



Canje de Deuda por Alimentación

Mobilización de recursos para
erradicar el hambre y la pobreza
en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL



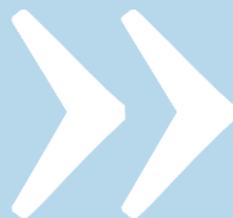
CANJE DE DEUDA POR ALIMENTACIÓN:

movilización de recursos para erradicar el hambre y la pobreza en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por **Juliana Salles Almeida**, consultora de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de la Iniciativa “América Latina y el Caribe Sin Hambre-ALCSH” que apoya la FAO. Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de José Luis Vivero y Walter Belik, oficiales de FAO trabajando en la Iniciativa ALCSH. Se reconoce, así mismo, la contribución de Andrés Pascoe, Pablo I. Loschi y Marcela Sanguineti de FAO (Chile) en la edición y maquetación final del texto.



Las denominaciones empleadas y la forma en que aparece presentada la información que contiene esta publicación no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación o de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, es de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no



RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	15
I. INICIATIVAS DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO	17
1. LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD)	17
2. LOS CANJES DE DEUDA COMO ALTERNATIVA COMPLEMENTARIA DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	24
a) BALANCE DE LOS GASTOS PÚBLICOS CON LA DEUDA Y CON EL ÁREA SOCIAL	25
b) EL ESPACIO EXISTENTE PARA CONVERSIÓN DE LA DEUDA EXTERNA	33
II. ASPECTOS JURÍDICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS CANJES DE DEUDA	37
1. ASPECTOS JURÍDICOS Y TIPOLOGÍA DE CANJE DE DEUDA	38
a) TIPOLOGÍA SEGÚN LA ESTRUCTURA	40
b) TIPOLOGÍA SEGÚN LA FINALIDAD	41
2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO	45
III. LA VINCULACIÓN DE LOS CANJES DE DEUDA CON EL PRIMER OBJETIVO DE DESARROLLO DEL MILENIO 1	47
1. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	47
2. RELACIÓN DE LOS TIPOS ESPECÍFICOS DE CANJE DE DEUDA CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE	61
3. EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS CANJES DE DEUDA	65
IV. Dos ESTUDIOS DE CASO: PERÚ Y ECUADOR	71
1. CANJE DE DEUDA EN PERÚ	71
2. CANJE DE DEUDA EN ECUADOR	85

V. TIPOLOGÍA DE LOS CANJES DE DEUDA SEGÚN LOS PAÍSES	
ACREEDORES	95
1. CANJES DE DEUDA CON ESTADOS UNIDOS	96
2. CANJES DE DEUDA CON SUIZA	98
3. CANJES DE DEUDA CON ESPAÑA	99
VI. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES	103
1. CONSTATAIONES BÁSICAS	103
2. CRÍTICAS Y DIFICULTADES	105
3. RECOMENDACIONES	106
VII. CONCLUSIÓN	117
BIBLIOGRAFÍA	121
ABREVIATURAS Y SIGLAS	127



INTRODUCCIÓN

La puesta en marcha de programas de canje de deuda refleja el consenso existente acerca del sobreendeudamiento como obstáculo al desarrollo. El costo de la deuda representa una fuente de vulnerabilidad para la región que eleva el riesgo de las inversiones e inhibe la atracción de recursos financieros. A su vez, la carga que los servicios de la deuda representan para las finanzas públicas afecta la capacidad de los Estados de llevar adelante políticas sociales y de asignar más recursos a programas de reducción del hambre. En países como Ecuador y El Salvador, el pago del servicio de deuda en 2004 -según los datos más recientes- superó al total del gasto social. A nivel regional, el pago de servicios de deuda es 3 ó 4 veces mayor que el gasto público en salud y nutrición, y cinco veces más que el gasto agrícola y rural. Centroamérica, con su elevada problemática de hambre y desnutrición crónica, según las últimas cifras de Programa Mundial de Alimentación, había destinado en 2001 15.5 millones de dólares a programas de alimentación, mientras que gastaba 435 millones en pago de servicios de deuda.

América Latina y el Caribe se caracterizan por una marcada diferencia en el nivel de ingresos de la población y es una de las regiones más endeudadas del mundo. Tras años de políticas de ajuste económico y problemas derivados de la deuda externa, persiste una enorme brecha económica y social entre los ciudadanos. El lento avance en la consecución del Objetivo 1 del Desarrollo del Milenio (reducción del hambre y la pobreza) reside principalmente en la insuficiente inversión pública en el sector social, de forma eficiente y constante. Una de las razones que dificultan una mayor inversión social en muchos países radica en el hecho de que los estados deben destinar anualmente una parte considerable de su presupuesto al pago de servicios de la deuda externa. Ante esta situación, la búsqueda de alternativas para este problema se ha transformado en un tema prioritario de la agenda internacional de los últimos años.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO CEPAL-FAO

La Oficina Regional de FAO, en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, encargó un estudio a la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, que fue llevado a cabo por Juliana Salles de CEPAL con el apoyo de Walter Belik y José Luis Vivero de FAO. El propósito de este estudio es ofrecer recomendaciones, basadas en las experiencias regionales, respecto al potencial de desarrollar mecanismos de Canje de Deuda por Alimentación, para incrementar los fondos destinados a programas nacionales de lucha contra el hambre y la desnutrición crónica infantil en los países de la región, con el fin de lograr el Objetivo 1 del Desarrollo del Milenio para el 2015, así como el objetivo de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, que es erradicar el hambre de la región en menos de una generación. El estudio está estructurado de la siguiente forma: a) panorama de la deuda pública y las inversiones sociales en la región; b) análisis de los aspectos jurídicos y tipología de los canjes de deuda por desarrollo y vinculación con el ODM 1, y d) análisis de experiencias de la región y lecciones aprendidas.

Existe un importante margen para la acción bilateral con la posibilidad de desarrollar autónomamente políticas de tratamiento de la deuda, en especial de canje de deuda. Los gobiernos de los países desarrollados, sobre todo ciertos países de Europa y los Estados Unidos, han optado por darle un acento renovado a este tipo de operación, otorgando una mayor prioridad a los canjes de deuda por inversiones sociales, en particular para financiar proyectos relacionados a la reducción de la pobreza, la educación y la protección ambiental. Lo anterior representa una iniciativa importante para llevar a cabo el compromiso de los países respecto a los Objetivos de desarrollo del Milenio, en particular en la meta de reducción de la pobreza y el hambre a la mitad para 2015.

Cabe señalar que los países firmantes de la Declaración del Milenio y del Consenso de Monterrey prometieron revitalizar la cooperación internacional y aumentar los flujos de ayuda oficial al desarrollo, tanto con mecanismos clásicos como a través de mecanismos innovadores. Corresponde ahora a los gobiernos la tarea de fortalecer las alternativas financieras existentes, como el canje de deuda por desarrollo, el cual puede complementar el aumento demandado de los gastos públicos en el área social para alcanzar las metas mencionadas.

La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre para el año 2015 en la región exige un crecimiento económico rápido y sostenido del PIB de al menos un 2,9% por habitante en la próxima década. Asociado a este crecimiento económico es esencial el aumento de los gastos públicos en el área social y en el sector productivo. El canje de deuda puede complementar

el presupuesto público destinado a estas áreas para tornar práctica y efectiva la ayuda oficial al desarrollo. En este sentido, alcanzar los ODM dependerá de la cooperación internacional Norte y Sur.

ESTRATEGIAS PARA POTENCIAR EL COMBATE AL HAMBRE SEGÚN EL BANCO MUNDIAL (OCTUBRE 2007)

- a) La mayoría de la gente pobre y que sufre inseguridad alimentaria vive todavía en zonas rurales.*
- b) La agricultura constituye la clave para conseguir tanto un avance económico como una reducción sostenida de la pobreza y el hambre.*
- c) El desarrollo agrícola y rural es una forma eficaz para ofrecer a las personas más vulnerables y que sufren inseguridad alimentaria nuevas alternativas de sustento económico;*
- d) En general, aquellos países que han logrado reducir el hambre, no sólo han experimentado un crecimiento económico general rápido, sino que además han conseguido mayores ganancias en la productividad agrícola. En consecuencia, las inversiones en agricultura y, en términos más generales, en la economía rural, constituyen a menudo un requisito previo para una reducción del hambre.*

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial

En la región, el énfasis ha estado puesto en los canjes de deuda por desarrollo social, identificándose como benefactores a las poblaciones más desfavorecidas. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas de canje se ha focalizado en los más pobres de los pobres, los más excluidos: los hambrientos. Una alimentación suficiente y de buena calidad debe convertirse, en el más breve plazo, en un componente central del desarrollo. De hecho, es una condición indispensable para mejorar no sólo la salud y la supervivencia de la generación actual y futura, sino también las oportunidades de salir de la pobreza.

La experiencia de los canjes de deuda por desarrollo que se han realizado en la región con objetivos de largo plazo - como la erradicación del hambre demuestran que se requiere de una línea de financiamiento estable y constante, además de un compromiso con la sostenibilidad. Estos atributos muchas veces pueden no ser alcanzado por proyectos particulares ni por los Fondos de Contravalor concursables. Así, el uso de fondos de canje de deuda para apoyar, complementar o ampliar programas públicos de seguridad alimentaria ya existentes o que estén siendo formulados en los países deudores, representa una propuesta más eficaz de combate al hambre, ya que el Estado es el actor principal de las políticas sociales de largo plazo y es el que tiene el principal compromiso con el desarrollo¹.

¹ El Gobierno de Perú, uno de los países con mayor experiencia en operaciones de este tipo, ha afirmado que los gobiernos acreedores que quieren entrar en operaciones de desendeudamiento tendrían que priorizar el apoyo de líneas programáticas del Estado ya definidas en un marco de inversión social.

LECCIONES APRENDIDAS DE LOS PROGRAMAS DE CANJE DE DEUDA POR DESARROLLO EN PERÚ Y ECUADOR

Considerando que gran parte de los canjes de deuda firmados por los países de la región son relativamente nuevos, todavía no existe un estudio de la efectividad de estas operaciones en lo que respecta a los resultados producidos. No obstante, sí se han analizado los canjes de deuda entre Perú-Suiza y Ecuador-Suiza, países que cuentan con experiencia de más de diez años y tienen informes de evaluación, los cuales han aportado lecciones útiles para las demás naciones de la región. En ellos se analizan especialmente las lecciones de dos Fondos de Contravalor que financiaron proyectos de desarrollo rural y que tienen un potencial impacto en la reducción del hambre.

Según se ha verificado, los factores que contribuyen al éxito del impacto social de una operación de canje de deuda por programas de desarrollo rural son los siguientes:

- **Coherencia con políticas públicas de los países deudores:** orientando la inversión en programas públicos ya existentes.
- **Buena focalización,** que debe beneficiar particularmente a las poblaciones de las zonas rurales más pobres y en inseguridad alimentaria. Hay que evitar la dispersión de pequeños proyectos y garantizar un mayor impacto en la reducción del hambre².
- **Monitoreo eficaz** de los proyectos por los gobiernos involucrados, con bajos costos de operación. Se necesita una buena entidad gestora.
- **Proyectos con objetivos concretos, medibles y con impacto evidente** en las familias vulnerables (comunicable y entendible por los ciudadanos).
- **Implementación descentralizada,** a través de actores públicos y privados, nacionales y locales.
- **Participación de la Sociedad Civil** de los países deudores en las decisiones sobre la definición de las prioridades de inversión, en el diseño e implementación de los mismos.
- **Transparencia** a lo largo de todo el proceso de planificación del programa, selección de proyectos, desembolso y contraloría de los fondos.
- **Sostenibilidad** financiera e institucional de las actividades realizadas.

² Aunque no haya experiencia en la región en relación a canjes de deuda por seguridad alimentaria, los aspectos relacionados a este objetivo específico deben ser incorporados para lograrse la reducción del hambre.

CANJE DE DEUDA POR ALIMENTACIÓN: APOYAR PROGRAMAS NACIONALES PRIORITARIOS Y OPERATIVOS

La utilización de los fondos del canje de deuda en programas públicos de alimentación ya existentes representa una medida eficaz contra el hambre, una vez que el tema forma parte de una política pública preexistente, y por lo tanto, existe un compromiso estatal con los resultados.

Los programas de Canje de Deuda por Desarrollo poseen la ventaja de estar orientados a un objetivo, ya que se destinan a sectores específicos de fácil control de resultados, tomando en cuenta la fiscalización ejercida por el país acreedor.

INICIATIVAS PARA FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD Y LA FINANCIACIÓN CONTRA EL HAMBRE

Frente a esta situación se han llevado a cabo iniciativas como la Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza (anteriormente conocido como “Quinteto contra el Hambre”), la cual viene trabajando sobre mecanismos alternativos para financiar iniciativas de lucha contra el hambre y la pobreza³. Uno de estos mecanismos podría ser el “Canje de Deuda por Alimentación”, que se presenta en ambos, para apoyar los programas que están funcionando o siendo lanzados en numerosos países de la región.

ESTRUCTURA PROPUESTA PARA LOS PROGRAMAS DE CANJE DE DEUDA POR ALIMENTACIÓN

Los fondos de un programa de *Canje de Deuda por Alimentación* llegarían directamente en forma de apoyo presupuestario, en el marco de la *Declaración de París de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*⁴ y se destinarían específicamente al apoyo de programas de combate al hambre existentes. Debido a que no hay una receta única y las circunstancias socioeconómicas son específicas, cada país deberá diseñar sus propias políticas y planes de acción para erradicar el hambre, que deberían de constar de prioridades, calendario, presupuesto, indicadores y responsabilidades.

La infraestructura creada debería posibilitar un canal frecuente de comunicación entre el gobierno deudor y el acreedor, materializado en forma de “**Comité Bilateral**”, con la posibilidad de participación para instituciones que puedan asesorarlos técnicamente, como Agencias de Naciones Unidas relacionadas con el tema. Además, se recomienda la creación de una “**Unidad de Seguimiento**”, que supervise los aspectos operativos y financieros al

³ La Declaración de Nueva York sobre la acción contra el hambre y la pobreza puede encontrarse en: http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/final_declaration.doc

⁴ www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf

interior del Gobierno. En general, estas operaciones han funcionado con la siguiente estructura:

- **Comité Bilateral:** Es la máxima autoridad del canje. Está integrado, en general, por representantes de los Ministerio de Economía y Hacienda (Finanzas) y de Relaciones Exteriores de las partes. Sus funciones son aprobar los proyectos, disponer de los recursos y velar por el adecuado funcionamiento del proceso.
- **Comité Técnico:** Es una instancia de asesoramiento, integrada por el sector público (Ministerios y Secretarías), y que puede tener la participación de ONGs nacionales y de agencias internacionales de ONU que aporten apoyo técnico.
- **Secretaría Técnica:** Constituye la instancia operativa del canje, encargada de los aspectos administrativos, el seguimiento y la evaluación de proyectos. Esta instancia puede no existir si los fondos se canalizan directamente a los presupuestos públicos.

Independiente de la estructura utilizada, la viabilidad de los canjes de deuda depende de la existencia de liquidez y capacidad institucional en el país deudor para llevar a cabo la inversión y la concreción de los proyectos o programas acordados.

EL ESPACIO EXISTENTE PARA LA CONVERSIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Teniendo en cuenta la elevada deuda de los países de la región, la condonación de una pequeña parte de ella podría significar un aporte sustancial a programas públicos de alimentación. La deuda externa pública puede tener origen oficial o privada, pero sólo es canjeable por desarrollo la de origen oficial, ya sea multilateral (con instituciones financieras) o bilateral (con otros países). Esta última ha sido objeto de negociación en la mayoría de las operaciones de este tipo firmadas en la región. Aunque la deuda multilateral sea mayor, la bilateral ofrece mayor facilidad de negociación, debido a que la transacción es directa entre los representantes de los países involucrados. La gran mayoría de la deuda externa pública de los países es a largo plazo⁵, característica que posibilita la operación de canje de deuda por desarrollo.

En conjunto, la deuda pública bilateral de los países de América Latina con una mayor incidencia de subnutrición⁶ ascendía en 2006 a 12,326 millones de dólares. Si se condonan pequeños porcentajes de esta deuda (10% o 20% como máximo), se liberarían entre 1,200 y 2,500 millones de dólares que servirían

⁵ Según el FMI, se considera deuda de largo plazo aquella cuyo vencimiento es superior a un año.

⁶ Paraguay, Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

para apoyar programas de erradicación del hambre, como los que actualmente están en funcionamiento en muchos estos países. Paraguay, por ejemplo, es el país que posee la tercera mayor proporción de personas subnutridas sobre el total de la población de América del Sur, y la condonación de solamente 20% de su deuda externa pública con un sólo país, España, significaría un aporte inmediato de 10 millones de dólares. Sin embargo, el financiamiento de proyectos directamente relacionados a la seguridad alimentaria en el marco de los canjes firmados hasta ahora en América Latina es casi ausente.

CONCLUSIONES

Según se verifica con las experiencias del Fondo de Contravalor Suiza-Perú, el desarrollo sostenible sólo se construye con base en procesos y cambios sociales a largo plazo. En este sentido, los Fondos de Contravalor concursables, de duración temporal y financiera limitada, son indicados sólo para complementar la ayuda a un sector en determinada zona geográfica y no para dar lugar a un programa de desarrollo de largo plazo de todo un país. La erradicación del hambre es un proceso de largo plazo que requiere de políticas de estado y financiamientos estables, motivo por el cual los canjes de deuda no representan la solución para este mal, sino más bien un complemento del presupuesto público destinado a este tema. En este sentido, la utilización de los fondos provenientes de canje para apoyar, complementar o ampliar programas públicos existentes o que estén siendo formulados es más eficaz debido al compromiso a largo plazo del Estado con las políticas sociales, en lugar del financiamiento de iniciativas privadas y de corto alcance, cuyos resultados corren el riesgo de no perdurar en el tiempo.

Según la FAO, sólo será posible alcanzar los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación si los países intensifican los esfuerzos para erradicar el hambre. La posibilidad de canjear deuda por programas que favorecen la seguridad alimentaria presenta un fuerte aliado para lograr estos compromisos. El aumento del flujo de ayuda para complementar los programas nacionales de erradicación del hambre constituye un aporte al desarrollo de los países necesitados cuyos beneficios repercutirán en otros sectores e incluso en los propios países donantes, los cuales podrían beneficiarse de obtener mercados más amplios, nuevas oportunidades para la inversión y nuevos socios comerciales. Considerando que el hambre actúa como un freno para el desarrollo económico y social de sociedades en su conjunto, además de representar un costo al Estado⁷, los países de la región recibirán múltiples beneficios al movilizar recursos adicionales provenientes del canje de deuda en favor de la población que padece de hambre.

7 Para mayores detalles sobre los costos sociales y económicos generados por la desnutrición véase el reciente estudio CEPAL/PMA (2007), Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina. División de Desarrollo Social, CEPAL Santiago, Junio de 2007.



América Latina y el Caribe constituyen una región caracterizada por una marcada diferencia en el nivel de ingresos de la población y por ser una de las más endeudadas del mundo. En ese sentido, los indicadores ponen de manifiesto que tras años de políticas de ajuste económico y problemas derivados de la deuda externa, subsiste una enorme brecha económica y social entre los ciudadanos, que se traduce en el incremento de la pobreza crítica. Existen amplios sectores de la población que permanecen fuera de los servicios de salud, nutrición, vivienda, educación y seguridad social (Olmos, 2007; CEPAL, 2006). El lento avance en la consecución del Objetivo 1 del Desarrollo del Milenio (reducción del hambre y la pobreza a la mitad), reside en la insuficiente inversión pública en el sector social, de forma eficiente y constante. Una de las razones adviene del hecho de que los estados deben destinar anualmente una parte considerable de su presupuesto al pago de servicios de la deuda externa. En este contexto, la deuda externa ha canalizado los recursos públicos que deberían ser dirigidos a la inversión en el desarrollo social. Ante esta situación, la búsqueda de alternativas para este problema se ha transformado en un tema prioritario de la agenda internacional de los últimos y los próximos años.

Con el propósito de mitigar los efectos negativos de la deuda externa para el desarrollo de los países, la comunidad internacional ha evaluado la situación de varios países pobres altamente endeudados y ha propuesto la adopción de estrategias de alivio a la deuda (iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados-PPME).⁸ Considerando que la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe no califican para participar en la iniciativa PPME, el canje de deuda ha ganado relieve como una alternativa para generar recursos financieros adicionales para inversión en áreas de interés para las partes involucradas en la operación. En el caso de los canjes de deuda negociados por los países de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, el mayor

⁸ La iniciativa fue adoptada en septiembre de 1996 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el propósito de reducir la carga de la deuda en países pobres altamente endeudados en un término de seis años. (FMI/Banco Mundial, 2001).

énfasis ha sido dado al financiamiento de proyectos de protección ambiental. En los canjes de deuda con los países europeos, el énfasis se concentra en el área social, mayormente en la educación y en programas de reducción de la pobreza.

El propósito de este estudio es ofrecer recomendaciones, pautadas en las experiencias regionales, respecto a temas que deberían ser enfocados en un acuerdo de canje de deuda por desarrollo. De esta forma, el objetivo es trazar un marco jurídico que mejore las estrategias de utilización de estas operaciones como fuente complementaria de recursos para inversión en el desarrollo social y económico de los países de América Latina y el Caribe, mayormente para el logro del Objetivo 1 del Desarrollo del Milenio. El estudio está estructurado de la siguiente forma: a) panorama de las iniciativas de financiamiento del desarrollo existentes, en especial el canje de deuda y comparación de los gastos públicos con la deuda y con el área social; b) análisis de los aspectos jurídicos y tipología de los canjes de deuda por desarrollo; c) examen de la vinculación de los canjes de deuda con el Objetivo 1 del Desarrollo del Milenio y d) análisis de algunas experiencias de la región y lecciones aprendidas. El énfasis está en dos países, Perú y Ecuador, los cuales cuentan con experiencia de más de diez años en el tema. Se analizan las lecciones de dos Fondos de Contravalor que financiaron proyectos de desarrollo rural y que tienen un potencial impacto en la reducción del hambre.

Por último, se concluye que los canjes de deuda que tienen como objetivo la reducción del hambre deben concretarse según determinadas características: en primer lugar, tener un destino focalizado que debe beneficiar particularmente a las poblaciones más pobres de las zonas rurales y que apunta al desarrollo agrícola rural (ej. capacitación de pequeños agricultores, comercio agrícola); en segundo lugar, a través de un procedimiento descentralizado, con actores públicos y privados y por medio de un proceso transparente, eficaz y que garantiza la sostenibilidad de los resultados.

Conforme demuestra la experiencia de los canjes de deuda por desarrollo firmadas en la región, los objetivos de largo plazo como el combate a la pobreza y a la subnutrición requieren una línea de financiamiento estable y constante, además del compromiso con la sostenibilidad. En este sentido, la utilización de fondos de canjes de deuda para apoyar, complementar o ampliar programas públicos de seguridad alimentaria ya existentes en los países deudores o que estén siendo formulados, representa la propuesta más eficaz de combate al hambre ya que el Estado es el actor principal de las políticas sociales de largo plazo y es el que tiene el compromiso vital con el desarrollo. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que la viabilidad de los canjes de deuda por desarrollo depende de la existencia de liquidez y capacidad institucional en el país deudor para honrar el compromiso de inversión en el sector acordado.

1. LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD)

Desde sus orígenes, la asistencia oficial para el desarrollo ha respondido al compromiso solidario de atender las necesidades de los países menos adelantados, reducir las disparidades e inequidades mundiales y enfrentar los problemas más críticos del planeta como la pobreza, el hambre, la destrucción del medio ambiente, entre otros. Ya en 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2626 (XXV), del 24 de octubre, propuso dedicar el 0,7% del PIB de los países donantes a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, los países desarrollados reafirmaron este compromiso y reconocieron que la AOD constituía la fuente más importante de financiamiento externo para lograr las metas de desarrollo sostenible acordadas por la comunidad internacional, especialmente para los países de bajos ingresos. Esta asistencia al desarrollo puede darse de varias formas como donaciones, financiamientos, acciones relativas a la deuda externa (condonación, canjes, refinanciamiento, repactación, cancelación, etc.), entre otras.

