

Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación

Informe Preliminar para el Director-General de la UNESCO

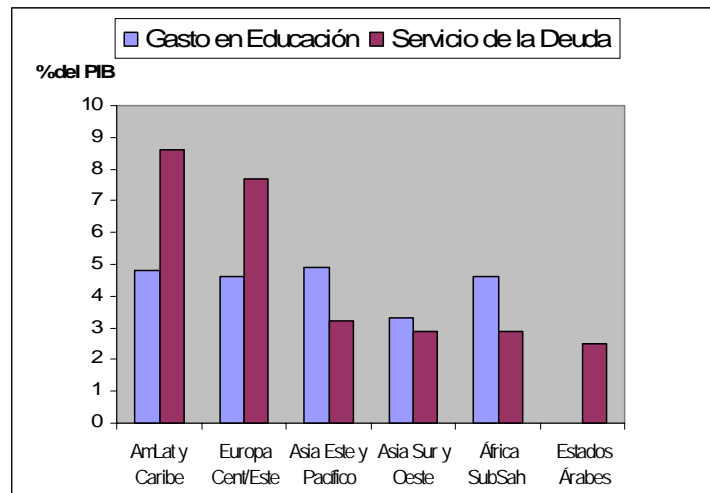
21 agosto 2007, Buenos Aires, Argentina

I. Antecedentes de la iniciativa y del Grupo de Trabajo

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

En muchos países, el servicio de la deuda supera al porcentaje de la riqueza nacional que se invierte en educación (ver gráfico: Gasto en educación vs. Servicio de la deuda).¹

Al ritmo actual, las seis metas centrales de EPT y los ODM no se alcanzarán totalmente en muchos países antes del 2015. A pesar de que la matriculación en la educación primaria creció de un 80 por ciento en 1991 a un 88 por ciento en el 2005, 77 millones de niños siguen sin asistir a la escuela.²



Los países en desarrollo no pueden alcanzar estas metas por su cuenta. Los países desarrollados necesitan cumplir en su totalidad con los compromisos para poder alcanzar el objetivo de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de un 0,7 por ciento del producto interno bruto (PIB). A pesar de este compromiso, la AOD alcanzó sólo la mitad de la meta en el 2004; bajó entre 2005 y 2006 y se anticipa que siga descendiendo ligeramente en el 2007 con la caída del alivio de la deuda.³

Aunque los beneficios de invertir en la educación están respaldados por argumentos éticos, económicos, sociales y políticos cada vez más reconocidos en foros globales, la ayuda total a la educación básica representa menos del 2,6% de la AOD. La ayuda a la educación básica tendría que duplicar dicha porción para alcanzar los 7.000 millones de dólares que se estiman necesarios para lograr exclusivamente la educación primaria universal y la paridad entre los sexos.⁴

Tomando en cuenta estas deficiencias, el incumplimiento de estos compromisos no puede ser revertido exclusivamente con los presupuestos nacionales y los niveles de ayuda externa actuales.

¹ Estadísticas del servicio de la deuda: *Human Development Report 2005*, UNDP, http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_HDI.pdf, p. 283.

Estadísticas del gasto en educación: *EFA Global Monitoring Report 2007*, UNESCO, pg. 320. www.unesco.org/education/GMR/2007/Full_report.pdf (no hay datos para los países Árabes)

² Millenium Development Goals Report 2007, pg. 4 <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>

³ Ibid. pg. 5.

⁴ *EFA Monitoring Report, Summary*, UNESCO, pg. 1.

http://www.unesco.org/education/GMR2006/summary_spa.pdf

Se deberían movilizar recursos adicionales a través de nuevos compromisos para aliviar la deuda, como el canje de deuda y otros mecanismos innovadores de financiamiento.

Aunque los canjes de deuda por educación no ofrecen la panacea para todos los problemas de la educación y de la deuda, sí brindan una fuente innovadora y vital de fondos para la educación, proveen un cierto alivio de la deuda, y sirven como un instrumento valioso de AOD.

Después de diez años de declaraciones internacionales que promueven el canje de deuda por educación⁵, recién hace tres años empezó a formarse una iniciativa internacional. En 2003, durante la 32ª reunión de la Conferencia General de UNESCO, los Ministros de Educación de Brasil, Argentina y Venezuela, y el Sr. Presidente del Perú solicitaron a la UNESCO que liderara los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas al canje de deuda por educación.

