionar:

- En el plano mundial, 47 países han logrado realizar la EPU (de los 163 sobre los que se dispone de datos).
- Las previsiones indican que 20 países más (de los 90 sobre los que se dispone de datos pertinentes) van camino de lograr la realización de la EPU de aquí a 2015. Se registran progresos satisfactorios en 44 países, pero es probable que no alcancen el objetivo fijado para 2015.
- El número de alumnos matriculados en primaria aumentó considerablemente en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental: unos 20 millones de nuevos alumnos en cada una de estas dos regiones.
- La escolarización de las niñas también ha progresado rápidamente, sobre todo en los países con ingresos más bajos del África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental.

Los principales problemas subsistentes con respecto a la EPT son:

- *No está garantizada la consecución de la EPU:*
 - Unos 100 millones de niños siguen sin estar escolarizados en primaria. Las niñas representan el 55% de esa cifra.
 - Hay 23 países que corren el riesgo de no lograr la EPU de aquí a 2015, ya que sus tasas netas de escolarización disminuyen.
 - En 89 países (de los 103 que se han estudiado) se siguen cobrando derechos de escolaridad. El cobro de esos derechos representa un obstáculo importante para el acceso a la educación.
 - Las tasas de fertilidad altas, el VIH/SIDA y los conflictos armados siguen ejerciendo fuertes presiones sobre los sistemas educativos en las regiones con mayores problemas para alcanzar la EPT
- *La calidad es muy insuficiente:*
 - El número de niños participantes en programas de atención y educación de la primera infancia ha permanecido estancado.
 - Menos de dos tercios de los alumnos de primaria llegan al último grado de este ciclo de enseñanza en 41 países (de los 133 sobre los que se dispone de datos).
 - En muchos países, el número de maestros de primaria debería aumentar en un 20% anual para que la proporción alumnos/docente se redujese a 40/1, y poder lograr así la EPU en 2015.
 - Muchos docentes de primaria carecen de las calificaciones adecuadas.
- *El objetivo de lograr la paridad entre los sexos en 2005 no se ha alcanzado en 94 de los 149 países sobre los que se dispone de datos.* Hay 86 países que corren el riesgo de no alcanzar la paridad entre los sexos ni siquiera en 2015.

ii Situación financiera del sector educativo⁵

Entre las tendencias alentadoras cabe mencionar:

- El gasto público en educación aumentó en porcentaje de la renta nacional en 70 países (de los 110 sobre los que se dispone de datos).
- La ayuda a la educación básica se multiplicó por más de dos entre 1999 y 2003, y a raíz de la Cumbre del G-8 podría alcanzar la suma de 3.300 millones dólares anuales de aquí a 2010.

Los principales problemas subsistentes con respecto a la EPT son:

- *El gasto público en educación sigue siendo insuficiente:*
 - En los países ricos que ya han alcanzado los objetivos de EPT, el gasto público en educación representa un porcentaje más importante del PIB (promedio de la región América del Norte y Europa: 5,7%) que en los países pobres donde todavía es necesario desarrollar considerablemente unos sistemas escolares que carecen de cobertura y financiación suficientes (promedios regionales: 3,3 en Asia del Sur y del Oeste, 4,6% en el África Subsahariana, 4,8 en Latinoamérica y el Caribe, y 4,9% en Asia Oriental y el Pacífico)
- *La ayuda a la educación básica sigue siendo insuficiente:*
 - Desde 1998 la ayuda bilateral a la educación aumentó hasta alcanzar en 2003 la cantidad de 4.700 millones de dólares, una suma muy inferior a la cifra máxima registrada en 1990: 5.700 millones de dólares. El 60% de la ayuda se sigue destinando a la enseñanza postsecundaria.
 - La ayuda total a la educación básica representa menos del 2,6% de la asistencia oficial para el desarrollo. La porción de esta ayuda dedicada a la alfabetización de los adultos es minúscula.
 - La ayuda a la educación básica será probablemente mayor si aumenta la ayuda global, pero sería menester que se duplicase para alcanzar los 7.000 millones de dólares que se estiman necesarios para lograr exclusivamente la EPU y la paridad entre los sexos.
 - Algunos países de ingresos medios con un número relativamente elevado de alumnos escolarizados en primaria reciben volúmenes de ayuda bilateral desproporcionados.
 - A mediados de 2005, la Iniciativa de Financiación Acelerada había conseguido promesas de ayuda por valor de 298 millones de dólares solamente.

Los problemas subsistentes con respecto a la EPT se hacen más urgentes cuando uno examina el llamamiento que se hizo en 1990 en la Declaración de Educación para Todos, firmado en Jomtien, Tailandia:

- 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 estreñimientos 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 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.

Para que los países puedan cumplir con sus promesas de mejorar los niveles educativos, será necesario desarrollar soluciones innovadoras que puedan suministrar más inversiones al sector educativo y, al mismo tiempo, considerar su enorme deuda. El carácter de la carga de la deuda se analiza en la siguiente sección.

3. ¿CUAL ES LA NATURALEZA DEL PROBLEMA DE LA DEUDA?

Muchos países están atrapados en un círculo vicioso, puesto que las crisis de la educación y del sobreendeudamiento se refuerzan mutuamente. 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.

i Tamaño e impacto de la deuda⁶

- La primera tabla compara el gasto en educación, el servicio de la deuda como porcentajes del PIB y las exportaciones por región.
- La deuda total del mundo en desarrollo es US \$ 2 800.4 billones
- Esta cifra debería ser contrastada con:

→ La Ayuda oficial al desarrollo (AOD) llegó a los US\$ 106.5 billones en 2005, el nivel más alto jamás visto.

→ El gasto militar mundial y del comercio de armas que sumaron más de US\$ 975 billones en 2004.

	Gasto en educación (% del PIB)	Total del servicio de la deuda (% del PIB)	Total del servicio de la deuda (% de exportaciones)
Mundo	4.8	-	-
Norteamérica y Europa Occidental	5.7	-	-
Latinoamérica y el Caribe	4.8	8.6	30.7
Europa del Este y Asia Central	4.6	7.7	17.3
Asia Oriental y el Pacífico	4.9	3.2	10.5
Países Arabes	-	2.5	15.5
Asia del Sur y del Oeste	3.3	2.9	13.5
África Subahariana	4.6	2.9	9.6

- La segunda tabla compara el gasto en educación, salud y el servicio de la deuda como porcentajes del PIB en los países que forman el Grupo de Trabajo de la UNESCO
- El servicio de la deuda supera al sumo del gasto en educación y salud en 5 de los 8 países en desarrollo (no hay datos completos para Egipto).

