

Canje de Deuda Externa y Educación

Humberto Ortiz Roca*

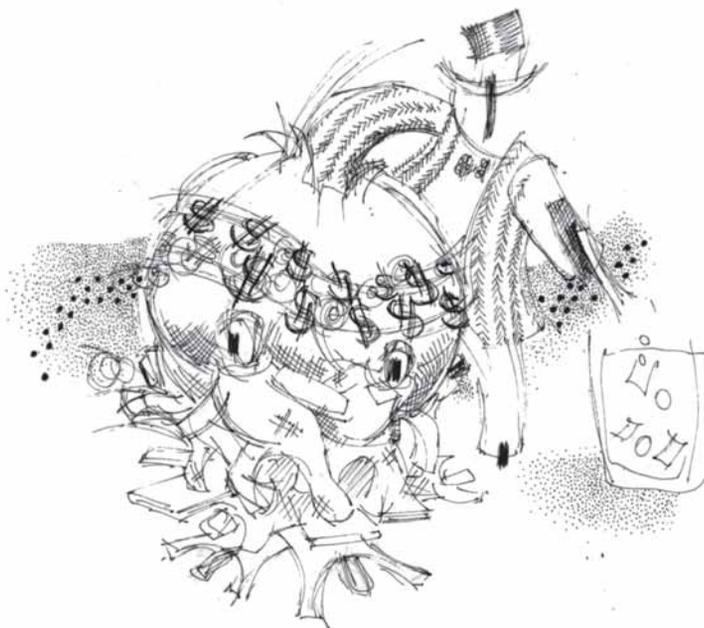
Economista

El canje o conversión de deuda externa en inversión social consiste en la renuncia de una parte de la deuda externa por el acreedor a condición que el deudor aplique los fondos que ya no tendría que pagar a la inversión social, entendiéndose ésta última en rubros tales como generación de empleo, educación, salud, infraestructura social, medio ambiente.

Si bien dicho canje de deuda externa puede darse con cualquier tipo de deuda, en la experiencia concreta y en el caso del Perú se ha venido dando con la deuda externa pública bilateral, esto es la deuda de gobierno a gobierno, por lo general la que se adeuda a los países del Club de París (que agrupa los principales países acreedores del mundo) y que corresponden al 40% del total de la deuda pública.

La deuda pública se descompone en deuda concesional (deuda por ayuda al desarrollo); y deuda comercial o deuda bilateral pactada en términos comerciales, por lo general en el llamado seguro de garantía de las exportaciones. Si bien los canjes de deuda externa se aplican casi únicamente a la deuda bilateral concesional, hay excepciones como fue el caso del desendeudamiento con Suiza mediante el cual, en 1993, se canjeó el total de la deuda externa bilateral comercial, con lo que se creó el Fondo de Contravalor Perú-Suiza.

Para el país deudor uno de los beneficios importantes de los canjes de deuda por inversión social (*debt swap*) es que suele haber un valor de descuento a favor de éste, lo que



se llama la "tasa de conversión". Esto quiere decir que por cada dólar de la deuda canjeada el Estado debe aplicar por ejemplo 30 centavos (30%), al valor efectivo del canje. El valor de la tasa de conversión depende de varios criterios, sean estos financieros o sociales. En el caso del fondo suizo, la deuda equivalente a US\$ 133 millones se canjeó aproximadamente al 25% en términos netos, con lo que se estableció un fondo de US\$ 33 millones que se aplicaron a proyectos de microempresa, medio ambiente e infraestructura social (dentro de ella infraestructura educativa).

En Colonia, bajo presión de la Campaña Jubileo 2000, además del acuerdo sobre los países pobres altamente endeudados (HIPC), los países del G-8 aprobaron ampliar los montos de canjes o conversiones de deudas externas bilaterales hasta el 67% de la misma (acuerdo N° 11 de la Koln Debt Initiative). Ahora es política general, tanto del

G-8 como del Club de París, hacer canjes de deuda externa por inversión social a favor principalmente de los países medios altamente endeudados, que son países como nosotros con ingresos per cápita promedio anuales superiores a US\$ 1000 y con stocks de deuda superiores al 50% del PBI.

Como presentamos en el cuadro adjunto, Perú se ha beneficiado de 18 canjes de deuda externa bilateral, con lo que ha reducido la deuda en US\$ 644 millones. Esto le ha permitido disponer de US\$ 272 millones y todavía podrían seguirse llevando a cabo más canjes de deuda externa por inversión social.

