



**Posibilidad de
inversión en educación y alivio de la deuda externa
- pública y bilateral -
entre España y Argentina**

Documento de Estudio producido por Hernán E. Ingelmo
Fundación SES

-Marzo 2005-



Posibilidades de inversión en educación y alivio de la deuda externa –pública y bilateral– entre España y Argentina

(Documento de estudio)

Buenos Aires, marzo de 2005

Sumario

Prefacio

1. Introducción
2. ¿Qué es una conversión de deuda por desarrollo?
 - a. ¿Qué es un Fondo de Contravalor (FCV)?
 - b. Diferentes tipos de Fondos de Contravalor (FCV).
 - c. Aplicación del Fondo de Contravalor (FCV)
 - d. La historia
 - e. Algunos casos concretos de mecanismos de conversión en algunos países acreedores
 - f. ¿Qué tipo de deuda puede ser convertida?
 - g. Sectores prioritarios de financiamiento
 - h. Algunos principios básicos
 - i. ¿Quién puede participar?
3. Proyecto Español-Argentino de inversión en educación por medio de conversión de deuda bilateral
 - a. Situación de la educación argentina
 - b. Situación de la deuda externa en Argentina
 - c. Posibilidad de conversión de deuda externa con aplicación en educación
 - d. La Fundación SES ante la posibilidad de incrementar la inversión educativa a partir de la implementación de la Conversión de Deuda.
4. Glosario
5. Bibliografía
6. Anexos

Prefacio

La inclusión de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades es el desafío central que da origen y sentido a la misión de la Fundación SES.

La situación de miles y miles de niños, adolescentes y jóvenes argentinos que hoy no tienen un presente digno y un futuro al que poder desear, nos exigen compromisos valientes y un arduo trabajo por construir una sociedad justa e igualitaria.

El derecho a la educación le está hoy vedado a cientos de miles de argentinos que han quedado lejos de las oportunidades educativas o que las reciben con un bajísimo nivel de calidad generando situaciones de desigualdad intolerables.

Estudiar en condiciones de pobreza y marginación (sin recibir la alimentación básica, sin haber podido dormir en una casa digna, sin libros ni útiles, con docentes desmotivados y con poca capacitación, en una escuela derruida y sin equipamiento...) es un simulacro de educación que ofende la conciencia y lastima el espíritu. Trabajar por revertir esta situación de inequidad no es una opción, es una exigencia ética impostergable.

Un niño sin educación es el fracaso de una sociedad entera que pone en evidencia su impotencia para resolver los problemas verdaderamente importantes. Un adolescente que debe abandonar la escuela es un anticipo de un futuro tenebroso para todos los que conforman su comunidad de pertenencia. No podemos sino arremangarnos y actuar para que la resignación no nos quiebre la dignidad.

La problemática inherente a la educación, no es un aspecto que sólo nos incumba a los argentinos. En 1999 un conjunto importante de organizaciones de la sociedad civil (OSC) del mundo entero decidieron auto convocarse para impulsar la Campaña Mundial por la Educación con el objeto de lograr que los objetivos educativos sean prioritarios a nivel global. La Fundación SES adscribe a los principios de esta convocatoria.

La Campaña llama:

Al Banco Mundial y a las ricas naciones del Norte, a incrementar ayuda y alivio de deuda para educación básica y financiar una Iniciativa Global para respaldar planes nacionales con entregas rápidas, coordinadas y previsibles de los recursos adicionales requeridos;

A organizaciones de la sociedad civil, a hacer a sus propios gobiernos y a institutos internacionales, responsables de la defensa del derecho a la educación y en el cumplimiento de las metas de la Educación para Todos.¹

La Campaña Mundial por la Educación, que en América latina lleva el nombre de "Campaña Latinoamericana por el derecho a la Educación", es una respuesta a los compromisos de Dakar impulsada desde la Sociedad Civil. En abril del 2000, en Dakar Senegal, 185 gobiernos de todo el mundo –entre los cuales está el nuestro–, se propusieron alcanzar las siguientes metas:

¹ Carta de convocatoria de la Campaña Global por la Educación

I) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos;

II) Velar por que de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;

III) Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria;

IV) Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente;

V) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados;

VI) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.”²

Para que todo ello fuera posible, la conferencia de Dakar llamaba a buscar un “aumento considerable” de la inversión en la Educación Básica.

Estos compromisos globales han sido asumidos por nuestro país como metas a alcanzar en los próximos años.

La Fundación SES, como Organización de la Sociedad Civil de Argentina, se siente comprometida a sumar sus esfuerzos y articularse con todos aquellos que procuren una genuina mejora en el presupuesto educativo para garantizar el acceso y la permanencia en las oportunidades públicas de educación para nuestros niños y jóvenes, y una oferta de calidad para los mismos.

Está convencida de que es la Nación, a través de su presupuesto soberano, quien debe garantizar los recursos para que estas metas sean posibles, y es su gobierno quien debe administrarlos con los criterios señalados más arriba.

En ese sentido, ratificamos la convicción de que una inversión educativa acorde con los principios de equidad y calidad, debe alcanzar un piso del 6% del PBI de la Nación, nivel aún muy lejano para nuestro país, que, en sus cálculos más optimistas, llega a contabilizar sólo la mitad de dicho monto.

Los esfuerzos que se hagan por mejorar la educación de nuestro pueblo estarán siempre muy limitados si se cuenta con presupuestos escasos que no permiten innovaciones ni desarrollos tecnológicos adecuados, así como mejora en las condiciones profesionales de los que dedican su vida a la educación.

² Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000

La convicción de la necesidad de incrementar el presupuesto educativo es un dato primario de nuestra visión acerca de estas cuestiones, sin dejar de afirmar, al mismo tiempo que, en una sociedad marcada por la inequidad en la distribución de su ingreso, si el aumento de presupuesto no está acompañado por políticas de redistribución activas que modifiquen la realidad actual, puede que el mismo no modifique las condiciones de desigualdad, sino que las potencie.

Nuestro país, asimismo, está condenado a la asfixia por una deuda externa que no le permite un desarrollo como el que requieren sus necesidades internas. Sabemos que serán inútiles los esfuerzos si esta cuestión no encuentra una solución real en el futuro cercano.

Desde la Fundación SES repudiamos y adscribimos al rechazo de la "deuda odiosa" de la Nación contraída por gobiernos ilegítimos y por funcionarios corruptos o usurpadores del poder, con el beneplácito o la complicidad de funcionarios de organismos internacionales y de países acreedores, que se vieron beneficiados por el endeudamiento de los países del llamado Tercer Mundo.

Todo lo que se haga por clarificar esta situación y anular las exigencias injustas de un sistema financiero que no contempla el conjunto de aspectos necesarios de estos entramados, cuenta con nuestra adhesión y apoyo.

Al mismo tiempo, estamos convencidos de que debemos encontrar mecanismos que puedan permitirnos mejorar las condiciones objetivas de inversión educativa para nuestro pueblo y entendemos que, a partir del tratamiento de la deuda bilateral es posible identificar modalidades de alivio de la misma que posibiliten lograr estos propósitos.

En este sentido, reafirmamos el rol colaborativo de la Sociedad Civil en este proceso, aportando conocimientos técnicos, entramado de redes y sinergias nacionales e internacionales, superación de los intereses partidarios y profesionalidad de sus integrantes, a la iniciativa y liderazgo que debe tener el Estado a través de sus propios funcionarios y equipos.

Desde ese lugar, que creemos siempre en construcción, en especial en tiempos de tantos cambios y desafíos en la dinámica social, aportamos este documento de estudio que esperamos contribuya a mejorar la información sobre las cuestiones aquí abordadas, permita el acceso a nuevas fuentes de información y, por supuesto, aporte al debate necesario para que este tema pueda tomar estado público y recibir las contribuciones de todos los que quieran mejorar las propuestas y sus posibilidades.

Quiero agradecer a todos los que han colaborado con la preparación de este material. A Jordi Juanós (AVINA, España), al Dr. Pablo Lapenda y, muy especialmente, a Hernán Ingelmo, integrante de nuestros equipos, que tuvo a su cargo la redacción final de este documento de estudio.

Afirmamos, como lo hacemos siempre, nuestro convencimiento de que es nuestro deber más importante trabajar por ofrecer nuevas oportunidades a los jóvenes. Oportunidades que permitan que cada uno de ellos pueda ejercer su derecho a una educación de calidad. Creemos que al participar en este proceso lo estamos haciendo posible.

Documento de estudio producido por Fundación SES



¡Para cada joven una oportunidad!
¡Para todos los jóvenes un futuro!

Prof. Alberto César Croce
Presidente de la Fundación SES
Marzo del 2005



1. Introducción

El 4 de agosto del 2003, preparando la reunión de Ministros de Educación de América, veinte Organizaciones de la Sociedad Civil que actúan en el campo educativo convocadas por la OEA, firman una declaración conjunta en la que expresan: *"Sugerimos a los Ministros de Educación de las Américas elaborar una propuesta conjunta para ser presentada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en noviembre próximo, para que el Fondo Monetario Internacional condone una parte de la deuda externa, y la destine a la inversión en la ampliación del acceso y el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación de los países de América latina y el Caribe"*.³

Urgida por la necesidad de aumentar significativamente la inversión en educación para conseguir los objetivos de equidad y calidad, la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación (Tarija, septiembre 2003), a propuesta de los ministros de educación de Argentina (Daniel Filmus) y del entonces ministro de Educación de Brasil (Cristovam Buarque), acuerda promover *"... un movimiento iberoamericano a favor de la educación, que tenga como eje la movilización de actores y la participación social, que instale la temática educativa en el centro del debate público y en la vida y desarrollo de nuestras sociedades"*. El movimiento apunta a conseguir para todos una educación de calidad, equitativa y pertinente, para lo cual, sigue diciendo la Declaración de Tarija, *"... es necesario aumentar y mejorar la eficiencia de la inversión en educación y proteger la ya efectuada en programas educativos con el fin de asegurar su sostenimiento y profundización"*.⁴

Posteriormente a esta declaración un conjunto de más de ciento cincuenta OSC de Argentina con desarrollo en programas educativos, entre las que se encuentra la Fundación SES, respalda esta iniciativa del Ministro de Educación. Allí se expresa lo siguiente:

"Las Organizaciones de la Sociedad Civil, que asumimos desde nuestras misiones institucionales un compromiso decidido por la mejora de la educación de los niños, niñas y jóvenes de la República Argentina, trabajando desde la Educación Formal y No Formal en todo el territorio de nuestro país, queremos manifestar públicamente nuestra adhesión a la propuesta del Sr. Ministro de Educación, Lic. Daniel Filmus, acerca de 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.

A tal efecto afirmamos que sólo será posible el crecimiento de nuestro país, si se asume con total convicción la necesidad de brindar a toda nuestra población oportunidades educativas que permitan su promoción en condiciones de dignidad y justicia. No habrá verdadero desarrollo económico sustentable sin educación de calidad para todos.

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".

³ Declaración del Encuentro de OSC, Bogotá, Colombia, 4 de agosto del 2003

⁴ Declaración de la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, Tarija, Bolivia, Setiembre del 2003.

En abril de 2004, en ocasión de la Feria del Libro de Buenos Aires, se organiza una mesa redonda sobre el tema, con la participación del ministro de Educación, Daniel Filmus, el director de UNICEF de Argentina, Dr. Jorge Rivera Pizarro y el coordinador regional de la OEI, Lic. Darío Púlfer, donde se presenta el documento *"Deuda externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación"* elaborado por "Economistas sin fronteras" a pedido de la OEI.

Luego de participar de dicha presentación en el marco de una visita a la Fundación SES junto a integrantes del "Centro Autogestionario Solidaridad con el área latina" (CASAL) de España, se comienza a explorar la posibilidad de aplicar mecanismos de "Conversión de Deuda Bilateral" a proyectos de reinclusión educativa de niños y adolescentes.

Para ello Fundación SES articula con el CASAL una serie de actividades en España y en Argentina, entre las que se incluyen una visita a la OEI Madrid y Buenos Aires, reuniones con la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de Argentina y diversas acciones de búsqueda de información y documentación respecto a procesos similares realizados en otros países.

Con motivo de la visita del Ministro Filmus a España en julio de 2004, la OEI organiza en su sede de Madrid una reunión con OSC españolas en la que Filmus presenta el interés del gobierno argentino sobre el tema. Como parte del evento se realiza un encuentro abierto en el que el Director General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Dr. Francisco Piñón, el representante del Ministerio de Educación de España, Alejandro Tiana y el rector de la Universidad Complutense de Madrid, Dr. Carlos Berzoza, presentan reflexiones sobre el tema, y donde el ministro Filmus reitera el interés y la voluntad del gobierno argentino de llevar adelante la iniciativa de aplicar financiamiento a educación por medio de la conversión de deuda bilateral entre España y Argentina.

Previo a dicho evento, la Fundación SES organiza una serie de reuniones con OSC españolas (Intermón-Oxfam, ACSUR Las Segovias, Justicia i Pau, CASAL, entre otras) y, finalmente, se suma en Madrid a la reunión junto al Ministro Filmus.

A través de las distintas redes de las que forma parte activa, la Fundación SES realiza contactos con diversas organizaciones y fundaciones que han tenido experiencias en procesos de conversión de deuda. Se recaba información y materiales de las experiencias realizadas, entre otras, en Filipinas, Jamaica, Perú y Mozambique.⁵

Finalizado este tiempo de exploración y teniendo en cuenta la importancia del proyecto, las repercusiones positivas que puede tener no sólo para la educación Argentina sino también para otros países de la región, y entendiendo que se trata de una coyuntura propicia entre los gobiernos de España y Argentina, la Fundación SES decide involucrarse de una manera más directa en la investigación sobre los procesos de aplicación de financiamiento al desarrollo por medio de mecanismos de conversión de deuda.

⁵ En todos estos casos, son las OSC de los países deudores o acreedores quienes toman la iniciativa y junto con otras OSC del país par, impulsan acuerdos intergubernamentales de Conversión de Deuda.

Asume este compromiso desde la vocación de cumplir con su misión: *"Trabajar por la inclusión social de los adolescentes y jóvenes con menos oportunidades"*. La decisión tiene que ver con lograr que los recursos obtenidos se destinen privilegiadamente a garantizar el acceso a la educación de aquellos que hoy están fuera del sistema educativo, entendiendo que el marco del Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar" puede ser adecuado para canalizar dichos recursos.

