



# Luces y sombras

Un análisis de los canjes de deuda por educación  
en el marco de las Cumbres Iberoamericanas

OCTUBRE 2006

## AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer su colaboración en este informe a todas aquellas personas que han participado en las entrevistas y nos han aportado información desde la Administración, centros de estudio y ONG.

Publicado en octubre de 2006 por la Campaña Mundial por la Educación en España impulsada por:



# Luces y sombras

Un análisis de los canjes de deuda por educación  
en el marco de las Cumbres Iberoamericanas

OCTUBRE 2006



# Luces y sombras

Un análisis de los canjes de deuda por educación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas

## ÍNDICE

Resumen ejecutivo	5
1 Introducción	7
<b>¿Por qué deuda por educación?</b>	<b>8</b>
2 Operaciones de canje	10
<b>2.1 Consideraciones generales sobre los canjes de deuda por educación</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Las operaciones de canje de deuda por educación de España</b>	<b>11</b>
3 Operaciones en curso	13
<b>3.1 Sustantividad del canje</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Flexibilidad fiscal</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Asociación</b>	<b>14</b>
<b>3.4 Adicionalidad</b>	<b>15</b>
<b>3.5 Coherencia</b>	<b>16</b>
<b>3.6 Participación</b>	<b>17</b>
<b>3.7 Transparencia</b>	<b>17</b>
<b>3.8 Rendición de cuentas</b>	<b>18</b>
<b>3.9 Reducción de la pobreza</b>	<b>18</b>
4 Ecuador: ¿modelo para otros países?	21
<b>4.1 Situación de la deuda</b>	<b>21</b>
<b>4.2 Situación de la educación</b>	<b>21</b>
<b>4.3 Iniciativas de canje de deuda</b>	<b>23</b>
<b>4.4 Canje de deuda Ecuador-España</b>	<b>24</b>
<b>4.5 Principales efectos del canje de deuda</b>	<b>25</b>
A. Sustantividad	25
B. Flexibilidad fiscal	26
C. Asociación	26

D. Adicionalidad	26
E. Coherencia	27
F. Participación	28
G. Transparencia y rendición de cuentas	28
H. Reducción de la pobreza	29
5 Conclusiones y recomendaciones	31
Fuentes de información	33
<b>Entrevistas realizadas</b>	<b>33</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>33</b>
Glosario	36

# Resumen ejecutivo

En los últimos años el Gobierno español ha comenzado a explorar la utilización de los canjes de deuda por educación como un instrumento más de cooperación al desarrollo. En concreto, en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno de 2004 y 2005 anunció compromisos con diversos países de América Latina.

Esta investigación, que analiza las operaciones de canje de deuda por educación, se enmarca en el trabajo global llevado a cabo por la Campaña Mundial por la Educación (CME), que en España está representada por Ayuda en Acción, Entreculturas e Intermón Oxfam.

Las organizaciones firmantes consideramos que los canjes de deuda por educación pueden ser un instrumento valioso de cooperación, aunque el apoyo a estas operaciones no debe llevarnos a la falsa creencia de que resuelven el problema estructural de endeudamiento externo o suponen la solución a los problemas educativos de los países en desarrollo. Consideramos este instrumento como una herramienta más en un proceso amplio de abordaje del tema de la deuda y de diseño de políticas de desarrollo a largo plazo.

En este sentido, es crucial que los canjes de deuda por educación, como otros instrumentos de cooperación al desarrollo, tengan como objetivo último la lucha contra la pobreza. Por ello, es primordial que los recursos que se liberen se destinen a servicios sociales básicos y favorezcan a las poblaciones más vulnerables. Concretamente, los canjes de deuda por educación deben dirigirse al cumplimiento de los Objetivos del Milenio y, de forma específica, a los Objetivos de Dakar.

Hasta ahora, sólo el Gobierno español ha formalizado acuerdos y operaciones de canje de deuda por educación a raíz de las Cumbres Iberoamericanas, por lo que el documento se centra en el uso que España está haciendo de este instrumento y en la organización de las operaciones en los países beneficiarios, a la vez que propone posibles líneas de mejora en todo este proceso.

En un primer capítulo, se describen los orígenes de esta iniciativa y los objetivos de la misma: paliar los problemas de la deuda y mejorar la situación de la educación.

En el segundo, se exponen los criterios y puntos básicos sobre los que se van a analizar las operaciones. Éstas se van a analizar en base a dos cuestiones técnicas: sustantividad del canje y flexibilidad fiscal (en relación a la tasa de descuento y el pago en moneda local); y cinco principios básicos: asociación entre el gobierno acreedor y deudor en conjunto con la sociedad civil, adicionalidad de recursos, coherencia de políticas, participación de los distintos agentes involucrados, transparencia y rendición de cuentas.

En el tercer capítulo, se analizan las operaciones en curso siguiendo las cuestiones técnicas y los principios básicos señalados. Hasta el momento se han concretado cuatro operaciones de canje de deuda por educación en Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador.

En el cuarto, se estudia en detalle el caso de Ecuador, donde la operación se encuentra en fase más avanzada y cuya estructura ha servido de modelo a las operaciones de otros países.

Finalmente, se recogen las conclusiones y recomendaciones que resumimos a continuación.

A pesar de las ventajas que este instrumento podría ofrecer al desarrollo, este informe plantea que las operaciones de deuda presentan luces, pero también importantes sombras. En el lado positivo destaca el alivio fiscal que supone para las arcas de los países beneficiados en aquellos casos en los que se ofrecen tasas de descuento. Además, cuando se respeta el principio de adicionalidad por parte del país deudor, implica un incremento en las inversiones en educación básica. El resultado de este incremento puede ser especialmente significativo en aquellos casos, como en El Salvador, en los que la operación se inserta en las políticas de educación del propio país y en el marco de la política de cooperación española. Otros aspectos positivos son el fomento de la

participación de la sociedad civil española en la gestión de las operaciones y el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por medio de auditorías.

Sin embargo, algunos aspectos de estas operaciones continúan todavía en la sombra. Los montos canjeados son escasos y las ventajas fiscales son insuficientes, sobre todo para los países no HIPC en los que no existe tasa de descuento. Además, la ayuda sigue estando ligada a empresas y ONG españolas, lo que resta eficacia al instrumento. Por otra parte, es mínima la coordinación con otros países acreedores, para generar sinergias positivas entre distintas operaciones de canje. La participación de los órganos competentes, como los ministerios de educación, y de la sociedad civil, tanto del Norte como del Sur, es limitada y, cuando se produce, queda reducida a la gestión de los fondos, sin incluir cuestiones tales como la negociación de los canjes o la toma de decisiones. Por último, el principio de transparencia queda en entredicho al excluirse, como aspectos evaluables, el origen de la deuda y el diseño de las operaciones.

Tras analizar las operaciones llevadas a cabo hasta la fecha, consideramos necesario promover los siguientes cambios:

- 1** Analizar y hacer público el origen de la deuda a incluir en la operación. Por ello, como primer paso, sería necesario realizar una auditoría financiera y de impacto de los créditos que dieron origen a la deuda a canjear.
- 2** Invitar a otros países acreedores, especialmente de América Latina, a que se sumen a esta iniciativa.
- 3** Abordar la coordinación de donantes y el apoyo a las políticas del país deudor mediante la creación de fondos multilaterales en los que se incluyan operaciones de canje de distintos países acreedores.
- 4** Aumentar los montos canjeados, al menos hasta los límites marcados por el Club de París y canjear el 100% de la deuda concesional y el 30% de la comercial.
- 5** Incrementar las tasas de descuento, al menos hasta un 75%, en países HIPC y un 50% en países no HIPC.
- 6** Desvincular la ayuda a empresas y ONG españolas, tanto en los acuerdos como a nivel fáctico.
- 7** Asegurar la coherencia de políticas entre las operaciones de canje y el resto de políticas de cooperación española, así como con las políticas educativas y de reducción de la pobreza del país.
- 8** Ampliar la participación de la sociedad civil en los órganos consultivos a los decisorios, así como al diseño de las operaciones.
- 9** Implicar en las operaciones a los organismos del país deudor competentes, como es el caso de los ministerios de educación.
- 10** Aplicar en todas las fases los principios de transparencia y rendición de cuentas.
- 11** Asegurar que los recursos liberados se inviertan en sectores sociales básicos como la educación y vayan prioritariamente dirigidos a las poblaciones más empobrecidas.

# 1. Introducción

Esta investigación se enmarca en el trabajo global llevado a cabo por la Campaña Mundial por la Educación (CME), que en España está representada por Ayuda en Acción, Entreculturas e Intermón Oxfam. Esta Campaña da seguimiento al cumplimiento de los acuerdos del Foro Mundial por la Educación, celebrado en 2000 en Dakar (Senegal), y trata de sensibilizar a los políticos y a la opinión pública sobre la necesidad de prestar más apoyo a la educación y mejorar la cooperación en materia educativa, centrándose en el apoyo a la educación básica<sup>1</sup>.

En 2005, con motivo de la última Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, las ONG anteriormente mencionadas, junto con otras organizaciones latinoamericanas, elaboraron el documento “Educación para todos y todas: la deuda pendiente”<sup>2</sup>, en el que se exponen las principales ideas en torno a las operaciones de canje de deuda por servicios sociales básicos.

El presente documento pretende analizar los acuerdos de canje de deuda por educación que, a raíz de dicha Cumbre, se han concretado. Hasta ahora, sólo el Gobierno español ha formalizado operaciones en este sentido, por lo que el documento se centra en el uso que España está haciendo de este instrumento y en la organización de las operaciones en los países beneficiarios, a la vez que propone posibles líneas de mejora en todo este proceso.

Numerosos estudios han demostrado que la deuda externa no es sólo un problema derivado de los desequilibrios financieros o del mal uso de los recursos, sino también de la lógica y dinámica de

las finanzas internacionales. Por ello, los acreedores externos y la comunidad financiera internacional, al otorgar un volumen de crédito que no se ajustaba a la capacidad de pago de los países deudores o que no tenía en cuenta los fines a los que iba a ser destinado, tienen corresponsabilidad en el endeudamiento externo de los países en desarrollo.

Son por todos conocidos los efectos perversos que ha tenido la deuda externa en los países latinoamericanos, destacando la reducción del gasto público con el consiguiente deterioro de las infraestructuras y de la calidad de los servicios sociales básicos. Por ejemplo, Ecuador, caso analizado más adelante, destina un 17% de su presupuesto a gastos sociales, frente a un 40% al servicio de deuda. Esto ha provocado un deterioro de las infraestructuras y de la calidad de algunos servicios sociales básicos, como la educación.

En este contexto surge el canje de deuda como una de las medidas que puede contribuir a paliar los problemas de la deuda externa. La conversión o canje de deuda es una cancelación parcial de

1. Desde la Campaña Mundial por la Educación entendemos por educación básica aquella que provee a la persona con las “Necesidades Básicas de Aprendizaje”, que son los contenidos y habilidades básicas necesarios para desarrollar una vida digna, seguir aprendiendo y poder ejercer como ciudadano libre y con espíritu crítico.

2. <http://www.cme-espana.org/DOC/EPTladeudapendiente.pdf>

deuda que está condicionada a que los recursos liberados se inviertan en el país deudor. Estas operaciones comenzaron con canjes de deuda privada, en los que una empresa del país acreedor acababa realizando las inversiones en el país deudor, siendo por tanto las propias empresas las principales beneficiadas. En los años 80 comenzaron las llamadas operaciones de canje de deuda por inversiones públicas, en las que una ONG local, o el gobierno del país deudor, ejecutan las inversiones con cargo a un fondo creado ex profeso. Este tipo de operaciones, en principio, tiene una mayor probabilidad de repercutir positivamente en el desarrollo del país deudor.

Hay una larga experiencia en este tipo de operaciones. Inicialmente estuvieron orientadas a la protección medioambiental y se promovieron desde organizaciones ecologistas. Así, la primera de estas operaciones en América Latina, promovida por el Fondo Mundial de la Naturaleza, data de 1987 y se dirigió a la protección de la selva amazónica. A partir de esa fecha, proliferaron las operaciones de canje de deuda por inversión social y en 1991, el Club de París<sup>3</sup> comenzó a apoyarlas. En la actualidad, dicho Club permite realizar operaciones de canje de deuda por el total de la deuda concesional<sup>4</sup> y hasta un 30% de la deuda comercial<sup>5</sup>. Diecinueve países acreedores, miembros del Club de París, han acordado canjes de deuda con sus países deudores. España se sumó a este grupo en 1996 con una operación de canje de deuda privada en Marruecos. Posteriormente, en 1999/2000, las operaciones de canje se centraron en acciones tras catástrofes naturales. En los últimos años, el Gobierno español ha reactivado este instrumento como una forma de gestión de deuda y un instrumento de cooperación al desarrollo.