País	Gasto en educación (% del PIB)	Gasto en salud (% del PIB)	Total del servicio de la deuda (% del PIB)	Total del servicio de la deuda (% de exportaciones)
Argentina	4.0	4.5	10.8	34.7
Alemania	4.6	8.6	-	-
Brasil	4.2	3.6	11.5	38.6
Costa Rica	5.1	6.1	4.8	8.9
Egipto	-	1.8	3.4	-
España	4.5	5.4	-	-
Filipinas	3.1	1.1	12.8	13.8
Francia	5.6	7.4	-	-
Indonesia	1.2	1.2	8.9	12.8
Japón	3.6	6.5	-	-
Marruecos	6.5	1.5	9.8	25.7
Noruega	7.6	8.0	-	-
Reino Unido	5.3	6.4	-	-
Senegal	3.6	2.3	3.8	23.4
Sudáfrica	5.3	3.5	2.7	4.3

ii Naturaleza de los acreedores⁷

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

→ Hay tres categorías principales de acreedores:

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 y el Fondo Monetario Internacional.*
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.*

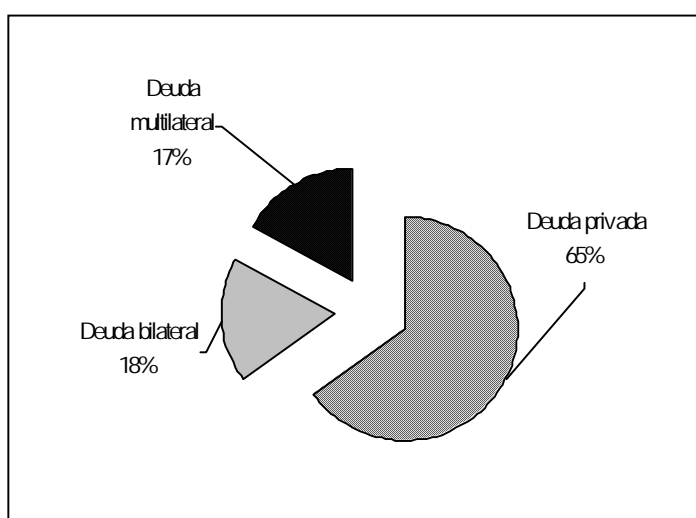
→ Es importante tener en cuenta estas categorías porque generalmente los países en desarrollo tienen más éxito en acceder a una reducción y/o canjes con los acreedores bilaterales que con los otros tipos de acreedores.

- Análisis de la deuda de los países en desarrollo según el tipo de acreedor

→ Una proporción enorme de la deuda de largo plazo (representando el 78% de la deuda total) de los países en desarrollo está en manos privadas.

→ 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 los países en desarrollo pudieran cancelar o canjear su deuda con los acreedores bilaterales, esto tendría poco efecto en el problema de la deuda general.



La carga de la deuda obliga a los gobiernos de tomar la difícil decisión de elegir entre los gastos sociales y las obligaciones con los acreedores. Para escapar de esta trampa se requieren soluciones creativas que cuenten con el respaldo de ambas partes: los gobiernos deudores y las organizaciones acreedoras.

4. ¿CUALES SON LAS PRINCIPALES INICIATIVAS PARA ALIVIAR LA DEUDA?

Los intentos de las naciones para solucionar la crisis de la deuda han tenido un efecto relativamente mínimo. Asimismo, los esfuerzos multilaterales para resolver el problema sólo han logrado, hasta ahora, efectos de bajo impacto.

i Legitimidad de la deuda⁸

- Existe un debate sobre la legitimidad de la deuda que se divide en tres campos:
 1. Desconocimiento de la deuda: la deuda no es legítima; no se debe pagar.
 2. Anulación de la deuda: se reconoce la deuda pero se declara impagable; se debe anular.
 3. Condonación de la deuda por desarrollo: se reconoce la deuda; se debe negociar la condonación a través el canje u otro mecanismos.
 - Este último campo, promovido por el movimiento Jubileo 2000, se basa en la corresponsabilidad de los países deudores y acreedores, y llega a un punto común entre el desconocimiento y el pago total de la deuda.
 - Esta postura reconoce el canje de deuda por educación no sólo como una transacción legítima, sino como un acuerdo solidario para el desarrollo de los pueblos del sur.

ii Alivio de la deuda en manos privadas⁹

- *Proceso de reducción:*
 - En teoría, todas la deudas privadas se pueden reducir o reestructurar, si el acreedor y el deudor están 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 latinoamericanos 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.
- *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 sigue siendo la mayoritaria y la más difícil de tratar.

iii Alivio de la deuda en manos públicas¹⁰

- 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.
 - *Impacto de reducción:*
 - Hasta el momento se han aprobado planes de reducción de la deuda en 29 países, 25 de ellos en África, otorgando un alivio del servicio de la deuda por valor de US\$ 40 billones.
 - 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.
 - A pesar de estos avances, la iniciativa ha sido fuertemente criticada por condonar montos muy limitados, por ser muy lento en su implementación, y por no incluir países de medio ingreso, altamente endeudados y con una gran parte de su población viviendo en la pobreza.
- Deuda bilateral
 - *Proceso de reducción:*
 - Todas las deudas bilaterales pueden ser objeto de condonación o conversión, 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 del Club de París, que ha sido incluida desde 1991 en la mayoría de las minutas de acuerdo del Club de París. La cláusula normalmente permite, sobre una base voluntaria, el canje del 100% de los préstamos AOD y hasta un máximo de 30% o 40 millones de DEG para préstamos no AOD (sobre una base excepcional).
 - *Impacto de reducción:*
 - Desde 1983, el monto total de la deuda mundial tratado por el Club de París es de US \$509 billones.
 - 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.

Las estrategias integrales de reducción de deuda son inadecuadas al nivel nacional e internacional. Dado que las deudas bilaterales son las más pertinentes a la discusión de reducción y conversión, se hará énfasis a partir de aquí en el carácter y el efecto de los préstamos bilaterales.

