



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para a Educación,
la Ciencia
y la Cultura

DEUDA EXTERNA POR EDUCACIÓN

*Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de
conversión de deuda por educación*

Elaborado por

Dirigido por

Con la participación de



Dr. Juan A. Gimeno
D. Juan José Almagro Herrador
D. Ignacio de Córdoba
D. Pablo Gimeno

Madrid, febrero 2004

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
PRESENTACIÓN.....	3
INTRODUCCIÓN	5
1. La educación: inversión prioritaria	7
1.1. Los beneficios de la educación	7
1.2. El consenso internacional.....	9
A).- Conferencia de Dakar y otras resoluciones	9
B).- Objetivos del Milenio.....	10
2. La educación en Iberoamérica	12
2.1. Los datos absolutos.....	12
2.2. Las insuficiencias.....	14
A).- Calidad.....	14
B).- Discriminación y educación	15
3. Los obstáculos a la educación.....	17
3.1. El horizonte temporal	17
3.2. La carga de la deuda.....	20
4. La reducción de la Deuda Externa	22
4.1. Causas y efectos	22
4.2. Principales intentos de solución	25
A).- La iniciativa PPME/HIPC.....	25
B).- La presión social: el movimiento Jubileo 2000	26
C).- Las garantías del sistema: instituciones internacionales.....	26
4.3. Planes HIPC para países de la OEI	28
A).- Bolivia.....	28
B).- Nicaragua	30
C).- Honduras	32
5. Deuda por educación	34
5.1. Deuda por desarrollo	34
5.2. Algunas experiencias concretas.....	35
A).- Organización nacional del propio país deudor: Uganda	35

B).- Un proyecto de una ONG internacional para un país concreto: proyecto de Intermón en Mozambique.	37
C).- Una propuesta de codesarrollo para un país de la OEI: Ecuador.....	40
6. Primeras conclusiones y propuestas provisionales	46
ALGUNAS REFERENCIAS Y FUENTES.....	51
ANEXOS	52
I. Educación en América Latina	52
II. El proceso de la Deuda Externa	53
III. Estado actual de la Deuda Externa	56
IV. La situación de Iberoamérica.....	59
V. La iniciativa HIPC	62
VI. Un movimiento social supranacional: “Jubileo 2000”	69
VII. Un movimiento social de una país acreedor: la campaña “Deuda Externa, ¿Deuda Eterna?”	72
VIII. El apoyo de la Iglesia Católica.....	77
IX. Las instituciones económicas internacionales	80
A. El Fondo Monetario Internacional	80
B. El Banco Mundial.....	81
C. El GATT y la Organización Mundial del Comercio	82
D. Evaluación de las instituciones.....	82
X. La tasa Tobin.....	83
XI. Una propuesta de codesarrollo	84
XII. Algunos datos ilustrativos.....	87
XIII. Gasto prioritario, sector educación	87
XIV. AMÉRICA LATINA	88

PRESENTACIÓN

La educación es nuevamente considerada un factor fundamental para el desarrollo social y económico de los pueblos. Si quienes trabajamos en el ámbito educativo siempre tuvimos certeza de esa realidad, la novedad reciente está en que esa percepción se ha extendido en sectores muy diversos. Puede decirse que la educación ha recuperado el lugar central que nunca debió perder en la agenda política.

Ese es, sin duda, el motivo de que los Ministros y Ministras reunidos en la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación (Tarija, septiembre de 2003), decidiesen promover un Movimiento a favor de la Educación que se extendiese al conjunto de nuestros países. La OEI recibió el mandato de desarrollar un plan concreto para su implementación.

Uno de los aspectos que han suscitado la preocupación de las autoridades educativas consiste en la escasez de recursos para invertir en educación y formación. Entre los problemas que sufren muchos de los países iberoamericanos destaca el fuerte peso de la deuda, que consume buena parte de los fondos presupuestarios. La demanda de una educación de calidad para todos choca con la realidad del endeudamiento excesivo, que impide su realización. La Conferencia Iberoamericana de Educación mostró su inquietud por ese asunto y solicitó a la OEI que contribuyera a estudiar mecanismos que permitieran llevar a cabo la conversión de deuda por inversión en educación.

Este documento es el primer resultado de ese compromiso. La OEI ha buscado la colaboración de especialistas en el tema, en este caso la ONG Economistas sin Fronteras, para realizar una primera indagación acerca de las experiencias recientes y las posibilidades existentes, con la intención de formular unas propuestas iniciales, aunque hayan de tener un carácter

forzosamente provisional. Si bien somos conscientes de que esto no constituye sino un primer paso, queremos subrayar su pertinencia y su relevancia en las circunstancias presupuestarias actuales de los países iberoamericanos.

Los lectores interesados encontrarán aquí una primera aproximación al tema, que no es sino un avance de actividades futuras en un campo de indudable interés para los países a quienes servimos. Esperamos ir cumpliendo así con los mandatos recibidos y con el compromiso que es nuestra razón de ser.

Francisco Piñón
Secretario General de la OEI

INTRODUCCIÓN

Las Ministras y los Ministros de Educación de Iberoamérica Reunidos en la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación en Tarija, Bolivia, los días 4 y 5 de septiembre de 2003, incluyeron en su Declaración final entre otros, los siguientes puntos:

- *Decidimos promover un movimiento iberoamericano en favor de la educación que tenga como eje la movilización de actores y la participación social, que instale la temática educativa en el centro del debate público y en la vida y desarrollo de nuestras sociedades. Este movimiento deberá transformarse en un mecanismo de exigencia mutua y de cooperación para asegurar el cumplimiento de las metas de Educación de Calidad Para Todos.*
- *Reafirmamos que para garantizar la equidad, calidad y pertinencia de la educación que se imparte en todos los niveles educativos iberoamericanos, es necesario aumentar y mejorar la eficiencia de la inversión en educación y proteger la ya efectuada en programas educativos con el fin de asegurar su sostenimiento y profundización. A tales efectos, solicitamos 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.*
- *Solicitamos a la Secretaría General de la OEI el apoyo para la concreción de un plan de acción para su implementación.*

El presente trabajo es un paso en el cumplimiento de ese encargo realizado a la OEI.

Este es un informe en el que se constata

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

1. La educación: inversión prioritaria

1.1. Los beneficios de la educación

La inversión en educación ofrece importantes rentabilidades individuales y sociales. Para los individuos, significa generalmente un mayor nivel de renta y empleo. Para la sociedad, implica mayor crecimiento económico, mayor productividad y ciudadanos más capaces de participar en la vida democrática del país. Es fácil entender que la educación se relaciona directamente con la capacidad futura para generar rentas que le permitan evitar la pobreza y para contribuir al desarrollo económico del país. De acuerdo con estudios disponibles¹, para individuos de entre 35 y 54 años (que se consideran los de máxima capacidad laboral) son precisos al menos 10 años de educación para garantizar unas posibilidades aceptables de evitar la pobreza y alcanzar unas condiciones de bienestar suficientes. Estudios de la CEPAL indican que la inversión que suponen tres años más de educación supone unos ingresos futuros entre seis y ocho veces mayores que el coste inicial. Los beneficios son aún mayores si se completa la educación media: los que han terminado el ciclo medio (10 años de educación) obtienen unas rentas, en promedio, entre 78 y 132 dólares más altos que aquellos que han dedicado a su educación sólo nueve años, lo que casi decuplica el valor de las mensualidades que hubieran sido necesarias para devolver un préstamo a 10 años que sufragara la inversión en educación.

¹ “Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica”, publicado por CEPAL, UNICEF, SECIB, y los que cita. Septiembre, 2002.

Es también esencial que la inversión en educación no sea extemporánea. La mayor capacidad de asimilación y la importancia que en el desarrollo personal tienen los primeros años de vida, hace que los costes de recuperar una educación no realizada sean muy superiores: lograr educar a un adulto en un nivel equivalente a cuatro años de secundaria supone en términos económicos una penalización que puede alcanzar el 400% del coste de obtener el mismo nivel educativo en un niño. **Posponer la inversión en educación es por tanto una decisión irracional y gravemente perniciosa para el desarrollo del país.**

Con respecto a la rentabilidad de la educación, se ha señalado que las inversiones son más rentables en la enseñanza primaria, seguida por la secundaria y la terciaria. También, que los rendimientos son mucho más altos en los países más pobres. Además; que como las subvenciones son elevadas en la mayor parte de los países, las tasas privadas de rentabilidad son más elevadas que las sociales, sobre todo en el nivel universitario. Para América Latina, se ha estimado que la rentabilidad social media de la educación primaria es del 17.4%, de la secundaria del 12.9% y de la superior del 12.3%. Paralelamente, la rentabilidad privada es del 26%, del 17% y del 19.5%, respectivamente (Psacharopoulos 2002).

Los estudios que tratan de evaluar el impacto en la productividad tiene la educación ofrecen resultados concluyentes. Se estima que en Estados Unidos la mejora de la educación en los últimos cincuenta años es la causa de hasta un tercio del incremento total de la productividad. En el conjunto de países de la OCDE, la brecha salarial de aquellos trabajadores que han finalizado la secundaria frente a aquellos que no lo han hecho es de entre el 10 y 40%, y estas diferencias aumentan, aunque con graves diferencias por sexos y países, si se analiza la productividad de aquellos que han cursado estudios universitarios (desde el 20% más de renta para las universitarias italianas hasta el 110% en el caso de los varones con educación superior en Reino Unido). En resumen, con datos agregados, se puede llegar a la conclusión de que entre un quinto y un tercio de las variaciones de ingreso pueden atribuirse al efecto

combinado de la educación, el alfabetismo (en sentido amplio) y la experiencia adquirida en el mercado laboral.

Es esencial para el desarrollo de una economía que se invierta lo suficiente en la educación, pero es igualmente importante que ese esfuerzo en educación esté repartido equitativamente, pues es mucho más provechoso para la nación. La inequidad educativa tiene un claro impacto negativo en el ingreso per capita y no sólo en la distribución del mismo. Partiendo de una distribución normal de las habilidades de la gente, una asignación sesgada de la educación supone grandes pérdidas de bienestar. Los análisis muestran además una retroalimentación de la educación, por cuanto que se relacionan negativamente la inequidad en la educación con el número de años estudiados: cuanto más igualitario sea el acceso a la educación más años dedican a formarse los individuos.

La dispersión del gasto *per capita* en educación ha disminuido globalmente en los últimos años en los países en desarrollo y muy especialmente en los Estados iberoamericanos: la mayor parte de los países que han empeorado pertenecen a esta región (Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela).

1.2. El consenso internacional

A).- CONFERENCIA DE DAKAR Y OTRAS RESOLUCIONES

En los últimos años múltiples conferencias internacionales han abordado el problema de la educación como elemento clave para la superación de los problemas de desarrollo sufridos en buena parte del planeta. Así, en la *Conferencia Mundial sobre educación para todos*, se plantearon ya en 1990 una serie de objetivos para alcanzar el año 2000 que, como tantas veces, hoy podemos constatar incumplidos: educación básica para todos, reducción al 50% de las tasas de analfabetismo y eliminación de la discriminación sexual en la educación en todo el planeta.

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

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

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

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

B).- OBJETIVOS DEL MILENIO

En septiembre del años 2000 los líderes mundiales adoptaron la declaración del milenio, en la que se comprometieron a intensificar los esfuerzos mundiales para reducir la pobreza, mejorar la salud, promover la paz,

los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. El documento en que se recoge este compromiso fue firmado por los representantes de 189 países. Para lograr que este acuerdo fuera algo más que una declaración de buenas intenciones, se encargó al Secretario General de las Naciones Unidas que estableciera objetivos precisos y metas cuantificables. El resultado de esto fue una lista de ocho objetivos, dieciocho metas específicas y cuarenta y ocho indicadores.

La educación es considerada en estos objetivos uno de los pilares del desarrollo, por cuanto es la base de la dignidad de la persona, permite la generación de un capital humano que ayude al resto de fines (médicos, gobernantes, profesores, funcionarios cualificados,...) y en ella se sustenta el desarrollo económico.

Existe el convencimiento de que la pobreza no puede tratarse como un problema aislado, de igual modo que tampoco pueden buscarse soluciones parciales a los problemas de déficit educativo o insuficiencia de medios para garantizar la salud. Es necesario avanzar simultáneamente en estos campos para lograr resultados aceptables. Se ha comprobado que el crecimiento económico de un país reduce generalmente la población por debajo del umbral de pobreza y que además libera recursos para la educación y la salud, partidas estas que no suelen tratarse como prioritarias pese a su alta rentabilidad social.

La mejora en el sistema educativo promueve asimismo la igualdad de la mujer, siempre que se logren vencer las resistencias iniciales para que las niñas vayan a la escuela.

Como reconocimiento de la importancia de la educación en el desarrollo y particularmente en la superación de la situación de discriminación de la mujer, dos de los ocho objetivos del milenio (el segundo y el tercero) se refieren a ella:

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

Meta 3: Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

Meta 4: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015

2. La educación en Iberoamérica²

2.1. Los datos absolutos

La situación en el ámbito de la educación en América Latina puede parecer inicialmente satisfactoria en comparación con otras zonas no desarrolladas del planeta. La tasa de alfabetización de adultos está entre las más elevadas de las regiones de países en desarrollo y lo mismo ocurre con la tasa bruta combinada de matriculación. Además los indicadores de la educación en juventud, en términos agregados para toda la región, han mejorado en los últimos 10 años.

² Datos obtenidos básicamente de “*Quedándonos atrás, un informe sobre el desarrollo económico de América Latina*”, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, diciembre de 2001, y del *Informe de desarrollo humano 2003* del PNUD

El índice de educación, calculado a partir de las tasas de alfabetización de adultos (ponderación de 2/3) y la bruta combinada de matriculación en los tres ciclos (1/3), es un índice habitual para medir el progreso relativo en materia educativa. Para el total de la región es de 0,86, superior al promedio de los países de ingresos medios (0,82), pero lejos aún de la tasa de los países de ingresos altos (0,96).

Los indicadores del nivel del sistema educativo (esto es, los que se refieren no al nivel de toda la población sino al de los más jóvenes), desgranando ya los datos país a país, muestran también una mejoría respecto al principio de la década de los 90: excepto en Venezuela (se mantuvo) y Uruguay (decreció levemente), en todos los Estados de los que se disponen datos se ha mostrado una mejora.

En todo caso, **pocos son los países que se aproximan al 100% de matriculación primaria, lo que muestra que los sistemas tienen importantes carencias respecto al objetivo fijado por Naciones Unidas.**

Es necesario destacar algunos datos negativos: en siete países no se alcanza el 90% en primaria y tan sólo cuatro han logrado superar tasas del 50% en matriculación en la educación secundaria, frente al 75% que los Jefes de Estado se autoimpusieron para 2010 en la Cumbre de las Américas. Son varios los países en los que la población matriculada en secundaria no alcanza un tercio de los jóvenes en edad de estudiar este ciclo.

El número de años de escolarización, aunque crece progresivamente, lo hace a un ritmo inferior al de los países asiáticos. **Un trabajador promedio latinoamericano cuenta con dos años menos de educación que el trabajador medio mundial, lo que es especialmente grave si se tiene en cuenta que en 1970 el nivel latinoamericano se encontraba por encima del mundial.** En los años 90, la escolaridad promedio aumentó un 1%, frente al 3% de los “tigres asiáticos” (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong).

La tasa de alfabetización, que en el año 2001 alcanzaba el 95,2 para el conjunto de la región, es un buen indicador, solo superado entre los países en

desarrollo por Asia Oriental (97,4). Sin embargo algunos países latinoamericanos, como Nicaragua, no alcanzan aún niveles del 80%. El caso más notorio es Guatemala donde más de un 30% de los mayores de 15 años no saben leer ni escribir.

2.2. Las insuficiencias

A).- CALIDAD

Es preciso analizar no sólo cuantos niños ingresan en la escuela primaria, sino también cuantos logran terminar el primer ciclo. En muchos de los países esta tasa no alcanza el 75%, lo que supone una traba a la productividad futura y a la competitividad de la economía. Por ejemplo, en países asiáticos la tasa de éxito en primaria alcanza prácticamente el 100%. En América Latina, sólo Chile, Cuba y Uruguay logran resultados comparables.

Los esfuerzos por escolarizar a toda la población resultan baldíos si no se logra en ella un verdadero aprendizaje. Las evaluaciones internacionales que se han realizado en algunos de los países iberoamericanos nos ofrecen resultados decepcionantes. En Argentina, tomando como ejemplo uno de los sistemas educativos más consolidados, el alumno medio sólo es capaz de responder correctamente a la mitad de las preguntas basadas en niveles mínimos de competencia. Además, la mayoría de los países no participan en sistemas internacionales de evaluación, lo que dificulta las comparaciones entre regiones, y los pocos que participan suelen obtener resultados muy bajos.

La calidad de la enseñanza en estos países es irregular, y como se analizará en el siguiente punto, depende mucho del lugar en que se encuentren las escuelas (dentro del mismo país), tanto por los medios materiales como humanos.

B).- DISCRIMINACIÓN Y EDUCACIÓN

En un principio, parece lógico pensar que conforme mejoran los índices de matriculación las diferencias socioculturales que puedan existir van a verse mitigadas. Sin embargo es posible, y así ocurre en algunos casos, que la educación se convierta en un elemento regresivo en términos de igualdad. Esto ocurrirá si los hombres tienen más facilidades que las mujeres para acceder al sistema educativo, o si esto mismo ocurre entre blancos e indígenas, o ricos y pobres, o urbe y campo, o unas regiones frente a otras.

Si atendemos a los niveles de renta, podemos afirmar que el 10% más rico de las personas de más de 25 años ha recibido en promedio, entre cinco y ocho años más de educación. Además en algunos países como México, Panamá y El Salvador se observan brechas aún mayores. También la distribución regional de la educación es irregular, siendo habitual que en las zonas rurales el tiempo dedicado a la educación sea mayor, especialmente en la educación secundaria, en la que las tasas de matriculación son aproximadamente la mitad que en los medios urbanos. El nivel educativo de las zonas pobres y rurales es inferior y los alumnos de estas regiones obtienen calificaciones más bajas en sus ejercicios y pruebas de rendimiento.

El origen étnico es también un factor determinante para el futuro educativo de cualquier niño iberoamericano: en los países en los que se han realizado estudios³ se aprecia que en el mejor de los casos los adultos en edad de trabajar de origen indígena o africano han dedicado tres años menos que sus conciudadanos de otro origen. En Bolivia y Guatemala, por ejemplo, la asistencia de niños a la escuela es 10 puntos porcentuales menor para los indígenas. En Brasil, donde existen datos en series temporales, se observa que las tasas de escolarización se aproximan, pero los niños afrobrasileños repiten más y tienen menor probabilidad de acabar sus estudios.

La equidad en términos de género muestra una situación relativamente buena, con probabilidades semejantes de ser escolarizados para niños y niñas,

³ Básicamente el estudio *"BID, Measuring Social Exclusion: Result from four countries, 2001"*

así como de completar la educación. En algunos países con poblaciones indígenas cuantitativamente importantes sí se muestra, para niñas indígenas, discriminaciones por sexo en la educación. Donde las diferencias son importantes y comunes para toda la región es en el personal al servicio de la educación: mientras que en la enseñanza primaria y secundaria predominan las profesoras, en la docencia universitaria pocas son las mujeres que imparten clase. Los directores de centros de primaria y secundaria suelen ser también varones, pese a su situación minoritaria en la plantilla.

Por último, es preciso señalar en este punto que el gasto público no está contribuyendo a disminuir la desigualdad, por cuanto que se dedican considerables recursos a la educación universitaria, mientras que la educación básica continúa sufriendo graves deficiencias. Obviamente, los estudiantes universitarios en estos países pertenecen mayoritariamente a las clases más ricas, dado el elevado coste que supone no solo la educación en sí, sino el hecho de que el universitario no se dedique a trabajar (al menos a tiempo completo).

Estas desigualdades, que son reflejo y causa simultáneamente de situaciones de atraso relativo, están provocando, entre otros efectos, fuertes movimientos migratorios. inicialmente desde el campo hasta las megaciudades. La superpoblación y el hacinamiento urbano propician niveles salariales ínfimos que favorecen la contratación de mucha mano de obra barata pero sin preocupación alguna por su productividad. Aunque las cifras de desempleo suelen ser elevadas, especialmente en las zonas urbanas, es más frecuente el subempleo, con diez trabajadores para una tarea que podrían realizar quizás sólo dos. Esa situación desincentiva cualquier esfuerzo racionalizador de los procesos productivos y generaliza una mano de obra desmotivada y acostumbrada a bajos niveles de esfuerzo.

