

Educación para el desarrollo. El canje de deuda externa por educación: hacia un nuevo modelo de cooperación en el ámbito iberoamericano

MARÍA BELÉN OLMOS GIUPPONI

Profesora de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III, Madrid, España

1. Introducción

Uno de los temas centrales de las cumbres iberoamericanas ha sido, desde sus comienzos, el de la educación y, en particular, el del financiamiento de los proyectos educativos.¹ Como señaláramos en oportunidad de la realización del primer Foro Iberoamericano al referirnos a la lucha contra la pobreza y el logro del desarrollo, América Latina y el Caribe constituyen una región caracterizada por una marcada diferencia en el nivel de ingresos de la población. En ese sentido, los indicadores ponen de manifiesto que «tras años de políticas de ajuste económico y problemas derivados de la deuda externa, subsiste una enorme brecha económica y social entre los ciudadanos, que se traduce en el incremento de la pobreza crítica. Existen sectores de la población que permanecen fuera de los servicios de salud, nutrición, vivienda, educación y seguridad social».²

En efecto, la medida fundamental para dar solución a los problemas que enfrenta la región en este siglo, consiste en garantizar el acceso universal a la educación y, sobre todo, lograr la igualdad de género en dicho acceso.

Asimismo, varios de los estados pertenecientes a la esfera iberoamericana ven obstaculizado el desarrollo por endeudamiento externo.³ Ante esta situación, la canalización de los recursos que se emplearían en el pago de dicha deuda y un nuevo destino de los fondos para dedicarlos al gasto social, en particular en educación, se transforma en un tema prioritario de la agenda iberoamericana de los próximos años.

¹ DÍAZ BARRADO, C. M. (1994): *Perfiles de la comunidad iberoamericana de naciones*. Cáceres.

² OLMOS GIUPPONI, M. B. (2005): *Lucha contra la pobreza y desarrollo sostenible en Iberoamérica*. Madrid, Cuadernos de Iberoamérica, n.º 0.

³ MARCELLI, F. (2004): *Il debito estero dei Paesi in via di sviluppo nel diritto internazionale*. Milano, Giuffrè-Istituto di Studi Giuridici Internazionale.

2. El contexto internacional y la consideración de la educación como factor primordial del desarrollo

En la actualidad, existe un consenso generalizado de todos los estados para el reconocimiento de la educación como un componente cualitativo del desarrollo desde un punto de vista integral.

Las distintas conferencias internacionales demuestran que hay un acuerdo general entre los Estados en destacar el rol crucial de la educación en el desarrollo, lo cual implica su inclusión en la agenda política de las reuniones tanto de alcance universal, como regional y bilateral entre los Estados.

En el ámbito universal, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, ha señalado entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el de lograr la enseñanza primaria universal.⁴ Asimismo, en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza realizada el año anterior, se resaltó la necesidad de invertir en educación como instrumento dentro de la estrategia de desarrollo.

En esta dirección, cabe mencionar la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, de 1990, en la que se plantearon tres objetivos prioritarios en educación con plazo de realización en el 2000: acceso universal a la educación básica, reducción a la mitad de las tasas de analfabetismo y eliminación de la discriminación por razones de sexo.

Sin duda, a este proceso de revalorización de la educación como factor central en la lucha contra la pobreza ha coadyuvado la preocupación por las cuestiones sociales a nivel global, así como el movimiento mundial de lucha contra la discriminación en contra de la mujer. En concreto, nos referimos a las cumbres mundiales sobre dimensión social, que contemplan la educación como aspecto principal de la dimensión social y a las conferencias sobre la mujer, que incorporan como centro de atención la igualdad en el acceso. De este modo, la II Cumbre Mundial sobre Dimensión Social de Copenhague y la IV Conferencia sobre la Mujer de Pekín, constituyen instrumentos internacionales que se adhieren a la tendencia anterior integrando lo que podríamos denominar, a nuestro juicio, como la «carta magna del derecho a la educación» a escala universal, que comprende, además, toda la serie de instrumentos adoptados en su consecuencia, la mayoría de índole programática, aunque hay, en algunos casos, asunción de ciertos compromisos y obligaciones internacionales.

En la esfera iberoamericana, los temas vinculados a la educación, al desarrollo y al financiamiento de la educación han sido objeto central de las reuniones y conferencias desarrolladas en ese ámbito, respondiendo a una acuciante realidad: un número considerable de estados del área ha disminuido sustancialmente el gasto *per cápita* en educación.⁵

La Conferencia Iberoamericana de Educación también se ha venido ocupando de la cuestión, la XIII Conferencia de Tarija (septiembre de 2003), presenta los objetivos comunes de la cooperación

⁴ El documento respectivo, así como las declaraciones de la cumbre, puede consultarse en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/#>.