Es claro que la decisión de llevar adelante este tipo de operatorias depende de la voluntad política de los países acreedores y deudores. En este sentido se ha hecho formal la propuesta por parte del presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, de llegar a un acuerdo por una cifra de 60 millones de euros, que espera ser concretado en la próxima Cumbre Iberoamericana a realizarse en octubre del 2005 en Salamanca, España.

En palabras del Dr. Pedro Morazán *"la experiencia demuestra que a pesar de sus dificultades la conversión de deudas por desarrollo es un buen instrumento para acercar los beneficios del des endeudamiento a los sectores más vulnerables. No es el instrumento para resolver, ni el problema de la deuda, ni el de la pobreza. En la coyuntura en que el sobreendeudamiento externo se ha convertido en uno de los factores estructurales determinantes de la pobreza, se hace necesario implementar instrumentos de largo y mediano plazo sin perder de vista que estos deben formar parte de una estrategia coherente de desarrollo humano sostenible. Ese es el verdadero reto de las organizaciones de la sociedad civil"*⁶.

Es por esto que la Fundación SES decide involucrarse en la temática a través de acciones concretas: estudia el tema tanto en Argentina como en España; se vincula a distintas OSC que tienen experiencia en este tipo de operatorias y establece lazos estratégicos con ellas. Participa en distintas instancias donde se debate el tema, como por ejemplo el encuentro *"Diálogo para la incidencia en la reducción de la deuda externa y la lucha contra la pobreza"* organizado por "Estrategia Andino Centroamericana Amazónica" (ACAA), Giustizia e Solidarietà, Fosciv y Caritas Italiana, los días 24 al 26 de Noviembre de 2004 en la ciudad de Roma, y en el Foro Social Mundial 2005 celebrado en el mes de enero en la ciudad de Porto Alegre.

Con la intención de divulgar la información recibida que nos permitirá enriquecer el debate dentro de la iniciativa de aplicar financiamiento al sector educativo por medio de un mecanismo de conversión de deuda bilateral entre los estados de España y Argentina es que elaboramos este material de estudio.

Este documento incluye en su sección segunda una presentación general sobre los procesos de conversión de deuda con aplicación a proyectos de desarrollo.

En el apartado siguiente se presenta la posibilidad que se ha abierto con la iniciativa de inversión en educación por medio de un proceso de conversión de deuda bilateral entre España y Argentina.

⁶ Morazán, Pedro. (2000) Crisis y nuevas alternativas. De Colonia a Okinawa. Südwind: Siegburg. El Dr. Pedro Morazán es miembro del Institut Südwind für Ökonomie und Ökumene, Siegburg, Alemania.

Sirviéndonos de la información aportada por los distintos materiales recibidos, acercamos un glosario que permita la familiarización con la terminología, esperando que este material llegue a diferentes actores de las OSC que pueden estar vinculados o no con el tema, pero que tienen interés en acercarse a la temática.

Finalmente presentamos una lista de la bibliografía recopilada y un apartado de anexos con distintos documentos referidos al tema.

No podemos dejar de agradecer el inestimable apoyo recibido del Dr. Pedro Morazán, del Institut Südwind, de Jürgen Kaiser, de Erlassjahr de Jubileo 2000, Alemania, del Dr. Pablo Lapenda, de los amigos de Avina Barcelona, del Casal la Rioja-España, de Alberto Croce, director de la Fundación SES y compañeros, y de todos los que de alguna manera han estimulado la elaboración de este documento de estudio.

Hernán E. Ingelmo
Fundación SES

2. ¿Qué es una conversión de deuda por desarrollo?

Son muchos los países que se enfrentan al grave problema del endeudamiento externo. La gran magnitud de endeudamiento repercute inevitablemente en la reducción de las inversiones sociales de los países, especialmente en sanidad y educación, sobre todo ya que las consecuencias de la falta de inversión en estas no tienen un costo político tan alto ni tan visible en comparación con otras áreas, y porque muchos gobiernos las consideran como un gasto, a diferencia de lo que ocurrió en otros países en donde se entendió la educación como una palanca para el desarrollo.

En el camino de la resolución del tema del endeudamiento desde hace años se vienen llevando a cabo distintas experiencias que están relacionadas con diversos mecanismos como son los procesos de reducción del valor de la deuda, el alivio en el servicio de la deuda, las renegociaciones, etc.

Desde las OSC se ha insistido para que los beneficios del des-endeudamiento se inviertan en su totalidad en los sectores más vulnerables de la población. Uno de los instrumentos para lograr tal objetivo es el de las conversiones de deuda por desarrollo mediante Fondos de Contravalor (FCV). De esta manera se pueden combinar medidas de des-endeudamiento con financiamiento adicional de sectores como el de la educación o la salud, que si se complementan con buenas políticas tributarias pueden contribuir a aumentar el ingreso del Estado y estimularían una distribución más equitativa del ingreso.

a. ¿Qué es un Fondo de Contravalor (FCV)?

Un Fondo de Contravalor (FCV) es un fondo que se crea con el monto en moneda nacional a ser invertido mediante un acuerdo de conversión de deudas por desarrollo. Dicho acuerdo es firmado generalmente entre el gobierno acreedor y el gobierno deudor. El monto a ser girado a la cuenta del Fondo de Contravalor (FCV) depende de:

- El valor nominal de la deuda a ser convertida
- La tasa de conversión
- Las modalidades de desembolso

Ejemplo: En el caso de la conversión de una deuda de 100 millones de Dólares (valor nominal) a una tasa de conversión de 20%, el Fondo de Contravalor (FCV) tiene un valor de 20 millones de Dólares. Su valor en moneda nacional se calcula en base a la tasa de cambio. El pago de dicha suma por parte del Banco Central al Fondo de Contravalor (FCV) puede ser realizado en tres desembolsos anuales como sigue:

Año I: El equivalente en moneda nacional a 10 millones de Dólares.

Año II: El equivalente en moneda nacional a 10 millones de Dólares.

Dichos desembolsos son girados a una cuenta en un banco comercial con sede en el país deudor. La idea de la conversión de deudas por desarrollo implica por un lado la cancelación real de deudas y por otro, el estímulo de las inversiones en el sector social con participación de la sociedad civil. Para ello es condición que el gobierno libere los fondos en moneda nacional en una cuenta independiente a ser

administrada por instituciones no gubernamentales independientes. Para asegurar dicha independencia la experiencia muestra que una cuenta comercial, en países con sistema bancario, es una mejor garantía que una cuenta en el banco central. Un comité ejecutivo deberá asegurar la administración correcta de los fondos.

b. Diferentes tipos de Fondos de Contravalor (FCV)

Existe en la práctica un vasto espectro de Fondo de Contravalor (FCV) que presentan diferencias considerables en términos de objetivos, de orientación estratégica, de política financiera, de selección de contrapartes, de duración etc. Así, para tener en cuenta dicha diversidad, por una parte, y a fin de asegurar un cierto grado de comparación entre los diversos fondos, estos han sido divididos en dos grandes categorías: los "fondos de subvención" y los "fondos de crédito". El criterio principal de distinción ha sido el modo de financiamiento (subvenciones o créditos).

"Fondos de subvención": Este tipo de fondos que está orientado hacia el corto o mediano plazo, que hace esencialmente contribuciones no reembolsables (subvenciones) destinadas a la lucha directa contra la pobreza y que interviene notablemente en el campo social así como en el de recursos naturales y ecología.

"Fondos de crédito": Este tipo de fondos tiene una orientación a mediano y largo plazo y acuerda en primer término préstamos en las actividades productivas. Busca una promoción del desarrollo a largo plazo (generación de ingresos y promoción de sistemas financieros viables). Puede también acordar, pero en menor medida, subvenciones para la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. En la mayoría de los casos, el fondo otorgará créditos indirectos, es decir, a través de intermediarios financieros ya existentes (suministradores de crédito).

Las estructuras de administración

El comité técnico está normalmente integrado por representantes de Organizaciones No Gubernamentales u organizaciones privadas de desarrollo. (Como raras excepciones, los Fondos de Contravalor (FCV) incluyen también en sus estructuras de decisión por lo menos a un representante de cada una de las contrapartes gubernamentales firmantes del acuerdo de conversión de deuda (gobierno deudor y gobierno acreedor)⁷. Dicho comité se encarga de la selección de proyectos. Un secretariado ejecutivo se encarga de resolver las tareas administrativas diarias. Se debe buscar la mayor autonomía posible de las estructuras de administración del Fondo de Contravalor (FCV).

Duración de los Fondos de Contravalor (FCV)

El tiempo de funcionamiento de los fondos depende de su estructura y del contexto social en el cual funcionan. Se pueden distinguir tres categorías de fondos según su duración:

Fondos de corta duración: Por un período máximo de dos años. Se trata generalmente de fondos de subvención con montos relativamente pequeños. Con

⁷ En el caso de la facilidad suiza solamente en Filipinas y en Bolivia se llegaron a establecer estructuras puramente independientes.

ellos se financian proyectos de combate directo a la pobreza como la construcción de letrinas, suministro de agua etc.

Fondos de mediano plazo: Alcanzan una duración de entre 2 y 5 años. Dentro de esta categoría se incluyen las medidas de capacitación y fortalecimiento institucional.

Fondos de largo plazo: Con una duración de más de seis años dentro de esta categoría se incluyen aquellos fondos que por contar con montos considerables pueden trabajar como fondos de capital financiando los proyectos con los intereses devengados o bien aquellos fondos que trabajan como revolventes⁸ para financiar programas de crédito no convencional.

c. Aplicación del Fondo de Contravalor (FCV)

Una vez creado el Fondo de Contravalor (FCV) y definida su estructura de funcionamiento, se plantea como tarea inmediata definir los criterios conforme a los cuales deberán ser presentados los proyectos. Como se dijo anteriormente se definen los sectores a ser beneficiados por este mecanismo y se pueden dar a conocer explícitamente cuáles son los sectores o acciones que el Fondo de Contravalor (FCV) no financia.

Se elabora un resumen ejecutivo en el que se define el esquema bajo el cual deberán ser presentados los proyectos. Los programas y proyectos presentados al Fondo de Contravalor (FCV) deben cumplir todos los requisitos establecidos por éste y se seleccionarán a aquellos que cumplan la mayor cantidad de criterios dispuestos por el fondo. Ellos se pueden referir por ejemplo a los grupos meta y/o a iniciativas capaces de fortalecer procesos de desarrollo.

Estos criterios implican que los programas y proyectos:

- Complementen y refuercen programas en curso de ejecución que tengan financiamiento asegurado a largo plazo
- Estén dirigidos a grupos desfavorecidos de la población principalmente organizaciones campesinas, mujeres, pueblos originarios, etc.
- Promuevan autoabastecimiento y no generen dependencias técnicas o económicas
- Procuren mejorar el medio ambiente y no lo deterioren como consecuencia de las acciones financiadas.

Asimismo es necesario que los programas y proyectos contemplen⁹:

⁸ Concepto análogo al de "Fondos Rotativo" (FR) que se aplica en los sistemas de microcréditos, que se entiende como "una herramienta que posibilita que varias personas accedan a cierta cantidad de dinero para desarrollar actividades económicas, para luego devolverlo y poder otorgar fondos otra vez a las mismas personas y/o dar acceso a otros participantes. Por esto se denomina rotativo, porque rota de una persona a otra".

⁹ Estos criterios se presentan sólo a modo de ejemplos, como una suma de orientaciones a ser discutidas a la hora de establecer la naturaleza, características y estructura para el funcionamiento del Fondo de Contravalor (FCV). Lo aquí descrito no es más que la suma de experiencias obtenidas de las prácticas en otras regiones del mundo y no implican una necesidad de que sean estos y no otros los criterios a tener en cuenta.

- Capacidad institucional adecuada, en relación al financiamiento solicitado. (Para OSC, un mínimo de dos años de experiencia demostrada)
- Coherencia entre la propuesta, los costos y los beneficios que se quieren lograr. (costo/beneficio)
- Identificación clara de los objetivos que se quieren alcanzar y lo propuesto; coherencia en las actividades que lo sustentan.
- Planteamientos claros en relación a las medidas que aseguren la sostenibilidad de las acciones.
- Definición de indicadores de seguimiento y evaluación que permitan medir alcance de los resultados y apreciar, eventualmente, su impacto.
- Modalidad de transferencia y entrega a los beneficiarios.
- Financiamiento no mayor de tres años hasta la transferencia del programa o proyecto y, sostenibilidad demostrada.
- Como segunda prioridad, se toman en cuenta las iniciativas que consideran aspectos innovadores, tanto a nivel conceptual como técnico.

Las iniciativas presentadas al fondo deberán incluir una serie de documentos, entre los cuales, los principales son una solicitud y un expediente técnico dirigidos al comité bilateral.

Otra posibilidad es que sea el propio país acreedor el que pacte con el deudor la condonación de parte de la deuda con la contrapartida del correspondiente fondo.

El marco legal para las operaciones de conversión de deudas por desarrollo lo ofrece un acuerdo bilateral entre el gobierno acreedor y el gobierno deudor. Además de los aspectos generales de la deuda a ser cancelada, dicho acuerdo define la tasa de conversión, las modalidades de pago, los sectores en los cuales deberán ser invertidos los recursos, la estructura organizativa de los Fondos de Contravalor (FCV) y la composición de las estructuras de administración y gerencia de los mismos.

La firma de un convenio de conversión y reducción de deuda por parte de ambos gobiernos es el punto de partida para la creación de tales estructuras. En ese sentido se puede hablar de dos fases: la preparación del acuerdo de endeudamiento por una parte y la puesta en marcha de actividades y proyectos mutuamente convenidos por otra.

Según la experiencia suiza se deben aclarar en la fase preparatoria los siguientes interrogantes por medio de una misión de identificación.

- ¿Tiene el gobierno implicado la posibilidad de asegurar los medios en moneda local y está dispuesto a hacerlo en relación con la reducción y conversión de la deuda? Si la respuesta es afirmativa es necesario entonces definir el monto.
- ¿Existe un programa oficial de conversión de deuda?
- ¿Qué organizaciones podrían participar en la gestión de un Fondo de Contravalor (FCV), por una parte y de ejecutar los programas y proyectos por otra parte? ¿Están estas organizaciones verdaderamente dispuestas a comprometerse a programas de este tipo?
- Si este fuera el caso: ¿Que tipo de actividades y proyectos deberían apoyarse?