Por lo tanto, en 2005 durante la 33ª reunión de la Conferencia General se aprobó una resolución⁶ que resultó en la creación del Grupo de Trabajo con el propósito de “medir las implicaciones educativas de canjes de deuda y otros mecanismos financieros innovadores”.

La primera reunión del Grupo de Trabajo, con el apoyo financiero del Gobierno de España, tuvo lugar en la sede de UNESCO el 27-28 de noviembre de 2006. El encuentro permitió el intercambio de experiencias y el establecimiento de un marco conceptual basado en un documento de trabajo: *¿Qué es el canje de deuda por educación?*⁷ Asimismo, se acordó un plan de trabajo hasta la 34ª reunión de la Conferencia General en octubre de 2007.

La segunda reunión del Grupo Trabajo, coorganizada por UNESCO y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, se llevó a cabo el 12-13 de julio en Buenos Aires, Argentina. El objetivo principal de la reunión fue profundizar el intercambio de lecciones de experiencias aprendidas; formular lineamientos sobre mejores prácticas para futuros canjes, y debatir el informe preliminar que se entregará al Director General de la UNESCO.

II. Objetivo del informe

Según los términos de referencia del Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación⁸, el grupo deberá *entregar al Director-General, con anticipación para que pueda presentar en la 34a reunión de la Conferencia General de la UNESCO los avances del Grupo de Trabajo, un informe del trabajo cumplido, con recomendaciones sobre el valor y la utilidad de canjes de deuda por educación, y buenas prácticas necesarias para la exitosa implementación de canjes de deuda por educación.*

⁵ Listado de declaraciones en Anexo 1

⁶ Resolución se encuentra en Anexo 2

⁷ Texto completo del documento de trabajo se encuentra en: http://www.oei.es/deuda/Canje_deuda_UNESCO_20-11-06.pdf

⁸ Términos de referencia se encuentran en Anexo 3

III. Conceptos y modelos claves del canje de deuda

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

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, un grupo de gobiernos y ONGs comenzaron a trabajar en los canjes de deuda por desarrollo en varios ámbitos: deuda por educación, deuda por salud, y deuda por desarrollo infantil.

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)⁹.

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

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.

La tabla siguiente resume los dos modelos principales de canjes de deuda:¹⁰

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. AOD 2. Públicamente garantizada	Presupuesto del país deudor, originalmente destinado al acreedor	Generalmente más importantes	Fondo de contravalor o institución pública (por ej: Min. Educación)
Triangular	1. Gobierno deudor 2. Inversor sin fines de lucro 3. Acreedor	1. Comercial 2. 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

⁹ Para una clasificación de la deuda según el tipo de acreedor vea Anexo 4

¹⁰ Una tabla parecida se encuentra en: *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/ith/harvid/732.html>, p. 4.

Para más información acerca de los dos modelos de canje vea Anexo 5.

En el pasado, ha habido más canjes triangulares que bilaterales, pero actualmente los canjes bilaterales son más frecuentes y tienden a resultar en inversiones en desarrollo más importantes, particularmente en la educación.

III. Lecciones aprendidas de experiencias del canje de deuda

Aunque existe una larga experiencia acumulada en operaciones de canje de deuda, la gran innovación ha sido la vinculación del canje de deuda con proyectos educativos en un marco de la AOD. La Fundación SES/Latindad y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) están en el proceso de recopilar una base de datos de todas las experiencias de canje de deuda por desarrollo. Hasta el momento han analizado 129 casos que han aliviado más de US\$5,7 billones de deuda del mundo en desarrollo y que han resultado en inversiones vinculadas al desarrollo de más de US\$3.6 billones.¹¹ Se pueden destacar lecciones de varias experiencias claves.

Actualmente, el país más importante en materia de canjes de deuda por educación es España. Después de lanzar una negociación con Argentina, España firmó acuerdos con varios países: Ecuador (\$50US millones), Nicaragua (\$38.9m), Honduras (\$138.3m) y El Salvador (\$10m). En el 2006, Bolivia (\$72m) y Perú (\$11m & €6m) fueron agregados a la lista de beneficiarios. Utilizando el canje como instrumento de AOD, España 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.¹²

Alemania es otro líder en materia de canjes de deuda por educación. En Indonesia, Alemania ha cancelado más de €68 millones de deuda a través de 3 canjes, resultando en inversiones de más de €33 millones en educación primaria y secundaria del 2003 al 2008. En Pakistán, un canje alemán resultó en una cancelación de €50 millones y una inversión de €25 millones en educación básica en dos de las regiones más desfavorecidas. En Jordania, un canje canceló una deuda de €30 millones en retorno de inversiones en alivio de pobreza, sanidad y educación, especialmente en la Universidad Jordano-Alemana.