⁵ Véase el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se expresan las cifras del gasto social en educación y su variación, disponible en hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_HDI.pdf.

iberoamericana en educación en el ámbito educativo.⁶ En la parte más relevante se impulsa un «movimiento iberoamericano en favor de la educación», cuyos elementos principales lo constituyen:

- La movilización de actores y la participación social.
- La cooperación para asegurar la meta de educación de calidad para todos.
- Equidad, la calidad y la pertinencia de la educación que se imparte en todos los niveles educativos iberoamericanos.
- Aumentar y mejorar la eficiencia de la inversión en educación y proteger la ya efectuada en programas educativos con el fin de asegurar su sostenimiento y profundización.

Este último punto, precisamente, presenta el marco para la consideración de la importancia de la inversión en educación como medida inescindible de la consecución del desarrollo económico y social de los ciudadanos.⁷ En este sentido, claramente, se solicitó a la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que «analice mecanismos que permitan la conversión de un porcentaje a determinar de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos». Se delegó en la Secretaría General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la elaboración de un plan de acción para su implementación, siendo ésta la institución que ha desarrollado tareas de diversa índole, contenido y alcance en la difusión del canje de deuda externa por educación.⁸

Según el informe de la OEI, que recoge los indicadores publicados por otros organismos y organizaciones internacionales, en la franja comprendida entre los 35 y los 54 años (máxima capacidad laboral), «son precisos, al menos, diez años de educación para garantizar unas posibilidades aceptables de evitar la pobreza y de alcanzar unas condiciones de bienestar suficientes».⁹

Entre los principales parámetros que se toman en consideración al referirse a la inversión en la educación, hay que señalar que la inversión en educación no debe ser extemporánea debiendo realizarse durante los primeros años, a riesgo de incrementar los costos por una alfabetización tardía, siendo más rentable la educación en nivel primario. Por tanto, el coste de oportunidad que a un estado le significa el no invertir en educación para asignar esos fondos al pago de las obligaciones financieras internacionales es altísimo.

Es precisamente en este contexto —unido a la consideración de que es necesaria la inversión en educación como pieza central de un proyecto de desarrollo a largo plazo—, en el que ha surgido la propuesta de convertir parte de la deuda externa en inversión en educación. Se trata de obtener recursos financieros para la ejecución de programas en materia educativa, teniendo en cuenta que los estados deben destinar anualmente una parte considerable de su presupuesto al pago de servicios de la deuda externa. De esta manera, existe, por una parte, un alivio para los estados respecto de la carga de la deuda

⁶ El texto de la declaración final de la conferencia, puede consultarse en www.oei.es.

⁷ Véase el documento «Deuda Externa por Educación», elaborado por la Secretaría General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Disponible en www.oei.es.

⁸ Es de destacar el espacio destinado específicamente al tema que se encuentra en la página de la OEI www.oei.es/deuda.

⁹ Documento «Deuda externa por educación» (2005) elaborado por la Secretaría General de la OEI. Disponible en www.oei.es, y el documento «Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica», publicado por CEPAL, UNICEF y SECIB (2001).

externa, al mismo tiempo, que, por otra parte, hay una asignación de los recursos para planes de desarrollo social y, en particular, ejecución de planes en materia educativa.

3. Propuestas de conversión de deuda externa en inversión en educación: la experiencia en el ámbito iberoamericano

Como es sabido, la situación generalizada de endeudamiento que experimentan los Estados latinoamericanos limita sus posibilidades de acción, en cuanto representa una seria disminución del presupuesto público. Existen algunas medidas dispuestas por las *instituciones financieras internacionales* (IFI) y por la acción unilateral, o bilateral, de estados que tratan de disminuir la carga de la deuda externa: entre las iniciativas provenientes de IFI, se puede mencionar la denominada *High Indebted Poor Countries* (HIPC), según la cual y bajo ciertas condiciones que deben cumplirse estrictamente, los estados involucrados pueden obtener un alivio de su endeudamiento.¹⁰ En el marco de la misma, algunos estados pertenecientes al ámbito iberoamericano se han visto beneficiados con una reducción de la deuda externa: Honduras y Nicaragua en el 2000, mientras que Bolivia accedió a ello en 2001. Dentro de los requisitos que deben satisfacerse se prevén la realización de mejoras en la calidad de la educación, aunque no se fije la educación como objetivo prioritario en sí mismo.

