

Canje de Deuda por Educación

DOCUMENTO DE ANÁLISIS Y DE
POSICIONAMIENTO DEL OBSERVATORIO DE LA
DEUDA EN LA GLOBALIZACIÓN. Julio 2005

fórmula de canje de deuda:

$$\frac{\text{deuda}}{\text{canje}} = \text{educación ?}$$

Calcular Educación:



$E =$ (three banknotes) + (two lightbulbs) = { (stack of coins: E, D, U, C, I, O, N, C, I, O, N)

CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

(0) Introducción	3
(1) ¿Qué es una conversión o canje de deuda?	3
(2) Historia de la propuesta de canje de deuda por educación ..	6
(3) Debate vigente	9
3.1. Argumentos a favor	10
3.2. Propuestas referentes a como canjear deuda por educación	11
3.3. Argumentos en contra	12
3.4. Propuestas <i>más allá</i> del canje	14
(4) Posicionamiento del ODG ante la conversión de deuda del gobierno español	15
(5) Documentación consultada	16

CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

(0) INTRODUCCIÓN

Las operaciones de *canje de deuda* no son un elemento nuevo en la política económica internacional. A pesar de ello, su aplicación específica con el objetivo de aumentar el presupuesto educativo de los países del Sur es relativamente reciente. Así, en la actualidad las operaciones de canje o conversión de deuda por educación están adquiriendo cierta centralidad en las políticas de cooperación internacional de algunos países del Norte, como en las del mismo Estado español. De hecho, el Estado español es uno de los Estados acreedores que está apoyando esta iniciativa con mayor énfasis desde que ésta fuera introducida en las últimas Conferencias de la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) para la Educación, la Ciencia y la Cultura y en las Cumbres Iberoamericanas. Muestra de ello es que, en primer lugar, el Gobierno español ha acordado condonar parte de la deuda argentina, ecuatoriana y salvadoreña por inversiones en educación y, en segundo lugar, la ciudad de Salamanca va a albergar la próxima Cumbre Iberoamericana (octubre de 2005) donde la propuesta de canje de deuda por educación va a ser uno de los temas centrales del orden del día.

Por otra parte, cabe destacar que la modalidad de canje de deuda por educación no está exenta de polémica. Así, en algunos países deudores de América Latina esta propuesta ha desencadenado un intenso debate sobretodo entre sectores de la sociedad civil.

Por todo ello, consideramos que desde el Observatorio de la Deuda en la Globalización, como centro de investigación especializado en la problemática de la deuda externa, sería importante lanzar este documento de análisis y de posicionamiento sobre la propuesta de canje de deuda por educación.

Uno de los objetivos del presente documento es contribuir a que, en vísperas de la Cumbre de Salamanca, el debate sobre esta temática penetre en la sociedad civil del Estado español y, en concreto, en las ONGs para el desarrollo. Para ello, explicamos en qué consisten este tipo de operaciones (punto 1). A continuación, desarrollamos la evolución de la propuesta de canje de deuda por educación, de manera que nos referimos a los principales foros gubernamentales en los que ésta se ha planteado y debatido (punto 2). En el apartado siguiente exponemos los elementos conflictivos de la propuesta, el debate que ha generado y las posiciones adoptadas por diferentes agentes, muchos de ellos pertenecientes a la sociedad civil. Creemos que este apartado puede contribuir a la reflexión sobre la temática a partir de los puntos de vista existentes (punto 3). Para acabar, exponemos nuestro posicionamiento sobre el tema (punto 4). Para la adopción de dicha postura hemos tenido en cuenta el mencionado debate en la región latinoamericana y nuestro bagaje institucional en el tratamiento de la problemática de la deuda externa.

(1) ¿QUÉ ES UNA CONVERSIÓN O CANJE DE DEUDA?

La **conversión o canje de deuda** es una cancelación parcial de deuda que está condicionada a que los recursos liberados se inviertan en el país deudor. Hay conversiones de deuda, principalmente, de dos tipos: por inversiones privadas o por inversiones públicas. En las primeras, se condiciona que sean las empresas privadas del país acreedor las que acaben ejecutando las inversiones, por lo que

éstas resultan ser las principales beneficiadas. En las segundas, suelen ser los mismos gobiernos y/o ONG locales las que llevan a cabo los proyectos de desarrollo. Por ello, dentro del tercer sector existe un consenso a nivel internacional para priorizar estas últimas, ya que con ellas es mucho más probable que se acaben financiando proyectos dirigidos a paliar las necesidades de las poblaciones más desfavorecidas.

Conversiones por inversiones privadas

En las operaciones de conversión de deuda por inversiones privadas realizadas por la Administración española intervienen tres actores: el gobierno deudor, el Gobierno español y un inversor que, en la mayoría de los casos, se trata de una empresa privada española. El gobierno acreedor y el deudor son los que negocian cómo deberá ser el programa de conversión, de manera que éstos definen el total de deuda susceptible a ser convertida, los tipos de descuento aplicado, los sectores en los que será posible invertir y quién gestionará la conversión.

En una operación de este tipo el Estado español se compromete a vender a los inversores españoles la parte de deuda que se quiere convertir con un tipo de descuento importante (en el caso de Marruecos suele ser del 50% de su valor nominal). De su parte, la administración deudora compra los títulos de deuda adquiridos por los inversores españoles por un importe, en moneda local, superior a la cantidad que éstos han satisfecho al Estado español, pero inferior a su valor nominal (el Estado marroquí suele recomprar la deuda al 56% del valor nominal). A cambio, el inversor español se compromete a invertir el total del importe en el país deudor (con un beneficio del 12%).