Este documento analizará las operaciones españolas de canje de deuda por educación en América Latina acordadas en el último año dentro del marco de los compromisos adquiridos en las Cumbres Iberoamericanas (Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Para ello, se toma como referencia las propuestas presentadas en el documento “Educación para todos y todas: la

deuda pendiente”, que define los principios básicos que según las organizaciones que formamos parte de la Campaña Mundial por la Educación deben considerarse para asegurar el buen funcionamiento de estas operaciones.

## ¿Por qué deuda por educación?

A pesar de los buenos indicadores de escolarización primaria en América Latina, persisten en la región grandes deficiencias en aspectos fundamentales para garantizar una educación básica para todos y todas, entendida como un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida desde la primera infancia a la edad adulta. Estas deficiencias se materializan en grandes retos en términos de calidad y equidad, con fuertes diferencias entre colectivos y regiones. Esto se refleja en altas tasas de abandono y de repetición en primaria y fuertes deficiencias en educación infantil, secundaria y superior, altos porcentajes de analfabetismo, falta de una oferta de formación técnica de calidad y profesorado mal formado y peor retribuido.

Esta situación debe mejorar de manera urgente, ya que la educación, además de ser un derecho fundamental, es imprescindible para romper el círculo de la pobreza, pues contribuye a aumentar la esperanza de vida y a mejorar la salud de la población, favorece el crecimiento económico y la distribución de la riqueza, y facilita la participación ciudadana en la vida pública.

En el año 2000, en el Foro Mundial por la Educación celebrado en Dakar, se diseñó la estrategia de “Educación para Todos” (EPT), en la que se establecieron seis objetivos para garantizar el derecho a una educación básica de calidad a lo largo de toda la vida. Unos meses más tarde los jefes de Estado y de Gobierno de 191 países establecieron 8 objetivos para luchar contra la pobreza mundial: los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Dos de estos objetivos<sup>6</sup> se refieren explícitamente a la extensión del derecho a la educación.

3. Ámbito de renegociación de la deuda externa. Se trata de un foro de acreedores que se reúne periódicamente en París para analizar y concluir acuerdos de pagos entre países acreedores y países altamente endeudados.

4. Deuda concedida en condiciones ventajosas en comparación con las de mercado.

5. Deuda concedida en condiciones de mercado.

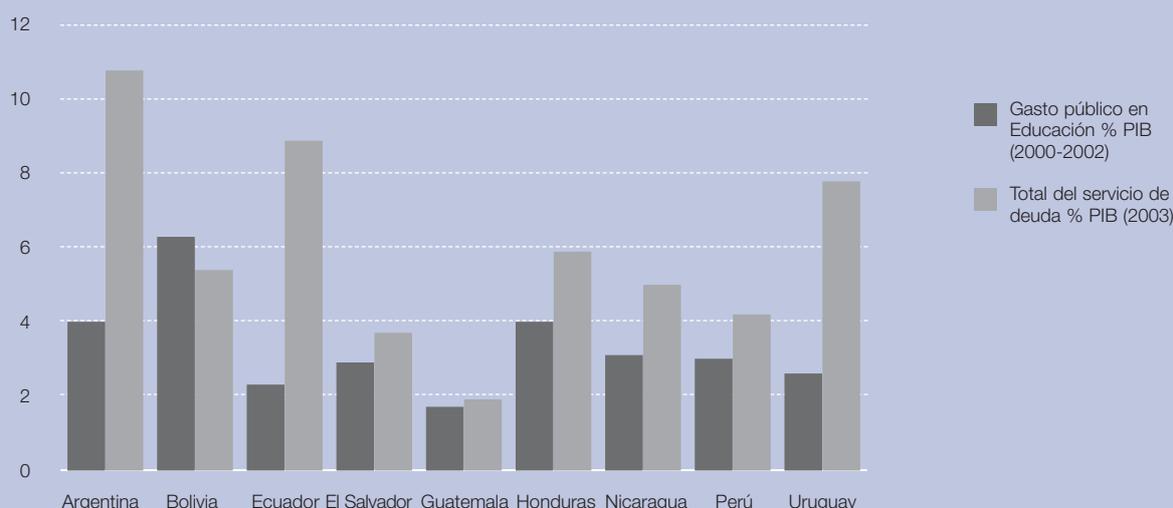
6. “Lograr la enseñanza primaria universal” y “eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015”.

Los países ricos reconocieron que la carga de la deuda impagable estaba impidiendo progresos en la mejora de la educación. Sin embargo, seis años después, la deuda sigue oprimiendo las arcas de los ya deteriorados presupuestos de los países latinoamericanos. En todos los casos de países estudiados excepto en uno, el servicio de la deuda, que se lleva un alto porcentaje del PIB, supera el monto destinado a educación (como se puede observar en el gráfico y en la tabla 1). El impacto de la reducción presupuestaria para afrontar el servicio de la deuda, tanto sobre la calidad de la enseñanza como sobre el mantenimiento de la infraestructura educativa, ha sido una constante a raíz de la llamada crisis de la

deuda. Al mismo tiempo, la reducción salarial expulsó a un número elevado de profesores hacia otras actividades o hacia la migración internacional<sup>7</sup>.

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

**Gráfico y Tabla 1 Gasto público en educación y servicio de deuda en países con los que España ha iniciado conversaciones sobre este instrumento**



País	Gasto público en Educación % PIB (2000-2002)	Total del servicio de deuda % PIB (2003)
Argentina	4.0	10.8
Bolivia	6.3	5.4
Ecuador	2.3	8.9
El Salvador	2.9	3.7
Guatemala	1.7	1.9
Honduras	4.0	5.9
Nicaragua	3.1	5.0
Perú	3.0	4.2
Uruguay	2.6	7.8

Fuente: PNUD 2005.

7. Para más información sobre la situación del profesorado en el mundo, ver los materiales de la Campaña Mundial por la Educación 2006 cuyo lema es "Todos los niños y niñas necesitan profes" <http://www.cme-espana.org>

## 2. Operaciones de canje

### 2.1 Consideraciones generales sobre los canjes de deuda por educación

Los canjes de deuda tal y como se definen deberían ser un instrumento ventajoso tanto para el país deudor como para el acreedor. El país deudor debería mejorar la liquidez y los fondos disponibles para invertir en desarrollo. Para el país acreedor, para quien el reembolso de la deuda es en muchos casos incierto, el canje supondría la puesta en marcha de un nuevo instrumento de cooperación al desarrollo, mejorando su posición como donante. Aun así, muchos países deudores rechazan las operaciones de canje de deuda, ya que éstas menoscaban su credibilidad financiera y deterioran su categorización de riesgo país.

Estas operaciones empiezan con la constitución de un fondo contravalor, donde el país deudor ingresa parte del servicio de deuda sujeto a condonación. Este fondo se destina al pago de las inversiones públicas fijadas en el acuerdo. Para constituir el fondo hay dos cuestiones técnicas que deben considerarse: la sustantividad del canje y la flexibilidad fiscal:

- **Sustantividad del canje.** El Club de París aprueba el canje de la deuda concesional en su totalidad y el de la deuda comercial hasta un 30%. Para que las operaciones de canje tengan los efectos deseados sobre la situación de endeudamiento y la mejora en educación, debe ser una propuesta sustantiva, por ello se recomienda alcanzar los máximos permitidos por el Club de París.
- **Flexibilidad fiscal.** Las operaciones de canje de deuda frecuentemente gozan de una tasa de descuento, es decir, un componente de condonación que suele ser mayor en los países HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados, en sus siglas en inglés), que en los que no lo son. Por otra parte, siempre se realizan en moneda local, lo cual mejora la situación de la balanza de pagos del país. Para reforzar este aspecto positivo, es necesario que los montos que el país deudor ingrese en el fondo contravalor no sean en un sólo pago, sino de acuerdo al vencimiento de

la deuda. Estas dos características ayudan a paliar los problemas de liquidez del país.

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

- **Asociación.** Según este principio, los gobiernos acreedor y deudor (implicando de manera efectiva a los diversos ministerios afectados), junto con la sociedad civil de ambos países, diseñan y gestionan la operación de común acuerdo y en condiciones de igualdad.
- **Adicionalidad.** Para que estas operaciones alcancen los objetivos deseados, el monto canjeado debe ser adicional a los fondos de la cooperación española previstos para destinar al país deudor, a los fondos destinados a inversiones sociales por parte del país deudor y a los fondos comprometidos internacionalmente.
- **Coherencia.** Las operaciones de conversión deben verse reforzadas por el resto de políticas de cooperación del país donante, por las estrategias del país receptor y por los acuerdos internacionales. En este punto es importante resaltar las políticas y recomendaciones para desvincular la ayuda de la compra de bienes y servicios del país acreedor, ya que, según el Banco Mundial, la ayuda ligada puede llegar a encarecer las operaciones entre un 25 y un 40%.
- **Participación.** El mayor grado de participación se alcanza cuando se da en todo el proceso de negociación, decisión e implantación de la iniciativa, incluyendo a todas las partes afectadas: el Ministerio de Finanzas, los ministerios u organismos especializados involucrados y la sociedad civil de ambos países.
- **Transparencia.** Implica transparencia informativa para que la participación social pueda ser efectiva, incluyendo las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales, el funcionamiento, la ejecución del instrumento, etc.
- **Rendición de cuentas.** Tanto en el seguimiento de la operación mediante la presentación de informes anuales, como en la evaluación de los proyectos con cargo a esta operación.

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

Las operaciones de deuda que se estudian a continuación se analizan de acuerdo a estos puntos, teniendo en cuenta tanto los criterios técnicos en cuanto a sustantividad y flexibilidad fiscal de la operación, como los principios mencionados en este apartado y la orientación directa a la reducción de la pobreza.

## 2.2 Las operaciones de canje de deuda por educación de España

Los canjes de deuda no son un instrumento nuevo para España. Sin embargo, hay un aspecto novedoso al que damos la bienvenida a partir del discurso del presidente del Gobierno en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza en septiembre del 2004, al priorizar en ellos la educación básica:

“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.”

Este anuncio se reiteró en la Cumbre Iberoamericana de S. José en noviembre de 2004. En dicha Cumbre el tema principal de la agenda fue la educación. Nuevamente, el presidente Rodríguez Zapatero, junto al resto de países de la Comunidad Iberoamericana, solicitó esta iniciativa en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Salamanca, en octubre de 2005:

“Hemos decidido solicitar a la Secretaría General Iberoamericana que ponga en marcha, entre otras, las siguientes actuaciones e iniciativas: impulsar programas de canje de deuda por educación.”

Además, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 establece que “España va a seguir siendo uno de los países más activos en la implantación de este tipo de soluciones” y continúa “en todo caso, respetando siempre las prioridades locales, se reconoce que el sector educativo juega un papel clave en el desarrollo, por tanto, se ha fijado como un sector de referencia básico para estos programas”.

En Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005 se anunció un incremento con respecto a compromisos internacionales adquiridos anteriormente de 356 millones de euros (427 millones \$) a los países HIPC, en concepto de conversión de deuda por inversiones públicas. En dicho acuerdo se estableció también el marco rector de los canjes de deuda cuyas prioridades serán los proyectos educativos, medioambientales y de infraestructuras.

Dentro de la línea del Gobierno español de apoyar iniciativas de canje de deuda por inversiones

**Tabla 2 Operaciones de canje de deuda comprometidas**

País	mill US \$	Fecha firma acuerdo	Fecha firma reglamento	años	% a ingresar en Fondo	Sectores beneficiarios	Entidad financiera gestora
Ecuador	50	Mar 05	Nov 05	4	100%	40% educación 60% hidroeléctrico	CAF
Honduras	138	Sep 05	Ene 06	5,5	40%	Educación y desarrollo social	BCIE
Nicaragua	39	Sep 05		6,7	40%	Educación y desarrollo social	BCIE
El Salvador	10	Dic 05	Jul 06	4	100%	100% Educación	No hay
Uruguay	10					100% Medio ambiente	
Perú	22	Sin firmar			100%		
Bolivia	62	Sin firmar			< 100%		
Guatemala	10	Sin firmar			100%		

Fuente: Elaboración propia.

públicas, se han ido concretando acuerdos con ocho países deudores de América Latina. La tabla 2, en la página anterior, resume estas operaciones.