Otra posibilidad de gestionar los fondos de la deuda externa y orientarlos hacia la inversión en desarrollo y en educación, consiste en la constitución de los denominados *fondos de contravalor* (FCV). Pueden identificarse dos maneras en que tradicionalmente han operado estos fondos: indirectamente, a través de la asunción de la deuda por un tercer estado o bien, directamente, mediante condonación de la deuda por el o los estados acreedores. En el primero de los casos, un estado adquiere la deuda externa de otro de acuerdo a los cánones internacionales y luego le requiere el pago en la moneda del estado deudor, dinero con el cual se constituye el fondo. En el segundo caso mencionado, es el estado acreedor que emite la contrapartida del fondo correspondiente.¹¹ En este último supuesto resultan más sencillos tanto el destino como la gestión de los fondos y se hace posible la intervención de ONG en la ejecución de los programas que se financian con el dinero así obtenido.¹²

A nivel de las cumbres iberoamericanas, y en la línea de lo sugerido en la anterior reunión de los jefes de Estado y de gobierno, en el seno de la XIV Cumbre celebrada en San José de Costa Rica, el ministro de Educación argentino Daniel Filmus propuso el canje de deuda social haciendo alusión a la conversión de la deuda bilateral que dicho país mantiene con España en inversión en educación, propuesta que fue respaldada por el presidente de Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero. Este primer paso supuso un avance en la cooperación entre ambas regiones, al implementarse un nuevo modelo de financiación de proyectos educativos.¹³

¹⁰ Véase la página del Banco Mundial (www.worldbank.org).

¹¹ Documento «Deuda externa por educación», *cit.*, p. 33.

¹² FALCONÍ, F. (2004): «Hacia un desendeudamiento real y efectivo. Argumentos para solicitar la condonación de la deuda externa pública»; en: *Los rostros de la deuda*, ILDIS, JUBILEO 2000 Red Guayaquil y UNICEF.

¹³ Véase el artículo «Canje de deuda por educación: el presidente español respaldó la propuesta», 24 de septiembre de 2004, consultado a través de weblog.educ.ar/noticias/.

En la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca se retomó la cuestión del canje de deuda, y a través de un «comunicado especial sobre conversión de deuda externa por inversión educativa», los jefes de estado y de gobierno efectuaron una declaración a favor del «desarrollo de iniciativas de conversión de deuda externa por inversión en educación que apoyen nuestros esfuerzos en pro de la educación, en el contexto del desarrollo de nuestros países y ayuden a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en este contexto».¹⁴

En otro foro, de carácter mundial, la 47.ª Reunión Internacional de la Oficina Internacional de Educación, Unesco, celebrada en Ginebra, parte de los ministros de educación iberoamericanos, en concreto, los de Argentina, Brasil, Venezuela, México y otros, plantearon el tema de la conversión de la deuda externa por educación y propusieron que fuera incorporado a la declaración final.¹⁵

Con esta iniciativa, comienza, en el ámbito iberoamericano la aplicación de un modelo de cooperación surgido en el mismo ámbito y propulsado por el Gobierno español, como representante del principal estado acreedor. De este modo, la propuesta de canje efectuada en relación a Argentina, comprende 60 millones de euros, fondos que el Estado argentino debe canalizar hacia la educación, como destino exclusivo. Otro caso de canje de deuda por desarrollo es el que concierne a España, como estado acreedor y a Bolivia, como estado beneficiario de la condonación de la deuda externa bilateral.¹⁶ La comisión mixta de cooperación entre España y Ecuador ha recogido, asimismo, una partida de 50 millones de euros correspondiente a deuda derivada de créditos de ayuda oficial al desarrollo, para efectuar la conversión de la deuda por desarrollo social, dentro del que se incluye como sector prioritario el de la educación.

Desde la perspectiva de la política exterior española se indica que «el canje de deuda supone un avance respecto a la simple condonación y presenta indudables ventajas. Los acuerdos de conversión de deuda son instrumentos a través de los cuales, las obligaciones de pago del país deudor se canalizan hacia la financiación de proyectos en ese país. De esta manera, se consigue tanto un alivio de la carga de la deuda del país beneficiario como un aumento de las inversiones que recibe, que se dirigen a sectores de alto interés económico y social. La conversión va un paso más allá de la simple condonación, al promover la financiación y ejecución de proyectos que favorecen el desarrollo. El instrumento de conversión supone, por tanto, la garantía de que los fondos liberados por la condonación van a revertir en un mayor desarrollo».¹⁷

También desde la sociedad civil se plantean iniciativas de parte de ONG interesadas en efectuar una auditoría sobre el destino de los fondos.¹⁸

¹⁴ «Declaración final de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno», disponible en www.oei.es/xvcumbrecom.htm#deuda.

¹⁵ J. I. López Soria. Documentos. «La OEI y el canje de deuda por educación», presentado en el Seminario por la Educación y la Democracia Real. Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC), Panamá, 21/09/2004, disponible en www.oeiperu.org/noticias/deuda.htm.