Parecería que con estas operaciones las tres partes salen beneficiadas. De un lado, el Estado deudor se libera de una deuda que paga a un precio inferior al de su valor nominal. Además, el desembolso lo realiza en moneda local, hecho que no le obliga a obtener divisas internacionales, que es como se suelen desarrollar este tipo de pagos. De otro lado, el Estado español cobra parte de una deuda de dudoso cobro de manera anticipada, a la vez que fomenta la internacionalización del capital privado de su país. Por último, el inversor español se beneficia de la diferencia entre lo que ha pagado a la Administración española y lo que ha cobrado de la administración deudora, pudiendo así realizar una inversión a menor coste.

Sin embargo, estas operaciones financieras y comerciales no contemplan los costes sociales y económicos que representan para la población local que su Estado desembolse el pago de esta deuda. En efecto, el hecho de que los Estados deudores acaben destinando sus recursos a recomprar la deuda a empresas privadas extranjeras tiene un alto coste de oportunidad para sus sociedades, ya que la falta de recursos públicos hace que la población no vea cubiertas sus necesidades básicas: seguridad alimentaria, potabilización de las aguas, salud, vivienda, educación... También cabe tener en cuenta que el dinero liberado no va directamente a la población sino a empresas extranjeras, con la creencia de que serán éstas las que, con su actividad, beneficiarán a la población. Por otro lado, los costes económicos de este tipo de operaciones son elevados, ya que los Estados deudores tienen que desembolsar el pago de una vez, circunstancia que puede provocar problemas de liquidez en los presupuestos, ya que estamos hablando de cantidades importantes de dinero.

Conversiones por inversiones públicas

En estas operaciones el Estado acreedor renuncia a cobrar una parte de la deuda, a cambio de que el país deudor cree un fondo monetario con el que se financiarán proyectos de desarrollo. En este fondo, el Estado deudor depositará, en moneda local, parte o la totalidad de la deuda cancelada a medida que se vayan cumpliendo los términos de pago. Este fondo se llama *fondo contravalor*.

Un comité se encarga de supervisar que los recursos destinados al fondo contravalor se utilicen de manera adecuada para los proyectos a desarrollar. Este comité está cogestionado en la mayoría de los casos por la administración que debe y la que acredita, aunque la sociedad civil viene exigiendo poder participar en él, con el fin de conseguir transparencia, tanto en la toma de decisiones, como en la gestión de los recursos que allí se destinan. Estos comités se conocen como *comités bilaterales*.

El espíritu inicial de estas operaciones era el de condicionar la conversión para que el Estado deudor elaborase proyectos con los que se pudiera beneficiar al conjunto de la población y no sólo a un sector muy determinado, que es lo que sucede en el caso de las conversiones por inversiones privadas. Sin embargo, hasta la fecha, en la mayoría de los acuerdos firmados por el Estado español se ha condicionado que los recursos que se destinan al fondo contravalor impliquen, de nuevo, la participación de empresas españolas y/o la importación en el país deudor de bienes y servicios españoles. De esta manera, estos instrumentos se ligan, una vez más, a los intereses económicos y comerciales del Estado español y no, primordialmente, al bienestar de las poblaciones de los países endeudados. Así, los Estados deudores se desentienden de determinadas obligaciones y las traspasan a los inversores españoles, los que muy difícilmente priorizarán las demandas sociales por encima de sus intereses estratégicos y la lógica de la maximización de beneficios con minimización de costes. De la misma manera, tampoco se está contribuyendo al desarrollo de un tejido productivo o de provisión de servicios local.

Es ilustrativo, a modo de ejemplo, una operación de canje llevada a cabo entre el Estado español y Perú en 1998 en la cual se estipulaba que:

- “Los gastos locales de proyectos de inversión en la lucha contra las drogas, *implicarán* la participación de empresas y ONGs españolas.
- “Los proyectos a desarrollar conjuntamente en el área de la lucha contra las drogas, *implicarán* la importación de bienes y/o servicios españoles”.¹

Así, el anterior Gobierno español instrumentalizaba esta herramienta con el objetivo de abrir mercado a las empresas españolas. De hecho, el todavía vigente Plan de Internacionalización de la Economía española plantea explícitamente utilizar este mecanismo financiero para implantar empresas de capital español fuera de las fronteras del Estado.

No obstante, el nuevo Plan Director de la Cooperación Internacional 2005-2008 contempla la posibilidad de la conversión de deuda por desarrollo dentro de las conversiones por inversión pública. En estos casos se pretende financiar proyectos en sectores de especial importancia para la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible con la participación de los países deudores en el diseño de dichas operaciones. En relación con los países de América Latina, el Plan promueve preferentemente la conversión de deuda por educación, sin perjuicio de otros esquemas de canje de deuda por desarrollo social y medioambiental.

¹ Acuerdo ESPAÑA-PERÚ del 17/04/1998, en Sierra (2004)

El hecho que el actual gobierno español esté proponiendo convertir deuda por desarrollo y, en concreto, por educación, con aquellos países que así lo deseen rompe con la política del gobierno saliente en el sentido que deja entrever que será el Estado deudor quien pueda decidir soberanamente sobre las inversiones sociales a desarrollar en su país. A pesar de ello, no existe una posición explícita sobre si la sociedad civil del país deudor podrá acompañar y supervisar el proceso ni cierra la posibilidad de que quien acabe ejecutando las inversiones sean empresas españolas. Además, en ningún momento el gobierno se está planteando la posibilidad que la deuda a condonar pueda ser ilegítima.