Luego de la entrada en vigor del acuerdo de desendeudamiento se constituye el organismo responsable de la gestión del Fondo de Contravalor (FCV) (Comité de gestión o consejo de administración según la estructura elegida). El mismo debe establecer un reglamento interno de funcionamiento, definir su política de financiamiento y elaborar las disposiciones y criterios para la presentación de proyectos y solicitudes de financiamiento conforme a los cuales se aprobarán los mismos.

Frecuentemente, los Fondos de Contravalor (FCV) tienen un ámbito de aplicación amplia, de forma que permita que las OSC locales se impliquen y sean ellas las que mediante la presentación de sus proyectos prioricen las necesidades del país. En este sentido, la educación, (entendida no sólo como escolarización sino en todas sus facetas como alfabetización de adultos o tecnologías básicas), la sanidad, la protección del medio ambiente o el desarrollo rural, suelen ser destinos preferentes. Otras veces se opta por "colectivos poblacionales", como pueden ser "la infancia", "la mujer (perspectiva de género)" u otros.

En sus comienzos las conversiones de deuda por desarrollo se han implementado en los países más empobrecidos, con problemas de alto endeudamiento externo, conocidos también como HIPC (por su sigla en inglés Heavily Indebted Poor Countries)

Hoy existe experiencia de casi quince años de aplicación de estas iniciativas. La evaluación final requiere de una mirada atenta y crítica.

Como expresa Morazán: *"Al inicio de este análisis, debe quedar clara la idea de que la conversión de deudas por desarrollo, no implica la solución definitiva del problema del endeudamiento externo. Tampoco es la panacea que va a resolver los problemas que conlleva la puesta en práctica de un desarrollo humano sostenible. Por otro lado, degradar el instrumento a una simple estrategia de "fundraising" para las ONG, tampoco refleja los alcances reales de dicho instrumento. La conversión de deudas por desarrollo puede jugar un papel muy importante especialmente en los casos de proyectos locales de desarrollo y cuando la falta de transparencia presupuestaria del gobierno central hace imposible las actividades de monitoreo de la sociedad civil"*¹⁰.

Consideramos a continuación algunos puntos más específicos.

d. La historia

Según nos informa Morazán las primeras conversiones de deudas realizadas fueron del tipo "debt-equity-swaps" que podría traducirse como "canje de deuda por activos de capital" en empresas objeto de privatización. Este primer tipo de operaciones se dan cuando algunos países deudores ofrecen una parte de sus "activos" en forma de pago de sus obligaciones internacionales. Para que tenga lugar la conversión de deuda por capital es necesaria la participación de por lo menos tres actores:

¹⁰ Morazán, Pedro. (2000) Crisis y nuevas alternativas. De Colonia a Okinawa. Südwind: Siegburg

1. **El inversionista:** Tiene interés en adquirir moneda nacional para invertir en un determinado sector de la producción en el país deudor, por ejemplo en las telecomunicaciones.
2. **El deudor:** Tiene interés en cancelar sus deudas pero carece de divisas internacionales para hacerlo. En su lugar ofrece la venta de activos en empresas de propiedad estatal.
3. **El banco acreedor:** Tiene interés en recuperar por lo menos una parte del crédito otorgado. En caso de tratarse de un país con problemas serios de liquidez tiene interés en deshacerse de tales títulos de deuda para aminorar los riesgos futuros.

Las condiciones para la conversión se dan cuando el acreedor puede vender sus títulos de deuda por un precio de descuento, es decir, por un precio menor al valor nominal de la misma y el inversionista se convierte en nuevo acreedor por medio de la compra del título de deuda. El nuevo acreedor puede cobrar dicha deuda por un precio mayor al de su compra y menor al valor nominal. El país deudor realiza el negocio siempre y cuando los fondos obtenidos se destinen a un proyecto de inversión en el país. Los títulos de deuda, especialmente de países de ingreso medio como México y Argentina, han sido comercializados en el llamado mercado secundario de títulos de deuda y asociados a procesos de privatización de empresas estatales.

Hacia finales de los 80 después de haberse vivido período en el que operaciones de canje fueron muy extendidas, algunos países comenzaron a suspender sus programas de conversión de deuda por acciones, en vista de la preocupación por los desequilibrios en la liquidez interna que podían traer consigo dichos programas, la falta de inversiones adicionales y el desarrollo de los precios en los títulos de las deudas. A principios de los noventa crecieron de nuevo las actividades de conversión por medio de su vinculación con los programas de privatización implementados en el marco de las reformas estructurales de la economía. En Latinoamérica las conversiones de deudas por acciones se dieron especialmente en Chile, México, Argentina, Brasil y Venezuela.

Al segundo tipo de operaciones de este estilo se las denomina canje de deuda por naturaleza. El inversionista es por lo general una organización ambientalista interesada por ejemplo en la protección del bosque tropical. El primer canje de deuda por naturaleza se dio en Bolivia donde el gobierno creó una reserva de 1.4 millones de hectáreas a cambio de una deuda de US\$ 650,000 que costó a la organización "Conservación Internacional", como donante, la cantidad de US\$ 100,000 que fueron invertidos en la compra del terreno. En Ecuador por el contrario la deuda fue convertida en bonos a favor de la Fundación Natura, que rinden semestralmente un interés que paga el Banco Central del Ecuador para financiar la conservación del ambiente en áreas protegidas.

Tanto la conversión de deuda por acciones como la conversión de deuda por naturaleza fueron objeto de serias críticas en sus respectivos momentos. En el primer caso porque se percibía una especie de expropiación del patrimonio nacional por parte de los acreedores y de los inversionistas que adquirirían los títulos de deudas. En el segundo porque se percibía la falta de participación de estructuras de la sociedad civil del país deudor en la definición de prioridades de inversión mientras los beneficios del des endeudamiento no alcanzaban a los

afectados por el endeudamiento mismo. Organizaciones ecologistas internacionales "llegaron para proteger los árboles y se dieron cuenta de que bajo ellos vivían seres humanos".

La idea fundamental del instrumento de conversión de deudas para el desarrollo (humano sostenible) es la de lograr que una parte de los beneficios de una condonación de deudas lleguen directamente a los grupos sociales más vulnerables. De hecho se trata no solamente de obtener recursos en moneda nacional por medio de la condonación sino también de lograr la participación, lo más amplia posible de sectores no gubernamentales en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo así como en las negociaciones de condonación.

El término conversión de deuda por desarrollo define aquella transacción financiera por medio de la cual se anula deuda bajo la condición de que el gobierno deudor se comprometa a depositar una parte del monto anulado en un Fondo de Contravalor (FCV), que puede ser administrado por representantes de la sociedad civil e instituciones gubernamentales.

e. Algunos casos concretos de mecanismos de conversión en países acreedores

En reconocimiento de la necesidad de vincular las medidas de des-endeudamiento con las orientaciones sectoriales de su política de desarrollo, la mayoría de los países acreedores de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) han introducido diversos instrumentos de conversión de deudas oficiales bilaterales. Dichos instrumentos han llegado incluso a ser introducidos la minuta de opciones del Club de París. Actualmente se hace uso de la así llamada "opción swap" que permite la conversión de un monto de deudas de hasta 15-20% o de 15 a 20 millones de Dólares de deuda oficial concesional. A continuación mencionaremos las facilidades más conocidas hasta la fecha¹¹.

Bélgica

El instrumento de conversión más conocido en Bélgica se denomina "Belgian Round Table on Commercial Debt Relief". Se trata de una acción conjunta entre la agencia belga de créditos de exportación y la agencia de cooperación económica de dicho país introducida en 1987. Una pequeña parte del monto de la deuda fue vendida a la agencia de cooperación económica para reducir la deuda de los países menos desarrollados (LDCs). El fondo fue manejado conjuntamente por la agencia belga de cooperación y los gobiernos de países deudores. A partir de 1992/3, se hicieron esfuerzos para extender el mecanismo a las deudas con los bancos privados comerciales. En el acuerdo establecido, los bancos no hicieron concesiones a pesar de las presiones de las ONG y ofrecieron participar en operaciones de conversión siempre y cuando la agencia belga de cooperación comprara los títulos de deudas por el 100% de su precio en el mercado secundario.

Francia

¹¹ Ver al respecto Kaiser and Lambert. (1996)

El "Fondo de Libreville" lleva ese nombre pues fue establecido en la cumbre de los países francófonos de África que tuvo lugar en Libreville en 1992. En dicha reunión Francia lanzó la iniciativa de destinar 4 mil millones de Francos Franceses a la conversión de deudas concesionales. Dicho fondo se restringía a cuatro países francófonos: Camerún, Congo, Gabón y Costa de Marfil. Hasta 1993 habían sido desembolsados cerca de mil millones de Francos Franceses. Operaciones adicionales de conversión de deudas destinadas al financiamiento de proyectos sociales fueron realizadas por Francia con Egipto, Polonia, Honduras y Tanzania.

Estados Unidos

Opciones de conversión de deudas concesionales para América Latina y el Caribe fueron introducidas por los EU en 1990 cuando fue lanzada la "Enterprise for the Americas Initiative" (EAI). Según la EAI, los intereses de las deudas reestructuradas en el marco del Club de París podrían ser invertidos en moneda nacional en un fondo de protección ambiental, el cual debe ser administrado conjuntamente por los dos gobiernos. Algunas ONG seleccionadas, podrían ser invitadas a la co-administración hasta un límite prefijado. Hasta finales de 1993, habían sido negociados 1.6 mil millones de dólares de los cuales, 134,1 millones de dólares, fueron desembolsados en moneda nacional.

Canadá

La facilidad de conversión canadiense de deudas arrancó con un monto de 145 millones de Dólares y se orientaba a la conversión de deudas concesionales de los países latinoamericanos para el financiamiento de proyectos de desarrollo sostenible en moneda nacional.

Suiza

Suiza participa, desde 1966, en las acciones internacionales de reprogramación de deuda en el marco del Club de París.

Las primeras medidas reales de des-endeudamiento fueron tomadas en 1988. Por medio de ellas, se dio paso al programa de ayuda para el financiamiento. En 1990, se incorporó por primera vez un instrumento de des-endeudamiento en el dispositivo de la ayuda suiza para el desarrollo, con el cual se pusieron a disposición 100 millones de Francos Suizos para acciones de des-endeudamiento bilaterales. Un año antes, las agencias suizas de ayuda habían lanzado una campaña con la consigna que "el desarrollo necesita des-endeudamiento". Esto dio lugar a la creación de un programa autónomo de des-endeudamiento por un monto de 400 millones de Francos Suizos en favor de los países en desarrollo más pobres en el marco de la celebración de los 700 años de la confederación.

La Oficina Federal para Economía Exterior (BAWI) es la responsable de la aplicación del programa. Para la aplicación de las medidas bilaterales de des-endeudamiento, la parte más importante del programa es coordinada en estrecha relación con la Dirección de Cooperación Económica para el Desarrollo. Las Agencias de Ayuda realizan, en este caso, una función de asesoría. La BAWI es la única responsable para los otros sectores de des-endeudamiento.

Bajo este programa, se prevén cuatro instrumentos de des-endeudamiento:

1. La condonación de créditos bilaterales garantizados de Suiza frente los países pobres altamente endeudados. Desde 1993 hasta la fecha Suiza ha condonado créditos por un monto de 1,1 mil millones de Francos Suizos (cerca de 750 millones de Dólares) a 18 países y ha creado en algunos casos fondos de contravalor para el desarrollo in moneda nacional.
2. El financiamiento de compra comercial de deudas en los mercados secundarios internacionales: Suiza es, con contribuciones de 77 millones de francos suizos (cerca de 60 millones de dólares) la mayor donante bilateral para el Fondo de des-endeudamiento de la IDA. Hasta ahora se beneficiaron 10 países con las contribuciones de Suiza.
3. El financiamiento de atrasos de pagos y obligaciones ante las instituciones financieras internacionales (IFI): Suiza comenzó a re-financiar y condonar deudas multilaterales mucho antes de la iniciativa HIPC. Para ello estaba en primer plano no solamente el aspecto financiero. También la movilización de otros donantes bilaterales constituía una parte importante de actuación suiza. En total Suiza participó con 69 millones de Francos Suizos (54 millones de Dólares) en siete acciones de financiamiento que condujeron al pago de atrasos de pagos ante las instituciones financieras internacionales. Cuatro países recibieron apoyo financiero de Suiza por un monto de 76 millones de Francos Suizos (58 millones de Dólares) para el pago de su servicio de deuda multilateral. En el futuro Suiza continuará implementando su apoyo en la medida de lo posible a través de la iniciativa HIPC. A finales de 1996 comprometió para ello un monto de 40 millones de Francos Suizos (28 millones de Dólares), de los cuales la mitad fue desembolsada en el mismo año.
4. El cuarto y último instrumento del programa suizo de desendeudamiento son las llamadas medidas complementarias, que prevén el desembolso de nuevos recursos en forma de apoyo a la balanza de pagos a aquellos países que no se sobreendeudaron gracias a una política cuidadosa.

f. ¿Qué tipo de deuda puede ser convertida?

Deudas bilaterales

El Club de París ofrece en su minuta de negociaciones la llamada opción de conversión de deudas ("swap-option"). Con dicha opción el país deudor que asiste a las negociaciones puede obtener la condonación de una parte de las deudas concesionales provenientes de la llamada Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) con la condición de que invierta una parte de los montos en moneda nacional para el financiamiento de proyectos de desarrollo, de protección ambiental, desarrollo social, y similares. El monto máximo posible de convertir en base a las actuales condiciones fijadas en la reunión de Nápoles, es de aproximadamente 20 millones de Dólares. La opción de canje de deuda puede ser considerada como un paso importante en la dirección correcta en el marco de los acuerdos del Club de París.

Deudas privadas

Las deudas con los bancos privados internacionales fueron de hecho las primeras que se utilizaron para la conversión. En Chile se implementaron por primera vez los llamados "debt-equity-swaps" que no son otra cosa más que el canje de títulos de deuda por inversiones de capital en empresas privatizadas en el país deudores. De hecho constituyen uno de los instrumentos utilizados para superar la crisis de la deuda externa en los países de ingresos medios.

La conversión de deudas privadas se rige por las fluctuaciones de los precios de los títulos de deudas en el llamado mercado secundario. El precio de los títulos de deuda de un país depende de su credibilidad internacional en relación a su capacidad y voluntad real de pago.

Deudas multilaterales

Las deudas multilaterales no pueden ser objeto de conversión. Los acreedores multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo tienen "status preferencial". Las deudas con dichas instituciones no pueden ser objeto de condonación. La comunidad de acreedores establece dicho status para evitar que los bancos multilaterales reduzcan su credibilidad financiera en los mercados de capital, como consecuencia de reducciones en la cartera proveniente de medidas de condonación o reprogramación de deudas. Algunos acreedores bilaterales asumen en muchos casos en los que el país deudor no puede servir dichas deudas el refinanciamiento de las mismas.

