



Conferencia General
35ª reunión, París 2009

35 C

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

35 C/52

12 de octubre de 2009

Original: Inglés

Punto 5.17 del orden del día

CANJE DE DEUDA POR EDUCACIÓN

PRESENTACIÓN

Fuente: Resolución 34 C/14.

Antecedentes: En la Resolución 34 C/14 la Conferencia General pidió al Director General que continuara con el Grupo de Trabajo sobre canje de deuda por educación, liderase el debate sobre las iniciativas de conversión de deuda externa por educación, promoviendo encuentros entre organismos sobre financiación alternativa de la educación e informara sobre los resultados a la Conferencia General en su 35ª reunión.

Objeto: El Director General destaca la labor de la UNESCO en este ámbito y las principales conclusiones de un estudio documental sobre el canje de deuda.

Decisión requerida: Párrafo 15.

1. La actual crisis financiera mundial pone en peligro los logros tan arduamente obtenidos en el sector de la educación y podría agravar las desigualdades, lo que amenazaría con socavar la consecución de los objetivos de la Educación para Todos (EPT). El gasto público en educación en los países en desarrollo no está alcanzando las metas fijadas y esa tendencia se mantendrá si los gobiernos nacionales y la comunidad internacional no realizan un esfuerzo importante por aumentar paulatinamente los recursos y reasignarlos. La inversión en recursos humanos a contracorriente del ciclo económico es determinante para combatir la crisis y estimular la recuperación económica. A fin de contrarrestar los efectos negativos de la recesión económica y colmar el déficit de financiación de la EPT, la UNESCO está estudiando la posibilidad de aplicar enfoques innovadores para aumentar el gasto destinado a la educación. El canje de deuda por educación es uno de los posibles mecanismos que se están contemplando. La UNESCO encargó

un estudio documental que procura sistematizar y ahondar en algunos temas importantes tratados en investigaciones recientes, con objeto de determinar las condiciones necesarias para convertir el canje de deuda por educación en una herramienta más eficaz y eficiente para la financiación de la EPT¹.

El origen del canje de deuda por educación

2. El canje de deuda por educación es, en términos generales, la cancelación de la deuda externa a cambio del compromiso por parte de los Estados endeudados de movilizar recursos internos para gastos en educación. El concepto de canje de deuda por educación forma parte de una categoría más amplia, la de los llamados canjes de deuda por proyectos de desarrollo, que son acuerdos destinados a asignar a gastos para el desarrollo los recursos públicos que se hubieran dedicado al servicio de la deuda. Sin embargo, los acuerdos de canje de deuda se iniciaron en la esfera comercial, al empezar a desarrollarse a un ritmo cada vez más acelerado, cuando empezó la crisis de la deuda en América Latina en 1982, el mercado secundario de la deuda con descuento. En los decenios de 1980 y 1990, los mecanismos elaborados para ejecutar acuerdos de conversión de deuda en capital sirvieron de fuente de inspiración para las organizaciones no gubernamentales y los acreedores del Club de París, proponiendo estos entonces canjes de deuda por desarrollo en operaciones que eran en gran medida multisectoriales y estaban basadas en preocupaciones medioambientales. Los donantes dieron más importancia ulteriormente a iniciativas de alivio de la deuda en mayor escala y más globales, en particular la Iniciativa para la reducción de la deuda de los Países pobres muy endeudados (PPME) y la ulterior Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM). Los canjes de deuda por proyectos de desarrollo han vuelto a aparecer estos últimos años, y se están proponiendo ahora nuevas iniciativas. Esta segunda ola de canjes suele estar dirigida a países de ingresos bajos y medianos no incluidos entre los PPME y referirse a los títulos de deuda que no están relacionados con los PPPM ni con la IADM. La importancia de la educación como sector beneficiario es ahora mayor. Desde 1998, se han iniciado 18 planes de canje de deuda por educación en 14 países deudores distintos.

3. Este nuevo interés reciente por las intervenciones de canje de deuda por proyectos de desarrollo se lo debemos en gran medida a los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil de los países latinoamericanos. En las 12ª y 13ª reuniones de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, celebradas en 2002 y 2003, los Ministros pidieron a los Jefes de Estado de la región que estudiaran la posibilidad de introducir canjes de deuda por educación como instrumentos para transformar una parte de la deuda regional en financiación de la educación. En 2006, en cumplimiento de la Resolución 33 C/16, el Director General estableció un Grupo de Trabajo sobre los canjes de deuda por educación. Bajo la presidencia del Sr. Daniel Filmus, el entonces Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, el Grupo alcanzó con éxito su objetivo, que era intercambiar información y experiencias en materia de canjes de deuda y preparar recomendaciones sobre su utilización en el ámbito de la educación. En su Resolución 34 C/14, la Conferencia General, en su 34ª reunión, pidió al Director General que siguiera reuniendo al Grupo de Trabajo; sin embargo, éste cesó de existir al no recibirse ayuda extrapresupuestaria para financiar las actividades de seguimiento. Al mismo tiempo, la Organización encargó un estudio de referencia sobre el tema: ¿cuál es el potencial de los canjes de deuda por educación en la financiación de la Educación para Todos? Cabe también señalar que la UNESCO va a organizar, con apoyo extrapresupuestario, una conferencia sobre métodos innovadores de financiación de la educación durante el primer semestre de 2010. En esta conferencia se presentarán los canjes de deuda como una de las distintas iniciativas de financiación sustitutivas para enfrentarse con la crisis financiera. Mientras

