

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2000, los países ricos reconocieron que la carga de la deuda impagable estaba impidiendo progresos en la mejora de la educación. Sin embargo, seis años después la deuda sigue oprimiendo las arcas de los ya deteriorados presupuestos de los países latinoamericanos. El impacto de la reducción presupuestaria para afrontar el servicio de la deuda, tanto sobre la calidad de la enseñanza como sobre el mantenimiento de la infraestructura educativa, ha sido una constante a raíz de la llamada crisis de la deuda. Al mismo tiempo, la reducción salarial expulsó a un número elevado de profesores hacia otras actividades o hacia la migración internacional.

Numerosos estudios han demostrado que la deuda externa no es sólo un problema derivado de los desequilibrios financieros o del mal uso de los recursos, sino también de la lógica y dinámica de las finanzas internacionales. Por ello, los acreedores externos y la comunidad financiera internacional, al mantener su posición dominante y al desplegar prácticas no ajustadas a la realidad de los deudores, tienen corresponsabilidad en el endeudamiento externo de los países en desarrollo.

En este contexto surgen los canjes de deuda por inversiones públicas como una de las medidas que puede contribuir a paliar los problemas

de la deuda externa y aumentar las inversiones en servicios sociales básicos. La conversión o canje de deuda consiste en una cancelación parcial de deuda que está condicionada a que los recursos liberados se inviertan en el país deudor.

A pesar de que pueda parecer que el canje de deuda por educación es el instrumento adecuado para resolver ambos problemas, hay que tener en cuenta que estas operaciones, por sí solas tendrán una repercusión limitada. Los canjes no son el único instrumento ni para paliar los problemas de la deuda, ni para mejorar la situación de la educación. Por ello, este instrumento debe encuadrarse dentro del marco multilateral de políticas de desarrollo y coordinarse con otros instrumentos de cooperación.

En este artículo, después de revisar las operaciones de canje de deuda por inversión social que está negociando el gobierno español y de señalar los principios básicos que consideramos deben regir estas operaciones, pasaremos a analizar el caso de Ecuador, que ha sido la primera operación en ponerse en marcha. Por último concluiremos con algunas recomendaciones extraídas del caso de Ecuador y que podrían ser aplicadas a otros países.

## 2. LAS OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN DE ESPAÑA

Los canjes de deuda no son un instrumento nuevo para España. Sin embargo, hay un aspecto novedoso al que damos la bienvenida a partir del discurso del presidente del Gobierno en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza en septiembre de 2004, al priorizar en ellos la educación básica. Este anuncio se reiteró en la Cumbre Iberoamericana de S. José en noviembre de 2004, y en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Salamanca, en noviembre de 2005. El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, reitera este compromiso.

En Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 se estableció el marco rector de los canjes de deuda cuyas prioridades serán los proyectos educativos, medioambientales y de infraestructuras.

Dentro de esta línea del Gobierno español de apoyar iniciativas de canje de deuda por inversiones públicas, se han ido concretando acuerdos con ocho países deudores de América Latina. La tabla 2 resume estas operaciones.

CUADRO 1

## OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR INVERSIONES PÚBLICAS COMPROMETIDAS

País	Mill US\$	Fecha firma acuerdo	Fecha firma reglamento	Años	% a ingresar en fondo	Sectores beneficiarios	Entidad financiera gestora
Ecuador	50	Mar. 05	Nov. 05	4	100%	40% educación 60% hidroeléctrico	CAF
Honduras	138	Sep. 05	Ener. 06	5.5	40%	Educación y desarrollo social	BCIE
Nicaragua	39	Sep. 05		6.7	40%	Educación y desarrollo social	BCIE
El Salvador	10	Dic. 05		4	100%	100% Educación	No hay.
Uruguay	10					100% Medio Ambiente	
Perú	22	Sin firmar			100%		
Bolivia	62	Sin firmar			< 100%		
Guatemala	10	Sin firmar			100%		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Además de estas operaciones, el presidente Rodríguez Zapatero anunció en el mes de enero de 2005 una operación de canje de deuda con Argentina por valor de 70 millones de dólares para pagar becas de estudio. Esta operación no se ha podido concretar ya que Argentina no está al día en sus aportaciones al Club de París<sup>2</sup>.