Resumiendo, en una operatoria de conversión de deuda con aplicación al desarrollo sólo están en juego las deudas bilaterales provenientes de la llamada Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

g. Sectores prioritarios de financiamiento

En general, se busca que, con el incremento presupuestario logrado a través del mecanismo de conversión de deudas, aumente el financiamiento para el desarrollo humano sostenible. Por ello existe el consenso de que dichos recursos deben invertirse en alguno de los siguientes sectores prioritarios:

- Seguridad alimentaria y acceso a la tierra
- Promoción de la mujer
- Educación (formal y no formal)
- Protección ambiental
- Combate a la pobreza

Los sectores prioritarios son definidos en concordancia con el ambiente social y las condiciones concretas de cada país. Ellos marcan en primer lugar el marco general de la orientación del financiamiento. Dentro de cada uno existen los llamados sub-sectores prioritarios que deberán ser definidos estrictamente.

h. Algunos principios básicos

Algunos procedimientos han obtenido relativo éxito, como en el caso de Suiza. A pesar de que en los últimos años son muchos quienes ven con simpatía estos

mecanismos, se ha de considerar que la conversión de deuda con aplicación a desarrollo implica una serie de aspectos técnicos y políticos que es necesario tener en cuenta para poder diagnosticar las posibilidades y limitaciones del mismo.

Los siguientes principios básicos deberán ser considerados a la hora de buscar la implementación de operaciones de conversión de deudas por desarrollo¹²:

- Las restricciones monetarias y presupuestarias del gobierno deudor. Dichas restricciones deberán ser conocidas para poder determinar la tasa óptima de conversión sin que el gobierno central se vea en dificultades en la aplicación de sus políticas de estabilización macroeconómica. Cualquier financiamiento por parte del Banco Central que implique la creación de nueva moneda con efectos inflacionarios. También las asignaciones presupuestarias del ministerio de finanzas que sean realizadas a costa de otros sectores sociales deberán ser evitadas.
- La administración de los fondos, deberá ser realizada por una instancia independiente, que garantice la transparencia del destino de los recursos, con participación, por lo general, de representantes de las partes involucradas y de Organizaciones de la Sociedad Civil que tengan un rol activo en los sectores prioritarios especificados en el acuerdo. Se trata por lo general de redes o federaciones de ONG.
- Las reglas de funcionamiento de las instituciones de administración deberán ser definidas para lograr una mayor transparencia. Las mismas son necesarias para un correcto destino de los recursos. Se busca establecer la política de inversiones y de financiamiento, criterios de elegibilidad y criterios de selección de proyectos.
- Concentración en sectores prioritarios de las líneas de financiamiento para poder lograr un impacto sustancial de los fondos de conversión. Al mismo tiempo se recomienda definir ampliamente los objetivos por sector para permitir a la mayor cantidad de actores interesados presentar sus proyectos.

i. ¿Quién puede participar?

En los mecanismos de conversión de deuda por desarrollo es bueno establecer desde el inicio formas de cooperación, paritarias y participativas, modos de control de gestión efectivos, y evitar la consolidación de estructuras paternalistas. Es por eso que se considera como un aspecto importante la participación de las OSC en la preparación y puesta en práctica de los programas de financiamiento de proyectos por medio de mecanismos de conversión de deuda.

A la hora de definir las estructuras de los Fondos de Contravalor (FCV) pueden concurrir actores diferentes, dependiendo de la situación concreta en la que se implementen los fondos. Se podrán identificar en primera instancia cuatro posibles actores:

¹² Ver The Swiss Debt Reduction Facility (1999): from Debt to development, Bern

- Organizaciones populares o comunitarias
- OSC locales o con cobertura nacional tanto de los países acreedores como deudores
- Gobiernos locales
- Gobiernos nacionales

El grado de integración de las organizaciones populares y de las OSC depende de una serie de factores tanto de orden económico, político y social. No en todos los países existe por ejemplo el mismo número de OSC. El grado de cobertura de dichas organizaciones se diferencia también de país a país, las relaciones con sus respectivos gobiernos se ven influidas también por una serie de factores de orden político y social. La capacidad de convocatoria de las OSC varía también según las circunstancias concretas.

El grado de poder que tengan las instituciones de la sociedad civil depende también de las condiciones políticas. Es muy difícil pensar en la creación de Fondos de Contravalor si para ello es necesario negociar con las autoridades financieras de un país que es gobernado en condiciones dictatoriales en las cuales no se respetan los derechos humanos. Muy similar a lo anterior puede ser considerado el aspecto de la corrupción y el clientelismo político. En muchas ocasiones algunos gobiernos crean simplemente estructuras paralelas para poder desviar los fondos obtenidos y captarlos así para sus propios intereses.

Desde nuestro punto de vista, que no sólo es importante la participación en el Fondo de Contravalor (FCV) de las OSC del país deudor, sino que puede ser muy positiva la participación de OSC del país acreedor, permitiendo un mayor nivel de gestión y de control.

Aparte de las condiciones políticas juegan también las condiciones económicas un papel relevante a la hora de establecer fondos de contravalor. Tiene que haber, por ejemplo, un marco legal que permita la conversión de deuda, Fondo de Contravalor (FCV) de contravalor. Por otra parte habrá que tomar en cuenta factores macroeconómicos importantes como, por ejemplo, el nivel de inflación, el orden de las reservas internacionales, el mercado secundario de títulos de deuda, la estructura del endeudamiento externo, la política financiera nacional, la disponibilidad de créditos etc. Existen mejores condiciones para implementar estructuras de Fondo de Contravalor (FCV) en aquellos países con una tasa baja de inflación que en los que la inflación alcanza cifras demasiado elevadas.

Según la experiencia suiza, las OSC pueden intervenir en cinco niveles diferentes:

- a. En la elaboración del modelo: para este paso pueden darse situaciones muy diferentes que dependen del grado de cooperación existente entre las agencias y las contrapartes. Las OSC o redes de OSC pueden elaborar ellas mismas su modelo. En otros casos, podrán simplemente participar en la elaboración de una propuesta específica o simplemente ser consultado por parte de las agencias de cooperación internacional que intervenga en el negocio de conversión.
- b. En la gestión del Fondo de Contravalor (FCV): una vez constituido el Fondo de Contravalor (FCV), las redes de OSC o en su defecto, OSC individuales, estarán representados en los órganos de decisión o

ejecutivos del fondo (Comité de Gestión, Consejo de Administración o Secretaría Técnica).

- c. En la utilización de los fondos: las OSC y organizaciones populares locales podrán presentar solicitudes de financiamiento ante los órganos del Fondo de Contravalor (FCV), según los criterios definidos por el fondo con respecto a los sectores y volúmenes de proyectos. Las OSC y OP locales son los principales ejecutores de los programas y proyectos financiados por el Fondo de Contravalor (FCV) en la mayoría de los casos conocidos.
- d. En el seguimiento y evaluación: representantes de las OSC o consultores locales especializados pueden recibir el mandato para asegurar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de proyectos específicos financiados por el Fondo de Contravalor (FCV).
- e. En el trabajo "lobby" político: algunas OSC experimentadas en el trabajo de "lobby" político podrán en la fase precedente a las negociaciones sobre el des-endeudamiento y creación del Fondo de Contravalor (FCV) ejercer presión sobre sus gobiernos para asegurar que los fondos sean aprovechados en primer lugar por las organizaciones privadas. De esta forma reforzarán en la negociación con sus propias autoridades, la posición promovida por las OSC internacionales.

Las consultas entre las OSC, tanto las de "lobby" como de aquellas que se orientan al financiamiento de proyectos con sus contrapartes, juega un papel muy importante en el proceso de constitución de fondos de contravalor. Se busca que las contrapartes participen desde el momento de formulación de políticas y no recién a la hora de implementar los proyectos aprobados de antemano.

3. Proyecto Español-Argentino de inversión en educación por medio de conversión de deuda bilateral

En los últimos años múltiples conferencias internacionales han abordado el problema de la educación como elemento clave para la superación de los problemas de desarrollo sufridos en buena parte del mundo.

Así, en la Conferencia Mundial sobre "Educación para todos", se plantean ya en 1990 una serie de objetivos para ser alcanzados en el año 2000 que, como tantas veces, hoy podemos constatar incumplidos: educación básica para todos, reducción al 50% de las tasas de analfabetismo y eliminación de la discriminación sexual en la educación en todo el mundo.

No obstante, en la que se conoce como la Conferencia de Jomtien (Tailandia), se logran otros avances como la fijación del concepto educación básica conforme a criterios de calidad, y sobre todo la generación de la noción de urgencia del avance. Tras esta Conferencia se reconoce unánimemente el papel de la educación como pilar de la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo.

En 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague se revisan los criterios de Jomtien ante la manifiesta imposibilidad de alcanzarlos, dado el lento progreso que se está logrando: si en 1990 se fijó el 2000 como plazo para lograr la educación primaria universal, cinco años después se admite que son necesarios al menos 15 años más. Este objetivo se reitera en la VI Conferencia sobre la Mujer, en Pekín, añadiendo la igualdad en el acceso en el año 2000, y en la reunión de la OCDE titulada "Shaping de 21st century" ("Dando forma al siglo XXI").

En el año 2000, los participantes en el Foro Mundial sobre la Educación reafirman en Dakar (Senegal) los compromisos de Jomtien y la Convención de los Derechos del Niño y fijan nuevos plazos para objetivos relativos a la educación y a la infancia, de entre los que destacamos la búsqueda de la calidad de la educación.

Se plantea asimismo como una de las opciones que deben considerarse la intensificación o ampliación del alivio o la cancelación de la deuda para luchar contra los problemas de pobreza y educación. Se pretende que el "Marco de Acción de Dakar" esté en las agendas de todas las organizaciones regionales e internacionales, y que inspire las legislaciones nacionales y las decisiones tomadas en el ámbito local.

La educación es uno de los pilares del desarrollo, por cuanto es la base de la dignidad de la persona, permitiendo la generación de un capital humano que ayuda al fortalecimiento de la sociedad (médicos, gobernantes, profesores, funcionarios cualificados, etc.) en la que se sustenta el desarrollo económico.

Las mejoras en el Sistema Educativo promueven asimismo la igualdad de la mujer y el varón en la dinámica social, y por otro lado, son instrumentos adecuados para lograr una convivencia multicultural que contribuya a la integración de las etnias originarias y de las diversas corrientes migratorias.

Como expresa el informe realizado por Economistas Sin Fronteras se constata¹³:

¹³ Para profundizar en este punto recomendamos el documento elaborado por Economistas Sin Fronteras "Deuda Externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de

- *Que la inversión en educación es prioritaria para conseguir el desarrollo armónico, económico y social, de los pueblos.*
- *Que pocas inversiones pueden proporcionar, como es el caso de la educación, simultáneamente avances en eficiencia y en equidad, en crecimiento económico y en cohesión social.*
- *Que los beneficios de la inversión en educación son especialmente claros en el medio y largo plazo, pero que no cabe olvidar sus ventajas inmediatas ya en el corto plazo*
- *Que la educación en Iberoamérica presenta unos datos aparentemente aceptables que esconden una situación muy deficitaria en términos cualitativos y grandes diferencias entre colectivos y regiones.*
- *Que la casi totalidad de los países iberoamericanos encuentran grandes dificultades para afrontar las necesarias inversiones en educación porque buena parte de los escasos recursos presupuestarios han de dedicarse al servicio de la deuda Externa.*
- *Que existen muchas experiencias y proyectos que demuestran que la reducción de la carga de la Deuda puede transformarse en desarrollo.*
- *Que las experiencias disponibles permiten extraer consecuencias útiles para diseñar operaciones que hagan eficaz el cambio de Deuda por Educación, que es tanto como invertir en paz y progreso.*

Presentemos ahora algunos elementos en relación a la educación Argentina, la situación de la deuda externa y las posibilidades que se podrían realizar en un proceso de este tipo.

a. Situación de la educación argentina

En la actualidad hay en Argentina un total de 10.700.000 alumnos (2002), 41.000 establecimientos educativos y 560.000 cargos docentes.¹⁴ El marco legal de la educación en nuestro país está dado por la Ley Federal de Educación (1993) la cual introdujo cambios en el sistema educativo, operando una descentralización importante de la gestión hacia las 24 provincias del país. La cobertura del sistema en la última década ha aumentado significativamente, alcanzando niveles cercanos al 100 % en los menores de 12 años. En los jóvenes (12 a 17 años) los niveles de acceso han crecido también pero existiendo importantes niveles de exclusión educativa a medida que aumenta la edad.

conversión de deuda por educación" (Madrid, febrero del 2004). Este material se puede encontrar en www.oei.es/deuda

¹⁴ Ver <http://www.me.gov.ar/diniece/>. La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) es el área del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Argentina, encargada de producir información para monitorear y evaluar la situación educativa en el país.

PORCENTAJE DE JÓVENES QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA ¹⁵

EDAD	PORCENTAJE
12	2%
13	4%
14	8%
15	14%
16	21%
17	28%
18	42%

Según datos de los principales aglomerados urbanos del país, elaborados a partir de la Encuesta Permanente de Hogares¹⁶, la brecha de acceso al sistema educativo ha disminuido en los últimos años, pero sigue siendo preocupante en los jóvenes.

PORCENTAJE DE ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPOS DE EDAD SEGÚN POBREZA (CORRESPONDIENTE A ZONAS URBANAS MÁS IMPORTANTES) ¹⁷

Edad	1995		1998		2001	
	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre
6 a 11 años	98,3	99,5	99,1	99,7	98,7	99,6
12 a 14 años	98,3	96,4	95,4	98,1	97,0	99,1
15 a 17 años	57,7	77,6	69,5	85,1	83,1	93,0

BRECHA DE ACCESO AL SISTEMA EDUCATIVO PARA JÓVENES DE 15 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA

Edad	BRECHA DE ACCESO POBRES / NO POBRES ¹⁸		
	1995	1998	2001
15 a 17 años	0.74	0.82	0.89

¹⁵ Información correspondiente al total del país, Censo 2001, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Ver www.indec.gov.ar

¹⁶ La Encuesta Permanente de Hogares es un programa del INDEC, que realiza relevamientos muestrales (trimestrales y semestrales) en más de 60.000 hogares, en 31 aglomerados urbanos. En estas áreas relevadas se concentra dos terceras partes de la población total de país.