(2) HISTORIA DE LA PROPUESTA DE CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

En el año 1984 se proponen los primeros canjes de deuda por inversión social. La primera propuesta de convertir deuda por inversión social se centró en el campo ecológico impulsada por grupos conservacionistas del Norte a raíz de la preocupación por la destrucción masiva de los bosques tropicales. Así, el Fondo Mundial de la Naturaleza (WWF) sugirió la propuesta de canjear papeles de deuda comercial por tareas de protección ambiental. A los tres años, en 1987, se concretó la primera operación de este tipo en Bolivia, lo que permitió crear una reserva de 400 mil hectáreas en la Selva Amazónica. Según el economista ecuatoriano Alberto Acosta, ello desencadenó críticas por parte de ciertos sectores que cuestionaban la entrega de soberanía que conllevaba dicha operación.

A partir de esa fecha, proliferaron diversas operaciones de canje de deuda por inversión social, en ocasiones relacionadas más o menos directamente con el sector educativo. En este sentido, la organización Intermón-Oxfam estuvo negociando con el Gobierno español la posibilidad de convertir deuda por educación en Mozambique el año 1999. Finalmente esta operación, por diferentes causas, no se llevó a cabo.²

En setiembre de 2003, en la XIIIª Conferencia Iberoamericana de Educación (Tarija) se planteó, específicamente, la propuesta de canje de deuda por inversiones destinadas al sector educativo. Ello contribuyó a que se otorgara un peso específico a la propuesta y a desencadenar un debate inter-gubernamental, centrado en la región latinoamericana, del que a continuación detallamos algunos de sus principales episodios.

Una primera reacción a la Conferencia de Tarija se produjo en la XIIIª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santa Cruz de la Sierra, 14 y 15 de noviembre de 2003) donde respecto al tema del canje de deuda por educación se declaró lo siguiente:

“32. Destacamos la posibilidad de llevar adelante estudios técnicos, diálogos y negociaciones conjuntas ante organismos internacionales con el objeto de explorar la viabilidad y puesta en marcha de estrategias, iniciativas e instrumentos de conversión de la deuda externa por inversión en educación, ciencia y tecnología, según sea del interés de los Estados, con el doble objetivo de reducir y aliviar el nivel de endeudamiento de nuestros países y a la vez aumentar la inversión genuina en dichos sectores críticos para el desarrollo.”

² Para conocer más sobre estas negociaciones dirigirse a: Tamarit, I. (2000). Conversión de deuda por Proyectos de Desarrollo. La experiencia española. Cuadernos de Cooperación (número 2). Intermón. Barcelona.

Un mes antes, en concreto el 6 de octubre de 2003, el ministro de educación argentino, Daniel Filmus, había trasladado la propuesta de canje de deuda por educación al Debate de Política General de la 32ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO:

“La Delegación Argentina quiere proponer que la UNESCO lidere la iniciativa de canjear parte de los servicios de la agobiante deuda externa que deben enfrentar muchos países en desarrollo por inversiones en educación y conocimiento (...). Estamos proponiendo, junto a distintos países latinoamericanos, una idea que tiene sólidas raíces políticas, argumentos técnicos y sustentos éticos. Estamos solicitando que la UNESCO encabece el trabajo para «...Desarrollar mecanismos de trueque de deuda por educación...» (...). El objetivo no es reemplazar las actuales inversiones. De hecho y a pesar de la crisis, nuestro país ha incrementado sensiblemente el presupuesto de educación, ciencia y tecnología para el año 2004. Se trata de sumar nuevos fondos que, con la participación de instituciones como UNESCO y UNICEF y de organizaciones locales de la comunidad, sean utilizados con transparencia y eficiencia”

En noviembre de 2003, en el Encuentro de Ministros de Educación de los países de la OEA, en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (México), el mismo Filmus reiteró la idea de proponer a los acreedores canjear parte de la deuda externa por inversiones en educación, ciencia y tecnología. El proyecto fue avalado por el presidente Kichner y aceptado por todos los ministros de educación asistentes, incluidos los de Estados Unidos y Canadá.

En junio de 2004, en la Reunión de ministros de educación del MERCOSUR celebrada en Buenos Aires, Tarso Genro (Ministro de Educación de Brasil) y Daniel Filmus reiteraron su posición favorable al canje de deuda por Educación. Por su parte, la OEI organizó en agosto de 2004 el Taller: “Criterios, estrategias y procedimientos de canje de deuda por inversión en educación”. En él se perfilaron criterios, recomendaciones y estrategias de cara a que diferentes países de la región puedan asumir la propuesta.

En el marco de este proceso, uno de los primeros Estados acreedores en mostrar interés la propuesta de condonar deuda por inversiones en educación fue el español. El presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, hizo público su interés por la propuesta cuando la trasladó a la Cumbre contra el hambre y la pobreza de las NNUE (20/09/04):

“Quiero anunciar que España, más allá de nuestro compromiso con la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, se implicará activamente en operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria. La consecución de niveles sostenibles de endeudamiento constituye una condición básica para la puesta en marcha de cualquier estrategia de desarrollo y, en particular, para alcanzar el objetivo del Milenio del acceso universal a la enseñanza primaria para 2015. Nos encontramos ante una profunda obligación, ante una obligación histórica. Hoy se puede erradicar la pobreza y, además, sabemos qué es lo que hay que hacer y cómo hacerlo. No hay ninguna excusa”.

Un mes después, en la XIVª Conferencia Iberoamericana de Educación de la OEI, (Octubre de 2004, Costa Rica) se trató la propuesta con mayor

centralidad y detalle que en la edición anterior. En la declaración final de la Conferencia se acordó:

“Continuar el desarrollo de mecanismos adecuados que permitan la conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos de nuestros países”.