En el año 2005, la asistencia de este tipo aportada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ascendió a 107.000 millones de dólares y, según estimaciones iniciales, se redujo a 104.000 millones en 2006. La asistencia oficial para el desarrollo representó el 0,33% del ingreso nacional bruto de los países miembros del Comité en 2005. El porcentaje es inferior al 0,7%, pero de todos modos es el más alto registrado desde 1997 y similar al de 1992. Pese a que en los países de ingresos medianos altos de la región se concentran el 60% de los pobres y el 50% de la población indigente, estos países muestran una contracción de la asistencia oficial, de la que reciben apenas alrededor de un 0,8% del total (CEPAL, 2007). La mitad de la AOD estaría destinada a África Sub-Sahariana y de los diez mayores receptores mundiales de la AOD, ocho son africanos (véase el cuadro I.1, página siguiente). Este hecho revela que la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo muy desigual.

Los receptores de la asistencia oficial para el desarrollo se concentran fundamentalmente en la categoría de menores ingresos. Los países menos adelantados y los de bajos ingresos han logrado retener en promedio un nivel de asistencia superior al 30% y 17%, respectivamente, desde los años ochenta. Los países de medianos ingresos también consiguieron retener una proporción equivalente a un promedio cercano al 49% en el mismo período. En esta categoría, la proporción correspondiente a los países de ingresos medios bajos aumentó del 39% al 44% entre 1980 y 2005. En cambio, la asistencia oficial para el desarrollo a los países de ingreso medio alto disminuyó, del 9% al 4% respectivamente, en el período considerado. La proporción de asistencia oficial para el desarrollo recibida por América Latina y el Caribe ha disminuido de un 11,4% en los años ochenta al 7,7% en el período 2001-2005 (CEPAL, 2007).

CUADRO I.1: PRINCIPALES PROCEDENCIAS Y DESTINOS DE LA AOD

MAYORES DONANTES AOD, 2006*			MAYORES RECEPTORES AOD, 2005	
	millones US\$	% INB		Millones US\$
Alemania	10.351	0,36	Afganistán	2.192
Canadá	3.713	0,3	Bangladesh	563
EE.UU.	22.739	0,17	RD Congo	1.034
España	3.801	0,32	Etiopía	1.202
Francia	10.448	0,47	Mozambique	770
Italia	3.672	0,2	Sudán	1.472
Japón	11.608	0,25	Tanzania	871
Noruega	2.946	0,89	Uganda	704
Reino Unido	12.607	0,52	Zambia	836
Suecia	3.967	1,03		

*datos preliminares
Nota: Cubre flujos oficiales y privados (desembolsos y comisiones)

Nota: Cubre el destino de la AOD y los desembolsos oficiales

Fuente: Base de datos de estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): "DAC Online"

En cuanto a las áreas que han recibido el aporte de la AOD, la OCDE ha hecho la agrupación en siete sectores principales: 1) social (educación, salud, saneamiento, agua potable, infraestructura básica en general), 2) económico (transporte, energía, comunicación, servicios financieros y bancarios y servicios empresariales), 3) productivo (comercio, industria, agricultura, pesca, minería, construcción, turismo), 4) multisectorial, 5) Programas genéricos de asistencia/*commodities* (ayuda alimentaria / asistencia para

la seguridad alimentaria, etc.) , 6) acción relativa a la deuda (condonación, canjes, refinanciamiento, cancelación, etc.) y 7) emergencia (ayuda para emergencias y reconstrucción).

Comparándose los siete sectores analizados, en 2005, el 32.5% de la AOD mundial fue destinada al social, el 29% a acciones relativas a la deuda y el 2.7% a programas genéricos de asistencia, entre los cuales se encuentran los programas de ayuda alimentaria. Estos programas recibieron 890 millones de dólares en 2005 (22.5% menos que el año anterior), los cuales se destinaron mayormente al Continente Africano (véase el cuadro I.2).

CUADRO I.2: COMPROMISOS BILATERALES POR SECTOR
(en millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Social / Infraestructura	14.272	13.643	16.900	21.475	27.675	28.857
Económico	7.431	6.292	6.170	6.428	12.450	10.060
Producción	3.151	3.700	3.363	3.713	4.638	4.889
Multisectorial	3.708	3.062	3.640	5.921	4.841	6.112
Programas genéricos de asistencia / commodities	3.179	2.907	2.494	3.638	2.333	2.371
Ayuda alimentaria / asistencia para la seguridad alimentaria	1.244	1.242	1.353	1.145	1.148	890
Acción relativa a la deuda externa	3.504	4.155	6.449	15.968	8.071	26.021
Emergencia	3.478	3.004	3.871	5.835	7.375	9.495

Fuente: Base de datos de estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): "DAC Online"

Es interesante señalar que se ha dado atención especial al fortalecimiento de las capacidades comerciales de los países más pobres para participar y sacar ventaja de la liberalización comercial. Esta ayuda al comercio, conocida como “*aid for trade*” ha crecido en los últimos años de un total de 3.6% los compromisos de ayuda en 2002 a 4.4% en 2003⁹. Así se han buscado otras formas de alivio de la deuda externa más amplias, considerando el potencial impacto que puede causar en el desarrollo reducir la capacidad pública de invertir en sectores sociales.

El nivel actual de financiamiento al desarrollo mediante asistencia oficial y otros mecanismos no aporta el volumen de recursos necesarios para cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio hasta 2015. Según los cálculos más recientes, la AOD necesaria para que todos los países en desarrollo logran esos objetivos hasta el año 2006 habría sido de alrededor de 135.000 millones de dólares y aumentaría a 195.000 millones en 2015. Dado el volumen de asistencia para el desarrollo en 2006 (104.000 millones), lo anterior significa que se requeriría un aumento de 90.000 millones para el año 2015¹⁰.

De esta forma y considerando, por un lado, la brecha financiera existente entre la AOD y lo que se requiere para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, y por otro, el gran esfuerzo que los países desarrollados tendrían que desplegar, se han formulado recomendaciones para complementar la asistencia oficial con fuentes innovadoras de financiamiento. Entre ellas se destacan los impuestos y los fondos globales¹¹.

Además de estos mecanismos citados, las acciones relativas a la deuda externa (condonación, canjes, refinanciamiento, repactación, cancelación, alivio, etc.) representan uno de los componentes de la AOD que ha ganado importancia, mayormente en América Latina y el Caribe y África, los cuales representan las regiones más endeudadas del mundo. Este componente refleja el grave problema de la carga de la deuda, que compromete la capacidad de los Estados de invertir recursos financieros en los sectores necesarios para lograr los objetivos de desarrollo. En América y África las acciones relativas a la deuda externa representaron el segundo mayor tipo de ayuda recibida en 2004. En relación a los países africanos, estas ayudas son representadas por iniciativas de alivio de la deuda tales como la “Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados-PPME” y la “Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral

⁹ La Organización Mundial del Comercio (OMC), bajo el Programa Doha para el Desarrollo, ha logrado un considerable aumento de los compromisos de los donantes con destino a la asistencia para el comercio. Además, ha creado un equipo de trabajo sobre la ayuda para el comercio encargado de formular recomendaciones sobre la forma de hacer operativa esa ayuda. De acuerdo con la base de datos sobre desarrollo de la capacidad comercial de la OCDE y la OMC, se destinarían casi 500 millones de dólares a política y regulación comercial, de los cuales sólo el 5% llega a América Latina y el Caribe. Alrededor de 1.000 millones es destinado al desarrollo del comercio, de los que sólo el 8% llega a la región (OECD, 2006).

¹⁰ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*, Nueva York, 2005.

¹¹ Los impuestos globales se aplicarían a las transacciones en divisas, el comercio de armamentos y la contaminación. Los fondos globales contemplan el establecimiento de derechos especiales de giro con fines de desarrollo y un servicio de financiación internacional.

(IADM)” (véase recuadro I)¹². La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, adoptada en 1996, está orientada a los países con un PNB per cápita de 695 dólares o menos y con una alta carga de deuda. En la región, donde la mayoría de los países no califican para participar de la PPME y de la IADM por presentar ingresos medianos, han ganado importancia otras operaciones alternativas, entre las que señalamos el canje de deuda, objeto de este estudio.

12 Es interesante señalar que, paralelamente a la creación de la iniciativa PPME, surgió un movimiento internacional denominado “Jubileo 2000”, que propone “la condonación de la deuda externa de los países del sur para que millones de personas inicien el nuevo milenio con esperanzas”. La campaña Jubileo 2000 fue lanzada en 1996 por las tres de las mayores agencias de desarrollo cristianas en Gran Bretaña y por el World Development Movement (Movimiento para el Desarrollo Mundial). En octubre de 1997 se formó la Coalición Jubileo 2000 que en la actualidad agrupa a más de 150 organizaciones tales como: Christian Aid, CAFOD, Oxfam, Tear Fund, Comic Relief, etc. La Campaña Jubileo 2000 Latinoamérica y El Caribe tomó forma en Tegucigalpa (Honduras) en enero de 1999, con la participación de organizaciones de 16 países del continente y 10 entre Europa, Norte América y África.

Mayores informaciones en: www.jubileeresearch.org/jubilee2000/espanol/

RECUADRO I: INICIATIVAS DE ALIVIO DE LA DEUDA

-Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME): En 1996 se consolidó la iniciativa conocida por su expresión en inglés Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), emprendida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como un primer intento general para eliminar una deuda insostenible para los países más pobres, de ingresos bajos y más endeudados del mundo. Tras una revisión integral efectuada en 1999, se aprobaron una serie de modificaciones para proporcionar un alivio de la deuda más acelerado y profundo y para fortalecer los vínculos entre el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y las medidas de carácter social. En 2005, para fomentar los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Iniciativa PPME se complementó con la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

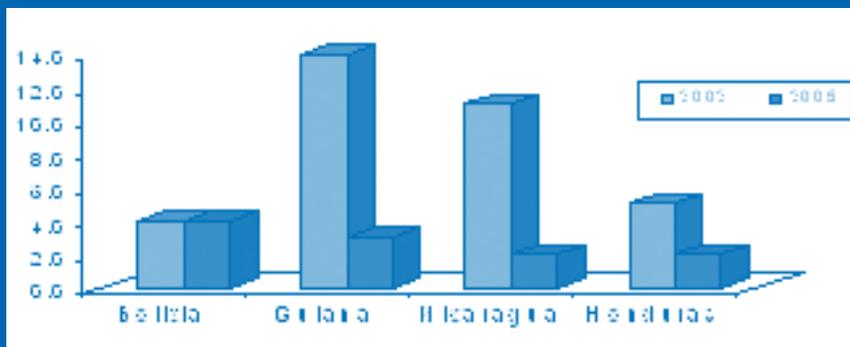
-Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM): En junio de 2005 el Grupo de los Ocho principales países más industrializados (G-8) propuso que tres instituciones multilaterales - el FMI, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) - condonaran al 100% la deuda de los países que habían alcanzado (o que en algún momento alcanzarían) el punto de culminación de la Iniciativa Reforzada para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). A través de la IADM se busca apoyar un grupo de países de bajo ingreso para ayudarlos a avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, centrados en reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

Para estar habilitados, los países interesados deben tener al día sus obligaciones con el FMI y demostrar un desempeño satisfactorio en cuanto a: 1) sus políticas macroeconómicas, 2) la administración del gasto público y 3) la puesta en práctica de una estrategia de reducción de la pobreza. En relación a este último requisito, deben presentar los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELFP). Éstos describen las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales que debe aplicar un país por un plazo prolongado para fomentar un crecimiento generalizado y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo y las consiguientes fuentes de recursos. El costo total para el FMI del alivio de la deuda previsto a través de la IADM, incluidos los fondos de asistencia restantes para los PPME, a fines de diciembre de 2005, rondaba los 8.000 millones de dólares.

Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua se encuentran en este grupo de países que participan del PPME y del IADM. Todos tienen el menor PIB per cápita de la región (excepto Haití, el cual no está incluido en el PPME) y presentan problemas de sostenibilidad fiscal derivados de fuertes déficit que limitan su capacidad de gasto social; dependen del crédito externo en condiciones especiales, y enfrentan un alto nivel de pobreza. En el caso de Bolivia supera el 60% de la población, en Nicaragua alcanza casi el 70% y en Honduras supera el 75% (ONU, 2005). Una característica propia de este grupo de países es que la partida de asistencia destinada a las acciones relacionadas con la deuda ocupa un lugar muy preponderante, situación que ha mejorado en la mayoría de ellos desde la participación de los mismos en el PPME (véase gráfico I.3, página 32).

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial y el FMI.

GRAFICO I.1
SERVICIO DE LA DEUDA (% PIB)



Fuente: World Bank, 2006

Se prevé que la AOD llegue a 0.36% del ingreso nacional bruto-INB en 2010. A pesar de estos avances, este aporte está muy por debajo de la meta del 0.7% que fijaron las Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 (Banco Mundial, 2006). Según los cálculos más recientes, la asistencia oficial para el desarrollo necesaria para que todos los países en desarrollo logran esos objetivos hasta el año 2006 habría sido de alrededor de 135.000 millones de dólares y aumentaría a 152.000 y 195.000 millones en 2010 y 2015, respectivamente. Dado el volumen de asistencia para el desarrollo en 2006 (104.000 millones), lo anterior significa que se requeriría un aumento de 90.000 millones hasta el año 2015¹³. (Machinea, 2007).

En América del Sur la asistencia oficial para el desarrollo presenta una tendencia decreciente y una proporción muy baja del total (5%), de forma tal que, incluso en el caso de que se destinara solamente a aquella población que vive en condiciones de pobreza, este grupo recibiría en términos per cápita menos de lo que reciben los ciudadanos del resto de las regiones del mundo por este concepto (unos 22/23 dólares, frente a los 27 dólares per cápita que recibe África, los 55 dólares de los países europeos en transición y los 183 dólares de Oceanía (ONU, 2005). Además, la AOD destinada al desarrollo agrícola y rural ha disminuido en comparación con los niveles del decenio de 1980 y tiende a no orientarse suficientemente a los países con niveles bajos de desnutrición (FAO, 2006). Frente a la necesidad de que se aumente la asistencia al desarrollo, han ganado importancia creciente los “canjes de deuda por desarrollo” como forma de obtención de presupuesto complementario al área social y como alternativa al problema generado por los servicios de la deuda. Este asunto es tratado en detalle a continuación.

¹³ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio, Nueva York, 2005.

2. LOS CANJES DE DEUDA COMO ALTERNATIVA COMPLEMENTARIA DE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

Aumentar el presupuesto del sector social y agrícola es una medida necesaria para enfrentar un eventual empeoramiento o falta de avance de los índices de desnutrición en la región y acercarse a la metas del Milenio acordadas (véase el cuadro III.1, páginas 48-49). En este sentido, a continuación se encuentra una comparación entre los gastos públicos de los últimos años en distintas áreas consideradas clave para la disminución de la pobreza y la desnutrición, y los valores asignados al pago del servicio de la deuda pública externa, así como también la evolución de esta última en un continente marcado por el alto endeudamiento.

En América Latina se conoció una crisis de sobreendeudamiento en 1982. El alza de la tasa de interés internacional, a niveles sin precedentes, desencadenó una serie de cesaciones de pagos. Tras una década de depresión económica y de refinanciamientos constantes de vencimientos anuales, la región terminó la década debiendo el doble que al inicio y habiendo transferido al exterior casi el equivalente al total del monto adeudado inicialmente. En esta época los organismos internacionales sugirieron, entre otras medidas, la disminución de los gastos sociales para el pago de los servicios de la deuda (Ugarteche, 2006). De esta forma, en los años 80, el problema de la deuda de numerosos países pobres se volvió un tema prioritario en la agenda internacional de la cooperación al desarrollo. Junto con otros factores, el pago de la deuda era un obstáculo al desarrollo de muchos países ya que consumían el presupuesto que podría ser destinado al área de desarrollo social y económico nacional.

La recuperación económica de la década del 90 ocurrió después de la puesta en marcha de los acuerdos definitivos de reducción y ordenamiento de la deuda. Estos acuerdos se llevaron a cabo por el *Club de París*, grupo informal de acreedores cuya función es discutir y buscar alternativas frente a la dificultad de los países deudores para pagar sus deudas externas¹⁴. Una de las formas para tratar de aliviar el problema de la deuda fue, entre otras medidas, la creación de los fondos de contravalor originados por canjes de deuda. Estos fondos tenían el propósito de mitigar en el corto plazo ciertos efectos negativos de los programas de ajuste estructural en la población pobre. En este contexto también surgieron cambios en las discusiones internacionales para incrementar la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo, lo que desembocó finalmente en el compromiso suscrito por 189 Estados en el año 2000, de implementar conjuntamente los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

La Declaración del Milenio de Naciones Unidas pone de manifiesto la preocupación de la comunidad internacional por el obstáculo creado por las deudas externas para el desarrollo económico y social de los países en desarrollo y más pobres. Una de las metas contenidas en El Objetivo 8 de

¹⁴ Desde 1983 el monto total negociado fue de 509 mil millones de dólares. Mayores detalles de los acuerdos en: www.clubdeparis.org

Desarrollo del Milenio es clara al disponer que los países deben atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, incluyendo estrategias de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial. La última meta, además, establece que los países deben encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo (véase cuadro IV.1, página 72)¹⁵. De esta forma, los canjes de deuda por desarrollo forman parte del Objetivo 8 de Desarrollo del Milenio al comprometer a la comunidad internacional –en particular a los países acreedores– con la búsqueda de negociaciones que signifiquen mejoras reales para los deudores en el manejo de sus recursos, mayormente por su vinculación en proyectos específicos de desarrollo.

Regionalmente, en diversas ocasiones se ha debatido el problema de la deuda latinoamericana. En la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (noviembre de 2003) se firmó la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, por medio de la cual los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, España y Portugal se comprometen a “resolver, de manera efectiva, justa y duradera, el problema de la deuda externa que afecta a los países de la región, teniendo en consideración que los planes de ajuste económico preserven los principios de equidad y justicia social así como la lucha contra la pobreza, el hambre y la desocupación.” Destacan la “posibilidad de llevar adelante estudios técnicos, diálogos y negociaciones conjuntas ante organismos internacionales con el objeto de explorar la viabilidad y puesta en marcha de estrategias, iniciativas e instrumentos de conversión de la deuda externa por inversión en desarrollo”.

A) Balance de los gastos públicos con la deuda y con el área social

En América Latina y el Caribe, desde la crisis de los años ochenta, la cuestión del endeudamiento externo ha sido una preocupación constante y continúa siendo uno de los principales condicionantes para el desarrollo de la región (Devlin, 1989; French-Davis, 1990; OXFAM, 1996; Dornbusch *et al.* (1990)¹⁶. A pesar de la disminución de la deuda pública externa verificada en los últimos años, América Latina sigue siendo una de las regiones más endeudadas del mundo, mayormente debido a la deuda de Argentina, Brasil y México (véase cuadro I.3).

¹⁵ El vínculo que existe entre la magnitud de la pobreza y el acceso a los mercados internacionales y a la tecnología, junto con la necesidad de contar con financiamiento y cooperación externos, pone de manifiesto que la erradicación de la pobreza depende decisivamente de alcanzar las metas formuladas en el objetivo 8 (ONU, 2005).

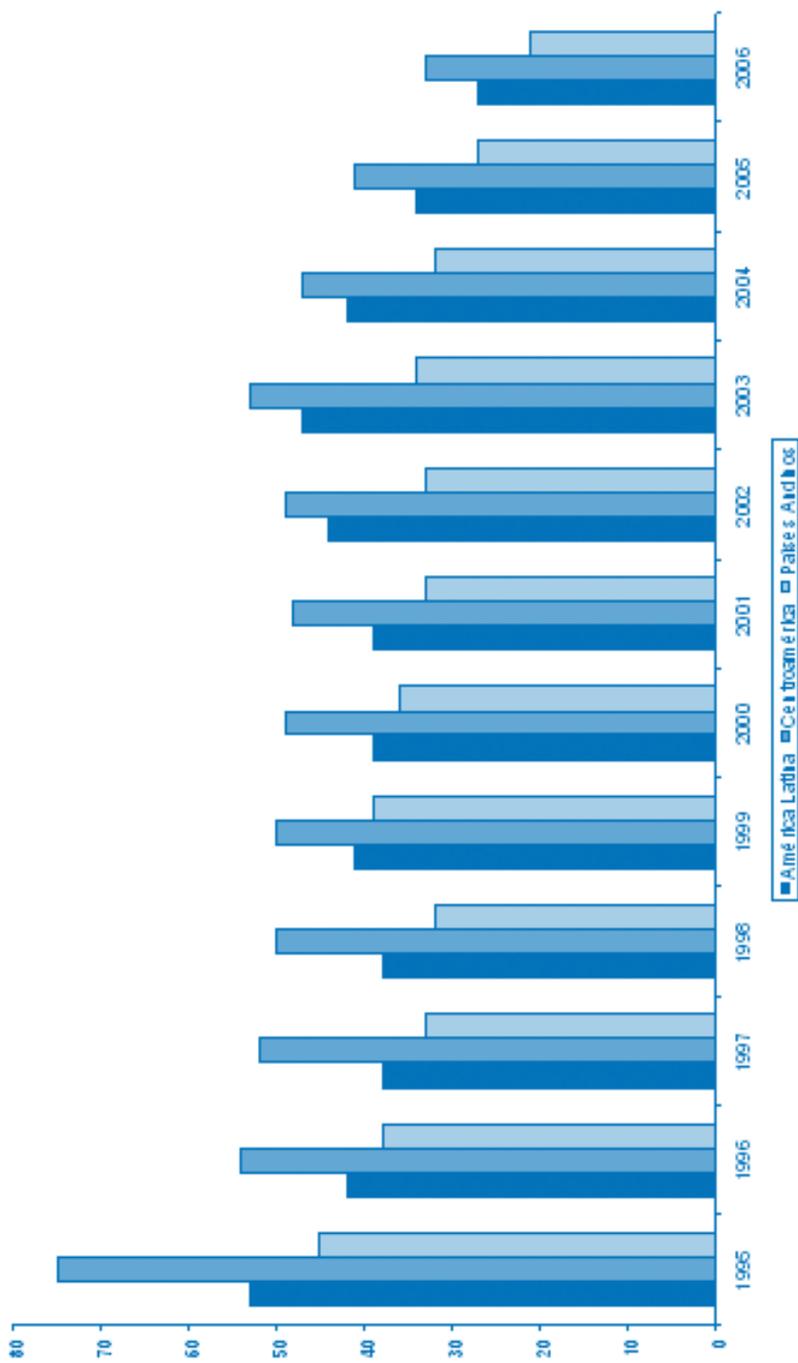
¹⁶ CEPAL ha publicado desde hace tiempos una gran cantidad de estudios sobre los problemas causados por la deuda pública de los países latinoamericanos. (CEPAL, 1984, 1986, 1988, 1990a).