¹⁷ Elaboración propia en base a datos de "Brechas educativas y sociales: un problema viejo y vigente". M. Judengloben, M. Arrieta y J. Falcone. Diniece, Ministerio de Educación, 2003.

¹⁸ La tasa significa cuántos jóvenes pobres asisten a la escuela por cada joven no pobre que asiste. Ténganse en cuenta que existen otras formas de analizar la brecha de acceso al sistema educativo entre diferentes sectores sociales, como por ejemplo comparar este indicador para el 1º y 5º quintil de ingresos. Esta técnica permite ver la brechas más extremas de acceso.

Más allá de la "brecha en el acceso", existe una "brecha en la calidad" de educación a la que acceden jóvenes de diferentes sectores sociales (segmentación del sistema educativo).

El financiamiento educativo

En 2004 el Producto Bruto Interno (PBI) argentino fue estimado en 416.983 millones de pesos. El presupuesto nacional para el mismo año fue de 59.712 millones de pesos, lo cual representa un 14,3 % del PBI. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología dispuso, también en ese año, de 3697,7 millones de pesos (6,2 % del presupuesto nacional)¹⁹. Esta cifra se completa con los presupuestos provinciales de educación ya que, desde la Ley Federal de Educación (1993), la descentralización de los presupuestos provinciales transfirió parte fundamental de la responsabilidad en el financiamiento educativo a los gobiernos provinciales. En la actualidad el financiamiento de la educación básica depende casi exclusivamente de las provincias, lo cual es un serio problema ya que, entre las muchas razones que impiden que se logre la educación básica para todos los niños y jóvenes, está en el centro la falta de financiamiento educativo.²⁰

Analizando rubros clave del presupuesto educativo²¹ vinculados a "inclusión educativa" podemos tener una idea del gasto destinado a este fin:

Programa:

- Acciones compensatorias en educación \$ 261.267.554,00 (8,5 %)²²
- Infraestructura y equipamiento \$ 50.611.309,00 (1,6 %)
- Fortalecimiento de la educación básica, Polimodal y superior \$ 39.803.227,00 (1,3 %)

b. Situación de la deuda en Argentina

El tema de la Deuda Externa se presenta como algo complejo y controvertido debido a sus causas, a las consecuencias que provoca actualmente en la población Argentina y las posibilidades de desarrollo y sostenibilidad para el futuro de la nación. Aún si se logrará el hipotético caso de una cancelación total de la Deuda Externa no se estaría dando solución a la crisis actual económica y a la problemática de futuros endeudamientos.

Como expresan los economistas Alfredo y Eric Calcagno, "la deuda externa significó primero una enorme transferencia de ingresos. En 1949, era 0; en 1976 había subido a 7.875 millones de dólares. Al cabo de la dictadura militar, en 1983, se situaba en 45.087 millones: fue la época de la evasión masiva de capitales, las importaciones no registradas y los fuertes pagos de intereses. Durante la

19 Fuente: "Presupuesto resumen 2004"; Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto. Ver <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum04.pdf>

20 CIPPEC Documento N°1- "El desafío de un presupuesto educativo para todos". Ver <http://www.cippec.org/espanol/educacion/publicaciones.html>. La constatación de que los presupuestos educativos no alcanzan para dar educación para todos (ni siquiera cumpliendo con la obligatoriedad), es una de las principales conclusiones del estudio realizado por CIPPEC.

21 En este análisis utilizamos el presupuesto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología correspondiente al año 2003, elaborados por CIPPEC en

22 Porcentaje respecto del presupuesto educativo total.

presidencia de Raúl Alfonsín sólo hubo préstamos para pagar parte de los intereses. Así se llegó a los 62.233 millones de dólares en 1990. Desde entonces funcionó a pleno la economía del endeudamiento: la deuda externa llegó a 134.340 millones de dólares a fines de 2002. De ellos, 89.233 millones son del sector público no financiero y el Banco Central; 32.148 pertenecen al sector privado no financiero; y 12.959 al sector financiero sin Banco Central. Es el reino de la usura. Si desde 1976 la diferencia entre tasas razonables de interés y las tasas usurarias pagadas se hubiera aplicado a amortizar el capital, toda la deuda se hubiese saldado en 1988. Otra muestra del carácter irracional en lo económico y colonial en lo político es que en 1992 la deuda externa era de 62.766 millones de dólares y desde entonces hasta 2002 se devengaron intereses por 90.404 millones de dólares. Con el "megacanje" de junio de 2001, los pagos de los títulos públicos se inflaron en 55.200 millones de dólares, a cambio de una postergación de tres años en los plazos promedio. Por un capital en títulos de la deuda de 85.917 millones de dólares, al cabo de 30 años Argentina deberá pagar 214.000 millones por capital e intereses"²³.

En este sentido compartimos la opinión de que gran parte de esta deuda se ha contraído no en una relación razonable entre deudor y acreedor sino que la nación ha sido víctima de un saqueo en regla cometido por el *establishment* internacional y local que a través de políticas económicas lesivas que han afectado la soberanía, los intereses y, en definitiva, la sociedad argentina en su conjunto.²⁴

Claro está que las políticas implementadas hasta el momento no han servido para lograr terminar con el endeudamiento sino que por el contrario sólo encuentran su aumento descontrolado con las tremendas consecuencias de empobrecimiento y marginalidad para el país.

En efecto, hemos asistido durante la pasada década de los '90 a sucesivas recetas de ajuste, reflejadas en la composición del presupuesto nacional diseñado según las directivas del Fondo Monetario Internacional que han llevado a nuestro país a un deterioro del tejido social y desguace del aparato productivo y de servicios²⁵.

A comienzos del 2005 el gobierno se encuentra en un proceso de renegociación con los acreedores externos.

Desde la sociedad civil argentina se sostienen iniciativas dentro de un abanico diverso que podemos sintetizar en tres posturas principales:

23 Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno Eric. "Prueba de fuego para el gobierno". "El Diplo". Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur. Nº 48-Junio 2003. pag 4-5.

24 Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Eric. "Disolver la deuda externa". Dossier principal: Grandes desafíos para Argentina. Nº 50-Agosto 2003.

25 "En una crisis económica, la reducción del gasto solo empeora las cosas: la recaudación impositiva, el empleo y la confianza en la economía también caen. Sin embargo, el FMI pidió recortes y la Argentina obedeció, achicando el gasto a nivel federal el 10% entre 1999 y 2001. No sorprende que el recorte haya agravado la caída. Pero si la Argentina hubiera aplicado la receta del FMI, el colapso económico se habría producido mucho antes". "Un análisis del presupuesto argentino demuestra que el panorama del derroche del que se habló en el exterior es muy injusto. Los números oficiales revelan un déficit inferior al 3% del PBI. Cabe recordar que, en 1992, cuando Estados Unidos experimentaba una recesión de menor envergadura que la Argentina, su déficit federal representaba el 4,9% del PBI. Pero incluso ese 3% es engañoso, por la decisión de la Argentina de privatizar su sistema de seguridad social en los 90. Con ese cambio, el dinero que habría entrado 'dentro del presupuesto' quedó 'afuera'. Si la Argentina no hubiera privatizado, su presupuesto del 2001 habría arrojado un superávit... La experiencia Argentina se lee así: esto es lo que le pasa a los mejores alumnos del FMI. El desastre no se produce por no escuchar al FMI, sino precisamente por escucharlo". Y finaliza "Culpar a la víctima no va a solucionar las cosas". Joseph, Stiglitz; La Crisis Argentina es responsabilidad del FMI, Clarín, 17 de mayo de 2002.

- la de cancelación total de la deuda, que sostiene que no sólo no se debe sino que se es acreedor de una deuda histórica, social y ecológica
- la que declama que se debe honrar la deuda promovida por los sectores que se han beneficiado directamente de las políticas de ajuste de los organismo multilaterales de crédito
- y la que promueve que el tratamiento integral de la deuda externa Argentina retome sus causas constitucionales abordándose en su examen y debate en el Congreso de la Nación.

Entretanto el FMI ha exigido a nuestro país se destinen 3,5 % del PBI para el pago de la deuda lo cual correspondería para el año 2004 a 14.594,405 millones. Es decir que se trata de un 24,4 % del presupuesto nacional. En el presupuesto nacional se han destinado para el 2004 en concepto de pago de la deuda pública 6893,9 millones.

Respecto a la deuda bilateral Española hasta el momento no contamos más que con datos estimativos que sitúan el monto de la deuda bilateral en 1.800 millones de dólares.

En concreto los últimos datos aportados por la ONG española "Acción contra el hambre" muestran que el 43 % de los argentinos vive por debajo del umbral de la pobreza y aproximadamente un 17 % es indigente. *"Acción contra el Hambre asegura que el 74% de niños de 0 a 14 años es pobre y casi la mitad reside en asentamientos sin infraestructuras adecuadas. Según las encuestas nutricionales de la ONG, entre un 40 y un 60% de estos niños padece de anemia (deficiencia de hierro). "Esta enfermedad hipoteca el futuro de los niños. Es muy difícil de detectar pero incide en su crecimiento y formación", explica Acosta"*²⁶.

Si bien estos datos no son los únicos indicadores de la situación del país bastan para visualizar muy claramente la hipoteca social en la que nos encontramos evidenciada en el sector más vulnerable como es la infancia.

Es de esperar entonces que las líneas de acción a futuro en este campo sean cualitativamente distintas ya que los instrumentos utilizados hasta el momento para la resolución del endeudamiento externo no han dado los resultados esperados.

Como dejamos dicho desde la introducción entendemos que un proceso de conversión de deuda está lejos de solucionar por si mismo el problema del endeudamiento pero puede llegar a ser una herramienta valiosa en el camino del desarrollo educativo y un aporte dentro del conjunto de estrategias múltiples que el mismo requiere.

26 Diario El mundo. Marta San Román. "Casi la mitad de los argentinos vive por debajo del umbral de la pobreza. El 74 % de los niños es pobre".
<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/02/11/solidaridad/1108125553.html>

c. Posibilidad de conversión de deuda externa con aplicación en Educación

Como señalamos más arriba, en agosto del 2003 un grupo de organizaciones de la sociedad civil dirige a los Ministros de Educación de las Américas la propuesta de que *"el Fondo Monetario Internacional condone una parte de la deuda externa, y la destine a la inversión en la ampliación del acceso y el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe"*.

A partir de allí el ministro de educación de Argentina, Daniel Filmus lleva un papel destacado en el impulso de la propuesta presentando el tema en diversos ámbitos, teniendo particular relevancia el anuncio efectuado en la 32 Conferencia de la UNESCO celebrada en París a finales del 2003.

Meses después la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) encarga un trabajo de estudio a Economistas sin Fronteras que se presenta en España y Argentina, conocido como *"Deuda Externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación"*²⁷.

En la "Cumbre contra el hambre y la pobreza" que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York el 20 de septiembre de 2004 el presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero da un respaldo explícito a esta iniciativa diciendo: *"En este contexto 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"*.

Posteriormente a mediados de noviembre del 2004 los ministros de educación de Argentina y Brasil firman la declaración de Brasilia". Este documento, define a la educación como un derecho social y un instrumento estratégico para el desarrollo, y denuncia la pérdida de inversión en políticas sociales efectivas, que se produce por el pago de los intereses de la deuda externa. Además, hace especial énfasis sobre el riesgo de pérdida de soberanía de los países en desarrollo que acepten mercantilizar la educación (donde muchas decisiones pasan al ámbito de empresas privadas y organismos extranjeros, además de quedar fuera del alcance de los humildes).

Los sindicatos firmantes, CTERA por Argentina y CNTE de Brasil, se comprometen a trabajar en la sensibilización de la sociedad sobre la educación como un derecho y no como una mercancía y a promover el debate institucional sobre la necesidad de transferir parte de la deuda externa con organismos internacionales a inversión real en educación y planes sociales.

Pocos días después, los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintiún países iberoamericanos, reunidos en la XIV Cumbre Iberoamericana, en San José, Costa Rica, los días 19 y 20 de noviembre del año 2004, afirman en su Declaración final: *"...Reiteramos la necesidad de asignar recursos adecuados a la educación para la inclusión productiva y social de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, tales como, indígenas, migrantes y discapacitados y, al mismo tiempo, contribuir a la erradicación del trabajo infantil... Nos comprometemos a promover en los distintos foros multilaterales, el examen y la adopción de mecanismos financieros*

27 <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>

innovadores; inclusive, la conversión de un porcentaje de los servicios de a 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. 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. 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...”

El punto más alto de todo este proceso se alcanza con el anuncio del ofrecimiento hecho por el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, al presidente Néstor Kirchner, de un proceso de conversión de deuda por educación por el monto de 60 millones de euros²⁸. Allí también se informa que se espera que el acuerdo esté listo para ser lanzado en la próxima Cumbre Iberoamericana que se realizará en Salamanca en octubre 2005. Desconocemos hasta el momento que tipo de operatoria financiera se propone para esta iniciativa.

Sin embargo el ministro Filmus ha reiterado en distintos ámbitos que se trataría de la creación de un Fondo de Contravalor (FCV) destinado a garantizar que todos los niños puedan terminar los diez años de escolaridad obligatoria y también se buscará co-financiar proyectos científicos-tecnológicos. Según el ministro: *“Actualmente, hay 350.000 becas que el Gobierno nacional (hay otras) otorga a chicos del tercer ciclo de educación general básica y del polimodal. Con el acuerdo, esperan aumentarlas en 200.000 más. Las mismas serán focalizadas en los sectores más carenciados”*.

d. La fundación SES ante la posibilidad de incrementar la inversión educativa a partir de la implementación de la Conversión de Deuda

En el 2003, preparando la reunión de ministros de educación de América Latina, se reunieron en Cartagena (Colombia) convocadas por la OEA, un conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil que actúan en el campo educativo en nuestro continente. La Fundación SES fue convocada a participar a través de la invitación que cursara el Ministerio de Educación de Argentina. En esa oportunidad su participación se realizó aportando ideas y propuestas en el marco de un foro virtual previo a dicho evento.

A partir de allí la Fundación SES ha desarrollado un proceso de crecimiento progresivo en la exploración de la posibilidad de impulsar activamente la realización de una conversión de deuda aplicada a proyectos de reinclusión educativa en nuestro país.