Crece también los movimientos desde muchas áreas de Iberoamérica hacia países del Norte. Este fenómeno plantea importantes desajustes tanto en los países de origen como en los de acogida que, no obstante, no analizaremos ahora.

Pero las migraciones, en buen número de casos, está motivando efectos graves sobre la población en educación escolar. La ausencia de los padres, amén de desestructurar familias, implica que muchos jóvenes, incluso niños, se conviertan en responsables de la manutención de sus hermanos menores y carezcan de medios materiales mínimos. La ausencia de adultos repercute igualmente en un deterioro de la disciplina y en un aumento considerable del absentismo escolar.

3. Los obstáculos a la educación

3.1. *El horizonte temporal*

Es preciso subrayar los beneficios de la educación porque, a menudo, son más visibles en el largo que en el corto plazo. Un período de tiempo demasiado largo para los políticos e invisible para muchos hogares que ven muy cerca los costes pero muy difusas las ventajas.

La educación es un fin en sí mismo, en su condición de derecho fundamental de toda persona, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Por ello, el ingreso en la escuela de un niño despliega inmediatamente efectos positivos en cuanto que realiza un derecho fundamental y, a menudo, reduce o suprime la jornada laboral del menor.

La educación es también un medio para salvar vidas. La experiencia en el ámbito internacional, nos muestra que cada año cursado por la futura madre reduce un 8% la probabilidad de que sus hijos mueran antes de alcanzar la madurez. Esto se relaciona con la condición de detectar tempranamente los síntomas de las enfermedades del hijo y darles un tratamiento adecuado.

Afecta también a la calidad de la alimentación y la variedad de la dieta así como a la fertilidad y salud reproductiva.

Las inversiones en capital humano (educación y capacitación, pero también sanidad) son factores determinantes para los incrementos de la productividad y son reconocidas como un elemento clave para el desarrollo económico. Pocos datos son más significativos para medir el grado de desarrollo de un país que sus cifras educativas. La desnutrición y la ausencia de cualificación repercuten en bajos niveles de productividad.

El bajo nivel educativo y el peso de la tradición impiden la presencia de una clase empresarial dinámica dispuesta a asumir riesgos y a liderar el despegue de empresas y sectores que puedan actuar de motor del desarrollo. Aunque es frecuente la pequeña actividad empresarial, artesanal o de microcomercio, su motivación se reduce prácticamente a la supervivencia, sin ápice alguno de modernidad o energía inversora.

Es también importante el efecto que la educación tiene en la creación y la distribución de la riqueza. La educación proporciona las condiciones sobre las que se pueden desarrollar nuevas fuentes de renta. Aumenta la productividad y la capacidad futura de aprendizaje y adaptación a las nuevas tecnologías, facilitando su entrada y la inversión en el país. Si todos tienen acceso a la enseñanza en igualdad de condiciones en todos sus niveles (objetivo hoy muy lejano en la mayor parte del planeta), la distribución de la renta será más equitativa. Por el contrario, la carencia educativa tiene un riesgo elevado de perpetuación de la pobreza, pues si los trabajadores poco cualificados tienen mayores dificultades para ofrecer a sus hijos una educación.

A modo de ejemplo, podemos citar aquí el estudio que realizado en Níger, que concluyó que frente al 70% de incidencia de pobreza en las familias cuyo sustentador principal no había recibido ninguna educación, sólo un 30% de aquellas familias en que el cabeza de familia ha cursado la secundaria es pobre. La estimación de aumento de productividad para agricultores de países subsaharianos y del Asia meridional es de un 8% tras finalizar la primaria. Esta

cifra puede suponer alcanzar límites de subsistencia por lo que no debe considerarse insignificante.

Es también fundamental la educación como base de la democracia. Una sociedad requiere conocer para poder decidir sobre su futuro, sus gobernantes y las decisiones que se adopten. No es posible que exista transparencia, condición necesaria para que el objetivo sea el bienestar del pueblo y no de quien lo gobierna, si la población no está suficientemente formada. En países con regímenes dictatoriales, es común que los núcleos de más firme oposición se establezcan en torno a la educación y la cultura: la universidad española durante el franquismo o en Estados Asiáticos como China, Singapur o Corea del Sur.

El esfuerzo en el ámbito educativo aparece como condición necesaria para propiciar el despegue hacia el desarrollo. Y también para propiciar una evolución decreciente en la desigualdad y para aumentar la cohesión social. Es difícil encontrar una política que favorezca como ésta el avance simultáneo en la equidad y en la eficiencia, en la productividad y en la justicia.

La educación no es la panacea que genere *per se* una democracia ejemplar y una economía boyante con todo tipo de lujos y comodidades, pero es la cimentación necesaria para poder construir un país con capacidad para crecer y asegurar la calidad de vida de sus ciudadanos.

La educación es a menudo un derecho cuyo ejercicio resulta muy caro. Pese a la exigencia de gratuidad de la Convención de los Derechos del Niño para la educación básica, existen una serie de costes a los que las familias se han de enfrentar: tasas de matriculación y de examen, contribuciones comunitarias (para la conservación de edificios), además de los gastos en uniformes y material escolar. Obviamente este gasto, similar en términos absolutos para todos los niños, es relativamente más gravoso para las familias con renta más baja, hasta el punto de llegar a ser inabordable. Además, las familias más pobres tienen por lo general mayor número de hijos, lo que agrava el problema.

Los hijos de las familias que no pueden afrontar los pagos sufren graves perjuicios en su educación: si se aplazan los pagos, el niño es expulsado hasta que cubre la deuda, por lo que a menudo los padres optan por reducir el gasto en material escolar, con lo que el niño se encuentra en una difícil situación para seguir las clases y superar los exámenes. En ocasiones los propios niños, con su trabajo tras la salida de la escuela, contribuyen a afrontar los costes de su educación, lo que redundará en una carga excesiva y contribuye al fracaso escolar.

A los costes directos deben sumarse los costes indirectos o de oportunidad. El niño escolarizado dejará, como mínimo, de ayudar en casa, pero generalmente también de llevar dinero a casa obtenido como remuneración de su trabajo. Dada la desigual distribución por géneros del trabajo doméstico, las niñas suelen verse especialmente perjudicadas por estas circunstancias. Este trabajo, si las niñas están en la escuela, habrá de realizarlos la madre, con lo que no podrá llevar a cabo actividades remuneradas.

Frente a esto se debe buscar un sistema más flexible de educación que tenga en cuenta el tiempo que el niño debe dedicar a otras tareas. También se ha de intentar acercar lo máximo la escuela al hogar para reducir el tiempo que se pierde en desplazamientos y que eleva los costes de oportunidad y las reticencias (por el temor de dejar sólo al niño en un camino largo) de los padres: un estudio de UNICEF en Nepal ha estimado que cada kilómetro de media que se aleja la escuela del hogar se reduce un 2'5% la probabilidad de que el niño asista.

3.2. *La carga de la deuda*

La educación exige un protagonismo insustituible del Estado. El sector privado sólo atenderá a unas minorías capaces de afrontar los costes que se

han mencionado. Lo que no sólo es insuficiente sino que, además, tendería a agravar el problema.

Pero los gobiernos de los países en vías de desarrollo se enfrentan a unas capacidades de financiación del gasto público muy limitadas. En primer lugar, cuentan con bases impositivas escasas. En este sentido, la injusticia en la percepción de impuestos en la mayoría de los países latinoamericanos es cuantitativa (baja presión tributaria) y cualitativa (se grava mucho al consumo y poco a la propiedad y a la renta). El hecho de que la casi totalidad de la población tenga niveles bajos de renta, sumado a problemas de recaudación por las economías de autoconsumo, las operaciones de trueque (sin emplear moneda), la economía sumergida, el poder de los potentados (que frenarán cualquier intento de gravar sus fortunas) y los escasos medios de los que la Hacienda Pública dispone para controlar las operaciones realizadas, son razones explicativas de la baja recaudación efectiva. Ello implica necesariamente unos presupuestos que apenas permitirían, dedicados íntegramente, cubrir las necesidades básicas en educación, sanidad, agua potable, infraestructuras....

Sobre este presupuesto reducido se añade la carga de la Deuda Externa, que supone en muchos países hasta la décima parte del PIB. Tal magnitud perjudica inevitablemente a otras partidas, muy especialmente al gasto en sanidad y educación, dado que los efectos de la reducción de inversión en estos campos no se sufren (al menos no se observa tan directamente) en el corto plazo.

En el anexo se incluye una explicación más detallada de lo que supone el servicio de la deuda en los países iberoamericanos, pero baste como ejemplo el caso de Argentina (cuya situación no es la más grave) en que las rentas dedicadas a pagar deuda suponen más del doble de lo que se dedica a educación.

4. La reducción de la Deuda Externa

4.1. Causas y efectos

La deuda no es más que la búsqueda del disfrute presente de unos recursos de los que se espera disponer en el futuro. Esta afirmación, que puede aplicarse tanto a particulares como a Estados, debe sin embargo tratarse con cuidado. En primer lugar, todo endeudamiento tiene ciertos riesgos, pues no es posible predecir con exactitud qué beneficios se obtendrán con los recursos invertidos: sería necesario que las esperanzas depositadas en el capital prestado se materializaran tal y como se previó en el momento de endeudarse. Además en el caso de los préstamos transfronterizos se corren riesgos de elevación del tipo de cambio, pues por lo general los pagos de deuda se fijan en moneda extranjera (bien dólares americanos bien la moneda del acreedor). En caso de que la información disponible en el momento de endeudarse no sea exacta, se corre el riesgo de que las esperanzas con las que se constituyó la posición deudora se transformen en una pesada carga.

Además, la deuda emitida por países del tercer mundo es penalizada en los mercados internacionales con gran riesgo país. En otras palabras, estos países altamente endeudados deben pagar un retorno en capital al que se añaden unos intereses especialmente elevados puesto que el acreedor nunca invertiría en un activo de alto riesgo si no es para recibir un alto premio en caso de cobro.

Por ello el acceso al crédito exterior resulta extremadamente difícil y caro. Quien soporta cargas elevadas de endeudamiento carece de crédito internacional para solicitar nuevos recursos y sólo pueden acceder a los mismos asumiendo costes insostenibles. La carga de los intereses se eleva de tal forma que llega a superar al principal. En una espiral imparable los Estados

acaban endeudándose simplemente para hacer frente a una Deuda creciente. No para crecer, no para crear infraestructuras. Sólo para no quebrar.

Por otra parte, esa escasez de recursos convierte al crédito interior en un lujo caro e inaccesible. Consecuentemente las posibilidades de crear un tejido de pequeñas empresas capaces de crear empleo y actividad así como de potenciar el desarrollo autónomo y autosostenido son cercenadas de raíz.

Es un hecho demostrado empíricamente, que esto lleva además a la desconfianza del gran ahorrador nacional (familias pudientes) respecto al sistema financiero de su país, eligiendo llevar sus fondos a mercados más seguros, agravando el problema.

En el caso del endeudamiento estatal surge también otro problema: gobiernos de nula o escasa representatividad popular pueden tener incentivos para financiar con deuda externa consumo corriente y no inversiones que favorezcan la producción futura de la economía, con lo que estarán imponiendo un freno al desarrollo futuro sin que haya una contrapartida real para la ciudadanía. Dejando a un lado la posibilidad de que el incremento de consumo a través del gasto público tenga un efecto de acelerador de la economía, el endeudamiento para aumentar el gasto corriente supone sólo, en el mejor de los casos, un intercambio de bienestar futuro por bienestar presente.

La deuda debe verse además, no solo como el flujo, sino también como un fondo: los saldos van acumulándose a lo largo de los años (en gran parte por la idea incorrecta extendida en los años 70 del pasado siglo según la cual “los Estados no quiebran”, que llevó a los acreedores a una excesiva generosidad como prestamistas) y puede llegar un momento en que se entre en una trampa de endeudamiento, en la que se soliciten nuevos préstamos para hacer frente a la carga de la deuda. Esto implica obviamente que cada vez más recursos deben dedicarse al servicio de aquella, recursos que dejan de ser empleados para la construcción de infraestructuras y la prestación de los servicios básicos (sanidad, educación).

La responsabilidad de la crisis de la deuda, que el mundo arrastra ya por dos décadas, hay que repartirla entre los acreedores y deudores ya que ambos actuaron de forma irresponsable y poco precavida.⁴

Las primeras medidas que se tomaron fueron dirigidas a salvaguardar la estabilidad del sistema financiero internacional y evitar la quiebra de los bancos acreedores, efecto que se consiguió. Una vez más, el apoyo para salvar a los “ricos” fue más rápido y eficaz que el que se lleva a cabo para ayudar a los “pobres”.

Superado el impacto inicial, a estos bancos ya no les preocupa que se acumulen los atrasos o los intereses. Ya los han provisionado, es decir, ya han digerido las pérdidas y han recuperado los importes de la Deuda a través del conjunto de los beneficios de su actividad. Las devoluciones que llegan a partir de ese momento en que se han cubierto las provisiones correspondientes son recibidas como beneficios netos.

Además, los países del Norte no abren libremente los mercados a los productos del Sur, siguiendo con un proteccionismo encubierto que impide que los PVD desarrollen todo su potencial exportador y salgan de la pobreza.

Una de las principales consecuencias económicas del problema de la deuda, es la escasa inversión privada que llega al mundo en desarrollo. Al margen de algunos países asiáticos y latinoamericanos, el resto de los países del sur tiene un acceso muy limitado a los recursos privados, pues el dinero busca países y economías estables y sólidas, algo que estos países no pueden ofertar. No aparece como solvente quien tiene acumuladas cantidades ingentes de Deuda pendiente.

Además, las inversiones del Norte en los PVD tienen un alto grado de volatilidad, es decir, los capitales se retiran precipitadamente en cuanto hay el menor indicio de problemas. Así sucedió en la crisis de México en 1994 y así ha vuelto a ocurrir recientemente en la crisis financiera iniciada en el sudeste asiático.

⁴ Ver un breve análisis del proceso en Anexo

Para ser destino de las inversiones privadas, los países deberán contar con estructuras políticas, sociales y culturales suficientes para que sean sujetos de la confianza internacional y a ello no colabora el peso de la deuda externa.

4.2. Principales intentos de solución⁵

A).- LA INICIATIVA PPME/HIPC

La iniciativa HIPC (*High Indebted Poor Countries* o PPME, Países Pobres Muy Endeudados) surge como respuesta institucional del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1996 para plantear una solución global al problema de la deuda que implica a todos los acreedores. Se establece un sistema de control y varias fases (ver anexo), así como unas condiciones exigentes para acceder a él, lo que ha conducido a que su incidencia sea escasa por cuanto algunos países muy necesitados de alivio de la carga no hayan podido beneficiarse de ningún tipo de alivio.

El objetivo de la iniciativa es lograr la sostenibilidad de la deuda, entendiendo que esta se da conforme a unos criterios objetivos que relacionan el servicio de la deuda con los ingresos del país por las exportaciones. Actualmente 27 países se benefician de esta iniciativa (entre ellos sólo Bolivia, Honduras y Nicaragua en el ámbito Iberoamericano), y otros 15 están tratando de llegar al punto de decisión, que es el que supone la entrada en el programa.

Así pues, el proceso de alivio de la deuda se inscribe en el marco de un naciente paradigma globalizador. En su génesis, se han combinado cuatro fuerzas: los orígenes intelectuales (influidos por los escritos de Amartya Sen; la consideración de la pobreza como un problema multidisciplinar y creciente); las experiencias en la calle en los países desarrollados (críticas de las ONGs al FMI, Banco mundial, OMC, a la deuda, a la eficacia de la ayuda al desarrollo); las experiencias en los países en desarrollo (hartazgo ante gobiernos

⁵ Más detalle de todos ellos en anexos.

ineficaces y corruptos; aplicación de doctrinas neo-liberales con importantes efectos sociales, etc) así como las propias dinámicas institucionales que dentro del Banco Mundial, el FMI y los países donantes eran proclives al cambio

B).- LA PRESIÓN SOCIAL: EL MOVIMIENTO JUBILEO 2000

Paralelamente a la iniciativa HIPC surgió el movimiento “Jubileo 2000”, (actualmente adopta la denominación *Jubilee Research*) con incidencia en más de 60 países. Lo que se busca es la profundización en las condonaciones, pero centrandolo el enfoque en la pobreza de los ciudadanos y no tan sólo en criterios financieros. En el anexo puede verse un análisis más detallado de sus propuestas pero es preciso destacar los tres principios que exige que rijan en el tratamiento de la deuda: racionalidad, responsabilidad compartida y transparencia. Esto significa que la sostenibilidad sea entendida no sólo como una capacidad de pago, sino también como una capacidad de desarrollo en el futuro.

Esta campaña tuvo su extensión en España en la denominada “Deuda Externa, ¿Deuda Eterna?” y contó con un apoyo importante de la jerarquía de la Iglesia Católica.

C).- LAS GARANTÍAS DEL SISTEMA: INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Cualquier solución al problema de la Deuda debe inscribirse en una reflexión amplia sobre la estructura económica internacional. De nada sirve corregir la fiebre si la infección sigue viva. Los problemas volverán a surgir antes o después.

La globalización se traduce en un florecimiento del comercio mundial sin precedentes, favorecido sobre todo por la creciente liberalización de los flujos comerciales y de capital y por el avance tecnológico que reduce los costes del transporte y de las comunicaciones. Junto al incremento experimentado por el comercio mundial de mercancías, los volúmenes de contratación en los mercados financieros han sido todavía mayores, ya que la mayoría de los

intercambios en los mercados financieros no responden a transacciones reales. Se estima que alrededor del 90% de las transacciones que tienen lugar diariamente en el mercado de cambios son puramente especulativas, con plazos inferiores a la semana y sin relación con el comercio de mercancías o servicios ni con las inversiones directas y que solamente un 5% de los contratos negociados en los mercados de futuros y opciones responden a un intercambio de mercancías. Una de las medidas que frente a esto se plantean es la Tasa Tobin, que gravaría las operaciones financieras internacionales (ver anexo).

La primera consecuencia de esta situación es que las crisis financieras son cada vez más frecuentes y con una demostrada capacidad de propagación. La segunda es la fragilidad del sistema ante su base predominantemente financiera. Como hemos señalado, los intercambios no responden a transacciones reales más que en una mínima parte.

A todo esto hay que añadir que el crecimiento de la riqueza y el comercio se está repartiendo muy desigualmente. Las contestaciones populares en las grandes cumbres de Organizaciones y países ricos y el Foro de Porto Alegre son un signo de que una buena parte de la población mundial contempla el proceso con temor y desconfianza. Existe una generalizada sensación de que la globalización supone que la *mano invisible* del mercado se está haciendo visible en las manos de unas pocas macroempresas gigantes. Surge así un amplio movimiento a favor de una globalización alternativa, una globalización más solidaria que puede aprovechar sus indudables ventajas pero garantizando mayores ventajas para el conjunto de la humanidad y reduciendo los peligros de inestabilidad que caracterizan al desmesurado crecimiento de la inversión financiera y especulativa.

En el ámbito nacional siempre queda la esperanza de un Estado compensador controlado democráticamente. Pero la evolución económica global está llevando simultáneamente a un progresivo debilitamiento de los Estados, lo que incrementa la sensación de indefensión, sin que exista institución mundial capaz de actuar como contrapeso de los grandes

conglomerados financieros internacionales. Se hace necesaria, pues, una reflexión sobre el papel de los Organismos Internacionales (v. anexos).

4.3. Planes HIPC para países de la OEI

A).- BOLIVIA

El 8 de junio de 2001 La Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) coincidieron en que Bolivia había cumplido las condiciones para alcanzar el punto de culminación dentro de la iniciativa PPME. Bolivia se convierte en el segundo país (después de Uganda) en llegar a tal punto. en febrero de 2000.