En dicha conferencia se concretó la propuesta de manera que se planteó la idoneidad de que el canje privilegie a los sectores más vulnerables. En concreto, los Ministros se refirieron a “la atención a la primera infancia, la población analfabeta o con bajos niveles de escolarización, a las personas con discapacidad, así como a la universalización de la educación básica y el fortalecimiento de la enseñanza secundaria”. Cabe destacar también que en la Conferencia se interpeló directamente al gobierno español, al que se le solicitó, juntamente a la OEI, “la realización de un encuentro en 2005 entre nuestros gobiernos y los tenedores de deuda con el objetivo de analizar conjuntamente propuestas posibles para la conversión de parte de la deuda por inversiones en educación.”

En la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (San José, noviembre de 2004), el “canje de deuda por educación” fue uno de los temas más desarrollados en la Declaración final. En ésta se asumían, casi literalmente, los principios y propuestas planteadas en la Conferencia de la OEI sobre el tema³.

El 26 de enero de 2005, se concretó la primera operación de canje de deuda por educación desde que se desencadenara este debate intergubernamental en América Latina. La operación se lleva a cabo entre el Gobierno Español y el de Argentina. El acuerdo alcanzó una cifra de 60 millones de euros los cuales irían destinados al Programa Nacional de Becas Escolares del Ministerio de Educación de la Nación. Ello permitiría sumar 200.000 becas a las 350.000 que se otorgan actualmente con el objetivo de apoyar el proceso de escolarización de niños y niñas pobres. En la rueda de prensa en la que Rodríguez Zapatero anunció dicho canje de deuda con Argentina añadió que busca lanzar este plan con otros países como Ecuador, Bolivia y Brasil. Finalmente, sentenció que establecerá este tipo de acuerdos “siempre conforme al marco del Club de París”.⁴

El pasado 14 de marzo de 2005 se firmó un programa de conversión de deuda por inversiones públicas entre el Estado español y el ecuatoriano. Dicho acuerdo contempla convertir un total de 50 millones de dólares de deuda concesional para realizar inversiones en el sector educativo, entre otros. Los proyectos aprobados deberán ser realizados por empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas o, en caso de exportación de bienes y servicios, éstos deberán provenir de empresas españolas. La novedad de este acuerdo es la creación de un comité técnico, en el que tendrá participación la sociedad civil y la Oficina Técnica de Cooperación Española en Ecuador. Este comité evaluará los posibles proyectos financiables desde el punto de vista de su impacto

3 “22.- Nos comprometemos a promover en los distintos foros multilaterales, el examen y la adopción de mecanismos financieros innovadores; inclusive, la conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos de nuestros países u otras iniciativas que permitan gestionar recursos financieros que constituyan fondos adicionales al presupuesto en educación. / 23.- Estos recursos deben invertirse según las necesidades concretas de nuestros países en programas que fortalezcan sistemas educativos inclusivos, privilegiando la atención a la primera infancia, la población analfabeta o con bajos niveles de escolarización, las personas con discapacidad, así como proyectos que fortalezcan la enseñanza secundaria. / 24.- Estos fondos serán objeto de un manejo transparente y de una eficiente administración mediante mecanismos efectivos de control, de prevención y de rendición de cuentas con base en las metas propuestas y los resultados obtenidos.”

⁴ Clarín, 27 de enero de 2005. Cabe decir que el Club de París, en 1993 incluyó una cláusula que permitía el canje de hasta el 10% de la deuda comercial y el 100% de la deuda ODA” (Ugarteche, 1994)

en el desarrollo de Ecuador y asesorará al Comité Binacional Mixto, integrado por representantes de los Gobiernos de ambos países, que es quien acabará seleccionando los proyectos a financiar.

De su parte, el 20 de junio de 2005 el presidente de El Salvador, en visita oficial al Estado español, consiguió el compromiso de Rodríguez Zapatero de iniciar negociaciones para realizar conversiones de deuda en inversiones para educación. Los detalles de esta operación se concretarán a lo largo del año en curso.

El próximo foro oficial en el que está previsto que se trate el tema del canje de deuda por educación es la Cumbre Iberoamericana que se realizará en octubre de 2005 en Salamanca.

(3) DEBATE VIGENTE

Hasta el momento, hemos hecho referencia a como se ha tratado la propuesta de canje de deuda por educación en foros gubernamentales. Pero más que en el entorno institucional, el debate sobre la idoneidad del canje de deuda por educación se ha llevado a cabo en la esfera de la sociedad civil,⁵ donde éste ha sido especialmente polarizado. Así, mientras un sector se opone rotundamente a la aplicación de este mecanismo, otro sector se muestra claramente favorable. Como ejemplo de las posiciones favorables, es significativo hacer mención a que posteriormente a la Declaración de Tarija un conjunto de más de ciento cincuenta organizaciones de la sociedad civil argentina que trabajan en el ámbito educativo sacó a la luz un comunicado en el que manifiestan públicamente su adhesión a la propuesta sobre:

"(...) impulsar una aplicación directa de un porcentaje de los servicios de la deuda externa privada y pública de nuestro país, a los programas de mejoramiento de la equidad y calidad de la Educación (...). Desde la responsabilidad ciudadana que hemos asumido desde nuestras Organizaciones, alentamos a los responsables de hacer efectiva esta iniciativa, a poner todo su empeño para que este logro se concrete en el menor tiempo posible" (Fundación SES, 2005).