5. ¿QUE SON LOS CANJES DE DEUDA POR EDUCACION?

Un canje de deuda por educación es la cancelación de deuda a cambio de destinar fondos para la educación. Los canjes de deudas existen desde hace un par de décadas, y han pasado de ser transacciones puramente comerciales, a ser métodos innovadores para recaudar fondos de desarrollo y reducir la deuda simultáneamente.

i Clasificación y panorama de canjes de deudas¹¹

- 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.
- 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 de desarrollo*. A esta segunda clase responde el enfoque de este documento.

1. Canjes comerciales

- *Definición*: 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 US\$ 38 billones. Durante este periodo, el mercado secundario fue dominado por canjes de deuda latinoamericana 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 desarrollo

- *Definición*: 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 desarrollo es: 1) movilizar recursos adicionales para un sector vinculado al desarrollo 2) reducir la deuda externa.
- *Historia*: Los primeros canjes de deuda por desarrollo 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 ONG s 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*: Aunque los canjes de deuda por desarrollo han proporcionado menos alivio de deuda que los polémicos canjes comerciales, estas transacciones han permitido asignar una cantidad significativa de fondos para muchos proyectos de desarrollo.

ii Apoyo para canjes de deuda por educación¹²

- A pesar de que los llamados internacionales para canjes de deuda por educación llevan una década de existencia, sólo hace tres años que un movimiento empieza a formarse en torno al tema.
 - Abril, 1996: la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI en su informe para la UNESCO, propone: *Estimular la conversión 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.*
 - Junio, 1996: la Afirmación de Amman; el Foro de la Educación para Todos, promueve el canje de deuda para resolver la crisis financiera en educación.
 - Agosto, 2003: 20 organizaciones de la sociedad civil firman una declaración solicitando que los Ministros de Educación de Latinoamérica desarrollen una propuesta para canjear deuda con el FMI por inversión en educación.
 - Septiembre, 2003: en la *XIII Conferencia Iberoamericana de Educación*, los Ministros de Educación de la región proponen a los Jefes de Estados que analicen la posibilidad de convertir un porcentaje de la deuda regional en inversión educativa.
 - 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, proponen de *impulsar iniciativas de canje de la deuda por educación*, solicitando a la UNESCO que liderara los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas en este sentido. La iniciativa cuenta con el apoyo de Venezuela, Uruguay y UNICEF.
 - Noviembre, 2003: en la *XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, los líderes responden a la propuesta de los Ministros con una promesa de explorar la idea de canjear deuda por educación.
 - 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, promueve un Pacto Iberoamericano por la Educación *con la finalidad de avanzar en la definición de estrategias, de contenidos y de instrumentos para el diseño de un plan iberoamericano de apoyo a los procesos de canje de deuda externa por educación.*
 - Enero, 2005: pocos meses después de declarar el canje de deuda por educación como una prioridad en su cooperación internacional, el presidente español, José Luis Zapatero, empieza a negociar canjes con varios países de Iberoamérica.
 - Octubre, 2005: en la *33ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO*, una resolución pide "crear un grupo de trabajo que se ocupe del seguimiento de iniciativas de canje de deuda en educación, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos"
 - Marzo, 2006: UNESCO crea un *Grupo de Trabajo de Canje de Deuda para el Financiamiento en Educación*, y nombra al Ministro Daniel Filmus como presidente.
 - Abril/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 expresa apoyo al canje de deuda por educación.
 - Noviembre 2006, en la *XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, los líderes proponen que la Secretaría General Iberoamericana promueva los canjes.

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 canjes.

6. ¿CUALES SON LOS MECANISMOS PARA CANJES?

La naturaleza innovadora y progresista 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.

Los canjes de deuda por desarrollo 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):

i Canjes Bilaterales¹³

- En un canje bilateral típico, el gobierno acreedor consiente en reducir la deuda AOD de un país deudor a cambio de un compromiso del gobierno deudor para invertir en educación.
- Los gobiernos negocian directamente los términos de la reducción de la deuda y el compromiso del gobierno deudor de dedicar recursos para la educación.

- Las fases de un canje bilateral típico son:

I. El canje

- Fijación del monto de la deuda convertible.
- Adelanto al pago de deuda por parte del país deudor, en caso que el servicio de la misma prevea un impacto poco significativo en el sistema educativo del país beneficiado.
- Firma del acuerdo de canje y definición de áreas educativas a ser financiadas (normalmente negociado por los Ministerios de Economía/Hacienda con participación constante del Ministerio de Educación del país deudor).

II. Habilitación del fondo

- Creación de los mecanismos de coordinación y trabajo: *Comité Binacional* y del *Comité Técnico* (con incorporación de miembros de OSC).
- Creación del *Fondo País Deudor – Acreedor*.
 - Habilitación de la cuenta del fondo de contravalor.
 - Transferencia de los vencimientos a la cuenta del fondo bilateral.
 - Transferencias del pago de adelanto por parte del país acreedor.

III. Ejecución del fondo

- Reuniones anuales del Comité Binacional, según lo establecido en el Reglamento de funcionamiento y ejecución.
- 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.
- Ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos.

ii Canjes Triangulares¹⁴

- 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 niveles simultáneos de negociaciones:
 - 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.
 - Una negociación entre el inversionista y el gobierno deudor orientado a acordar un canje de deuda. 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 una agencia de la ONU 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.

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

Tipo 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 mas 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

iii Administración del fondo de contravalor¹⁵

- Independientemente del tipo de FCV que se establezca, los siguientes criterios han sido propuestos para el diseño de proyectos y programas:
 - Una adecuada capacidad institucional de la entidad gestora
 - Un análisis de viabilidad económica y la eficiencia en la relación costo-beneficio
 - Identificación clara de los objetivos
 - Evaluación de la sustentabilidad de las acciones
 - Definición de los indicadores de seguimiento y evaluación del impacto
 - Criterios sobre niveles y modalidades de participación (OSC)

Es importante enfatizar que el canje de deuda por educación es mucho más que una transacción de dinero: es un paso hacia la participación, la transparencia y la responsabilidad. El diseño y la implementación del FCV son factores críticos para aprovechar cabalmente de este mecanismo innovador .