Se establecieron tres condiciones para que Bolivia alcanzara el punto de culminación y pudiera recibir del Banco Mundial y el FMI un alivio de la deuda irrevocable al amparo de la Iniciativa reforzada:

- i) continuar aplicando sólidas políticas macroeconómicas y estructurales. Pese a que la recuperación de la economía fue más lenta que lo esperado desde que llegara al punto de decisión en el marco de la Iniciativa reforzada, Bolivia se ajustó prácticamente a todos los puntos de referencia financieros cuantitativos y cumplió casi todos los criterios de desempeño contenidos en su programa con el FMI. Entre las importantes medidas estructurales que se consiguieron cabe mencionar la reforma institucional de las entidades de aduanas e impuestos internos; la institución de un nuevo código de procedimiento tributario para consolidar la administración de impuestos, que está a punto de ser aprobado definitivamente por el poder legislativo, y el lanzamiento de un nuevo sistema de información sobre la gestión financiera para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas sobre la administración del gasto público.

- ii) establecer un DELP (Documento de estrategia de reducción de la pobreza) completamente definido. El DELP de Bolivia, que fue dado a conocer en marzo de 2001, contiene las conclusiones fundamentales del Diálogo Nacional sobre reducción de la pobreza que se llevó a cabo a mediados de 2000 a nivel local, regional y nacional. Además de alcanzar un consenso sobre las áreas prioritarias en materia de políticas, tales como la salud, educación, tenencia de la tierra y apoyo a la infraestructura productiva, también se logró un acuerdo importante acerca de la función directa que le cabe a la sociedad civil en la vigilancia de los gastos con cargo a los recursos de la Iniciativa. Otro elemento clave de la estrategia de Bolivia para combatir la pobreza es el énfasis en la descentralización y en el acceso amplio a nuevos recursos. Los recursos de la Iniciativa serán distribuidos a las municipalidades teniendo en cuenta el tamaño de su población y el grado de pobreza. De esta manera se logrará un patrón de gasto público más progresivo.
- iii) confirmar la participación de los demás acreedores de Bolivia en la Iniciativa. Todos los principales acreedores multilaterales y del Club de París, que en conjunto representan el 96% de la asistencia que se proporcionará en el marco de la Iniciativa, han dado seguridades de su participación.

El alivio del servicio de la deuda al amparo de la Iniciativa reforzada hasta el año 2020 otorgado por todos los acreedores de Bolivia será de US\$1.200 millones (US\$854 millones expresado en valor neto actualizado -VNA-). Considerando la asistencia suministrada en el marco de la Iniciativa original, el total del alivio del servicio de la deuda al amparo de la Iniciativa hasta el año 2020 será de unos US\$2.000 millones.

Como resultado de la asistencia en el marco de la Iniciativa y del alivio de la deuda bilateral ya comprometidos, el total de la deuda externa de Bolivia se reduce a la mitad; con las posibles condonaciones bilaterales adicionales, la cancelación de la deuda podría llegar al 58%. Se prevé que la relación deuda / exportaciones se mantendrá muy por debajo del tope máximo del 150% a lo

largo del período de 2000 - 2020. Las obligaciones del servicio de la deuda también se reducen considerablemente en el punto de culminación, lo que permite incurrir en gastos públicos adicionales para combatir la pobreza.

Los pagos anuales por concepto de servicio de la deuda se reducen significativamente en unos US\$120 millones al año durante los primeros 10 años. Si se tiene en cuenta el alivio adicional y voluntario de los acreedores bilaterales, el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios se reduce del 23% al 16% en el año 2001. Y como porcentaje de los ingresos públicos, de cerca del 18% a menos del 13%. Los recursos disponibles como resultado del alivio de la deuda al amparo de la Iniciativa se destinarán a importantes programas de reducción de la pobreza, los que se enuncian en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza preparado por Bolivia.

B).- NICARAGUA

La Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acordaron en el 2000 apoyar un paquete integral de reducción de deuda para Nicaragua, en el marco de la Iniciativa Reforzada para Países Pobres Altamente Endeudados. En total, el alivio del servicio de la deuda de todos los acreedores de Nicaragua asciende a casi US\$4,5 mil millones o US\$3,3 mil millones en términos de valor presente neto (VPN), lo que equivale al 72% de la deuda total pendiente después de la aplicación completa de los mecanismos tradicionales de alivio de la carga de la deuda. Se trata del mayor paquete de alivio de deuda comprometido en el marco de la iniciativa HIPC.

La deuda externa, como porcentaje de los ingresos de exportación de Nicaragua, se reducirá del 540% en 1999 a un nivel sostenible por debajo de la meta de la iniciativa reforzada HIPC del 150%. El servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos fiscales se reducirá del 20% de este año a menos del 9% en 2007, con una disminución constante desde ese año en adelante.

La AIF proporcionará unos US\$379 millones de asistencia en el marco de la iniciativa HIPC y el alivio transitorio, equivalente al 90% del servicio de la deuda pendiente con la AIF, comenzará inmediatamente con el punto de decisión. La ayuda de US\$81,5 millones en términos de VPN comprometida por el FMI se entregará durante un período de 9 años.

Nicaragua recibirá el grueso de la asistencia dentro del marco de la Iniciativa Reforzada de HIPC cuando cumpla condiciones similares a las reseñadas en el caso de Bolivia.

Los progresos de Nicaragua en las áreas de estabilización macroeconómica y reforma estructural fueron importantes. Se fortalecieron las políticas financieras, se eliminaron los controles de precios y se liberalizaron los sistemas de comercio exterior y divisas. Estos esfuerzos han permitido mejorar sustancialmente los resultados económicos. La inflación se redujo drásticamente al 10% anual en 1995-97 y al 7% en 1999, mientras que el crecimiento se recuperó en forma significativa, alcanzando el 7% en 1999. El crecimiento de la inversión, el ahorro y la creación de empleos mostraron progresos similares.

Nicaragua también realizó esfuerzos considerables en sus políticas sociales decisivas para una reducción sostenida de la pobreza. Aunque el número de pobres como porcentaje de la población ha disminuido, el número absoluto de personas que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza ha aumentado. Nicaragua sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina, puesto que casi el 48% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza. Las tasas de fecundidad doblan el promedio latinoamericano y la desnutrición, la mortalidad infantil y el analfabetismo se mantienen en niveles altos. El gobierno acaba de divulgar una "Estrategia Fortalecida de Reducción de la Pobreza". Ésta fue preparada en consulta con la sociedad civil y en ella se establecen varias áreas prioritarias que le permitirían alcanzar los objetivos de su Meta de Desarrollo Internacional en 2015.

C).- HONDURAS

La Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acordaron en el 2000 respaldar un amplio conjunto de medidas de reducción de la deuda de Honduras en el contexto de la Iniciativa. Estas medidas permitirán a Honduras ahorrar más de US\$900 millones por concepto de servicio de la deuda en los próximos años, lo que, en términos de valor neto actualizado (VNA), equivale a US\$556 millones.

Al final de 1999, el total de la deuda pública externa de Honduras era de unos US\$3.100 millones en VNA, lo que equivale al 135 por ciento de sus exportaciones y más del 300 por ciento del ingreso público del país. La asistencia que se facilita después de la aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda se calcula de manera que permita conseguir el objetivo de un nivel de endeudamiento equivalente a 250 por ciento del ingreso público.

De conformidad con la citada iniciativa, los acreedores bilaterales ofrecerán a Honduras una reducción de la deuda de US\$215 millones en VNA, mientras que los acreedores multilaterales aportarán US\$340 millones en VNA. De ese total, el Banco Mundial aportará US\$98 millones en VNA, lo que equivale a una reducción del 43 por ciento del servicio de la deuda en los próximos 10 años. La asistencia comprometida por el FMI, de US\$30 millones en VNA, será proporcionada a lo largo de ocho años, y representará, en promedio, el 22 por ciento de las obligaciones de servicio de la deuda con el Fondo. El alivio de la deuda para Honduras en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME se concentra en las fases iniciales, ya que la mayor parte de este alivio se entregará durante los primeros 15 a 20 años.

El Banco Mundial comenzó a ofrecer este alivio de la deuda de forma inmediata, y el FMI lo hará una vez que acreedores que representen más del 80 por ciento de la deuda externa de Honduras hayan garantizado su participación en la Iniciativa reforzada para los PPME. El Grupo de Trabajo sobre Alivio de la Deuda bajo PPME compuesto por los Gobernadores del

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha acordado que ofrecerá alivio a la deuda de Honduras una vez conseguida la aprobación del Directorio Ejecutivo y del Directorio de Gobernadores. Con respecto a la deuda bilateral, Honduras continúa beneficiándose de una moratoria en el pago del servicio de la deuda a los acreedores del Club de París.

Honduras ha realizado notables progresos en la aplicación de las reformas económicas durante el pasado decenio. La inflación, que en 1990 era del 23 por ciento, descendió al 11% en 1999, y el déficit fiscal global (excluidas las donaciones) bajó del 7,7 por ciento del PIB en 1990 al 2,3 por ciento en 1999. Honduras ha realizado también decididos esfuerzos de reforma estructural en los últimos años, en particular en lo que se refiere a la modernización del sector público y la liberalización financiera. Si bien Honduras continúa siendo uno de los países más pobres de la región de América Latina, la proporción de su población que vive en la pobreza, según algunas estimaciones, bajó del 75 por ciento en 1991 al 66 por ciento en 1999. Se han registrado también notables mejoras en los indicadores sociales, sobre todo en las áreas de la educación y la salud.

Junto a las condiciones de carácter general, se espera también la aplicación de un conjunto convenido de medidas en el contexto de la estrategia gubernamental de reducción de la pobreza, con inclusión de la preparación de una estrategia participativa contra la corrupción, la reforma de la seguridad de social, el fortalecimiento del sector financiero y mejoras en la calidad de la educación, la prestación de los servicios de salud en favor de los pobres y la eficiencia de los sistemas de protección social.

5. Deuda por educación

5.1. Deuda por desarrollo

La mayor parte de los proyectos concretos que se han puesto en marcha o se proponen responden a un modelo básico que consiste, esquemáticamente, en la compra de la deuda al país acreedor, frecuentemente por un valor inferior al nominal, para su posterior cobro al país deudor, en moneda local. El dinero así liberado se ingresa en un fondo que se emplea para llevar a cabo políticas que repercutan en el desarrollo de los habitantes del país. Otra posibilidad es que sea el propio país acreedor el que pacte con el deudor la condonación de parte de la Deuda con la contrapartida del correspondiente fondo.

Estos fondos se denominan *Fondos de Contravalor (FCV)*. Generalmente se ingresan en una cuenta de un banco comercial del país beneficiario. Frecuentemente tienen un ámbito de aplicación amplio, de forma que las ONG locales sean las que mediante la presentación de sus proyectos prioricen las necesidades del país. Otras veces se fija un área de actuación suficientemente amplia como para permitir una implicación de la mayor parte de la sociedad civil. En este sentido, la educación, (entendida no sólo como escolarización sino en todas sus facetas como alfabetización de adultos o tecnologías básicas), la sanidad o el desarrollo rural suelen ser destinos preferentes. A veces, se opta por colectivos como la infancia, la mujer, etc.

Una vez creado el fondo y definida su estructura de funcionamiento (organizaciones y entidades presente, reglamento de funcionamiento...), es

necesario determinar los criterios conforme a los cuales se aprobarán los proyectos.

Todo proyecto o programa remitido al fondo debe contemplar:

- una adecuada capacidad institucional de la entidad gestora,
- un análisis de la viabilidad económica y la eficiencia en la relación coste beneficio,
- identificación clara de los objetivos,
- planteamientos acerca de la sostenibilidad de las acciones,
- Definición de los indicadores de seguimiento y evaluación del impacto

5.2. Algunas experiencias concretas

A).- ORGANIZACIÓN NACIONAL DEL PROPIO PAÍS DEUDOR: UGANDA

Esta iniciativa debe destacarse por lo que supone de propia conciencia del país afectado. No parte de una negociación con los países acreedores sino que busca, antes que nada, la conciencia nacional sobre el problema y la autocrítica sobre el funcionamiento interno. A partir de ahí se detectan necesidades y prioridades de forma que la presión posterior para la condonación vaya reforzada en un plan serio de desarrollo equilibrado.

Por iniciativa popular se creó una organización que unía a ONG, instituciones religiosas, políticas, tecnócratas y ciudadanos con el fin de obtener la condonación de la deuda y utilizarla para lucha contra la pobreza.

Sin grandes pretensiones pero intentando inculcar conciencia en la Sociedad se crearon:

- Concursos juveniles y debates público para concienciar a la sociedad del problema.

- Planificadores económicos y políticos que monitorean la asignación de presupuestos ministeriales.
- Centros de información pública para ver los progresos.
- Política de información a los medios nacionales.

Todo ello acompañado por un plan de acción para la erradicación de la pobreza:

- Políticas de medio ambiente que posibilite el crecimiento sostenible.
- Promoción de la buena gobernabilidad y seguridad
- La búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los mas necesitados.

Se crean unos materiales de trabajo, tras consulta a los diversos sectores de la sociedad civil y se decide:

- Crear partidas presupuestarias “cercadas” para los temas más imperiosos sin que puedan ser reducidas del presupuesto hasta la solución total del problema. Son partidas que no podrían ser movidas en los presupuestos del año siguiente bajo ningún concepto.
- Control por la sociedad civil de estos presupuestos y partidas cercadas.
- Crear una canasta de donantes para incluir extras presupuestarios para estas acciones.

Se busca el beneficio prioritario a la educación y dentro de esta a la primaria, a la salud, a las niñas y a las obras de infraestructura necesarias para lograr el fin. Con un mismo fin de dar acceso a la educación se logra sinergias para la mejora de las obras públicas y de la igualdad de derechos de la mujer

Los beneficios resultantes fueron la creciente matrícula de alumnos – incluyendo un significativo aumento en la cantidad de niñas –, la inmunización creciente y mejoras en las oportunidades económicas a través de programas de mantenimiento de caminos que mejoraron el acceso a los mercados.

La evaluación de los resultados de la experiencia detectó una serie de mejoras pendientes:

- Mayor atención a los marginados. Todavía no se han resuelto todas las necesidades más básicas para todos. Por ejemplo el acceso a bienes mas que básicos como el agua potable.
- La necesidad de dar mayor importancia a la seguridad. Ciudades y distritos con una altísima inseguridad ciudadana sin experimentar ningún cambio desde que comenzó el proyecto.
- Falta de cooperación entre comunidades del mismo país. Distintas fuerzas sociales parecen en algunos casos contrarios en los fines a lograr y el reparto del presupuesto.
- Falta de personal cualificado en los comités de monitores. Impulso popular alto, pero en muchos casos se detectó la necesidad de más técnicos en el campo.

**B).- UN PROYECTO DE UNA ONG INTERNACIONAL PARA UN PAÍS CONCRETO:
PROYECTO DE INTERMÓN EN MOZAMBIQUE.**

La Fundación Intermón llevó a cabo en 1999 el primer proyecto de canje de deuda por desarrollo realizado en España. La deuda negociada ascendió a 17 millones de dólares; el precio pagado al Estado Español fue el 8% del valor nominal y el de redención del 23%. El fondo generado se habría de destinar a la financiación de proyectos de educación en las provincias de Niassa y Cabo Delgado. La operación finalmente se canceló por causas ajenas al proyecto: las prolongadas lluvias que azotaron durante febrero de 2000 a la región sudafricana supusieron un replanteamiento de prioridades, pues era preciso paliar la situación de la población damnificada (más de un millón de habitantes). El Estado Español, tras la solicitud de Intermón en este sentido, anunció la condonación total de la deuda concesional pendiente, lo que obviamente dejaba sin sentido el proyecto.

¿Por qué Mozambique?

Tras 16 años de guerra civil y otros dos de pacificación social, Mozambique celebró en 1994 sus primeras elecciones multipartidistas. El índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas situaba en 1998 a este país en el puesto 166 de 175. El 69% de la población sobrevivía por debajo del umbral de la pobreza. Se hacía necesario lograr una reconstrucción de la infraestructura social y económica del país, para lo que era precisa una gran inversión en educación. A través de esta, además de la eficacia del Derecho Humano a la educación, se logra aumentar la productividad y el crecimiento económico y se promueve y cimienta la democracia. El servicio de la deuda suponía un gasto mayor que la sanidad y la educación conjuntamente. En el Club de París se acordó condonar, en 1999, un 80% del stock de la deuda del estado mozambiqueño, y se acordó que cada acreedor buscara individualmente la forma de aumentar este porcentaje. El gobierno español, por su parte, optó por llevar a cabo operaciones de canje de deuda por desarrollo. En éstas participó la Fundación Intermón mediante el proyecto que aquí se describe.

Objetivos del proyecto

La Fundación Intermón perseguía las siguientes metas:

- Abrir nuevas iniciativas de la Ayuda Oficial al Desarrollo española y promover las operaciones de canje de deuda por desarrollo encaminadas a una erradicación efectiva de la pobreza.
- Desarrollar un fondo de contravalor en Mozambique para financiar proyectos educativos.
- Reducir en lo posible la deuda del país.
- Asegurar que la política de reducción de la deuda desarrollada en el marco del Club de París repercuta en beneficios sociales para las poblaciones más vulnerables.

Problemas encontrados

En un proyecto de tal entidad resulta complejo para una Organización no gubernamental reunir los fondos necesarios para pagar al Estado acreedor la suma pactada por la compra de la deuda, por más que aquella sea muy inferior al valor nominal de ésta. La complejidad técnica de llevar a cabo un contrato internacional y la creación y gestión del fondo fueron también valoradas, si bien el Ministerio de Economía español se comprometió posteriormente a asesorar en este sentido. Además se encontró cierta oposición de las ONG locales, por cuanto estas abogaban por la condonación libre de la deuda.

Todas estas circunstancias añadían a la operación el riesgo de fracaso por el incumplimiento de las condiciones pactadas por cualquiera de los tres agentes implicados (los dos gobiernos y la entidad intermediaria).

Estructura del fondo de contravalor

La estructura diseñada por la organización intermediaria partía de la creación de un Comité de Garantía, en el que se invitó a participar a las distintas partes implicadas (representantes del Ministerio de Educación de Mozambique, de la cooperación oficial española y de organizaciones no gubernamentales mozambiqueñas para la cooperación en el sector educativo). Este tenía como objeto asegurar que los distintos proyectos que constituían el programa fueran coherentes con los objetivos del fondo, además de enriquecer el proceso de selección de proyectos. En un segundo nivel se sitúa el órgano de dirección, en el que se encontraba Intermón. Las conclusiones o recomendaciones del Comité de Garantía, aunque no eran vinculantes para la toma de decisiones, sí que constituían una valiosa fuente de información.

En último término, se diseñó un nivel de “información y seguimiento” con el fin de facilitar a donantes y financiadores de la operación, e informes semestrales narrativos, informes anuales financieros y por último con el informe final. En este se incluye detalle de actividades realizadas, valoración de los resultados obtenidos y el balance final de los fondos empleados en dicha fase.

Peculiaridades de la operación

La labor de la ONG española se vio facilitada en gran medida por la existencia de un marco jurídico claro, que regula la conversión de la deuda. En esta norma, dictada pro el Banco Central, se establece el procedimiento para la propuesta, evaluación, y en su caso aceptación de proyectos de canje de deuda. Además establece cómo debe crearse el fondo de contravalor (en el propio Banco de Mozambique), el control que ha de seguirse, y el precio de re compra de la deuda.

C).- UNA PROPUESTA DE CODESARROLLO PARA UN PAÍS DE LA OEI: ECUADOR

En febrero de 2003 se ha presentado en España un proyecto elaborado por Cáritas Española, Economistas sin Fronteras, Entreculturas e Intermón – Oxfam destinado a mejorar la situación crítica de Ecuador.

La propuesta se enmarca dentro del ámbito del codesarrollo para la realización de un canje de la deuda externa oficial bilateral de la República del Ecuador con el Estado Español.

¿Por qué Ecuador?

La crisis económica y social que vive el país andino, sobre la que el sobreendeudamiento externo ha tenido, tiene y, de no cambiar sustancialmente las cosas, seguirá teniendo una influencia determinante, ha dado lugar, a partir del año 1998 a un proceso de emigración acelerado, uno de cuyos principales destinos es España.