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil que discrepan con la propuesta han dado a conocer su posición en manifiestos que también han contado con numerosas adhesiones como los titulados:

- Argentina: canje de deuda externa por educación y conocimiento: ¿propuesta soberana o de la banca mundial? en: www.biodiversidadla.org
- Canje de deuda externa por educación en: www.pormasas.com.ar/default.asp?articulo=313&edicion=176
- **Carta abierta a los Jefes de Estado de los países iberoamericanos, con oportunidad de la XIV Cumbre Iberoamericana "Educar para Progresar"** (San José, Costa Rica, 19 y 20 noviembre 2004)

No cabe decir que un sector de las organizaciones de la sociedad civil favorables al mecanismo entienden el canje de deuda como una vía para obtener financiación,

⁵ Entendemos por sociedad civil el conjunto de actores y redes sociales que, al margen del Estado y del mercado, favorecen la participación ciudadana

sea mediante la gestión de parte del fondo condonado para la ejecución de actividades educativas, sea en compensación por tareas de monitoreo y administración del fondo.

Pero más que explicar las causas de las posiciones de los diferentes actores, el presente apartado pretende incidir en los argumentos favorables y contrarios al canje, sean éstos esgrimidos por actores gubernamentales o de la sociedad civil. Incidimos además en el carácter propositivo del debate, es decir, en las diferentes propuestas que se plantean sobre como se debería llevar a cabo el canje de deuda por educación, así como en aquellas propuestas y alternativas que trascienden el canje.

3.1. Argumentos a favor

La principal línea argumental a favor del canje de deuda por educación se basa en la **necesidad de invertir en educación** a raíz de los beneficios en desarrollo económico y humano que conlleva dicha inversión. La "crisis fiscal" en los países de América Latina, generada en parte por el peso de la deuda externa, hace necesario que se busquen nuevos mecanismos de financiamiento de la educación. Uno de estos mecanismos puede ser el canje de deuda. Éste sería, por ejemplo el argumento central del conocido documento de la ONG Economistas Sin Fronteras, *Deuda externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación*. Por su parte, en un artículo recientemente publicado en El País, el Secretario General de la OEI resumía claramente dicha línea argumental:

"Los beneficios derivados de la educación alcanzan cuestiones tan diversas como la capacidad para salvar vidas (en referencia a la alimentación adecuada, la atención sanitaria, la salud reproductiva o la fertilidad); para consolidar la democracia, generar "empoderamiento" ciudadano, instituir valores e identidades; para corregir efectos sobre la distribución de la renta y extender la justicia social, propiciando mayor integración y movilidad social. La vinculación entre años de escolaridad y calidad de la educación también se encuentra asociada al crecimiento económico, a la capacidad de emprendimiento, al rendimiento productivo y a la adaptación a los nuevos conocimientos y tecnologías. (...) En América Latina "el servicio de la deuda", según un informe de la ONG Economistas sin Fronteras, "supera al gasto en educación en al menos 12 países de los 23 que forman Iberoamérica y en 13 a lo gastado en sanidad. En no menos de 6 de estos países, el servicio de la deuda es superior incluso a lo gastado en las dos partidas juntas". Se hace necesario entonces multiplicar las fuentes de recursos"⁶

Otra argumentación, que podríamos calificar como "pragmática", sería la que sostiene que las operaciones de canje, sin ser la solución al problema de la deuda, pueden contribuir a **aliviarla** o, al menos, permitir que una parte de ésta no siga generando intereses. Así lo manifestó, por ejemplo, el Ministro Filmus en un encuentro con ONGs españolas realizado en julio de 2004 en Madrid. Según éste: "la deuda pública argentina es de 1.000 millones. Argentina no la puede pagar, pero sería fundamental que pueda ingresar 100 millones anuales en educación. Además cada momento que pasa la deuda sigue subiendo y el canje sería poner un freno".

⁶ Francisco Piñón, Secretario General de la OEI en EL PAÍS, Madrid, 11/10/2004

Un último argumento, más que favorable al canje de deuda por educación, es favorable a que el tema se haya insertado en la arena pública. La emergencia de este debate es considerada una **oportunidad** en el sentido que permite hacer la correlación existente entre deuda y problemas educativos o, lo que es lo mismo, permite visualizar claramente los costes indirectos del neoliberalismo en educación. Por lo tanto, según esta visión, más que percibir amenazas en la propuesta, cabe entenderla como una pequeña victoria de los movimientos sociales y, por ello, no resulta estratégico desmarcarse del debate que se ha abierto.

3.2. Propuestas referentes a como canjear deuda por educación

Los sectores partidarios del canje acostumbran a hacer referencia a una serie de principios que deberían ser respetados cuando se realicen este tipo de operaciones. Dichos principios pueden no ser sostenidos por los mismos agentes. A raíz de la documentación consultada, podemos sistematizar los siguientes:

a) Transparencia:

“Se debe tener un procedimiento claro y transparente de utilización de los fondos provenientes del canje de deuda.” (Sierra, 2004).

“En primer lugar, deben de tener tres características *sine qua non* para que las conversiones sean admitidas. Deben ser transparentes, debe haber rendición de cuentas y tiene que reflejar adicionalidad. Esto quiere decir, el manejo debe de ser público y visto por la sociedad civil, deben de rendirse cuentas a los gobiernos donantes sobre la utilización de los fondos y finalmente se utilizarán de forma adicional al que de corriente tendría el presupuesto” (Ugarteche, 2004).