Además de estas operaciones, el presidente Rodríguez Zapatero anunció en el mes de enero de 2005 una operación de canje de deuda con Argentina por valor de 60 millones de euros. Hasta el momento esta operación no se ha concretado.

### **Esquema seguido en las operaciones aprobadas**

España ha utilizado en todos los casos el mismo esquema de operación:

- 1** Fijación del monto. En primer lugar se acuerda el monto de la deuda que va a formar parte de la operación de canje. El Club de París establece un límite del 100% para la deuda concesional y hasta un 30% de la comercial.
- 2** Fijación de la tasa de descuento y monto del fondo contravalor. Se define el porcentaje de la deuda a condonar que el país deudor debe ingresar en el fondo contravalor. El Gobierno español suele fijar el fondo contravalor en torno al 40% en los países que forman parte de la iniciativa HIPC y en el 100% en aquellos que no formen parte de dicha iniciativa.
- 3** Habilitación del Club de París. Para que la operación pueda seguir adelante, es necesario contar con la aprobación del Club de París. Para ello el país deudor debe estar al día en el pago a dicho Club y la operación debe respetar los límites arriba señalados.
- 4** Firma del acuerdo de canje. En el que se establece el marco básico de la operación. Los cuatro acuerdos firmados hasta la fecha (Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador) son prácticamente idénticos y siguen la misma estructura.
- 5** Firma del reglamento del Comité Binacional. Se constituye el Comité Binacional como órgano decisorio, en el que, por parte española, están siempre el consejero económico y comercial y el subdirector de finanzas o su delegado. El país deudor es libre de definir su representación.
- 6** Creación del Comité Técnico. El Comité Técnico ofrece asesoramiento y apoyo. Está formado, por parte española, por el director de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), una ONG española y el consejero comercial. Por parte del país deudor, intervienen el Ministerio de Economía y las instancias que este país considere oportunas. Este Comité puede preparar proyectos y asesorar, pero la aprobación de los proyectos corresponde al Comité Binacional. Por parte española siempre estará una ONG en representación de la sociedad civil, pero no se pide lo mismo al país deudor. El criterio de elección de la ONG española lo decide la OTC de cada país.
- 7** Presentación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos. En casi todos los casos se designa una Institución Financiera Internacional (IFI) para llevar la gestión de los fondos (ver tabla 2). En esas funciones, trabajará conjuntamente con el del Comité Técnico. Según el Ministerio de Economía español, la contratación de una IFI cumple el doble objetivo de favorecer la transparencia y aprovechar su experiencia y asistencia técnica, con el objetivo último de que los recursos se gestionen de la manera más eficiente posible. La IFI se encarga de preparar los pliegos para la licitación y recibe una cantidad como pago a sus servicios de gestión, que se fija en un máximo de un 4% del monto de la operación. La ONG que participe en el Comité Técnico en ningún caso puede presentar proyectos al fondo contravalor.

## 3. Operaciones en curso

A fecha de cierre de este documento, sólo se han concretado cuatro de las operaciones acordadas por el Gobierno español: Ecuador, Honduras, Nicaragua y El Salvador (ver tabla 2). A continuación, analizamos las mismas en base a los criterios y principios enunciados en el apartado 2 y señalamos los aspectos positivos y de mejora, las luces y sombras, de estas operaciones.

### 3.1 Sustantividad del canje

Para que las operaciones de canje tengan los efectos deseados sobre la situación de endeudamiento y la mejora en educación, debe tratarse de una propuesta sustantiva, llegando al menos a los criterios aceptados por el Club de París y condonar hasta el 100% de la deuda FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo<sup>8</sup>) y hasta el 30% de la deuda comercial.

Como se observa en la tabla 3, en algunos casos como Perú, la operación representa la cancelación de una parte importante de deuda concesional,

aunque no de la deuda total. En otros casos, se trata de porcentajes poco significativos, como el de Ecuador con un 20% sobre la deuda concesional o El Salvador, que apenas representan un 15% de la misma.

Con estos datos, podemos afirmar que España está lejos de agotar las posibilidades que ofrece el Club de París en cuanto a sustantividad del canje, pues en ningún caso llega a canjear el 100% de la deuda concesional y la deuda comercial no aparece en las operaciones.

**Tabla 3 Deuda bilateral española con países con los que España ha concretado montos de canje (millones de euros)**

País	Deuda concesional	Deuda comercial	Total deuda	Monto sujeto a canje	% de deuda canjeada sobre la deuda concesional	% de deuda canjeada sobre el total de la deuda
Ecuador	205.33	22.10	227.43	42	20%	18%
Honduras	223.35	56.70	280.05	117.9	53%	42%
Nicaraguas	70.62	75.25	145.87	33.3	47%	23%
El Salvador	56.68	0.06	56.74	8.6	15%	15%
Perú	16.14	187.09	203.23	16.14	100%	8%
Bolivia	101.21	0.18	101.39	49.17	61%	61%
Guatemala		33.98	33.98	7.98		29%

Fuente: Datos facilitados por el Ministerio de Economía español<sup>9</sup>.

8. Deuda concesional.

9. Datos de deuda en el momento de la firma del acuerdo. Para los países que todavía no han firmado el programa son datos a 31 de marzo de 2006. Ver tabla 2.

### 3.2 Flexibilidad fiscal

Como se observa en la tabla 2 (apartado 2.2), de todas las operaciones descritas tan sólo las realizadas en países HIPC (Honduras y Nicaragua) tienen tasa de descuento, lo que supone que estos dos países hacen efectivo el ingreso en el fondo contravalor del 40% del monto total de la deuda sujeta a la operación de canje. El resto de países (Ecuador y El Salvador) deben ingresar en el fondo el 100% del valor de la deuda sujeta a canje.

En todos los casos, los países deudores tienen que ingresar los recursos acordados en el fondo contravalor al vencimiento del servicio de la deuda.

En los casos en que no hay tasa de descuento y los vencimientos se corresponden con los que tendrían que efectuarse de no haber canje de deuda, el único beneficio que obtienen los países deudores es que las operaciones se realizan en moneda local, lo que redundará en una mayor liquidez para el país deudor y en una mejora de su balanza de pagos y reservas del Banco Central. El caso menos positivo sería el de Ecuador, que al haber sufrido un proceso de dolarización, no obtiene ni siquiera el beneficio que a otros países les supone realizar los pagos en moneda local.

Si España realmente quiere contribuir a que estos países tengan una situación de deuda sostenible, debería seguir los pasos de países con una larga trayectoria en cooperación internacional como Alemania, Canadá, Finlandia o Francia, que ofrecen una tasa de descuento en torno al 50% a países no HIPC y 75% a países HIPC.

### 3.3 Asociación

Una de las mayores críticas que se hacen a estas operaciones radica en que puede mermar la soberanía de los países deudores, ya que, en muchos casos, es el país acreedor el que impone los sectores y las condiciones en que se ha de invertir. Esta crítica, se hace más relevante en canjes por educación, ya que la soberanía puede quedar especialmente debilitada en un sector tan

estratégico para el futuro y la cultura del país como es la educación.

En los casos que nos ocupan, la primera imposición que realiza el Gobierno español consiste en la vinculación de la operación a la contratación de empresas u ONG españolas. Aunque la propia secretaria de Estado de Cooperación Internacional, en su conferencia del 1 de febrero de 2006, en el seminario de canje de deuda por educación organizado por el Ministerio de Economía español, afirmaba que estas operaciones no iban a estar ligadas, en un párrafo que se reproduce en todos los acuerdos firmados, se vislumbra lo contrario:

“Los recursos ingresados en el ‘Fondo...’ serán utilizados para financiar los proyectos recogidos en el apartado 1.1 que impliquen la participación de empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas, incluidas las (nombre del país) con participación española” y continúa “Los proyectos... serán ejecutados por empresas, instituciones u organizaciones no gubernamentales de desarrollo españolas, incluidas las (nombre del país) con participación española”.

Numerosos estudios prueban la ineficacia de la ayuda ligada<sup>10</sup>. Asimismo, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha realizado, en sucesivas ocasiones, recomendaciones para desligar la ayuda. Dentro de las operaciones que estamos analizando, en el último de los acuerdos firmados, el de España con el Salvador a finales de 2005, se da un ligero paso adelante para desvincular la ayuda y, tras el párrafo que se acaba de reproducir, se añade:

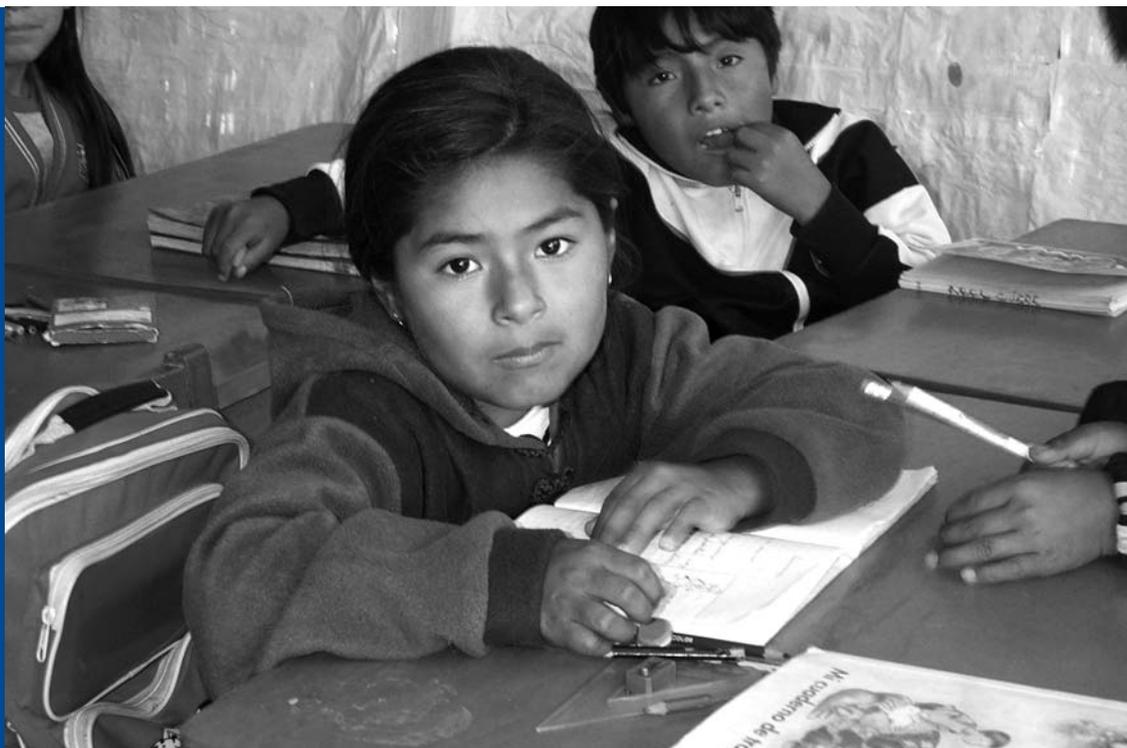
“...Excepcionalmente, el Comité Binacional podrá decidir la convocatoria de licitaciones abiertas cuando las características de proyecto así lo aconsejen.”

Un segundo problema puede venir por la falta de coordinación de estos fondos con la política educativa del país deudor, que no está asegurada al gestionarse en principio el fondo contravalor sin intervención de los ministerios de educación de los

10. Ayuda ligada a la compra de bienes y servicios en el país donante.

Para más información, ver Ayuda en Acción (2005) “Hacia una cooperación de calidad”.

<http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/previo/Desvinculaci%C3%B3nDeLaAyuda-AAA.PDF> y el Informe Anual de Desarrollo 2005 del Banco Mundial.



© Archivo Entreculturas

países deudores y a través de proyectos no siempre vinculados a las estrategias educativas nacionales. Este tipo de procesos debilitan aún más las ya de por sí frágiles instituciones del país receptor al fomentar la cultura del proyecto, en vez de un presupuesto integral, que responda a una planificación y priorización determinada por el propio país. Este aspecto va acompañado a menudo por consideraciones más complejas, como la relativa al papel del Estado en la provisión de servicios públicos y el posible respaldo a procesos de privatización, debido, entre otras cosas, a la vinculación de la ayuda a intereses españoles, lo que puede llegar a contradecir el espíritu del propio Plan Director de la Cooperación Española que señala que:

“España actuará prioritariamente sobre la educación básica a través del fortalecimiento de los sistemas públicos de educación” (Plan Director de Cooperación 2005-2008, p. 42).