¹ Cassimon, D., Essers, D. y Renard, R., 2009, *What potential for debt-for-education swaps in financing Education for All?*, UNESCO, París.

tanto, las partes interesadas de Argentina han seguido llevando a cabo investigaciones y promoviendo el concepto de canje de deuda por educación².

La índole macroeconómica de los canjes de deuda

4. Se ha considerado a menudo como algo obvio que los canjes de deuda iban a incrementar las transferencias financieras netas en dirección de los países beneficiarios. Se trata sin embargo de una representación simplista de los mecanismos de alivio de la carga de la deuda. Es importante que se tengan en cuenta varias reservas de peso. En primer lugar, no hay una congruencia temporal entre las ganancias presupuestarias debidas al alivio de la deuda y los recursos internos que pueden movilizarse en un acuerdo de canje. Las primeras sólo se concretan gradualmente, por lo general a lo largo de muchos años o hasta decenios, a medida que van cancelándose los pagos de servicio de la deuda contractuales, dependiendo la cronología exacta de las condiciones específicas originales de reembolso y el periodo previsto. En cuanto a los segundos, son por lo general exigibles mucho antes, con un plazo de pago que vence pronto, y en el mejor de los casos al cabo de unos pocos años.

5. Otra hipótesis implícita es que, a falta de operación de alivio de la deuda, se habría atendido íntegramente el servicio de la deuda original. Obviamente ese razonamiento es demasiado optimista, especialmente en lo que respecta a los países que se ven afectados por problemas relacionados con el servicio de la deuda. Hay que tener en cuenta la posibilidad de que se incumpla el servicio de la deuda, ya que sólo la parte de ese servicio que se hubiera pagado realmente al acreedor de no haber alivio de la deuda generará un verdadero espacio fiscal. Por consiguiente, las operaciones de alivio de la deuda, como los canjes de deuda por educación, que al principio parecen generosas, pueden conducir a aumentos presupuestarios de poca importancia.

6. Se reconoce con cada vez más frecuencia que los acuerdos de canje de deuda podrían de hecho impedir otras intervenciones de ayuda potencialmente más eficaces, como el apoyo presupuestario y los recursos presupuestarios nacionales destinados al sector de la educación. Las normas de contabilidad de la ayuda vigentes parecen alentar a los donantes a pensar que los canjes de deuda por educación y otras operaciones de alivio de la deuda sustituyen a la ayuda nueva. Dado que el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos permite que la totalidad del valor nominal del alivio de la deuda se considere asistencia para el desarrollo prestada en el extranjero, los canjes de deuda por educación constituyen una opción atractiva para los donantes, que de ese modo pueden aumentar las cifras de esa asistencia. Los canjes de deuda por educación sólo se pueden juzgar adecuadamente en cada caso si hay una auténtica adicionalidad desde el punto de vista del acreedor y del deudor y siempre que los fondos liberados se añadan a otras intervenciones de ayuda y los recursos presupuestarios ya hayan sido reservados por el gobierno receptor.

7. Además, se suele considerar que, en comparación con la carga de la deuda global de los países, los canjes de deuda son demasiado reducidos como para cambiar realmente la situación. Esa idea dio lugar a la desaparición paulatina de la primera ola de canjes de deuda y a la mayor utilización de sistemas como la Iniciativa en favor de los países muy endeudados y los acuerdos Brady dirigidos a los países de medianos ingresos con una elevada deuda externa privada. Los detractores han propuesto que se aumente el volumen de los canjes de deuda por educación y otras operaciones de canje de deuda de “segunda ola”. Sin embargo, distan mucho de alcanzarse los límites máximos para la conversión de deuda bilateral fijados por el Club de París, incluso en el caso de precursores como Alemania y España. Además, los datos reunidos por el Banco Mundial muestran que una proporción considerable (25%) de la deuda externa de los

² Filmus, D. Y Serrani, E. 2009. *Desarrollo, educación y financiamiento : Análisis de los canjes de deuda por inversión social como instrumento de financiamiento extrapresupuestario de la educación*. Buenos Aires: Fundación SES / Organización de Estados Iberoamericanos.

países de bajos ingresos está en manos del sector privado. En cuanto a los países de medianos ingresos, la proporción de acreedores del sector privado es casi tres veces superior (74%).