CUADRO I.3: MAYORES DEUDAS EXTERNAS DE LA REGIÓN. Deuda externa bruta pública (en millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	74.912	83.111	84.750	84.936	87.907	91.247	105.895	115.884	65.410	59.830
Brasil	76.247	95.404	100.766	92.461	93.182	110.375	119.785	114.713	87.567	76.269
Chile	5.470	5.792	5.989	6.019	6.124	7.193	9.280	9.837	9.561	10.733
Colombia	16.782	18.788	20.199	20.608	23.468	22.781	24.527	25.779	24.133	26.214
Ecuador	12.495	13.062	13.372	10.987	11.338	11.337	11.484	11.059	10.851	10.215
México	88.261	92.298	92.289	84.600	80.339	78.818	79.024	79.226	71.675	54.766
Perú	19.737	20.361	20.099	19.588	19.191	20.807	22.779	24.484	22.302	22.026
Uruguay	4.945	5.467	5.618	6.116	5.855	8.328	9.585	10.231	10.198	9.329
Venezuela	27.037	23.821	25.463	23.198	22.800	24.302	26.421	29.502	31.353	29.344
ALyC (33 países)	376.917	411.890	424.017	405.428	409.830	437.189	476.134	490.526	390.452	354.495

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

GRÁFICO 1.2: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA BRUTA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB (Porcentajes promedio)



2006: cifras preliminares

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

El gráfico precedente muestra la dimensión de la deuda externa pública en relación al PIB en cada una de las subregiones de América Latina y el Caribe. Desde 1995, en promedio, el saldo de la deuda pública externa ha excedido el 30% del PIB en varias subregiones, con picos de 60% en el Caribe y en el Cono Sur. Este último debido a la deuda externa de Argentina y Brasil. El Caribe y Centroamérica representan las subregiones con el mayor valor de deuda externa pública como porcentaje del PIB. En el Caribe, región con el mayor porcentaje de población desnutrida de la región (véase gráfico III.1, página 52), el saldo de la deuda pública externa varió de 60 a 45% del PIB en promedio entre 1995 y 2006. Centroamérica, región con el segundo mayor porcentaje de población desnutrida, sostuvo el mayor pico de la deuda como porcentaje promedio del PIB en 1995 (75%), valor que disminuyó en los años posteriores.

Como consecuencia del alto endeudamiento externo, los servicios financieros que origina la deuda (intereses y amortizaciones) terminan siendo una carga agobiante para las cuentas fiscales, afectando la capacidad de los Estados para ejecutar políticas públicas. La comunidad internacional comparte el diagnóstico acerca del sobreendeudamiento como obstáculo al desarrollo y varios estudios dan cuenta del impacto negativo de la deuda en los planes de reducción de la pobreza y el hambre (UNICEF, 1999a; UNICEF, 1999b). Esto se debe, entre otras cuestiones, a que los ajustes que el país deudor se ve obligado a efectuar en el presupuesto público conllevan a la disminución de las posibilidades de inversión en el área social y tienen por esta vía un impacto importante en la persistencia de la pobreza y el hambre¹⁷. Además de comprometer un presupuesto público que podría asignarse a temas de desarrollo fundamentales, la deuda fomenta la dependencia de la ayuda externa, reduce el ritmo de crecimiento y genera inestabilidad.

En 2004, el gasto en el servicio de la deuda pública externa superó el gasto público social en sectores clave como educación, salud y nutrición en varios países de la región. En Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela este gasto público con el servicio de la deuda superó la suma de estos sectores sociales (educación, salud y nutrición). El promedio de los gastos en 2004 de salud y nutrición en los 18 países analizados fue equivalente a 2.4% del PIB. De este total un porcentual bien inferior es dedicado a programas públicos alimentarios (nutrición infantil). El gasto promedio en educación fue de 3.8% del PIB. A su vez, los gastos con el servicio de la deuda representaron el 4.6% del PIB. Los menores gastos sociales totales se registraron en El Salvador, Guatemala y Ecuador (véase el cuadro I.4, página 30)¹⁸.

¹⁷ Se clasifica como "pobre" a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la "línea de pobreza" o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales.

¹⁸ En algunos de estos países las cifras se refieren a 2003, conforme indicado en el cuadro I.4, página 30.

En relación al gasto público en el desarrollo agrícola y rural, considerando la escasez de información, fueron tomados los datos del último año reportado por la base de datos de la FAO GP Rural (2001). El promedio de los gastos públicos en esta área en los 17 países fue equivalente a 1.7% del PIB. En la gran mayoría de estos países el valor destinado al pago del servicio de la deuda pública externa, supera el valor destinado al sector agrícola y rural y al sector de salud y nutrición conjuntamente. Los únicos países en que la suma de los porcentajes del PIB destinado a estos sectores es mayor que el gasto en servicio de la deuda son Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana¹⁹. Estas dos áreas (salud / nutrición y desarrollo agrícola / rural) representan justamente el pilar de las estrategias públicas de reducción del hambre en América Latina y el Caribe (véase el cuadro I.4, página siguiente).

¹⁹ Cabe señalar que debido a la escasez de información no es posible comparar datos del mismo año. De esta forma la comparación hecha se refiere a años distintos, es decir, el gasto agrícola y rural es de 2001 y del servicio de la deuda de 2004 y en algunos países de 2003.

CUADRO I.4: **DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS, 2004 (% PIB)**^{a/}

	Servicio deuda	Gasto social total b/	Educación	Salud y nutrición	Gasto agrícola y rural c/
Argentina	7,1	10,1	0,9	2,1	0,5
Bolivia	5,3	13,2	6,5	1,6	1,4
Brasil	4,6	12,6	0,9	1,7	0,6
Chile	1,6	14,3	3,9	3	1,2
Colombia	6,8	14,4	5	3,6	0,2
Costa Rica	5,9	15,6	5	4,4	1
Ecuador	4,7	6,1	2,6	1,1	1,8
El Salvador	6	5,4	2,9	1,5	n.d
Guatemala	1,9	7	2,8	1	2,6
Honduras	4,4	13,1	7,2	3,5	2,3
México	3,8	9,5	3,9	2,3	1,2
Nicaragua	1,7	9,2	3,9	3,1	6,5
Panamá	7,5	17,1	4,3	5,7	1,8
Paraguay	4,7	7,7	3,7	1,1	0,7
Perú	3,7	7,9	3,7	1,3	0,7
Rep. Dominicana	2,9	5,8	2,1	1	2,6
Uruguay	6,8	19,6	3,3	2,4	2,3
Venezuela	7,5	11,4	5,4	1,6	0,3

Fuente: Servicio de la deuda externa pública y base de datos de gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), según cifras oficiales; Gastos agrícolas disponibles solamente hasta 2001 en GPRural (FAO)

*Los gastos sociales y el servicio de la deuda externa pública de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, República Dominicana se refieren al año de 2003.

a/:El servicio de la deuda externa pública de Argentina, Brasil y Uruguay se basa en una estimación calculada aplicándose al servicio de la deuda externa total la proporción de la deuda externa pública sobre el total.

b/: Gasto social total engloba: educación, salud y nutrición, seguridad y asistencia social, y trabajo, vivienda y saneamiento, otros

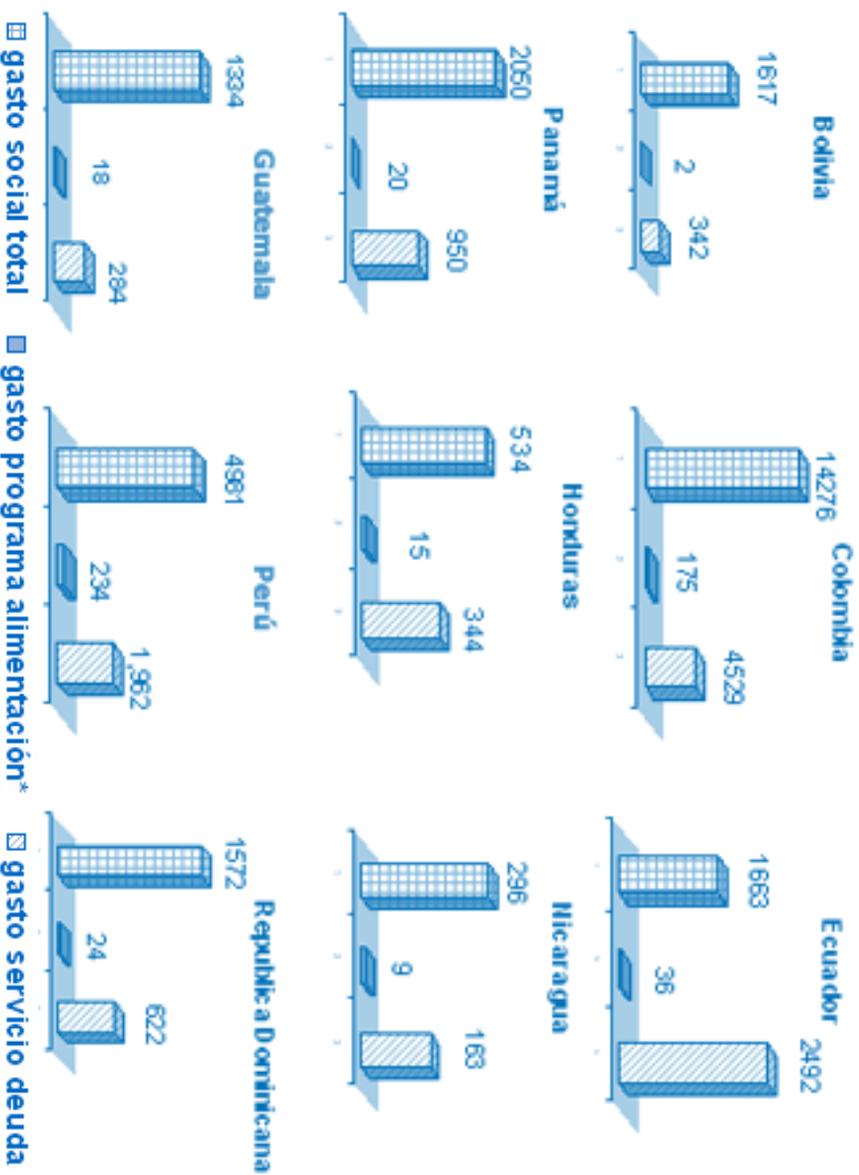
c/: Los datos se refieren al último año disponible (2001) en la base de datos GPRural (FAO)

Según un informe del Programa Mundial de Alimentación, México, Brasil y Perú fueron los países de la región que destinaron el mayor valor del presupuesto público a programas de alimentación en 2001 (1.712, 902 y 234 millones de dólares respectivamente). Como porcentaje del gasto público social total, Perú, México y Honduras ocupan las primeras posiciones con 4,8%, 3,7% y 2,8% de los gastos sociales totales, respectivamente (PMA, 2004). El gráfico siguiente expone los valores (en millones de dólares) destinados al área social, programas de alimentación y servicio de deuda en 2001. Bolivia, país de la región que ha presentado la mayor proporción de personas subnutridas sobre el total de la población en 2001/03, destinó uno de los menores valores de su presupuesto público a programas de alimentación en 2001²⁰. En este año fueron destinados 2 millones de dólares para estos tipos de programas y, por otro lado, 342 millones al pago del servicio de la deuda externa pública. En Ecuador el valor pagado en servicio de la deuda superó el valor del gasto público social total. En los demás países este valor varía de 21% (en Bolivia) del gasto social total hasta 64%, como en el caso de Honduras. Centroamérica, segunda subregión de América Latina y el Caribe con el mayor número de la población subnutrida, destinó un promedio de 15,5 millones de dólares a programas de alimentación. Por otro lado asignó un promedio de 435 millones de dólares al pago del servicio de la deuda externa pública (véase el cuadro I.5)²¹.

20 La proporción de personas subnutridas sobre el total de la población puede ser encontrada en el documento (FAO, 2006) y los valores del presupuesto público asignados a programas de alimentación en (PMA, 2004).

21 Promedio en 2001 según datos de los cuatro países Centroamericanos presentes en el cuadro I.5.

GRÁFICO 1.3: COMPARACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS, 2001 (En millones de dólares)



* Corresponde a la sumatoria del monto de los programas de alimentación identificados por país al 2001. Estos programas, cuya incidencia es distinta en cada país, comprenden: alimentación infantil, alimentación escolar, alimentación mayor, emergencia-familia

Fuente: Servicio de la deuda externa pública y gasto social proveniente de la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), según cifras oficiales. Gasto con programas de alimentación en: WFP, 2004

En definitiva, el problema de la deuda externa ha contribuido a que América Latina y el Caribe ostente la lamentable característica de seguir siendo una de las regiones menos equitativas del mundo. La desigualdad inicial, el insuficiente y volátil crecimiento económico y la concomitante falta de empleos de calidad están en la base de la persistencia de la pobreza, que afecta en promedio al 43% de la población, incluido un 19% que vive en la pobreza extrema (ONU, 2005). La extrema pobreza o indigencia abarca, por su parte, a un 15,4% de la población. Así, el total de pobres alcanza a los 209 millones de personas, de los cuales 81 millones son indigentes (CEPAL, 2006).

En este contexto, el aumento creciente en los últimos años de operaciones de canje de deuda en América Latina se entiende sobre todo por el elevado endeudamiento exterior de estos países y por la necesidad de reforzar el presupuesto público para mitigar los altos niveles de pobreza y desigualdad (al año 2005, un 39,8% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza) (CEPAL, 2006).

B) El espacio existente para la conversión de la deuda pública

La deuda externa pública puede tener origen oficial (referentes a deuda con instituciones financieras internacionales u otros países) o privada (deuda con el sector privado, como bancos privados). La deuda canjeable por desarrollo es la de origen oficial, la cual puede ser multilateral (con instituciones financieras internacionales) o bilateral (con otros países). Esta última ha sido objeto de negociación en la mayoría de las operaciones de este tipo firmadas en la región. Aunque la deuda multilateral sea mayor, aquella con otros países, en general, ofrece mayor facilidad de negociación, ya que la transacción es directa entre los representantes de los países involucrados (véase el cuadro I.5).

CUADRO 1.5: ORIGEN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA, 2006* (Millones de dólares, a fin de período)

Fuentes	Bolivia	Ecuador	Guatemala a/	Honduras	Nicaragua	Panamá	Paraguay b/	Perú
Oficiales	3.248	5.971	2.852	3.008	4.299	1.420	2.240	13.506
Multilaterales	2.834	4.124	2.466	2.292	2.173	1.183	1.286	7.843
Bilaterales	414	1.830	386	716	2.126	237	954	5.663
Otros			0			0		
Privadas	0	4.244	1.105	3	227	6.638	0	8.466
Bancos comerciales		184	0		212	8	0	1
Otros		4.060	1.105	3	16		6.360	8.465

* Cifras preliminares.

a/ No incluye la deuda externa del Banco Central de Guatemala.

b/ Se refiere a la deuda pública externa registrada en SIGADE.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

El tamaño de la deuda con otros países explica, en parte, porqué algunos países como Perú han mostrado gran interés en firmar canjes de deuda. El 42% de la deuda externa pública de origen oficial de Perú es de tipo bilateral. Además del origen de la deuda, otro factor que influye en las negociaciones de este tipo tiene relación a su plazo de vencimiento. La gran mayoría de la deuda externa pública de los países es a largo plazo²², característica que posibilita la operación de canje de deuda por desarrollo.

RECUADRO II: SIMULACIÓN DE CONVERSIÓN DE DEUDA EN PARAGUAY

Paraguay posee la tercera mayor proporción de personas subnutridas sobre el total de la población de América del Sur, según datos de 2001/2003. Por otro lado, su deuda pública externa viene creciendo de manera constante desde 1997, alcanzando en 2006 el mayor valor de los últimos diez años (7.778 millones de dólares). El 57,4% de su deuda externa pública es de carácter multilateral y el 42,6% es bilateral. En diciembre de 2006, los principales países acreedores de la deuda bilateral eran Taiwán, Japón, Brasil, Alemania y España. Si Paraguay realizara una operación de "canje de deuda por programas de seguridad alimentaria" con Taiwán por el total de la deuda con este país, obtendría 477 millones de dólares para ser invertido en programas públicos de combate al hambre.

En el caso de la realización de un canje de deuda con España, acreedor que ha realizado varios tipos de operaciones similares con países de la región, Paraguay recibiría 52 millones de dólares si 100% de la deuda fuera condonada. El canje de 10% de la deuda con España ya significa un valor sustancial para la inversión en programas de ayuda alimentaria (5 millones de dólares) en un país donde el 15% de su población es subnutrida, según datos de 2001/03 (FAO, 2006).

Negociaciones que involucran a países del Sur también han sido realizadas y en este sentido, la condonación de la deuda con Brasil representaría un aporte de 43 millones de dólares para inversión en programas de alimentación.

²² Según la Guía de Estadísticas de la Deuda Externa del FMI, se considera deuda de largo plazo aquella cuyo vencimiento es superior a un año.

CUADRO I.6: COMPOSICIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE PARAGUAY, 2006 (%)

Multilateral	57,4
Taiwán	21,3
Japón	13,8
España	2,3
Alemania	2,2
Brasil	1,9
Bélgica	0,3
Estados Unidos	0,3
Francia	0,3
Inglaterra	0

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos. Departamento de Economía Internacional

Un canje de deuda implica que el acreedor ceda una porción de su deuda bilateral a cambio de que el gobierno deudor invierta el pago en moneda nacional en un proyecto o conjunto de proyectos acordados entre ambos gobiernos. De esta forma, la viabilidad de estos tipos de operaciones depende de la existencia de liquidez en el país deudor para invertir en el sector acordado.

El canje de deuda por desarrollo, en específico, implica el intercambio de una cancelación o reducción de deuda externa por una inversión en un sector vinculado al desarrollo en el país deudor (i.e. fomento al desarrollo agrícola y rural, educación, salud, reducción de pobreza, protección ambiental). En efecto, lo que se hace en un canje de deuda es pagar en x años en moneda nacional lo que se hubiera pagado en $x+$ años en divisas.

Los primeros canjes de deuda por desarrollo fueron los canjes de deuda por naturaleza que tuvieron su apogeo a finales de la década de los 80. Estimulado por el éxito de organizaciones ambientales que lograron movilizar recursos adicionales para el sector a través de canjes de deuda por naturaleza, un grupo de gobiernos y ONGs comenzaron a trabajar en los canjes de deuda por desarrollo (canje de deuda por reducción de pobreza, educación, salud, etc.). En los últimos años estas operaciones han evolucionado para abarcar un número mayor de sectores destinatarios del financiamiento e involucrar un número mayor de actores de la sociedad civil, en especial ONGs y agencias de las Naciones Unidas.

1. ASPECTOS JURÍDICOS Y TIPOLOGÍA DE CANJE DE DEUDA

En 1990, con la introducción de la cláusula de canje de deuda del Club de París, la deuda bilateral también se convirtió en deuda elegible para los canjes. A partir de esta fecha se iniciaron los canjes de deuda por inversión social. El marco jurídico de la conversión de la deuda incluye los acuerdos del Club de París, la legislación nacional del país acreedor y las legislaciones de los países deudores (normas, decretos y reglamentos que tratan de la competencia para tratar los temas de deuda pública, establece las restricciones, etc.)²³. El Club de París es un foro informal de acreedores oficiales y países deudores creado en 1956 cuya función es coordinar formas de pago y renegociación de deudas externas de los países e instituciones de préstamo. A pesar de ser un grupo informal tiene los siguientes principios:

- Consenso: las decisiones son tomadas por consenso entre los países acreedores.
- Especificidad: las decisiones se toman caso a caso, de acuerdo a la situación específica del país deudor.
- Condicional: involucra solamente países que necesitan reestructurar su deuda y que implementan reformas para resolver problemas de pago, según orientaciones del FMI.
- Solidaridad: los acreedores están de acuerdo en implantar los términos de acuerdo.
- Igualdad de tratamiento: ningún país deudor puede dar un tratamiento desfavorable a otro acreedor con el cual se ha llegado a un consenso en el Club de París.

Para que un país deudor pueda acudir a este foro se requieren tres supuestos:

- Que el país deudor tenga agudos problemas en su balanza de pagos, lo que hace imposible cumplir con el servicio de su deuda pública externa.
- La existencia de un acuerdo con el FMI que confirme la veracidad de las cifras y la puesta en marcha de un programa de reformas para revertir dichas dificultades.
- Solicitud de acceso al foro, mediante carta dirigida al Secretario del Tesoro de Francia, en su calidad de Secretario del Club de París.

²³ A título de ejemplo, en el caso del Perú, el marco jurídico principal está expresado en las siguientes normativas: a) última Minuta suscrita con el Club de París fue el 20 de julio de 1996, cuyo artículo II-4 contempla la posibilidad de celebrar operaciones de canje de deuda, sobre una base voluntaria y bilateral; b) Artículo 25° del Decreto Legislativo N° 560, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): planear, dirigir y controlar los asuntos relativos al endeudamiento; c) Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 8130, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2004, la cual regula de manera específica las operaciones de conversión de deuda. (Pin, 2004).

Las disposiciones del Club de París, contenidas en el “*Standard terms of treatment*”, constituyen recomendaciones que señalan ciertas limitaciones a las operaciones de conversión de deudas. Dichas disposiciones tienen como finalidad preservar los intereses del conjunto de los acreedores miembros del Club de París frente a acciones unilaterales y evitar la distorsión de las políticas de ajuste que realiza el deudor²⁴. Por otro lado, aunque se determinen los acuerdos mínimos respecto a deuda bilateral que los países suscriben, existe un importante margen para la negociación con la posibilidad de desarrollar autónomamente políticas de tratamiento de la deuda. Estas políticas varían según el tipo de deuda en cuestión, las cuales pueden ser clasificadas en:

1. *Deuda privada / comercial*: adeudada a acreedores del sector privado, incluyendo bancos comerciales, propietarios de bonos y compañías de exportación y comercio. Incluye bonos, préstamos y notas de pago.
2. *Deuda multilateral*: adeudada a instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.
3. *Deuda bilateral*: adeudada a agencias o entidades oficiales de los gobiernos como los organismos de crédito a la exportación. Algunos acreedores oficiales participan en los acuerdos de reprogramación de deudas que auspicia el Club de París.

La deuda multilateral tradicionalmente no ha sido objeto de condonación. Sin embargo, en 1996 el Banco Mundial y el FMI lanzaron la citada iniciativa Países Pobres Muy Endeudados-PPME, conocida como HIPC (siglas en inglés para *Heavily Indebted Poor Countries*), para ayudar a los países pobres a través de un alivio integral de la deuda. En 1999 se acordó simplificar los criterios de calificación, acelerar el proceso de entrega e incluir un vínculo explícito con la reducción de la pobreza. En julio de 2005 en la cumbre del G8, los países más desarrollados se comprometieron a condonar la deuda de 18 de los países en la iniciativa HIPC (véase Recuadro I, página 22).

Los procedimientos para la reestructuración de la deuda con bancos comerciales se procesan en el llamado Club de Londres. Sin embargo, los países en desarrollo suelen tener más éxito en acceder a una reducción y/o canjes con los acreedores bilaterales que con los otros tipos de acreedores. La gran parte de los canjes de deuda celebrados por los países de América Latina y el Caribe en la última década han sido respecto a deudas bilaterales, como las que existen con Estados Unidos, Suiza y España (estas operaciones serán evaluadas en detalle más adelante).

²⁴ El Club de París establece el siguiente concepto de canje de deuda: These operations may be debt for nature, debt for aid, debt for equity swaps or other local currency debt swaps. These swaps often involve the sale of the debt by the creditor government to an investor who in turn sells the debt to the debtor government in return for shares in a local company or for local currency to be used in projects in the country. Paris Club creditors and debtors regularly conduct a reporting to the Paris Club Secretariat of the debt swaps conducted.” Disponible en: www.clubdeparis.org

A) Tipología según la estructura

Según el número de actores involucrados, los canjes de deuda pueden clasificarse en tres modelos: canjes bilaterales, canjes triangulares y canjes multilaterales:

▪ **Canjes bilaterales**

En este caso el gobierno acreedor consiente en reducir la deuda de un país deudor a cambio de un compromiso de inversión en el sector acordado. La negociación es directa; es decir, los gobiernos negocian directamente los términos de la reducción de la deuda y los compromisos del gobierno deudor. Estos programas generalmente ofrecen una reducción de la deuda más significativa y una mayor inversión en los sectores sociales que otros tipos de canje de deuda. Como se dijo anteriormente, la introducción en 1991 de la cláusula de canje de deuda por inversión social en los acuerdos firmados en el Club de París proporcionó un marco legal para el canje de deuda con los acreedores bilaterales.