“Que se avance en la conformación de una Red Internacional (UNICEF, UNESCO, OEI, ONGs argentinas y españolas) que lleven una administración transparente y eficiente de los Fondos para que llegue a los más necesitados” (Filmus en conferencia realizada en la sede de la OEI en Madrid).

b) Adicionalidad:

“No es posible sustituir gastos corrientes por canjes que finalmente cubren gastos corrientes. Aunque el dinero sea fungible, los presupuestos financiados por los canjes deben de ser adicionales a lo que comúnmente tiene la institución y al que tendrá luego de terminado el mismo” (Ugarteche, 2004).

c) Respetar la condición de servicio público de la educación:

“Dado el papel primordial e irremplazable del sector público en la educación, especialmente en el diseño de las políticas públicas y en su ejecución en la fase básica, las estrategias de canje de deuda por educación no deben en ningún caso favorecer la mercantilización de la educación ni permitir que el Estado abandone sus insustituibles e indelegables responsabilidades con respecto a la educación. Es preciso, por tanto, diseñar una estrategia de Estado, con participación de la sociedad civil, para elaborar, promover y gestionar la propuesta de canje de deuda por inversión en educación, a partir de una información precisa tanto económico-financiera como educacional, y

para conducir, administrar y vigilar su ejecución con procedimientos claros, transparentes y participativos” López Soria J. I. (2004).

“Se ha de estar atento para no mercantilizar la educación, ni mucho menos, permitir una mayor injerencia de los organismos financieros internacionales o de las empresas privadas en las políticas públicas educativas”. (Fundación SES)

d) Sustantividad del canje:

“Debería ser una propuesta sustantiva para que sea digna de ser apoyada. Por ejemplo, anular deudas bilaterales en por lo menos un 80% (lo ideal sería una condonación total), para destinar un 50% del servicio de dicho monto a inversión en educación. Y si algún gobierno no entrega esos recursos a este fin o desvía partidas preasignadas aprovechándose que hay recursos para inversiones en educación obtenidos por esta vía, habría que pensar en algún mecanismo que vuelva a reactivar la deuda”. (Alberto Acosta).⁷

e) Participación de la sociedad civil:

“Es necesaria la participación de las organizaciones de la sociedad civil argentinas y españolas, junto con otros organismos internacionales (como por ejemplo UNESCO, PNUD, etc.) en el proceso de inversión en educación por medio de conversión de deuda desde la elaboración del propio convenio marco.” (Fundación SES)

3.3. Argumentos en contra

El argumento más recurrente en contra del canje de deuda es que aceptarlo conlleva **otorgar legitimidad a la deuda externa**, a la que se considera ilegítima y fraudulenta. Aceptar el canje dificulta, además, sostener una posición firme respecto la problemática de la deuda o “abandonar la convicción de que la deuda ya fue ampliamente saldada por los intereses usurarios que se han ido abonando”.⁸

Otra preocupación de algunas organizaciones de la sociedad civil respecto al canje de deuda consiste en que con dicha operación podría **vulnerarse la soberanía** de los países deudores en caso que la parte acreedora pueda participar en la decisión sobre el destino del monto condonado:

“(Aceptar el canje de deuda por educación) permite la mayor injerencia de los organismos financieros internacionales en las políticas educativas y la profundización de la Ley Federal de Educación a manos del banco Mundial y del Banco interamericano de desarrollo (...) Posibilita la injerencia de los organismos internacionales en la decisión de nuestras políticas educativas; ¿o acaso puede suponerse que ese canje se haría sin condicionamientos y permitiendo a nuestro gobierno desarrollar estrategias político-pedagógicas en forma soberana?; (y así) continuar y profundizar la aplicación de políticas neoliberales en materia educativa, iniciada en la década menemista, que pretendieron introducir mecanismos de mercado en el sistema público, mediante la ejecución de proyectos y programas convenidos con el Banco

⁷ Mensaje enviado por Alberto Acosta en la lista de distribución Comunidad Educativa

⁸ Argentina: canje de deuda externa por educación y conocimiento: ¿propuesta soberana o de la banca mundial?

Mundial y el BID por parte del Ministerio de Educación, contrayendo préstamos que, paradójicamente, engrosaron la deuda externa, en un monto que el pueblo argentino aún desconoce”.⁹

Dicho temor responde a que los Estados del Norte pueden buscar el logro de determinados objetivos económicos a través de una pretendida “operación de solidaridad”. En el ámbito de la educación estaríamos hablando de que los países “donantes” podrían instrumentalizar el canje de deuda para abrir mercado a sus centros educativos públicos o privados y/o a las ONGs nacionales que trabajan en el ámbito de la educación. Otro objetivo instrumental sería promover la fuga de cerebros en caso que, por ejemplo, el canje se materialice en becas para que estudiantes universitarios del país deudor vayan a estudiar al país acreedor.

Otro tipo de crítica no se refiere tanto al mecanismo de canje en sí mismo sino a que cuando éste se aplica suele afectar a cantidades de deuda muy marginales. Por ello, se considera que quienes promueven el canje de deuda, más que un impacto social real, buscan alcanzar objetivos de **legitimación y rentabilidad política**. Como sostiene el economista ecuatoriano Alberto Acosta, estas operaciones son “utilizadas por los gobiernos como mecanismo de legitimación y con fines electoralistas o clientelares a raíz de la sensibilidad de la población de estos países ante el problema de la Deuda. Se financian proyectos dispersos cuyos frutos son visibles al poco tiempo y que se marchitan con la misma celeridad. Se llega incluso a transmitir la idea de una deuda para el desarrollo, cuando en muchos casos el canje permite profundizar en las políticas de ajuste”.¹⁰