La tarea ha consistido en la búsqueda y recolección de información acerca de los diferentes mecanismos de conversión de deuda que se vienen realizando en distintos lugares del mundo desde comienzo de los '90. Esto nos ha llevado a

²⁸ Diario Clarín, “España canjeará US\$ 78 millones de la deuda argentina por educación”. Buenos Aires, 27 de enero de 2005.

múltiples contactos no sólo en Latinoamérica sino también en Europa y Asia, con énfasis en los programas desarrollados en Indonesia.

Hemos podido coincidir en la reunión convocada por el ministro Filmus en Julio del 2004 donde presenta a las OSC españolas la posibilidad de llevar adelante un proceso de inversión en educación por medio de un mecanismo de conversión de deuda.

La posibilidad de participar en noviembre del 2004 del encuentro "*Diálogo para la incidencia en la reducción de la deuda externa y la lucha contra la pobreza*" organizado por "Estrategia Andino Centroamericana Amazónica" (ACAA), Giustizia e Solidarietà, Fosciv y Cáritas Italiana, nos vincula a OSC tanto del "Norte" como del "Sur" que trabajan desde hace años en la problemática del endeudamiento externo y las diversas posibilidades de resolución.

Como consecuencia de este encuentro se produce la visita a las sedes de Erlassjahr.de en Dusseldorf y de SüdWind en Siegburg, Alemania, que nos aportan nuevos materiales a los ya recabados sobre mecanismos de conversión de deuda.

Como fruto de todo este proceso de búsquedas, recolección de información, vinculación con OSC de distintos continentes, ofrecemos a continuación una serie de puntos que lejos de estar acabado pretenden abrir el diálogo dentro del contexto del convenio que quiere realizarse entre España y Argentina.

Desde la fundación SES entendemos que en este proceso se ha de tener particular atención sobre los siguientes aspectos:

Respecto a la Deuda Externa:

- Participar en este proceso no implica renunciar a la propuesta de una auditoria ciudadana de la Deuda Externa Argentina.
- Como plantea el informe de Economistas Sin Fronteras "*cualquier solución al problema de la Deuda debe inscribirse en una reflexión amplia sobre la estructura económica internacional. De nada sirve corregir la fiebre si la infección sigue viva. Los problemas volverán a surgir antes o después*". Por tanto esta iniciativa deber estar contextualizada claramente dentro de una estrategia de tratamiento general de la Deuda Externa Argentina.
- Desde los Organismos Financieros Internacionales se intenta vincular los programas de des-endeudamiento en el marco de "lucha contra la pobreza". Es necesario clarificar si con estas políticas realmente se aspira a un "des-endeudamiento" de los países, o más bien, a un "endeudamiento sostenible". Hasta el momento los programas de "des-endeudamiento" vienen unidos a medidas de ajuste estructural con nefastas consecuencias para los países deudores.
- Desde los Organismos Financieros Internacionales se argumenta que las iniciativas de políticas de "des-endeudamiento" se llevan adelante sólo con países altamente empobrecidos (HIPC, en su sigla inglesa) y no con países de renta media. Con este planteo no se

logra ver que en términos netos existe una gran mayoría de población empobrecida en países de renta media. Otro elemento a tener en cuenta es que los HIPC representan un muy pequeño porcentaje de la deuda total, por lo cual una verdadera decisión política en el tema debe incluir a los países de renta media, que a su vez tienen una arquitectura institucional más desarrollada para vehicular los ingresos hacia los sectores más vulnerables de la población.

Respecto a la iniciativa de conversión de deuda

- Ha quedado de manifiesto en las últimas Cumbres Iberoamericanas y la declaración de ministros de educación de Latinoamérica el interés por desarrollar este tipo de operatoria en sus países. Estos acontecimientos han puesto en evidencia la voluntad política de dar a la iniciativa también un carácter regional, lo que abre perspectivas alentadoras para un replanteo de fondo sobre la problemática "deuda-desarrollo" frente a los países y organismos internacionales acreedores.
- Para esta operatoria es necesaria la decisión del club de Paris. En este sentido desconocemos que tipo de exigencias pueden ser impuestas a la Argentina desde este organismo representante de los acreedores internacionales.
- Es necesario poder determinar el origen concreto de la Deuda que se incluirá dentro de la operatoria de conversión de deuda entre Argentina y España. La operatoria ha desarrollarse sobre deuda bilateral que no se corresponda con la conocida "deuda odiosa"²⁹.
- La conversión puede operar muy positivamente dentro de la inversión educativa del país, y en otro orden de cosas, dentro de una estrategia de conjunto y más abarcadora del problema de la deuda argentina con el grupo de países acreedores.
- La iniciativa será positiva si genera des-endeudamiento real y no solo apariencia contable; y si la ejecución de los programas reconstruye y crea cuotas de soberanía social, política y económica. Es tarea del gobierno argentino y las OSC asegurar este aspecto.
- Sabemos que no se trata de mejorar el sistema educativo en su conjunto sino de ser una ayuda para programas que afectan a las poblaciones más vulnerables. Por eso se insiste en que han de ser partidas genuinas que complementen el presupuesto nacional de educación y que de ninguna manera lo sustituyan.

²⁹ Se considera "Deuda Odiosa" aquella contraída por gobiernos dictatoriales que es asumida sin la voluntad del pueblo y /o que se la usa en función de reprimir a la población.

- Una cosa es que se vincule des-endeudamiento con políticas de cooperación internacional y otra es que se las fusione. En este sentido ha de estudiarse por un lado en que medida esta operatoria incidirá en el reemplazo de las "Ayudas de cooperación" que venían realizándose entre España y Argentina, y por otro, de que manera se vinculará con los créditos FAD y la inversión de empresas privadas españolas.
- Considerando que –bajo distintas modalidades- este mecanismo lleva en uso más de 10 años en distintos países del mundo, es preocupante la ausencia o escasez de datos sobre el impacto causado por estos programas en términos de alivio de pobreza y des-endeudamiento efectivo.

Respecto a las OSC

- Es necesaria la participación de las OSC 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.
- Las OSC involucradas en el proceso deberán capacitarse y desarrollar habilidades especiales que les permitan contribuir positivamente en la participación de este proceso.
- De ellas se espera que aporten transparencia en la gestión y su experticia en su relación con los sectores más vulnerables de la población.
- Para las OSC implicadas la lógica debe ser generar más ciudadanía, más soberanía educativa, más desarrollo de los derechos humanos, más gobernabilidad interna y mayor peso en el plano internacional, etc. 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.
- Aquellas OSC que sean invitadas a participar del Comité de Administración deberían abstenerse de presentar proyectos al Fondo de Contravalor (FCV), quedando esto estipulado en el convenio.

Respecto a la aplicación del Fondo de Contravalor (FCV)

- Que el destino de los fondos adquiridos a través de esta operación sean destinados a los sectores más vulnerables de la población.

- Dentro del campo educativo estos fondos pueden ser invertidos en apoyar programas que favorezcan la reinclusión educativa de niños, adolescentes y jóvenes, promuevan la calidad del aprendizaje y de la mejora de las ofertas educativas, la capacitación de docentes y directivos que trabajen directamente con la población juvenil más empobrecida y excluida, la mejora de las condiciones materiales de estos niños y jóvenes.
- Que los largos y complejos procesos administrativos no entorpezcan la aplicación real de los fondos para los proyectos.
- En aspectos más concretos ha de estudiarse cuidadosamente el convenio que se establezca para, por ejemplo, asegurarse que este mecanismo de conversión conlleve efectivamente la cesión de los derechos de cobro (condonación) del servicio de la deuda al Fondo de Contravalor (FCV), como ha ocurrido en otros casos (p.ej. fondo Perú-España); para que se estudie la posibilidad de que los costos de administración sean asumidos por el gobierno acreedor (p.ej. acuerdo Perú-Italia) y no por el Fondo de Contravalor (FCV) restando partida a la inversión en educación; para que no haya un costo desproporcionado para las instancias de consultoría externa y equipos técnicos de asesoramiento al Fondo de Contravalor (FCV) que reste recursos del propio Fondo de Contravalor (FCV).

4. Glosario

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD): Son flujos oficiales de financiamiento provenientes de las agencias de desarrollo de los países ricos y destinados a los países en desarrollo o las instituciones multilaterales. Dichas transacciones tienen las siguientes características: a) son destinados al desarrollo económico y b) tienen una concesionalidad de por lo menos un 25%

AOD libre de deuda: se trata de la Ayuda Oficial al Desarrollo sin intereses comerciales. Para calcularla se excluyen de la AOD los desembolsos de créditos FAD, las operaciones de reorganización de la deuda externa y las contribuciones a organismos financieros internacionales.

Balanza comercial: Cuenta estadística que registra las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

Balanza de bienes y servicios: Cuenta estadística que registra las exportaciones de bienes y servicios lo mismo que las cuentas de capital.

Balanza de la cuenta corriente: Registra tanto las operaciones de la balanza comercial, como las de la de bienes y servicios así como las transferencias no reembolsables dentro de la cual la principal es la ayuda internacional.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Institución financiera internacional creada en 1959 para acelerar el desarrollo económico y social de sus Estados miembros de América Latina y el Caribe. Está integrado por 46 estados miembros, entre los que se incluyen 29 países de la región y 18 de Europa, Asia y el Medio Oriente. La sede del Banco está en Washington D.C.

Bancos Comerciales: Bancos privados que brindan préstamos a tasas de interés comercial o de mercado.

Bonos: También se usa el término *obligación*. Documento que, una vez firmado, obliga a pagar una cierta cantidad de dinero en el futuro. Los bonos son títulos de deuda y se clasifican como deudas de un Estado, un organismo público o una empresa. Al emitirlos se especifica la tasa de interés que devengarán y la fecha y las condiciones de su reembolso. Los bonos pueden emitirse en suscripción pública o privada.

Club de Londres: instancia encargada de negociar la deuda contratada por los países en desarrollo con los bancos privados.

Club de París: Es el foro en el cuál se reestructuran las deudas con los acreedores oficiales desde 1956. La característica común de los acreedores participantes en el CP es que cada uno posee un sistema de seguros de créditos de exportación, en vista de que el primer tipo de obligaciones a reestructurarse en dicho gremio son los créditos de exportación garantizados (o asegurados). La presidencia del CP y una pequeña oficina son puestas a la disposición por el ministerio francés de finanzas. www.clubdeparis.org

Crédito de exportación: Es un préstamo para financiar la venta de bienes y servicios de parte de una empresa de un país acreedor. Los créditos de exportación suministrados por los proveedores de bienes de exportación se

denominan créditos de proveedores, los extendidos por los bancos proveedores son conocidos como créditos de compradores.

Créditos de corto plazo: Son los créditos con una duración menor a un año.

Créditos garantizados públicamente: Sirven para garantizar las exportaciones (créditos de exportación). En todos los países acreedores existen agencias de seguro de las exportaciones (COFACE en Francia, EXIMBANK en los EEUU, Hermes en Alemania etc.).

Crisis de liquidez: Cuando un país deudor no es capaz de honrar sus obligaciones internacionales por falta de divisas en un momento dado.

Crisis de solvencia: Cuando el país deudor no es capaz de honrar sus obligaciones internacionales pues ni cuenta con las divisas necesarias ni su economía será capaz de obtenerlas a mediano y largo plazo.

Deuda Externa: También se utiliza el término "deuda exterior". El monto, en cualquier momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de los residentes en un país con no residentes para reembolsar el principal, con o sin interés, o para pagar los intereses, con o sin principal.

Deuda Privada garantizada: Las obligaciones exteriores de un deudor privado que están garantizadas por una institución pública.

Deuda Pública: En un sentido amplio, es la deuda del sector público de un país deudor. Puede ser una deuda directa del Estado, lo que significa que es la administración central del país la que administra el préstamo. También puede ser una deuda que ha sido contraída por una empresa pública pero es administrada por la administración central del país.

Créditos FAD: se trata de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo que otorga el Instituto de Crédito Oficial (dependiente del Ministerio de Economía español www.ico.es) a países empobrecidos en mejores términos que los que ofrece el mercado. Esto es, con largos períodos de retorno del préstamo, a bajos intereses y con períodos de gracia (años hasta que no se empieza a devolver el capital principal) amplios.

FMI: El Fondo Monetario Internacional se creó para fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria y equilibrar las balanzas de pagos de los países miembros. El FMI se creó en Bretón Woods (EUA) en 1944, al igual que el Banco Mundial (BM). En la actualidad lo forman 183 países. Su base de operaciones está en la ciudad de Washington DC. Carece, como sucede con el BM, de un proceso de toma de decisiones democrático y también es responsable de la imposición de los Planes de Ajuste Estructural en los países empobrecidos.

Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*, por su sigla en inglés): propuesta internacional que pretende afrontar el problema de sobreendeudamiento de los Países Más Pobres y Altamente Endeudados. Esta iniciativa fue lanzada en 1996, aunque tuvo que ser revisada tres años más tarde, en junio de 1999, en la reunión del G7 en Colonia. Son 42 países, mayoritariamente de África subsahariana, los que pueden llegar a entrar en la misma, siempre que se sometan a duros ajustes estructurales de sus economías. Es la primera tentativa conjunta de todos los acreedores (bilaterales y

multilaterales) para reducir la deuda con el fin que los países elegibles puedan alcanzar niveles predefinidos y sostenibles de deuda. Actualmente esta iniciativa está siendo duramente criticada por ser manifiestamente insuficiente en el logro de sus objetivos. www.worldbank.org/hipc/ .

Mercado secundario de títulos de deuda: Es la compra-venta de títulos de deuda en base a las leyes de la oferta y la demanda. El propietario de los títulos (acreedor) los vende con un descuento que es tanto mayor cuanto más precaria es la liquidez del deudor.

Moratoria: Suspensión de los pagos de deudas por parte del deudor por un período determinado. Esta suspensión puede referirse tanto al pago de intereses como al pago de capital.

PBI: El Producto Bruto Interno es un indicador económico que intenta reflejar la producción de bienes y servicios que se generan en el interior de un país, tanto por los residentes como por los no residentes. Durante muchos años fue el único indicador utilizado para saber el grado de desarrollo de un país. Sin embargo, hoy se utilizan indicadores de desarrollo en los que el PBI se combina con otros indicadores sociales. Por ejemplo, el IDH, Índice de Desarrollo Humano, que mide el logro general de un país respecto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la esperanza de vida, el logro educativo (alfabetización de adultos y matriculación primaria, secundaria y terciaria combinadas) y el PIB real *per cápita*, respectivamente.

Plan Baker: Iniciativa lanzada por el Secretario del Tesoro de USA James Baker en 1985 que buscaba una solución a la crisis de la deuda externa por medio del refinanciamiento de las deudas.