El Contrato para el Alivio de Deuda y Desarrollo (C2D) de Francia, parte de la iniciativa de aliviar la deuda multilateral y comercial de los países pobres muy endeudados (HIPC); provee financiamiento adicional con el alivio de deuda a través del intercambio de programas de prioridad nacional que benefician directamente la reducción de la pobreza. Francia ha firmado los siguientes C2D para beneficiar la educación: Camerún en 2006 (€90m destinados a la educación de los €537m durante 10 años); Mauritania en 2003 (€9.7m destinados a la educación de los €14.7m durante 3 años) y 2006 (€11.8m por 3 años); Tanzania en 2003 (€4.25m por 3 años) y firmará en noviembre 2007 (€7.8m durante 5 años), y Nicaragua en 2005 (€2.4m durante 2 años)¹³.

¹¹ Estas cifras no toman en cuenta los datos de la iniciativa HIPC

¹² *Programas de Conversión de Deuda Externa*, Ministerio de Economía y Hacienda, Gobierno de España
<http://www.meh.es/Portal/Areas+Tematicas/Internacional/Financiacion+internacional/Gestion+Deuda+Externa/Programas+de+conversion.htm>

¹³ Initiative PPTE renforcée – Volet bilatéral additionnel français: contrats de désendettement et de développement (C2D). Direction Generale de la Cooperation Internationale et du Developpement, Direction des politiques de développement (2006)

El acuerdo de canje Francia-Uruguay en el 2004 por €5 millones resultó en la creación del Instituto Pasteur, un centro para la investigación científica y la educación que se abrió en Montevideo en el 2006.

En el 2001, Italia y Egipto firmaron un acuerdo de canje para invertir \$149 millones en programas de desarrollo y del medio ambiente en zonas rurales. El 16% del programa de canje se invirtió en un programa para el desarrollo humano sostenible enfocado en el mejoramiento del acceso a computadoras e internet en zonas aisladas; aumentar el conocimiento en computación en escuelas y en adultos, como también ofrecer una amplia variedad de información electrónica a comunidades locales.¹⁴

Desde 1989 a 1995 UNICEF completó 21 canjes de deuda por desarrollo triangulares y obtuvo, de esta manera, alrededor US \$50m para programas de desarrollo de infancia y maternidad mientras los países en desarrollo redujeron su deuda externa por US \$200 millones. A través de donaciones de deuda de bancos acreedores internacionales y contribuciones de comités de UNICEF, el organismo recaudó casi el doble de los recursos con los canjes. En particular, los canjes de UNICEF beneficiaron la educación en Madagascar, Filipinas, México, Bolivia y Senegal.¹⁵

Tres canjes de deuda por naturaleza han beneficiado a Filipinas. El Fondo Suizo para la Reducción de la Deuda facilitó una transacción de canje de deuda en el 1995, estableciendo el Fondo para una Sociedad Sostenible, Inc. con el propósito de implementar proyectos de desarrollo. Similarmente, la Fundación para el Medio Ambiente Filipino, que fue establecido con fondos de un canje conducido por el Fondo Mundial para la Naturaleza, un fideicomisario de un acuerdo con USAID, financió varios proyectos de conservación de la biodiversidad. En 2002, el alemán Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) canceló la deuda bilateral de Filipinas, mientras que el beneficiario destinó un monto equivalente al 30% de la deuda hacia un proyecto comunitario para la administración forestal.

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.

¹⁴ Kamel, S. and Tooma, E. A. 2005. *Exchanging Debt for Development: Lessons from the Egyptian Debt-for-Development Swap Experience*. Ministry of Communication and Information Technology and the Economic Research Forum, Egypt

¹⁵ Ver anexo 6 para un estudio de caso de un canje triangular entre UNICEF, Senegal, y Argentina, 1993.

Considerando la información recopilada, se puede concluir que los canjes de deuda por educación han brindado varias lecciones que se pueden dividir en beneficios y en obstáculos que hay que superar:

Los **beneficios** de canjes de deuda son:

1. Aumento en inversión educativa, frecuentemente focalizado en la educación básica para las poblaciones más desfavorecidas.
2. Aumento en la AOD, acercando los países desarrollados a sus compromisos internacionales de cooperación.
3. Alivio de la deuda externa, mayor liquidez, y una mejora de la balanza de pagos del país deudor.
4. Promoción de la participación, transparencia, y la rendición de cuentas con la creación de mecanismos innovadores.