### 3. PRINCIPIOS DE LAS OPERACIONES DE CANJE

Los canjes de deuda por inversiones públicas comienzan con la constitución de un fondo contravalor donde se depositan los fondos a canjear. Para constituir el fondo hay dos cuestiones técnicas que deben considerarse:

- *Sustantividad del canje*: El Club de París aprueba el canje de la deuda generada por los créditos FAD<sup>3</sup> (Fondo de Ayuda al Desarrollo) en su totalidad y el de la deuda comercial hasta un 30 por ciento. Para que las operaciones de canje tengan los efectos deseados sobre la situación de endeudamiento y la mejora en educación, debe ser una propuesta sustantiva, por ello se recomienda alcanzar los máximos permitidos por el Club de París.
- *Flexibilidad fiscal*. Las operaciones de canje de deuda frecuentemente gozan de una tasa de descuento, es decir, un componente

de condonación que suele ser mayor en los países HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados en sus siglas en inglés) que en los que no lo son. Por otra parte, siempre se realizan en moneda local, lo cual mejora la situación de la balanza de pagos del país. Para reforzar este aspecto positivo es necesario que los montos que el país deudor ingrese en el fondo contravalor no sean en un solo pago, sino de acuerdo al vencimiento de la deuda. Estas dos características ayudan a paliar los problemas de liquidez del país.

Desde la CME consideramos además necesario para el buen desarrollo y resultado del proceso, que las operaciones respeten y promuevan el cumplimiento de cinco principios básicos:

- *Asociación.* Según este principio, los gobiernos acreedor y deudor (implicando de manera efectiva a los diversos ministerios afectados) junto con la sociedad civil de ambos países, diseñan y gestionan la operación de común acuerdo y en condiciones de igualdad.
- *Adicionalidad.* Para que estas operaciones alcancen los objetivos deseados, el monto canjeado debe ser adicional a los fondos de la cooperación española previstos para destinar al país deudor, a los fondos destinados a inversiones sociales por parte del país deudor y a los fondos comprometidos internacionalmente.
- *Coherencia.* Las operaciones de conversión deben verse reforzadas por el resto de políticas de cooperación del país donante, las estrategias del país receptor y los acuerdos internacionales. En este punto es importante resaltar las políticas y recomendaciones para desvincular la ayuda de la compra de bienes y servicios del país acreedor.
- *Participación.* El mayor grado de participación se alcanza cuando se da en todo el proceso de negociación, decisión e implantación de la iniciativa, incluyendo a todas las partes afectadas: el ministerio de Finanzas, los ministerios u organismos especializados involucrados y la sociedad civil de ambos países.
- *Transparencia.* Implica transparencia informativa para que la participación social pueda ser efectiva, incluyendo las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales, el funcionamiento y la ejecución del instrumento, etc.
- *Rendición de cuentas.* Tanto en el seguimiento de la operación

mediante la presentación de informes anuales, como la evaluación de los proyectos con cargo a esta operación.

El fin último de estas operaciones debe ser reducir la pobreza del país deudor. Para ello, es esencial que los montos liberados se inviertan en necesidades sociales básicas, entre ellas en educación básica, y se destinen prioritariamente a las poblaciones más desfavorecidas.

#### 4. ECUADOR ¿MODELO PARA OTROS PAÍSES?

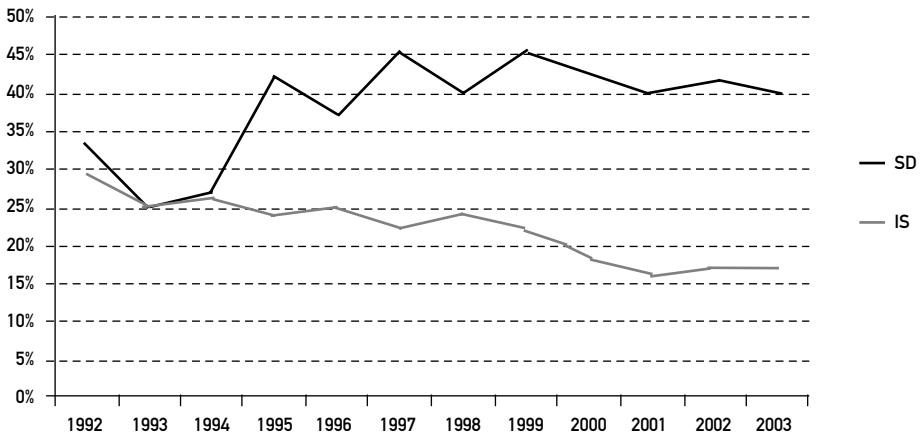
##### 4.1. SITUACIÓN DE LA DEUDA

Según UNICEF, entre 1995 y 2000 Ecuador sufrió el empobrecimiento más severo de América Latina. El número de personas en situación de pobreza extrema pasó de 2,1 a 4,5 millones, superando los 9 millones de pobres en una población de poco más de 13 millones de habitantes. La inflación galopante, la corrupción y el deterioro del panorama social y económico han generado una inestabilidad política sin precedentes: en los últimos 10 años Ecuador ha tenido 6 presidentes, diversos ministros de Economía en cada gobierno y varias revueltas sociales.