Sin embargo, no todos estos canjes de deuda han sido aplicados a la inversión social o ambiental. Algunos de ellos lo han sido a la "inversión". Se trata principalmente de los canjes de deuda con España, que fueron aplicados a la lucha contra las drogas (primer canje) o a la reconstrucción del sur (segundo canje). La

* Responsable de la comisión de seguimiento a fondos de contravalor de canje de deuda por inversión social de Jubileo Perú-Mesa de Trabajo Deuda y Desarrollo.

Club de Paris Operaciones de canje de deuda (en millones)

Dispositivo Legal	País	Fecha del Acuerdo	Deuda Condonada		Fondo Contravalor		Destino	Manejo Fondo Contravalor	Acreedor
			M.O.	US\$*	(%)	US\$			
D.S. N° 214-92-EF	Suiza	1/02/92	Frs. 17.78	11.56	20%	2.31	Alivio a la pobreza	FONCODES	Gobierno
R.M. N° 261-93-EF/75	Suiza	17/12/92	Frs 194.96	134.64	26%	33.63	Infraest. social-Peq.Empresa	Comité Bilateral	Gobierno
R.M. N° 122-94-EF/75	Canadá	28/06/94	\$Cad. 22.96	16.21	26%	4.5	Pobreza-Ambiente-Niñez	Foncodes-Profonampe-Unicef	ACDI
1/	Alemania	20/09/95	DM 30.00	20.15	30%	6.5	Pobreza-Ambiente-Niñez	PROFONANPE	KFW
D.S.N°032-96-EF	Finlandia	19/03/96	MF 114.08	24.62	25%	6.15	Prot. Areas Nat-Desarr.Social	Profonampe-Foncodes	ODA
D.S.N°079-97-EF	EE.UU.	26/06/97	US\$ 176.00	176.00	13%	22.88	Niñez y Ambiente	Directorio Bilateral	AID
2/	Alemania	05/07/99	DM 50.00	29.59	40%	11.83	Alivio a la pobreza	FONCODES	KFW
D.S.N°061-99-EF	España	17/04/99	US\$ 2.17	2.17	75%	1.63	CONTRADROGAS	Comité Perú-España	ICO
			Pts. 706.02	4.54	75%	3.41	CONTRADROGAS	Comité Perú-España	
2/	Alemania	05/07/99	DM 30.00	15.72	40%	6.29	Prog. Capacitac. Laboral Juvenil	PROJOVEN	KFW
2/	Alemania	30/12/99	DM 10.00	5.14	40%	2.06	Medio Ambiente Sinampe	PROFONANPE	KFW
2/	Alemania	30/12/99	DM 10.00	5.14	40%	2.06	Medio Ambiente Alto Mayo	PROFONANPE	KFW
2/	Alemania	28/02/01	DM 60.00	27.67	40%	11.07	CONTRADROGAS	CONTRADROGAS	KFW
2/	Alemania	25/07/01	DM 11.30	5.42	40%	2.17	Prog. Capacitac. Laboral Juvenil	PROJOVEN	KFW
D.S.N°198-2001-EF	Italia	10/10/01	US\$ 127.0	127.0	100%	127.0	Alivio a la pobreza	Fondo Perú-Italia	Mediocredivo C
D.S.N°92-2002-EF	EE.UU.	26/06/02	US\$ 10.6	10.6	100%	10.6	Protección de Bosques Tropicales	PROFONANPE	USDA
D.S.N°121-2002-EF	España	29/08/02	EUR 3/ 7.0	7.1	100%	7.1	Reonstrucción Zona sur (sismo)	Fondo Perú-España	ICO
D.S.N°120-2002-EF	Francia	16/10/02	EUR 6.0	5.1	100%	5.1	Proyectos de desarrollo duradero	Por determinar	TesoroFrancés
2/	Alemania	31/10/02	EUR 16.6	16.5	40%	6.6	Lucha contra pobreza, protec. niño	Fondo Contravalor Perú-Alemania	KFW

TOTAL	EN US\$	644.68	271.92
-------	---------	--------	--------

*Tipo de cambio a la fecha de firma del convenio

1/ El Convenio de Consolidación de Deudas en el que se establece la operación de canje de deuda, aprobado por R.M. 259-93-EF

2/ El Convenio de Consolidación de Deudas en el que se establece la operación de canje de deuda, aprobado por R.M. 048-97-EF

3/ A este monto además se deberá incluir los fondos no comprometidos del canje a favor de CONTRADROGAS

Club de Paris Operaciones de canje de deuda por inversión (en millones)