Los **obstáculos** a superar en ciertos casos son:

1. Enfoque insuficiente en metas prioritarias y medibles (metas EPT y ODM).
2. Los montos canjeados están generalmente debajo del límite impuesto por el Club de París y el alivio es insuficiente para resolver la crisis del sobre-endeudamiento.
3. La falta de coordinación entre donantes resulta en una pérdida de oportunidades para juntar fondos.
4. Escaso control para verificar si los canjes realmente aumentan el presupuesto de AOD del donante, como también el presupuesto nacional educativo del beneficiario.
5. Las condiciones impuestas por el donante pueden perjudicar la soberanía del deudor y elevar los costos innecesariamente.
6. La participación de los Ministerios de Educación y de la sociedad civil es limitada.
7. Transparencia y rendición de cuentas no están garantizadas en todos los niveles del proceso.
8. Los fondos no siempre alcanzan los niveles de descentralización adecuados.

IV. Lineamientos sobre mejores prácticas para futuros canjes

El proceso del canje de deuda por educación requiere una evaluación profunda de las capacidades existentes y de las realidades de deuda y de educación en cada país específico. Aunque no haya un modelo único para canjes de deuda por educación, el Grupo de Trabajo ha desarrollado una guía de lineamientos sobre mejores prácticas para futuros canjes. Estos principios están organizados según una estructura tomada de un estudio sistematizado del programa de canje deuda por educación de España¹⁶:

1. Reducción de pobreza

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

2. Acuerdo sustantivo

Para maximizar la cantidad de fondos a ser invertidos y la cantidad de deuda reducida, se recomienda alcanzar los límites permitidos por el Club de París: 100% de la deuda bilateral

¹⁶ Nombre y ubicación del informe : *Luces y sombras: Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Octubre 2006, www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf

concesional (AOD) y el 30% de la deuda bilateral comercial. Se pueden lograr mayores montos aun con acuerdos multilaterales con varios acreedores, juntando los recursos en un solo fondo.

3. Flexibilidad fiscal

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

4. Soberanía e igualdad

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

5. Adicionalidad

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

6. Coherencia y sostenibilidad

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

7. Participación

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

8. Transparencia

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

9. Rendición de cuentas

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

10. Liderazgo nacional

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

V. Recomendaciones

1. El Grupo de Trabajo considera que la UNESCO, en cumplimiento de su mandato en el ámbito de la educación y en la movilización de recursos, debe liderar activamente la promoción de las iniciativas de conversión de deuda externa por educación y contribuir con las experiencias de canje de deuda en curso.
2. El Grupo solicita el fortalecimiento de las capacidades administrativas necesarias y técnicas de la UNESCO para consolidar este liderazgo.
3. El Grupo hace un llamado a las instituciones y países acreedores para que se unan a esta iniciativa y la apoyen y sostengan activamente.
4. El Grupo recomienda que la UNESCO establezca un Comité de Expertos para el Canje de Deuda por Educación, para asegurar este liderazgo y que los lineamientos pronunciados sean promovidos en futuros canjes. El Comité contará con participación de los sectores involucrados: gobiernos del norte y del sur, organismos multilaterales, y redes de la sociedad civil.
5. El Grupo propone que el informe entregado al Director General, sea debatido en la mesa redonda de Ministros de Educación, en el marco de la 34ª Conferencia General.
6. En continuidad con la resolución 33 C/16 de la 34ª Conferencia General, el Grupo sugiere a los Estados miembros integrantes la presentación de un proyecto de resolución que declare el mecanismo de canje de deuda por educación como una fuente alterna de financiamiento para contribuir con el logro de las metas del Milenio y de EPT.
7. El Grupo recomienda articular esta iniciativa con otros organismos, por ejemplo, el Banco Mundial, bancos regionales y la Organización de Cooperación al Desarrollo Económico, así como foros internacionales como el Club de París, el G8, el G20, el Foro Social Mundial, el foro económico de Davos y los mecanismos multilaterales como la Iniciativa de Vía Rápida (FTI).
8. El Comité de Expertos podrá ser invitado por las iniciativas bilaterales o multilaterales creadas para implementar canjes de deuda, para monitorear y conducir evaluaciones de impacto, y garantizar que los fondos generados se utilicen con ética y eficiencia.
9. Este Comité sistematizará y propondrá a la UNESCO la publicación de las lecciones aprendidas, lineamientos, y casos de estudio exitosos para promover el fortalecimiento de estos procesos. Desarrollará investigaciones para promover la iniciativa con nuevos acreedores y deudores, para involucrar más actores, buscar otros métodos para canjear distintos tipos de deuda, y crear mas sinergias con otras iniciativas.
10. El Grupo de Trabajo recomienda además la realización de un estudio sobre los méritos económicos y sociales, con énfasis en la educación, de las iniciativas de canje de deuda y agradece el ofrecimiento de la República Federativa de Brasil de financiar el mismo.