A pesar de que la situación de la deuda externa ha mejorado en los últimos años, el nivel de endeudamiento representa un 55 por ciento del PIB y el Banco Mundial considera a Ecuador un país "severamente endeudado". Sin embargo, al tratarse de un país de renta media no tiene acceso a los beneficios otorgados por la iniciativa HIPC. En 2003, el servicio de la deuda representó el 40 por ciento del gasto fiscal, frente a un 17 por ciento destinado a la inversión social, seriamente mermada en los últimos años. Existe por tanto, una tendencia clara de incremento del gasto destinado al servicio de la deuda, en contraposición a la disminución del gasto en inversión social.

Además, debido a esta falta de recursos, la inversión en servicios sociales básicos, como educación y salud, se realiza principalmente con fondos provenientes de la ayuda al desarrollo, mayoritariamente con carácter reembolsable —hasta un 80 por ciento en el año 2003—, lo que contribuye a perpetuar el círculo vicioso del endeudamiento. La dependencia de la AOD impone ritmos externos a los planes educativos, fomenta la cultura del proyecto, la dependencia de las ideas y resta autonomía nacional, fijando metas y objetivos externos.

GRÁFICO 1  
DEUDA Y CAIDA DE LA INVERSIÓN SOCIAL



SD: SERVICIO DE DEUDA; IS: INVERSIONES SOCIALES.  
FUENTE: ALBERTO ACOSTA (2005).

#### 4.2. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

A pesar de los buenos indicadores de escolarización primaria en Ecuador, persisten grandes deficiencias en aspectos fundamentales para garantizar una educación básica para todos y todas. Estas deficiencias se materializan en grandes retos en términos de calidad y equidad, con fuertes diferencias entre colectivos y regiones. Esto se refleja en altas tasas de abandono y de repetición en primaria y fuertes deficiencias en educación infantil, secundaria y superior, altos porcentajes de analfabetismo, falta de una oferta de formación técnica de calidad y profesorado mal formado y peor retribuido.

Debido a la crisis de la deuda, los ajustes presupuestarios y los recortes de gasto público, el gasto social en Ecuador, sobre todo en salud y educación, se ha visto seriamente mermado. Desde 1981, en que el presupuesto en educación alcanzó el 5,4 por ciento del PIB, no ha parado de reducirse. Su mínimo lo alcanzó en plena crisis del año 2000 cuando la inversión en educación se redujo bruscamente a la mitad, el 1,8 por ciento del PIB. Desde 2003 la inversión ha permanecido estática en un 2,9 por ciento del PIB. Estudios sobre la situación de la educación en Ecuador y una comparación con otros países de la región señalan que la meta de inversión para propiciar un entorno positivo debe ser por lo menos el 6 por ciento.

El problema no es sólo la falta de recursos sino la forma en que se asignan y calidad de los mismos. El Ministerio de Educación no gestiona sus recursos económicos. Es el Ministerio de Economía quien analiza, integra y asigna los recursos siguiendo criterios de políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. Esto impide asignar suficientes recursos en base a criterios de gestión educativa. Además es necesaria la formación técnica y gerencial del Ministerio de Educación.

## 5. EL CANJE DE DEUDA ECUADOR-ESPAÑA

A pesar de la situación de endeudamiento del Estado ecuatoriano, el país no es sujeto de condonación pues no cumple con todos los requerimientos para la iniciativa HIPC. Esto ha dado lugar a considerar la alternativa del canje de deuda como un mecanismo para aliviar el peso de sus obligaciones.

España no ha sido el primer país en efectuar una operación de este tipo. En Ecuador se han efectuado varios procesos de canje de deuda con países, como Bélgica, Suiza, Alemania e Italia y están abiertos a negociación procesos con Noruega y Francia. En general, estos procesos de negociación han sido procesos largos y se han tardado en concretar.

El proceso oficial de canje de deuda entre el Gobierno de Ecuador y el Gobierno de España se inició en los últimos meses del año 2004, tras varias conversaciones preliminares sostenidas en 2003. Finalmente, en marzo de 2005 se firmó un convenio sobre este asunto entre los dos países. El convenio establece la modificación de la obligación de pago que mantiene el Gobierno de Ecuador en términos de utilizar dichos recursos para proyectos de desarrollo social.

El monto del canje de deuda alcanza los 50 millones de dólares, para un periodo de 4 años (12,5 millones de dólares anuales). El origen del financiamiento son los créditos FAD. Operativamente, los gobiernos contratantes acordaron la transferencia de los derechos de la deuda al Fondo Ecuatoriano-Español. En otras palabras, España cede los derechos de cobro al Fondo y el Gobierno de Ecuador se compromete a pagar el 100 por ciento de los vencimientos del servicio de deuda al Programa del canje de deuda<sup>4</sup>.