El caso de El Salvador tiene una particularidad digna de ser resaltada. Por petición del Gobierno salvadoreño, el canje de deuda se va a destinar a apoyar el plan educativo del país llamado Plan Nacional 20/21. Dicho Plan consta de once programas de los cuales el canje va a apoyar dos, ambos de educación básica. En este caso, se

respete la soberanía del país que ha elaborado su propio plan de educación y se establece una relación más paritaria entre el país deudor y el acreedor.

### 3.4 Adicionalidad

Como ya hemos señalado anteriormente, la adicionalidad debe darse en tres ámbitos:

- Respecto al monto de la AOD prevista por España para los países deudores. Según el Ministerio de Economía español, todas estas operaciones constituyen montos adicionales a la ayuda comprometida.
- Respecto a los recursos del país receptor con respecto a los presupuestos dedicados a educación. Este estudio no ha podido llegar a analizar este aspecto, que debería ser una de las funciones de los comités técnicos cuando el gobierno del país receptor presenta sus informes. Se deben establecer indicadores y mecanismos que aseguren que se trata de fondos adicionales. Algunas críticas consideran que el canje de deuda por educación retrasa el logro definitivo de financiación de la educación genuina y permanente que no debe ser otro que la inversión

del Estado a partir de la redistribución de las cargas impositivas.

- Respecto a los organismos multilaterales. No sería justificable acometer este tipo de actuaciones con montos que ya formen parte de negociaciones de condonación con instancias multilaterales. El Ministerio de Economía español asegura que se trata de montos diferentes.

### 3.5 Coherencia

En este punto es necesario analizar tres aspectos: coherencia de las políticas de cooperación española, coherencia de las políticas educativas nacionales y de reducción de la pobreza en los países deudores y coherencia con los acuerdos multilaterales.

- **Con las políticas de la cooperación española.** Las OTC de los diferentes países han impulsado la vinculación de las operaciones de deuda con los Documentos de Estrategia País (DEP) correspondientes. Si bien este esfuerzo es importante, es necesario avanzar en una mayor coordinación entre las políticas. Por ejemplo, en El Salvador sería necesario que la operación no sólo estuviera en consonancia con la Estrategia País en educación, en la que la OTC ya está trabajando, sino que se insertara dentro de ella. Igualmente, parte de los recursos del fondo en Honduras podría engrosar los fondos que España ya destina a la FTI (Iniciativa por la Vía Rápida, en sus siglas en inglés) y así obtener un mayor impacto. Por otra parte, es imprescindible que los canjes formen parte de unas políticas de alivio sostenido de la carga de la deuda y una política de préstamos responsables.
- **Con políticas de desarrollo del país deudor.** Observamos que este punto varía de un caso a otro. En el caso de El Salvador, el propio país ha señalado dónde quiere que se invierta de acuerdo con sus prioridades sectoriales. En los demás países se presentan proyectos al fondo contravalor y el órgano gestor y el Comité Técnico los valora y pasa al Comité Bilateral para que los apruebe. En Nicaragua y Honduras, el único criterio sectorial que deben seguir los fondos es “la educación y el desarrollo social”, términos, como se puede apreciar, bastante amplios, por lo que es difícil prever, antes de la aprobación de los proyectos, el grado de coherencia que tendrán

con las políticas nacionales de educación y reducción de la pobreza.

Esto mismo sucede en países como Honduras en los que se pretende apoyar las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). En el acuerdo de canje se establece que los proyectos deben insertarse en el marco de la ERP. Sin embargo, sería conveniente que el propio fondo contravalor pasara a ser parte de los fondos de la ERP con sus propias prioridades, y no sólo que los proyectos estuvieran de acuerdo con la ERP.

- **Con los acuerdos internacionales.** Es importante recordar que en estos países hay muchos acreedores que están realizando operaciones similares. Esto puede llevar a una completa descoordinación y a una pérdida de soberanía por parte del país deudor. Por todo ello, se debe estudiar la posibilidad de que, en países en los que varios donantes están realizando operaciones de canje de deuda, se cree un fondo contravalor multilateral donde el gobierno deudor ingrese los diferentes montos canjeados. De esta manera, se ganaría eficacia en la administración y gestión de recursos y en una coherencia de políticas internas que, por ejemplo, podría destinarse a subvencionar la estrategia de reducción de la pobreza del país deudor. Ésta sería una forma de ganar en eficiencia e impacto. Además, este tipo de fondos facilita una relación más paritaria entre el país deudor y el acreedor. Para evitar la atomización de proyectos sin ninguna conexión y favorecer un impacto mayor en beneficio de la educación, así como la disminución en los costes de gestión, es necesario que exista una buena coherencia en especial con las políticas de desarrollo del país receptor y una coordinación de donantes. Para este tipo de operaciones es recomendable apoyar fondos multilaterales como la FTI (Educación por la Vía Rápida, en sus siglas en inglés), las ERP o fondos multilaterales de apoyo a las estrategias de educación del país.

Por último, con independencia de su país de origen, para asegurar la coherencia de la acción exterior, se debe asegurar que tanto empresas como ONG operen con criterios de responsabilidad social, medioambiental y de derechos humanos. Especialmente cuando el canje va ligado a la financiación de proyectos donde participen empresas españolas, es de esperar que estas empresas operen de acuerdo a los principios y objetivos definidos por la cooperación española.

### 3.6 Participación

Aunque en la mayoría de las operaciones se observa una apertura hacia la participación social, el Ministerio de Economía español sigue entendiendo el tema de la deuda como un problema meramente de solvencia económica y, por tanto, es el único actor implicado en las negociaciones de diseño y gestión de la operación.

Como ya hemos señalado en el punto 2, para formalizar estas operaciones se crea un órgano decisorio con relación a los fondos generados por el canje de deuda. Este órgano decisorio, denominado Comité Binacional, está integrado por parte española por el Ministerio de Economía a través del consejero económico y comercial y el subdirector de finanzas o su delegado. Por parte del país receptor, varía. En Honduras, será tan sólo el Ministerio de Economía; en Ecuador, Economía y Exteriores; y en Nicaragua, el Ministerio de Economía a través de la Unidad de Inversiones Públicas y la Secretaría de Coordinación y Estrategias. Como se observa, en ningún caso participan los ministerios de educación ni ningún miembro de la sociedad civil.

La participación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional español, representado a través de las OTC, se canaliza a través del Comité Técnico, que juega un papel de asesoría, pues se trata de un órgano consultivo. Los ministerios de educación no están representados en ninguno de los órganos. Esta situación debería corregirse, al ser ambos actores fundamentales no sólo en la gestión, sino también en la definición de los propios acuerdos de canje.

La sociedad civil española participa en el Comité Técnico a través de una ONG con sede en el país deudor. El mecanismo de elección de la ONG ha sido similar en todos los casos. En los cuatro países las OTC han convocado a una reunión informativa a todas las ONG españolas presentes en el país y que formen parte de la Coordinadora de ONGD española en el mismo. A partir de la reunión, las ONG que querían participar se han postulado para el puesto, siendo la decisión final de la OTC. Aunque la inclusión de una ONG en el Comité Técnico es un primer paso, no se puede considerar éste como único mecanismo de participación. Como se observa, este proceso se ha realizado una vez se habían firmado los acuerdos y los reglamentos, por lo tanto, la

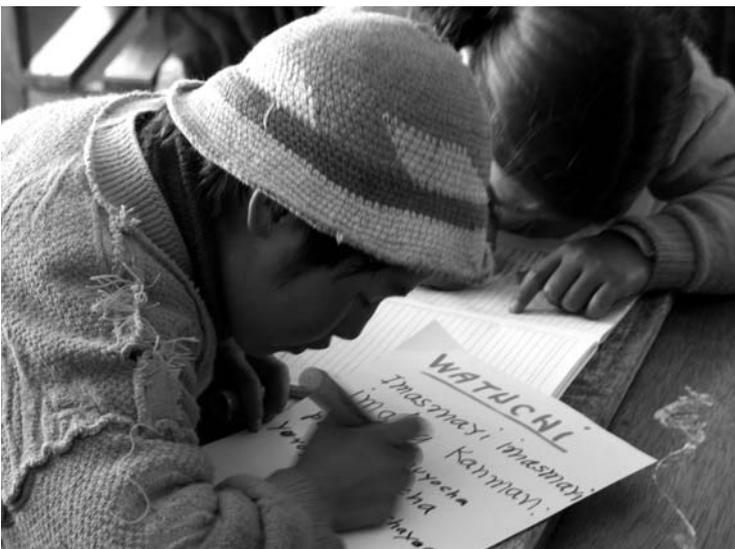
sociedad civil no ha sido informada de las negociaciones y el diseño de las operaciones. Por lo tanto, se relega su participación a un nivel puramente consultivo y sólo en la gestión del fondo contravalor. Como en el caso de los ministerios de educación y asuntos exteriores, consideramos que la participación de la sociedad civil también debería quedar asegurada en los órganos de decisión y no sólo en los de gestión.

La participación de la sociedad civil del país deudor no está garantizada, ni siquiera en el Comité Técnico. Que exista o no representación de la misma depende de la voluntad del gobierno del país deudor. En Ecuador hay una representación de una ONG y en Honduras la sociedad civil está representada en el Comité Técnico a través de dos representantes del Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza. En los casos de Nicaragua y el Salvador no está prevista la participación de la sociedad civil del país deudor.

### 3.7 Transparencia

No tendría sentido el principio de adicionalidad si no se estudiara previamente la conveniencia de la operación. Por tanto, la transparencia del origen de la deuda es fundamental. Según y cómo se formalizaran y evolucionaran en su día estos préstamos, parte de la deuda es considerada por organizaciones sociales de todo el mundo como injusta y por tanto ilegítima. Canjear este tipo de deudas sería, por tanto, legitimarlas. De los 1.000 créditos FAD que España ha concedido a lo largo de los 30 años de la historia de este instrumento, tan sólo se han evaluado cuatro. Según el Plan Director, “La Secretaría de Estado de Turismo y Comercio pondrá en marcha un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, en estrecha coordinación con la oficina de evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional”. Ésta es una buena oportunidad para comenzar a emprender ese tipo de evaluaciones.

La transparencia informativa es esencial para que la participación social pueda ser efectiva, incluyendo las negociaciones entre gobiernos, las decisiones tomadas en organismos internacionales, etc. Desgraciadamente, la información no ha estado disponible en los momentos de negociación y firma



© Archivo Entreculturas

de los acuerdos, aunque valoramos positivamente que tanto los convenios como los acuerdos se hayan colgado en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda.

Por otra parte, aunque hay que resaltar el gran avance hacia la transparencia que supone que haya representación de la sociedad civil en el Comité Técnico, en algunos casos, desde la Administración se ha puesto como condición la confidencialidad por parte de la ONG participante. Esta exigencia puede ser entendible y deseable (como para el resto de los organismos representados) para algunos aspectos confidenciales de las ONG y empresas que presentan proyectos, pero no para el resto de la información. Uno de los principales papeles de esta organización es garantizar la transparencia de la operación y actúa en el Comité Técnico en una suerte de representación de la sociedad civil, por tanto, es necesario que informe al resto de las organizaciones.

### 3.8 Rendición de cuentas

En todos los casos estudiados, con la excepción de El Salvador, existe un organismo gestor, una Institución Financiera Internacional que es quien debe realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos y enviar al Comité Binacional un informe semestral sobre las actividades realizadas. Según los reglamentos, el Comité Técnico y el organismo gestor deberán compartir toda la información de que dispongan.

Con este criterio, quedan fuera de la evaluación aspectos tales como la adicionalidad, transparencia, participación, coherencia y asociación, reduciéndose ésta al impacto de los proyectos.

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

### 3.9 Reducción de la pobreza

En casi ninguno de los acuerdos se menciona los sectores en los que se van a invertir los fondos liberados ni a qué población favorecerán. Los sectores se han establecido en los reglamentos de los comités binacionales, que en algunos casos, como el de Honduras y Nicaragua, son realmente amplios; “educación y desarrollo social” pero no se especifica ni el subsector ni la población beneficiada. En el caso de El Salvador, desde las propias negociaciones se ha especificado con detalle que la inversión va a ir dirigida a educación básica en zonas rurales, en los 100 municipios más pobres del país apoyando un programa de lectoescritura y otro de construcción de escuelas. Por último, en Ecuador se decidieron los sectores de actuación en el Comité Bilateral, pero no ha sido hasta la publicación de la convocatoria de proyectos por el organismo gestor, la CAF (Corporación Andina de Fomento) cuando se han establecido las áreas y poblaciones prioritarias, así como la educación básica como subsector preferente.