11. El Grupo recomienda que el Comité busque el apoyo de personalidades de alto reconocimiento público que puedan promover esta iniciativa internacionalmente.

12. El Grupo propone que este Comité se financie con fondos extra-presupuestarios.

13. El Grupo expresa su reconocimiento a los Gobiernos de España y de la República Argentina por el apoyo otorgado para la realización de sus reuniones.

14. El Grupo agradece la confianza del Director General y el apoyo dado por la División de Coordinación de las Prioridades de las Naciones Unidas en Educación de la UNESCO.

Anexo 1: Listado de Declaraciones y Políticas Internacionales a favor del Canje de Deuda por Educación.

- 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, del Foro de la Educación para Todos, promueve el canje de deuda para resolver la crisis financiera en educación.
- Julio 2002: en la XII 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.
- 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 refuerzan sus llamados a los Jefes de Estados que analicen el canje de deuda por educación y encargan a la OEI de realizar un plan de acción.¹⁷
- 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 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.
- Septiembre, 2004: El Presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, anuncia en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza en Nueva York, que más allá de su compromiso con la iniciativa HIPC, España "se implicará activamente en operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria".
- Octubre, 2004: en la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, se ratifica el compromiso del Gobierno de España.
- 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 el canje de deuda 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 integrado por representantes designados por los Estados*

¹⁷Ver *Deuda Externa por Educación*. Un informe elaborado por la Fundación Economistas Sin Fronteras para la OEI, <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>

Miembros interesados...a fin de evaluar las consecuencias para la educación de las experiencias de canje de deuda y otros mecanismos innovadores de financiación...

- Marzo, 2006: UNESCO anuncia la creación del Grupo Trabajo para el Canje de Deuda por Educación. .
- 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.
- Julio 2006, en la XVI Conferencia Iberoamericana de Educación, los Ministros de Educación acuerdan que se impulse la activa participación de los Ministerios de Educación en los programas de 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 (SEGIB) informe sobre los avances en materia de canjes de deuda por educación.

**Anexo 2: Registros de la Conferencia General, 33a reunión Paris, 3-21 octubre 2005,
Volumen 1 – Resoluciones, UNESCO**

.../...

16 Canje de deudas por educación¹⁸

La Conferencia General,

Entendiendo que la educación es un factor esencial para el desarrollo humano, en tanto que herramienta fundamental de los Estados nacionales para influir en el futuro laboral y social de sus habitantes,

Tomando en consideración el párrafo 01003 del Proyecto de Programa y Presupuesto de la UNESCO para 2006-2007 (documento 33 C/5) en el que la educación básica para todos se establece como prioridad principal del Gran Programa I (Educación),

Considerando que alcanzar los objetivos de Dakar resulta indispensable para el desarrollo de capacidades humanas y la erradicación de la pobreza,

Teniendo en cuenta que para ello es necesario incrementar los niveles de inversión en educación, *Considerando* que el peso de la deuda externa sobre los presupuestos de los países del mundo en desarrollo es uno de los factores que limita la inversión en educación, y que los crecientes pagos destinados al pago de la deuda reducen la disponibilidad de recursos para inversión social y educativa,

Recordando que el Informe de la Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI, convocada por la UNESCO, presidida por Jacques Delors, recomienda "fomentar la conversión de deudas en beneficio de la educación",

Recordando las propuestas formuladas por los Ministros de Educación de Brasil, Argentina y Venezuela, y el Sr. Presidente del Perú, durante la 32ª reunión de la Conferencia General, de impulsar iniciativas de canje de la deuda por educación y de solicitar a la UNESCO, en tanto que organismo faro de la educación a escala mundial, que liderara los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas en este sentido,

Considerando que las Conferencias de Ministros Iberoamericanos de Educación subrayaron la importancia de promover en distintos foros internacionales la adopción de mecanismos innovadores de financiamiento de la educación, en particular la conversión de partes del servicio de la deuda externa por inversiones en sus sistemas educativos,