Plan Brady: Iniciativa lanzada por el Secretario del Tesoro de USA Nicholas Brady, que incitaba a los bancos privados a reajustar los montos de sus reclamos en función de un descuento determinado por el mercado secundario de títulos de deudas.

Política de Ajuste: El objetivo de tal política es asegurar el ahorro necesario para el pago del servicio de la deuda externa. De una manera el ajuste busca eliminar el déficit externo por medio del aumento de las exportaciones y el déficit interno por medio de la reducción del gasto y el aumento de los ingresos fiscales del estado.

Reprogramación de la deuda: Operación consistente en extender los pagos a un período de reembolso mayor al acordado originalmente.

Reestructuración: Operación por medio de la cual la deuda es modificada para permitir el pago más adecuado del servicio por parte del deudor por ejemplo a través de la reprogramación de los pagos, de la condonación parcial o de la conversión en acciones de capital.

Servicio de la deuda: Pagos anuales de capital e intereses sobre las obligaciones contratadas.

Tasa de recuperación: Es el porcentaje del valor nominal que está dispuesto a pagar el país deudor por un título de deuda.

Titulización: El término "titulización" ("securitization") se refiere al proceso en virtud del cual se obtiene financiación mediante la emisión de acciones y obligaciones que se negocian en los mercados financieros. La titulización implica por lo tanto que el inversor o prestamista tiene un título negociable que puede exigir al prestatario o a la empresa emisora y venderlo en cualquier momento en los mercados. Esto se contrapone a los préstamos bancarios que son valores que generalmente mantienen hasta su vencimiento las instituciones financieras tradicionales.

Valor nominal: Es el valor inicial de la deuda, es decir el valor que se encuentra escrito en la título de deuda.

Valor neto actual (VNA): Suma de dinero que habría que invertir a un tipo de interés comercial al comienzo del plazo de reembolso de la deuda a manera que, con los intereses acumulados, fuera suficiente afrontar todos los pagos a su vencimiento.

5. Bibliografía

- ADDISON, T.(1996): Debt Sustainability & Human Development, University of Warwick, (First Draft), Coventry.
- ALOP, FEPP, FOLADE (1997): Fondos de deuda externa y de contravalor para el desarrollo, documentación de un taller auspiciado por The Resource, Misereor, Catholic Relief Services, Manos Unidas, Agro Acción Alemana y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Quito.
- ATIENZA, Jaime. (2000) *La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España*. Manos Unidas, Caritas, CONFER, Justicia y Paz. Madrid.
- BLANCO QUESADA, MARTA (2000) "La conversión de deuda eterna. el sistema español". BOLETÍN ECONÓMICO DEL ICE Nº 2653 (Ministerio de Economía y Hacienda – España)
- CAFIERO, Mario (2002). *Fundamentos para una ley moratoria y arbitraje sobre la deuda externa argentina*, Buenos Aires.
- CAFOD (1998): *A Human Development Approach to Debt Relief for the World's Poor*, London.
- CALCAGNO, ALFREDO ERIC Y CALCAGNO ERIC. (2003) "Prueba de fuego para el gobierno". "El Diplo". Le Monde Diplomatique Edición Cono Sur. Nº 48-Junio; (2003): "Disolver la deuda externa" Dossier principal: Grandes desafíos para Argentina. Nº 50-Agosto.
- CIDSE/CARITAS INTERNATIONALIS (1998): *La vida antes que la deuda*, Bruselas, Roma.
- COSIO-PASCAL, E. (1997): Debt Sustainability and social and human development. The net transfer approach and a comment on the so called "net" present value calculation for debt relief, UNCTAD, Ginebra.
- ECONOMISTAS SIN FRONTERAS. "Deuda Externa por Educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación". Madrid 2004. <http://www.oei.org.ar/noticias/Informe.PDF>
- GÓMEZ-OLIVE, DANI; TARAFÁ, GEMMA; ICETA, DIEGO; ATIENZA, JAIME; OBSERVATORIO DE LA DEUDA EN LA GLOBALIZACIÓN. (2004). "Informe sobre la deuda externa en el Estado español". Icaria: Barcelona.
- EBERLEIN, CHRISTINE; GUGLER, ALFRED, AND HELBLING RICHARD. (1998) "The Swiss debt reduction facility". FOFEA (Federal Office for Foreign Economic Affairs) y SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation), Berne.
- EURODAD (1999): Highlights an Lowlights from the IMF and World Bank Annual Meetings, Bruselas.
- INTERMÓN OXFAM. (2001) El alivio de la deuda sigue fallando a los pobres. Intermón Oxfam, Madrid.

- KAISER J. and LAMBERT. A. (1996). *Debt swaps for sustainable development*. IUCN/SCDO/EURODAD, IUCN Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.
- MISTRY, P. AND GRIFFITH-JONES, S. (1994): *Conversion of Official Bilateral Debt Vol. I.*, edit. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- MORAZÁN, Pedro. (2004) "Argentinien: Tangotanz auf dem Vulkan. Interne und externe Ursachen der Schuldenkrise". Südwind: Siegburg. (2003) *Deuda externa: Nuevas crisis, ¿nuevas soluciones?* Friedrich-Ebert-Stiftung. Buenos Aires. (2000) *Crisis y nuevas alternativas. De Colonia a Okinawa*. Südwind: Siegburg. (1997): *Endeudamiento externo y desarrollo humano sostenible*, Siegburg.
- NACIONES UNIDAS (1998) *La situación de la deuda de los países en desarrollo a mediados de 1998*, New York.
- OEI, (2005) Página web con enlaces a referencias de interés a la temática de Deuda Externa, conversión de Deuda y críticas. <http://www.oei.es/deuda/enlaces.htm>
- PNUD. Informe sobre el desarrollo humano. 1999 a 2003. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.
- SIERRA C., Juan. (2004): *Informe final del taller 'Criterios, estrategias y mecanismos de canje de Deuda por inversión en educación'*. <http://www.oei.es/deuda/web.PDF>
- STIGLITZ, Joseph E. (2002) "*El malestar de la Globalización*" (Buenos Aires: Taurus).
- TOUSSAINT, ERIC. (2004): "*La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*". Clacso: Buenos Aires.
- UGARTECHE, Oscar. (2004): "*Reconsiderando los fondos sociales: Los canjes de deuda para educación*". <http://www.oei.es/deuda/OUgarteche.pdf>
- UNTAD (2001): *Trade and Development Report*, New York y Ginebra.
- WORLD BANK (1999): *Global Development Finance 1999*, CD-Rom, Washington.
- WORLDBANK/IMF (1999): *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME): Fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza*, DC/99-24, 17 de setiembre, Washington.

6. Anexos

Declaración de la reunión “La participación de la sociedad civil en la educación”

Nosotros, miembros de las organizaciones de la sociedad civil de países de las Américas, reunidos en la ciudad de Bogotá, Colombia, durante los días 28 y 29 de Julio de 2003, reconocemos que la educación de calidad es fundamental para el crecimiento y el desarrollo de nuestras naciones, para fortalecer la cultura democrática y para la reducción de la pobreza.

En vista de las repercusiones que el ALCA puede tener en la educación de los países y en las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de este tema, sugerimos a los Ministros de Educación de las Américas llevar a cabo un estudio serio de este punto, que permita formular propuestas que favorezcan la educación de los niños, las niñas y los jóvenes del continente.

Sugerimos a los Ministros de Educación de las Américas elaborar una propuesta conjunta para ser presentada en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en noviembre próximo, para que el Fondo Monetario Internacional condone una parte de la deuda externa, y la destine a la inversión en la ampliación del acceso y el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación de los países de América Latina y el Caribe.

Consideramos que la sociedad civil debe cumplir tres funciones fundamentales en la educación de los países: en primer lugar, participar de manera organizada en la formulación de políticas educativas y en el establecimiento de compromisos y metas tanto a nivel nacional como interamericano; segundo, ser copartícipe en la ejecución de proyectos innovadores y de alta calidad; y realizar un permanente seguimiento al cumplimiento de estas metas. Para ello, solicitamos a los Ministros de Educación asegurar la disponibilidad y transparencia de la información para posibilitar una rendición de cuentas permanente a la sociedad.

En este sentido, hacemos un llamado a los Ministros de Educación de las Américas reunidos en la Ciudad de México para que tengan en cuenta los siguientes aspectos en las iniciativas hemisféricas:

Las acciones que se realicen en favor de la calidad y la equidad de la educación involucrarán a todos los actores, mediante la construcción de alianzas con otros sectores, para permitir el desarrollo y el fortalecimiento de las competencias básicas y ciudadanas de nuestros niños, niñas y jóvenes, respetando la cultura y los derechos humanos, en el marco del reconocimiento, aceptación y atención de la diversidad, en ambientes y escuelas incluyentes, en particular para las personas con necesidades educativas especiales.

Los programas de educación secundaria para el trabajo serán integrales, incluirán competencias y habilidades que permitan a los estudiantes no sólo ser empleados sino generadores de empleo. Además de innovación y creatividad, la formación abarcará aspectos relacionados con el cuidado de la salud y la formación ciudadana. Recomendamos a los Ministros de Educación de las Américas que impulsen políticas públicas para fomentar la colaboración entre las autoridades educativas, el sector productivo y las organizaciones de la sociedad civil.

La formación docente debe contemplar no solamente la búsqueda de la excelencia académica, sino también la enseñanza de valores y prácticas democráticas para la educación integral del estudiante, en la que éste sea reconocido como constructor del conocimiento y se le permita desarrollar sus habilidades. La formación docente exige el apoyo y el acompañamiento en el aula.

Recomendamos que las iniciativas hemisféricas contemplen la conformación de equipos técnicos en cada país, integrados por miembros de los Ministerios de Educación y de la sociedad civil, para que se encarguen de viabilizar los proyectos hemisféricos y de crear mecanismos de seguimiento y evaluación.

Discurso del presidente del gobierno, Don José Luis Rodríguez Zapatero, en la cumbre contra el hambre y la pobreza

Nueva York, 20 de septiembre de 2004

Señor Secretario General, Presidente Lagos, Presidente Chirac, señores Presidentes, Excelencias,

Ésta es la primera ocasión en que intervengo en Naciones Unidas y es para mí una profunda satisfacción poder estar en este momento en el que, de la mano del Presidente Lula, de su liderazgo moral, cinco países plantean con voz fuerte una llamada de atención colectiva a la Humanidad sobre una situación que nos denigra como seres humanos después de tantos siglos de convivencia, de progreso y de desarrollo, después de decenas de años de la existencia de Naciones Unidas.

Más de mil millones de personas viven hoy en la pobreza extrema en el mundo. Es, sencillamente, una ignominia; es, sencillamente, un profundo atentado a la condición de la Humanidad.

Hoy hay una alta presencia de líderes en esta sala. Ello es, sin duda, un factor de expectativa y un factor de reconocimiento de que la iniciativa de la Alianza contra el Hambre es una iniciativa necesaria; sin duda alguna, la alianza mayor que hoy necesita la Humanidad: una alianza para acabar con la miseria, una alianza para dar un mínimo de esperanza a quien hoy no tiene ninguna oportunidad.

Esta Casa, esta institución, acordó lo que se conoce como los objetivos de la Cumbre del Milenio: compromisos financieros y de ayuda al desarrollo, también acordados en Monterrey, para facilitar el logro de objetivos de aquí a 2015.

Quiero empezar afirmando que mi Gobierno se ha comprometido, y está decidido, a incrementar la ayuda oficial al desarrollo, elevándola en los próximos cuatro años hasta duplicarla, para alcanzar el 0"5 por 100 del Producto Interior Bruto y así llegar lo más rápidamente posible al 0"7 por 100 del Producto Interior Bruto. El Banco Mundial y otras muchas instituciones han puesto de manifiesto que para alcanzar los modestos objetivos del Milenio se necesitan anualmente 50.000 o hasta 100.000 millones adicionales a los 50.000 millones que existen hoy, en la actualidad, como ayuda al desarrollo. Es una cifra modesta. No es una cifra elevada, si se tiene en cuenta cuál es el objetivo que se busca. Y no sólo porque, de conseguirse, todavía no se superaría el 0"7 por 100 del PIB de los países desarrollados, sino, sobre todo, porque es un esfuerzo pequeño si lo comparamos con los beneficios que un buen uso puede reportar a todos los habitantes del planeta, a los pobres y a los que no son pobres: sin duda, un mundo más justo; sin duda, un mundo más humano; sin duda, un mundo más próspero; sin duda, un mundo más seguro y, sin duda, un mundo donde rija la ética de la Humanidad.

Este esfuerzo, pues, puede reportar beneficios a todos, porque estamos convencidos de que superar la pobreza contribuye decisivamente a establecer un patrimonio colectivo de bienes públicos mundiales. El primer bien público mundial ha de ser la paz, la salud, la calidad medioambiental, la seguridad humana, los mínimos derechos de la condición de hombres y mujeres.

Las cifras ya se han expresado aquí. Son, sencillamente, estremecedoras, insoportables para cualquier conciencia digna, avergonzantes para el mundo desarrollado. Todo ello nos lleva a plantear con toda crudeza que algo muy serio falla en el orden internacional que intentamos construir. No es para una mayoría ese mundo amigable que desea la inmensa mayoría de la gente; no es para muchos el mundo humano, justo y solidario al que aspiramos; no es un mundo que, en absoluto, nos pueda dejar satisfechos.

Reducir drásticamente la pobreza es una obligación urgente. Comprometerse a la reducción de la pobreza es un acto que depende de la voluntad política, de la democratización de muchas instituciones y de un mínimo de solidaridad de los países más desarrollados. Detrás está la esperanza de millones de seres, de cientos de millones de personas, con una existencia, si es que así se puede llamar a eso, en precario y que, desde luego, tienen puesta, en quienes tenemos la capacidad y el privilegio de hacer más de lo que hacemos, su oportunidad.

Hay que reflexionar juntos, como decía el Presidente Lula; poner nuevos instrumentos financieros; darnos tiempo; pero, ante todo, hay que movilizar a la opinión pública. Hay que secundar el ejemplo y el compromiso de tantos ciudadanos y ciudadanas en el mundo, a través de organizaciones no gubernamentales, que ellos hace mucho tiempo han dado el 0"7 por 100 de su esfuerzo y mucho más.