▪ **Canjes triangulares**

Acuerdo entre por lo menos tres actores: un acreedor (en general un banco extranjero), el gobierno del país deudor y un inversionista (un organismo internacional de desarrollo que puede ser una ONG o una agencia de la ONU especializada en el tema acordado). En general hay dos niveles de negociaciones:

- Negociación entre el inversionista y el acreedor: según la cual el inversionista compra la deuda del acreedor a un valor menor del valor nominal.
- Negociación entre el inversionista y el gobierno deudor: orientado a acordar un canje de deuda. La deuda se cancela a un precio de redención por el gobierno deudor y el inversionista usa la recaudación para el propósito acordado.

▪ **Canje multilateral**

Se crea un fondo de contravalor donde diferentes gobiernos aportan sus recursos canjeados y comparten la administración de los recursos. Es una variante del canje bilateral.

B) Tipología según la finalidad

A continuación sigue el ejemplo de algunos de los canjes de deuda más utilizados en la región:

■ **Canje de deuda por desarrollo**

En una típica operación de canje de deuda por desarrollo, la tipología utilizada es triangular: una organización para el desarrollo, tal como una organización no gubernamental (ONG) o agencia de las Naciones Unidas compra deuda soberana del acreedor a un precio con descuento. La ONG negocia con el gobierno deudor el canje de deuda a un precio con descuento. El monto resultante de esta negociación sería utilizado en el financiamiento de un proyecto de desarrollo aprobado por el país e implementado por la organización encargada. A continuación, algunos canjes de desarrollo específicos:

- *Canje de deuda por programas de reducción de la pobreza y del hambre:* Estos canjes de deuda comprometen recursos para la erradicación de la pobreza por medio del financiamiento de proyectos que apuntan a atender a los sectores marginales de población (ámbito rural, zonas urbanas marginales, niñas y mujeres, etc.), garantizar infraestructura básica (saneamiento, agua potable, etc.) y promover el desarrollo productivo de las actividades que impactan las capas más pobres de la población tales como la actividad agrícola. Los proyectos que se destinan específicamente a la reducción del hambre están relacionados a programas de ayuda alimentaria y de combate a la subnutrición. En América Latina y el Caribe el tema del hambre ha sido tratado tangencialmente en los proyectos de reducción de la pobreza.

El canje de deuda por proyectos de reducción de la pobreza ha sido una de la más desarrolladas por los países latinoamericanos, mayormente en los últimos cinco años. Algunos gobiernos de la región ya cuentan con más de diez años de experiencia en el tema como Perú y Ecuador. Los países europeos, en especial España y Suiza, han sido grandes propulsores de estas operaciones financieras en la región. Este asunto es visto con más detalle en los próximos capítulos.

- *Canje de deuda por educación:* La educación de calidad es un factor de desarrollo y de superación de la pobreza. La importancia de la inversión en educación, como elemento clave para la superación de los problemas del desarrollo, ha sido reconocida en múltiples conferencias internacionales como la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en 1990, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague en 1995, en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar en el año 2000, en todos los cuales se establecieron metas y objetivos

que todavía no han sido alcanzados. En septiembre del año 2000 los representantes de 191 países del mundo suscribieron la declaración del milenio que comprende 8 objetivos y en la cual la educación es considerada uno de los objetivos pilares del desarrollo. El texto de la declaración señala que la educación crea opciones y oportunidades para personas, reduciendo la carga de la pobreza. Asimismo, en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza realizada el año anterior, se resaltó la necesidad de invertir en educación como instrumento dentro de la estrategia de desarrollo²⁵. Este proceso de revalorización de la educación como factor central en la lucha contra la pobreza se ha fortalecido en la agenda de las instituciones internacionales por medio de la divulgación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las operaciones de “canje de deuda por educación” adquirieron mayor destaque tras la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, realizada en septiembre de 2003, donde los Ministros decidieron promover un movimiento a favor de la educación y buscar fuentes complementarias de financiamiento. Aunque existe una larga experiencia acumulada de operaciones de canje de deuda, la gran innovación ha sido la vinculación inequívoca del canje de deuda con proyectos educativos en un pacto iberoamericano por la educación (OEI, 2006). Las Conferencias de Ministros Iberoamericanos de Educación han subrayado la importancia de promover en distintos foros internacionales la adopción de mecanismos innovadores de financiamiento de la educación, en particular la conversión de partes del servicio de la deuda externa por inversiones en sistemas educativos. El Informe de la Comisión Internacional de Educación para el Siglo XXI, convocada por la UNESCO, recomienda “fomentar la conversión de deudas en beneficio de la educación”. Esta agencia de las Naciones Unidas ha participado y apoyado una serie de operaciones de canje de deuda por educación en la región. Además, en la última Cumbre Iberoamericana realizada en noviembre de 2006 se destacó los logros alcanzados por los canjes de deuda por educación²⁶.

■ **Canje de deuda por naturaleza**

En 1984, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) puso en marcha el sistema de canje de la deuda por actividades de protección de la naturaleza como un mecanismo para fomentar las iniciativas conservacionistas en los países en desarrollo. La idea surgió de la observación de que una gran

²⁵ Para obtener mayores detalles sobre el desarrollo de la temática en foros internacionales, mayormente en América Latina véase el estudio de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI, 2005b).

²⁶ “Resaltamos los avances alcanzados por los países que han desarrollado iniciativas de canje de deuda por inversión educativa e impulsamos la participación de los gobiernos en el desarrollo de estos programas a voluntad de cada país. (...) que prosiga las gestiones dirigidas a impulsar en el seno de la comunidad iberoamericana y con terceros países, los programas de canje de deuda por educación y otras inversiones sociales”. Declaración de Montevideo, Cumbre Iberoamericana, noviembre de 2006.

parte de la diversidad biológica del mundo se encuentra en los mismos países que sufren una mayor presión financiera derivada del peso de la deuda externa. En general, se procesan por medio de canjes triangulares; es decir, con la participación del acreedor (en general un banco comercial), el gobierno del país deudor y un inversionista (ONGs internacionales de protección ambiental). En esta operación una organización de conservación (ONG internacional) compra la deuda externa de un país con un descuento en el mercado secundario de deuda o de una agencia bilateral de crédito para la exportación. Luego, la organización de conservación negocia con el gobierno del país deudor para la condonación de la deuda a cambio del pago en moneda local cuyo valor es utilizado para ejecutar actividades ambientales aprobadas.

A pesar de que los canjes de deuda triangulares son más numerosos, han resultado en una reducción de la deuda de los países en la región inferior a los canjes bilaterales (Gobierno-Gobierno). En los canjes triangulares, las ONGs internacionales *World Wildlife Found* (WWF), *Conservation International* (CI)²⁷ y *The Nature Conservancy* (TNC) han sido las que más participan en la compra de las deudas de los acreedores para después canjearlas con el gobierno deudor a cambio de la inversión en protección ambiental (véase el cuadro II.1 y II.2). Desde 1987, estos tipos de canjes han generado, según estimaciones, más de 117 millones de dólares en moneda local para proyectos de conservación ambiental, a cambio de aproximadamente 168 millones de dólares en deuda (valor nominal), compradas por 49 millones de dólares (Sheikh, 2006).

En la región, por medio de los canjes bilaterales, se logró la reducción de más de 378 millones de dólares en deuda externa y fueron destinados más de 140 millones de dólares en el financiamiento de proyectos de protección ambiental. Los canjes de deuda bilaterales (que involucraron la participación de ONGs ambientales), a su vez, redujeron aproximadamente 130 millones de la deuda externa de la región y generaron 75 millones de dólares (véanse los cuadros II.1 y II.2). Costa Rica, Perú y México son los países deudores de la región que han firmado el mayor número de operaciones de esta naturaleza. Los países acreedores que han realizado el mayor número de canjes de deuda de este tipo han sido Canadá, Finlandia, Alemania y Estados Unidos. En este último, este tipo de canje ha ganado expresividad con el "Tropical Forest Conservation Act (TFCA)", normativa que apunta a financiar la protección de florestas tropicales en países en desarrollo.

²⁷ En 1987, el Conservation International realizó su primer canje comprando 650 mil dólares de la deuda privada boliviana por un precio equivalente a 15.4 % del valor nominal. El producto del acuerdo con el gobierno boliviano, 250 mil dólares, fue invertido en la preservación de una región selvática del Amazonas en el Noroeste de Bolivia.

CUADRO II.1: CANJES BILATERALES Y MULTILATERALES DE DEUDA POR NATURALEZA (en miles de dólares)

Acreeedor	Deudor	Año	Deuda comprada*	Fondo
Canadá	Colombia	93	18.000	12.000
	Salvador	93	7.500	6.000
	Honduras	93	22.000	15.000
	Nicaragua	93	12.000	9.000
	Perú	94	15.000	3.800
Belgica	Bolivia	92	13.000	n.d
Finlandia	Perú	95	27.000	8.100
Alemania	Perú	94	22.970	6.100
Holanda	Perú	96	n.d.	n.d
	Costa Rica	96	17.000	17.000
	Costa Rica	88	33.000	9.900
Suecia	Costa Rica	89	24.500	17.100
	Bolivia	93	35.400	3.900
Suiza	Perú	92	130.800	32.600
TOTAL			378.170	140.500

CI= Conservation International
 Rican Conservation Trust
 FN=Fundación Natura
 SI=Smithsonian Institution
 WWF=World Wildlife Found
 USAID= US Agency for International Development
 TNC=The Nature Conservancy

PRCT=Puerto

CUADRO II.2: CANJES TRIANGULARES DE DEUDA POR NATURALEZA- 1987/2006 - excluidos los canjes de la iniciativa TFCA - (en miles de dólares)

Deudor	Año**	Comprador	Deuda comprada	Fondo
Bolivia	93	TNC/WWF	15.000	2.860
	87	CI	650	250
Brasil	92	TNC	2.200	2.200
Costa Rica	91	RA/MCL/ TNC	600	540
	90	SW/WWF/ TNC	10.547	9.603
	89	TNC	5.600	1.680
	89	TNC	24.500	17.100
	88	Suecia	33.000	9.900
	88	Holanda NPF	5.400	4.050
Ecuador	92	Japón	n.d.	1.000
	89	WWF/FN	5.400	5.400
	87	WWF	1.000	1.000
Guyana	00	CI	100	90
	91	CI/SI	1.000	1.000
Guatemala	92	CI/USAID	1.334	1.334
	91	TNC	100	90
Jamaica	91	TNC/ USAID/ PRCT	437	437
México	98	CI	550	318
	96	CI	1.558	1.258
	95	CI/ USAID	488	337
	94	CI	1.050	1.050
	93	CI	252	252
	92	CI/ USAID	441	441
	91	CI	500	500
Perú	93	WWF	2.860	1.573
	02	WWF/CI/ TNC, EE. UU.	14.000	10.600
República Dominicana	90	PRCT/TNC	582	582
TOTAL			129.149	75.445

Fuente: US Congressional Research Service: (Sheikh, 2006)

** Se encuentran agrupados los canjes de deuda involucrando las mismas partes y que fueron firmados en el mismo año

* Valor facial de la deuda que se logró disminuir por la operación de canje de deuda

Nota: los valores son los indicados en el convenio original

■ **Canjes comerciales o canje de deuda por inversión o patrimonio**

Esta modalidad implica el intercambio de una cancelación de deuda externa por una inversión en patrimonio de una empresa o una empresa pública privatizada en el país deudor. El propósito doble de un canje de deuda por patrimonio es de: 1) reducir la deuda externa 2) promover la inversión, generalmente a través de programas de privatización. Generalmente el inversionista (un banco o compañía privada) compra la deuda a un descuento determinado del valor en el mercado secundario o de una agencia de crédito bilateral para exportación. En el marco de los programas de privatización, los gobiernos deudores ofrecen intercambiar deuda por activos públicos.

Estos tipos de canje tuvieron un pico de operaciones realizadas desde 1985 a 1996, estimulados por los programas de privatizaciones, y Chile fue el primer país de la región en realizarla. Durante este período, el mercado secundario fue dominado por canjes de deuda latinoamericana hasta que declinó el prestigio de los programas de privatización. Los canjes de deuda por patrimonio han sido intensamente criticados por haber promovido la pérdida de soberanía en el mundo en desarrollo. Muchas industrias clave, que antes estaban bajo el control público, pasaron a manos de inversionistas extranjeros (OEI, 2006).

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

La estructura y la forma de funcionamiento de un canje de deuda varían según su finalidad. Cuando esta operación se destina a financiar proyectos públicos específicos, el agente receptor de la donación es el administrador de los fondos y el interesado en el proyecto. La rendición de cuentas la hace directamente entre el gobierno receptor y el gobierno donante. Se puede crear una cierta institucionalidad que fortalezca la comunicación y la toma de decisiones, como la creación de un Comité Binacional. Así, por ejemplo, ocurre en los canjes de deuda cuyos fondos se asignan a presupuestos del Gobierno que apoyen, complementen o amplíen programas públicos ya existentes o que estén siendo formulados.

Por otro lado, también existe la posibilidad de creación de un fondo de contravalor (FCV), una forma de funcionamiento que ha sido frecuentemente utilizada por los países de la región. Tanto en los canjes bilaterales como en los triangulares se crea un FCV con la moneda local que queda disponible a través del canje para ser invertido en el programa de desarrollo acordado. Por esta vía se canjea un monto de la deuda en moneda extranjera por una porción del mismo en moneda nacional que deberá pagarse a lo largo de varios años. La estructura de funcionamiento de un FCV varía según el nivel de institucionalidad acordado por las partes. En general se han creado las siguientes instituciones:

- **Comité Binacional:** Es la máxima autoridad del canje, integrado, en general, por representantes de los Ministerio de Economía y Hacienda (Finanzas) y de Relaciones Exteriores de las partes. Sus funciones son aprobar los proyectos, disponer de los recursos y velar por el adecuado funcionamiento del proceso.

- **Comité Técnico:** Es una instancia de asesoramiento, integrada por el sector público (Ministerios y Secretarías) competente en las áreas que serán afectadas por el canje de deuda. Es común la participación de ONGs del país acreedor que asumen una función de apoyo y de seguimiento al proceso y de agencias especializadas como el PNUD, UNICEF y otros que brindan apoyo técnico. En los acuerdos firmados por los países de la región con España la participación de ONGs españolas ha sido un requisito para que se efectúe el canje de deuda.

- **Secretaría Técnica:** Constituye la instancia operativa del canje, encargada de la selección inicial de los proyectos, el seguimiento y la evaluación de proyectos.

Independientemente de la estructura utilizada, la viabilidad de los canjes de deuda depende de la existencia de liquidez y capacidad institucional en el país deudor para llevar a cabo la inversión y la concreción de los proyectos o programas acordados.

1. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes del mundo convinieron emprender la tarea de realizar un esfuerzo conjunto para revitalizar la cooperación internacional destinada a los países menos desarrollados y, en especial, a combatir decisivamente la pobreza extrema y el hambre, objetivo número 1 de las Metas de Desarrollo del Milenio. En esa oportunidad también se identificaron otros objetivos que apuntan a la reversión del deterioro ambiental y el mejoramiento de la educación y la salud, entre otros. Además, quedó de manifiesto que, dado que la falta de desarrollo es un problema que atañe y preocupa a todo el mundo y no sólo a los países menos desarrollados, el establecimiento de una alianza que enriquezca la cooperación internacional debía ser uno de los ocho objetivos seleccionados. Así quedaron estructurados los objetivos de desarrollo del Milenio (véase cuadro III.1).

El objeto de análisis de este estudio se concentra en la relación entre la operación de canje de deuda y el Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre a la mitad hasta 2015.

CUADRO III.1: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

OBJETIVOS	METAS
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	-Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. -Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	-Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	-Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	-Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	-Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	-Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA. -Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	-Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente. -Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable. -Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.
Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	-Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza. -Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL HAMBRE

Según las últimas mediciones de pobreza e indigencia disponibles para América Latina, se observa un progreso en ambos frentes si se analizan los números totales de la región. En 2005 el porcentaje de pobres bajó del 42% al 39,8% y el de indigentes pasó del 16,9% al 15,4%, con respecto al año anterior. Entre 2002 y 2005 los volúmenes de pobreza e indigencia se redujeron 12 y 16 millones de personas respectivamente, con lo cual se interrumpe la tendencia ascendente que caracterizó a la región en las últimas décadas (CEPAL, 2006).

Se espera que para el año 2006 la tasa de pobreza se reduzca alrededor de un punto porcentual (1%) y que el número de pobres se sitúe en torno a los 205 millones. La tasa de pobreza extrema proyectada para América Latina en 2006 es de un 14,7%, lo que representa una reducción de 7,8 puntos porcentuales con respecto a los niveles de 1990. Esta disminución equivale a un avance de un 69% hacia la consecución de la primera meta del Milenio (CEPAL, 2006).

A pesar de estos resultados positivos, la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe no ha sido tan rápida si se compara con otras regiones, motivo por el cual actualmente presenta un número mayor de personas viviendo en estado de pobreza que el Sudeste Asiático y Oceanía (UN, 2006). Además, el avance ha sido heterogéneo a lo largo de la región y en algunos países ha presentado un retroceso (Uruguay y Bolivia). En 2005, prácticamente el 60% de la población rural de América Latina vivía con ingresos inferiores a la línea de pobreza. En la región urbana el porcentaje era de 34% de la población. Este dato señala la necesidad de que la región aumente la inversión pública en el desarrollo, mayormente en las zonas rurales, donde se concentra el mayor porcentaje de población pobre y donde su reducción no ha sido significativa entre 2004 y 2005 (véase cuadro III.2).

CUADRO III.2: AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA, 1980–2005 /a

Año	Porcentaje de Pobres /b			Porcentaje de Indigentes /c		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40,5	29,8	59,9	18,6	10,6	32,7
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2004	42,0	36,9	58,7	16,9	12,0	33,1
2005	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Véase en "Panorama social de América Latina, 2006" (CEPAL, 2006)

a/: Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/: Porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza. Incluye a las personas que se encuentran en situación de indigencia.

c/: Porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a la línea de indigencia.

La pobreza y la indigencia (pobreza extrema) están estrechamente vinculados a la otra meta comprendida en el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio: reducir el hambre²⁸. La falta de acceso a alimentos es una de las manifestaciones más graves y urgentes de la pobreza extrema, aunque no sea la única. En América Latina 15,4% de la población vive con ingresos inferiores a la línea de indigencia; es decir, con ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de alimentos. Este porcentual equivale a 42 millones de personas en la zona urbana y 39 millones en la rural o el 10,3% de la población urbana y el 32,5% de la rural, según datos de 2005. Esta franja de la población es altamente vulnerable a situaciones de hambre y desnutrición (véase cuadro III.2).

El problema de la inseguridad alimentaria ya había ganado un relieve mayor en los foros de discusión internacionales tras la realización de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996. En esa ocasión se estudiaron formas de acabar con el hambre y los países fijaron el objetivo de reducir a la mitad el número de personas subnutridas a más tardar hasta el año 2015, el cual fue reforzado posteriormente con los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM). Con este fin aprobaron el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (véase el Recuadro III).

²⁸ El hambre se asocia a la inseguridad alimentaria y nutricional de las personas. Se presenta cuando parte de la población no tiene asegurado el acceso físico, social y económico a alimentos seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias para una vida activa y saludable (CEPAL/PMA, 2007).

RECUADRO III: COMPROMISOS DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN

1. Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.
2. Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos y su utilización efectiva.
3. Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.
4. Nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.
5. Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de maneras que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.
6. Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.
7. Aplicaremos, vigilemos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.

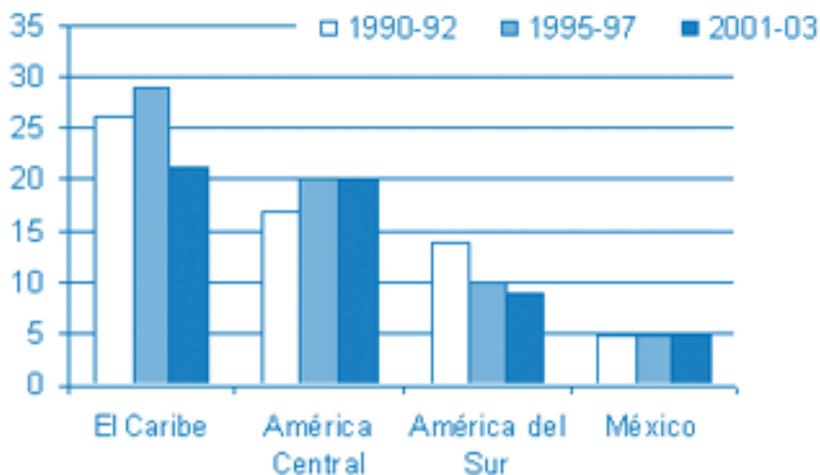
Fuente: FAO, 2006

El hambre crónica, entendida como la proporción de la población que carece del mínimo de comida para satisfacer sus necesidades básicas diarias, se ha reducido en los países en desarrollo. Sin embargo, aunque en términos absolutos el número de personas que sufren de hambre disminuyó en relación a diez años atrás, cuando se realizó la Cumbre, este desarrollo no ha sido lo suficientemente rápido y constante para alcanzar la meta del ODM número 1. De hecho, el número de personas que sufre de hambre aumentó entre 1995-1997 y 2001-2003 en el mundo. Se estima en 824 millones el número de personas que sufrieron hambre crónica en 2003, localizadas principalmente en África Subsahariana y el sur de Asia (FAO, 2006; ONU, 2006).

América Latina y el Caribe alberga aproximadamente al 6% de las personas subnutridas del mundo en desarrollo y al 11% de su población total. La región, desde el lanzamiento de los ODM, ha avanzado en la meta de reducción del hambre, pero de una forma irregular y lenta. De hecho, en 15 de 24 países se redujo la subnutrición, pero la mayoría de los países con mayor rezago no han progresado a un ritmo acorde con el logro de esta meta. Los progresos se concentran sobre todo en las subregiones de América del Sur y el Caribe. En América Central, por otro lado, se ha observado una tendencia al alza del porcentaje de la población subnutrida. México, a su vez, ha demostrado un estancamiento en el porcentaje total de la población subnutrida, el cual se encuentra estable desde 1990²⁹ (véanse el gráfico III.1 y el cuadro III.3).

Este desarrollo irregular en el combate al hambre se debe en parte a la desigualdad que caracteriza a la región en términos de distribución del ingreso. La enorme brecha social es una de las características más marcadas de los países de la región (FAO, 2006; CEPAL, 2006). Varios estudios han demostrado que el número de años necesarios para alcanzar el ODM 1 se reduciría significativamente si el crecimiento económico fuera acompañado por una mejor distribución de sus frutos (CEPAL, 2003; CEPAL/IPEA/PNUD, 2003). De hecho, los países que presentan las situaciones más críticas en materia de alimentación podrían reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos (CEPAL, 2003).

GRAFICO III.1: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN SUBNUTRIDAS EN ALC



Fuente: FAO, 2006

²⁹ Según promedio de 1990-1992 y promedio de 2001-2003.