Teniendo en cuenta que la IV Reunión de Ministros de Educación de la Organización de Estados Americanos realizada en el mes de agosto de 2005 en Trinidad y Tobago apoyó los esfuerzos de los Gobiernos de las Américas en el sentido de explorar nuevas formas de financiamiento para las inversiones públicas y privadas en educación, como la conversión de la deuda,

Considerando que algunos miembros del Club de París realizaron experiencias exitosas de canje de deuda que generaron recursos adicionales para la educación en países en desarrollo,

Acogiendo con beneplácito los nuevos compromisos asumidos en 2005 por la comunidad de donantes a fin de aumentar la ayuda al desarrollo en 50.000 millones de dólares anuales hasta 2010, la decisión de incrementar y acelerar el alivio de la deuda adoptada en la Cumbre del G-8 celebrada en Gleneagles (Reino Unido) en 2005, y la resolución de la Cumbre Mundial de

¹⁸ Resolución aprobada, previo informe de la Comisión II, en la 17ª sesión plenaria, el 19 de octubre de 2005.

septiembre de 2005 de promover e impulsar el programa de la EPT como parte integrante de las nuevas iniciativas internacionales en materia de desarrollo,

Reconociendo que deberían apoyarse acuerdos de canje de deuda en el marco de una administración transparente y eficiente de los fondos generales, con la participación de representantes de acreedores, deudores, organismos internacionales y sociedad civil, en el seguimiento y evaluación de los proyectos educativos que se impulsen en este sentido,

Invita al Director General a:

- a) crear un grupo de trabajo integrado por representantes designados por los Estados Miembros interesados, sin repercusiones financieras para la UNESCO, a fin de evaluar las consecuencias para la educación de las experiencias de canje de deuda y otros mecanismos innovadores de financiación, e informar sobre sus conclusiones al Grupo de Trabajo sobre finanzas de la Iniciativa Vía Rápida;
- b) participar activamente en el debate de las iniciativas de conversión de deuda externa por educación, promoviendo encuentros interagenciales sobre financiamiento alternativo de la educación, y contribuyendo a las experiencias de canje de deuda en curso;
- c) estudiar la posibilidad de aplicar similares iniciativas en otras áreas que forman parte del cometido de la Organización.

Anexo 3: Términos de Referencia: Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación.

1. Composición del grupo de trabajo

Miembros serán designados por la duración del bienio (hasta el fin de 2007). Gobiernos, como también las organizaciones deben nominar *un experto* a su elección. Otras instituciones podrían ser invitadas de una manera *ad hoc*.

Presidente: Sr. Daniel Filmus, Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina

Países

España, Alemania, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y el Norte de Irlanda

Filipinas, Indonesia

Senegal, Sudáfrica

Marruecos, Egipto

Brasil, Costa Rica

Otros miembros

Agencias de desarrollo: UNESCO, UNICEF, Banco Mundial

Organizaciones internacionales OECD, Asociación para el desarrollo de educación en África (ADEA), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)

Bancos Regionales del Desarrollo: Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo

Representantes de la Sociedad Civil: Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), Red y Foro Africano sobre Deuda y Desarrollo (AFRODAD), Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD)

2. Términos de referencia

El Grupo de Trabajo para el Canje de Deuda por Educación se encargará de:

1. Juntar y reflexionar sobre las experiencias de canjes de deuda en varios campos y diferentes países, para poder guiar el desarrollo de recomendaciones para la educación;
2. Consultar opinión experta;
3. Formular escenarios posibles para el canje de deuda en el ámbito de la educación;
4. Considerar distintas modalidades para compartir información y experiencias con países interesados o ya involucrados en canjes de deuda por educación, como por ejemplo, preparar informes para guiar políticas;
5. Entregar al Director-General, con anticipación para que pueda presentar en la 34a reunión de la Conferencia General de la UNESCO los avances del Grupo de Trabajo, un informe del trabajo cumplido, con recomendaciones sobre el valor y la utilidad de canjes de deuda por educación, y buenas prácticas necesarias para la exitosa implementación de canjes de deuda por educación.

3. Financiamiento

El grupo de trabajo será financiado a través de fondos extra-presupuestarios. En consultación con su Presidente, el apoyo financiero de sus actividades será activamente buscada.

4. Contribución de UNESCO

UNESCO proveerá el Secretariado del grupo de trabajo para canjes de deuda por educación (el establecimiento del grupo, la organización de reuniones, la administración de consultores etc.) y se encargará de la recaudación de fondos para sus actividades.