8. Así pues, por todos esos motivos, en general se reconoce que los canjes de deuda por educación bilaterales en sí no se pueden utilizar para resolver el problema del endeudamiento excesivo de los países en desarrollo y no sustituyen a una respuesta global más estructural.

La función de los canjes de deuda en la actual estructura de la ayuda

9. Los donantes se han adherido al nuevo modelo de la ayuda mediante la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra de 2008 sobre la eficacia de la ayuda. Lo que se pretende es evitar la “proliferación de los donantes” reduciendo el número de cauces por los que se proporciona la asistencia para el desarrollo prestada en el extranjero, impedir la “fragmentación de la ayuda” disminuyendo el número de las actividades financiadas por los donantes y aumentando su valor medio, reducir la “condicionalidad” y hacer que la ayuda sea más previsible y a largo plazo. En el Programa de Acción de Accra también se recalcó la importancia de armonizar el apoyo a la educación con los planes nacionales de desarrollo y la necesidad de utilizar los sistemas nacionales.

10. A pesar de haberse comprometido a proporcionar el 66% de la ayuda en el contexto de estrategias basadas en programas en 2010, los donantes siguen asignando la mayoría de sus contribuciones a una amplia gama de pequeños proyectos no integrados. Esta práctica genera elevados costos de transacción para el país receptor. Por tanto, si su volumen es reducido, el acreedor determina específicamente el destino de los fondos y no se establece una coordinación adecuada con otros tipos de apoyo prestado al sector de la educación, los canjes de deuda por educación podrían contribuir a la proliferación de los donantes y a la fragmentación de la ayuda, impidiendo un enfoque holístico de la educación y el desarrollo de un sector sostenible.

11. Se han realizado algunos progresos en materia de ajustes de políticas. Sin embargo, en varios estudios se pone en tela de juicio la medida en que las recientes iniciativas de canje de deuda en el sector de la educación se han “integrado en el sistema”. A fin de crear capacidades a largo plazo y fortalecer el sector público, es preciso trabajar en estrecha coordinación con los sistemas y procedimientos del país beneficiario.

Conclusión

12. La eficacia y eficiencia de los mecanismos de canje de deuda por educación como instrumento de desarrollo y posible método innovador de financiación para la consecución de los objetivos de la EPT depende mucho de una serie de aspectos prácticos y modalidades de concepción. Con el fin de reducir la presión fiscal sobre el gobierno del país deudor, deben concederse mayores descuentos en los pagos de contrapartida, y los plazos previstos para esos pagos deberían corresponder al calendario inicial del servicio de la deuda. Sería preferible que los canjes de deuda por educación se limitasen a deudas concedidas con arreglo a las condiciones del mercado que puedan ser reembolsadas. Resulta difícil garantizar que los canjes revistan un carácter verdaderamente complementario, y que los fondos liberados no excluyan otras contribuciones de donantes o recursos presupuestarios nacionales que ya estén reservados en el país deudor. No obstante, podría ser útil ejercer una “presión de grupo” sobre los donantes y utilizar referencias históricas de gasto para calcular el gasto en educación del gobierno deudor. Se corre también el riesgo de que los canjes de deuda por educación vuelvan a utilizarse, para asignar fondos a proyectos en pequeña escala “como antes”. Esto puede evitarse mediante un ajuste de la ayuda financiera a la educación generada por los sistemas de canje de deuda con los planes nacionales de educación y la utilización de los propios sistemas y procedimientos del país deudor, lo que conduciría a una mayor responsabilización de los países y un fortalecimiento del sector público. Por otra parte, la armonización de los mecanismos de canje con otros acuerdos bilaterales o multilaterales de apoyo a la educación permitiría evitar al país beneficiario una carga

administrativa excesiva y los correspondientes costos de transacción. En otras palabras, es posible idear un “nuevo estilo” de canje de deuda.

13. No obstante, aun teniendo en cuenta todo lo que antecede, el potencial de los mecanismos de canje de deuda por educación es limitado. Esos instrumentos no pueden resolver por sí solos el problema de la deuda, ni tampoco cubrir totalmente el déficit de financiación de la EPT. Casi todas las deudas bilaterales y multilaterales de los Países pobres muy endeudados (PPME) han de ser condonadas cuando se llegue al término del proceso de los PPME. Los acreedores de la deuda externa de una mayoría de países de ingresos medios pertenecen al sector privado, por lo que hay poca probabilidad de que efectúen conversiones voluntarias de deuda. Los títulos de deuda más adecuados para un canje de deuda por educación son probablemente los títulos bilaterales y multilaterales que recaen sobre un pequeño número de países de bajos y medianos ingresos que no pertenecen a la categoría de los PPME.