Por tanto, estamos dispuestos a apoyar las propuestas que se han traído aquí, a profundizar en su trabajo: mecanismos innovadores para financiar la lucha contra el hambre y la pobreza. Nuestra aportación ha tenido que ver, esencialmente, con sugerir que, junto a otros instrumentos, se considere la manera de facilitar el flujo internacional de las remesas de los emigrantes, así como posibles vías para su tratamiento como fuente de desarrollo.

Hoy sabemos que es posible reducir drásticamente la pobreza y promover un desarrollo humano y sostenible, basado en un crecimiento con equidad, con cohesión social, con respeto al medio ambiente, con freno a la especulación, con igualdad de derechos para hombres y mujeres, con libertad como esperanza y con un respeto y diálogo a la diversidad cultural.

Tenemos que ser valientes, que es la única condición que se exige a los grandes esfuerzos morales; explorar reformas en las reglas del juego de la política y de la economía internacional; avanzar mucho más rápido en las normas del comercio internacional y, desde luego, dar un tratamiento mucho más generoso para resolver el problema del sobreendeudamiento externo.

En este contexto 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.

A los países desarrollados nos corresponde poner a disposición del desarrollo los recursos suficientes, y tener la coherencia entre nuestras políticas públicas con impacto externo y el objetivo del desarrollo. A los países en desarrollo les corresponde utilizar adecuadamente los recursos propios y externos, y llevar a cabo políticas adecuadas para la reducción de la pobreza y el avance hacia el desarrollo humano sostenible.

¡Enhorabuena, Presidente Lula, por tu iniciativa y por tu valentía! Estoy plenamente convencido de que este esfuerzo, que hoy toma velocidad donde tiene que tomarla, en la sede de Naciones Unidas, no va a ser un esfuerzo en balde. Hay que poner todo el empeño, toda la fuerza y todo el coraje que exigen las grandes conquistas, y estoy plenamente convencido de que se puede conseguir y se va a conseguir la erradicación de la pobreza.

Recordemos, una vez más, que todo lo que el hombre ha conseguido en la Historia lo ha soñado antes. Éste es el momento de la victoria sobre la pobreza y de la dignidad de toda la Humanidad.

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

San José, Costa Rica, 19 y 20 de noviembre de 2004

Declaración de San José

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintiún países iberoamericanos, reunidos en la XIV Cumbre Iberoamericana, en San José, Costa Rica, los días 19 y 20 de noviembre del año 2004, comprometidos con los principios y valores que identifican a la comunidad iberoamericana, hemos acordado la siguiente Declaración:

1.- Renovamos nuestro compromiso de continuar fortaleciendo el mecanismo de la Cumbre Iberoamericana, como foro de concertación política y de cooperación económica y social, a través del diálogo y la solidaridad. En ese contexto:

a) Nos congratulamos por la creación de la Secretaría General Iberoamericana, mediante el Convenio de Santa Cruz de la Sierra;

b) Aprobamos el Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana;

c) Seguiremos promoviendo ante nuestras instancias nacionales competentes el procedimiento de ratificación del Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana con el objeto de lograr su más pronta entrada en vigor;

d) Saludamos la aplicación provisional del Convenio de Santa Cruz de la Sierra por parte de aquellos países que así lo decidan, de acuerdo con sus legislaciones nacionales.

e) Habiendo examinado la cuestión de la designación del Secretario General Iberoamericano, los Jefes de Estado y de Gobierno facultamos a nuestros respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que en la Reunión Plenaria de Ministros de Relaciones Exteriores a realizarse durante el primer semestre del año 2005, en Portugal, siguiendo las instrucciones que les hemos impartido y actuando en nuestra representación, procedan, por consenso, a la designación del Secretario General Iberoamericano.

Asimismo, solicitamos a los Ministros de Relaciones Exteriores que en dicha reunión, previas las consultas pertinentes, procedan de igual forma a la designación del Secretario Adjunto y el Secretario para la Cooperación.

f) Encomendamos al Secretario General, que se designe, otorgar prioridad en sus trabajos a todas aquellas cuestiones pendientes de definición, particularmente las relativas a las propuestas de Reglamento de Personal y de Reglamento Financiero a fin de garantizar el normal funcionamiento de la Secretaría General Iberoamericana, cuando entre en vigor el Convenio de Santa Cruz de la Sierra.

2.- Tomamos nota con satisfacción de las Declaraciones y de los resultados de las Reuniones Sectoriales Iberoamericanas, previas a la Cumbre de San José, y valoramos la contribución de todas ellas al fortalecimiento de los espacios iberoamericanos de diálogo y cooperación.

Asimismo, reconocemos la contribución de otras reuniones de asociaciones profesionales iberoamericanas, congresos y seminarios.

3.- Desde nuestra perspectiva del mundo, sobre la base de nuestra historia común, acervo cultural e inspirados por los principios y valores que conforman nuestra identidad, reiteramos que solamente el tratamiento multilateral efectivo de los problemas y desafíos globales que enfrentamos nos permitirá formular y ejecutar una agenda para la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo con inclusión social.

4.- Reiteramos nuestra adhesión al Derecho Internacional, a los propósitos y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, el respeto a la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto a la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias y la protección y promoción de todos los derechos humanos.

5.- Nos comprometemos a fortalecer el multilateralismo a través de una reforma amplia e integral de las Naciones Unidas, buscando la eficiencia, transparencia, representatividad y democratización mediante el perfeccionamiento y actualización del sistema de la ONU que otorgue a sus distintos órganos, sus agencias y organizaciones, la capacidad para cumplir con el papel que les corresponde en la prevención de amenazas, la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales y la promoción de la cooperación para el desarrollo económico y social.

6.- En ese marco, reafirmamos también nuestra determinación de contribuir decididamente a la plena consecución de las metas aprobadas en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo y otras conferencias en la esfera económica y social, convocadas por las Naciones Unidas, así como al logro de un sistema multilateral de comercio con mayor equidad y al éxito de la Agenda de Desarrollo de Doha.

7.- Manifestamos nuestro respaldo a la "Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza", en la cual, se reitera nuestra convicción de luchar contra la pobreza y la injusticia social en el mundo, mediante nuevas iniciativas que hagan del desarrollo económico y social una de las altas prioridades nacionales e internacionales.

8.- Reiteramos nuestro enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes y medidas contrarias al Derecho Internacional como la Ley Helms-Burton, y exhortamos al Gobierno de los Estados Unidos de América a que pongan fin a su aplicación.

Educar para Progresar

9.- Acogemos con interés la Declaración adoptada por la [XIV Conferencia Iberoamericana de Educación](#), realizada en San José, Costa Rica, los días 28 y 29 de octubre del año 2004 y expresamos la determinación de realizar todos los esfuerzos necesarios para destinar mayores recursos a fin de cumplir los compromisos asumidos y, en ese contexto, deseamos enfatizar los siguientes aspectos:

10.- Ratificamos que la educación es un derecho humano fundamental e inalienable y tiene por objeto el pleno desarrollo de las personas y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales y es instrumento fundamental para promover el desarrollo y la equidad. Una educación democrática, accesible y de calidad es la base fundamental para lograr un desarrollo sostenible, elevar la productividad, aprovechar el avance científico y tecnológico, reforzar las identidades culturales y consolidar los valores de convivencia democrática, pacífica y solidaria para reducir la pobreza y la brecha social.

11.- Ello exige otorgar a la educación el carácter de política de Estado y requiere de una visión multisectorial que permita ubicarla en el contexto económico, político, social y cultural de cada país, propiciando la tolerancia y el respeto a la diversidad cultural. En consecuencia, reafirmamos la responsabilidad del Estado en la formulación y aplicación de políticas y programas educacionales.

12.- Asimismo, reconocemos que la educación es una responsabilidad de todos, por lo cual, es conveniente continuar los esfuerzos por lograr alianzas entre el Estado, el magisterio y la sociedad civil para consolidar las políticas de Estado que permitan mejorar la calidad de la educación.

13.- Destacamos que la inversión en educación es prioritaria, además de enormemente beneficiosa a medio y largo plazo, y nos comprometemos a hacer esfuerzos para aumentar la inversión social y ampliar el financiamiento de la educación, contemplando la obtención de nuevos recursos y la reorientación de los existentes para garantizar una educación de calidad, accesible, eficiente y socialmente equitativa.

14.- Reiteramos la necesidad de asignar recursos adecuados a la educación para la inclusión productiva y social de las personas pertenecientes a grupos vulnerables, tales como, indígenas, migrantes y discapacitados y, al mismo tiempo, contribuir a la erradicación del trabajo infantil.

15.- Nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para garantizar la equidad de género en el acceso a, y favorezcan la permanencia en la educación y a formular estrategias multisectoriales para la educación de las mujeres, en particular de las niñas y las jóvenes.

16.- Renovamos nuestro compromiso para lograr las metas educativas establecidas en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de Jomtien de 1990, en la Declaración de Bariloche en 1995 y el Marco de Acción de Dakar adoptado en el Foro Mundial de Educación en el año 2000 y en los Objetivos del Milenio. Reafirmamos los compromisos asumidos por nuestras naciones al suscribir los acuerdos de " Una educación de calidad para todos" .

17.- De ahí que nos comprometamos a trabajar por una educación básica y secundaria verdaderamente universal, de calidad, accesible y que favorezca la permanencia de las niñas, los niños y adolescentes en la escuela hasta el final del ciclo. Asimismo, buscaremos mecanismos que ofrezcan oportunidades educativas para jóvenes y adultos que, por diversas circunstancias, fueron en algún momento de su vida excluidos del proceso educativo.

18.- Reafirmamos que la inversión eficiente en educación determinará las posibilidades de afrontar con éxito el desempleo que obstaculiza el crecimiento y desarrollo de nuestros países y amenaza con la exclusión social a amplios sectores de la población. La capacitación continuada y todas aquellas iniciativas que ofrezcan una mayor calificación técnica y profesional son un instrumento esencial para la consecución de un empleo decente.

19.- Reconocemos la fundamental importancia de que la inversión en educación superior se oriente a la articulación de los procesos formativos de las universidades, con la formación docente y técnica, apuntando a la profesionalización y dignificación de la función docente, así como al desarrollo de la investigación científica y tecnológica, de acuerdo con las necesidades del sector productivo y del desarrollo nacional.

20.- Reafirmamos nuestro compromiso con el fortalecimiento de las universidades públicas como instituciones que deben promover la excelencia académica para el desarrollo integral de los pueblos de Iberoamérica. En este sentido, reconocemos la importancia de favorecer la creación y consolidación de mecanismos de cooperación que promuevan la movilidad de estudiantes, investigadores docentes y técnicos, la revalidación y reconocimiento de estudios, así como la realización conjunta de programas de investigación e innovación tales como la Red de Macrouiversidades Públicas de América Latina y el Caribe .

21.- Nos comprometemos a potenciar la cooperación iberoamericana en materia de educación y a trabajar conjuntamente para fortalecer las distintas instancias y mecanismos de cooperación internacional, a fin de que ningún país se vea frustrado por la falta de recursos en el empeño por alcanzar las metas de Educación para Todos.

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.

25.- Reiteramos nuestro apoyo a las actividades del año 2005, declarado Año Iberoamericano de la Lectura, como un instrumento fundamental para el mejoramiento de la calidad en la educación, así como con las acciones previstas en el Plan Iberoamericano de la Lectura ILIMITA.

26.- Subrayamos la importancia que tiene para la Comunidad Iberoamericana la educación para la integración.

Cooperación Iberoamericana

27.- Reconocemos que la cooperación iberoamericana, uno de los ejes centrales de la construcción de nuestra comunidad, se verá fortalecida y consolidada a través del actual proceso de reestructuración institucional de la Conferencia Iberoamericana.

28.- Consideramos que en esta nueva etapa de la cooperación iberoamericana deberá favorecerse la búsqueda de fuentes de financiamiento adicionales para apoyar su ejecución, así como la participación de los diferentes actores de nuestras sociedades, propiciando la eficiencia en la gestión y en la coordinación de la cooperación. Asimismo, se deberán perfeccionar estrategias y mecanismos de articulación institucional de los programas de cooperación.

29.- Subrayamos que, con el objetivo de alcanzar las Metas del Milenio, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un complemento fundamental de los esfuerzos de nuestros países, en su mayoría de renta media, para lograr una mejor distribución de la riqueza y una mayor cohesión social. En ese sentido, exhortamos a los países desarrollados a que cumplan el compromiso de destinar el 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) a la AOD.

30.- Recalcamos que, para incrementar el impacto de la AOD, es necesario que la cooperación técnica internacional sea coordinada y articulada.

31.- Nos comprometemos a elaborar una agenda iberoamericana de lucha contra el hambre y la pobreza extrema, dedicada a la inclusión social de las poblaciones más desfavorecidas de nuestros países.

32.- Reconocemos el aporte al desarrollo económico y social de la región de los programas de cooperación iberoamericana en ejecución, que se detallan en el anexo 1.

33.- Valoramos los esfuerzos de nuestros países para ampliar la cobertura en Iberoamérica de la Red de Portales Educativos. En ese contexto, instamos a las instituciones y organizaciones iberoamericanas pertinentes a adherirse activamente a CIBERAMERICA, valiosa herramienta de apoyo a las políticas nacionales, que contribuirá de forma efectiva a disminuir la brecha tecnológica entre nuestras naciones y el resto del mundo y a la universalización en el acceso a las tecnologías de información y comunicación aplicadas a la educación.

34.- Reconocemos el positivo impacto de los programas de cooperación iberoamericana, y valoramos el trabajo realizado por la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) en la coordinación con otras organizaciones. Consideramos que con la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se dará un nuevo impulso para lograr mayor coherencia y articulación en el sistema.

35.- Reafirmamos nuestro compromiso de promover y proteger la diversidad cultural que está en la base de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, para lo cual alentaremos un debate que estimule nuevos mecanismos de cooperación cultural iberoamericana, que fortalezcan las identidades y la riqueza de nuestra diversidad cultural y promueva el diálogo intercultural.

36.- Saludamos con beneplácito la incorporación como proyecto adscrito a la Cumbre Iberoamericana del Programa Virtual Educa, iniciativa que ejemplifica la relevancia de fortalecer la educación a distancia y la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación e información en nuestra región.

37.- Finalmente, los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintiún países iberoamericanos agradecieron la hospitalidad y la amistad expresadas por el Pueblo y el Gobierno de Costa Rica durante el desarrollo de esta Cumbre, y, al mismo tiempo, manifestaron su gratitud al Gobierno de España al ofrecerse como Sede de la XV Cumbre Iberoamericana, la cual se realizará en el año 2005.

Firmada en San José, Costa Rica el día veinte de noviembre del año dos mil cuatro.