Una última crítica consiste en que este mecanismo podría conllevar **privatización** en el caso que la gestión del monto condonado recaiga en manos de agentes privados. Se estaría potenciando así que agentes privados resuelvan problemas que se considera que deberían ser resueltos por el Estado:

“Mediante el mecanismo de canje los gobiernos (...) acostumbran a crear una red de compromisos con ONG cuyo beneficio radica en la obtención de ingresos adicionales dedicados a su tarea administrativa como recompensa a la gestión de canje. Lo que sucede en la práctica es que se pierde la perspectiva de la política educativa como eje del desarrollo -que es como debe ser entendida y no como sólo un “insumo” del progreso- y, por el contrario, se pone énfasis en proyectos puntuales gestionados por particulares en función de su interés que, aunque legítimo, no modifica sustancialmente la educación del país”.¹¹

En la misma línea argumental, se dice que el canje puede conllevar “la creación de un mercado educativo para inversionistas externos, tal cual reclama el Banco Mundial para los eufemísticamente llamados ‘países en vías de desarrollo’”.¹² Por su parte, en la “Carta abierta a los Jefes de Estado” se sentencia que el canje de deuda contribuye “como fuente adicional de financiamiento de las ONGs encargadas de gestionar los recursos obtenidos por la vía del canje”.

⁹ Idem

¹⁰ Mensaje enviado por Alberto Acosta en la lista de distribución Comunidad Educativa

¹¹ Raúl Vallejo, ex-ministro de Educación del Ecuador, Educación y Deuda, en EL COMERCIO, Quito, 4/12/2004

¹² Argentina: canje de deuda externa por educación y conocimiento: ¿propuesta soberana o de la banca mundial?

3.4. Propuestas *más allá* del canje

Por lo que hemos podido comprobar, entre los sectores críticos con el canje hay dos posturas dominantes. Una de estas posturas consiste en entender el canje como una medida insuficiente, corto-placista y paliativa, pero no por ello quienes la sostienen se oponen a que se lleven a cabo este tipo de operaciones. Otra postura se resume en percibir el canje como un mecanismo perverso y con posibles implicaciones negativas. En este caso, quienes sostienen esta postura se oponen rotundamente a su aplicación. Una vía intermedia consistiría en considerar que el canje es más o menos 'peligroso' o más o menos 'pertinente' en función de cómo este se materialice y de si respeta o no determinados principios como los de soberanía o de garantía de la educación pública.

A pesar de estas divergencias, todos los sectores críticos con el canje de deuda suelen plantear algunas alternativas que consideran más adecuadas para la solución de los problemas educativos y sociales de los países del Sur.

La alternativa que más resuena es la de la necesidad de **auditar la Deuda Externa**, es decir, constituir un "tribunal internacional para la deuda externa, encargado de una auditoría integral que maneje criterios que analicen todos los aspectos del problema y que determine las deudas ilegales e ilegítimas".¹³ Consecuentemente, el siguiente objetivo consistiría en "impugnar las deudas ilegales e ilegítimas". Se considera que sólo así se podrán "encontrar respuestas definitivas, equitativas y sostenibles, respetando los derechos elementales de los pueblos, incluyendo su derecho al desarrollo. Sólo así la deuda externa dejará de ser eterna".¹⁴

Por otra parte, algunos críticos con el canje consideran que éste no es el único ni el mejor remedio para corregir el déficit del presupuesto público en educación. Consideran que, a pesar de los condicionantes económicos, la **voluntad política** es un factor clave para que se aumenten los recursos en educación. Por ello, en la *Carta abierta a los Jefes de Estado de los países iberoamericanos* se considera que la aceptación acrítica de la conversión de deuda externa para fines sociales:

"(...) refuerza la falsa creencia de que el principal problema de las políticas sociales, y de las educativas en particular, es la falta de recursos financieros y que su incremento resolverá el problema. Como sabemos, la "escasez" no es un dato de la realidad sino una construcción política y comunicacional, que revela en este caso que lo social no es prioritario -como sí lo es, en cambio, atender a los requerimientos del capital financiero- y que la "gobernabilidad" se basa en el cuidado de los intereses de las minorías antes que de la calidad de vida de toda la población."

En el manifiesto *"Argentina: canje de deuda externa por educación y conocimiento..."* se refleja una idea similar. En este caso se considera que aceptar el canje conlleva "postergar el logro definitivo de un financiamiento de la educación genuino y permanente que no debe ser otro que la inversión del Estado a partir de una redistribución de las cargas impositivas para que tributen más los que más tienen y la creación de un fondo especial con asignaciones específicas"

¹³ Raúl Vallejo, ex-ministro de Educación del Ecuador, Educación y Deuda, en EL COMERCIO, Quito, 4/12/2004

¹⁴ Carta abierta a los Jefes de Estado de los países iberoamericanos

(4) POSICIONAMIENTO DEL ODG ANTE LA CONVERSIÓN DE DEUDA DEL GOBIERNO ESPAÑOL

Existen claros indicios para pensar que la deuda externa de la que el Estado español es acreedor puede tener un origen ilegítimo. Consideramos que una deuda es ilegítima cuando proviene de préstamos que financian o dan como resultado conductas, mecanismos o fenómenos que atentan contra el desarrollo de la vida digna de las personas y/o ponen en peligro la convivencia pacífica entre los pueblos. Buen ejemplo de ello lo encontramos en la deuda que Somalia tiene contraída con el Estado español. En este caso, el 100% de dicha deuda se remonta a dos créditos FAD otorgados al dictador somalí Siad Barre entre 1987 y 1989 para comprar equipamiento y camiones militares a ENASA (Empresa Nacional de Autocamiones S.A). Cabe tener en cuenta que el General Siad Barre había subido al poder en Somalia a través de un golpe de Estado en octubre de 1969 permaneciendo en él hasta que fuera derrocado en enero de 1991 por una alianza militar. Por ello creemos que antes de realizar ninguna conversión de deuda el Gobierno se debería comprometer a revisar el origen de la actual situación de endeudamiento de los países que con él tienen deuda contraída.