La indeterminación de zonas y sectores prioritarios desde el inicio de las operaciones y la atomización de proyectos minimiza el impacto que este instrumento podría tener en la reducción de la pobreza. Por otra parte, como en todas las acciones de ayuda al desarrollo, es necesario que el objetivo de lucha contra la pobreza prime sobre otros objetivos también legítimos, pero subsidiarios como la internacionalización de la empresa española.

<b>Principales elementos a destacar en las operaciones de canje de deuda por educación analizadas</b>			
	<b>LUCES (puntos fuertes)</b>	<b>SOMBRAS (puntos débiles)</b>	<b>Recomendaciones</b>
Flexibilidad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cierta alivio fiscal al realizarse el canje en moneda local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo los países HIPC obtienen claros efectos positivos al contar con tasas de descuento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la tasa de descuento al menos hasta un 50% en países no HIPC y hasta el 75% en los países HIPC.</li> </ul>
Sustantividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los montos acordados son cantidades significativas que, bien gestionadas, pueden suponer mejoras en servicios sociales en los países en desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estas operaciones están lejos de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el Club de París, pues en ningún caso se llega a canjear ni siquiera el 100% de la deuda FAD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agotar las posibilidades que ofrece el Club de París de canjear el 100% de la deuda FAD y hasta el 30% de la deuda comercial.</li> </ul>
Asociación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los acuerdos otorgan igualdad de peso para ambos países en los órganos de toma de decisión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la firma de los acuerdos aparece la vinculación de las operaciones de canje a la participación de empresas y ONG españolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desvincular la ayuda a empresas y ONG españolas. La ayuda ligada reduce la eficacia e impide el desarrollo de estructuras locales.</li> </ul>
Adicionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trata de fondos adicionales de la cooperación española.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen mecanismos que aseguren la adicionalidad ni indicadores que la midan. Sobre todo con respecto a los presupuestos de educación del país deudor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotejar con los DEP los PACI y los planes directores.</li> <li>• El Comité Técnico debe vigilar la adicionalidad con respecto al país deudor.</li> </ul>
Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las operaciones tienen en cuenta los DEP, coordinados a través de las OTC.</li> <li>• En el caso de El Salvador se produce además coherencia con la estrategia de educación del país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En algunos casos las operaciones contrastan con la concesión de nuevos préstamos FAD al mismo país.</li> <li>• No hay coordinación con otros acreedores.</li> <li>• La financiación de proyectos es en general atomizada, sin tener en cuenta la estrategia educativa global.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la iniciativa a un panorama intra-regional.</li> <li>• Crear fondos multilaterales.</li> <li>• Apoyar las ERP y las estrategias de educación del país deudor.</li> <li>• Revisar la política y criterios de concesión de préstamos a países con alto endeudamiento (ejemplo Ecuador).</li> </ul>

<b>Principales elementos a destacar en las operaciones de canje de deuda por educación analizadas (cont.)</b>			
	<b>LUCES (puntos fuertes)</b>	<b>SOMBRAS (puntos débiles)</b>	<b>Recomendaciones</b>
Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación de la sociedad civil en los comités técnicos supone un aspecto altamente positivo de estas operaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación se limita a la gestión, no alcanza la negociación ni la toma de decisiones.</li> <li>• No está asegurada la participación de la sociedad civil local, ni de los ministerios de educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la participación a las fases de diseño y negociación y a los órganos de toma de decisiones.</li> <li>• Asegurar la participación de la sociedad civil y los ministerios involucrados.</li> </ul>
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación de la sociedad civil en la gestión de los fondos supone un avance importantísimo en cuanto a la transparencia de los mismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta transparencia no se extiende a las negociaciones de las operaciones, haciendo público además el origen de la deuda.</li> <li>• En algún caso se ha exigido una cláusula de confidencialidad a la ONG española.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditar los créditos que generaron la deuda canjeada.</li> <li>• Extender la participación a la fase de diseño y negociación de la iniciativa.</li> <li>• Clarificar la cláusula de confidencialidad respecto a la participación de la sociedad civil.</li> </ul>
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han establecido mecanismos de evaluación en la gestión del fondo contravalor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La evaluación depende exclusivamente de una institución financiera internacional y se limita a los resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extender estos criterios de evaluación al diseño, negociación y ejecución de los canjes y dar participación a la sociedad civil.</li> </ul>
Reducción de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo instrumento de cooperación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay mecanismos que aseguren que el destino de los fondos sea a la lucha contra la pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinar el canje a servicios sociales básicos y poblaciones más empobrecidas.</li> </ul>

## 4. Ecuador: ¿modelo para otros países?

### 4.1 Situación de la deuda

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

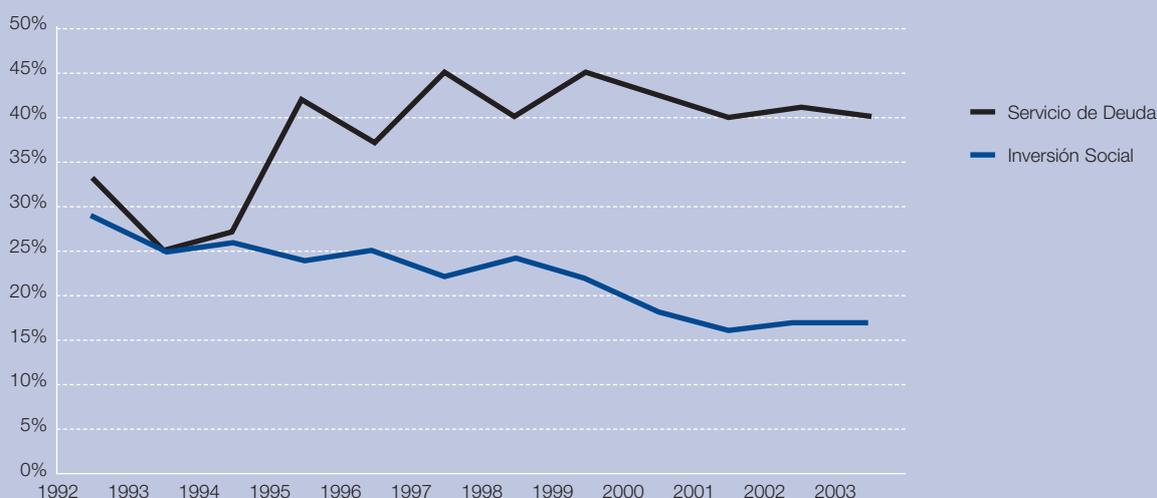
A pesar de que la situación de la deuda externa ha mejorado en los últimos años, el nivel de endeudamiento representa un 55% del PIB y el Banco Mundial considera a Ecuador un país “severamente endeudado”. Sin embargo, al tratarse de un país de renta media no tiene acceso a los beneficios otorgados por la iniciativa HIPC. En 2003, el servicio de la deuda representó el 40% del gasto fiscal, frente a un 17% destinado a la

inversión social, seriamente mermada en los últimos años. Existe, por tanto, una tendencia clara de incremento del gasto destinado al servicio de la deuda, en contraposición a la disminución del gasto en inversión social. Además, debido a esta falta de recursos, la inversión en servicios sociales básicos, como educación y salud, se realiza principalmente con fondos provenientes de la ayuda al desarrollo, mayoritariamente con carácter reembolsable —hasta un 80% en el año 2003—, lo que contribuye a perpetuar el círculo vicioso del endeudamiento.

### 4.2 Situación de la educación

Debido a la crisis de la deuda, los ajustes presupuestarios y los recortes de gasto público, el gasto social en Ecuador, sobre todo en salud y educación, se ha visto seriamente mermado. Desde 1981, en que el presupuesto en educación alcanzó el 5,4% del PIB, no ha parado de reducirse. Su mínimo lo alcanzó en plena crisis del año 2000 cuando la inversión en educación se redujo

**Gráfico 2 Deuda y caída de la inversión social**



Fuente: Alberto Acosta (2005).



© Archivo Entreculturas

bruscamente a la mitad, el 1,8% del PIB. Desde 2003 la inversión ha permanecido estática en un 2,9% del PIB. Estudios sobre la situación de la educación en Ecuador y una comparación con otros países de la región, señalan que la meta de inversión para propiciar un entorno positivo debe ser por lo menos el 6%.

En paralelo y relacionada con esta falta de recursos, la educación en Ecuador se encuentra en una situación realmente preocupante, caracterizada por:

- Altas tasas de deserción. Uno de cada 3 niños no termina los seis años de educación primaria, y sólo un 22% termina sus estudios secundarios.
- Alto nivel de repetición y bajo rendimiento de los alumnos. En segundo de primaria uno de cada 10 niños repite curso.
- Situación dramática de los docentes. Los profesores están mal pagados, tienen bajo nivel de instrucción y alto grado de pluriempleo. Lo que conlleva casi automáticamente a la baja calidad de la enseñanza, la desmotivación del gremio, el alto grado de absentismo y el frecuente conflicto laboral.
- Carencia de infraestructuras y material didáctico. 2 de cada 10 escuelas no tienen electricidad, 1 de cada 10 no tiene agua potable y 3 de cada 10 no tienen alcantarillado. Esta situación se agrava en las escuelas unidocentes. Los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial de los 90 se concentraron en infraestructuras y

capacitaciones pero con un impacto mínimo en la calidad de la educación debido a la falta de continuidad y seguimiento.

- La desnutrición crónica afecta al 21% de los niños y niñas. Sin embargo, el Programa de Alimentación Escolar se redujo a la mitad del 2003 al 2004.

El problema no es sólo la falta de recursos, sino la forma en que se asignan y la calidad de los mismos. Algunas de las causas que pueden estar dando lugar a esta situación son que:

- El Ministerio de Educación no gestiona sus recursos económicos. Es el Ministerio de Economía quien analiza, integra y asigna los recursos siguiendo criterios de políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. Esto impide asignar suficientes recursos en base a criterios de gestión educativa.
- Distribución inequitativa por provincias. Existen provincias que reciben tres veces más recursos por alumno que otras.
- Necesidad de formación técnica y gerencial del Ministerio de Educación. A esto hay que añadir una estructura disfuncional y centralista.
- La inversión en educación se realiza principalmente con fondos provenientes de la AOD en muchos casos reembolsable. Con estos préstamos externos se crearon unidades ejecutoras para cada proyecto creando estructuras paralelas y debilitando técnica y moralmente al Ministerio de Educación.

- La dependencia de la AOD impone ritmos externos a los planes educativos, fomenta la cultura del proyecto, la dependencia de las ideas y resta autonomía nacional, fijando metas y objetivos externos.
- Inestabilidad política con un promedio de un ministro por año.

La falta de recursos y la mala calidad de los pocos que se destinan a la educación pública están provocando que aumente la brecha entre la educación pública, gestionada por el Ministerio de Educación y la educación privada. Ante este panorama sobresalen los colegios fiscomisionales (concertados) gestionados por entidades privadas, pero parcialmente financiados por el Estado. A estos colegios pueden acceder muchos niños y niñas con bajos recursos. Sin embargo, el principal proveedor de educación para la población más pobre sigue siendo la educación pública.

### 4.3 Iniciativas de canje de deuda

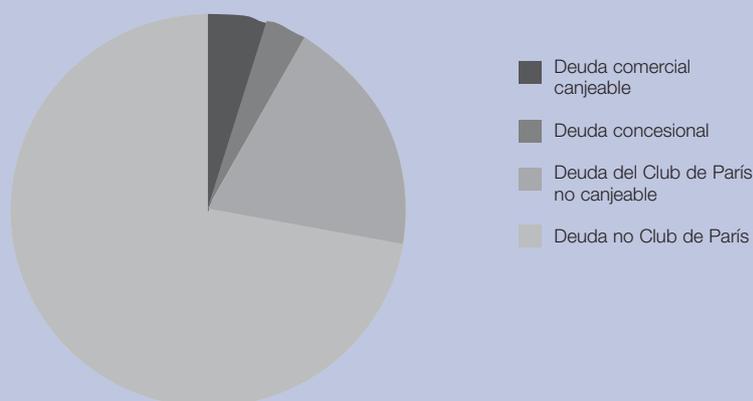
A pesar de la situación de endeudamiento del Estado ecuatoriano, el país no es sujeto de condonación, pues no cumple con todos los requerimientos para la iniciativa HIPC. Esto ha dado lugar a considerar la alternativa del canje de deuda como un mecanismo para aliviar el peso de sus obligaciones. Para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

ámbitos de negociación del canje utilizados para inversión social y ambiental en sus negociaciones con diferentes países acreedores han sido: deuda comercial refinanciada con la banca privada internacional y deuda bilateral con países miembros del Club de París.