CUADRO III.3: POBLACIÓN POR DEBAJO DEL NIVEL MÍNIMO DE CONSUMO DE ENERGÍA ALIMENTARIA

	Porcentaje de la población total			Número de personas subnutridas (miles)		
	1991a/	1996b/	2002c/	1991a/	1996b/	2002c/
Argentina	3	3	3	700	400	900
Bahamas	9	14	7	n.d.	n.d.	n.d.
Barbados	3	3	3	n.d.	n.d.	n.d.
Belize	7	6	5	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia	28	24	23	1.900	1.800	2.000
Brasil	12	10	8	18 500	16.500	14.400
Chile	8	5	4	1 100	700	600
Colombia	17	13	14	6.100	5.100	5.900
Costa Rica	6	5	4	200	200	200
Cuba	8	18	3	800	2.000	200
Ecuador	8	5	5	900	600	600
El Salvador	12	14	11	600	800	700
Guatemala	16	21	23	1.400	2.200	2.800
Guyana	21	12	9	200	100	100
Haití	65	59	47	4.600	4.500	3.800
Honduras	23	21	22	1.100	1.200	1.500
Jamaica	14	11	10	300	300	300
México	5	5	5	4.600	5.000	5.100
Nicaragua	30	33	27	1.200	1.500	1.500
Panamá	21	24	25	500	600	800
Paraguay	18	13	15	800	700	800
Perú	42	19	12	9.300	4.600	3.300
República Dominicana	27	26	27	1.900	2.000	2.300
Trinidad y Tobago	13	15	11	200	200	100
Uruguay	7	4	3	200	100	100
Venezuela (Rep. Bolivariana)	11	15	18	2.300	3.400	4.500

Fuente: United Nations Statistics- Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio según estimaciones de la FAO

a/ Promedio 1990-1992
b/ Promedio 1995-1997
c/ Promedio 2001-2003

CUADRO III.4: ASISTENCIA EXTERIOR A LA AGRICULTURA
(en dólares constantes de 1995 por trabajador)

	1990/92	2001/03		1990/92	2001/03
El Salvador	55	99	Argentina	38	7
Guatemala	35	41	Chile	296	14
Panamá	17	176	Brasil	27	16
Perú	14	45	Colombia	38	18
República Dominicana	19	90	Costa Rica	168	73
Trinidad y Tabago	4	16	Ecuador	100	58
Uruguay	13	61	Guyana	725	294
			Honduras	116	48
			México	118	50
			Nicaragua	279	231
			Paraguay	94	18
			Venezuela	320	20

Fuente: FAO, 2006

Una medida del esfuerzo de los países para lograr el primer ODM se expresa, entre otros factores, en la cooperación internacional y en el monto de los recursos públicos de cada país, destinados a los programas de inversión social, de desarrollo agrícola y rural, de superación de la desnutrición y la pobreza extrema. En cuanto a la cooperación internacional, de los 19 países de la región analizados, solamente en 7 de ellos la asistencia extranjera a programas de desarrollo agrícola ha aumentado en el período de 1990/92 a 2001/03 (véase el cuadro III.4).

En relación a la inversión pública, a pesar de las varias iniciativas existentes en la región³⁰, el presupuesto invertido ha sido bajo, frente al que se requiere para alcanzar la meta de reducción del hambre y la pobreza a la mitad hasta 2015. Este hecho puede ser comprobado por la muy pequeña variación de los gastos destinados a áreas clave como la de desarrollo agrícola y rural, educación, salud y nutrición de los países de la región en los últimos años (véase el gráfico III.3, página 56). En América Central, por ejemplo, los últimos datos confirman un retroceso en el combate al hambre. Esta región posee la segunda mayor proporción de personas subnutridas dentro de América Latina

³⁰ Tales como el programa Oportunidades en México, Chile Solidario, Fome Zero y Bolsa Familia en Brasil.

y el Caribe, situación que no ha mejorado comparando los datos de 2001/03 con los de 1995/97 (véase grafico III.1).

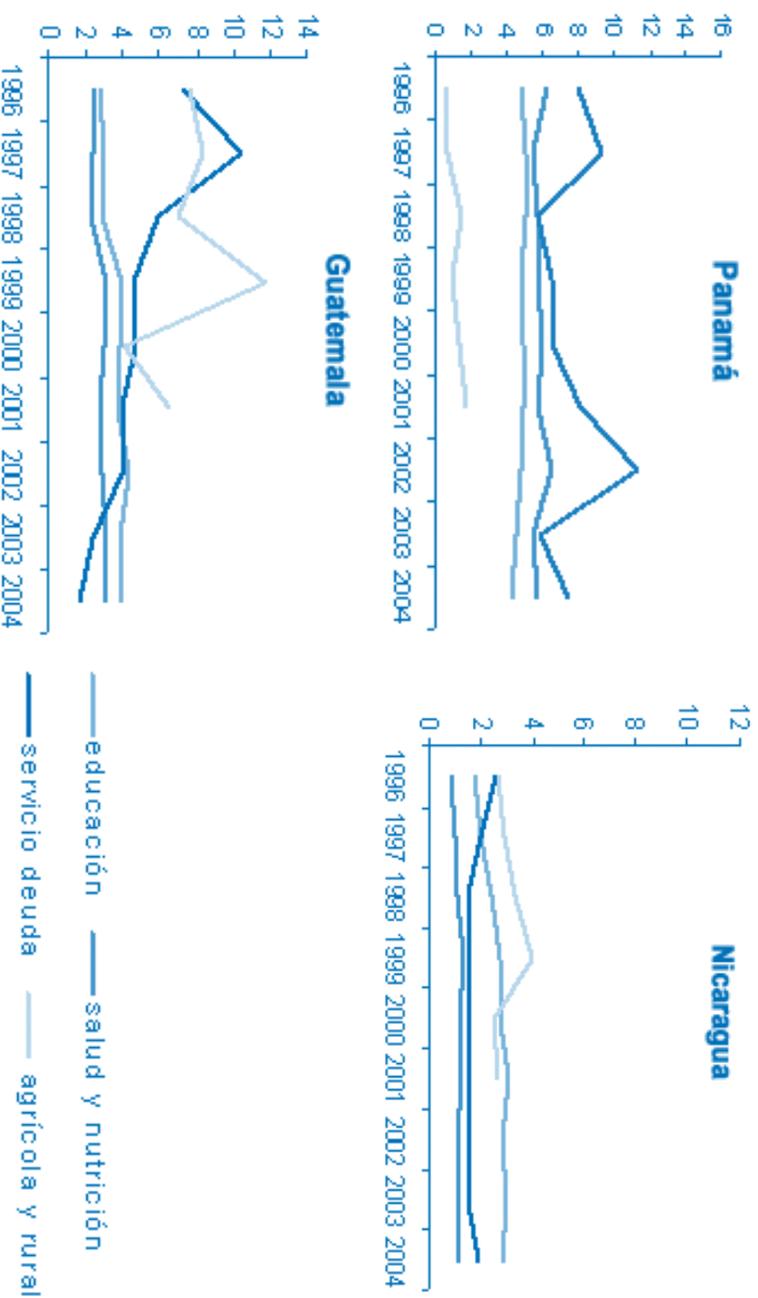
A pesar de estos indicadores negativos, la mayoría de los países centroamericanos no ha aumentado los gastos como se requiere en sectores sociales clave para alcanzar el primer ODM. Al contrario, se verifica una estabilidad en la inversión en el área de educación, salud y nutrición desde 1996. En el área de educación, la inversión ha disminuido en el último año en muchos de ellos. En Nicaragua y Guatemala, la composición del gasto público orientada hacia "salud y nutrición" ha sido la menor entre los gastos analizados desde 1996. Estos dos países son justamente los que presentan los más altos índices de desnutrición infantil en Centroamérica (entre 12.5 y 7 de cada 100 nacidos vivos presentaron bajo peso al nacer con restricción de crecimiento intrauterino) (CEPAL/PMA, 2007).

En Panamá, el porcentual del PIB destinado al pago del servicio de la deuda externa pública ha sido superior a los valores invertidos en el sector agrícola, educación, salud y nutrición desde 1996. De 2003 a 2004 este porcentual destinado a la salud y nutrición creció 5%, Por otro lado, el porcentual destinado al pago del servicio de la deuda pública externa creció 27%.

En Guatemala el gasto en el servicio de la deuda externa pública ha superado el valor invertido en salud y nutrición desde 1996, pero ha sido inferior al invertido en educación y en el desarrollo agrícola. De 2003 a 2004 el gasto con servicio de deuda aumentó de 1.5% para 1.9% del PIB. En este mismo período el gasto con salud y nutrición cayó de 1.2% para 1.0% del PIB.

En Nicaragua el gasto en el servicio de la deuda pública externa ha disminuido de 10.5% del PIB en 1997 a 1.7% en 2004. Por otro lado, el porcentual del PIB destinado al sector de salud y nutrición ha sido prácticamente constante. Se puede observar una mejoría en la inversión social como un todo en este país de 2003 a 2004, período en que los gastos sociales totales subieron de 8.7% a 9.2% del PIB. En el mismo período el gasto en servicio de deuda externa pública disminuyó de 2.4% a 1.7% del PIB (véase el grafico III.3).

GRAFICO III.3: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS (% PIB).



Fuente: Servicio de la deuda externa pública y base de datos de gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); gastos agrícolas disponibles solamente hasta 2001 en GPRural (FAO)

CUADRO III.5: PROMEDIO DE GASTOS (% PIB) -1996/2001

	Panamá	Guatemala	Nicaragua
Gasto educación	5	2,4	3,3
Gasto salud y nutrición	5,8	1,2	2,7
Gasto agrícola y rural	1,2	3	7,6
Gasto servicio deuda	7,6	1,7	5

Fuente: misma del Cuadro III.3

Si bien es cierto que la realidad de la malnutrición es el reflejo de los diferentes estados de transición demográfica, epidemiológica y nutricional en que se encuentra cada país, conjuntamente con la situación socioeconómica y la vulnerabilidad social de su población, también lo es que muchos de estos factores pueden ser corregidos a través de una mayor inversión pública focalizada en las causas de la desnutrición. La inversión social, mayormente en programas de alimentación, produce un efecto positivo en la proporción de personas subnutridas en los países.³¹ En Centroamérica, salvo los casos de Panamá y El Salvador, los países con mayor proporción de personas subnutridas invierten menos en salud y nutrición. Costa Rica, país que destinó el segundo mayor presupuesto de la región a este sector, presentó el menor porcentual de proporción de personas subnutridas en 2001/03. En 2004, Guatemala y República Dominicana destinaron el menor porcentual del PIB al área de salud y nutrición (1%). A su vez, presentaron dos de las mayores proporciones de personas subnutridas en Centroamérica (véase cuadro III.6).

³¹ Es interesante citar el caso de Brasil, país que a principios del decenio de 1990 experimentó una recesión ocasionada por la deuda. En un intento de estabilizar la situación macroeconómica, se introdujeron importantes cambios en las políticas, acompañados de un aumento del gasto público en programas sociales ("Fome Zero", "Bolsa familia"). Entre 1990-92 y 2001-2003, el número de personas hambrientas en el Brasil disminuyó de 18,5 a 14,4 millones y la subnutrición del 12 al 8% de la población (FAO, 2006). Iniciativas públicas existentes como ésta que generan impactos mensurables en el combate al hambre podrían ser impulsadas por una fuente adicional de recurso financiero proveniente de los canjes de deuda.

CUADRO III.6: SUBNUTRICIÓN SOBRE EL TOTAL DE LA POBLACIÓN (%), 2001-03 Y GASTO PÚBLICO (%PIB), 2004

	Panamá	Guatemala	Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Rep. Dominicana*
Proporción personas subnutridas	25	23	27	22	11	4	27
Gasto social total**	17	7	9,2	13	5,4	15,6	6,9
Gasto salud y nutrición	5,7	1	3,1	3,5	1,5	4,4	1,1
Gasto servicio de la deuda	7,5	1,9	1,7	4,4	6	6	3

Fuente: base de datos de gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Servicio de la deuda disponible en Global Development Finance, Banco Mundial; proporción de personas subnutridas sobre el total de la población disponible en el estudio (FAO, 2006)

* Se refieren a los datos de 2003

** Gasto social total engloba: educación, salud y nutrición, seguridad y asistencia social, y trabajo, vivienda y saneamiento, otros

Además, el gasto público social *per cápita* promedio entre los países centroamericanos alcanza a 308 dólares corrientes (660 dólares de paridad de poder de adquisitivo, PPA) de 2004, con un rango que va desde menos de 300 dólares PPA en Guatemala y Honduras, los dos países con mayor prevalencia de desnutrición global, hasta 1.700 dólares PPA en Costa Rica, el de más baja prevalencia³². Esto ocurre en un escenario donde la mayoría de los países destinan menos de 1% del gasto público social al financiamiento de programas de alimentación y un promedio de 4.5% del PIB al pago de la deuda, según datos de 2004 (CEPAL, 2005; CEPAL/PMA, 2007).

Sin embargo, aunque los valores destinados al pago del servicio de la deuda hayan disminuido en muchos países de Centroamérica, la deuda externa continúa siendo una carga pesada para los países centroamericanos. Como se

³² Las comparaciones de costos se realizan en dólares PPA de 2004. Los factores de conversión de aquel año afectan en mayor medida las estimaciones en moneda corriente de Nicaragua, República Dominicana y Honduras (0,23, 0,29 y 0,37, respectivamente), mientras Costa Rica y El Salvador tienen 0,46, Guatemala 0,52 y Panamá 0,62. Mayores detalles en CEPAL/PMA, 2007.

vio anteriormente, esta región todavía sostiene el segundo mayor porcentaje promedio del saldo de la deuda en relación al PIB (véase el cuadro I.4). Por otro lado, los valores invertidos en el área social no han variado mucho desde el comprometimiento de los países con los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) en 2000. Frente a estos escenarios, el aumento de la destinación de recursos públicos para financiar los gastos sociales básicos (salud, educación, infraestructura), programas de ayuda alimentaria y de desarrollo del sector agrícola y rural es de fundamental importancia para alcanzar el primer ODM.

Una alternativa para incrementar el presupuesto público destinado al área social sería el aumento de la carga tributaria. Sin embargo, conforme indica un estudio de CEPAL, los niveles de presión tributaria parecen no ser suficientes para un amplio número de países de la región que experimentan déficit en el sector público, una alta tasa de endeudamiento respecto a su nivel del PIB, y que están sometidos a crecientes demandas de nuevos gastos públicos a fin de mejorar los indicadores sociales, como el relativo a la tasa de subnutrición. El nivel de la carga tributaria observada (efectiva) se encuentra por debajo de los niveles esperados (potencial) (véase el cuadro III.8). En Centroamérica, la brecha existente entre la recaudación observada y la esperada muestra que la presión tributaria podría ser incrementada en torno a los 3 puntos adicionales del PIB si se siguieran reformas modernizadoras de sus sistemas tributarios. Este incremento en la presión tributaria estaría indicando que el promedio de recaudación actual de la región debiera ser aumentado en aproximadamente un 30% (Gómez-Sabaini, 2006)³³.

CUADRO III.7: EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA
(Incluye contribuciones a la seguridad social) -En porcentaje del PIB-

	1980	1990	2000	2005*	Promedio 1990/2005
Grupo 1	20,8	22,6	25,9	28,6	24,9
Grupo 2	13,7	12,1	15,4	16,1	14,8
Grupo 3	9,5	7,7	10,1	11,5	9,5

Fuente: Gómez-Sabaini, 2006

³³ El promedio de la carga tributaria en la región resultó ser del 15,0% para el promedio de los años 1990/2005, con niveles mínimos de 8,9% para Haití y máximos de 35,9% para el caso de Brasil, ambos datos del año 2005. (Gómez-Sabaini, 2006).

CUADRO III.8: BRECHA FISCAL, 2000** (En porcentaje del PIB)

Recaudación efectiva	Recaudación Potencial	Recaudación potencial / recaudación efectiva
17,8	21,5	21
12,8	16,4	23
9,4	17,3	84,3

Fuente: Gómez-Sabaini, 2006

Notas de los cuadros III.7 y III.8:

Grupo 1: Incluye a Brasil, Uruguay y Argentina.

Grupo 2: Incluye a Chile, Costa Rica, Honduras, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia, México y El Salvador.

Grupo 3: Incluye a Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala y Haití.

* Datos preliminares.

** Los datos corresponden a los promedios simples de cada grupo. En el caso de la recaudación potencial del Grupo 3 dicho promedio no incluye ni a Ecuador ni a Haití.

Conforme indica el cuadro III.7, en los países que componen el “Grupo 3”, el nivel de recaudación esperado representa casi el doble del nivel de recaudación observado. Estos países debieran incrementar la carga tributaria en más del 80%, tal como se refleja en la última columna del Cuadro III.8. Los países del “Grupo 2”, en su mayoría compuesta por países de Centroamérica, debieran incrementar en casi 30% la carga tributaria. Conforme se verifica, es grande la presión tributaria demandada para cubrir los gastos públicos, mayormente en el área social. En este contexto, los canjes de deuda representan una alternativa adicional para complementar estos gastos considerados insuficientes en la región para lograr metas sociales como reducir a la mitad el número de personas que padecen de hambre hasta 2015.

2. RELACIÓN DE LOS TIPOS ESPECÍFICOS DE CANJE DE DEUDA CON LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE

Los canjes de deuda por ayuda alimentaria son los que atacan directamente el problema del hambre. Por otro lado, también existen otras especies de canjes que traen resultados positivos en el combate a este mal. La falta de educación, la ausencia de acceso a agua potable y saneamiento, las viviendas deficientes constituyen graves obstáculos para desarrollar las capacidades individuales y disponer de las condiciones necesarias para escapar de la situación de extrema pobreza y, en consecuencia, obtener mayor acceso a los alimentos. En este sentido, los canjes de deuda por infraestructura social (saneamiento, agua y otros), salud, educación y en el sector productivo (comercio agrícola, desarrollo rural) pueden contribuir a la reducción del hambre, conforme se detalla a seguir:

• Canje de deuda por programas de ayuda alimentaria

Si bien es cierto que la pobreza extrema es la causa fundamental de inseguridad alimentaria y de situaciones de desnutrición, también es cierto que el problema del hambre merece la implementación de ciertas medidas específicas relacionadas a la subnutrición. En ese sentido, este tema debería ganar un mayor destaque en los proyectos financiados por canjes de deuda, aunque los de reducción de la pobreza contemplen iniciativas importantes que promueven el aumento de la fuente de ingreso de las familias vulnerables.

Según han señalado los estudios de la FAO, el hambre no sólo es una consecuencia de la pobreza, sino también una de sus causas. El hambre en sí constituye lo que se denomina una trampa de pobreza; es decir, actúa como impedimento para escapar de ésta. Una importante consecuencia de esta relación para las políticas es que, a falta de una enérgica actuación, el hambre dificultará los intentos de reducir la pobreza a escala mundial (FAO, 2005; FAO, 2006). En este sentido, la inversión en la reducción del hambre en zonas rurales y urbanas periféricas representa una etapa esencial en la estrategia de reducción de la pobreza y de desarrollo social. Esto porque el hambre impacta negativamente en las demás áreas sociales y es decisivo para el éxito de proyectos sociales relacionados por ejemplo a la educación o salud.

La desnutrición también genera costos para el Estado que podrían ser evitados con una mayor inversión en proyectos que ataquen sus causas. La desnutrición afecta el desempeño escolar como resultante de los déficit que generan las enfermedades y el daño en la capacidad de aprendizaje, asociadas a limitaciones en el desarrollo cognitivo. La mayor probabilidad de enfermarse hace que los niños y niñas desnutridos presenten una incorporación tardía al sistema educativo y mayor ausentismo escolar, con lo cual aumentan la probabilidad de repitencia y deserción. Un estudio

de la CEPAL indica que aproximadamente 129 mil educandos extra que en 2004 habrían repetido el curso escolar por desnutrición en Centroamérica, lo que significa 30,9 millones de dólares corrientes, que representan 0,74% del gasto público en educación y 0,03% del PIB agregado de los 7 países analizados en dicho año.

En relación al área de salud, las patologías relacionadas a la desnutrición requieren mayores recursos hospitalarios para los tratamientos, mayormente en relación a los niños. El mismo estudio indica que los costos institucionales (del sistema) y privados en salud, derivados de la mayor atención de patologías asociadas a la desnutrición, que aquejan a los menores de 5 años de vida, suman 433,5 millones de dólares sólo en Centroamérica. Por último, merece señalarse que la desnutrición también genera pérdidas en la productividad debido a la menor calificación que alcanza la población que sobrevive a la desnutrición infantil, o a las muertes generadas por las patologías asociadas a este mal (CEPAL/PMA, 2007).

En definitiva, el acceso a alimentos es una necesidad básica de la cual depende el desarrollo humano de cualquier individuo y por ende el propio desarrollo socio-económico de un país. En este sentido, hablar de canje de deuda por desarrollo en países que padecen el problema de la desnutrición requiere priorizar el financiamiento de programas de alimentación, asociados a proyectos que buscan atacar las causas del hambre. Sin embargo, no se puede perder de vista que las operaciones de canje poseen un carácter complementario a la intervención pública constante que se requiere en este sector. Parte de la visión integral de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional es la necesidad de contar con una perspectiva de largo plazo. Los logros en la reducción de la extrema pobreza y la desnutrición, particularmente en el caso de la desnutrición crónica, requieren años de trabajo con continuidad de enfoques y financiamiento (CEPAL/PMA, 2005b).

- Canje de deuda por desarrollo del sector productivo (comercio agrícola)

Teniendo en cuenta que la productividad de los pequeños agricultores está limitada por la deficiente infraestructura, el escaso acceso a recursos productivos y los bajos niveles de educación, es de especial importancia asegurar el acceso de las personas afectadas por la pobreza y el hambre a los recursos productivos. Los canjes de deuda por desarrollo del sector productivo incluyen la inversión en infraestructura de producción (transporte, carreteras, puertos, energía, etc.), la capacitación de la mano de obra para el comercio de los medianos y pequeños productores agrícolas, el acceso a tecnologías aplicadas a la producción, el apoyo a la agricultura de subsistencia a fin de orientar hacia la diversificación productiva y la seguridad alimentaria familiar, entre otras. Todas estas estrategias contribuyen al desarrollo rural, lo que repercute positivamente en el alivio de la pobreza y el hambre, ya que la mayor parte de la población que padece de mala nutrición se concentra en las zonas rurales.

Es de especial importancia relacionar las políticas públicas de desarrollo con las políticas comerciales. El fomento al comercio, en especial el agrícola, puede ofrecer oportunidades de creación y distribución de la riqueza a todos los países que en él participan, ayudando de esta forma a reducir la pobreza y el hambre. El efecto del comercio en la reducción de la pobreza puede ser confirmado en los informes denominados “Poverty Reduction Strategy” en los cuales los países más pobres identifican la actividad comercial como uno de los ingredientes de sus estrategias de desarrollo y apuntan sus consecuencias positivas³⁴.

• Canje de deuda por infraestructura básica

El canje de deuda por infraestructura básica tiene un impacto en las condiciones de vida y la seguridad alimentaria de la población. Esta estrategia contempla una inversión en la mejora de los activos de los pobres, mejorando su acceso a servicios básicos de calidad tales como salud, agua potable y saneamiento. El acceso limitado al agua es un obstáculo cada vez mayor para la producción de alimentos. El agua cubre las tres cuartas partes del planeta, pero sólo una pequeña fracción es agua dulce. En torno a un 70 por ciento del agua dulce utilizada debe destinarse a la agricultura, a fin de producir los alimentos necesarios para la actividad humana. Según estudios de la FAO, la solución al problema de satisfacer las necesidades futuras de alimentos reside en la mejora de la productividad agrícola y en la explotación eficaz del agua. Mediante la utilización de mejores semillas, el fomento de la fertilidad de los suelos y una utilización más racional del agua para fines agrícolas, los agricultores obtendrían rendimientos más elevados y podrían sacar mayor provecho de los recursos hídricos.

Además, los problemas de contaminación de alimentos por agua no tratada son factores importantes en la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria nutricional y a sus consecuencias patógenas. Todos los grupos etarios, particularmente los más pequeños, incrementan la probabilidad de enfermarse y desnutrirse al consumir alimentos contaminados. Este problema puede ser combatido por medio de la inversión en saneamiento, acceso a agua potable, adecuada manipulación, conservación de alimentos en los hogares, etc. En lo que se refiere a la manipulación de los alimentos, la calidad del agua consumida y el acceso a los servicios de alcantarillado son áreas de intervención reconocidamente costo-efectivas, lo que reafirma la importancia de proseguir (e incrementar) los esfuerzos por mejorar la oferta de infraestructura sanitaria (CEPAL/PMA, 2005b).