Contribuir a resolver de manera satisfactoria la crisis de deuda que sufre Ecuador es la mejor ayuda posible al desarrollo de este país, y ése es el objetivo general hacia el que se dirige esta propuesta de canje de deuda. La deuda externa ecuatoriana requiere de una solución de amplio alcance con todos sus acreedores que resulte en una reducción sustancial de la misma. Algo que exigiría un cambio en el tratamiento de la deuda en el ámbito

internacional, mediante la celebración de arbitrajes para resolver los contenciosos relacionados con la deuda externa.

Asimismo, es importante contribuir a atenuar los efectos negativos de la emigración que vive el Ecuador, pero es imperativo maximizar los efectos positivos de dicho proceso sobre la economía del país y el bienestar de su población, comenzando por la promoción, en el nivel micro, de proyectos familiares y comunitarios de inversión productiva. Resolver satisfactoriamente la crisis de la deuda de Ecuador puede convertirse en una de las vías más efectivas para posibilitar un desarrollo socialmente equitativo muy necesario para contribuir de ese modo a frenar el impulso migratorio, y hacer posible un retorno satisfactorio a los migrantes que decidan emprenderlo, al encontrarse con las condiciones necesarias para una vida digna.

A partir de 1995, Ecuador presenta uno de los peores cuadros económicos de América Latina. Su economía toca fondo en el año 2000 y sus variables macroeconómicas viven una cierta recuperación a partir de ese momento. Una mejoría basada en dos variables: el aumento del precio del petróleo, tras el mínimo de la década de los noventa alcanzado en el año 1999, y el aumento exponencial de las remesas llegadas al país que, según las estimaciones del Banco Central del Ecuador, pasan de 794 millones de dólares en 1998 (un 4% del PIB) hasta los 1.415 millones de dólares de 2001 (7,9% del PIB). La inflación es también elevada, llegando a ser en diciembre de 2000 la más alta de América Latina (un 22'5% en dólares). El PIB mostró también una tendencia preocupante: aunque en 2001 recuperó valores positivos de crecimiento, en 1999 se redujo desde los 19.710 millones de dólares a los 13.769. El 71% de la población ecuatoriana vive bajo niveles de pobreza y un 31% sobrevive en la pobreza extrema (habiéndose duplicado en los últimos años).

Este panorama económico es decisivo para entender el marco de percepciones y expectativas de la población ecuatoriana, que ha dejado de ver a su propio país como un escenario en el que poder llevar adelante con dignidad sus proyectos de vida; se ha instituido así una suerte de "pesimismo colectivo". Ello es uno de los elementos explicativos básicos del proceso de

migración que se vive en el país andino y es esencialmente independiente del endurecimiento de las condiciones legales, laborales y vitales en los lugares de llegada.

Cerca de un millón de ecuatorianos han salido del país, que cuenta con tan sólo 12 millones de habitantes. Es decir, cerca del 10%. Cabe destacar que, al contrario de otros casos, no ha sido una emigración de las personas con la peor cualificación sino que han sido mayoritariamente las clases medias empobrecidas por la crisis.

Durante muchos años, la mayor parte de la emigración ecuatoriana se había dirigido hacia los EEUU. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado desde hace cinco o seis años, en los que la migración ecuatoriana ha pasado a dirigirse de manera más intensa hacia Europa, y muy especialmente hacia España. Esto se debe a múltiples factores entre los que podemos destacar la identidad cultural y lingüística, la demanda de mano de obra en el mercado laboral español (especialmente en trabajos poco cualificados y rechazados por la población española, aunque mejor remunerados que los puestos que el inmigrante podría obtener en Ecuador) y el marco legislativo favorable de la Ley Orgánica 4/2000⁶.

Aunque no hay estadísticas completamente fiables, estimaciones conservadoras indican que son más de 400.000 los ecuatorianos que han emigrado en busca de trabajo hacia España, de los cuales más de 160.000 habrían legalizado ya su situación. Lo que nos deja con un grupo humano de unas al menos 240.000 personas viviendo en el territorio español en situación irregular.

La agencia de Naciones Unidas para la infancia, UNICEF, es categórica en su afirmación: “Ecuador deberá escoger entre pagar la deuda externa o realizar inversión social”.

⁶ La reforma de esta ley, aprobada apenas unos meses después (LO 8/2000) ha restringido considerablemente las facilidades y derechos de los inmigrantes a España. Sin embargo esto no ha supuesto en la práctica un freno efectivo a la inmigración ecuatoriana.

	Gasto social /PIB	Servicio Deuda /PIB	Gasto social /gastos totales	Servicio Deuda / gastos totales
1995	1,34	10,02	7,3	54,5
1996	1,98	8,53	11	47,4
1997	1,45	12,06	7,8	64,9
1998	1,17	8,73	6,9	51,9
1999	1,37	12,89	6,7	62,9
2000	2,23	12,35	9,7	53,6
2001	3,36	9,48	17,4	49,2

En esta tabla podemos ver como el peso de la deuda externa es siempre muy superior al gasto social, llegando a cuadruplicarlo en algunos ejercicios. Los indicadores utilizados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para establecer la sostenibilidad de la deuda - según los criterios establecidos en la iniciativa HIPC como la ratio deuda externa total / ingresos por exportaciones - dan para Ecuador el resultado de una deuda abiertamente insostenible. Para la ratio mencionada el valor para Ecuador era de un 323% en el año 2002; en ese mismo año, la ratio servicio de la deuda / exportaciones del Ecuador triplicaba el nivel de sostenibilidad que indican el FMI y el Banco Mundial, alcanzando el 450%⁷. Al margen de la magnitud de estas variables macroeconómicas, el simple conocimiento del peso de los vencimientos del servicio sobre los gastos fiscales del estado (que fueron del 50% en 2001 y del 77% en 2002), nos indica un coste de oportunidad en términos sociales y económicos comparable al que sufren pocas economías en el planeta.

Situación de la deuda bilateral entre Ecuador y España.

A 31 diciembre del 2000, la deuda FAD (procedente de créditos blandos del *Fondo de Ayuda al Desarrollo*, instrumento de la cooperación para el desarrollo bilateral español) de Ecuador ascendía a 291 millones de euros (se ha incrementado un 154% desde 1996). Por su parte, la deuda comercial pública garantizada, o deuda CESCE (procedente de fallidos cubiertos por el riesgo

político por parte de la *Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación*) se elevaba a 33,24 millones de euros, que se ha incrementado un 470% desde 1998. La situación se mantiene casi invariada.

La proyección del servicio de la deuda para los próximos cinco años con España actualmente es de aproximadamente 197 millones de dólares.

	Amortización				Intereses			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
<i>Préstamos bilaterales (FAD)</i>	28.918	44.436	44.893	30.080	11.469	10.084	7.916	6.101
<i>Club de París (CESCE)</i>	2.188	2.334	2.423	2.135	1.167	1.144	1.014	886
Total	31.106	46.770	47.316	32.215	12.636	11.228	8.930	6.987

Datos en miles de dólares US.

Sobre estos montos es sobre los que se busca incidir, de forma que se reduzca en una cantidad próxima a los 100 millones de dólares.

Cabe mencionar que la renegociación de la deuda externa en el Club de París, es considerada por los estados acreedores como una operación estrictamente separada de la ayuda al desarrollo. La posición del Club de París es restrictiva, actuando únicamente en calidad de acreedor y no como donante. Con esa perspectiva, se trata de remediar las dificultades de pago a corto plazo, excluyendo toda perspectiva de ayuda a la financiación del desarrollo a largo plazo.

Una propuesta de canje de deuda por inversiones sociales.

Reducir la carga de la deuda externa, crear un instrumento para incentivar la inversión productiva de las remesas de los migrantes, potenciar la inversión socio-educativa en las regiones más pobres y con mayores tasas de migración y conseguir un órgano colegiado - con la participación de gobiernos y entidades sociales - de gestión y decisión es el objetivo de la propuesta, enmarcado dentro del campo de actuación del codesarrollo.

⁷ Cifras del Banco Central del Ecuador.

No es la primera ocasión en que la República del Ecuador se plantea realizar un canje de su deuda externa por inversiones en desarrollo; ya tiene experiencias exitosas en este campo, en operaciones con los gobiernos suizo o belga que contaron con una profunda participación de organizaciones sociales en su puesta en marcha y en su gestión cotidiana. Otras experiencias están en pleno proceso de ejecución, como las acordadas con Italia y Alemania. Por su parte, España, aunque tiene una menor trayectoria en este tipo de iniciativa, también cuenta con algunas experiencias positivas en este mismo campo, como son los canjes de deuda por desarrollo de Perú o Costa Rica.

Se propone en este caso un acuerdo entre los gobiernos español y ecuatoriano para eliminar los pagos de la deuda del estado ecuatoriano por una cantidad de 100 millones de dólares. En anexo se ofrece una más detallada descripción del Fondo y de su funcionamiento.

Ventajas e implicaciones de la propuesta.

La propuesta pretende abordar de manera conjunta varias problemáticas, para generar efectos positivos a partir de la realidad existente. El fin último de la misma es mejorar la situación de la población pobre en el Ecuador, y aumentar sus oportunidades de alcanzar una vida realmente digna. Por otra parte, se pretende sacar el mejor partido posible en términos de desarrollo económico y social, contribuyendo mediante incentivos a una utilización más productiva de las remesas que con tanto esfuerzo ingresan los emigrantes ecuatorianos residentes en el estado español. Una preocupación que nace de constatar el alto peso de las remesas en la economía nacional y por otra parte su sorprendentemente bajo efecto dinamizador de la misma. Y por último, pretende mejorar las relaciones mutuas entre ambos países así como fomentar el diálogo y el trabajo entre administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando así un mayor entendimiento a todos los niveles.

Pueden destacarse como efectos más destacables de la propuesta los siguientes:

a) La operación permite abordar simultáneamente materias directamente relacionadas entre sí, desde la presentación de alternativas concretas y positivas, contribuyendo a ofrecer otra cara del fenómeno migratorio así como la posibilidad de impulsar iniciativas de mejora en el marco de la deuda externa.

b) Se realiza una inmediata reducción de los pagos de la deuda ecuatoriana al asociarse la reducción a vencimientos de este próximo período, liberándose recursos para otras necesidades y en particular para fines sociales y educativos.

c) Se contribuiría a un cambio cultural para promover un mejor aprovechamiento productivo de las remesas de los migrantes, que puedan generar mejores oportunidades de futuro en el Ecuador y hacer posible su retorno futuro. Y con las inversiones sociales y educativas complementarias se abordan de manera integral las necesidades de desarrollo.

6. Primeras conclusiones y propuestas provisionales

Existe un consenso internacional en el reconocimiento de que la inversión en educación es prioritaria para conseguir el desarrollo armónico de los pueblos al promover simultáneamente avances en eficiencia y en equidad, en crecimiento económico y en cohesión social, y tanto en el corto como, sobre todo, en el medio y largo plazo.

El análisis de la situación iberoamericana presenta unos datos de escolarización aparentemente aceptables que esconden una situación muy deficitaria en términos cualitativos y grandes diferencias entre colectivos y regiones.

La casi totalidad de los países iberoamericanos encuentran grandes dificultades para afrontar las necesarias inversiones en educación porque buena parte de los escasos recursos presupuestarios han de dedicarse al servicio de la deuda externa.

Las campañas en pro de la reducción de la carga de la deuda externa están afectando al continente iberoamericano de forma muy marginal y, en todo caso, dejarán viva una carga muy importante. Será necesaria una actuación complementaria para reducir el problema.

Parece pues necesario comprometer los esfuerzos de los países de la OEI en programas inmediatos de canje de Deuda externa por Educación, siguiendo las pautas de las experiencias de diverso tipo que se han puesto en marcha y propuesto en todo el mundo en la última década.

Conviene recordar, en primer lugar, los principios del *Jubilee Research* que deben inspirar las políticas relacionadas con la deuda:

- En una crisis de deuda ni el deudor ni el acreedor deben tener todo el poder para ser al tiempo parte, juez y jurado.
- Es preciso un equilibrio en la asunción de la responsabilidad respectiva de acreedor y deudor. El sistema actual hace recaer la responsabilidad con más fuerza sobre el deudor.
- Es preciso garantizar la transparencia y la responsabilidad.

Las soluciones para el problema de la deuda externa encuentran en la actualidad un clima político especialmente adecuado, con el esfuerzo de saneamiento de la mayor parte de los Gobiernos y con la superación por parte de las Organizaciones Económicas Internacionales de algunas rigideces del pasado.

La experiencia disponible permite apostar sin miedo por las políticas basadas en la creación de fondos de desarrollo con cargo a la condonación condicionada de la deuda. El ejemplo de las soluciones arbitradas en el seno

de la OEI reforzará la presión internacional en foros más amplios para extender el mismo comportamiento en otros países.

La conversión de la deuda externa tiene dos claras vertientes: por una parte el sobreendeudamiento y, por otra, la ausencia de recursos suficientes para desarrollar unas políticas públicas dignas y que atiendan las necesidades básicas de la población. Ambas deben ser atacadas simultáneamente e implicando magnitudes mucho mayores de las hasta ahora barajadas para suponer una verdadera contribución a la mejora financiera y al desarrollo del país.

Para llevar adelante este tipo de programas es preciso un doble perfil de especialización: en el ámbito financiero y en acciones y proyectos de la cooperación para el desarrollo. Ninguno de ambos perfiles es prescindible. No cabe duda de que la gestión de los acuerdos en su vertiente financiera ha de ser responsabilidad de aquellas personas que cuentan con el suficiente conocimiento. Del mismo modo, las decisiones sobre las acciones de cooperación a llevarse adelante han de ser asumidas por aquellas personas que cuenten con el «*know how*» preciso en materia de proyectos de cooperación.

El fondo debe emplearse para llevar a cabo políticas que repercutan en el desarrollo de los habitantes del país, especialmente de los más desfavorecidos. La inversión en educación demuestra ser un objetivo especialmente productivo pues favorece el desarrollo y la disminución de las desigualdades. Como sus efectos se hacen perceptibles más en el largo que en el corto plazo, es mayor el peligro de que se de prioridad a los proyectos con más brillantes resultados en el plazo inmediato. Ello hace especialmente aconsejable la promoción específica de la inversión en capital humano.

En la educación debe comenzarse por los niveles inferiores, incluso en la etapa de 0 a 6 años, como única forma de sentar unas bases equilibradas para el conjunto del sistema educativo.

En el proceso educativo no debe olvidarse que los docentes son los actores centrales de cualquier estrategia educativa, lo que requiere asegurar su formación permanente, motivación y adecuada remuneración.

En la fase básica de la educación corresponde al Sector Público el papel primordial irremplazable. Ello no obsta la posible colaboración y complementariedad de instituciones de la sociedad civil, que nunca puede justificar la dejación por parte de aquél de sus responsabilidades insustituibles e indelegables.

Ello no obsta para la participación social en los órganos rectores de los fondos de contravalor que se generen en las operaciones de condonación de deuda. El diálogo con la sociedad civil organizada implica escuchar y atender las demandas de los ciudadanos más comprometidos con el desarrollo en el Norte, y de las redes que aglutinan las demandas de la población excluida en el Sur.

Una vez creado el fondo y definida su estructura de funcionamiento (organizaciones y entidades presentes, reglamento de funcionamiento...), es necesario determinar los criterios conforme a los cuales se utilizarán los fondos. La primera tarea es obviamente definir los sectores a los que se destinarán las ayudas con límites tanto positivos como negativos.

Es importante que el programa tenga una programación plurianual y se inserte en una planificación que propicie la mayor calidad posible y, por otra parte, posibilite una política coherente e integral. Debe primarse la atención a las zonas y colectivos especialmente excluidos y atrasados.

No debieran establecerse exigencias de desembolso inmediato vinculadas a programas de conversión en aquellos países que no reciban reducciones de deuda que minoren efectivamente sus obligaciones de pago en el ejercicio correspondiente. El objetivo es que sólo se realicen desembolsos en caso de existir recursos efectivamente liberados del pago de la deuda.

La correlación existente entre movimientos migratorios y pobreza en los países de origen junto a posición acreedora en los de destino hacen

especialmente recomendable la incardinación de los proyectos de canje de Deuda con el codesarrollo a través de la potenciación de las importantes remesas de los emigrados a sus países de origen. Una adecuada política de incentivos puede propiciar un efecto muy importante sobre el desarrollo y una mayor posibilidad del regreso.

Es fundamental evitar que en un futuro vuelvan a existir países altamente endeudados. Debe controlarse el nivel de deuda en relación con las exportaciones y con los ingresos públicos. Deben dedicarse recursos al establecimiento de mecanismos nacionales de control del gasto y prevención de la corrupción. Es necesario que todos los países tengan niveles suficientes de educación que permitan una conciencia de la importancia de la estabilidad en el largo plazo que permita un desarrollo sostenible.

La reforma de las estructuras financieras internacionales es condición necesaria para la mayor eficacia de todas estas medidas en el corto y en el largo plazo. La potenciación y democratización de las instituciones económicas internacionales, la garantía del comercio equilibrado y el estudio de la posible aplicación de propuestas como la denominada tasa Tobin pueden sentar las bases para una estructura mundial más propicia al equilibrio económico y social.

Es preciso evitar la acumulación de declaraciones voluntaristas de nula repercusión práctica. Es hora de cumplir. Es el momento de fijar criterios, plazos y obligaciones. Por modestos que sean los pasos, al menos uno que fuera real e inmediato tendría la virtud de suponer un avance hacia un desarrollo más equilibrado y justo de los países iberoamericanos.

ALGUNAS REFERENCIAS Y FUENTES

- ATIENZA AZCONA, J (coord.): “Deuda externa y Ciudadanía”, *Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, N° 126, Enero - Marzo de 2002.
- PNUD: “*Informe sobre desarrollo humano, 2003*”, Ediciones Mundi-Prensa, 2003.
- “*Quedándonos atrás: Un informe del progreso educativo en América Latina*” Publicaciones PREAL, diciembre de 2001.
- “*Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*”, CEPAL • UNICEF • SECIB. Septiembre, 2002.
- ARIAS ROBLES, M.: “*Educación ahora, rompamos el círculo de la pobreza*”, Documentos Intermón, Barcelona, 1999.
- BID, “*BID, Measuring Social Exclusion: Result from four countries, 2001*”, 2001.
- “The Hipc Debt Initiative”, en <http://www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm>
- “Global Development Finance, 2002”, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2003. Versión on line en <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2002/gdftext.pdf>
- “Jubilee Research: About us” en <http://www.jubileeresearch.org/about/about.htm>
- “La reducción de la deuda: la iniciativa HIPC reforzada”. Dirección General de Financiación Internacional. <http://www.mcx.es/Dgfint/Deuda/HIPC/HIPC.htm>
- http://www.jubileeresearch.org/hipc/progress_report/debt-service.htm
- <http://www.ecosfron.org>
- <http://www.intermonoxfam.org>

ANEXOS

I. Educación en América Latina

	Tasa de matriculación neta en primaria (%)		Niños que llegan al quinto año (%)		Tasa de alfabetización de jóvenes (% de 15-24 años)	
	1990-1991	1999-2000	1990-1991	1999-2000	1990	2001
América Latina y el Caribe	..	..	..	..	..	..
Antigua y Barbuda	..	..	..	..	..	..
Argentina	..	107	..	90	98,2	98,6
Bahamas	96	83	..	..	96,5	97,3
Barbados	78	105	..	..	99,8	99,8
Belice	98	100	67	..	96	98,1
Bolivia	91	97	..	83	92,6	96,1
Brasil	86	97	72	..	91,8	95,5
Colombia	..	89	62	..	94,9	97
Costa Rica	86	91	82	80	97,4	98,3
Cuba	92	97	92	95	99,3	99,8
Chile	88	89	..	101	98,1	98,9
Dominica	..	..	..	86	..	..
Ecuador	..	99	..	78	95,5	97,3
El Salvador	75	81	58	71	83,8	88,5
Granada	..	84	..	..	..	..
Guatemala	..	84	..	..	73,4	79,6
Guyana	93	98	87	..	99,8	99,8
Haití	22	..	..	..	54,8	65,3
Honduras	89	88	..	..	79,7	85,5
Jamaica	96	95	..	89	91,2	94,3
México	100	103	80	88	95,2	97,2
Nicaragua	72	81	46	48	68,2	72
Panamá	91	100	..	92	95,3	96,9
Paraguay	93	92	70	76	95,6	97,2
Perú	..	104	..	88	94,5	96,9
República Dominicana	..	93	..	75	87,5	91,4
Saint Kitts y Nevis	..	..	..	..	..	..
San Vicente y las Granadinas	..	..	..	..	..	..
Santa Lucía	..	100	95	..	..	..
Suriname	..	92	..	..	..	..
Trinidad y Tobago	91	92	96	100	99,6	99,8
Uruguay	91	90	94	91	98,7	99,1
Venezuela	88	88	86	91	96	98,1
Países en desarrollo	80	82	..	..	81,1	84,8
Países menos adelantados	54	60	..	..	56,5	66,3
Estados Árabes	73	77	..	..	66,5	76,7
Asia oriental y el Pacífico	96	93	..	..	95,2	97,4
América Latina y el Caribe	87	97	..	..	92,7	95,2
Asia meridional	73	79	..	..	61,7	70,6
África subsahariana	56	59	..	..	67,4	77,9
Europa central y oriental y la CEI	88	91	..	..	99,7	99,8
OCDE	97	98	..	..	..	..
Miembros de la OCDE de ingresos altos	97	98	..	..	..	..
Desarrollo Humano alto	97	98	..	..	..	..
Desarrollo Humano medio	86	88	..	..	84,5	87,8
Desarrollo Humano bajo	50	59	..	..	59,8	71,5
Ingresos altos	97	97	..	..	..	..
Ingresos medios	92	93	..	..	93,1	95,4
Ingresos bajos	69	74	..	..	68,0	75,9
Total mundial	82	84	..	..	..	..