En el marco de este convenio se creó el comité binacional, el cual está integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, el Ministerio de Economía y Hacienda de España, el Ministerio de

Relaciones Exteriores de Ecuador y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador. Las funciones de este comité son:

- Definir las políticas de administración de recursos del Fondo.
- Establecer prioridades de inversión para la ejecución de recursos.
- Aprobar los proyectos de inversión y su financiación.

A su vez, este comité binacional está apoyado por un comité técnico encargado de:

- Presentar propuestas para la priorización de los proyectos de desarrollo social a financiarse.
- Supervisar la ejecución de proyectos.
- Analizar y evaluar los informes del gestor de los proyectos.

El comité técnico se compone de tres representantes del Gobierno de España y cuatro representantes del Gobierno de Ecuador. Por la parte española, la representación la tienen la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), la ONG Ayuda en Acción<sup>5</sup> y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador. Por parte ecuatoriana, los representantes son la ONG Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD)<sup>6</sup>, el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)<sup>7</sup>.

Paralelamente, para la instrumentación del proceso, se emitió la reglamentación del convenio de conversión de deuda<sup>8</sup>. Este reglamento establece en primera instancia la contratación de una institución administradora de recursos, así como los principales lineamientos para la priorización de los proyectos de desarrollo social a financiarse con los recursos disponibles.

Respecto al primer punto, mediante un convenio de cooperación, se establece que la entidad administradora de los recursos será la Corporación Andina de Fomento (CAF), cuyas funciones incluyen:

- Actuar como entidad depositaria de los recursos, para lo cual abrirá una cuenta para depósito de los fondos desde el Estado.
- Operativizar el canje de deuda en proyectos, es decir recepción, priorización, supervisión y evaluación ex post de proyectos, en coordinación con el comité técnico.



A pesar de que en un principio se pensaba priorizar el sector educativo en las inversiones financiadas por el fondo contravalor, en las negociaciones del Comité Bilateral se llegó al acuerdo de destinar el 60 por ciento del canje, es decir, 30 millones de dólares, a micro generación hidroeléctrica y el 40 por ciento, 20 millones de dólares, a inversión en educación. Hay una propuesta por parte de la CAF de destinar la rentabilidad de los proyectos hidroeléctricos a la sostenibilidad de los proyectos educativos. Sin embargo no hay estudios de viabilidad sobre la rentabilidad de estos proyectos y hasta el momento no se ha presentado ninguno. Hay que recordar que ni en el comité binacional ni en el técnico hay una entidad energética.

En el campo de la educación la administración corre a cargo de la CAF. Este administrador, sin embargo, sólo considerará los proyectos grandes que involucren un monto de 5 millones de dólares o más, lo que deberá representar como mínimo el 80 por ciento de los proyectos aprobados por el programa. Los proyectos de menor cuantía serán administrados directamente por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). El Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador quedó en un principio totalmente fuera de la operación. Con posterioridad se le ha invitado en el comité técnico, donde su delegado participará con voz pero no con voto.

Ya se ha realizado la primera convocatoria de proyectos, hasta el momento se han presentado 60 perfiles de proyectos educativos y apenas dos hidroeléctricos, y los proyectos son todos de un monto inferior a los 5 millones. El comité técnico está priorizando los proyectos de educación básica. En lo que se refiere a los proyectos hidroeléctricos todavía no hay suficiente claridad sobre el marco de funcionamiento, para ello, se está impulsando la definición de un marco normativo que establezca las pautas de funcionamiento y participación tanto de los gobiernos locales como de inversionistas privados, así como de los beneficiarios.

## 6. PRINCIPALES EFECTOS DEL CANJE DE DEUDA

Son varios los efectos esperados de un canje como el que se analiza en este documento. A continuación iremos señalando los efectos de acuerdo a los criterios técnicos y los principios arriba mencionados.

### 6.1. SUSTANTIVIDAD

Con una política de canje de las características observadas, se pueda lograr una disminución, aunque limitada, del endeudamiento, a la vez que un aumento también reducido en el gasto en desarrollo social, o en inversión. Sin embargo, en el caso del canje España-Ecuador, el papel del canje resulta insuficiente en relación a la magnitud del endeudamiento público ecuatoriano y a las demandas de inversiones sociales. Con respecto a la deuda con España, esta operación representa menos del 20 por ciento de la deuda concesional y nada de la comercial. Para que las operaciones de canje tengan los efectos deseados sobre la situación de endeudamiento y la mejora en educación se debe llegar al menos a los criterios aceptados por el Club de París y condonar hasta el 100 por ciento de la deuda FAD y hasta el 30 por ciento de la deuda comercial.