• Canje de deuda por educación

Desde una perspectiva económica, la inversión en la educación contribuye a generar más empleo, mejores sueldos, más productividad y mayor

34 Mayores detalles en: www.worldbank.org/prsp

crecimiento económico para la sociedad y el individuo. La educación favorece el crecimiento y distribución de la riqueza, ya que crea las condiciones necesarias para desarrollar nuevas fuentes de ingresos, lo que impacta en la reducción de la pobreza y el hambre. Cuanto más equitativo sea el acceso a la educación, más equitativa será la distribución de ingresos (OEI, 2006). En definitiva, la educación de calidad es un factor de desarrollo y de superación de la pobreza y el hambre al fomentar la capacidad de inserción de los más vulnerables en el mercado laboral.

Se estima que el impacto de la mejora de la educación en los niveles de productividad es altamente significativo. Estudios de la CEPAL y la UNESCO muestran que la inversión que suponen tres años más de educación permite ingresos futuros entre 6 y 8 veces mayores que el costo inicial, y que las personas que han culminado la educación media (10 años de educación) obtienen ingresos entre 71 y 132 dólares más altos que aquellos que sólo han estudiado nueve años (OEI, 2006). Familias con poca inversión en capital humano poseen una renta más baja y están más sujetas a ser pobres que las familias con elevados niveles de inversión en capital humano. Así, este tipo de inversión puede generar un importante efecto sobre la reducción de la pobreza y el hambre, pues el aumento del nivel de educación genera el incremento de la renta, favoreciendo el acceso a alimentos básicos. Según demuestran estudios de la UNESCO, la inversión en educación puede constituir uno de los instrumentos más importantes en el combate a la pobreza (UNESCO, 2006).

De acuerdo al informe de la OEI, que recoge los indicadores publicados por otros organismos y organizaciones internacionales, en la franja comprendida entre los 35 y los 54 años (máxima capacidad laboral), “son precisos, al menos, diez años de educación para garantizar unas posibilidades aceptables de evitar la pobreza y de alcanzar unas condiciones de bienestar suficientes” (OEI, 2005a; CEPAL, UNICEF y SECIB, 2001).

Según se ha reconocido por estudios anuales realizados por el PNUD y UNICEF, los sistemas educativos de América Latina, por su distribución desigual, tienden a consolidar el retraso relativo de la región y a reforzar las causas de la pobreza, la desigualdad, y el débil rendimiento. En casi todos los países de la región, el hecho de vivir en zonas rurales agrava las desigualdades educacionales, motivo por el cual los canjes de deuda por educación han priorizado la inversión en escuelas de zonas rurales más pobres. Los proyectos de canje de deuda por desarrollo social e inversión en educación han generado un impacto social positivo en áreas con altos índices de pobreza. Así, por ejemplo, el “Programa de Canje de Deuda Ecuador-España” ha contemplado la ejecución de 19 proyectos de ámbito provincial, y las 5 provincias que concentraron la mayor inversión fueron aquellas que presentaron altos índices de pobreza extrema, deserción escolar, bajos índices de primaria o secundaria completa, por lo que se preveía un alto impacto en el aumento de los índices de escolaridad³⁵.

³⁵ Las cinco provincias son: son Esmeraldas, Azuay, Orellana, Manabí y Bolívar. Véase el “Programa de Canje de Deuda Ecuador-España”.

- Canje de deuda por naturaleza

La conservación del medio ambiente incluye la lucha contra las causas del deterioro ambiental, entre las que está el alivio de la pobreza. La relación entre pobreza y degradación ambiental es estrecha y compleja, y está caracterizada por procesos de mutua causalidad, que no siempre permiten discernir en situaciones concretas cuál de ellas actúa como causa y cuál resulta ser el efecto. La presión demográfica, la falta de empleo en las áreas rurales combinada con la falta de acceso a la tierra por inoperancia de las reformas redistributivas de la tierra, generan migración hacia las zonas de frontera y deforestación. La insuficiente inversión pública en el desarrollo social y agrícola de las zonas rurales inhibe la creación de oportunidades de empleo para las poblaciones rurales de las áreas marginadas de baja productividad, lo que conduce al incremento de la presión sobre los recursos naturales. En este contexto, se observa que en México y otros países de Centroamérica la notable declinación de la inversión pública en la agricultura ha agravado la pobreza rural y el deterioro ambiental de las cuencas hidrográficas (Monares y Ugarte De Peña).

3. EL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LOS CANJES DE DEUDA

Conforme visto anteriormente, la participación de organismos internacionales es el que se da en los canjes de deuda multilaterales y triangulares (acreedor + país deudor + ONG o una agencia de la ONU). En este tipo de canje, primero ocurre la compra de la deuda externa de un país con un descuento. Luego, el organismo negocia con el gobierno deudor para intercambiar la deuda al mismo monto o con un descuento acordado. Este monto es utilizado para el financiamiento, en moneda local, de proyectos de desarrollo aprobados por el país e implementados por la organización de desarrollo que promovió el canje. La mayoría de los participantes han sido organizaciones internacionales con la capacidad de recaudar financiamiento en moneda fuerte de donantes bilaterales y/o privados.

Las agencias del sistema ONU pueden ejercer un rol fundamental en el esfuerzo de alivio de la deuda en los países de la región y aplicar su *expertise* técnica en las áreas objeto de la inversión. Esto representa un apoyo adicional a la cooperación tradicional entre los gobiernos y las agencias de la ONU. Ha sido frecuente verificar en los acuerdos sobre la conversión de la deuda en proyectos de desarrollo, firmados en la región, disposiciones que establezcan que los fondos resultantes se destinen a proyectos presentados por entidades de gobierno local, Organizaciones No Gubernamentales, o canalizados por organizaciones relevantes de las Naciones Unidas, tales como FAO, FIDA, PMA (para el área de desarrollo agrícola y rural). El rol de la agencia de la ONU en una operación de canje de deuda es administrar el proyecto que

recibirá la inversión, utilizando su *expertise*, infraestructura, material técnico y mano de obra calificada. A continuación sigue en apretada síntesis algunos ejemplos de estas experiencias:

A) UNICEF

UNICEF es la agencia del sistema ONU que ha participado más veces de canjes de deuda por desarrollo. De 1989 a 1995 participó en estas operaciones con 21 países, siendo cuatro de ellos países de la región (Bolivia, Jamaica, México y Perú). En este periodo adquirió 199 millones de dólares en débitos por solamente 12% del valor nominal y generó 52 millones de dólares para invertir en sus programas de desarrollo de la niñez, saneamiento, salud, educación y acceso a agua potable. Las operaciones de canje de deuda con los países de la región generaron un fondo para proyectos de desarrollo de 16.913 millones de dólares y México fue el país que absorbió la mayor cantidad de este monto (véase el cuadro III.9). Utilizando donaciones de deuda y contribuciones de los comités de UNICEF para la compra de deuda, esta agencia estuvo cerca de doblar sus fondos para el desarrollo a través de las transacciones de canje de deuda (OEI, 2006; PNUD, 2002b; Moye, 2001).

En el marco de su programa “Debt-for-child survival” (Canje de deuda para la supervivencia del niño), UNICEF adquirió, en el año 1993, 15 millones de dólares de la deuda privada de Bolivia, pagando el 16 % del valor nominal. Esta deuda fue convertida a una tasa de 24 % y el producto de la conversión, 3.6 millones de dólares, fue utilizado para proyectos educativos.

La actuación de las agencias de las Naciones Unidas también ha sido importante en el fomento de la cooperación Sur-Sur, como en el caso de Argentina y Senegal, donde UNICEF compró la deuda que Senegal tenía con Argentina para financiar un fondo nacional para proyectos de UNICEF-Senegal para niños y mujeres³⁶. Las operaciones de canje continúan siendo una de las alternativas de movilización de recursos fomentadas por las Naciones Unidas para posibilitar el financiamiento de más programas relacionados al desarrollo de la niñez y de la reducción de la subnutrición infantil³⁷.

36 Este canje de deuda triangular funcionó de la siguiente forma: 1. El comité holandés de UNICEF compró 24 millones de dólares de deuda a valor nominal del gobierno de Argentina (acreedor de Senegal) por 6 millones de dólares (25% del precio de compra); 2. UNICEF transfirió 24 millones de dólares de deuda al gobierno de Senegal para su condonación. 3. El gobierno de Senegal pagó el equivalente de 11 millones de dólares (46% del precio de amortización) en francos CFA durante tres años en apoyo a los proyectos de UNICEF-Senegal para mujeres y niños (OEI, 2006).

37 En la 27ª Reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas se señaló que “Call for speedy and concerted action to address effectively the debt problems of least developed countries, low-income developing countries and middle-income developing countries in a comprehensive, equitable, development-oriented and durable way through various national and international measures designed to make their debt sustainable in the long term and thereby to improve their capacity to deal with issues relating to children, including, as appropriate, existing orderly mechanisms for debt reduction such as debt swaps for projects aimed at meeting the needs of children.” United Nations General Assembly. Twenty-seventh special session “S-27/2. A world fit for children”. 11 October 2002.

CUADRO III.9: CANJES DE DEUDA POR DESARROLLO INFANTIL DE UNICEF
(miles de dólares)

País	Año	Sector	Valor facial de la deuda	Precio de la compra de la deuda	Fondos de desarrollo generados
Sudán	1989	Agua	2.732	0	244
Sudán	1989	Agua	2.732	0	225
Sudán	1989	Agua	800	0	80
Sudán	1990	Agua	7.023	0	801
Sudán	1991	Agua	5.000	0	460
Sudán	1991	Agua/Saneamiento/Salud	3.000	0	276
Sudán	1992	Agua/Saneamiento/Salud	38.068	0	1.200
Jamaica	1992	Salud/Niños de la calle	4.000	2.877	4.000
Madagascar	1992	Salud/Educación/Nutrición	4.000	2.000	4.000
Filipinas	1992	Niños en conflictos armados	486	245	329
Filipinas	1993	Educación	250	0	180
Filipinas	1993	Educación	1.226	864	1.000
Bolivia	1993	Educación/ Instituciones	15.000	2.400	3.600
Madagascar	1993	Agua/ Educación/ Salud	2.000	940	2.000
Senegal	1993	Agua/ Educación/ Salud	24.000	6.000	11.000
Madagascar	1994	Emergencia	2.000	1.000	2.000
Madagascar	1994	Agua/ Educación/ Salud	1.200	576	950
Perú	1994	Programas de UNICEF	10.880	0	2.720
Zambia	1994	Programas de UNICEF	66.614	7.328	10.990
México	1994	Salud/ Educación	1.870	1.015	1.658
México	1995	Programas de UNICEF	6.400	3.647	4.935
TOTAL			199.281	28.892	52.648

Fuente: UNICEF; (Moye, 2001)

Nota: los valores son los indicados en el convenio original

B) FAO, FIDA, PMA

La FAO ha incentivado operaciones de canje de deuda y ha figurado en Convenios de Canje de Deuda como una de las instituciones que podrían llevar a cabo proyectos objeto de financiamiento. Siguen algunos ejemplos:

▪ **Programa FAO/OAPN:** A mediados de 2005 la FAO y el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) del Ministerio de Medio Ambiente de España firmaron un acuerdo para apoyar a las actividades de la REDPARQUES, a través del Programa FAO/OAPN "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina". Uno de los cinco temas prioritarios de este programa es crear sinergia para facilitar la información respecto de alternativas para el financiamiento de áreas protegidas. Una de las formas incluye el canje de deuda por naturaleza.

▪ **Mecanismo Mundial (MM) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación:** Esta iniciativa fue creada para promover una asignación racional de recursos y la movilización de recursos adicionales para luchar contra la degradación de la tierra y la pobreza. El artículo 20 de la Convención establece el compromiso de los países miembros desarrollados en investigar métodos novedosos e incentivos para movilizar y encauzar los recursos, en particular los canjes de la deuda. Esta normativa promovió una innovadora iniciativa para usar el alivio de la deuda para vincular la prevención de las actividades de degradación de los suelos con las estrategias de reducción de la pobreza. Esta iniciativa, en la que el gobierno de Italia figura como principal país acreedor, contribuyó a allanar el camino para la firma de un Memorando de Intenciones entre el gobierno del Ecuador y los tres organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos), en el marco de la "Iniciativa del Milenio de Roma" para negociar una deuda total estimada en más de 500 millones de dólares.

▪ **Canje de Deuda Perú-Italia / Ecuador-Italia:** El Convenio establece que "Esta operación tiene como objetivo financiar proyectos orientados a aliviar la pobreza, en un contexto de participación social comprobable y con un aprovechamiento ecológico sostenible de recursos. Los fondos serán asignados equitativamente a los proyectos definidos en el ámbito local y presentados por entidades gubernamentales locales, organizaciones no gubernamentales, canalizados por organizaciones pertinentes de Naciones Unidas, tales como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa Mundial de Alimentos".

C) PNUD

En el marco de la Cumbre de Monterrey (Marzo 2002), el PNUD ha buscado difundir el tema del canje de deuda por desarrollo entre los países donantes, acreedores y deudores. La oficina de América Latina y el Caribe ha incluido este tema dentro sus prioridades para brindar apoyo técnico durante los próximos años. El PNUD trabaja actualmente en una iniciativa destinada a emplear los canjes de deuda como medio para promover el desarrollo humano en la región, haciendo especial hincapié en el medio ambiente y el alivio de la pobreza. Hasta la fecha, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana han expresado interés en este proyecto (PNUD, 2002a). Un ejemplo práctico de esta actividad ha sido el apoyo técnico y la asesoría prestados a Paraguay en el marco del Canje de Deuda por Naturaleza firmado en 2001 con Estados Unidos.

D) UNESCO

Los países de la región han expresado, en las Conferencias Generales de UNESCO, propuestas para impulsar iniciativas de canje de la deuda por educación, solicitando que este organismo liderara los debates e iniciativas sobre las acciones orientadas en este sentido. Las propuestas presentadas solicitan que UNESCO desarrolle los siguientes roles: 1) Creación de un grupo de trabajo que se ocupe del seguimiento de iniciativas de canje de deuda en educación, estableciendo criterios para evaluar y supervisar la ejecución de proyectos; 2) Liderazgo del debate de las iniciativas de conversión de deuda externa por educación, promoviendo encuentros interagenciales sobre financiamiento alternativo de la educación, y contribuyendo a las experiencias de canje de deuda en curso.

Aproximadamente cuarenta canjes de deuda por desarrollo y por naturaleza fueron firmados en América Latina y el Caribe entre 1987 y 2001. En este período, Costa Rica, México y Perú fueron los países de la región que más echaron mano de este recurso (PNUD, 2002b). El presente estudio analiza los canjes de deuda por desarrollo firmados por Perú y Ecuador considerando el potencial impacto de los proyectos financiados en la consecución del Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio.

1. CANJE DE DEUDA EN PERÚ

Perú ya cuenta con la experiencia de más de 10 años en operaciones de canje de deuda por desarrollo. De 1992 a junio de 2007 el gobierno peruano realizó veintiuna (21) operaciones que han permitido condonar deudas de carácter bilateral por un monto de 774 millones de dólares y orientar recursos a proyectos de inversión social por un monto de 368 millones de dólares. Se ha acordado pagar entre 20 y 25% del valor nominal de la deuda externa. Los países acreedores que han participado en estas operaciones han sido Francia, Suiza, Canadá, Alemania, Finlandia, Estados Unidos, España e Italia (véase el cuadro IV.1, página siguiente).

CUADRO IV.1: OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA-1992/2007
(millones de dólares)

Acreeador	Año	Deuda condonada	Contravalor	Área*	Destino
Italia	2007	72.49	72.49	S	Alivio a la pobreza
Alemania	2006	23.12	9.25	S	Programa de atención a los servicios básicos
España	2006	16.8	16.8	S	Educación
Alemania	2003	26.94	8.08	A	Manejo de recursos naturales
Alemania	2002	16.46	6.58	S/A	Alivio a la pobreza; protección ambiental
Francia	2002	5.06	5.06	S	Proyectos de desarrollo duradero
España	2002	7.09	7.09	S	Reconstrucción de la Zona Sur (sismo)
EE.UU.	2002	10.6	10.6	A	Protección ambiental
Italia	2001	117	117	S	Alivio a la pobreza
Alemania	2001	5.42	2.17	S	Capacitación laboral juvenil
Alemania	2001	27.67	11.07	S	Lucha contra las drogas
Alemania	1999	10.28	4.12	A	Protección ambiental
Alemania	1999	15.72	6.29	S	Capacitación laboral juvenil
España	1999	6.71	5.04	S	Lucha contra las drogas
Alemania	1998	29.59	11.83	S	Alivio a la pobreza
EE.UU.	1997	176	22.88	S/A	Desarrollo de los niños; prot. ambiental
Finlandia	1996	24.62	6.15	S/A	Desarrollo social; protección ambiental
Alemania	1995	20.15	6.05	A	Protección ambiental
Canadá	1994	16.21	4.05	S/A	Alivio a la pobreza; desarrollo local; desarrollo de los niños; prot. ambiental
Suiza	1993 1993	11.56 134.5	2.31 33.63	S/A	Alivio a la pobreza (infraestructura social en áreas rurales y urbanas más pobres) y protección ambiental
TOTAL		773.99	368.54		

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú

*S: social; A: ambiental.

Nota: los valores son los indicados en el convenio original y el periodo analizado va hasta junio de 2007.

Prácticamente 60% de los canjes de deuda por desarrollo realizados por Perú en este periodo fueron destinados al sector social, 19% al ambiental y 24% al sector social y ambiental de forma conjunta. Los proyectos sociales priorizados apuntan a una preocupación por la pobreza y por temas relacionados mayormente con los jóvenes y niños (capacitación laboral juvenil, educación, desarrollo de los niños y lucha contra las drogas). Los fondos destinados a proyectos relacionados directamente a la reducción de la pobreza representan el mayor aporte en términos de valores (más de 200 millones de dólares). Este valor es todavía mayor si se considera la inversión en otros sectores que impactan indirectamente en la reducción de la pobreza (ej. educación, desarrollo del niño y otros).

Una de las características de los canjes de deuda realizados por Perú es la creación de fondos fiduciarios, tales como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)³⁸, para apoyar programas de alivio a la pobreza, y el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONAMPE), para proyectos de protección ambiental. Estos fondos tienen como labor: a) garantizar una eficiente y efectiva administración de los recursos; b) crear una fuente permanente de recurso dedicada a la inversión en programas sociales y ambientales.

Es importante señalar que el FONCODES, financiado en parte por canjes de deuda³⁹, ha garantizado soporte técnico al gobierno peruano para fortalecer su compromiso en el marco del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA)⁴⁰. Este organismo ha canalizado recursos de la cooperación internacional en apoyo a los programas sociales de lucha contra la pobreza y el hambre, que le permitieron financiar hasta 2001 cerca de 41 mil proyectos regulares en todo el país por un monto de inversión aproximado de 1.132 millones de dólares. Los proyectos regulares se han orientado en un 60% a infraestructura social, 30% a infraestructura económica, 8% a desarrollo productivo y 3% a asistencia social. El Fondo Contravalor Perú-

38 FONCODES es un organismo descentralizado autónomo, creado el 15 de agosto de 1991, que dependió hasta el año 2002 del Ministerio de la Presidencia. Su misión es mejorar las condiciones de vida de los más pobres, atendiendo las necesidades básicas de la población, generando empleo y promoviendo la participación de la población pobre en la gestión de su propio desarrollo. Para ello financia en zonas rurales, altoandinas y de la selva, diversos proyectos orientados a mejorar la calidad de los servicios básicos de saneamiento y apoya el desarrollo de infraestructura económica en los sectores agricultura, transporte y energía en la población rural y urbano marginal. También impulsa la participación de pequeños y microempresarios de cada zona, promueve la utilización de tecnología apropiada para el lugar, insumos y mano de obra local. Mayores informaciones en: www.foncodes.gob.pe

39 En 2001 las fuentes de financiamiento del FONCODES eran representadas por: 65% proveniente de recursos ordinarios, 31% de operaciones de endeudamiento externo y 4% de donaciones y recursos directamente recaudados.

40 En el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación - CMA (Roma, noviembre 1996), más de 170 países suscribieron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y su respectivo Plan de Acción 85. Este plan definió siete compromisos o lineamientos básicos para el diseño y ejecución de políticas nacionales de seguridad alimentaria que permitan alcanzar el objetivo trazado de reducir para el año 2015 a la mitad el número de niños, mujeres y hombres que sufren hambre. Véase el Recuadro III (página 51).

Suiza ha representado una de las principales fuentes de cooperación técnica del FONCODES⁴¹. A continuación, veremos los principales aspectos de los canjes de deuda realizados con Alemania, Italia y Suiza.

• Fondo de Contravalor Perú-Alemania

Los recursos generados por el canje de deuda con Alemania han sido canalizados a través del Fondo de Contravalor Perú-Alemania y de instituciones locales como el PROFONAMPE, FONCODES, Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS), etc. Los proyectos financiados alivian de forma indirecta el problema del hambre, porque están relacionados, en gran parte, al acceso a agua potable en las zonas rurales, al mejoramiento de las condiciones de vida de los más vulnerables y al desarrollo productivo de áreas marcadas por la pobreza.

El Fondo de Contravalor Perú-Alemania (Acuerdo de 31/10/2002) orientó sus recursos a proyectos de lucha contra la pobreza, considerando aspectos de la protección y conservación del medio ambiente y del apoyo al proceso de descentralización. Por medio del convenio de canje de deuda canalizado a través de FONCODES se financió el programa “Fomento al desarrollo productivo en zonas de pobreza”. A su vez, los convenios de canje de deuda canalizados por PROFONAMPE (Acuerdo de 10/04/2003) apuntaron a la protección y conservación del medio ambiente, incluyendo la lucha contra las causas del deterioro ambiental, como por ejemplo la pobreza. En la elección de los proyectos se dio prioridad a aquellos ubicados en las zonas más pobres, teniendo como referencia el Mapa de Pobreza de las zonas de intervención⁴².

41 Mayores informaciones en: www.foncodes.gob.pe

42 El Mapa de Pobreza considerado se encuentra en: www.fcpa.org.pe/financiamos.htm

CUADRO IV.2: PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN ZONAS DE POBREZA DEL FONDO PERU-ALEMANIA* (en nuevos soles)

Proyecto	Familias beneficiadas	Costo total del proyecto	Aporte del Fondo
Proyectos de Agua Potable y Saneamiento	13.972	13.800.901	8.624.457
Proyectos de Riego	6097	9.980.137	7.459.994
Caminos Rurales (Mejoramiento)	5.452	3.617.490	2.156.232
Puentes vehiculares	314	786.778	551.428
Electrificación	n.d.	553.914	330.302
Residuos Sólidos	n.d.	645.680	366.000

Fuente: Sitio oficial del Fondo de Contravalor Perú-Alemania (www.fcpa.org.pe)

*Proyectos referentes a las Convocatorias de 2002 a 2005

Nota: los valores son los indicados en el convenio original

• Fondo de Contravalor Ítalo-Peruano (FIP)

El canje de deuda con el gobierno italiano ha cumplido un importante rol en el fortalecimiento de las capacidades productivas, comerciales y en mejoramiento de la infraestructura básica de zonas rurales afectadas por un alto índice de pobreza y de desnutrición. Este acuerdo de canje de deuda, firmado el 10 de octubre de 2001, tuvo como objetivo el financiamiento de proyectos orientados a aliviar la pobreza, en un contexto de participación social comprobable y con un aprovechamiento ecológico sostenible. Los dos países acordaron que por lo menos el 80% de los proyectos se orientaría a las provincias con un índice de pobreza más elevado que el promedio nacional. Así, 80% de los proyectos está dirigido a 9 departamentos identificados en base a los índices de pobreza, mientras que el 20% restante se destina a proyectos de lucha contra la pobreza en las zonas urbanas de las ciudades de Lima, Arequipa y Cuzco⁴³. El Convenio estableció la siguiente estructura institucional:

- **Comité Administrativo:** formado por un representante de cada una de las partes; es decir, por el Perú el Ministerio de Economía y Finanzas y por Italia el Embajador de la República de Italia en el Perú o un delegado.

43 Mayores detalles en: www.fondoitaloperuano.org

- **Comité Técnico:** integrado por un representante de cada una de las siguientes organizaciones: el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Ejecutiva de la Cooperación Técnica Internacional (SECTI), la Cooperación Italiana para el Desarrollo (DGCS), una organización del gobierno local y dos representantes de dos organizaciones de la sociedad civil peruana.