Con respecto a la bilateral, en Ecuador se han efectuado varios procesos de canje de deuda con países como Bélgica, Suiza, Alemania, Italia y procesos abiertos a negociación con Noruega y Francia. En general, estos procesos de negociación han sido largos y se han tardado en concretar.

A diciembre del 2005, la deuda canjeable para Ecuador, en los términos estipulados por los miembros del Club de París (100% concesional y 30% comercial) alcanzaba los 300,9 millones de dólares, de los cuales 189,5 corresponden a deuda comercial y 111,4 a créditos concesionales contemplados como AOD. El 70% restante de deuda comercial (que no entra en la iniciativa de canje estipulada por el Club de París) alcanza los 740,2 millones de dólares. Por lo tanto, el total de la deuda de los miembros del Club de París es de 1.041,4 millones de dólares. Como vemos en el gráfico, esto equivale, en teoría, a aproximadamente un 10% del total de la deuda externa pública. Las conversiones efectivas, sin embargo, han representado montos muy marginales.

**Gráfico 3 Deuda externa de Ecuador**



## 4.4 Canje de deuda Ecuador-España

Como ya se ha señalado, en América Latina se han producido en los últimos años iniciativas de canje de deuda para incrementar la inversión en educación. Éstas se proponen principalmente desde países donantes, ya sean impulsadas por el Gobierno español en el marco de las Conferencias Iberoamericanas de Educación y las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, o impulsadas por el Gobierno de los Estados Unidos en el marco de las Cumbres de las Américas. Además, estas iniciativas cuentan con el apoyo activo de los organismos financieros internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Desafortunadamente, como muchos estudios demuestran, las reformas educativas en América Latina promovidas, y en muchos casos financiadas, por el Banco Mundial y el BID no se han traducido en la esperada mejora de la calidad educativa. El contexto económico y social no sólo no mejoró, sino que empeoró para la mayoría de la población de estos países. Esta situación, que se vivió con especial dureza en Ecuador, provocó una estampida emigratoria de cientos de miles de sus habitantes.

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

El monto del canje de deuda alcanza los 50 millones de dólares, para un período de 4 años (12,5 millones de dólares anuales). El origen de la financiación son créditos FAD. Operativamente, los

gobiernos contratantes acordaron la transferencia de los derechos de la deuda al Fondo Ecuatoriano-Español. En otras palabras, España cede los derechos de cobro al Fondo y el Gobierno de Ecuador se compromete a pagar el 100% de los vencimientos del servicio de deuda al programa del canje de deuda<sup>11</sup>.

En el marco de este convenio se creó el Comité Binacional, que está integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, el Ministerio de Economía y Hacienda de España, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador. Las funciones de este Comité son:

- definir las políticas de administración de recursos del Fondo.
- establecer prioridades de inversión para la ejecución de recursos.
- aprobar los proyectos de inversión y su financiación.

A su vez, este Comité Binacional está apoyado por un Comité Técnico encargado de:

- presentar propuestas para la priorización de los proyectos de desarrollo social a financiarse.
- supervisar la ejecución de proyectos.
- analizar y evaluar los informes del gestor de los proyectos.

El Comité Técnico se compone de tres representantes del Gobierno de España y cuatro representantes del Gobierno de Ecuador. Por la parte española, la representación la tienen la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), la ONG Ayuda en Acción<sup>12</sup> y la Oficina Comercial de la Embajada de España en Ecuador. Por parte ecuatoriana, los representantes son la ONG Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD)<sup>13</sup>, el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)<sup>14</sup>.

11. Para la comprobación del cumplimiento, el Ministerio de Economía y Finanzas se compromete a informar sobre el flujo de transferencias al fondo.

12. ONG miembro de la CME y una de las firmantes de este documento.

13. La Corporación Latinoamericana para el Desarrollo es una organización de la sociedad civil, cuya misión consiste en impulsar, con un enfoque estructural, procesos de transformación jurídica e institucional, para garantizar el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho. Esta vinculada a Transparency Internacional.

14. Esta entidad no tiene mayor peso específico en la toma de decisiones en el país, sobre todo si se la compara con el MEF o el mismo INECI.

Paralelamente, para la instrumentación del proceso, se emitió la reglamentación del convenio de conversión de deuda<sup>15</sup>. Este reglamento establece en primera instancia la contratación de una institución administradora de recursos, así como los principales lineamientos para la priorización de los proyectos de desarrollo social a financiarse con los recursos disponibles.

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

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

Es importante mencionar que a solicitud del Comité Binacional, la CAF podrá ayudar en la negociación de los proyectos o de su financiación, podrá cofinanciar proyectos que tengan financiación parcial de los recursos del fondo y podrá actuar como asesor en la designación de los entes ejecutores de los proyectos y en la ejecución de los mismos. La CAF en ningún caso actuará como prestamista del Estado ecuatoriano para cubrir necesidades de caja para alimentar el Fondo de Conversión de Deuda.

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

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

En marzo se aprobaron los primeros proyectos por el Comité Binacional, tras la evaluación de los mismos por parte del Comité Técnico, que está priorizando los proyectos de educación básica. En esta reunión fueron aprobados cuatro perfiles, rechazándose casi un centenar. Los montos de estos proyectos eran en total pequeños, en comparación con los recursos disponibles, y lo aprobado hasta la fecha no supera los dos millones de dólares. En lo que se refiere a los proyectos hidroeléctricos al no existir suficiente claridad sobre el marco de funcionamiento, se está impulsando la definición de un marco normativo que establezca las pautas de funcionamiento y participación tanto de los gobiernos locales como de inversionistas privados, así como de los beneficiarios.

## 4.5 Principales efectos del canje de deuda

Son varios los efectos esperados de un canje como el que se analiza en este documento. A continuación, iremos señalando los efectos de acuerdo con los criterios técnicos y los principios señalados en el punto 2.

### A. Sustantividad

Con una política de canje de las características observadas, se puede lograr una disminución, aunque limitada, del endeudamiento, a la vez que un aumento limitado en el gasto en desarrollo social o en inversión. Sin embargo, en el caso del canje España-Ecuador, el peso del canje resulta insuficiente en relación con la magnitud del

15. El reglamento al convenio se emite el 25 de octubre de 2005.

endeudamiento público ecuatoriano y con las demandas de inversiones sociales. Si consideramos la deuda con los miembros del Club de París, por ejemplo, como se anotó previamente, el monto potencial de canje no va más allá del 10% de la deuda externa pública. Con respecto a la deuda con España, como se advierte en la tabla 3 (página 13), esta operación representa menos del 20% de la deuda ecuatoriana con España, cuando se considera que el canje, para ser sustantivo, debería alcanzar al menos el 100% de la deuda concesional y el 30% de la comercial.

### **B. Flexibilidad fiscal**

Como vimos en el apartado 3, la tasa de descuento es un aliciente importante para que los países deudores se sientan atraídos por este tipo de operaciones, ya que sirve de alivio a una deuda que les resulta difícil de pagar. En el caso de Ecuador, este atractivo desaparece al tener que ingresar al fondo el 100% de la deuda canjeada.

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

### **C. Asociación**

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

Según el acuerdo firmado, los recursos se invertirán en proyectos definidos de común acuerdo entre los países suscriptores y con inversión compartida. En este sentido, ambos países están representados en igualdad de condiciones tanto en el Comité Binacional, como en el Comité Técnico.

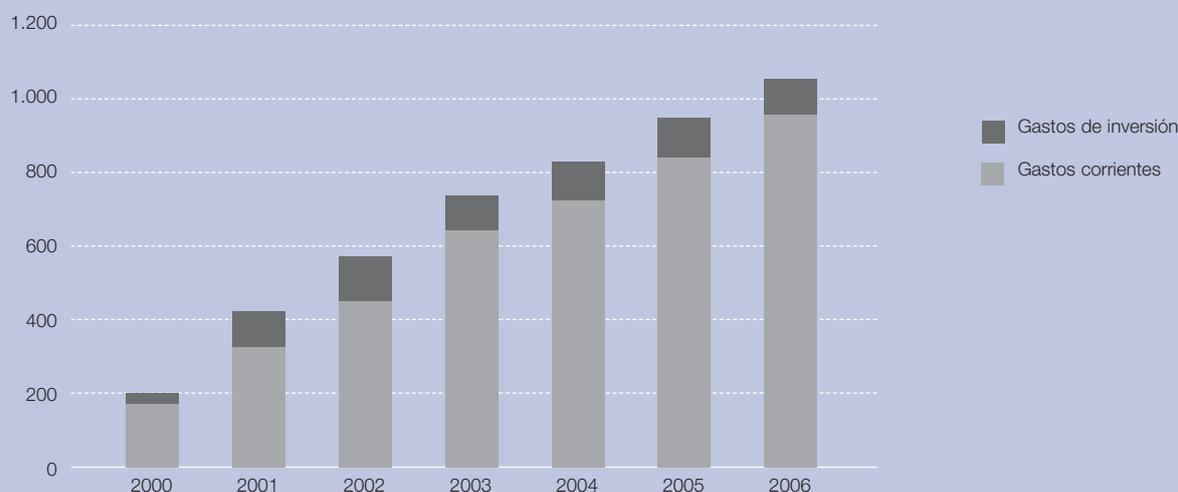
No queda tan claro cuándo ni cómo se han elegido los sectores de actuación. En un primer momento, era interés español que se invirtiera el 100% en educación, que además ha sido un tema de interés común entre ambos países. La educación básica es una de las prioridades del Gobierno ecuatoriano, como consta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

### **D. Adicionalidad**

En el caso del proceso de canje entre Ecuador y España, si bien el monto acordado es limitado e involucra un pago del 100% del valor nominal de la deuda, el uso de los recursos en educación y microgeneración hidroeléctrica, con todas las limitaciones enunciadas, conlleva algunas potencialidades.

Por el lado de educación, el impacto directo será el crecimiento de la inversión en el sector, que actualmente es considerablemente limitada. Con esto, la participación de este rubro dentro del total de infraestructura aumentaría aproximadamente a 16%, 4 puntos más que la participación esperada sin el canje.

Redacción alternativa. En el ámbito educativo el impacto directo se producirá en el crecimiento de la inversión en dicho sector. En la actualidad, el presupuesto total en educación se distribuye entre gasto corriente (92%) y gasto en inversión (8%), del cual el 12% se destina a infraestructura y la diferencia a educación básica bajo el Programa de Desarrollo Humano a través de la educación. Dada la estructura lineal del canje, la inversión aumentaría en 2006 en 5 millones de dólares dirigidos, en principio, a infraestructura educativa.

**Gráfico 4 Estructura del gasto público en educación (millones USD)**

Fuente: Presupuesto del Gobierno Central. Elaboración: los autores.

**Gasto en educación en Ecuador  
Estructura porcentual**

	2002	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 (1)
Gastos corrientes	88,8%	80,7%	85,4%	88,4%	89,7%	91,7%	91,8%	91,3%
Personal	87,9%	90,2%	90,3%	90,2%	94,4%	93,4%	92,5%	92,5%
Otros	12,1%	9,8%	9,7%	9,8%	5,6%	6,6%	7,5%	7,5%
Gastos de inversión	11,2%	19,3%	14,6%	11,6%	10,3%	8,3%	8,2%	8,7%
Infraestructura	4,5%	38,5%	49,7%	17,2%	13,3%	12,1%	11,7%	16,3%
Otros	95,5%	61,5%	50,3%	82,8%	86,7%	87,9%	88,3%	83,7%

(1) Proyectado: incluye la inversión esperada producto del canje de deuda.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: los autores.

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

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

### E. Coherencia

Con respecto a las políticas de desarrollo del propio país. Uno de los criterios de valoración de los

perfiles de proyectos educativos es la complementariedad con la Estrategia Nacional de Desarrollo y, en concreto, con la Agenda de Desarrollo Social del Ecuador, que establece:

- 1** Inversión en infraestructura priorizando las parroquias más pobres (zonas rurales y urbano-marginales) y con elevados índices de ratio alumno por profesor y aula.
- 2** Participación de los gobiernos locales y las organizaciones de padres de familia que también serán vigilantes de la eficiencia y calidad de los servicios educativos (veeduría social).
- 3** Articulación de los esfuerzos de esta acción con otros programas sociales como el Fondo de Desarrollo Infantil (FODI), el programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) y el Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- 4** Reducción de costos educativos actualmente asumidos por los padres de familia.

- 5** Coordinación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para establecer complementariedades en el ámbito pedagógico y de estudio que fortalezcan esta línea de acción; y con el Bono de Desarrollo Humano (BDH)<sup>16</sup>.