Dispositivo legal	País	Fecha del Acuerdo	Deuda involucrada		Destino	Acreedor
			M.O.	US\$*		
D.S. 123-2002-PCM	Reino Unido	06/12/02	19.0	29.95	Proyectos de Inversión	ECGD
			US\$ 2.8	2.80		

TOTAL	EN US\$	32.75
-------	---------	-------

*Tipo de cambio a la fecha de firma del Convenio

modalidad consiste en crear fondos a los que acceden empresas españolas, lo cual no corresponde con el criterio de inversión social que establece que quienes operen los canjes deban ser también entidades sin ánimo de lucro o gobiernos locales (municipalidades).

Con los canjes de deuda externa por

inversión social se inicia en el Perú, desde 1993, la experiencia de los Fondos de Contravalor de Segunda Generación¹. Un fondo de contravalor es una entidad financiera creada a partir de un fondo. Se encarga de su administración, tanto de la rentabilización de los recursos como de la buena utilización de los mis-

mos. Por lo general, estos se aplican bajo la modalidad de fondos concursables.

¹ Los fondos de primera generación son los creados con la monetización de donaciones, esto es, artículos donados al país podían ser comercializados y con el dinero resultante se creaban fondos de contravalor en moneda nacional, es la experiencia de los fondos con Canadá, Francia, Unión Europea, Japón.

Si bien es cierto que dado el tamaño de nuestra deuda externa pública bilateral² todavía podrían llevarse a cabo más canjes de deuda, es importante que a futuro se cumplan con los principios de participación ciudadana, equidad y adicionalidad.

En cuanto a lo primero, todos los fondos de contravalor tienen el componente de participación ciudadana sea en los niveles de decisión (Fondo de las Américas con Estados Unidos, Fondo Perú-Alemania) o en los niveles de consulta (Fondo Perú-Suiza, Fondo Italo Peruano). Esa participación todavía debería perfeccionarse, pues la experiencia hasta el momento es que los representantes de la sociedad civil son finalmente designados por el Estado y no existen espacios de rendición de cuentas en los que informen y se de un *feed back* con las redes de la sociedad civil. Hasta la fecha la experiencia en los espacios consultivos es que los representantes de la sociedad civil no han jugado o no han tenido las condiciones de jugar un rol relevante, por ejemplo, en la selección de los proyectos³.

Por equidad entenderemos que los fondos puedan apoyar los procesos de inclusión social y que el manejo de los fondos sea equitativo entre sector público y sociedad civil. Hasta hoy los fondos se aplican mayormente a proyectos del Estado.

Adicionalidad significa que los recursos liberados no deben ser aplicados a financiar proyectos que el gobierno debería financiar con recursos del Presupuesto. La experiencia hasta ahora es que hay una tendencia a que estos fondos se conviertan en "caja chica" del Estado.

Entre las principales críticas a los canjes de deuda se señala que entrar a un canje es reconocer deudas ilegítimas que no deberían pagarse

² Es la mayor parte de la deuda pública.

³ Evaluación externa del Fondo Peruano Suizo, apreciaciones evaluativas del Fondo Italo peruano desde la Mesa Deuda y Desarrollo y Jubileo Perú.

//

Ahora es política general, tanto del G-8 como del Club de París, hacer canjes de deuda externa por inversión social a favor principalmente de los países medios altamente endeudados, que son países como nosotros

//

Los canjes de deuda por inversión social en curso (US\$ millones)		
País	Deuda Condonada	Fondo Contravalor
Italia	127.0	127.0
USA	0.6	10.6
Francia	5.1	5.1
España	7.1	7.1
Alemania	16.5	6.6
R. Unido*	32.7	32.7

* Proyectos de inversión

y que los montos son muy pequeños. Respecto de lo primero, efectivamente antes de avalar un canje es necesario analizar la legitimidad de la deuda específica; en cuanto a lo segundo, si bien los montos de canje no tienen una relevancia "macro", si la tienen a niveles regionales y locales donde pueden ayudar a dinamizar procesos sociales y económicos.

En cuanto a la educación, la aplicación de los fondos ha priorizado la infraestructura educativa. Queda por trabajar con mayor profundidad la cuestión de la *calidad de la educación* propiamente dicha. La dación de la Ley General de Educación y aún las disposiciones sobre emergencia educativa podrían ayudar a establecer criterios de suma importancia para priorizar la temática educativa en los canjes de deuda y la aplicación de los principios de equidad, participación ciudadana y adicionalidad.