El Acuerdo estableció que, en el período de cinco años, los fondos originados de las operaciones de canje de deuda recolectados en el Fondo Contravalor serían asignados a los proyectos definidos en el ámbito local y presentados por entidades gubernamentales locales, organizaciones no gubernamentales o canalizados por organizaciones pertinentes de Naciones Unidas tales como la FAO, el FIDA y la PMA.

Los proyectos relacionados a la reducción de la pobreza representaron una parte importante de las actividades financiadas por este canje de deuda. Las regiones peruanas que presentaban el mayor porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema fueron las que recibieron el mayor aporte financiero y tuvieron la mayor cantidad de proyectos financiados (véase cuadro IV.3). En las convocatorias de 2002 a 2005 los proyectos aprobados implicaron la asignación de más de 4 millones de dólares en actividades que favorecían indirectamente la reducción del hambre por medio del fomento de las actividades productivas (agrícola y pecuaria), del desarrollo comercial, y la inversión en infraestructura básica (agua potable, saneamiento), entre otros. Los principales sectores favorecidos fueron:

- Desarrollo Productivo y comercial agrícola: agricultura, ganadería y piscicultura, mejoramiento de la producción agropecuaria en comunidades rurales pobres, creación de represas.
- Infraestructura Básica: saneamiento, agua potable, alcantarillado, irrigación, sistemas de riego, electrificación, desagüe, sistema de drenaje.
- Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Campesinas.
- Protección del Medio Ambiente.
- Servicio social: creación de centros educativos, fortalecimiento de las capacidades locales, violencia familiar, niños de la calle.
- Fortalecimiento institucional: modernización de la gestión Municipal.

CUADRO IV.3: PROYECTOS DESARROLLADOS EN ZONAS DE ALTO ÍNDICE DE POBREZA Y HAMBRE* (en miles de dólares**)

Región	Pobreza total (%)	Pobreza extrema (%)	Nº de proyectos	Costo del total de proyectos presentados	Valor total solicitado al FIP
Ayacucho	72,5	45,4	15	16.444	13.338
Ancash	61,1	33,3	10	14.715	11.017
Amazonas	74,5	41,1	5	7.463	6.164
Apurímac	78,0	47,4	5	5.447	4.734
Arequipa	44,1	14,5	4	6.742	5.565
Cajamarca	74,5	50,8	15	10.633	9.336
Cuzco	75,3	51,3	5	4.095	3.516
Lambayeque	63	19,9	7	7.228	5.851
Lima	33,4	3,1	13	15.016	12.850
Loreto	70	47,2	10	13.430	11.813
La Libertad	52,1	18,3	6	6.402	5.260
Huanuco	78,9	61,9	10	7.007	5.990
Huacavelica	88	74,4	15	16.602	11.318
Junin	57,5	24,3	10	10.749	8.626
Puno	78	46,1	10	15.308	11.723
TOTAL				157.281	127.101

Fuente: www.fondoitaloperuano.org

*Proyectos referentes a las Convocatorias de 2002 a 2005

** En la conversión de nuevos soles peruanos para dólar de Estados Unidos se utilizó el cambio de octubre de 2001 (fecha del Acuerdo); Nota: los valores son los indicados en el convenio original

Entre los proyectos presentados, merecen destacarse algunos que impactan en la reducción del hambre de las áreas favorecidas, tales como: 1) Desarrollo sostenible de los Distritos de Incahuasi y Cañaris en el marco de seguridad alimentaria y agricultura sostenible; 2) Programa de seguridad alimentaria para cinco Distritos de la Provincia de Sánchez Carrión; 3) Mejoramiento de los ingresos de las familias campesinas de las Microcuencas Tungulla y Lanchipampa; 4) Reducción de la pobreza a través del manejo y la producción de recursos pesqueros en la Cuenca del Río Itaya; 5) Desarrollo agropecuario diversificado sostenible en el Distrito de Anta; 6) Fortalecimiento de las capacidades productivas en las comunidades en extrema pobreza de los distritos de Anta, Pampas y Santiago de Chocorvos de la región Huancavelica.

Lecciones del Fondo de Contravalor Perú-Suiza

El canje de deuda entre Perú-Suiza posibilitó cancelar la deuda comercial bilateral por un valor de 131 millones de dólares (25% del valor de la deuda externa bilateral) y crear el fondo de contravalor en moneda nacional, equivalente a 33 millones de dólares. De esta forma se creó el Fondo de Contravalor Perú-Suiza (FCPS) en 1993. Su eje estratégico era el desembolso rápido y eficiente de recursos a proyectos sociales y de desarrollo y un seguimiento administrativo y financiero de los mismos, en un contexto de emergencia socioeconómica y de ajuste estructural.

El objetivo general del FCPS consistía en apoyar, de manera prioritaria, procesos de desarrollo sostenibles que mejoraran la calidad de vida de los estratos sociales más desfavorecidos (en especial las mujeres, niños y jóvenes más pobres) y con un mandato a corto plazo de costos mínimos de operación. Su meta era comprometer la totalidad de los recursos al cabo de dos años (1994-1996), lo que correspondía al equivalente en moneda nacional a 33 millones de dólares. Los ejes centrales del canje eran: 1) recursos destinados a lucha contra la pobreza; 2) proyectos sociales de desarrollo ejecutados de forma eficaz y en corto plazo. Las líneas de trabajo y los porcentajes del fondo utilizados en cada una de ellas fueron:

CUADRO IV.4: SECTORES PRIORIZADOS

Fondo	Líneas	Temas abordados
52%	Recursos naturales y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agropecuario ▪ Manejo de agua y suelos ▪ Pequeña agroindustria y actividades agropecuarias
42%	Infraestructura social a nivel rural y urbano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infraestructura en salud: agua potable y alcantarillado, equipamiento de postas y centros de salud y botiquines comunales ▪ Infraestructura en educación: equipamiento de centros educativos ▪ Infraestructura comunal: infraestructura productiva y de servicios
6%	Promoción de pequeñas empresas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Metalmecánica ▪ Textil ▪ Alimentario

Fuente: Fondo de Contravalor Perú-Suiza, (Orihuela Fort, 2000)

a) Institucionalidad

Fueron creadas 3 instancias de decisión:

- **Comité Bilateral:** máxima instancia de decisión política, representado por directivos de alto rango ministerial y gubernamental de ambos países y responsable de la política de inversión de los fondos.
- **Comité Técnico:** órgano asesor técnico del Comité Bilateral y representado por dos instituciones gubernamentales y dos organizaciones no gubernamentales (ONG's). Responsable de definir y elaborar los lineamientos generales de la política de asignación de los recursos y de los criterios de selección, monitoreo y evaluación de los proyectos a ser financiados por el Fondo. El Convenio Bilateral confería al Comité Técnico una doble función, una de representatividad de sectores del Estado y de la sociedad civil y otra de asesoría técnica. Fue concebido como un órgano para equilibrar los poderes entre el Estado y la Sociedad civil⁴⁴.
- **Secretaría Ejecutiva:** concebida como un órgano ejecutivo de apoyo al Comité Bilateral⁴⁵.

b) Criterio de selección de los proyectos

Para la presentación de solicitudes de financiamiento, las instituciones ejecutoras debían cumplir con los siguientes requisitos:

- La institución ejecutora debía tener más de dos años de experiencia en el sector o área de intervención.
- La institución ejecutora debía demostrar capacidad de operación, administrativa y contable.
- El proyecto presentado debía ser coherente y atender las necesidades de la población beneficiaria y el tiempo de ejecución no debería ser mayor a tres años, sin posibilidad de ampliaciones.
- Las ONGs debían estar registradas en la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI).

⁴⁴ Formaban parte dos instituciones del Estado: el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) representado por el gerente de programas y proyectos y la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI). En lo que se refiere a la sociedad civil, como lo especificado en el Convenio Bilateral, fueron seleccionadas dos ONGs por el Comité Bilateral: una especializada en el sector social y medio ambiente, el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONAMPE) y una especializada en la promoción de pequeña empresa, el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

⁴⁵ Estuvo conformada, durante la vida del FCPS, por cinco personas estables: una coordinadora, dos evaluadores, una secretaria y un conserje.

c) Resultados

Considerando el término del periodo de funcionamiento del Fondo de Contravalor Perú-Suiza (1994/2000), en mayo del 2000 se llevó a cabo un informe final de evaluación de sus resultados denominado “Evaluación Final Externa del Fondo de Contravalor Perú-Suiza” (FCPS)⁴⁶. Este informe permite hacer una sistematización de la experiencia del FCPS y extraer lecciones que pueden ser útiles para otras experiencias similares en la región (Orihuela Fort, 2000). Fueron analizados los siguientes puntos:

- Las relaciones entre los actores e instancias de decisión creadas según el Convenio Bilateral y la implementación del Fondo
- El contexto político, económico y social en el cual se desarrolló el Fondo.
- El montaje institucional del fondo.
- El rol de la sociedad civil en la toma de decisión.
- La política de asignación de fondos.
- Los resultados globales de los proyectos.

El informe, en particular, buscó dar respuesta a las preguntas de: 1) si el FCPS ha logrado apoyar procesos de desarrollo sostenible a favor de los sectores sociales más desfavorecidos o 2) si ha sido un gasto o inversión social en la lucha contra la pobreza. En el cuadro de abajo sigue una síntesis de los principales resultados señalados en el informe.

CUADRO IV.5: RESULTADOS FONDO DE CONTRAVALOR PERÚ-SUIZA

RESULTADOS A NIVEL DE LA POLÍTICA DE ASIGNACIÓN DE FONDOS	
+	<ul style="list-style-type: none">▪ Considerado exitoso en la generación de proyectos sociales y de desarrollo. Los fondos se aplicaron rápidamente en las zonas geográficas más fragilizadas y el FCPS contribuyó a un alivio inmediato de la pobreza en las zonas beneficiadas.▪ La estrategia operativa y su aplicación en instrumentos, herramientas técnicas e informáticas de ejecución y seguimiento de proyectos fue esencial en el control y en la rendición de cuentas.
-	<ul style="list-style-type: none">▪ El Acuerdo Bilateral establecía un mandato a corto plazo. De esta forma, sólo se ha tomado en cuenta una estrategia operativa de asignación y seguimiento de los fondos desembolsados a corto plazo, sin una estrategia de intervención relacionada a lograr el propósito de apoyar procesos de desarrollo sostenibles, los cuales requieren metas de largo plazo.▪ Se partió de una lógica de inversión de lucha contra la pobreza, lo que implica intervención a largo plazo, con una visión a corto plazo.▪ No hubo claridad sobre la diferencia entre gasto social para el alivio de la pobreza e inversión social para el desarrollo sostenible y las estrategias para lograrlo.

⁴⁶ Los responsables suizos y peruanos del Fondo de Contravalor Perú-Suiza decidieron realizar la evaluación final del FCPS en el mes de Mayo de 2000, como lo estipula el Convenio del FCPS (art. 8.2).

RESULTADOS A NIVEL DE PROYECTOS

+	<ul style="list-style-type: none">▪ Los proyectos evaluados han cumplido con las metas (comparándose los indicadores iniciales con los finales).▪ Un total de 110 proyectos fueron financiados que beneficiaron a casi 3 millones de habitantes (13% de la población nacional) y ejecutados por 61 instituciones (15 organismos gubernamentales, 45 ONGs y 1 organismo multilateral).▪ La estrategia de recurrir a instituciones ejecutoras públicas y privadas, de forma equitativa, para canalizar los fondos se mostró adecuada.
-	<ul style="list-style-type: none">▪ En algunos proyectos el nivel de desembolso resultó más grande que la capacidad de absorción institucional presentada por los organismos ejecutores, lo que obligó a reformular los planes operativos varias veces y a ampliar los plazos de ejecución.▪ El FCPS ha logrado el propósito de alivio inmediato a la lucha contra la pobreza pero no se han diseñado ni implementado los medios y estrategias de intervención orientados a fortalecer las capacidades humanas e institucionales. Esta carencia, conllevada por una visión del desarrollo a corto plazo, sin creación de institucionalidad, no ha permitido lograr el propósito de la promoción de un desarrollo sostenible.

RESULTADOS EN CUANTO A LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS

-	<ul style="list-style-type: none">▪ Los proyectos con comunidades campesinas mostraron un mayor riesgo en relación a la capacidad de sostenerse a largo plazo considerando la debilidad de los recursos humanos e institucionales locales.▪ No se ha contribuido para fortalecer las capacidades de los recursos humanos e institucionales de forma suficiente para garantizar la sostenibilidad de muchos proyectos.▪ No ha habido un tiempo oportuno para uniformar conceptos respecto a lo que se entiende por sostenibilidad y la estrategia de intervención para lograrla o los medios para hacerla efectiva.▪ Se pone en relieve la contradicción de querer alcanzar procesos de desarrollo sostenibles que son a largo plazo, teniendo el FCPS por objetivo financiar proyectos de corto plazo.▪ La sostenibilidad quedó como interrogante para saber si el FCPS cumplió con su objetivo de “apoyar procesos sostenibles” o si fue principalmente “un alivio a la pobreza” a corto plazo o sea un “gasto social” en vez de una “inversión social para el desarrollo sostenible”.
---	---

RESULTADOS A NIVEL INSTITUCIONAL Y CON PROFESIONALES EXTERNOS

-	<ul style="list-style-type: none">▪ El FCPS no contempló una estrategia de fortalecimiento institucional para permitir realizar un seguimiento.▪ Se observó que proyectos similares, en el mismo departamento, no tuvieron contactos entre sí, a pesar de que los organismos ejecutores formaban parte de una misma mesa de concertación. En consecuencia, el FCPS perdió la oportunidad de propiciar sinergias interinstitucionales y comunitarias.▪ La dirección del proceso estuvo en manos del Comité Bilateral y como resultado se constató una concentración de poder y no un equilibrio de poderes. El Comité Técnico no pudo ejercer plenamente sus funciones de asesoría técnica y seguimiento de los proyectos seleccionados. Además se observó que sus miembros no contaban con un conocimiento claro de las funciones asignadas en el Convenio firmado.▪ La estrategia de contratar consultores externos sin crear un espacio de intercambio o relación entre ellos no ha permitido acompañar a los actores y los procesos sociales.
---	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del estudio Orihuela Fort, 2000

En el informe final de evaluación (2000) no se analizaron los resultados concretos obtenidos por los proyectos financiados considerando el poco tiempo transcurrido desde su implementación. Sin embargo, no resulta difícil imaginar que éstos han traído cierto alivio a la pobreza y el hambre frente al difícil contexto socio-económico de Perú en esta época. A principios de los años 90, el 54% de la población peruana vivía por debajo de la línea de pobreza (correspondiente a 13 millones de personas), el desempleo y subempleo alcanzaban el 86% de la Población Económicamente Activa (PEA) y la desnutrición alcanzaba al 48% de los escolares. A lo largo de estos difíciles años para Perú, este canje de deuda financió 110 proyectos, alcanzado el 45% de la población rural. Las tres líneas de trabajo involucraron actividades clave para la disminución del hambre, tales como las de fomento al desarrollo agrícola y rural, de capacitación de la pequeña agroindustria y empresas alimenticias (véase el cuadro IV.4, página 78). Además, se señala la especial importancia dada al financiamiento de los pequeños proyectos de comunidades campesinas, los cuales, según el informe, lograron realizaciones concretas en base a entrevistas con los organismos ejecutores y población beneficiaria.

d) Lecciones⁴⁷

d.1) Sostenibilidad de los proyectos

El informe ha identificado factores facilitadores y limitantes en relación a la sostenibilidad:

- El Fondo actuó fundamentalmente como un organismo de financiamiento. El tiempo limitado de apoyo financiero (1-3 años) a los ejecutores hace que la sostenibilidad dependa de la continuidad institucional de los ejecutores (organizaciones locales).
- El seguimiento a los programas y proyectos fue más de tipo administrativo-financiero y no un acompañamiento de procesos de soporte o fortalecimiento institucional.
- El ritmo de implementación de los proyectos, en 2-3 años máximo, no garantiza una verdadera apropiación por parte de las poblaciones beneficiarias.
- Las relaciones directas del FCPS con las instituciones ejecutoras y que son las intermediarias entre el Fondo y las poblaciones beneficiarias, facilitó la transferencia del proyecto directamente a la población-meta o beneficiaria.
- En los proyectos visitados, se comprobó la existencia de espacios de concertación entre ONGs, organismos del Estado y gobiernos locales. Sin embargo, el FCPS no participó en el apoyo a estos procesos de fortalecimiento de los poderes locales y de participación de la sociedad civil en los planes locales y regionales de desarrollo.

⁴⁷ Todas las informaciones fueron sacadas del informe de "Evaluación Final Externa del Fondo de Contravalor Perú-Suiza (FCPS)" (Orihuela Fort, 2000).

- Se ha verificado que el “impacto” de los proyectos se mide en el cambio de hábitos y de comportamientos ligados a la adopción de nuevas prácticas, como el hecho de realizar andenes o tener acceso al agua segura y letrina en el domicilio. Estos cambios no sólo se logran con la entrega y transferencia de las obras concluidas a los beneficiarios sino que también requieren de un acompañamiento cercano a los actores del proyecto.
- El hecho de contar con el apoyo de la ONG local asegura la ejecución, pero una vez concluido el proyecto no implica que tenga la responsabilidad de realizar un seguimiento como el que fue deseado por el Fondo.
- Los fondos deben ser canalizados a instituciones ya existentes con capacidad instalada y, de preferencia, que cuenten con proyectos y programas que estén en proceso de ejecución. De esta forma, el fondo proveniente del FCPS sería complementario al presupuesto ya en ejecución, permitiendo ampliar las áreas geográficas y/o profundizar la calidad de los servicios prestados.
- La sostenibilidad depende de la solidez de cada institución con su capacidad instalada. Fortalecer las capacidades de los recursos humanos e institucionales es un aspecto clave del desarrollo sostenible. En definitiva, habilitar a las personas para hacerse cargo de su propio desarrollo representa una estrategia sólida de largo plazo.
- Si el FCPS hubiera concebido una política de “fortalecimiento institucional” en los proyectos financiados, en un contexto nacional caracterizado por la desinstitucionalización, podría haber fortalecido la concertación Estado y sociedad civil, medio eficaz para lograr la apropiación de los procesos por las organizaciones locales y/o el Estado y obtener la sostenibilidad de los resultados.
- Los instrumentos y las herramientas de seguimiento financiero y administrativo de los proyectos fueron válidos para una estrategia operativa con una visión de corto plazo del FCPS. Sin embargo, fueron insuficientes para lograr una estrategia de intervención relacionada con el objetivo del FCPS que apunta hacia la promoción del desarrollo con una visión a largo plazo.

d.2) Relación de los Organismos Ejecutores de los Proyectos y Población Meta

- Uno de los factores de éxito en la ejecución de los proyectos fue la participación directa y activa de la población durante todo el proceso de planificación, ejecución y desarrollo del proyecto.
- Se verificó que no hubo una adecuada conceptualización y planificación antes del inicio de las operaciones del fondo. Una planificación estratégica previa hubiera proveído de un campo uniforme de reflexión a todos sus miembros sobre los conceptos y visiones del desarrollo. Esta carencia conceptual trató de ser corregida una vez asignados los recursos.

d.3) Concertación interinstitucional

- La concertación intersectorial entre gobiernos locales, organismos del Estado, empresas de agua potable y organizaciones de base desde el inicio del proyecto permitió, una vez concluido el mismo, la transferencia a la institución del Estado para que se haga cargo de la continuidad y la sostenibilidad.
- No existió espacio para compartir experiencias entre ejecutores diversos en un mismo ámbito y cada proyecto fue seguido como un proyecto individual entre la Secretaría Ejecutiva y el organismo ejecutor. El fortalecimiento de la concertación interinstitucional y multisectorial entre proyectos similares a nivel local o regional hubiera maximizado el impacto de las acciones del FCPS.
- La estrategia de contratar consultores y evaluadores externos sin crear un espacio de intercambio o relación entre ellos no ha permitido acompañar a los actores y los procesos sociales. Se recomienda organización de equipos multidisciplinarios que actúen en conjunto.

d.4) El rol de la Sociedad civil

- En la toma de decisiones del FCPS ha predominado la lógica de desarrollo promovida por el Estado, basada más en la infraestructura y en el corto plazo, pero no en la lógica de desarrollo de las ONGs, orientada hacia la promoción de un desarrollo sostenible y el acompañamiento de los procesos sociales.
- Las expectativas de las ONGs de desarrollo suizas eran más ambiciosas, como apoyar el desarrollo de la sociedad civil y su participación en la definición de los programas de inversión social. Además, las organizaciones suizas tenían la preocupación de que los fondos fueran absorbidos por organismos estatales y grandes ONGs sin posibilidad real de acceso a los fondos por parte de organizaciones campesinas y urbano-marginales.
- La participación de la sociedad civil hubiera sido más efectiva y democrática mediante una convocatoria a las redes de ONGs y no por medio de la designación por parte del Comité Bilateral de las ONGs que constituirían el Comité Técnico.
- Debería haber existido un equipo con un perfil profesional técnico que se hubiera encargado del monitoreo, no sólo administrativo y financiero de los proyectos sino también de seguimiento y acompañamiento de los actores y procesos sociales.
- La política de asignación de fondos no consideró la participación de la sociedad civil y se perdió la oportunidad de construcción de la institucionalidad, mediante el fortalecimiento de los procesos de concertación entre el Estado y la sociedad civil y de la planificación participativa a nivel local y regional para lograr la sostenibilidad.

RECUADRO IV: CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE PERÚ (MEF) SOBRE EL CANJE DE DEUDA

En el contexto internacional de 1993, la creación de un fondo para inversiones sociales a cambio del canje de la deuda comercial bilateral constituyó una experiencia novedosa de desendeudamiento. El Gobierno admite, a través de su representante del MEF, que no había cabida para una visión a mediano o largo plazo y el FCPS fue concebido como un mecanismo para el alivio de la pobreza de financiamiento transitorio, de ejecución rápida y ágil, de bajos costos administrativos y con un plazo de existencia corto (2 años) para la asignación de los recursos, sin creación de institucionalidad. En este sentido, existía una contradicción entre el mandato a corto plazo y un propósito que apunta a apoyar procesos sostenibles a largo plazo. En consecuencia, la estrategia operativa, basada en una visión de corto plazo del FCPS, fue insuficiente para lograr una estrategia de intervención relacionada con un objetivo a largo plazo (reducción de la pobreza). De esta forma, el problema central residió en la falta de sostenibilidad de los resultados.

Actualmente, la posición del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), confirmada en el taller de autoevaluación, no es favorable a la creación de nuevos fondos autónomos y considera más bien que los gobiernos acreedores que quieren entrar en operaciones de desendeudamiento tendrían que priorizar el apoyo de líneas programáticas del Estado ya definidas en un marco de inversión social. Se podría, sin embargo, considerar la creación de fondos autónomos para asuntos particulares en zonas geográficas aisladas no cubiertas por políticas del Estado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del informe Orihuela Fort, 2000

2. CANJE DE DEUDA EN ECUADOR

Ecuador es otro país de la región que ha adquirido experiencia en la conversión de deuda externa pública por programas de desarrollo. De 1994 a junio de 2007, aproximadamente 156,5 millones de dólares de la deuda de Ecuador fueron condonados, generando un monto de 107 millones para financiamiento de proyectos de desarrollo (véase cuadro IV.6). En 1994 se firmó uno de los canjes de deuda más exitosos de Ecuador, por medio del cual se creó el Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo (FOES) como instrumento para viabilizar la condonación de 47 millones de dólares de la deuda ecuatoriana con Suiza para ejecutar más de 100 proyectos que han beneficiado a unas 30.000 familias de escasos recursos en el país. Se han concertado procesos similares con Alemania, Bélgica, Italia e España⁴⁸.