### 6.2. FLEXIBILIDAD FISCAL

La tasa de descuento es un aliciente importante para que los países deudores se sientan atraídos por este tipo de operaciones, ya que sirve de alivio a una deuda que les resulta difícil de pagar. En el caso de Ecuador este atractivo desaparece al tener que ingresar al fondo el 100 por ciento de la deuda canjeada.

Por otra parte, la dolarización elimina la facilidad del pago en moneda local. La dolarización implica una presión más rígida en las finanzas públicas para conseguir divisas (antes debía conseguir moneda nacional). No existe ningún aliciente fiscal con un canje al 100 por ciento, ya que supone la misma presión sobre los presupuestos del Estado que si tuviera que pagar el servicio de deuda. Existe, por tanto, un riesgo potencial de que se acuda a un nuevo endeudamiento para financiar los acuerdos de canje.

### 6.3. ASOCIACIÓN

La iniciativa está impulsada por el gobierno de un país acreedor, en este caso España, y por tanto, se enmarca dentro de sus estrategias financieras y de cooperación. Se puede observar claramente esta posición en la priorización de los intereses españoles, cuando tanto en el acuerdo como en el reglamento del comité bilateral y en los criterios de valoración de

los proyectos se exige que éstos tengan participación de instituciones españolas en su ejecución.

No queda tan claro cuándo ni cómo se han elegido los sectores de actuación. En un primer momento, era de interés español que se invirtiera el 100 por cien en educación, que además ha sido un tema de interés común entre ambos países. La educación básica es uno de las prioridades del Gobierno ecuatoriano, como consta en la Agenda de Desarrollo Social, y de la cooperación española en Ecuador, según consta en el DEP de Ecuador. Sin embargo como recordamos, tan sólo un 40 por ciento se destina a educación y el otros 60 por ciento al sector hidroeléctrico. Según fuentes del Ministerio de Economía español, esta decisión se tomó por petición del Gobierno ecuatoriano. Sin embargo, este sector no aparece en ninguna estrategia de desarrollo o plan sectorial del Gobierno ecuatoriano. De la investigación en Ecuador no podemos extraer ninguna conclusión a este respecto.

#### 6.4. ADICIONALIDAD

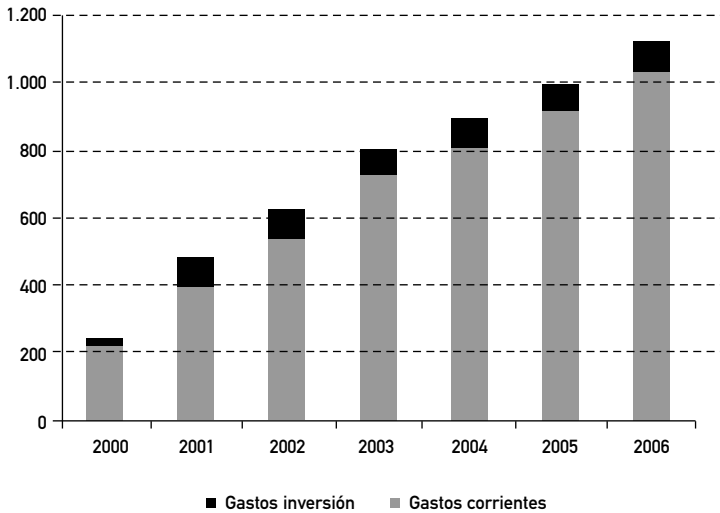
Si bien el monto acordado es limitado e involucra un pago del 100 por ciento del valor nominal de la deuda, el uso de los recursos en educación y micro generación hidroeléctrica, con todas las limitaciones enunciadas, conlleva algunas potencialidades.

Por el lado de educación, el impacto directo será el crecimiento de la inversión en el sector, que actualmente es en extremo limitada. Esta inversión se encuentra en niveles de 90 millones de dólares, lo que representa apenas un 8 por ciento del gasto total en educación (92 por ciento es gasto corriente, principalmente salarios de maestros). En cifras, dada la estructura lineal del canje, aumentarían para el 2006 la inversión en 5 millones de dólares potencialmente dirigidos a infraestructura educativa. Con esto, la participación de este rubro dentro del total de infraestructura aumentaría aproximadamente a 16 por ciento, 4 puntos más que la participación esperada sin el canje.

En este sentido, en el marco estratégico para la gestión del fondo, el comité binacional quiere priorizar que los recursos adicionales del canje de deuda estén directamente orientados a aportar a la educación básica. En efecto, estimaciones preliminares hablan de que por cada millón de dólares se beneficiarán alrededor de cinco mil niños<sup>9</sup>. Esta disposición de recursos contribuirá además a la consecución de los objetivos del milenio, que en sus metas establecen la universalización de la educación básica.