Créditos similares y en coyunturas políticas parecidas se podrían haber concedido a un número importante de países latinoamericanos. Ante esta hipotética ilegitimidad de la deuda externa, antes de apoyar cualquier tipo de operación de canje de deuda, creemos que el Gobierno español deber hacer una **moratoria**, sin acumulación de intereses, en el cobro de la deuda de los 82 países deudores del Estado español, con el fin de realizar Auditorías Públicas Integrales. La **realización de Auditorías Públicas Integrales**¹⁵ de la deuda de los 82 países deudores del Estado español tiene el objetivo de determinar la legitimidad o ilegitimidad de la deuda exigida.

Una vez auditada la deuda, la consecuencia lógica sería la de la **abolición inmediata e incondicional** de todas las deudas ilegítimas, así como la **demandas de restituciones y responsabilidades judiciales** a aquellas personas y/o instituciones que permitieron, promovieron e hicieron uso de créditos ilegítimos.

Consecuentemente, la utilización del mecanismo de **conversión de deuda estaría supeditada al proceso de Auditoría Pública Integral**, y siempre y cuando esta opción se considere pertinente, tanto por la sociedad civil del país deudor como por su gobierno. En dicho caso, la conversión de deuda por educación o desarrollo debería ser llevada a cabo tan sólo sobre aquella deuda que la Auditoría sentenciara como legítima. La conversión se debería realizar **sin ninguna condicionalidad** por parte del Gobierno español. Es decir, el Gobierno español debe permitir que sea la sociedad civil y el gobierno del país deudor quienes, soberanamente, decidan en que sectores y de que manera invertir los recursos liberados.

Por último, creemos que **ninguna cancelación de deuda debe ser contabilizada como AOD** por el hecho que no supone un nuevo flujo de recursos monetarios desde el Estado español hacia el país con el que se acuerda una conversión de deuda.

¹⁵ Auditoría Pública Integral es aquella auditoría que, a cargo de los fondos públicos del Estado español, analizará las consecuencias sociales, económicas, políticas y ecológicas que el pago de la deuda externa ejerce sobre un país deudor, dando como resultado la legitimidad o ilegitimidad de la misma

(5) DOCUMENTACIÓN CONSULTADA

- "Argentina: canje de deuda externa por educación y conocimiento: ¿propuesta soberana o de la banca mundial?" a www.biodiversidadla.org
- Atienza, J. (2000). "La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España". Manos Unidas, Cáritas, CONFER i Justicia i Paz. Madrid
- Blanco, M. (2000). "La conversión de deuda externa. El sistema español". Boletín Económico ICE nº 2653
- "Canje de deuda externa por educación" a www.pormasas.com.ar/default.asp?articulo=313&edicion=176
- "Carta abierta a los Jefes de Estado de los países iberoamericanos", amb oportunitat de la XIV Cimeraa Iberoamericana "Educar per a Progresar" (San José, Costa Rica, 19 i 20 novembre 2004)
- "Declaración de San José (2004)". XIV Conferència Iberoamericana d'Educació de la OEI
- "Declaración de San José (2004)". XIV Cimera Iberoamericana de Caps d'Estat i de Govern
- "Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2003)", XIII Cimera Iberoamericana de Caps d'Estat i de Govern
- "Declaración de Tarija (2003)", XIII Conferència Iberoamericana d'Educació de la OEI
- ESF y OEI (2004). "Deuda externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación". Madrid, a www.oei.es
- Filmus, D. (2003). Intervenció del Cap de la Delegació Argentina al Debat de Política General de la 32ª Reunió de la Conferència General de la UNESCO. París
- Fundación SES, (2004), "Acta del Encuentro en la OEI con Daniel Filmus"
- Fundación SES, (2005), "Posibilidad de inversión en educación y alivio de la deuda externa – pública y bilateral – entre España y Argentina" (Documento elaborado por Hernán E. Ingelmo) a www.oei.org.ar/documentos.htm
- Gómez-Olivé, Daniel (2002). "La conversión de deuda por inversiones: una nueva herramienta de sumisión" en Observatorio de la Deuda en la Globalización (www.observatoriodeute.org). Cátedra UNESCO en la UPC
- López Soria J. I. (2004). "La OEI y el canje de deuda por educación" a www.oei.es/deuda
- Piñón F. (2004). Secretario General de la OEI a EL PAÍS, Madrid, 11/10/2004

- Rodríguez Zapatero (2004). Discurs del President del Govern, José Luis Rodríguez Zapatero, a la Cimera Contra la Fam i la Pobresa. Nova York, 20 de setembre de 2004
- Sierra, J. (2004). "Informe final del Taller: Criterios, estrategias y procedimientos de canje de deuda por inversión en educación"
- Tamarit, I. (2000). "Conversión de deuda por Proyectos de Desarrollo. La experiencia española". Cuadernos de Cooperación (número 2). Intermón. Barcelona
- Ugarteche, O. (2004). "Reconsiderando los fondos sociales: Los canjes de deuda para educación", en el marc del "Taller: Criterios, estrategias y procedimientos de canje de deuda por inversión en educación"
- Vallejo, R. (2004). "Educación y Deuda", a EL COMERCIO. Quito, el 04/12/04