7. ¿QUE EJEMPLOS EXITOSOS HAY DE CANJES?

Hace casi dos décadas que existen canjes de deuda por desarrollo en más de 50 países. Si bien no se tienen datos extensos sobre la cantidad de deuda que se ha canjeado a través de estas transacciones, se han documentado numerosas experiencias que proveen lecciones para futuras iniciativas de canje de deuda.

i Canjes bilaterales de deuda por desarrollo¹⁶

Históricamente, ha habido más canjes triangulares que bilaterales, pero los canjes bilaterales tienden a resultar en inversiones en desarrollo más importantes. También cabe mencionar la posibilidad de desarrollar canjes multilaterales.

Dos programas de canje bilateral importantes son los de Suiza y España:

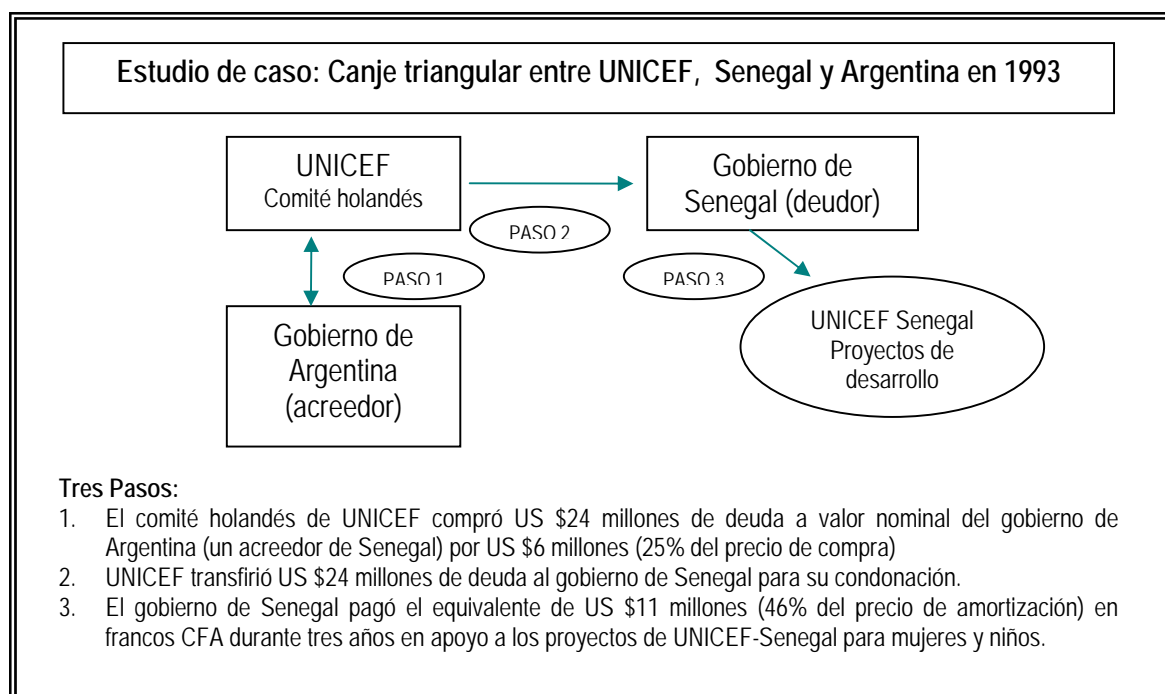
- Creado en 1991, el *Fondo Suizo para la Reducción de la Deuda (FSRD)* ha sido el programa de reducción de deuda más exitoso.
 - Hasta el 2001, el programa alivió deudas bilaterales, comerciales y multilaterales. A cambio, los gobiernos deudores asumieron el compromiso de pagar un porcentaje de la deuda cancelada a un fondo de contravalor para ser usado en proyectos de desarrollo que beneficien a los sectores más pobres de la población.
 - En 10 años, el gobierno suizo canceló más de US \$1.6 billones, de deuda en 19 países a través de este mecanismo.
 - En 12 países, el alivio de la deuda del FSRD se vinculó a la creación de fondos de contravalor que alcanzaron los US \$219 millones, destinados a reducir la pobreza, generar ingresos y a preservar el medio ambiente. OSC participaron en la administración de los fondos.
- Actualmente, el protagonista más importante en materia de canjes de deuda por educación es el gobierno de España.
 - En 2004, el presidente español, José Luis Zapatero, anunció que España “se implicará activamente en operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria”
 - Después de lanzar una negociación con Argentina, España empezó canjes con varios otros países de la región: Ecuador (\$50 millones), Nicaragua (\$38,9 m), Honduras (\$138,3 m) y El Salvador (\$10 m). En el 2006, Bolivia, Guatemala, Paraguay y Perú se agregan a lista de beneficiarios de la cancelación española que sumará un total estimado de \$436 millones.
 - En todos esos casos y en los que vendrán, el gobierno español cancela deudas para la ejecución de programas que pueden consistir en la construcción de edificios para instituciones educativas, apertura de nuevos institutos y otros gastos del sector.

ii Canjes multilaterales de deuda por desarrollo¹⁷

- La experiencia del *EcoFund* en Polonia es un caso único que sirve como modelo para futuros canjes de deuda por educación.
- En 1992 Polonia desarrolló el fondo de contravalor más importante en la historia de canjes de deuda por desarrollo. En ese año, el país accedió a una reducción 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 US \$545 millones en proyectos ambientales hasta el 2010.

iii Canjes triangulares de deuda por desarrollo¹⁸

- Según el PNUD, tres organizaciones: Finance for Development, New York Bay y UNICEF han sido los participantes principales en canjes triangulares de deuda por desarrollo.
- Finance for Development y New York Bay han canjeado US \$566.7 millones desde 1992. Estos fondos se han invertido en diversos sectores: salud, población, agricultura, eco-turismo y vivienda para sectores de bajos ingresos.
- Desde 1989 a 1995 *UNICEF*, un pionero en canjes de deuda por desarrollo, completó 21 transacciones y obtuvo, de esta manera, US \$52.9 millones para programas de desarrollo de infancia y maternidad mientras los países en desarrollo redujeron su deuda externa por US \$199.3 millones. A través de los canjes, UNICEF ha recaudado casi el doble de los recursos que conseguidos a través de donaciones y contribuciones de comités de UNICEF para comprar deuda.