No se puede decir lo mismo de los proyectos de generación eléctrica, ya que, al tener un nivel menor de definición, es difícil establecer cuál va a ser la complementariedad con otras políticas de desarrollo, y no se ve relación explícita con la Agenda de Desarrollo Social del Ecuador.

Con respecto a la cooperación española: tanto el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, como la Estrategia País de Ecuador 2005-2008, establecen la educación como sector estratégico de actuación dando una especial relevancia a mejorar la calidad educativa y a universalizar la educación primaria. Éstas son las líneas prioritarias definidas por el Comité Binacional.

El sector hidroeléctrico no sólo se encuentra ausente de las prioridades ecuatorianas, sino que tampoco se halla entre los sectores prioritarios de la cooperación española en Ecuador. Resulta, por tanto, llamativa la elección de este sector, ya que resulta cuando menos incoherente con las políticas de cooperación españolas con Ecuador.

Por último, resulta sorprendente que, paralelamente a la firma del acuerdo de canje de deuda por educación, España estaba concediendo un crédito FAD por valor de 25 millones de dólares —50% concesional, 50% comercial— destinado a educación básica, hecho que no es coherente con la voluntad de alivio de la deuda que, en un principio, conlleva un canje.

Con respecto a las políticas internacionales. Como ya hemos visto, en estos momentos hay varias iniciativas de canje de deuda por servicios sociales entre Ecuador y varios acreedores. Desafortunadamente, estas iniciativas parten de los países acreedores y el Gobierno ecuatoriano se ve obligado a gestionar cada una de ellas de manera individual y desarticulada. Sería altamente recomendable buscar complementariedades entre las propuestas del Convenio Ecuador-España con otras propuestas de canje de otros países que

también estén orientadas hacia el desarrollo, siempre que estos canjes, como se mencionó antes, formen parte de estrategias más amplias e integradas.

## F. Participación

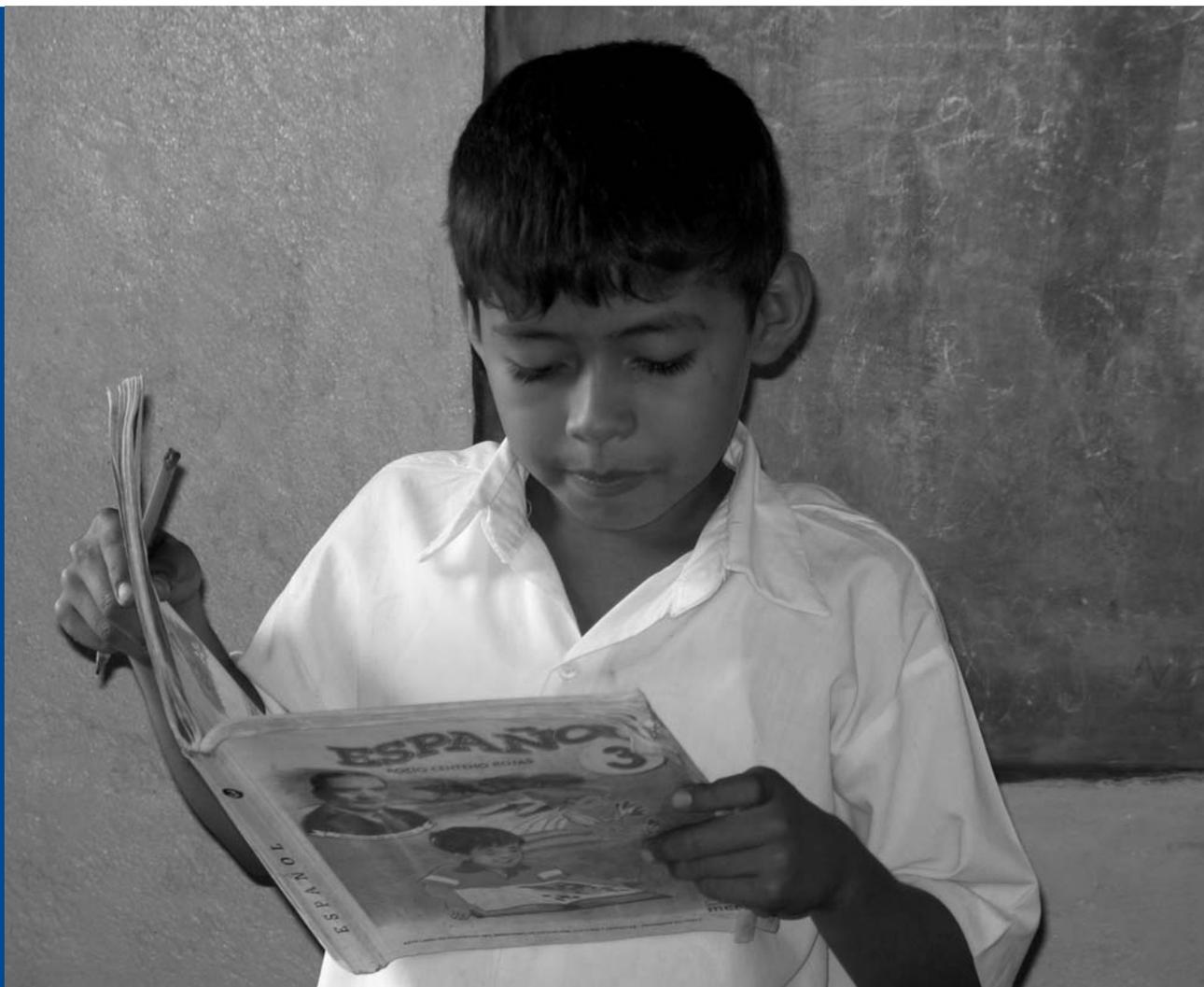
Como ya se ha visto anteriormente, la sociedad civil tan sólo participa a título consultivo al igual que la OTC. Sin embargo, esta participación no se refleja en los órganos de toma de decisiones, y así, las ONG deben limitarse a opinar sobre la gestión de la operación. A esto hay que añadir, que las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

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

## G. Transparencia y rendición de cuentas

En el campo de la rendición de cuentas, por una parte, el Ministerio de Economía y Finanzas en Ecuador informará sobre los recursos depositados en el Fondo Ecuador-España y, por otra parte, se privilegiará una administración transparente a través del organismo elegido para el efecto: la CAF, responsable de dar seguimiento ex ante y ex post a los proyectos definidos dentro del proceso de canje. Si bien es cierto que la contratación de un organismo gestor como la CAF puede aportar eficiencia, también supone una nueva forma de intromisión de un organismo multilateral, ya que podría ser el propio Gobierno ecuatoriano, con

16. Por un Ecuador Solidario, Agenda de Desarrollo Social 2006. Secretaría Técnica del Frente Social.



© Archivo Entreculturas

garantías de auditoría, quien gestionase el fondo. Al final, es el gestor quien marca muchas de las condiciones de estas operaciones. A esto, hay que añadir que algunas instituciones financieras como es la CAF, el BID o el BCIE no se han sumado a iniciativas de alivio de la deuda como la anunciada por el G8 en julio de 2005 en Gleneagles.

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

## H. Reducción de la pobreza

Desde el Comité Técnico y la CAF se espera dar prioridad a proyectos que tengan mayor impacto en la pobreza y, en particular, en zonas de alta migración y baja escolaridad (medido a través del indicador de porcentaje de la población con primaria completa). Estimaciones preliminares hablan de que por cada millón de dólares se beneficiarán alrededor de cinco mil niños<sup>17</sup>. Esta disposición de recursos contribuirá además a la consecución de los Objetivos del Milenio, que en sus metas establecen la universalización de la educación básica. Pero, aunque la lucha contra la pobreza se establece expresamente como criterio de valoración en los proyectos

17. Ésta es una estimación preliminar realizada por la CAF asumiendo costos mensuales educativos per cápita de 90 dólares y una reinversión educativa de la rentabilidad de las empresas de generación hidroeléctrica.

educativos, no sucede lo mismo en los hidroeléctricos.

Es fundamental mencionar las ventajas que podría tener una propuesta como ésta, que debería priorizar la focalización del uso de los recursos. En este punto, el Comité Binacional, el Comité Técnico y la CAF recomiendan que los proyectos presenten propuestas concretas asociadas a aumentar coberturas (especialmente en educación básica), garantizar acceso y permanencia educativa. También se buscaba la mejora de la calidad, medida a través del rendimiento de los estudiantes y la disminución de las tasas de repetición. Por otra parte, se señala que es importante priorizar proyectos que no tengan un horizonte muy corto, lo que conduce a que éstos se marchiten rápidamente.

Sin embargo, parece ser que esta oportunidad no está siendo aprovechada. Los proyectos que se

reciben están siendo de cantidades mínimas y muy diversos. Se esperaba que la CAF gestionase aquellos proyectos educativos con montos superiores a 5 millones de dólares, pero hasta el momento no se ha aprobado ninguno de estas características. La atomización de proyectos repercute negativamente en el impacto sobre la reducción de la pobreza, en comparación con una estrategia o plan educativo bien definido y articulado.

A pesar de estos inconvenientes, el programa de canje de deuda con España, aunque marginal en términos de alivio del peso de la deuda externa pública, permite al Estado un uso potencialmente adecuado de esos recursos en inversión para el desarrollo (educación y generación de energía eléctrica) en regiones particularmente pobres, de baja escolaridad y de alta migración. Pero, como hemos señalado, esta oportunidad podría mejorar con un uso más eficiente de los recursos.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

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

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

Un año después de la Cumbre de Salamanca, la situación en América Latina es la siguiente: en Ecuador, una vez conformado el Comité Técnico, se ha procedido a abrir dos convocatorias de proyectos educativos e hidroeléctricos; en Honduras y Nicaragua se están abriendo las convocatorias para presentar proyectos. En el Salvador, el Ministerio de Educación está estableciendo las bases de la licitación, una vez que el Comité Técnico ha decidido las zonas prioritarias. En los demás países se está en fase de diseño de la operación.

Partiendo de esta situación, aún incipiente, podríamos concluir que:

- 1 En primer lugar, es esencial aplicar el principio de transparencia al origen de la deuda, analizándolo y haciéndolo público. Se debería realizar una auditoría de los créditos que han generado la deuda a canjear, para impedir que deudas que podrían tener elementos de ilegitimidad o incluso de ilegalidad puedan ser borradas por esta vía.
- 2 La CME apoya la iniciativa del Gobierno español de invitar a otros países acreedores a que se sumen a esta iniciativa, puesto que un problema como el que genera la deuda externa requiere una respuesta global, coordinada y sustantiva: dentro del impulso que se quiere dar a esta iniciativa, deberían abordarse las operaciones de canje de deuda entre los propios países latinoamericanos, revisando el panorama de endeudamiento intra-regional.
- 3 En los países en los que existen distintas operaciones de canje por parte de diversos acreedores, se debe intentar articular y buscar complementariedad entre las distintas propuestas de canje, con el objeto de formar parte de estrategias más amplias e integradas que fortalezcan las instituciones del país y no le resten soberanía. En este sentido se ve conveniente la creación de fondos multilaterales, con el fin de ganar en eficiencia en la administración y generación de recursos y en la coherencia de políticas internas. A esta iniciativa se deben sumar países tanto del Norte como del Sur. No hay que olvidar que algunos de los mayores acreedores son países de la misma región como Brasil, Chile o México.
- 4 Debe haber un incremento de los montos canjeados. Esto significa agotar las posibilidades que ofrece el Club de París y canjear al menos el 100% de la deuda FAD y hasta el 30% de la deuda comercial. Por el momento España sigue muy lejos de alcanzar estos límites y sólo se está canjear deuda FAD.
- 5 Asimismo, para que no suponga una carga financiera que el país deudor no pueda finalmente pagar, es necesario incrementar la tasa de descuento al menos hasta el 50% en países no HIPC y 75% en los HIPC.
- 6 Al igual que en el resto de los instrumentos de la cooperación española, es urgente y necesaria la desvinculación de la ayuda a empresas y ONG españolas. La ayuda ligada reduce la eficacia e impide el desarrollo de estructuras locales, fundamentales para un desarrollo sostenido.