GRÁFICO 2

ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (MILLONES USD)



FUENTE. PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL.  
ELABORACIÓN PROPIA.

Adicionalmente, desde el comité técnico y la CAF se espera dar prioridad a proyectos que tengan mayor impacto en la pobreza y en particular en zonas de alta migración y baja escolaridad (medido a través del indicador de porcentaje de la población con primaria completa).

El mayor problema que estos proyectos plantean con respecto a su sostenibilidad es que sólo operan durante el periodo de vigencia del convenio, hasta cuando se han consumido los recursos provenientes estrictamente del canje. Acabado ese periodo nada garantiza que se mantenga ese tipo de inversión.

Por ello, es importante recordar que este instrumento no va a solucionar los problemas educativos. Es más, puede reforzar la falsa creencia de que el principal problema de las políticas sociales y de las educativas en particular, es la falta de recursos financieros. Junto con la falta de recursos se debe afrontar la elaboración de un plan estructurado a largo plazo, que compense los desequilibrios y los problemas generados por las políticas económicas

## 6.5. COHERENCIA

*Con respecto a las políticas de desarrollo del propio país.* Uno de los criterios de valoración de los perfiles de proyectos educativos es la complementariedad con la Estrategia Nacional de Desarrollo y en concreto con la Agenda de Desarrollo Social del Ecuador.

Es fundamental mencionar las ventajas de una propuesta como ésta, que prioriza la focalización para el uso de los recursos. En este punto se recomienda que los proyectos presenten propuestas concretas asociadas a aumentar coberturas (especialmente en educación básica), garantizar acceso y permanencia educativa. También se debe buscar el mejoramiento de la calidad, medida a través del rendimiento de los estudiantes y disminución de las tasas de repetición. Por otra parte es importante priorizar proyectos que no tengan un horizonte muy corto, que conduce a que estos proyectos se marchiten rápidamente. Esta complementariedad como se ha señalado no se da con los proyectos hidroeléctricos que no son prioritarios para el Ecuador.

*Con respecto a las políticas internacionales:* Como ya hemos visto, en estos momentos hay varias iniciativas de canjes de deuda por servicios sociales entre Ecuador y varios acreedores. Desafortunadamente estas iniciativas parten de los países acreedores y el Gobierno ecuatoriano se ve obligado a gestionar cada una de ellas de manera individual y desarticulada. Sería altamente recomendable buscar complementariedades entre las propuestas del Convenio Ecuador-España con las otras propuestas de canje de otros países que también están orientadas hacia el desarrollo, siempre que estos canjes, como se mencionó antes, formen parte de estrategias más amplias e integradas.

*Con las políticas de la cooperación española:* Las OTC de los diferentes países han impulsado la vinculación de las operaciones de deuda con los Documentos de Estrategia-País (DEP) correspondientes. Si bien este esfuerzo es importante, es necesario avanzar en una mayor coordinación entre las políticas, es imprescindible que los canjes formen parte de unas políticas de alivio sostenido de la carga de la deuda y una política de préstamos responsables. En el caso de Ecuador, paralelamente a la firma del acuerdo de canje de deuda por educación, España estaba concediendo un crédito FAD por valor de 25 millones de dólares —50 por ciento concesional, 50 por ciento comercial— destinado a educación básica.

## 6.6. PARTICIPACIÓN

Aunque en la mayoría de las operaciones se observa una apertura hacia la participación social, para el Ministerio de Economía español, el tema de la deuda sigue entendiéndose como un problema de solvencia económica y por tanto son ellos los únicos que participan en las negociaciones de diseño y gestión de la operación.

La sociedad civil tan sólo participa a título consultivo al igual que la OTC. Sin embargo, esta participación no se refleja en los órganos de toma de decisiones, y así, las ONGs deben limitarse a opinar sobre la gestión de la operación. A esto hay que añadir que las organizaciones de la sociedad civil han sido informadas de esta operación después de haberse firmado el Convenio y el Reglamento, con lo cual no han podido ni siquiera opinar sobre este proceso. La participación en el comité técnico, en cualquier caso, supone una ventaja en cuanto a la rendición de cuentas y la asociación y colaboración de los Estados con organizaciones de los dos países, pero estamos todavía hablando de una participación muy limitada en el conjunto de la operación.