Hay varios modelos exitosos de canjes de deuda por desarrollo. Dado el creciente interés en los canjes, hay que evaluar los costos y beneficios de este tipo de iniciativas de una forma más sistemática.

8. ¿CUALES SON LOS BENEFICIOS DE LOS CANJES?

Hay diversos beneficios cuantitativos y cualitativos asociados a los canjes de deuda por desarrollo en general, y canjes de educación, en particular.

i Beneficios potenciales para el país deudor¹⁹

1. Apoyo a programas de educación
2. Reducción de la deuda
3. Impacto sobre la balanza de pagos
4. Participación de la sociedad civil

- Aumento de financiamiento para programas de educación
 - El beneficio más evidente del canje de deuda es la inversión de fondos en el sector educativo. Para maximizar el impacto de la iniciativa la inversión se debe dirigir los fondos a las poblaciones más desfavorecidas del país deudor con la meta de lograr una educación de calidad para todos.
- Reducción de la deuda
 - Aunque los canjes de deuda no son capaces por sí solos de resolver el problema de la deuda, sí pueden, de hecho, tener un impacto positivo sobre la situación general de la deuda en un país en desarrollo. Además cabe destacar que el canje de deuda por educación propone un argumento más eficaz para discutir el endeudamiento, a diferencia de lo que ocurre con la cancelación de la deuda o con el cese de pago. Mientras que el canje de deuda por educación asegura el destino de los recursos hacia un fin vinculado al desarrollo humano, una cancelación o cese de pagos no asegura que el gobierno deudor invierta los recursos de tal manera.
- Impacto positivo sobre la balanza de pagos
 - Los canjes implican una reducción de los pagos del servicio de deuda en moneda extranjera y, también, puesto que el depósito en el fondo de contravalor se hace generalmente en moneda local, los canjes de deuda pueden tener un impacto positivo sobre la balanza de pagos del país deudor.
- Aumento de participación de la sociedad civil
 - Los beneficios cualitativos de los canjes de deuda por educación no se pueden pasar por alto. En general, tanto los canjes triangulares como los bilaterales estimulan la participación de las OSC en el diseño e implementación de proyectos de educación. Los canjes también pueden generar publicidad positiva que resalte el perfil de los proyectos de desarrollo en el país deudor.

ii Beneficios potenciales para los acreedores²⁰

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Apoyo para políticas de desarrollo2. Aumento de OAD3. Recuperación de una porción de la deuda4. Participación de la sociedad civil |
|--|

- Apoyo para políticas de desarrollo
 - Si el acreedor es un gobierno o banco multilateral, los canjes de deuda pueden asegurar que los fondos que se hacen disponibles al gobierno deudor por la condonación de la deuda se utilicen para actividades que sean importantes al acreedor, como por ejemplo, la inversión en educación.
 - Desde una perspectiva política, el canje de deuda es entonces una forma persuasiva de presentar la idea de condonar deuda al electorado del país acreedor y de cumplir, al mismo tiempo, los objetivos de cooperación internacional.
- Aumento de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)
 - El alivio de la deuda bilateral, cualquiera sea su modo de otorgamiento, nunca representa una transferencia de fondos al país deudor. Por lo tanto, las agencias de cooperación en países acreedores pueden presentar la condonación de deuda como parte de su gasto en AOD, sin ningún costo inmediato al presupuesto estatal.
 - La AOD para países en desarrollo llegó a US \$106.5 billones en 2005, el nivel más alto en su historia. El total de AOD representa el 0.33% del PBI de los países desarrollados, con un aumento del 0.26% en 2004. A pesar de este avance, el mundo desarrollado está muy por debajo de la meta del 0.7% que fijaron las Naciones Unidas hace más de 30 años.
- Recuperación de una porción de la deuda
 - En el caso de que el acreedor sea un banco comercial, con el canje puede recuperar al menos una porción de la deuda, ya sea por la venta de la deuda a una agencia internacional o a una ONG a un descuento del valor nominal, o por la venta directa del propio país deudor.
- Aumento de participación de la sociedad civil
 - Los beneficios cualitativos de los canjes de deuda por educación no se pueden pasar por alto. En general, tanto los canjes triangulares como los bilaterales estimulan la participación de las OSC en el diseño e implementación de proyectos de educación. Los canjes también pueden generar publicidad positiva que resalte el perfil de los proyectos de desarrollo en el país deudor.

Existe una serie de beneficios de los canjes de deuda por educación para ambos deudores y acreedores. Para que los canjes de deuda por educación crezcan en tamaño y popularidad, será esencial que las partes de la transacción aseguren que las recompensas del canje sean transferidas directamente a las poblaciones más vulnerables y de la manera más transparente y responsable.

9. ¿CUALES SON LOS COSTOS DE LOS CANJES?

Para asegurar que los canjes de deudas sean plenamente exitosos es necesario planificar y prever sus costos potenciales. Lo que en teoría pareciera ser un proceso sencillo, es, en realidad, bastante complejo.

i Costos potenciales para el país deudor²¹

1. Aumento de la deuda interna
2. Problema de la adicionalidad
3. Condicionalidad de políticas
4. Costos de transacción

- Aumento de la deuda interna
→ Un canje de deuda es esencialmente la reducción de deuda externa al costo de un gasto en moneda local, lo que podría causar un aumento de la deuda interna. El impacto presupuestario de los canjes de deuda se puede atenuar, si los pagos se financian en un plazo de varios años.
- Problema de la adicionalidad
→ En vez de agregar fondos, los canjes de deuda podrían destinarse a reemplazar al gasto educativo corriente dentro del país deudor. Asegurar la 'adicionalidad' es entonces una consideración importante. Como es casi imposible demostrar que un proyecto no hubiera podido ser financiado de no existir el fondo de contravalor, la adicionalidad es frecuentemente medida contra el gasto histórico como punto de referencia.
- Condicionalidad de políticas
→ Muchos países deudores prefieren la condonación incondicional de deuda a los canjes porque estos son vistos esencialmente como alivio de deuda con condicionalidad. Sin embargo, la condonación de la deuda sin condiciones no garantiza que los sectores más vulnerables resulten beneficiados. El canje no solo ofrece la inyección de nuevos recursos, sino también la oportunidad de crear instituciones eficientes y transparentes.
- Costos de transacción
→ Como los canjes de deuda son complejos y frecuentemente toman mucho tiempo, los funcionarios de gobierno tendrían que dedicar recursos significativos a la negociación, documentación y monitoreo de las transacciones. Con el propósito de cubrir algunos de sus costos, muchos gobiernos deudores han cobrado una comisión de transacción. La posibilidad de institucionalizar los canjes de deuda por educación al nivel multilateral podría favorecer un mecanismo sistemático que facilite las negociaciones y haga el proceso más eficiente y rápido.