- 7** Se debe de priorizar un modelo en el que se apoye la estrategia educativa del país al estilo El Salvador y no proyectos atomizados como en el resto de los casos. Este modelo ofrece la ventaja de facilitar la coherencia entre los proyectos aprobados y la posibilidad de apoyar la educación pública. En países como Honduras, que han realizado un plan educativo para poder optar a la FTI (Iniciativa por la Vía Rápida), sería muy positivo apoyar dicho plan con las operaciones de canje de deuda.
- 8** Damos la bienvenida a la participación de la sociedad civil en los comités técnicos, facilitando así la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la participación de la sociedad civil de ambos países, en especial la del país deudor, se debe extender no sólo a los órganos consultivos, sino también a los decisorios, así como al diseño de la operación y no sólo a la gestión de la misma.
- 9** En cuanto a la participación de las administraciones, es imprescindible que en las operaciones de canje de deuda por educación se implique al Ministerio de Educación del país deudor, ya que éste es el responsable último de las políticas y estrategias de educación en el país y quien conoce la situación y necesidad de la misma. Por la parte española, sería conveniente aprovechar el conocimiento que tienen las Oficinas Técnicas de Cooperación e involucrarlas, no sólo en la gestión del fondo, sino en el diseño y decisiones de la operación.

En los casos en los que se apoye la Estrategias de Reducción de la Pobreza, habría que asegurar que participase el comité de dicha estrategia.

- 10** Se observan ciertos avances hacia una mejora en la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las operaciones, en concreto, en la participación de la sociedad civil en el Comité Técnico y la publicación en la web de los criterios de selección, convocatoria y aprobación de proyectos. Sin embargo, estamos en una fase muy preliminar para hacer una valoración de los resultados de estos mecanismos. Por ejemplo, será esencial que la evaluación de los proyectos no se limite a la parte financiera, sino que incluya una evaluación de impacto sobre la reducción de la pobreza. Por último, es vital que en un futuro, el principio de transparencia se extienda a la fase de diseño y negociación del instrumento. Se debe informar sobre los momentos en que las negociaciones se estén llevando a cabo, a todos los actores implicados.
- 11** Se debe asegurar que los fondos liberados de esta operación se inviertan en servicios sociales básicos, entre los que se encuentra la educación básica y se destinen a favorecer a las poblaciones más empobrecidas y vulnerables, siguiendo los acuerdos y compromisos firmados por España en torno a los Objetivos del Milenio y la Educación Para Todos.

# Fuentes de información

## Entrevistas realizadas

### En Ecuador

- Embajada de España en Ecuador: entrevista telefónica con el Sr. D. Jesús Murrujosa, representante comercial de la Embajada. Fecha: 13 de febrero de 2006.
- Corporación Andina de Fomento: entrevista con el Sr. D. Lenin Parreño, economista país de la CAF. Fecha: 10 de febrero de 2006.
- Ministerio de Economía y Finanzas: entrevista con el Sr. D. René Peña, coordinador de Inversión Externa del MEF. Fecha: 14 de febrero de 2006.
- Ministerio de Relaciones Exteriores: entrevista con la Sra. D.<sup>a</sup> Isabel Alomia, representante del Ministerio. Fecha: 22 de febrero de 2006.

### En España

- Ministerio de Economía y Hacienda: Sra. D.<sup>a</sup> Eulalia Ortiz. Dirección General de Financiación Internacional. Subdirección General de Sistema Financiero Internacional. Fecha: 2 de marzo de 2006.
- Ministerio de Asuntos Exteriores: Sr. D. Sofiane Khatib. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas. Fecha: 10 de abril de 2006.
- Observatorio de Deuda para la Globalización: Sr. D. Daniel Gómez-Olivé. Fecha: 11 de abril de 2006.
- Organización de Estados Iberoamericanos: Sr. D. Hugo Camacho. Director General de Programación. Fecha: 24 de mayo de 2006.

## Bibliografía

- “Declaración de Salamanca” (2005), XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado.
- “Declaración de San José” (2004), XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- “Declaración de Tarija” (2003), XIII Conferencia Iberoamericana de Educación de la OEI.
- “Declaración final: primero la deuda interna. La educación pública debe ser prioridad” (2005), Foro Continental sobre Educación. Mar del Plata, Argentina.
- “Programa de Conversión de la Deuda de El Salvador frente a España”, diciembre de 2005.
- “Programa de Conversión de la Deuda Externa del Ecuador frente a España”, marzo de 2005.
- “Programa de Conversión de la Deuda Honduras frente a España”, septiembre de 2005.
- “Programa de Conversión de la Deuda Nicaragua frente a España”, septiembre de 2005.
- “Reglamento del Comité Binacional Ecuador-España en el marco del Programa de Conversión de la Deuda Externa de Ecuador frente al Reino de España en proyectos de inversiones públicas”, octubre de 2005.
- “Reglamento del Comité Binacional Honduras-España en el marco del Programa de Conversión de la Deuda Externa de Honduras frente a España en proyectos de inversiones públicas”, enero de 2006.
- “Requisitos para la selección y condiciones de participación de la organización no gubernamental que asistirá como agente asesor para el Comité Binacional Nicaragua-España en el marco del programa de conversión de deuda externa”, marzo de 2006.
- Acosta, Alberto (1996), Utilización de conversiones y concesiones de deuda para el desarrollo social. Una lectura desde el caso ecuatoriano, Quito (mimeo).

- Agencia Española de Cooperación Internacional (2004), Plan Director de Cooperación Española 2005-2008.
- Arias, M. y Navarro, M. (2006), "Renovarse o morir. Por qué la reforma de los créditos FAD no puede esperar". <http://www.intermonoxfam.org/page.asp?id=1290&idioma=1>
- Ayuda en Acción (2005), "Hacia una cooperación de calidad". <http://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/previo/Desvinculaci%C3%B3nDeLaAyudaAAA.PDF>
- Banco Central del Ecuador (2005), Boletín Estadístico Mensual, diciembre de 2005.
- Beato, Paulina (2006), "Debt Swaps for Education in Latin America", ponencia en la conferencia de deuda externa por educación. Madrid, 1 de febrero de 2006. <http://documentacion.meh.es/doc/SEEconomia/Financiacion%20Internacional/Gestion%20Dueda%20Externa/Presentaci%C3%B3n%20Paulina%20Beato.pdf>
- Cuénod, Jean-Francois y Moncada, Martha, "Primeros resultados de una operación de canje de deuda externa. La experiencia del Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo", Revista Gestión, nº 79.
- Economistas Sin Fronteras (2004), "Deuda externa por educación". Organización de Estados Iberoamericanos.
- Externa por Educación, Soberanía o Sometimiento.
- Fayolle, A. (2006), "Debt Swaps in the Paris Club", ponencia en la Conferencia de Deuda Externa por Educación. Madrid, 1 de febrero de 2006. <http://documentacion.meh.es/doc/SEEconomia/Financiacion%20Internacional/Gestion%20Dueda%20Externa/Presentacion%20AFayolle.pdf>
- Fernández de Mesa, I. (2006), "Spanish Debt Swaps Policy", ponencia en la Conferencia de Deuda Externa por Educación. Madrid, 1 de febrero de 2006. <http://documentacion.meh.es/doc/SEEconomia/Financiacion%20Internacional/Gestion%20Dueda%20Externa/Presentacion%20I%C3%B1igo%20Fernandez%20de%20Mesa.pdf>
- Fierro-Renoy, Virginia (s/f), "Ecuador: mecanismos de conversión de deuda externa por proyectos sociales y ambientales". Banco Central del Ecuador.
- Guzmán, R. (2006), "The Spanish Initiative of Debt Swaps for Education in Latin America", ponencia en la Conferencia de Deuda Externa por Educación. Madrid, 1 de febrero de 2006. <http://documentacion.meh.es/doc/SEEconomia/Financiacion%20Internacional/Gestion%20Dueda%20Externa/Presentaci%C3%B3n%20Ram%C3%B3n%20Guzm%C3%A1n.pdf>
- [http://www.debtwatch.org/es/inicio/1.php?id\\_pagina=1&id\\_noticia=&id\\_agenda=&publicacions=&id\\_publicacions=&categorialink=&id\\_butleti=&any\\_but=&id\\_nota](http://www.debtwatch.org/es/inicio/1.php?id_pagina=1&id_noticia=&id_agenda=&publicacions=&id_publicacions=&categorialink=&id_butleti=&any_but=&id_nota)
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (2003), "Estadísticas de deuda externa ecuatoriana", febrero de 2003.
- Llistar, David i Bosch (2005), La deuda externa española.
- Lorenzo, Ana; Diálogo 2000-Argentina; Jubileo Sur y Moppassol, Canje de Deuda.
- Moye, Melissa (2000), "Panorama del Canje de Deuda", Debt Relief International, publicación nº 4, 2000.
- Observatorio de la Deuda en la Globalización (2005), Contrainforme sobre el respeto del Factor Español a los DESC de la Periferia: la anticooperación española.
- Observatorio de la deuda en la globalización (2005), Canje de deuda por educación. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Pajín, L. (2006), "Conversión de deuda por educación", ponencia en la Conferencia de Deuda Externa por Educación. Madrid, 1 de febrero de 2006. <http://documentacion.meh.es/doc/SEEconomia/Financiacion%20Internacional/Gestion%20Dueda%20Externa/Presentaci%C3%B3n%20Leire%20Paj%C3%ADn.pdf>
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2005), Rueda de prensa de presidencia tras la cumbre de Salamanca, 15 de abril de 2006 <http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/ConferenciasdePrensa/p2011040.htm>
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2004), Discurso del presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en la Cumbre con el Hambre y la Pobreza. Nueva York, 20 de septiembre de 2004.
- SIISE 4.0 (2004), Estadísticas demográficas. 2004.

- Ugarteche, Oscar (2005), Educación y Deuda Externa: canjes de deuda por educación y metas del milenio. Fundación Carolina.
- VVAA (2005), “Educación para todos y todas: la deuda pendiente” (2005)  
<http://www.cme-espana.org/DOC/EPTladeudapendiente.pdf>
- VVAA (2005), “La AOD en educación a examen: un análisis de la cooperación española 1999-2004”, Entreculturas y Aloban.
- World Bank (2004), “World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone”, Washington.

# Glosario

<b>AECI</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional.
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo.
<b>BCIE</b>	Banco Centroamericano de Integración Económica.
<b>BDH</b>	Bono de Desarrollo Humano.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo.
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: grupo formado por 22 países donantes y la Comisión de la Unión Europea que controla las actividades de ayuda y discute la manera de mejorar la cantidad y la eficacia de la misma. Forman parte de él mismo todos los miembros de la OCDE a excepción de Grecia, Islandia, México y Turquía.
<b>CAF</b>	Corporación Andina de Fomento.
<b>CLD</b>	Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
<b>CME</b>	Campaña Mundial por la Educación.
<b>DEP</b>	Documento de Estrategia País.
<b>EPT</b>	Educación para Todos. Acuerdo establecido en el año 2000 para alcanzar la educación básica universal en el 2015.
<b>ERP</b>	Estrategia de Reducción de la Pobreza.
<b>FAD</b>	Fondo de Ayuda al Desarrollo - Los créditos FAD son créditos concesionales.
<b>FODI</b>	Fondo de Desarrollo Infantil.
<b>FTI</b>	Fast Track Initiative (Educación por la Vía Rápida). Iniciativa promovida por la UNESCO y gestionada por el Banco Mundial para mejorar las condiciones educativas de los países que tienen dificultades para alcanzar la educación básica universal.
<b>G8</b>	Grupo compuesto por Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón, Estados Unidos Reino Unido, Rusia y la Unión Europea.
<b>HIPC</b>	Highly Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados): Iniciativa de reducción de la deuda puesta en marcha por el Banco Mundial y el FMI.
<b>ICO</b>	Instituto de Crédito Oficial.
<b>IFI</b>	Institución Financiera Internacional.
<b>INECI</b>	Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas.
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio: objetivos internacionales de reducción de la pobreza acordados por Naciones Unidas en el año 2000.
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental.
<b>OTC</b>	Oficina Técnica de Cooperación.
<b>PACI</b>	Plan Anual de Cooperación Internacional
<b>PAE</b>	Programa de Alimentación Escolar.
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto.
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
<b>UNICEF</b>	Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Infancia.

Este informe ha sido elaborado por Marina Navarro en base a las investigaciones efectuadas por Alberto Acosta y Jeannette Sánchez para el caso de Ecuador y la propia Marina Navarro para el contexto global.

“La Campaña Mundial por la Educación en España” está promovida por las ONG de desarrollo:

- Ayuda en Acción: [www.ayudaenaccion.org](http://www.ayudaenaccion.org)
- Entreculturas: [www.entreculturas.org](http://www.entreculturas.org)
- Intermón Oxfam: [www.intermonoxfan.org](http://www.intermonoxfan.org)

Para más información:

Campaña Mundial por la Educación en España: Marina Navarro: [info@cme-espana.org](mailto:info@cme-espana.org)