¹⁶ «El gobierno español canjea deuda a Ecuador por 50 millones de dólares», 22/03/2005, extraído del sitio <http://www.maec.es/admon/tipo/templates/htmlcontents/62365.html>.

¹⁷ *Ibid.* Véase, además, M. ARIAS: *La deuda externa y el gobierno español*, 26/05/2001, disponible en www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/395/mso2B1.pdf.

¹⁸ «Documento final de la Reunión de Auditorías Ciudadanas sobre la Deuda Externa», Roma, noviembre de 2004.

En los casos de conversión de deuda externa en inversión en educación, se hace necesaria participación de la sociedad civil en la gestión de los fondos de contravalor que pudieran originarse como resultado de la conversión.

En un documento elaborado en forma conjunta por varias organizaciones que despliegan su actividad a favor del desarrollo, se expusieron las principales posiciones sobre el canje de deuda por educación.¹⁹ De dicho análisis se pueden extraer como relevantes, los siguientes principios:

- PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL - ASOCIACIÓN: Tanto de los estados acreedores como la de los estados deudores en el proceso de negociación y conversión de la deuda externa. En este aspecto se señala que «las organizaciones sociales deben participar en las decisiones sobre la definición de las prioridades de inversión, en el diseño e implementación de los proyectos de desarrollo».²⁰
- TRANSPARENCIA: Publicitar para la ciudadanía de los estados involucrados, a través de medios idóneos, todos los pasos seguidos desde el comienzo de las negociaciones hasta la ejecución de los programas financiados con los fondos provenientes de la conversión de la deuda.
- COMPLEMENTARIEDAD: Los fondos así obtenidos se pueden adicionar en dos sentidos. En lo concerniente al estado acreedor, en este caso España, la financiación a través de la conversión no reemplaza la que destina como programas de cooperación en ese estado. En relación al estado deudor, los fondos liberados a través de la conversión que se añaden dentro del presupuesto al gasto educativo ya previsto, son complementarios y no sustitutivos.
- COHERENCIA: Tanto en el estado acreedor, respecto de los programas y líneas directrices de cooperación en materia social y educación, como en el estado deudor, respecto de los procesos nacionales de planificación educativa y lucha contra la pobreza.

4. Reflexiones finales

Es innegable que la falta de acceso a la educación representa una doble exclusión social, ya que incrementa la desigualdad existente a nivel económico en las sociedades, y que la inversión en capital humano debe ser considerada como primordial. Existe una tendencia general a considerar la educación y la inversión en educación como objetos de atención particular en el logro del desarrollo y el consenso internacional en esta dirección se afirma en los últimos años a través de la adopción de un número considerable de instrumentos que toma como tema central la educación y su importancia como herramienta en las estrategias de desarrollo. Desde los comienzos de la constitución de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la educación ha ocupado un sitio predominante en la agenda, con declaraciones, acciones y organismos que desarrollan su actividad en la materia.

¹⁹ Véase el documento realizado por Ayuda en Acción, Entreculturas, Intermón Oxfam, Fundación SES, Jubileo 2000-Red Perú, Fe y Alegría: «Educación para todos y todas: la deuda pendiente. Consideraciones de organizaciones sociales de España y América Latina ante las iniciativas de conversión de deuda por educación puestas en marcha en el contexto de las cumbres iberoamericanas», junio de 2005, que puede ser consultado en http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/1290/dc300605_Educaci%C3%B3n_Versi%C3%B3n_final.pdf

²⁰ *Ibíd.*

A nivel de la acción de los organismos y organizaciones internacionales, regionales y birregionales, los instrumentos elaborados hasta la fecha brindan un marco de referencia adecuado para la concreción de estrategias específicas. A nivel de las estrategias, la iniciativa en el ámbito iberoamericano de intercambio o condonación de deuda externa de parte de los estados acreedores a estados deudores, con el fin de que dichos recursos financieros se dediquen a la inversión en educación, ha adquirido carta de ciudadanía en los últimos años impulsada por la política exterior en materia de cooperación del Estado español, como principal estado acreedor.

Como tradicionalmente ha sucedido, es el ámbito iberoamericano el que se ha demostrado como el más propicio para que los estados deudores y acreedores de Latinoamérica y parte de Europa discutan de ello en un foro de más de un decenio de existencia.

De momento, contamos con dos experiencias de conversión de deuda en educación en la esfera iberoamericana, que pueden servir de antecedentes para las posteriores, el caso de Argentina y el caso de Ecuador que, de resultar exitosas, pueden proyectar sus buenos influjos en ámbitos diversos.

El logro de la propuesta depende de la efectividad, y, en ese sentido, es necesario con el control ciudadano y la transparencia en el manejo y utilización de los fondos para el destino citado: la mejora del acceso a la educación.