Fuente: Informe de desarrollo humano 2003

II. El proceso de la Deuda Externa

El sector financiero internacional, ante la crisis y recesión de las economías occidentales de los años 70, quiso dar salida a sus grandes flujos de dinero hacia aquellos países subdesarrollados que, necesitados de recibir recursos que nunca habían podido obtener, los aceptaron. Así, en nombre de la rentabilidad, el sector financiero prestó el dinero sin medir el riesgo y sin más perspectiva que el corto plazo.

Además, para paliar la crisis de occidente, los gobiernos de los países del norte desarrollaron una política activa de fomento de la exportación a través de los créditos de ayuda al desarrollo, con el claro objetivo de internacionalizar sus empresas y dar salida a productos con dificultades de venta en sus propios países. Aunque el pretexto fuera “el desarrollo del país receptor”, las prioridades venían marcadas por las necesidades de los países desarrollados.

Los préstamos que dieron origen a la Deuda respondieron más a intereses del mundo desarrollado que a los PVD.

Los países deudores, por su parte, tampoco son inocentes. Por una parte, aceptaron recursos muy por encima de sus posibilidades de pago, hipotecando con ello su crecimiento, su desarrollo futuro y el nivel de vida de su población.

El problema se agravó en algunos casos por la presencia de gobiernos ilegítimos, a menudo con elevados índices de corrupción, que dilapidaron recursos, se apropiaron de fondos y, en suma, no permitieron extraer eficacia suficiente de los recursos que estaban llegando.

Factores externos como la crisis del petróleo, la apreciación del dólar y las políticas monetarias restrictivas imperantes en los años ochenta vinieron a agravar el problema.

A pesar de que la irresponsabilidad en la gestación de la crisis de la deuda ha sido compartida, sus efectos no han sido simétricos. La crisis estalla cuando

algún país afectado manifiesta su absoluta imposibilidad de afrontar la devolución de su Deuda. Ya se ha mencionado más arriba el peso tan importante que significa para las economías de los PVD.

Recogiendo las ideas de Alonso y Atienza, en gran parte debido a la estrategia de continua dilación a que se sometió el tratamiento efectivo del tema por parte de la comunidad internacional. De hecho, desde la eclosión del problema, en 1982, cuando México se declara en suspensión de pagos, hasta la puesta en marcha de la iniciativa HIPC, en 1996, el tratamiento de la deuda externa pasa por tres etapas claramente diferenciadas, sin que en ninguna de ellas se logren aportar medidas que comporten una sustancial reducción de los niveles de endeudamiento.

La primera etapa, que dura hasta bien entrado el año 1985, es de tono claramente elusivo: la comunidad internacional renuncia a ofrecer un tratamiento específico a la crisis de la deuda. Considera que se trata de un problema de liquidez de los países deudores, que puede ser fácilmente superado a través de un reajuste en las condiciones y plazos de amortización del pasivo, sin afectar ni al monto del endeudamiento adquirido, ni a la regularidad en el pago de los intereses comprometidos.

Dado el agravamiento del problema, la Administración norteamericana, a través del llamado plan Baker, formula una propuesta a mitad de los años ochenta, abriendo una segunda etapa en el tratamiento de la deuda. En esencia, la propuesta de Baker reafirma las posiciones precedentes, pero introduciendo la necesidad de acompañar los programas de reestructuración de la deuda con acciones decididas de apoyo financiero a las economías deudoras, siempre que éstas acepten la puesta en marcha de un programa de ajuste y reforma diseñado por el FMI. En definitiva, se trataba de promover la reactivación de las economías deudoras, previo su saneamiento y reforma, como condición para que pudiesen afrontar, con mayores garantías, sus compromisos internacionales.

Por último, la inoperancia del plan Baker motiva, a finales de los ochenta, una nueva propuesta de la Administración norteamericana, el plan Brady, que abre una tercera etapa en el tratamiento de la deuda. Es en esta ocasión cuando, por primera vez, se reconoce que las dificultades en el mantenimiento de los compromisos internacionales por parte de los países endeudados podían no ser debidas en exclusiva a una temporal crisis de liquidez, sino también a un auténtico problema de solvencia, de desproporción entre los compromisos adquiridos, por una parte, y la capacidad de generación de renta de las economías deudoras, por otra. En consecuencia, el plan prevé una reducción de los pasivos - de su nominal o de su coste -, en una acción coordinada entre el deudor y los acreedores, previa la asunción por parte del país afectado de un programa de ajuste y reforma diseñado por el FMI. Además, ofrecía la cobertura del Tesoro norteamericano para la deuda privada titulada en bonos de un buen número de países latinoamericanos.

De esta sucesión de propuestas se extraen algunas conclusiones de interés. En primer lugar, puede sorprender el retraso con que la comunidad internacional asume un diagnóstico de la crisis, aceptando la necesidad de proceder a una reducción del valor efectivo de los pasivos acumulados. Se trata, sin embargo, de una estrategia en modo alguno inocente, ya que a través de semejante proceso se mantiene activo el rendimiento de los préstamos, otorgando mayores plazos al acreedor para recomponer su cartera y hacer las consiguientes provisiones frente al riesgo de impago. Pero, si semejante proceso fue favorable para el acreedor, resultó enormemente gravoso para el deudor que, ante la ausencia de un tratamiento de alivio, hubo de recurrir a nuevos créditos con los que financiar los compromisos previamente adquiridos. De este modo, se vio sometido a una espiral de endeudamiento acumulativo, sin que el esfuerzo en pagos internacionales se tradujese en una aminoración efectiva de sus pasivos. Así, entre 1982 y 1990, Latinoamérica transfirió a los países desarrollados la cantidad neta de 223.600 millones de dólares - es decir, una corriente anual de en torno a 25 mil millones -, al tiempo que su

endeudamiento se incrementó en el mismo período en 134 mil millones de dólares adicionales.

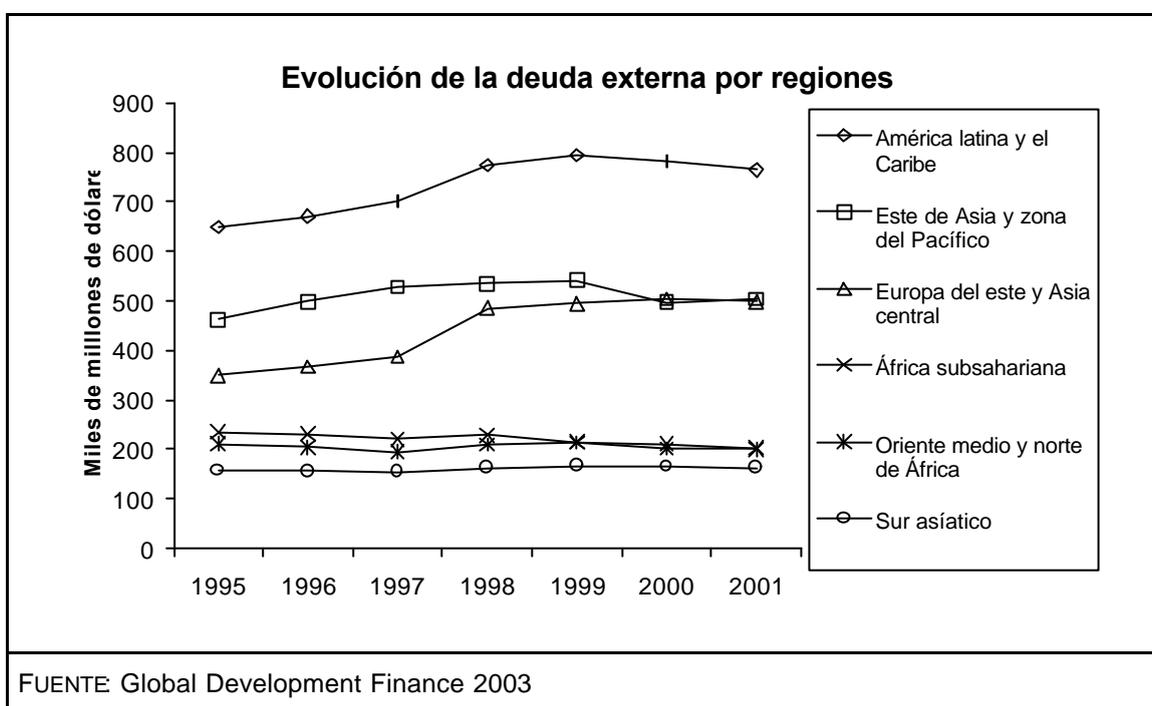
Pese a este proceso, algunos países vieron menguar de forma perceptible el coste económico de su endeudamiento a lo largo de los años noventa. Conviene advertir, sin embargo, que semejante proceso ha venido influido más por el cambio en las condiciones económicas del entorno y en las propias del país, que por la acción de los programas de tratamiento de la deuda convenidos por la comunidad internacional. Son la caída de los tipos de interés y el ajuste en el valor del dólar, por una parte, y la revitalización de la dinámica económica interna de algunas economías en desarrollo, por la otra, los factores que han protagonizado este saludable redimensionamiento de la deuda. No obstante, se trata de un proceso en modo alguno generalizable: son contadas las economías - los llamados mercados emergentes - que pudieron beneficiarse de estas mejores condiciones del entorno. Para numerosos países, sin embargo, especialmente para los más pobres, la deuda sigue siendo una carga difícilmente sostenible.

III. Estado actual de la Deuda Externa

Los datos ofrecidos por el *Global Development Finance 2003* del Banco Mundial nos indican que en 2001 (últimos datos disponibles) los países en desarrollo acumulaban un total de 2'3321 billones (millones de millones) de dólares americanos. Esta cifra se encuentra, desde el año 2000 en retroceso, si bien la fuerte subida que sufrió durante los años 90 queda aun lejos de ser compensada. En el comportamiento de la deuda desde 1995 debemos observar dos grandes grupos que comparte rasgos: por un lado África, Oriente Medio, y el sur de Asia, que se mantienen en niveles relativamente constantes, con una leve tendencia ala baja, y por otra parte América latina, el resto de Asia Europa del este, que mostraron una tendencia fuertemente alcista hasta

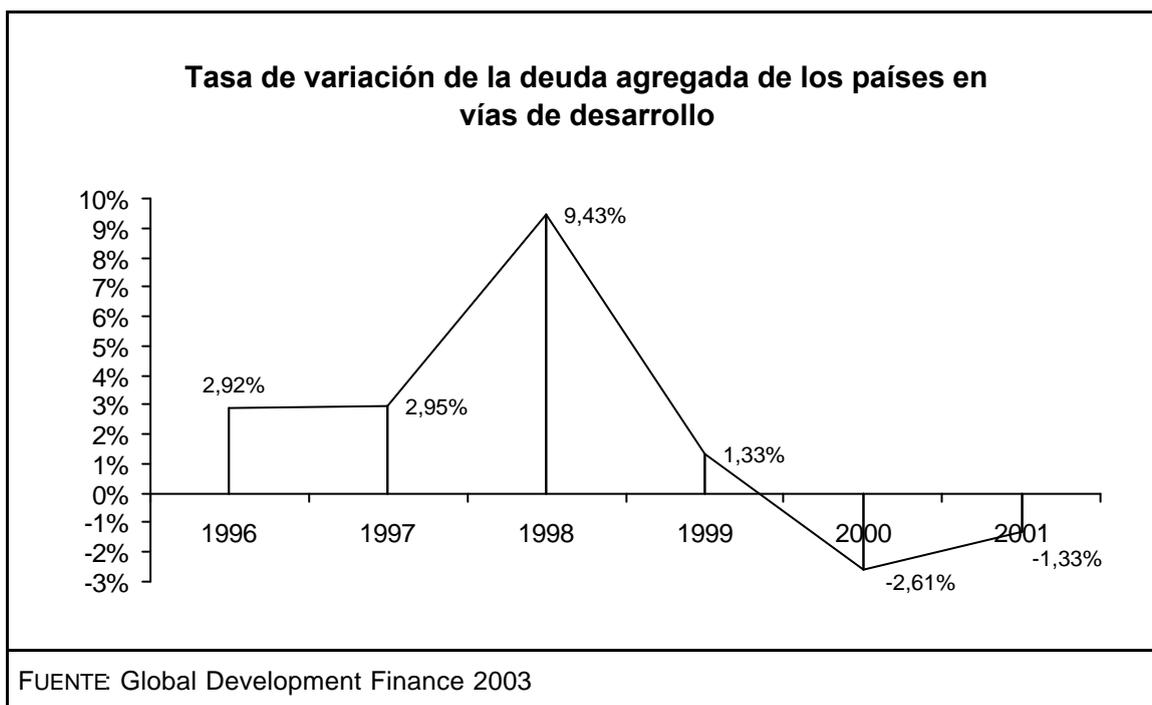
1998, que se atenúa en el 1999, para comenzar posteriormente una lenta recuperación. Esta tendencia es la que se observa para todo el mundo, al ser estas regiones los deudores de más del 75% del monto global de la deuda externa en los países en desarrollo.

Como vemos (y volveremos sobre ello más adelante) América Latina ocupa el primer lugar, por endeudamiento, en el cuadro de regiones del mundo.



Existen actualmente 52 países, según datos del mismo informe, a los que la deuda supera al valor del 150% de las exportaciones de bienes y servicios del país (un 37% de los países en vías de desarrollo. En 22 países además el valor actual de la deuda es superior al valor agregado de todo lo que se produce en un año en estas economías. De los 138 países que se tienen en cuenta, 34 son considerados como altamente endeudados y de baja renta, y otros 14 de renta per capita media se encuentran también en la más grave de las categorías de endeudamiento establecidas por el BM.

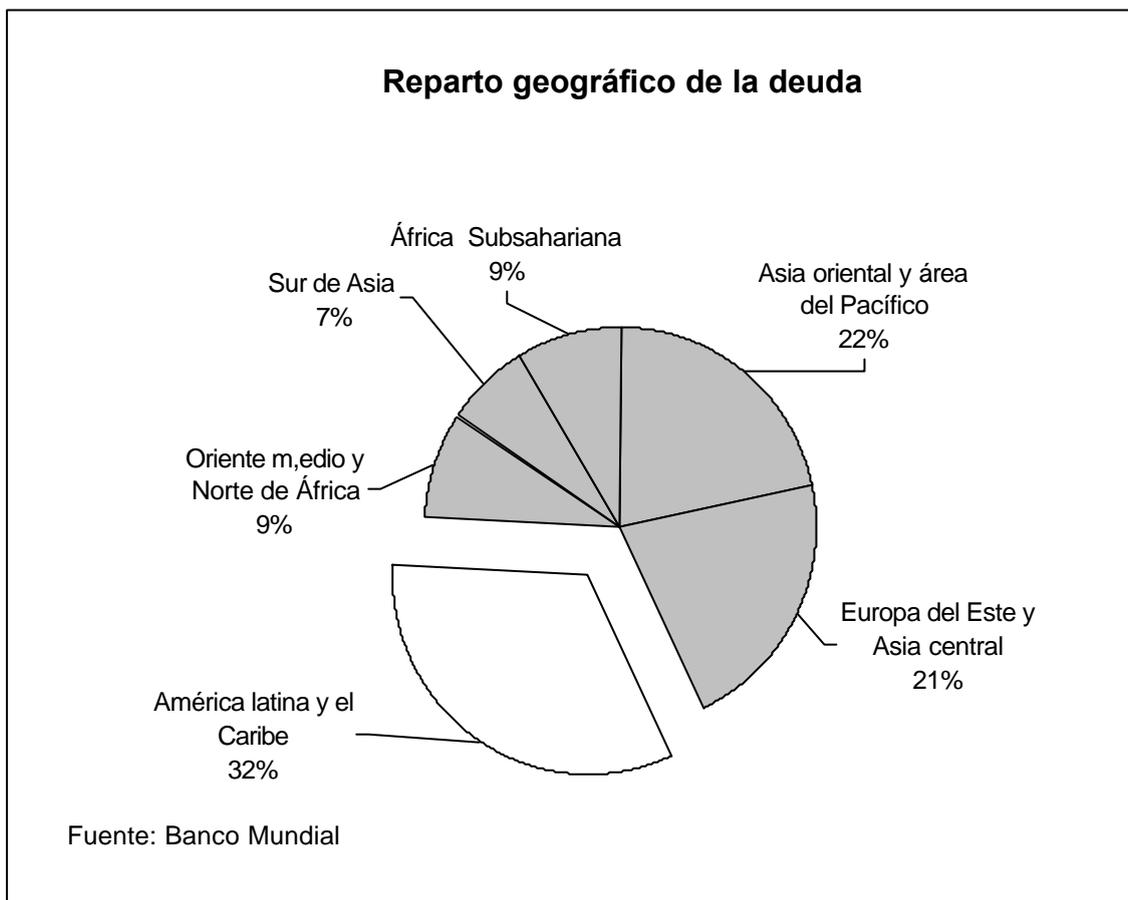
Respecto al coste que esto supone para los Estados, en términos de gasto social una carga muy elevada. En 42 Estados el flujo que supone el servicio de la deuda es superior a las partidas presupuestarias de educación y en 72 es superior al gasto en sanidad.



Por todo ello, la deuda es aun un problema muy grave, que afecta a la población más desfavorecida de los países más pobres del planeta. Y no solo eso. Desde una perspectiva puramente *conservadora*, el embolsamiento de la pobreza lleva al descrédito de la democracia y a un deterioro económico mayor que el mostrado por las cifras macroeconómicas. Un *crack* financiero de este tipo lleva a situaciones de revolución, huelgas, golpes de Estado y dictaduras.

Los esfuerzos realizados hasta hoy no son suficientes, pues mientras el servicio de la deuda absorba parte considerable de los recursos de los países en desarrollo, estos no podrán invertir en infraestructuras básicas y capital humano que genere las rentas necesarias para garantizar la dignidad humana.

En resumen, los países altamente endeudados pueden sufrir problemas graves de financiación de sus presupuestos con consecuencias económicas, sociales y políticas imposibles de cuantificar.



IV. La situación de Iberoamérica

El conjunto de países sudamericanos han de soportar actualmente el 32% de la deuda mundial de los países en desarrollo. Sin embargo, de los países iberoamericanos tan solo Bolivia (que ya ha alcanzado el punto de culminación), Honduras y Nicaragua pueden acogerse a la iniciativa HIPC. El

servicio de la deuda supera al gasto en educación en al menos⁸ 12 países de los 23 que forman la OEI (que incluye a Puerto Rico, España y Portugal), y en 13 a lo gastado en sanidad. En no menos de 6 de estos países el servicio de la deuda es superior incluso a lo gastado en las dos partidas juntas. En la tabla precedente se puede apreciar claramente la gravedad del problema.