ii Costos potenciales para los acreedores²²

1. El costo de la condonación de deuda
2. Pérdida de control de los fondos
3. Mayor responsabilidad
4. Costos de transacción

- El costo de la condonación de deuda
 - El canje de deuda implica cierta condonación de deuda. Es probable que los acreedores gubernamentales que no quieran ofrecer un alivio de la deuda, tampoco deseen canjearla; y que los acreedores comerciales se nieguen a vender sus deudas si creen que el valor del mercado de la deuda es más alto que lo que se les está ofreciendo. Es entonces esencial movilizar a la sociedad civil de los países acreedores para presionar a sus gobiernos e instituciones financieras para promover canjes de deuda.
- Pérdida de control de los fondos
 - Como mecanismo para dar AOD, los acreedores pueden creer que no tienen el control suficiente sobre los recursos que genera el canje de deuda, y entonces, podrán preferir formas más tradicionales de AOD. Esta preocupación se puede solucionar con la creación de un fondo de contravalor del que participen representantes del gobierno acreedor y del gobierno deudor.
- Las responsabilidades del fondo de contravalor (FCV)
 - Para asegurar el uso responsable de la moneda local creado por el FCV, generalmente se requiere una participación permanente de parte del país acreedor. En caso de que hubiera problemas en la administración del fondo, el país acreedor podría ser criticado por su rol. En este caso, existe un cierto riesgo para el acreedor, cosa que no sucedería en una condonación de la deuda sin condiciones. Como ya se mencionó, estos riesgos se pueden mitigar con la creación de un FCV que sea transparente, responsable y representativo de todas las partes involucradas en el canje.
- Costos de transacción
 - Como los canjes de deuda son complejos y frecuentemente las negociaciones toman mucho tiempo, los funcionarios de gobierno tendrían que dedicar recursos significativos a la negociación, documentación y monitoreo de las transacciones. La posibilidad de institucionalizar los canjes de deuda por educación al nivel multilateral podría favorecer un mecanismo sistemático que facilite las negociaciones y haga el proceso más eficiente y rápido.

Al proyectar canjes de deuda por educación, es necesario hacer un análisis de costo beneficio. A pesar de los costos potenciales arriba mencionados, la experiencia internacional demuestra que los canjes de deuda por desarrollo han sido esenciales para recaudar fondos para proyectos. Como prueba de ello, se está dando un repentino aumento del interés en promover canjes de deuda por educación en el mundo.

10. ¿QUE SE NECESITA PARA DESARROLLAR UN MOVIMIENTO A FAVOR DEL CANJE?

En los últimos años se ha logrado un consenso mayoritario a favor del canje de deuda por educación. Es necesario estimular la voluntad política de las partes para pasar de las declaraciones de principios a las acciones concretas destinadas a favorecer a las poblaciones más vulnerables.

i Acciones Recomendadas al Nivel Nacional²³

- Los gobiernos deudores deben incorporar estrategias de canje de deuda por educación como parte de una estrategia general de gestión de deuda del país para desarrollar su sector educativo y mejorar los niveles de acceso a la educación de los sectores más desfavorecidos.
- De modo parecido, las transacciones de canjes de deuda deben ser parte de una estrategia general de gestión de deuda y de cooperación del país acreedor.
- Los canjes de deuda serán más beneficiosos y crearán más conciencia si sus actividades son enfocadas en un conjunto de problemas clave y no sólo en el sector educativo aisladamente. Por ejemplo, enfocar los canjes en el acceso universal a la educación preprimaria y primaria permite desarrollar especialización y experiencia en el uso maximizado de los fondos, como también crear la posibilidad de definir indicadores para evaluar el progreso.
- La administración del fondo de contravalor es de importancia crítica para su credibilidad, supervivencia y rendimiento. En general, la experiencia demuestra que el modelo en el cual ambos gobiernos tienen representantes en el comité directivo, con la mayoría representada por las ONG locales, tiene las mejores oportunidades de éxito.

ii Acciones Recomendadas al Nivel Regional²⁴

- El Pacto Iberoamericano para la Educación (PIPE) sirve como un modelo para otros acuerdos regionales. El eje central del PIPE es un gran acuerdo multilateral que encuadra operaciones de carácter bilateral. Institucionalmente, el Grupo de Trabajo Iberoamericano (GTI) trabaja hacia un cierto esquema institucional a base de varios principios:
 - Otorgar centralidad a la educación en la negociación y fijar prioridades.
 - Coherencia entre políticas de desarrollo.
 - Mecanismos de coordinación y supervisión estratégica.
 - Coordinación de los fondos de canje con otras fuentes de financiación.
 - Redes de difusión de buenas prácticas y experiencias exitosas
 - Grupo mixto de seguimiento.
 - Sistemas de evaluación y publicación de resultados (rendición de cuentas).
 - Información estadística y bases de datos homologadas y comparables.
- Son varias las limitaciones de este acuerdo regional que se tienen que tomar en cuenta:
 - Exige acuerdos a varias bandas en cada país: economía, cooperación, educación, desarrollo social.
 - Podría recoger criterios generales pero difícilmente pautas precisas de acción (diferentes prioridades y situaciones nacionales).
 - Participa un solo gran acreedor, España: limitada multilateralidad, exceso de protagonismo (buscar otros acreedores para que se unen al movimiento)
 - La participación de acreedores latinoamericanos con países de la región daría una verdadera dimensión regional