Frente a esta participación, destaca la ausencia de entidades públicas pertinentes, con voz y voto, en el proceso de calificación y selección de los proyectos, así como en el seguimiento y evaluación, siendo proyectos que atienden sectores importantes: Ministerio de Energía y Minas, CONELEC y Ministerio de Ambiente, para el caso de los proyectos de micro generación hidroeléctrica; y el Ministerio de Educación y Cultura y sus contrapartes locales, para el caso de los proyectos de educación, que aun presentes con voz en el comité técnico no tienen voto.

Esta situación debería corregirse al ser estos actores mencionados fundamentales no sólo en la gestión, sino también en la definición de los propios acuerdos de canje.

## 6.7. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

No tendría sentido el principio de adicionalidad si no se estudia previamente la conveniencia de la operación. Por tanto, la transparencia del origen de la deuda se hace fundamental. Según y cómo se formalizaran y evolucionaran en su día estos préstamos, parte de la deuda es considerada por organizaciones sociales de todo el mundo como injusta y por tanto ilegítima. Canjear este tipo de deudas, sería por tanto legitimarla. De los

1.000 créditos FAD que España ha concedido a lo largo de los 30 años de la historia de este instrumento, tan sólo se han evaluado cuatro. Según el Plan Director, "la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio pondrá en marcha un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, en estrecha coordinación con la oficina de evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional". Ésta es una buena oportunidad para comenzar a emprender ese tipo de evaluaciones.

La transparencia informativa es esencial para que la participación social pueda ser efectiva, incluyendo las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales, etc. Desgraciadamente, la información no está siempre disponible en los momentos de negociación. Sin embargo, hay que resaltar el gran avance hacia la transparencia que supone que haya representación de la sociedad civil en el comité técnico.

En el campo de la rendición de cuentas, por una parte el Ministerio de Economía y Finanzas en Ecuador informará sobre los recursos depositados en el Fondo Ecuador-España, y por otra parte, se privilegiará una administración transparente a través del organismo elegido para el efecto: la CAF, responsable de dar seguimiento ex ante y ex post a los proyectos definidos dentro del proceso de canje. Con este criterio de evaluación de la gestión de proyectos quedan fuera de ella aspectos tales como la adicionalidad, transparencia, participación, coherencia y asociación, reduciéndose ésta al impacto de los proyectos.

Además, el organismo gestor es el único responsable de realizar una evaluación ex post del impacto social del canje y de la contratación de las auditorías necesarias. Es loable que se tomen estas medidas, pero habría que asegurar que en estas labores hubiera participación del comité técnico donde están presentes representantes de la sociedad civil. Por otra parte, si bien es cierto que la contratación de un organismo gestor puede aportar eficiencia y transparencia, habría que asegurar que no suponen un incremento de la condicionalidad y la burocracia en la gestión del instrumento.

Complementariamente, el tema de transparencia se privilegiará a través de la difusión del proceso de canje en medios masivos como Internet y la prensa escrita. A través de ellos se han publicado las convocatorias a concurso para los proyectos, los criterios de selección, y la CAF se ha comprometido a publicar los proyectos ganadores del financiamiento y los avances que se vayan produciendo.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El canje de deuda, aunque un instrumento positivo, no puede ser visto como la solución de los problemas de deuda y educación. Por un lado, no se puede ignorar la perniciosa incidencia de los programas de estabilidad y las políticas de ajuste derivadas de la misma deuda, que han provocado un marcado deterioro de las condiciones sociales en los países en desarrollo. Por otro lado, estas operaciones parecen reducir el problema de la educación a una falta de financiación, cuando se trata de un problema más amplio en el que la política educativa ha quedado en muchos casos relegada por las políticas económicas. Estos problemas no se solucionarán hasta que no se cambien las prioridades y exista una apuesta clara y decidida por una educación básica de calidad para todos y todas.

Dicho esto, se puede considerar a este instrumento como una herramienta más en un proceso amplio de abordaje del tema de la deuda y de diseño de políticas de desarrollo a largo plazo.

Del estudio de caso de Ecuador, sacamos las siguientes conclusiones, que pueden servir para mejorar las operaciones de canje de deuda por educación en otros países:

1. En primer lugar, es esencial aplicar el principio de transparencia al origen de la deuda, analizándolo y haciéndolo público. *Se debería realizar una auditoría de los créditos FAD que han generado la deuda a canjear*, para impedir que deudas que podrían tener elementos de ilegitimidad o incluso de ilegalidad puedan ser borradas por esta vía.
2. En los países en los que existen distintas operaciones de canje por parte de diversos acreedores, se debe intentar articular y buscar complementariedad entre las distintas propuestas de canje, con el objeto de formar parte de estrategias más amplias e integradas que fortalezcan las instituciones del país y no le resten soberanía. En este sentido se ve conveniente la *creación de fondos multilaterales* con el fin de ganar en eficiencia en la administración y generación de recursos y en la coherencia de políticas internas. A esta iniciativa se deben sumar países tanto del norte como del Sur. No hay que olvidar que algunos de los mayores acreedores son países de la misma región como Brasil, Chile o México.