IDH	País	Gasto público en Educación	Gasto público en salud	Total del servicio de la deuda	Población
		(% del PIB) 1998-2000	(% del PIB) 2000	(% del PIB) 2001	(millones) 2001
34	Argentina	4,0	4,7	9,0	37,5
114	Bolivia	5,5	4,9	6,8	8,5
65	Brasil	4,7	3,4	10,8	174
64	Colombia	..	5,4	7,6	42,8
42	Costa Rica	4,4	4,4	4,3	4,0
52	Cuba	8,5	6,1	..	11,2
43	Chile	4,2	3,1	10,0	15,4
97	Ecuador	1,6	1,2	8,6	12,6
105	El Salvador	2,3	3,8	2,8	6,3
19	España	4,5	5,4	..	40,9
119	Guatemala	1,7	2,3	2,2	11,7
116	Guinea Ecuatorial	0,6	2,3	0,2	0,5
115	Honduras	4,0	4,3	5,3	6,6
55	México	4,4	2,5	7,9	100,5
121	Nicaragua	5,0	2,3	..	5,2
59	Panamá	5,9	5,3	11,6	3,0
84	Paraguay	5,0	3,0	5,0	5,6
82	Perú	3,3	2,8	4,1	26,4
23	Portugal	5,8	5,8	..	10,0
94	República Dominicana	2,5	1,8	2,9	8,5
40	Uruguay	2,8	5,1	8,0	3,4
69	Venezuela	..	2,7	6,0	24,8

Fuente: Informe de Desarrollo Humano. PNUD

⁸ No existen datos completos para todos los Estados

	DEUDA EXTERNA / EXPORTS	VALOR DEUDA / EXPORTS	VALOR DEUDA / PIB	SERVICIO DEUDA / EXPORTS
Argentina	375	409	55	67
Bolivia	327	139	25	38
Brasil	337	354	45	81
Colombia	214	219	46	37
Costa Rica	57	59	32	9
Chile	164	162	54	28
Republica Dominicana	49	47	26	6
Ecuador	198	206	107	22
El Salvador	86	85	36	7
Guinea Ecuatorial	9	8	44	0
Guatemala	112	96	23	10
Honduras	210	131	55	14
México	89	97	32	27
Nicaragua	702	473	206	37
Panamá	92	100	97	13
Paraguay	86	81	35	11
Perú	284	290	54	23
Uruguay	227	231	50	35
Venezuela	113	122	33	25
Fuente: Informe de Desarrollo Humano. PNUD				

Tampoco es alentador el análisis de los datos del peso de la deuda en relación a las ratios que las entidades internacionales emplean para analizar la sostenibilidad de la deuda, puesto que en 8 Estados la ratio del valor actual de la deuda respecto a las exportaciones supera el 150%, siendo destacables los casos de Nicaragua, Brasil y Argentina.

El estado de la población en los países que estudiamos es preocupante, con altos índices de pobreza . El caso más extremo es el de Nicaragua donde, con datos de 2001, el *Informe de desarrollo humano 2003* del PNUD estima que este problema afecta a más del 80% de la población. Al margen de este valor extremo, son frecuentes las tasas superiores al 20 %.

En conclusión, el problema de América Latina con el endeudamiento es relevante. Un tratamiento global no debe olvidar existen importantes diferencias de renta y nivel de endeudamiento ni las bolsas de pobreza en algunos de los países de mayor riqueza per capita.

V. La iniciativa HIPC

A. ¿En qué consiste la iniciativa?

La Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME o HIPC en sus siglas inglesas) surgió en el seno del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y fue aceptada por gran número de gobiernos en 1996. Desde el primer momento las organizaciones multilaterales, los acreedores bilaterales y la sociedad civil se comprometieron con la iniciativa, en mayor o menor medida.

El ámbito objetivo de aplicación del plan HIPC eran los países más pobres, aquellos que entraban dentro de lo que se llamó “Alta necesidad de ayuda” de la Asociación Internacional de Fomento (AIF o IDA, en sus siglas inglesas) y de los planes de reducción de la pobreza y apoyo al crecimiento del FMI. También se incluyen dentro del plan HIPC aquellos países que se enfrentan a una situación de no sostenimiento de la deuda incluso después de la aplicación completa de los mecanismos tradicionales de reducción de la deuda (esencialmente los vinculados al Club de París)

La capacidad de pago de la deuda se determina a través de un análisis realizado por el personal del BM y del FMI junto con las autoridades del país

deudor, para determinar si el país se está enfrentando a una situación de insostenibilidad tras las aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda.

Los estados miembros del Club de París colaborarán en la iniciativa, según está prevista, a través de reducciones adicionales de deuda, dentro del esfuerzo colectivo por sacar de la imposibilidad de mantenimiento de la deuda al país deudor. En la misma línea de la práctica actual, los deudores que reciban ayuda del Club de París deben comprometerse a buscar un tratamiento de la deuda contraída con otros acreedores bilaterales y comerciales en términos al menos equiparables a los del Club de París.

Los acreedores multilaterales están tomando medidas para reducir sus derechos de deuda lo suficiente como para lograr la sostenibilidad en el largo plazo, basándose en el reparto proporcional de la carga de la deuda con otros acreedores tras la aplicación de los términos de Nápoles.

La contribución del Banco Mundial a la iniciativa se puede desgajar en dos aspectos:

1 - A través de la asistencia para alcanzar el acuerdo de reducción de valor presente de sus demandas en los países elegibles.

2 – Por la AIF, que condona una parte del servicio de deuda que le corresponde según se va devengando.

El coste de la iniciativa, según el BM, puede llegar a alcanzar, con el nuevo marco de trabajo, los 55 millardos de dólares americanos, aproximadamente a partes iguales entre los acreedores bilaterales y multilaterales. Se calcula que los beneficios en valor presente de la deuda en los países elegibles puede llegar a reducirse en un 50% gracias a esta iniciativa y los métodos tradicionales de alivio de la deuda.

B. ¿Qué cambios supone sobre la situación precedente?

En primer lugar la iniciativa supone un nuevo enfoque de la reducción de la deuda, al basarse en la sostenibilidad general de la misma. En resumen, el alivio depende de la capacidad de un país para pagar en un contexto de reducción de la pobreza y de crecimiento económico. Por ello, pretende permitir a los países liberarse del proceso de reprogramación de la deuda. Representa también un compromiso por parte de la comunidad internacional, con inclusión de todos los acreedores, para actuar de forma coordinada y concertada con el fin de reducir la deuda a niveles sostenibles.

En 1999 se procedió a una revisión del proceso, que dio lugar a un nuevo marco de la iniciativa. El cambio fundamental fue la **simplificación de la iniciativa**, por varias razones: cálculo del monto de asistencia respecto a datos reales y no proyecciones para el punto de cumplimiento, establecimiento de una meta única en la relación deuda - exportaciones, eliminando el casuismo empleado anteriormente y eliminación de la opción de casos marginales.

Además se dieron una serie de modificaciones, como las ya explicadas respecto a ratios de deuda y exportaciones y deuda e ingresos fiscales, que consisten en los puntos de culminación flotantes dependientes de la aplicación de reformas estructurales y en la entrega anticipada de las asistencia, lo que establece un marco más favorable para los HIPC.

C. Fases de la Iniciativa HIPC

a) Primera Etapa

Para tener derecho a recibir asistencia el país debe adoptar previamente los programas de estabilización (ajuste y reforma) fijados por el FMI y el Banco Mundial. El plazo de ejecución puede llegar a tres años. En esta etapa se mantienen las ayudas concesionales en la forma tradicional de todos los donantes y de las instituciones multilaterales y acreedores bilaterales.

b) Punto de decisión

Una vez superada la primera etapa, se analiza la sostenibilidad de la deuda conforme a los criterios antes indicados (relación deuda-exportaciones). Si se estima la insostenibilidad, los directorios ejecutivos del FMI y BM acuerdan oficialmente el acceso del país a la iniciativa.

c) Segunda Etapa

Una vez que el país entra en la iniciativa, debe cumplir los programas respaldados por FMI y Banco Mundial, en un período sin límite cronológico prefijado, pues la duración depende de la consecución de las reformas estructurales y políticas de estabilización. Durante esta etapa se espera que los acreedores bilaterales y comerciales concedan un alivio provisional, a través de la refinanciación de las obligaciones que vayan venciendo.

d) Punto de Culminación

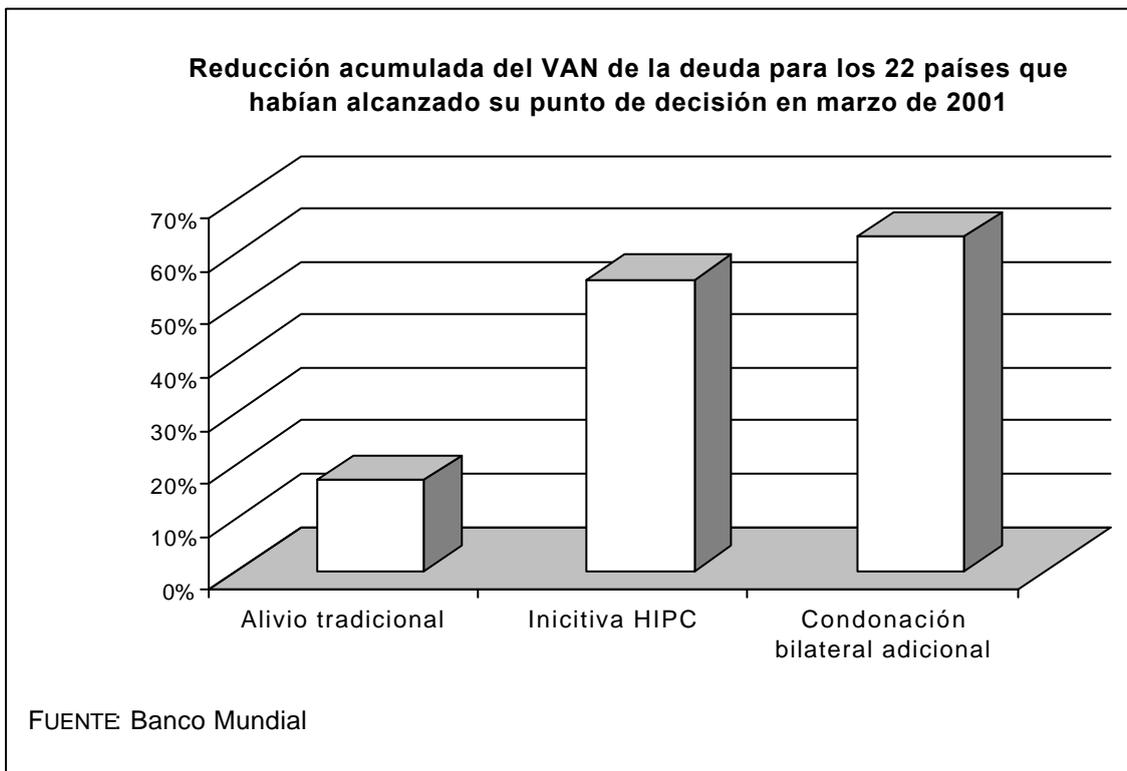
En este momento el país pobre altamente endeudado recibe la parte más importante del alivio de la deuda: la condonación del stock de deuda suficiente para garantizar, a juicio del FMI y BM, la sostenibilidad. El punto de culminación es “flotante” y se alcanza según la valoración de estas mismas entidades. Sólo excepcionalmente, cuando concurren graves impedimentos ajenos al control de los gobernantes del país, ya sea en el orden interno, externo o causas naturales, el alivio de la deuda puede ser de una cuantía superior a lo previsto el punto de decisión.

D. Estado de la aplicación de la Iniciativa y financiación de la Iniciativa

Los seis países que ya han alcanzado el punto de cumplimiento son Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania y Uganda. Se estima que próximamente Costa de Marfil y la República Democrática del Congo pueden alcanzar el punto de decisión y Malí, Benin, Senegal y Guyana el punto de cumplimiento.

Países que han alcanzado el punto de cumplimiento	Países que han alcanzado el punto de decisión	Países que todavía no han alcanzado el punto de decisión	Casos sostenibles
Benin Bolivia Burkina Faso Mali Mauritania Mozambique Tanzania Uganda	Camerún Chad Etiopía Gambia Ghana Guinea Nicaragua Níger	Guinea Bissau Guyana Honduras Madagascar Malawi Nicaragua Senegal Sierra Leona Zambia	Rep. Dem. Congo Ruanda S. Tomé y Príncipe Senegal Sierra Leona Zambia
		Burundi Rep. Centro Africana Comores Rep. del Congo Costa de Marfil R.D.P. Laos	Liberia Myanmar Somalia Sudán Togo
			Angola Kenya Vietnam Yemen

FUENTE: Banco Mundial y Dirección General de Financiación Internacional. Ministerio de Economía. España.



Para estos países la iniciativa HIPC reforzada supondrá una reducción de la deuda acumulada en Valor Actual Neto de 25.000 millones de dólares, el equivalente al 50% de lo debido. Teniendo en cuenta en la reducción de la deuda agregada la cuantía aportada por los mecanismos tradicional de alivio y los compromisos de los acreedores bilaterales (15.000 millones de dólares en total, en términos de VAN), el total de endeudamiento externo de los países incluidos en la iniciativa será de 62.000 millones a 22.000 millones de dólares, es decir, una reducción del 64'5 %.

Si trasladamos estos datos al servicio de la deuda, la reducción es de un 30%, equivalente a un 1'3% del Producto Interior Bruto. En términos de exportaciones, el servicio de la deuda pasará a representar un 9%, frente al 16'1% anterior, lo que es significativo a pesar del deterioro de la economía internacional, que ha supuesto una reducción global de las exportaciones.

Respecto a los ingresos gubernamentales, la carga de la deuda pasaría a suponer un 13,4% frente al 24,1% precedente

El impacto de la medida en los 26 países a los que hacíamos referencia es importante: supone una reducción de aproximadamente un 24% del stock de deuda, lo que supone que la relación con el PIB se aproxima actualmente al 30%. . La relación del servicio de la deuda respecto a las exportaciones de estos países es actualmente la mitad que la media de las naciones en desarrollo. Se estima que en 2005 la deuda como porcentaje de los ingresos estatales alcanzará el 10%, frente al 27% que suponía antes de la puesta en marcha de la iniciativa.

Los informes del Banco Mundial indican que aproximadamente dos tercios de la reducción del servicio de la deuda se destina a educación.

Determinados países han presentado dificultades para cumplir el programa debido a las siguientes causas principales agrupadas:

- Guayana: Gastaron por encima de lo presupuestado, pero paradójicamente, siguiendo las directivas. del FMI.

- Malí, Guinea Bissau, Mozambique y Senegal: Problemas por cambio de gobierno lo que lleva a que las reformas necesarias van lentas
- Benín y Malawi: Presión de Japón para no entrar en el plan.
- Bolivia, Mauritania y Ghana: Problemas de financiación de los acreedores.
- Costa de Marfil: Golpe de Estado con todas sus consecuencias.
- Etiopía y Sierra Leona: Problemas por conflictos bélicos.
- Nicaragua: Acusaciones de mala gobernabilidad
- Níger, Uganda y Zambia: Atrasos de origen estructural, se necesita más tiempo para el plan estratégico y la privatización es lenta.

Agravado en todos los casos porque no todos los acreedores cumplen lo estipulado:

- Japón : Pone condiciones por el derecho a vetar a ciertos países
- EEUU: Lo aprueba la administración Clinton, pero no el Congreso.
- Banco Mundial: Tiene miedo a ver dañada su calificación de *rating*.
- Unión Europea: Condiciona su apoyo al previo de EEUU.
- BID: Se niega a secundar el programa.

Aunque estamos lejos de los 100.000 millones que se pretendían condonar, parece claro que los países que lleguen a beneficiarse podrán experimentar una reducción significativa respecto a su carga previa.

VI. Un movimiento social supranacional: “Jubileo 2000”

A. ¿En qué consiste la iniciativa?

Jubileo 2000 se define a sí mismo⁹ como “*un movimiento internacional que pide la condonación de la deuda externa de los países del Sur para que millones de personas inicien el nuevo Milenio con esperanza*”. Esta campaña aglutina a organizaciones no gubernamentales de todo el mundo que tienen un objetivo en común: la condonación de las deudas impagables bajo un proceso justo y transparente.

El propio nombre alude a lo descrito en el Levítico, acerca de la liberación de esclavos, perdón de las deudas y reparto de tierras que habría de hacerse cada 50 años. Sin llegar hasta este punto, lo que se manifiesta desde este movimiento es la existencia de una necesidad: rebajar el nivel de deudas, en muchas ocasiones impagables, de un gran número de países pobres. Esto, consideran, debe incluir el compromiso de los deudores y los acreedores, ya sean estos comerciales (deuda privada), bilaterales (deuda entre gobiernos), o multilaterales (organizaciones internacionales tales como FMI y Banco Mundial). Esta tarea precisa de un proceso transparente, presidido por una idea de justicia y coordinado por mediadores que representen los intereses de los países acreedores y los deudores.

Desde la constitución del movimiento en 1996, ha ido extendiendo su área de trabajo por hasta 60 países con la intervención de múltiples organizaciones a lo largo de todo el mundo, tanto en los países del sur como en los países ricos.

La campaña “Jubileo 2000 Latinoamérica” tomó forma en Tegucigalpa en 1999 con la participación de organizaciones de 16 países de este continente y diez países acreedores.

Actualmente *Jubilee Research (La búsqueda del Jubileo)* es el sucesor del movimiento, una vez superada la simbólica fecha del cambio de milenio. El enfoque se basa en tres principios:

- **Aplicar la justicia y la razón a la resolución de las crisis de deuda:** En una crisis de deuda ni deudor ni acreedor debe tener todo el poder para ser al tiempo parte, juez y jurado. La deuda debe entenderse en el marco de la igualdad soberana de todas las naciones, y la resolución del problema ha de tratarse de igual a igual bajo una mediación independiente.
- **Asunción de la responsabilidad respectiva de acreedor y deudor:** El sistema actual hace recaer la responsabilidad con más fuerza sobre el deudor, que debe asumir fuertes reformas estructurales. Los intereses (que pueden ser legítimos) de cobro del acreedor deben ponderarse adecuadamente con los derechos humanos y la dignidad de las personas de la nación excesivamente endeudada.
- **Garantizar la transparencia y responsabilidad:** Se trata de valores y responsabilidades públicos. Ha de reconocerse que existen tres partes interesadas en la resolución de la crisis de deuda: los acreedores, el deudor y los contribuyentes. En todo proceso justo han de poder defender sus intereses todos los implicados. El marco de resolución del conflicto ha de ser una mediación independiente, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y en un proceso iniciado por el país que no puede asumir el pago de deuda.

La base del proceso sería en toda caso una situación tal en que el pago de la deuda exigiera el desplazamiento del gasto público dedicado a asegurar los derechos humanos básicos. Un grupo de arbitraje independiente constituido por un mismo número de miembros designados por el deudor y sus acreedores y un presidente neutral elegido por este tribunal.

⁹ <http://www.jubilee2000uk.org/jubilee2000/espanol/quienes.html>

B. Críticas del movimiento al sistema actual

1 - Los créditos son contraídos por las elites locales, minoritarias, con los acreedores poderosos (FMI, Banco Mundial, Agencias Gubernamentales de Crédito). Pero los efectos son soportados por la población más débil pues el servicio de la deuda absorbe flujos presupuestarios que de otro modo se destinarían a infraestructuras básicas y a servicios básicos.

2 - Muchos de los préstamos se dedican a actividades que no redundan en absoluto en la población, hipotecando su futuro sin aumentar la calidad de vida presente ni la capacidad productiva.

3 - Se echa en falta la existencia de normas que regulen la bancarrota de los países, así como un marco para determinar qué deudas son impagables.

4 - Se precisa una entidad receptora independiente, que participe en la condonación de la deuda y que no sea dirigida por los acreedores, tal y como sucede actualmente. Los países para endeudarse están obligados a vincularse con el FMI, que impone duras condiciones económicas que se determinan por los Programas de Ajuste Estructural, en lo que constituye una violación clara de la soberanía de los Estados.

5 - En los Niveles de deuda actuales, por cada unidad monetaria que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) dedica a ayudar a los países más pobres, estos devuelven 10 para pagar el servicio de la deuda.