14. El concepto de deuda por educación puede utilizarse como instrumento complementario para financiar la EPT a condición de que los acreedores y deudores acepten plenamente la asignación de una cuantía importante de recursos procedentes del canje de deuda con el sector de la educación. Los canjes de deuda son, por naturaleza, acuerdos voluntarios bilaterales. Sin embargo, la UNESCO podría aportar una contribución mediante la difusión de información y el aprovechamiento compartido de conocimientos sobre experiencias pasadas en materia de canje de deuda, estableciendo contactos entre acreedores y deudores que puedan interesarse en esta práctica, y proporcionando una plataforma de diálogo en la que los interlocutores se encuentren en un pie de igualdad para estudiar oportunidades de canjes de deuda por educación.

Proyecto de resolución

15. Habida cuenta de lo anterior, la Conferencia General podría adoptar el siguiente proyecto de resolución:

La Conferencia General,

1. *Entendiendo* que la educación es un factor esencial para el desarrollo humano por ser una herramienta fundamental que permite a los Estados nacionales influir en el futuro de sus habitantes en la sociedad y en el mundo del trabajo,
2. *Tomando en consideración* el Gran Programa I (Educación), en el que se establece como prioridad principal la educación básica para todos,
3. *Reafirmando* la importancia de niveles sostenidos y acrecentados de inversión en la educación con objeto de preservar los logros realizados en materia de educación desde 2000 y de superar la crisis financiera y la depresión económica actuales,
4. *Considerando* que el peso de la deuda externa sobre los presupuestos de los países endeudados es uno de los factores que limita la inversión en educación y que, habida cuenta de la crisis, es necesario seguir de cerca la sostenibilidad de la deuda,
5. *Recordando* la propuesta formulada por Argentina, Brasil y Perú, durante las reuniones 32^a, 33^a y 34^a de la Conferencia General, de impulsar iniciativas de canje de deuda por educación, solicitando a la UNESCO, como organismo faro de la educación a escala mundial, que liderara los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas en este sentido,
6. *Considerando* que las conferencias iberoamericanas de Ministros de Educación subrayaron la importancia de promover en distintos foros internacionales la adopción de mecanismos innovadores de financiación de la educación, en particular la

conversión de partes del servicio de la deuda externa en inversiones en sus sistemas educativos,

7. *Teniendo presente* que en varias conferencias internacionales de alto nivel, entre ellas las reuniones del Grupo de Alto Nivel sobre la EPT y el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2008, se destacó la importancia de estudiar nuevas formas de financiación para la inversión pública y privada en educación,
8. *Teniendo en cuenta* los resultados obtenidos por el Grupo de Trabajo creado por el Director General en cumplimiento de la Resolución 33 C/16 y las investigaciones recientes relativas a los enfoques innovadores sobre la financiación de la educación, comprendido el informe presentado por Argentina en 2009,
9. *Recomienda* al Director General que constituya un grupo consultivo de expertos sobre canje de deuda y enfoques innovadores en materia de financiación de la educación, con una representación equilibrada, para prestar asesoramiento a los Estados Miembros y examinar la manera de hacer avanzar el conocimiento sobre canje de deuda y financiación innovadora, con miras a organizar la primera reunión de este grupo a principios de 2010 con cargo al Presupuesto Ordinario de la UNESCO y una reunión complementaria en 2011 con recursos extrapresupuestarios;
10. *Recomienda asimismo* que este grupo consultivo de expertos examine el papel que la UNESCO y el grupo podrían desempeñar en el canje de deuda por educación y los enfoques innovadores en materia de financiación de la educación;
11. *Pide* al Director General que cree una Cuenta Especial para atraer recursos extrapresupuestarios a fin de llevar a cabo las actividades de seguimiento necesarias que proponga el grupo consultivo de expertos y conseguir las competencias especializadas apropiadas sobre canje de deuda por educación y enfoques innovadores en materia de financiación de la educación, con objeto de fortalecer las capacidades profesionales de la UNESCO en este ámbito técnico;
12. *Invita* a los Estados Miembros a demostrar su apoyo a esta iniciativa aportando contribuciones a la Cuenta Especial;
13. *Pide además* al Director General que informe a la Conferencia General, en su 36ª reunión, sobre las conclusiones del grupo consultivo de expertos, la situación de la Cuenta Especial y las actividades llevadas a cabo con los fondos depositados en ella.