Además, como acordado con los estados miembros durante la Conferencia General, UNESCO, como la agencia especializada para la educación, podrá contribuir al canje de deuda por educación de las siguientes formas:

- ◆ Sensibilizar la comunidad internacional, particularmente en el contexto de Educación para Todos, sobre las posibilidades y el potencial del canje de deuda y otros mecanismos innovadores para financiar la educación;
- ◆ Proveer una plataforma para el diálogo y el intercambio entre protagonistas, incluyendo a representantes de la sociedad civil, sobre experiencias y temas relacionadas al canje de deuda por educación;
- ◆ Producir materiales informativos y diseminarlos;
- ◆ Preparar un informe del progreso y resultados que el Director-General presentaría a la Conferencia General de UNESCO.

Septiembre 2006

Anexo 4: Clasificación de la deuda de países en desarrollo según el tipo de acreedor.

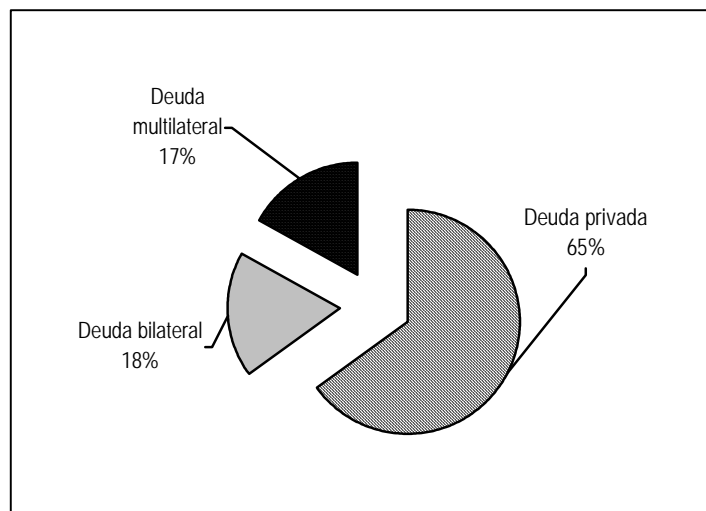
La deuda total del mundo en desarrollo es US \$2 800 billones.¹⁹ Esta cifra debería ser contrastada con:

- La Ayuda oficial al desarrollo (AOD) llegó a los US \$106.5 billones en 2005, el nivel más alto jamás visto.²⁰
- El gasto militar mundial y del comercio de armas que sumaron más de US \$975 billones en 2004.²¹

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.²²

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 un efecto limitado en el problema de la deuda general.



¹⁹ Cifra total de la deuda se encuentran en *Global Development Finance, 2006*, The World Bank Group, p. 193

http://siteresources.worldbank.org/INTGDF2006/Resources/GDF06_statapp.pdf

²⁰ 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 Datos del gasto militar se encuentran en: *SIPRI Yearbook 2005*, Stockholm International Peace Research Institute, <http://yearbook2005.sipri.org/ch8/ch8>

²² Datos desagregados de la deuda se encuentran en: *Global Development Finance 2004*, External Debt Tables, The World Bank Group, p. 4.

<http://siteresources.worldbank.org/GDFINT2004/summary-tables/20179305/reg-external-debt.PDF>

Anexo 5: Modelos del canje de deuda

A) Proceso de un canje bilateral típico:²³

- i Fijación del monto
 - Acordar el monto de la deuda que va a formar parte la operación de canje; el Club de París establece un límite del 100% para la deuda concesional (AOD) y hasta un 30% de la no-concesional (comercial)
- ii Fijar la tasa de descuento y monto del fondo contravalor
 - Definir el porcentaje de deuda a condonar que el país deudor debe ingresar en el fondo contravalor (si se ofrece una tasa de descuento)
- iii Habilitación del Club de París
 - Contar con la aprobación del Club de París, para ello el país deudor debe estar al día en el pago a dicho Club
- iv Firmar el acuerdo de canje
 - Establecer el marco básico de la operación
- v Firmar el reglamento del Comité Binacional
 - Se constituye el órgano decisorio, con representantes de ambos gobiernos
- vi Crear el Comité Técnico
 - Crear un organismo técnico que ofrece asesoramiento y apoyo, con representantes de ambos gobiernos y miembros de la sociedad civil
- vii Presentación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos
 - Generalmente, se designa una Institución Financiera Internacional (IFI) para llevar la gestión de los fondos conjuntamente con el Comité Técnico
 - Presentación de proyectos al Comité Técnico y al Comité Binacional
 - Aprobación de los proyectos por el Comité Binacional
 - Selección del ejecutor mediante procedimientos públicos de adquisición
 - Reuniones anuales del Comité Binacional, según lo establecido en el reglamento de funcionamiento y ejecución

B) Proceso de un canje triangular típico ²⁴

Normalmente hay dos niveles simultáneos de negociaciones:

- Una negociación entre el inversionista sin fines de lucro 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 sin fines de lucro 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
- Para ver un caso ilustrado de un canje triangular, vea Anexo 6.