6 - Las medidas de HIPC parecen insuficientes. Sólo cuatro países iberoamericanos entran en la iniciativa, a pesar de que la deuda es un problema grave en muchos de ellos. Además las cantidades cuya condonación se ha ofrecido son insuficientes (13% a Bolivia, por ejemplo).

7 - Se culpa tanto a deudores como acreedores de la corrupción que ha generado los altos niveles de endeudamiento. Los fines ilegítimos de muchos dictadores y gobiernos de dudosa legitimidad fueron sufragados por préstamos de occidente. Resulta injusto que los países que permitieron este endeudamiento irresponsable exijan hoy a los pueblos que sufrieron las

dictaduras que continúen pagando por cantidades que jamás llegaron a disfrutar.

VII. *Un movimiento social de un país acreedor: la campaña “Deuda Externa, ¿Deuda Eterna?”*¹⁰

A. ¿En qué consiste la iniciativa?

La Campaña “Deuda externa, ¿deuda eterna?” es una plataforma creada en España por Manos Unidas, Caritas, Justicia y Paz, y Confer, a la que ya se sumaron más de 250 organizaciones. La iniciativa pretende sensibilizar a los responsables políticos y a la opinión pública sobre la magnitud del problema. El objetivo era lograr importantes avances en el corto plazo centrados en la condonación de la deuda y el desarrollo de los países más pobres desde el gobierno Español. Las actividades de esta plataforma se relacionan directamente con la iniciativa global de Jubileo 2000, pudiendo considerarse su rama española.

B. Propuestas de la campaña

1. La primera, que informa al resto, se refiere al modelo de desarrollo que la conversión de deuda debe impulsar. Se trata de un desarrollo en el que el ser humano esté en el centro, que otorgue oportunidades a la población más pobre y que combata la desigualdad y la exclusión: un desarrollo centrado en la lucha contra la pobreza. Este desarrollo pasa necesariamente por una redistribución justa de la riqueza y por una atención preferente a la población pobre. Esos sectores de población han de ser los beneficiarios directos de los programas de conversión que han de tener como contrapartida inversiones en el llamado desarrollo humano.

¹⁰ El contenido de este apartado se basa en la aportación de Jaime Atienza, de Caritas España

2. La conversión de la deuda no puede sustituir a una política de condonación sino que ha de ser complementaria. La conversión de la deuda externa se ocupa de un problema de enormes magnitudes y con dos claras vertientes; por una parte el sobreendeudamiento con sus conocidas consecuencias y, por otra, con la ausencia de recursos suficientes para desarrollar unas políticas públicas dignas y que atiendan las necesidades básicas de la población. Ambas deben ser atacadas simultáneamente y la conversión debe alcanzar magnitudes mucho mayores que las hasta ahora barajadas, para suponer una verdadera contribución a la mejora financiera y al desarrollo del país.

3. Para llevar adelante este tipo de programas es preciso un doble perfil de especialización: en el ámbito financiero y en acciones y proyectos de la cooperación para el desarrollo. Ninguno de ambos perfiles es prescindible. No cabe duda de que la gestión de los acuerdos en su vertiente financiera ha de ser responsabilidad de aquellas personas que cuentan con el suficiente conocimiento. Del mismo modo, las decisiones sobre las acciones de cooperación a llevarse adelante han de ser asumidas por aquellas personas que cuenten con el «*know how*» preciso en materia de proyectos de cooperación. En el caso de la administración española, en la actualidad ese doble perfil no existe en el seno de una sola instancia: el Ministerio de Economía cuenta con el perfil financiero y es la AECI la que cuenta con la experiencia en acciones y proyectos de cooperación para el desarrollo.

4. Es importante que el programa de conversión de deuda tenga una programación plurianual de forma que puedan planificarse las acciones asociadas al mismo y, por tanto, puedan integrarse de forma natural en el marco de una política de tratamiento de la deuda externa concebida como tal y, con mayor extensión, dentro de una política solidaria de cooperación con los pueblos del Sur. El plan director de la cooperación es la herramienta idónea para ello. La planificación es un requisito para que los programas tengan la mayor calidad posible y, por otra parte, posibilitará una política coherente e

integral hacia los países en desarrollo. Algo que requiere, al tiempo, una posición cercana a los intereses de dichos países en las Instituciones internacionales, no tanto, como hasta ahora, en el momento de las declaraciones, como en el de las grandes decisiones (tales como el tratamiento de la deuda externa, la regulación del comercio o los compromisos de financiación para el desarrollo).

5. Se ha insistido suficientemente desde los organismos oficiales en la importancia de la participación social en la promoción del desarrollo. Tal participación debe producirse tanto en el seno de los sistemas donantes como de aquellos receptores de ayuda; en el caso de España, debe encauzarse a través de los órganos rectores de los fondos de contravalor. El diálogo con la sociedad civil organizada implica escuchar y atender las demandas de los ciudadanos más comprometidos con el desarrollo -en el Norte- y de aquellas redes de trabajo que aglutinan las demandas de la población excluida en el Sur. En este sentido, la participación aludida no se refiere únicamente, como en ocasiones parece ser entendido, a que organizaciones sociales sean depositarias o ejecutoras de parte de los recursos disponibles. Es en la determinación de las acciones a ejecutar, así como en su seguimiento donde correspondería un papel determinante a las organizaciones sociales, presentando las propuestas de la población beneficiaria. Esto evitará también que, en última instancia, un programa de conversión sea tan solo un acuerdo entre gobiernos con un impacto apenas perceptible para la población.

6. Deben determinarse con precisión los sectores de intervención a los que irán dirigidos los recursos obtenidos para poner en marcha proyectos mediante fondos de contravalor. Esto es algo especialmente importante, para evitar que los fondos de contravalor se conviertan en un cajón de sastre. Este es un aspecto decisivo, pues la bondad del instrumento dependerá en definitiva de las iniciativas que se lleven adelante con los recursos que el mismo ofrece. Así, si las acciones se dirigen a sectores que no son prioritarios para la población pobre de los países deudores, no podremos hablar de un instrumento que

funcione de manera fructífera. Y, al contrario, si los recursos se destinan a programas de desarrollo que contribuyan a la mejora de la población pobre, a reducir la desigualdad en el país deudor y a luchar contra la exclusión social, estos programas serán la vanguardia de la cooperación con el mundo en desarrollo. Esta determinación de sectores de intervención y acciones prioritarias no está reñida con los actores que sean finalmente responsables de la ejecución de las mismas.

7. Es preciso que los proyectos a mediante la conversión de la deuda estén sujetos a requerimientos de formulación en los que se especifiquen los efectos esperados sobre los beneficiarios, el impacto a largo plazo y las condiciones de sostenibilidad del proyecto emprendido. Estas especificaciones - que necesariamente deben partir de una detallada identificación previa - tendrían que ser decisivas a la hora de decidir su adjudicación y serán la clave para llevar adelante el seguimiento y la evaluación posteriores.

8. Los actores de los programas de conversión no deben estar determinados *a priori*, sino ajustarse a las necesidades en marcha en cada país. Por el contrario, sería muy negativo que se adapten las acciones a ejecutar a las necesidades de los actores, sean éstos empresas, ONG u otros. Deben situarse en el primer plano los beneficiarios y elegir lo que sea más conveniente para ellos.

9. Es preciso dar cauce a la participación de diversos agentes en la reducción y la conversión de la deuda. Afortunadamente la preocupación por el problema de la deuda ha calado en numerosos sectores sociales. Así, son muchos los actores que han querido sumarse a contribuir en la medida de sus posibilidades a la resolución de este problema. Se ha suscitado un clima social en el que ONG, centros de estudios, administraciones locales y autonómicas y empresas privadas entre otros actores se han sentido interesadas en ser parte en un proceso positivo. Posiblemente se trate de una situación sin precedentes en la que existe una excelente disposición de muchos sectores a participar. Algo que no se debería desaprovechar, pues la preocupación y el interés por el

Sur que, a través de este tema se ha suscitado es un importante capital sobre el que sostener en el futuro la cooperación para el desarrollo. Además, la conversión de deuda permite esta participación, que debería ser estimulada y considerada un activo en su desarrollo. Esa participación deberá tener efectos positivos en términos de transparencia y contribuirá a una adecuada rendición de cuentas.

10. Es importante que las acciones que deban llevarse a cabo con los recursos de los mencionados fondos se inserten en las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza (programas PRSP) en proceso de diseño en la mayor parte de los países HIPC.

11. Fijación de umbrales mínimos de condonación dentro de la conversión, en función de los niveles de ingreso y endeudamiento de los países. Dado que la conversión de deuda comprende un porcentaje de condonación, este no deberá ser inferior al 75% para los países más pobres y endeudados ni inferior al 50% para el resto de países. No debieran establecerse exigencias de desembolso inmediato vinculadas a programas de conversión en aquellos países que no reciban reducciones de deuda que minoren efectivamente sus obligaciones de pago en el ejercicio en curso. El objetivo es que sólo se realicen desembolsos en caso de existir recursos efectivamente liberados del pago de la deuda.

12. Al margen de las anteriores propuestas, la campaña "Deuda externa ¿deuda eterna?" propone la puesta en marcha de programas piloto para la resolución de la deuda de un grupo de países con el Estado español. El proceso comienza por un estudio conjunto con las ONG del país endeudado, estudiando las posibilidades concretas y los programas más adecuados para una inversión en desarrollo humano. La propuesta supone un trabajo a cuatro bandas incluyendo a ambos Estados y a ONG españolas y de los países implicados, buscando caminos de colaboración para poner en marcha iniciativas concretas con posibilidades de éxito en la reducción de la deuda, la inversión en desarrollo humano y la participación social.

VIII. El apoyo de la Iglesia Católica

A. En qué consiste

En Noviembre de 1999, la Conferencia Episcopal Española por decisión de El Vaticano lanzó un comunicado que se resume

1 - El compromiso de la Iglesia: La Iglesia tiene una larga historia en compromisos en favor de los más pobres, se incluye ahora el afán del Santo Padre y de numerosas Conferencias Episcopales, comunidades, organizaciones, instituciones y fieles cristianos, por obtener la condonación total o parcial de la deuda externa de los países más pobres. Se considera que ello es un acto de justicia que es urgente realizar, puesto que son los pobres los que más sufren a causa de la indeterminación y el retraso de las medidas que puedan liberarlos de esa carga.

2 - Apoyo explícito a la campaña "Deuda externa ¿deuda eterna? Año 2000: libertad para mil millones de personas": En nuestro país, la campaña sobre la condonación de la deuda externa, ha recibido el apoyo de numerosas comunidades cristianas y de otras organizaciones e instituciones. Se hace público el apoyo de la Conferencia Episcopal Española a la mencionada campaña que se une así a los esfuerzos que en otros muchos lugares se están realizando con este mismo fin, al estar convencidos de la justicia y necesidad de tal condonación de la deuda, en conformidad con el espíritu del Jubileo.

3.- Es urgente encontrar soluciones viables y éticas. Es moralmente inaceptable la presente situación de desigualdad y sufrimiento de la mayor parte de la humanidad, mientras una minoría accede a condiciones de vida cada vez más confortables, incluso a costa de los mismos países pobres, y se aferra a ellas como a algo propio.

4 - Es urgente, por tanto, que se tomen medidas para eliminar la deuda, dado que la condonación de la misma es una condición previa para que los países más pobres puedan luchar eficazmente contra la miseria y la pobreza. Medidas de ese tipo, no sólo practicables y éticamente exigibles, son totalmente necesarias y hasta imprescindibles en nombre de la justicia y de la solidaridad que une a todos los seres humanos y a todos los pueblos creados por un mismo y único Dios, a su imagen y semejanza y con idéntica dignidad.

5 - Llamamiento a las autoridades: Elogiamos y estimulamos los pasos que han comenzado a darse para la condonación total o parcial de la deuda externa. Continuamos, sin embargo, insistiendo en el llamamiento a las Autoridades de nuestro país y a los responsables de las instituciones financieras. Les pedimos que pongan en práctica medidas objetivamente generosas que den como resultado, no aparente ni ficticio, el levantamiento del peso de la deuda externa no sólo de los países denominados técnicamente “los más pobres y altamente endeudados”, sino también de aquellos otros que pertenecen a la comunidad iberoamericana y que sufren esa situación, aunque no estén explícitamente incluidos en el grupo mencionado.

6 - Asegurar el buen uso de la ayuda económica: Hay que evitar que esta condonación total o parcial revierta en la compra de armamento o en beneficio económico de los gobernantes de los países destinatarios o sea utilizada en obras socialmente innecesarias que persiguen el prestigio y el afianzamiento de estos gobiernos; al mismo tiempo habrá que garantizar y controlar su empleo en servicio de la comunidad, especialmente de sus capas económicamente menos favorecidas.

6- Llamamiento a la comunidad cristiana y a las personas de buena voluntad para que, de todo corazón y con un profundo sentido de fraternidad, adopten comportamientos sobrios de vida y se comprometan activamente en favor de nuestros hermanos más necesitados, y de manera especial, para que colaboren y participen en las iniciativas sociales que pretenden conseguir la condonación de la deuda externa.

B. Cambios sobre la situación precedente

Es indudable que la lucha por los mas desfavorecidos tienen unas implicaciones éticas. Fue declarado recientemente por el Presidente de Brasil Luiz Inácio “Lula” Da Silva en la entrega de su premio Principe de Asturias a la Concordia “El problema del subdesarrollo es más moral que económico”. Pero es una denuncia ya dada con anterioridad por el espíritu misionero de las iglesias

Las Religiones del mundo alegan por la ética de erradicar la pobreza, y cuentan con una amplia masa social dentro de los países desarrollados y de las clases altas de los subdesarrollados importante y gracias a esto la situación ha sido “mejor” que lo que hubiera podido pasar en los años ochenta y noventa (aunque parezca increíble, en situaciones de crisis económicas siempre la situación puede ir a peor).

C. Estado de la situación

Para los países iberoamericanos es muy importante sobre todo la masa social de la religiones cristianas y en menor medida , pero con presencia influyente, la religión judía (gran parte de su masa social está incluida en los órganos de decisión de Entidades Financieras).

La Iglesia Católica habla de la condonación de la deuda como una exigencia práctica y ética, dada por la ley universal de la igualdad entre todos los hombres de la tierra.

Algunos creyentes tienen una admirable capacidad de seguir los dictámenes que marca su religión. Parece, entonces, que las iglesias han logrado concienciar a un porcentaje de sus creyentes, puesto que esta masa social tiene una motivación especial para seguir la directrices de su iglesia, lo que lleva:

- 1 – Mayores donaciones.

2 –Mayor presión a sus gobiernos para cumplir con la condonación unilateral de la deuda. De esta forma congresos como el de EEUU hubieran aprobado la propuesta de la administración Clinton, etc. (En este caso fue rechazada por la mayoría Republicana que es ampliamente confesional).

3 – Ayudas a movimientos como el Jubileo y distintas ONG´s en iniciativas solitarias de países como Ecuador o Uganda.

IX. Las instituciones económicas internacionales

Tres grandes organizaciones internacionales juegan un papel protagonista en todos estos procesos que venimos describiendo: la *Organización Mundial de Comercio*, el *Fondo Monetario Internacional* y el *Banco Mundial*. La primera, basada en compromisos contractualmente vinculantes para sus miembros que adoptan decisiones consensuadas presididas por el principio de no-discriminación en el comercio, es uno de los pilares básicos sobre los que se asienta el desarrollo del comercio internacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM o BIRD) surgen de forma simultánea tras los acuerdos de Bretton Woods como deseo de los países allí reunidos de promover, por un lado, la estabilidad de los cambios en un clima de pleno empleo (razón de ser del FMI) y de preocuparse, por otro lado, de la reconstrucción de los países devastados por la guerra, facilitando la transición hacia una economía de paz (objetivo del BIRD)

A. El Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional se crea como agencia especializada de las Naciones Unidas con el objetivo inicial de crear un código de conducta económico internacional y de ayudar a los países con déficit exterior. Establece normas del sistema monetario internacional, presta asistencia financiera a los

países miembros, vinculando dicha ayuda a la solución de sus desequilibrios y promueve la estabilidad de los tipos de cambio.

El propio convenio constitutivo del FMI determina para **prestar ayuda financiera** a los socios que éstos están obligados a elaborar un **programa económico estabilizador**. En dicho programa se fijan los objetivos en términos de crédito interno, financiación monetaria del sector público y deuda externa, cuyo logro es requisito imprescindible para poder utilizar la financiación del FMI. Estos programas, extremadamente basados en la liberalización de los mercados, han suscitado frecuentes críticas en los países afectados.

Para valorar positivamente el papel del FMI se han puesto de ejemplo los nuevos países industrializados del sudeste asiático, pero no faltan ejemplos de países donde los planes no han funcionado y en los que la pobreza se ha incrementado. A este hecho se une la incuestionable falta de democracia interna del FMI, ya que el número de votos asignados a cada país miembro depende de la cuantía de las aportaciones que realice al propio Fondo, con el consiguiente peso decisivo de los países del Norte y, en especial, de los Estados Unidos.

B. El Banco Mundial

El Banco Mundial, en realidad el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) es una institución complementaria del FMI que atiende a las dificultades estructurales de los países miembros del Fondo ya que éste se centra en los problemas transitorios de balanza de pagos.

Dos son los fines que se le asignan en su propio convenio constitutivo, y a cuyo logro ha orientado todos sus esfuerzos:

La reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial.

La ayuda al desarrollo, mediante el fomento de los recursos y elementos de producción de los países menos desarrollados.

El Banco Mundial es un banco especializado en la **financiación a largo plazo** (sus créditos se conceden normalmente por un plazo de hasta 20 años).

C. El GATT y la Organización Mundial del Comercio

En 1947, 23 países firman en Ginebra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) un Acuerdo Comercial Multilateral que suple la Organización Internacional del Comercio, prevista en Bretton Woods pero que no cristaliza en la Organización Mundial del Comercio (OMC) hasta 1994.

El objetivo de la OMC es establecer un sistema mundial de comercio mediante la expansión del actual sistema multilateral, presidido por el principio de liberalizar los flujos económicos, para lo cual se deberán suprimir los impedimentos a la libre circulación y garantizar la seguridad jurídica de las operaciones.

D. Evaluación de las instituciones

Las críticas a los principales organismos internacionales vienen de antiguo, en la medida en que han sido vistos desde el Sur como instrumentos del Norte para imponer unas líneas acordes con el pensamiento neoliberal a ultranza, sin consideración alguna a los costes sociales que conllevaban las estrictas medidas de ajuste exigidas.

Pero las últimas crisis han hecho tambalear los planteamientos convencionales. En el seno de estas mismas instituciones se ha comenzado a aceptar que es preciso introducir la variable cohesión social y los planteamientos distributivos como factores importantes en cualquier política. En los países del sur y entre los círculos más tradicionalmente críticos se empieza a pensar que el Fondo, el Banco o alguna otra institución pueden ser los instrumentos necesarios para poder controlar el desbocado sistema financiero internacional.

La literatura dominante en los últimos meses, casi desde todo el espectro ideológico, recoge muy diferentes propuestas dirigidas a adaptar estas

instituciones a las nuevas condiciones de globalización de los mercados, incrementando las normas destinadas a garantizar la transparencia de la economía, reforzando la supervisión de las empresas multinacionales y de los movimientos financieros.

X. La tasa Tobin

Una de las ideas que más interés ha despertado es el impuesto sobre las operaciones financieras internacionales que propuso el economista James Tobin con la finalidad de reducir los movimientos especulativos de capital. Esta figura podría suponer una recaudación importante (el propio Tobin la estima entorno a los 200.000 millones de dólares, contando con una importante reducción de la especulación financiera). La propuesta no es ni demasiado ambiciosa ni establece una presión fiscal insoportable, pues el valor que plantea es del 0'1 %.

Con la cantidad obtenida, cuatro veces lo dedicado a la ayuda al desarrollo, podrían financiarse proyectos de desarrollo y desahogo de la deuda. Es preciso indicar aquí que el servicio de la deuda anual es, en total, de unos 350.000 millones de dólares, por lo que solo con la creación de este impuesto y su aplicación al pago de la deuda, los deudores verían reducidas notablemente sus cargas sin que existiera perjuicio alguno para los acreedores.