3. Debe haber un *incremento de los montos canjeados*. Esto significa agotar las posibilidades que ofrece el Club de París y canjear al menos el 100 por ciento de la deuda FAD y hasta el 30 por ciento de la deuda comercial. Por el momento España sigue muy lejos de alcanzar estos límites y sólo se está condonando deuda FAD.
4. Asimismo, para que no suponga una carga financiera que el país deudor no pueda finalmente pagar, es necesario *incrementar la tasa de descuento* al menos hasta el 50 por ciento en países no HIPC 75 por ciento en los HIPC.
5. Al igual que en el resto de los instrumentos de la cooperación española, es urgente y necesaria la *desvinculación de la ayuda* a empresas y ONG españolas. La ayuda ligada reduce la eficacia e impide el desarrollo de estructuras locales, fundamentales para un desarrollo sostenido.
6. Se debe de priorizar un modelo en el que *se apoye la estrategia educativa del país* y no proyectos atomizados, fortaleciendo las instituciones públicas. En el caso de que existan Estrategias de Reducción de la Pobreza, los canjes de deuda deben destinarse a financiar esas estrategias.
7. Damos la bienvenida a la *participación de la sociedad civil* en los comités técnicos, facilitando así la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la participación de la sociedad civil de ambos países, en especial la del país deudor, se debe extender no sólo a los órganos consultivos sino también a los decisorios, así como al diseño de la operación y no sólo a la gestión de la misma.
8. En cuanto a la *participación de las administraciones* es imprescindible que en las operaciones de canje de deuda por educación *se implique al Ministerio de Educación del país deudor*, ya que éste es el responsable último de las políticas y estrategias de educación en el país y quien conoce la situación y necesidad de la misma. Por la parte española sería conveniente aprovechar el conocimiento que tienen las Oficinas Técnicas de Cooperación e involucrarlas no sólo en la gestión del fondo sino en el diseño y decisiones de la operación.
9. Se observan ciertos avances hacia una mejora en la *transparencia y rendición de cuentas* en la gestión de las operaciones. En concreto en la participación de la sociedad civil en el comité técnico y la publicación en la web de los criterios de selección, convocatoria y aprobación de proyectos. Sin embargo, estamos en una fase muy

preliminar para hacer una valoración de los resultados de estos mecanismos. Por ejemplo, será esencial que la evaluación de los proyectos no se limite a la parte financiera sino que incluya una evaluación de impacto. Por último, es vital que en un futuro el principio de transparencia se extienda a la fase de diseño y negociación del instrumento. Se debe informar sobre los momentos en que las negociaciones se estén llevando a cabo, a todos los actores implicados.

10. Se debe asegurar que los fondos liberados de esta operación se inviertan en *servicios sociales básicos*, entre los que se encuentra la educación básica y se destinen a favorecer a las *poblaciones más empobrecidas y vulnerables*. Siguiendo los acuerdos y compromisos firmados por España en torno a los Objetivos del Milenio y la Educación Para Todos y Todas.

## NOTAS

1. Este artículo es un extracto del documento "Luces y sombras. Un análisis de los cambios de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas", de la Campaña Mundial por la Educación (CME). Son miembros de dicha campaña, en España, Ayuda en Acción, Intermón Oxfam y Entreculturas. Para más información: [www.cme-espaan.org](http://www.cme-espaan.org)
2. Ámbito de renegociación de la deuda externa formado por una comisión financiera que se reúne periódicamente en París para analizar y concluir acuerdos de pagos entre países acreedores y países altamente endeudados.
3. Deuda concesional, es decir, en condiciones ventajosas para el país deudor.
4. Para la comprobación del cumplimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas se compromete a informar sobre el flujo de transferencias al fondo,
5. Esta ONG fue la única en presentarse puesto que la participación en el comité técnico implica la renuncia a presentar proyectos al fondo.
6. La Corporación Latinoamericana para el Desarrollo es una organización de la sociedad civil, cuya misión consiste en impulsar, con un enfoque estructural, procesos de transformación jurídica e institucional, para garantizar el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho. Está vinculada a Transparency Internacional.
7. Esta entidad no tiene mayor peso específico en la toma de decisiones en el país, sobre todo si se la compara con el MEF o el mismo INECI.
8. El reglamento al convenio se emite el 25 de octubre de 2005.
9. Ésta es una estimación preliminar realizada por la CAF asumiendo costos mensuales educativos per cápita de 90 dólares y una reinversión educativa de la rentabilidad de las empresas de generación hidroeléctrica.