iii Acciones recomendadas al nivel global²⁵

- El Grupo de Trabajo en la UNESCO para el canje de deuda tendrá varios posibles roles:
 - Actuar como catalizador para identificar y reunir posibles actores en el tema de canje de deuda por educación, y facilitar intercambio de experiencias en el tema.
 - Documentar y monitorear actividades relativas al tema, para garantizar que los fondos generados por el canje serán utilizados correctamente y generen buenos resultados.
 - Asegurar que los países deudores, candidatos para el canje dispongan de políticas educacionales nacionales viables que sirvan de base para acuerdos con los países acreedores, agencias de desarrollo o inversionistas extranjeros.
 - Asesorar técnicamente a los países en el proceso de canje de deuda por educación (contratación de un especialista).
 - Asesorar a los países deudores en la selección de los proyectos educacionales más apropiados para financiar a través del canje de deuda.
 - Facilitar el diálogo entre involucrados en el tema, incluyendo las OSC.
 - Sensibilizar a la comunidad internacional sobre las posibilidades y potencialidades del canje de deuda por educación y otros mecanismos innovadores de financiamiento.
 - Elaborar y divulgar documento de política (policy paper) sobre canje de deuda por educación.
 - Investigar y promover formas de canjear deuda del Club de París de una manera multilateral, al estilo del *EcoFund* de Polonia.
- Otras agencias relevantes de la ONU, tales como UNICEF y el PNUD, están en condiciones de jugar un papel mas importante como promotores de canjes de deuda por educación, así como recaudar fondos para canjes triangulares y proveer asistencia técnica.

iv Acciones Recomendadas al Nivel de la Sociedad Civil²⁶

- El espíritu de Jubileo 2000, una campaña mundial que reunió 24 millones de firmas demandando la cancelación de deudas impagables para los países más pobres en el año 2000, puede ser renovado y reenocado para promover canjes de deuda por educación. La campaña tuvo éxito al hacer presión para que el problema de la deuda tenga permanencia en la agenda política mundial, y se podría replicar para promover canjes de deuda.
- Los canjes de deuda por educación tienen el potencial de crear publicidad y una mayor conciencia sobre la crisis del sector educativo. Una mayor presión de la sociedad civil sobre los acreedores públicos y privados, podría lograr más partidarios oficiales del movimiento y posiblemente, acrecentar los fondos para financiar programas educativos.
- La cooperación entre las OSC internacionales y de los países deudores seguirá siendo clave para movilizar recursos para futuros canjes triangulares y para la administración de fondos de contravalor.

CONCLUSIONES

Las diez secciones precedentes han provisto las siguientes conclusiones para los canjes de deuda por educación:

1. El gasto en la educación es tal vez la inversión más eficaz e igualitaria que puede hacer un gobierno. Los beneficios de invertir en la educación están respaldados por argumentos éticos, económicos, sociales y políticos. Dichos beneficios son cada vez más reconocidos en foros globales
2. Según el Informe de Seguimiento de Educación Para Todos, se han realizado progresos regulares, sobre todo hacia la consecución de la enseñanza primaria universal y la paridad entre los sexos en los países más pobres, pero el ritmo de esos progresos es insuficiente para alcanzar ambos objetivos en el decenio que va de aquí a 2015
3. Muchos países están atrapados en un círculo vicioso, puesto que los problemas de la educación y del sobreendeudamiento se refuerzan mutuamente. 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.
4. Los intentos de las naciones para solucionar la crisis de la deuda han tenido un efecto relativamente mínimo. Asimismo, los esfuerzos multilaterales para resolver el problema sólo han logrado, hasta ahora, efectos de bajo impacto.
5. Un canje de deuda por educación es la cancelación de deuda a cambio de destinar fondos para la educación. Los canjes de deudas existen desde hace un par de décadas, y han pasado de ser transacciones puramente comerciales, a ser métodos innovadores para recaudar fondos de desarrollo y reducir la deuda simultáneamente.
6. La naturaleza innovadora y progresista de canje de deudas 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.
7. Hace casi dos décadas que existen canjes de deuda por desarrollo en más de 50 países. Si bien no se tienen datos extensos sobre la cantidad de deuda que se ha canjeado a través de estas transacciones, se han documentado numerosas experiencias que proveen lecciones para futuras iniciativas de canje de deuda.
8. Hay diversos beneficios cuantitativos y cualitativos asociados a los canjes de deuda por desarrollo en general, y canjes de educación, en particular.
9. Para asegurar que los canjes de deudas sean plenamente exitosos es necesario planificar y prever sus costos potenciales. Lo que en teoría pareciera ser un proceso sencillo, es, en realidad, bastante complejo.
10. En los últimos años se ha logrado un consenso mayoritario a favor del canje de deuda por educación. Es necesario estimular la voluntad política de las partes para pasar de las declaraciones de principios a las acciones concretas destinadas a favorecer a las poblaciones más vulnerables.

Fuentes

¹ Declaración Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia, 1990
www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml

² Los datos de esta sección se encuentran en las fuentes siguientes:

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

Deuda Externa por Educación, OEI/Fundación Economistas Sin Fronteras, 2005, <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>, p. 8 ,17-19.

³ Esta sección hace mención de las siguientes cumbres y conferencias:

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

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

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

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

Cumbre Mundial, Nueva York, EEUU, 2005, Resolución adoptado por la Asamblea General:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>

Educación Para Todos: El Informe de Seguimiento, 2006
http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=43134&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁴ Los datos de esta sección se encuentran en:

Resumen del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2006, UNESCO, pg. 1.
http://www.unesco.org/education/GMR2006/summary_spa.pdf

⁵

Los datos de esta sección se encuentran en:

Resumen del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2006, UNESCO, pg. 1.
http://www.unesco.org/education/GMR2006/summary_spa.pdf

Datos regionales de gasto en educación se encuentran en: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2007, UNESCO, pg. 320.
www.unesco.org/education/GMR/2007/Full_report.pdf

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

⁶

Datos regionales de gasto en educación se encuentran en: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2007, UNESCO, pg. 320.
www.unesco.org/education/GMR/2007/Full_report.pdf

Datos de la AOD se encuentran en: *Aid flows top USD 100 billion in 2005*, Organisation for Economic Co-operation and Development.
http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_34447_36418344_1_1_1_1,00.html

¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?

Datos del gasto militar se encuentran en: *SIPRI Yearbook 2005*, Stockholm International Peace Research Institute, <http://yearbook2005.sipri.org/ch8/ch8>.

Datos regionales y nacionales de la deuda, salud y educación se encuentran en: *Human Development Report 2005*, United Nations Development Program, http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_HDI.pdf, p. 283-286.