La recaudación debería ser gestionada por el FMI, el Banco Mundial u otra organización multilateral similar. Debería establecerse un criterio para el reparto adecuado de estas cantidades entre los HIPC, así como un límite temporal, para evitar que se convirtiera en un incentivo al endeudamiento. No puede convertirse en una fuente permanente de financiación, pues en tal situación los Estados verían conveniente endeudarse (y habría agentes dispuestos a prestar) puesto que el organismo gestor del fondo Tobin asumiría parte de la devolución.

Otro problema práctico de la imposición de este fondo es que requiere unanimidad de la comunidad internacional en su imposición, pues la existencia de paraísos fiscales, junto con la facilidad que las nuevas tecnologías de la información ofrecen para contratar en cualquier lugar del mundo, podría dejar prácticamente sin efecto esta medida, especialmente en lo que se refiere a los grandes movimientos especulativos. Precisamente los que sería deseable atemperar.

XI. Una propuesta de codesarrollo

A. El fondo.

1. Aplicando una tasa de descuento de, por ejemplo, el 80%, se pretende el desembolso de una cantidad de 20 millones de dólares a lo largo de cuatro años en un fondo tutelado por ambos países.

2. Se propone que dicho fondo se destine a incentivar y acompañar socialmente la inversión productiva de las remesas de los migrantes ecuatorianos residentes en España, en su establecimiento junto con sus familiares, socios o comunidades en el Ecuador. En concreto, se propone que el fondo tenga dos componentes; uno estrictamente productivo y otro socio-educativo; el segundo podría utilizar como máximo el 25% de los recursos de que se dota al fondo en cada ejercicio.

a) En lo referido a las condiciones de aplicación del fondo, para la parte referida al incentivo a la utilización productiva de las remesas (75% o más de los recursos del fondo), se propone una aportación del fondo - siguiendo rigurosamente los criterios acordados y aplicados por su comité de gestión - que complemente la inversión inicial en el Ecuador de inmigrante residente en España. Con la fórmula de 1 dólar del fondo por cada dólar de nueva inversión del migrante, siendo 0,50 \$ en crédito y 0,50 \$ en donación. Con un tope máximo de 20.000 \$.

b) En la parte referida a las iniciativas sociales y educativas, el sistema sería el mismo en parte: 1\$ de aportación por cada dólar de aportación propia, pero siendo la aportación del fondo enteramente una donación.

Este esquema supone que la inversión del conjunto de la operación sería de al menos 20 millones de dólares de los migrantes, asociaciones y familiares, más otros 20 por parte del fondo dotado por el Gobierno del Ecuador, de acuerdo con el Gobierno español.

B. El consorcio para la dirección y la gestión del fondo.

3. Se propone la creación de un consorcio de entidades y un comité de gestión del fondo encargado de la definición de los criterios más específicos para la asignación de los recursos y que tenga la responsabilidad igualmente de velar por la justicia y la transparencia a la hora de adoptar y aplicar los criterios de manera cotidiana.

4. Ese órgano incluiría a ambos gobiernos y a las entidades sociales que promueven la iniciativa, trabajando de manera coordinada y mutuamente respetuosa y dando lugar así a una alianza eficaz - por las responsabilidades y capacidades de cada cual - entre las administraciones y las organizaciones sociales.

5. El conjunto de la operación sería supervisado por el comité participativo de gestión del fondo que garantizaría una fijación de criterios basada en el acuerdo, su correcta y transparente aplicación y, en su caso, la evaluación y control de la utilización de dichos recursos.

C. Criterios y prioridades del fondo.

6. Con el fondo contravalor resultante de la operación de canje se pretendería intervenir en las provincias y cantones ecuatorianos donde hay mayor pobreza y, simultáneamente, mayor incidencia de la emigración a España. De esta forma, se relacionaría la operación de canje con el proceso

migratorio Ecuador - España. Dicho criterio se cruza con el acuerdo firmado por el Gobierno con las organizaciones indígenas en febrero de 2001, en el que se precisaba que los recursos de cualquier operación de esta naturaleza deberían dirigirse a los 50 cantones más pobres del país. Estos dos criterios definirían la zona de incidencia de la operación de canje.

8. Se establecerían criterios de priorización de diferente naturaleza como, por ejemplo, la prioridad de inversiones colectivas o comunitarias sobre las individuales o la prioridad de las inversiones que puedan crear más empleo estable.

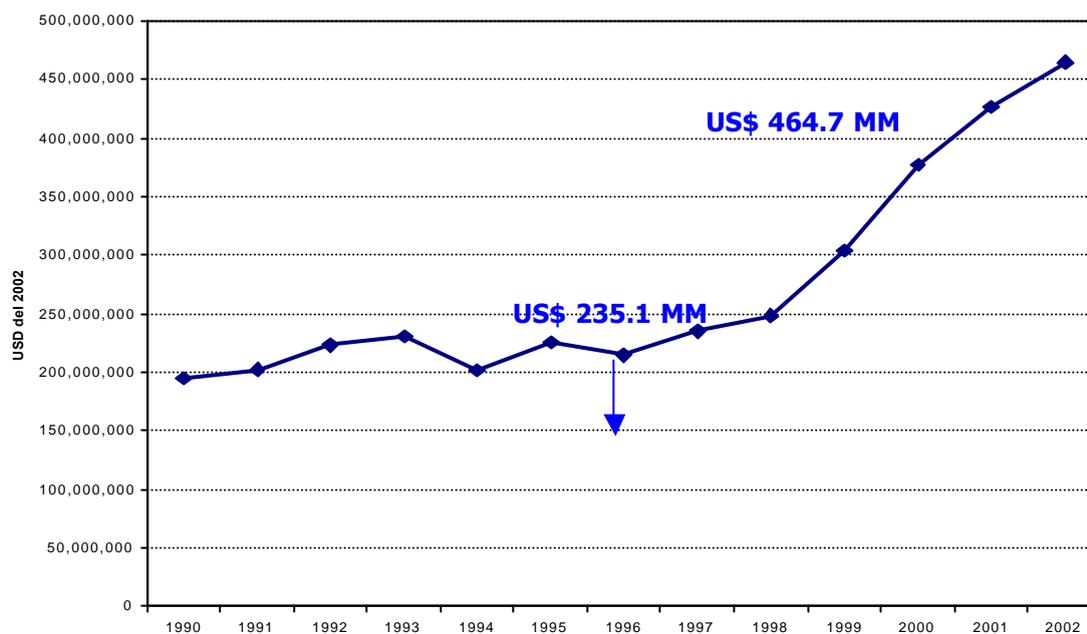
9. Se relacionarían los proyectos financiados con el fondo contravalor con las remesas de los emigrantes a sus familiares, con lo que se cerraría el proceso de codesarrollo de estas zonas ecuatorianas empobrecidas a causa de la crisis. Cada inversión productiva estaría, en el marco de la propuesta, formada por dos partes: una procedente de las remesas de los emigrantes y otra procedente del fondo de contravalor resultado de esta operación. Se trataría de promover un tejido de pequeñas y medianas empresas al que se podrían incorporar aquellos emigrantes que así lo decidieran tras haber realizado la inversión inicial con sus ingresos. De esta forma, se lograría ofrecer la posibilidad de elección a los emigrantes de volver o no a Ecuador, donde también contarían con la posibilidad de desarrollar su proyecto de vida. Y con la realización de proyectos sociales y educativos se complementaría la iniciativa en los mismos lugares.

10. De manera complementaria, podrían establecerse condiciones sobre la utilización de una parte de los recursos liberados del pago de la deuda al alcanzarse los vencimientos destinándolos igualmente a inversiones sociales y educativas públicas a ser realizadas en las mismas regiones / cantones indicados.

XII. Algunos datos ilustrativos

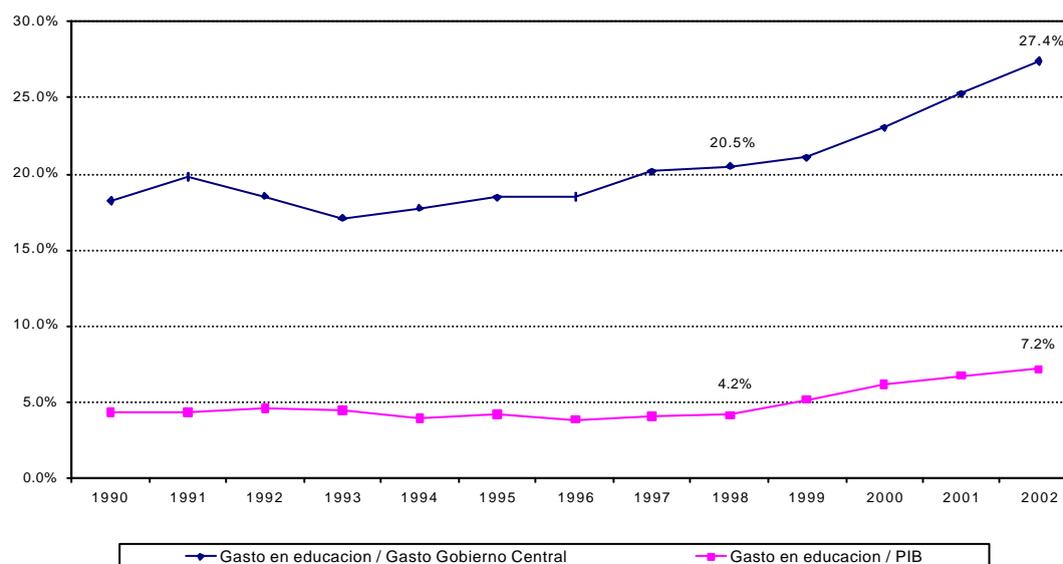
HONDURAS

Gasto real en educación, sector público



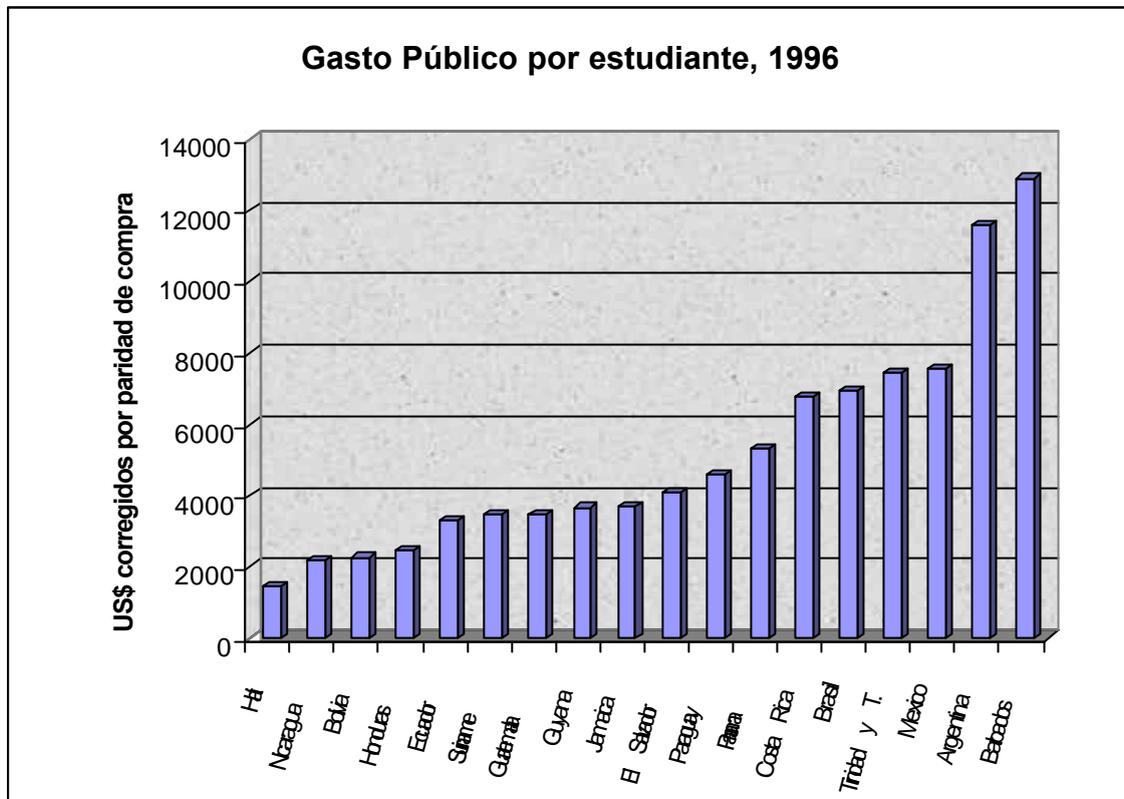
Fuente : Secretaría de Educación, Honduras.

Gasto prioritario, sector educación

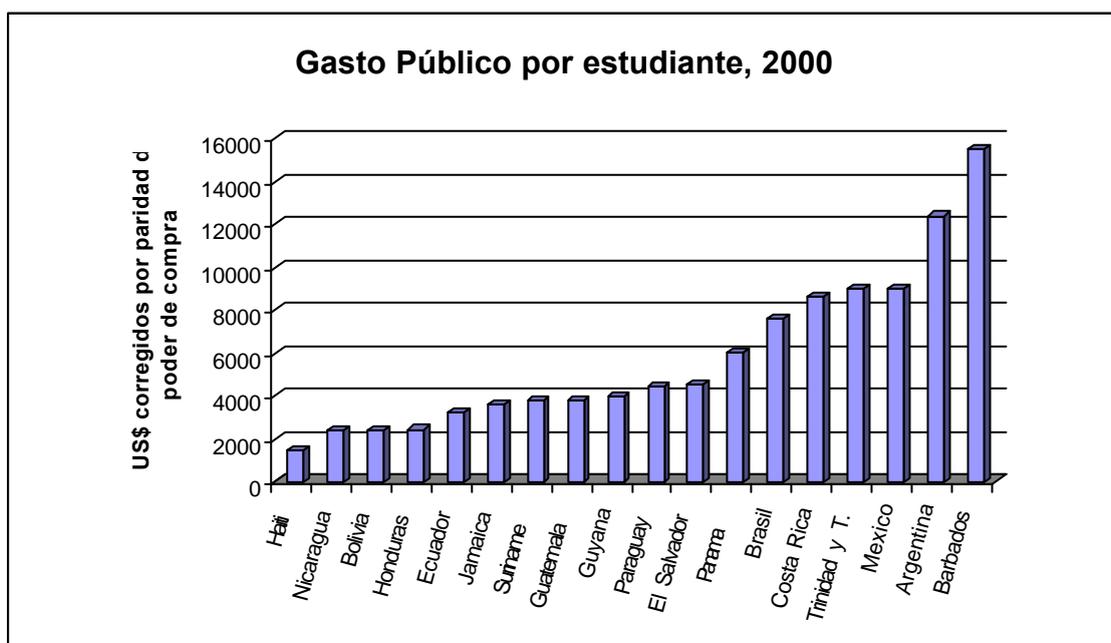


Fuente : Secretaría de Educación, Honduras.

AMÉRICA LATINA

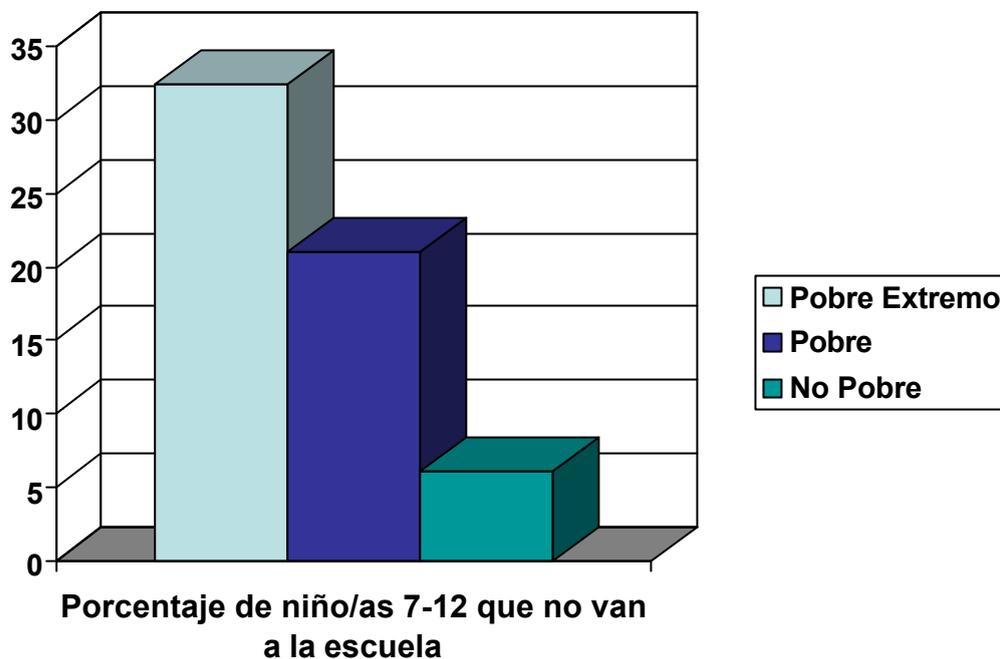


Fuente : Banco Mundial



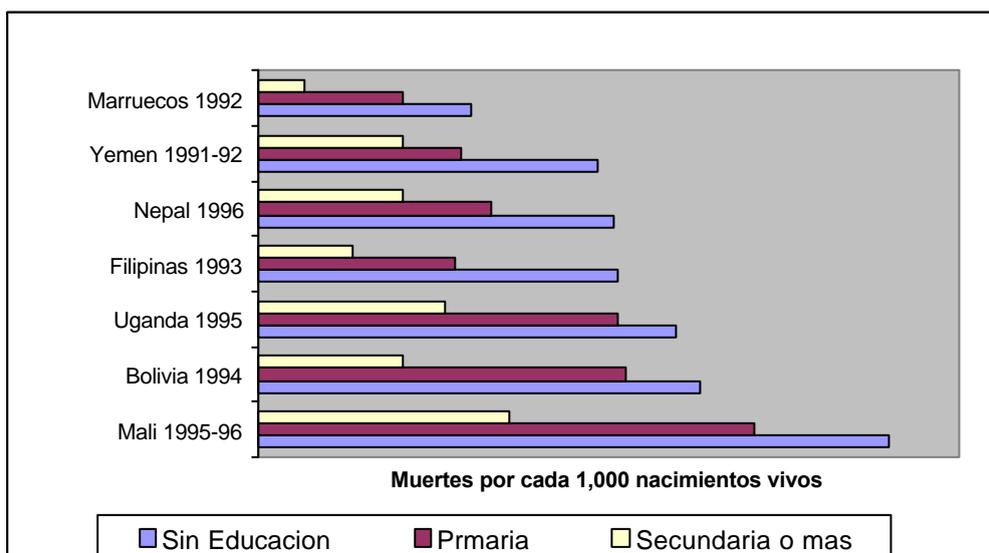
Fuente : Banco Mundial

NICARAGUA. Incidencia de la pobreza en la educación



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Nicaragua. 1998.

Mortalidad infantil dependiendo de la educación de la madre



Fuente: Banco Mundial

Tasa de finalización primaria						
	1990			Año más reciente		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Africa	43	57	50	46	56	51
Asia Este y Pacífico	92	97	96	98	98	97
Europa y Asia Central	85	95	90	93	95	93
Latinoamérica y el Caribe	71	64	69	85	81	83
Oriente Próximo y Norte América	71	84	78	85	81	83
Asia Sur	59	77	68	63	84	74
Mundo	65	79	73	76	85	81

Fuente: B. Bruns, A. Mingat, R. Rakatomalala (in press). *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. World Bank, Human Development Network, Banco Mundial

Distribución de gasto público en educación por quintiles de ingreso (%)						
País	Año	Quintiles				
		1(Más Pobre)	2	3	4	5(Más rico)
Colombia	1992	23.0	22.0	21.0	19.0	14.0
Ecuador	1994	15.0	17.4	19.3	21.4	26.8
Guyana	1993	14.5	16.3	16.2	20.9	32.1
Jamaica	1992	18.0	18.7	20.3	21.2	21.8
Nicaragua	1993	9.1	11.8	15.5	23.5	40.1
Panamá	1997	19.8	18.6	20.2	23.9	17.5
Perú	1994	14.8	18.8	21.6	22.7	22.1
Uruguay	1998	27.6	22.7	18.6	16.4	14.7

Fuente: B. Bruns, A. Mingat, R. Rakatomalala (in press). *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. World Bank, Human Development Network, Banco Mundial.