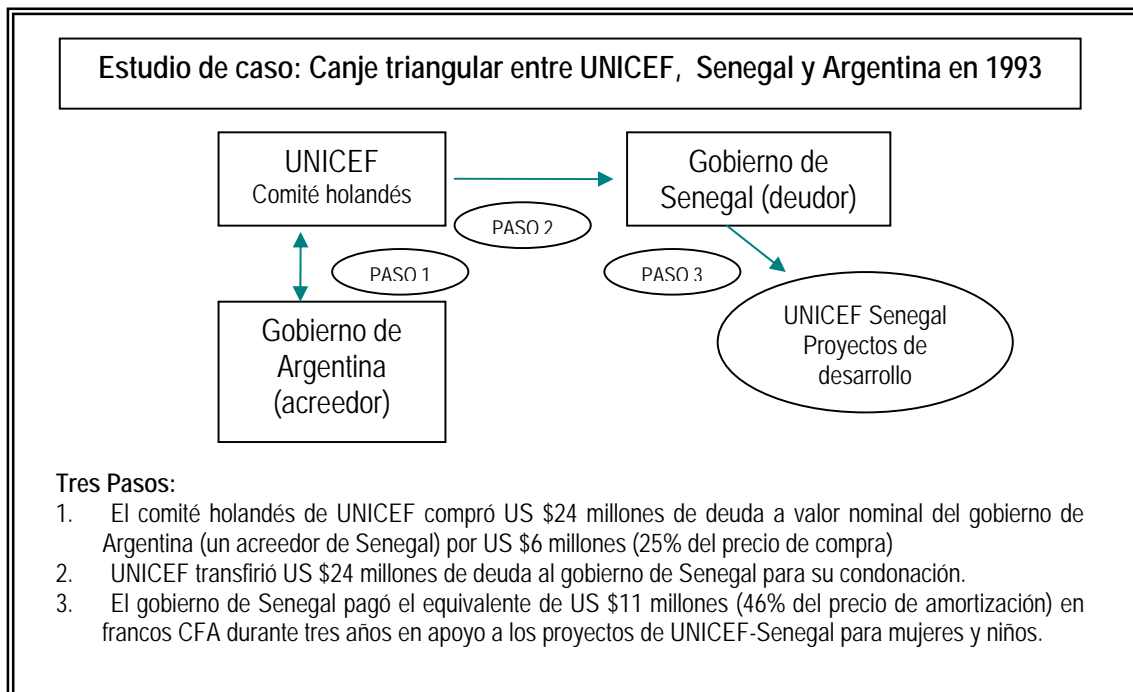
A diferencia de lo que ocurre en el modelo bilateral, una ONG o una agencia de la ONU puede adquirir una deuda comercial o deuda bilateral, normalmente de una agencia de crédito para exportación

²³ *Luces y sombras: Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas*, Octubre 2006, p. 12, www.cme-espana.org/doc2006/Luces%20y%20sombras.pdf

²⁴ *Overview of Debt Conversion*, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001. http://www.dri.org.uk/pdfs/EngPub4_DebtConv.pdf, p. 6.

Anexo 6: Estudio de caso: Canje triangular entre UNICEF, Senegal y Argentina en 1993²⁵

En Diciembre de 1993, UNICEF concluyo un canje de deuda por desarrollo en Senegal que fue destinado para financiar proyectos de educación, salud, saneamiento y agua en todo el país. Con la asistencia del ING Bank, UNICEF compró US\$24 millones en valor facial de deuda bilateral y comercial contraída por Senegal con Argentina por un precio de compra de US\$ 6 millones (25% de valor facial). El Gobierno de Senegal acordó pagar el equivalente a US\$11 millones en francos CFA a lo largo de tres años para apoyar los proyectos asistidos por UNICEF en Senegal.



²⁵ *Overview of Debt Conversion*, Melissa Moye, Debt Relief International, 2001.
http://www.dri.org.uk/pdfs/EngPub4_DebtConv.pdf, p. 14-15