⁷ 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.

Datos de deuda se encuentran en: *Global Development Finance 2006: Regional and income group aggregate tables*, The World Bank Group, April, 2006. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/EXTGLODEVFINVOL2/0..contentMDK:20915314~menuPK:2459328~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2459286,00.html>

⁸ Los tres campos del debate sobre la legitimidad de la deuda se encuentran en la presentación: *Conversión 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. <http://www.oei.org.ar/deuda/Croce.pdf>

Los tres principios del Jubileo 2000 se encuentran en: *Deuda Externa por Educación*, OEI/Fundación Economistas Sin Fronteras, 2003, <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>, p. 70

⁹ Datos de la conversión 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.

¹⁰ Datos del HIPC se encuentran en: *Fact Sheet: Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, September 2006. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

Críticas del HIPC se encuentran en: *Highly Indebted Poor Countries Initiative*. <http://www.jubileedebtcampaign.org.uk/?lid=97>

Datos del Club de París se encuentran en: *Description of the Paris Club*, Paris Club, www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B01WP01.

¹¹ Definiciones y datos 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. 9.

¹² Párrafo del UNESCO se encuentra en: *La educación encierra un tesoro*, Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, 1996, p. 41.

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

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.

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

“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>

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

XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, San José, Costa Rica, 2004 www.oei.es/xivcie.htm

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

"Relaciones con España: Anuncio del Jefe de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero: España canjeará US \$78 millones de la deuda argentina por educación." Clarín, 27/01/2004,
www.clarin.com/diario/2005/01/27/elpais/p-00601.htm

"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 a Cambio de Deuda" Inter Press Service News Agency, 1/2/2006,
<http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36505>

"Designan al ministro Filmus en una comisión de la UNESCO" Clarín, 20/03/2006,
<http://www.clarin.com/diario/2006/03/20/elpais/p-00901.htm>

XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 2006
<http://www.oei.es/xvicumbredc.htm>

¹³ Las fases de un canje bilateral típico se encuentran en la presentación:
Canje de deuda por educación con España, Ministerio de Educación, El Salvador, presentado por Mauricio Romero en el Seminario sobre canje de deuda por educación, Buenos Aires, Argentina, el 1° de junio, 2006. <http://www.oei.org.ar/deuda/Romero.pdf>

¹⁴ La clasificación de tipos de canje de deudas se encuentra en:

Panorama del canje de deuda, Melissa Moyer, Debt Relief International, 2001,
www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpainPub4_Canje_Deuda.pdf, p. 6.

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

¹⁵ Los criterios para proyectos y programas se encuentran en:
Deuda Externa por Educación, OEI/Fundación Economistas Sin Fronteras, 2003, <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>, p. 35.

¹⁶ Información del programa suizo se encuentra en:

Evaluation of the Swiss Debt Reduction Facility: Impact in Debtor Countries, Koechlin and Weder, 2001, <http://www.seco-cooperation.ch/imperia/md/content/entwicklungszusammenarbeit/volkswirtschaftlicherrahmen/27.pdf>, p. 12.

Información del programa español se encuentra en:

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

"Relaciones con España: Anuncio del Jefe de Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero: España canjeará US\$ 78 millones de la deuda argentina por educación." Clarín, 27 de enero, 2004, www.clarin.com/diario/2005/01/27/elpais/p-00601.htm.

"Educación a Cambio de Deuda" Inter Press Service News Agency, 1/2/2006,
<http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=36505>

¹⁷ Información del Eco Fund de Polonia se encuentra en:

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

¹⁸ Datos de canjes triangulares se encuentran en: *Debt and Sustainable Human Development*, UNDP, May, 1999
<http://mirror.undp.org/magnet/docs/efa/techpaper4/>, p. 51.

El estudio de caso del canje triangular entre Senegal, UNICEF y Argentina se encuentra en: *Panorama del canje de deuda*, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001, www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpainPub4_Canje_Deuda.pdf, p. 13.

¹⁹ Los beneficios y costos de canjes de deuda son una compilación de los documentos siguientes:

Panorama del canje de deuda, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001, www.dri.org.uk/spanish/pdfs/SpainPub4_Canje_Deuda.pdf, p. 6-9.

Exchanging Debt for Health in Africa: Lessons from Ten Years of Debt-for-Development Swaps, Sydney Rosen et al., Harvard Institute for International Development, November, 1999, <http://ideas.repec.org/p/fth/harvid/732.html>, p. 6-7

Debt-for-AIDS Swaps: A UNAIDS Policy Information Brief, UNAIDS, 2004 www.unaids.org/html/pub/publications/irc-pub06/jc1020-debt4aids_en_pdf.pdf, p. 13-16.

²⁰ Ibid.

Datos de la AOD se encuentran en: *Aid flows top USD 100 billion in 2005*, Organisation for Economic Co-operation and Development. http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_34447_36418344_1_1_1_1,00.html

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Algunas de estas recomendaciones se encuentran en:

Deuda Externa por Educación, OEI/Fundación Economistas Sin Fronteras, 2003, <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>, 46-50

Exchanging Debt for Health in Africa: Lessons from Ten Years of Debt-for-Development Swaps, Sydney Rosen et al., Harvard Institute for International Development, November, 1999, <http://ideas.repec.org/p/fth/harvid/732.html>, p. 19-22

²⁴ Los principios y las limitaciones para el Grupo de Trabajo Iberoamericano (GTI) se encuentran en: presentación: *Centralidad de la educación en las iniciativas de canje de deuda. Hacia una propuesta iberoamericana*, OEI, España, presentado por Hugo Camacho en el Seminario sobre canje de deuda por educación, Buenos Aires, Argentina, el 1° de junio, 2006. <http://www.oei.org.ar/deuda/Camacho.pdf>

²⁵ Los posibles roles del Grupo de Trabajo de la UNESCO se encuentran en: *Canje de deuda por educación: La visión de la UNESCO*, OREALC/UNESCO, Chile, presentado por Ana Luiza Machado en el Seminario sobre canje de deuda por educación, Buenos Aires, Argentina, el 1° de junio, 2006. <http://www.oei.org.ar/deuda/Machado.pdf>

²⁶ Más información sobre la campaña Jubileo 2000 en: www.jubileeresearch.org