⁴⁸ Mayores informaciones en el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI).

De 1994 al presente año, Alemania es el país con el cual Ecuador ha firmado el mayor número de canjes de deuda bilaterales. Sin embargo, en términos cuantitativos, el canje de deuda firmado con España en 2005 representa el mayor monto (50 millones de dólares). Las áreas priorizadas han sido la social (con énfasis en proyectos de reducción de la pobreza y desarrollo de la educación) y la ambiental. La institucionalidad está marcada por la creación de un Comité Binacional, un Comité Técnico y una Secretaría Técnica. Algunos acuerdos han avanzado en el tema institucional, incluyendo, además de las instituciones citadas, Comités Gestores y Unidades de Seguimiento como en los canjes de deuda con España e Italia.

CUADRO IV.6: OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA - 1994/2007
(millones de dólares, salvo especificación de otra moneda)

Acreeedor	Año	Deuda condonada	Contravalor	Área*	Objetivo
Alemania	2006	6.7	3.3	S/A	Alivio a la pobreza , protección del medio ambiente, programas de educación
España	2004	50.0	50.0	S/A	60% para financiar proyectos hidroeléctricos y 40% a proyectos de educación básica en zonas de mayor pobreza
Italia	2003	28.0	28.0	S/A	Alivio a la pobreza , protección del medio ambiente
Alemania	2002	10.5€	3.16€	A	Protección del medio ambiente
Bélgica	1992	3.0	4.1	S/A	Alivio a la pobreza y protección ambiental
Alemania	1998	10.7€	3.22€	A	Protección del medio ambiente
Suiza	1994	47.0	14.0	S	Apoyar iniciativas productivas y de desarrollo local

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador; Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional

*S: social; A: ambiental

Nota: los valores son aproximados.

A continuación sigue una descripción de tres de los canjes de deuda firmados por Ecuador que impactan en la reducción de la pobreza e indirectamente del hambre: dos recientes (Ecuador-Italia, Ecuador-España) y otro más antiguo (Ecuador-Suiza), en relación al cual se pueden sacar lecciones útiles para los demás países de la región.

- Fondo de Contravalor Ecuador-Italia

El 22 de marzo de 2003, el Gobierno de Ecuador y el de Italia suscribieron el Acuerdo sobre la Conversión de Deuda en Proyectos de Desarrollo para financiar programas de reducción de la pobreza presentados por entidades nacionales y extranjeras⁴⁹. Este acuerdo no estableció como condición la participación de entidades italianas en la consecución de los proyectos, como es común en los casos de canje firmados con España. El texto del Acuerdo prevé la presentación de proyectos canalizados por organizaciones relevantes de las Naciones Unidas, tales como FAO, FIDA, PMA (artículo 3.3). El fondo fue constituido con el 100% del servicio de la deuda bilateral de los préstamos concedidos por el Gobierno de Italia al Ecuador; es decir, 28 millones de dólares. Para la implementación de este programa de canje de deuda fueron creados tres niveles administrativos:

- **Comité Directivo:** Es el órgano máximo del Fondo Ítalo-Ecuatoriano y está conformado por el Embajador de Italia en el Ecuador o su delegado y por el Ministro de Relaciones Exterior del Ecuador o su delegado. Su labor es aprobar las políticas y las líneas generales del programa, aprobar los proyectos a financiarse y verificar los avances en los mismos.

- **Comité Técnico:** Es una instancia interinstitucional de asesoramiento. Está integrado por un representante de la Cooperación Italiana para el Desarrollo, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, dos representantes de dos organizaciones de la sociedad civil, un representante de los gobiernos locales y un delegado del INECI, quien actuará como Secretario del Comité Técnico.

- **Secretaría de Apoyo Técnico y Administrativo:** Está conformada por dos Codirectores, uno italiano y uno ecuatoriano, encargados de preparar todos los documentos que le permiten al Comité Técnico evaluar y monitorear los proyectos⁵⁰.

En el mes de noviembre de 2006, el Comité Directivo había aprobado 29 proyectos sociales en distintas áreas (agua potable, riego, sistemas agroforestales, desarrollo turístico, forestación y reforestación, salud, alcantarillado, saneamiento ambiental, etc.). Fueron destinados 6,6 millones de dólares a estos proyectos desarrollados en los 50 cantones y las 200 parroquias más pobres del Ecuador. Aproximadamente 45.670 personas fueron beneficiadas. Este año se abrió una segunda convocatoria a la sociedad civil para financiar proyectos relacionados a la lucha contra la pobreza rural y urbana marginal en los siguientes sectores:

⁴⁹ El artículo 3.3 del Acuerdo establece que los proyectos se destinarán, en a lo menos 80%, a Provincias con una tasa de pobreza por encima del promedio nacional y que se dará preferencia a los proyectos localizados en los 50 "Cantones " y en las 200 "Parroquias" con las más altas tasas de pobreza. Instrumento jurídico disponible en: www.fondoitaloecuadoriano.org

⁵⁰ Mayores detalles en: www.fondoitaloecuadoriano.org

CUADRO IV.7: SECTORES RELATIVOS A LA REDUCCIÓN DE POBREZA PRIORITARIOS AL FONDO ÍTALO-ECUATORIANO

Servicios sociales y construcción de obras:

- Construcción de centros de salud, escuelas, sistemas de abastecimiento de agua, sistemas de agua potable, sistemas de saneamiento, alcantarillado y drenaje, pequeños caminos rurales para el acceso a los servicios.

Desarrollo sostenible de la economía:

- Fomento y fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PyMEs).
- Construcción, mejoramiento y/o fortalecimiento de pequeñas y medianas estructuras o infraestructuras para apoyar a comunidades en desarrollo económico y productivo.
- Creación o fortalecimiento de sistemas de microcrédito para población pobre con el fin de incentivar creación de micro y pequeñas empresas, bajo el modelo de economía social, con estrategia de asociatividad.

Desarrollo comunitario:

- Realización de proyectos para desarrollo de comunidades indígenas.

Manejo de recursos naturales y desarrollo sostenible de comunidades rurales:

- Reforestación.
- Desarrollo agropecuario.
- Desarrollo de servicios de apoyo.

Fuente: Convocatoria de Propuestas Año 2007 del Fondo Ítalo-Ecuatoriano. Disponible en el sitio web: www.fondoitaloecuadoriano.org

En este caso, se otorga prioridad a los proyectos que apunten al alivio de la pobreza en un contexto de participación social comprobable y con un uso de recursos ambientalmente sostenible; se da preferencia a los proyectos provenientes de las poblaciones de las fronteras norte y sur de Ecuador o localizados en las áreas con las más altas tasas de pobreza. Los sectores priorizados en este canje de deuda pueden impactar indirectamente en la reducción del hambre ya que involucran temas importantes en la consecución de este objetivo como desarrollo rural y fomento agropecuario. Sin embargo, el enfoque está concentrado en la reducción de la pobreza y no del hambre como tal.

• Fondo de Contravalor Ecuador-España

En esta operación 50 millones de dólares de la deuda fueron condonados y la totalidad de este valor ha sido destinado al financiamiento de proyectos hidroeléctricos (60% del monto disponible) y a proyectos de educación básica en zonas de mayor pobreza (40%). Un rasgo distintivo de este canje de deuda fue la creación de dos instituciones adicionales, Comités Gestores y Unidades de Seguimiento, a los organismos tradicionales (Comité Binacional o Directivo, Comité Técnico, Secretaría), cuyas funciones son:

- **Comités gestores:** Analizar los documentos finales de proyectos y plantear sus observaciones e inquietudes al Comité Técnico; aprobación de los informes semestrales y anuales emitidos por las entidades ejecutoras una vez que entren en ejecución los proyectos.

- **Unidades de seguimiento:** Brindar asesoramiento, acompañamiento y soporte a las entidades ejecutoras tanto en la parte técnica como financiera; realizar el seguimiento de las inversiones previo a ejecutar los desembolsos; coordinar las fiscalizaciones y las auditorías externas de los proyectos con componentes de infraestructura.

Los proyectos de educación financiados involucraron, en su gran mayoría, la participación del Ministerio de Educación de Ecuador, el cual ha actuado prestando su aval o como contraparte de los proyectos. Abajo sigue el porcentaje de participación de las entidades ejecutoras y la distribución de los aportes.

PROYECTOS DE EDUCACIÓN

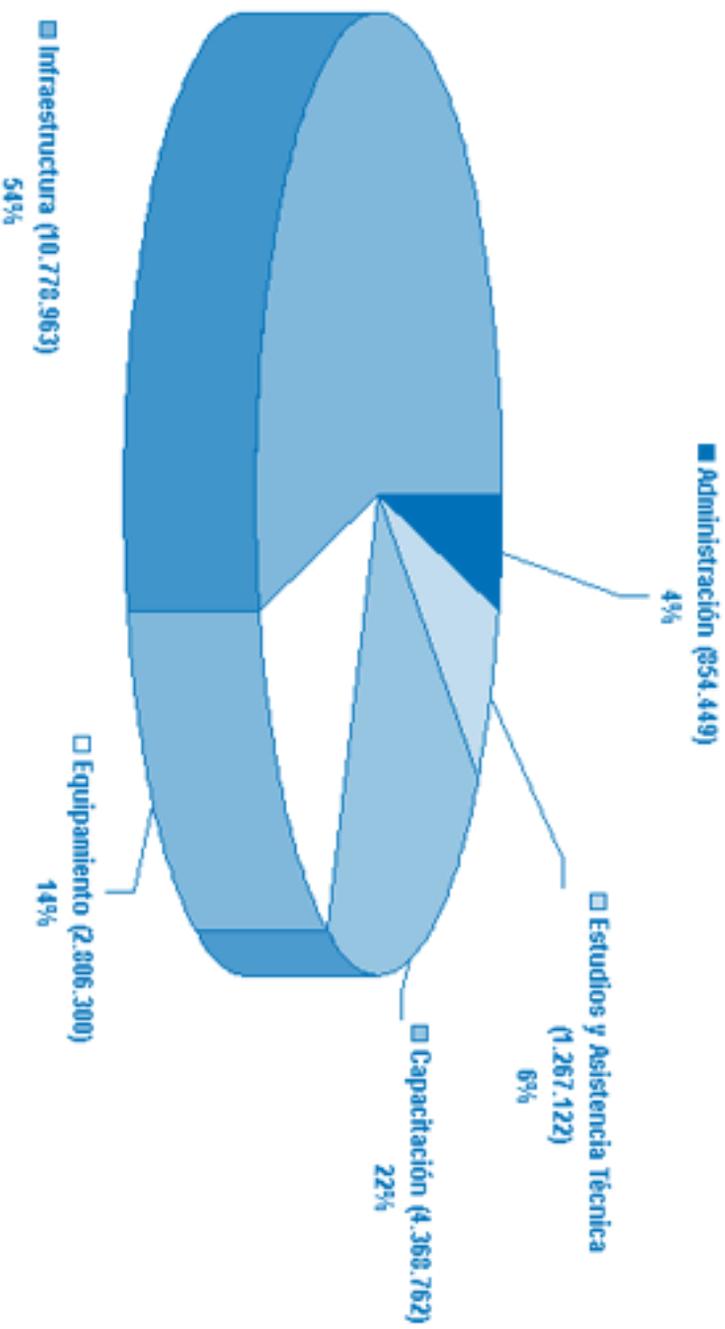
CUADRO IV.8: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS

Entidad Ejecutora	Nº de Proyectos	%
Gobiernos Provinciales/Municipales	9	40
Fundaciones y ONGD	9	40
Entidad Estatal de Educación	1	5
Universidades	1	5
Entidad Eclesiástica	1	5
Organizaciones Comunitarias	1	5
Total	22	100

GRAFICO IV.1: DISTRIBUCIÓN DE LOS APORTES DEL PROGRAMA DE CANJE DE DEUDA EN EL TOTAL DE LOS PROYECTOS (VER PÁGINA SIGUIENTE)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2007

GRAFICO IV.1: DISTRIBUCIÓN DE LOS APORTES DEL PROGRAMA DE CANJE DE DEUDA EN EL TOTAL DE LOS PROYECTOS



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2007

Lecciones del Fondo de Contravalor Ecuador-Suiza⁵¹

En el marco del Fondo Suizo para la Reducción de la Deuda (1994), Suiza realizó en favor del Ecuador una operación de reducción de la deuda externa que alcanzaba 47 millones de dólares en la época. Se creó un fondo de contravalor de 14 millones de dólares, el cual fue utilizado de 1995 a 2002 para financiar actividades para mitigar la pobreza en Ecuador e impulsar el desarrollo. La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)⁵² y el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador asumieron juntos la responsabilidad del Fondo de Contravalor (COSUDE, Min. el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2006).

De 1995 a 2002, el Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo (FOES) apoyó 104 proyectos de desarrollo en el país, con una distribución geográfica del 60% en los Andes (Sierra), 20% en la Costa y 20% en la región amazónica. Los proyectos se llevaron a cabo en los sectores “Agua/Saneamiento” y “Recursos Naturales/Producción local” (50% en cada uno), en el marco del eje central de reducción de la pobreza. En total fueron beneficiadas 140.000 personas, de las cuales 12.000 familias disponían, al final del proyecto, de agua potable y alcantarillado. Además, 230 comunidades de la Sierra, Costa y Amazonía han mejorado o incorporado tecnologías productivas adecuadas a su medio. Así, aumentó la posibilidad de un incremento en el ingreso familiar.

a) Criterio de selección de los proyectos:

En la selección de los proyectos, fueron consideradas las siguientes estrategias:

- Análisis de los proyectos en un entorno fragmentado en varias problemáticas locales.
- Optimización en la selección de los sectores de intervención.
- Análisis de la capacidad técnica del equipo de las organizaciones ejecutoras.
- Enfoques participativos de los sectores sociales con inclusión de los grupos vulnerables.

⁵¹ Las informaciones están basadas en los siguientes documentos: (COSUDE, 2006; Ocho años junto al Ecuador, Memoria del Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo- FOES 1995-2002; El Programa Suizo de Reducción de la Deuda 1991-2001, Resultados y Perspectivas, SECO, COSUDE).

⁵² La COSUDE es parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Suiza y se dedica en el Ecuador a la inversión en el desarrollo. Su objetivo principal es apoyar la reducción sostenible de la pobreza. Su inversión se destina a tres temas principales: empleo e ingreso, descentralización y desarrollo local, y gestión ambiental. Además la COSUDE está presente con proyectos de ayuda humanitaria. Mayores detalles en: www.cosude.org.ec

b) Resultados

Tras la conclusión de los proyectos llevados a cabo por el Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo, estudios indican un resultado positivo en relación a la disminución de la pobreza y la desnutrición. Los proyectos de “Recursos naturales/Producción local” provocaron cambios favorables principalmente en las prácticas campesinas agroecológicas y de manejo ganadero. En los casos de minifundios, permitieron intensificar la producción. En otros, aportaron a la diversificación de la producción con efectos importantes para la seguridad alimentaria; y, finalmente, facilitaron la difusión de propuestas tecnológicas innovadoras que dieron lugar al nacimiento de unidades de producción pecuaria. Los efectos positivos se verifican, sobre todo, por el incremento de excedentes agrícolas, producto del mejoramiento de la producción y por la introducción de cultivos que diversificaron la alimentación. En todos los casos los rubros que se apoyaron tuvieron relación directa con una mayor generación de ingresos agrícolas, contribuyendo a la reducción de la pobreza e, indirectamente, del hambre (COSUDE, Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2006).

Los proyectos también tuvieron un importante rol en el reconocimiento de grupos vulnerables como las mujeres productoras, los pequeños productores de café o las organizaciones indígenas. Se desencadenaron procesos de empoderamiento, producto de los enfoques participativos utilizados, en los que se debe destacar algunos ejemplos prácticos: 1) el reposicionamiento de las mujeres en temas como el riego, 2) la formación de una organización de café que superó a los intermediarios, 3) la consolidación de organizaciones de regantes y de segundo grado. Los proyectos de “Agua/Saneamiento” también generaron un aporte a la disminución de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en las zonas donde se implementaron, el mejoramiento visible de la higiene y del aseo, y el cambio de actitud en temas como protección de fuentes, contaminación y cuidado del agua (COSUDE, Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2006).

c) Lecciones⁵³

c.1) Sobre la estructura organizativa:

- Existió una estructura adecuada para separar niveles de decisión en el FOES.
- El Comité Técnico tuvo un potencial subutilizado para enriquecer y complementar el trabajo del FOES.

⁵³ Las lecciones fueron sacadas de los siguientes documentos: Ocho años junto al Ecuador, Memoria del Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo- FOES 1995-2002; El Programa Suizo de Reducción de la Deuda 1991-2001, Resultados y Perspectivas, SECO, COSUDE; ¿Qué efectos tuvieron los proyectos financiados por el Fondo de Contravalor Ecuatoriano - Suizo (FOES, 1995-2002)? Resumen Ejecutivo e Introducciones, Noviembre 2006.

- El FOES tenía una Secretaría eficiente y efectiva, incluyendo el trabajo de seguimiento de consultoras/es locales. Sin embargo, hubiera sido adecuado contar con una masa crítica de personal técnico fijo, con sede en las regiones de mayor concentración de los proyectos.
- COSUDE tuvo un rol protagónico, quizás demasiado fuerte, en relación al concepto de fondo bilateral.

c.2) Sobre los proyectos:

- Los proyectos pudieron haberse insertado más en organizaciones locales, en el nacimiento de propuestas organizativas y en la co-ejecución con la población meta.
- Debido a las altas expectativas, al inicio del trabajo del FOES se configuró un portafolio disperso, el cual fue optimizado posteriormente, a través de una concentración temática.
- El FOES realizó una cobertura nacional, pero se focalizó en regiones con mayor pobreza de manera correcta, según su objetivo principal.
- La transferencia de capacidades y de aprendizajes técnicos desde las organizaciones ejecutoras a otros actores fueron temas que debieron haber estado mucho más presentes en los proyectos.
- El tiempo de intervención a nivel de proyectos fue demasiado corto, tomando en cuenta la realidad de muchas intervenciones integrales que exigen un desarrollo secuencial.
- Uno de los problemas para la implementación de los proyectos fue la débil capacidad local, considerando que el punto de partida requiere experiencia acumulada. En general, se requiere de más tiempo para lograr un nivel de organización adecuado.
- Un importante factor de partida es la calidad de los estudios y de la ejecución técnica de los proyectos para garantizar su posterior funcionamiento técnico (se verificó que subsistían debilidades en este aspecto).

c.3) La sostenibilidad de los proyectos

Los siguientes factores influyeron en la sostenibilidad de los proyectos:

- Las características de las instituciones ejecutoras.
- El diseño de los proyectos (donde se debe resaltar un buen análisis de contexto, enfoques y metodologías específicas).
- La forma de ejecución de los componentes.
- Los modelos organizativos y de gestión impulsados en relación a la población meta.
- Proyectos con intervenciones integrales (técnico – social – ambiental).

TIPOLOGÍA DE LOS CANJES DE DEUDA SEGÚN LOS PAÍSES ACREEDORES

5

El grupo informal de acreedores gubernamentales, formado básicamente por los países industrializados y conocido como Club de París, efectúa desde 1990 operaciones de canje de deuda por desarrollo (véase cuadro V.1).

CUADRO V.1: PAÍSES ACREEDORES QUE EFECTÚAN CANJES DE DEUDA

Alemania	España	Holanda
Austria	Finlandia	Noruega
Australia	Francia	Reino Unido
Bélgica	Irlanda	Rusia
Canadá	Italia	Suecia
Dinamarca	Japón	Suiza
	Estados Unidos	

Fuente: www.clubdeparis.org

Como hemos visto, el principal objetivo de este Club es apoyar los requerimientos de financiamiento que presentan los países con dificultades para atender oportunamente el servicio de su deuda externa, dentro de una estrategia de apoyo internacional, por lo que se requiere un programa de ajuste que cuente con el aval del FMI de forma previa a cualquier decisión de ayuda. De esta forma, los términos de reestructuración o refinanciamiento dependen de ciertos aspectos particulares de cada país deudor y del nivel de ingreso.

En el marco del Club de París se han realizado varias operaciones de canje de deuda y el área priorizada ha dependido del interés del acreedor y de las prioridades de políticas públicas del gobierno deudor. Estados Unidos, por ejemplo, ha puesto mayor énfasis en el área de protección ambiental en los últimos años. Los países europeos, en especial Suiza y España, enfatizan el desarrollo social, mayormente proyectos que benefician a los sectores más pobres de la población. Los criterios para el uso de los fondos canjeados dependen de lo acordado entre las partes y los principios básicos aplicados son: rendición de cuentas, transparencia en el proceso y complementariedad (los aportes financieros provenientes de los canjes deben ser complementarios a los gastos públicos en el sector en cuestión) (Ugarteche, 2006). A continuación sigue un análisis de los canjes de deudas que involucran a los países acreedores citados, los cuales fueron seleccionados teniendo en cuenta el considerable número de operaciones de canje de deuda firmadas con los países de la región.

1. CANJES DE DEUDA CON ESTADOS UNIDOS

Desde 1990 los Estados Unidos han negociado sus créditos de deuda externa con los países de América Latina en el valor aproximado de mil millones de dólares. Estas negociaciones han sido realizadas en el marco de la “Iniciativa de las Américas” (Enterprise for the Americas Initiative-EAI), programa que amplió las iniciativas de canje de deuda para inversión en programas de desarrollo. Alrededor de 178 millones de dólares en la moneda local de cada país fueron generados para invertir en la protección ambiental, salud y desarrollo de la niñez. Aquella normativa contó con el apoyo posterior de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales, conocida como “Tropical Forest Conservation Act” (TFCA)⁵⁴. Desde la creación de esta normativa, en 1998, más de 82,6 millones de dólares han sido utilizados en el marco del TFCA, con la finalidad de re-estructurar deudas de varios países en desarrollo para canalizar en programas de protección de bosques tropicales. Se estima que aproximadamente 136,5 millones de dólares serán invertidos en esta área en los próximos 12-26 años (Sheikh, 2006).

Las operaciones de canje de deuda firmadas en los últimos cinco años por los países de América Latina y el Caribe con Estados Unidos señalan que el interés del gobierno americano se centra mayormente en la protección ambiental. En el marco de la TFCA, el gobierno americano ha llevado a cabo varias operaciones de “canje de deuda por naturaleza” con gobiernos latinoamericanos, debido a que esta región concentra una importante área de bosques tropicales. Hasta la fecha, 8 países de la región firmaron operaciones de canje de deuda por naturaleza en el marco del TFCA, lo que reducirá sus deudas con Estados Unidos y promoverá la inversión de más de 112 millones de dólares en la protección de bosques de América Latina (véase el cuadro V.2).

⁵⁴ La TFCA fue promulgada en 1998 para proporcionar una oportunidad a los países en vías de desarrollo que califiquen de reducir su deuda con EE.UU. al tiempo que generan financiamiento para actividades que ayuden a conservar sus importantes áreas de bosques tropicales.

CUADRO V.2: PROGRAMAS DE CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA DE PAÍSES DE LA REGIÓN FRENTE AL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS - Operaciones bajo el TFCA (en millones de dólares)

País	Año*	Valor del fondo**	Instrumentación		Administración de los fondos	Duración (años)
			EE.UU.	ONG		
Paraguay	2006	7.4	4.8	0	Comité Binacional + representantes de ONG	12
Guatemala	2006	24.4	15	2	Comité Binacional + representantes de ONG	15
Panamá II	2004	10.9	6.5	1.3	Comité Binacional + representantes de ONG	12
Colombia	2004	10	7	1.4	Comité Binacional + representantes de ONG	12
Jamaica	2004	16	6.5	1.3	Comité Binacional + representantes de ONG	20
Panamá I	2003	10	5.6	1.2	Comité Binacional + representantes de ONG	14
Perú	2002	10.6	5.5	1.1	Comité Binacional + representantes de ONG	12
Belice	2001	9	5.5	1.3	Comité Binacional + representantes de ONG	26
El Salvador	2001	14	7.7	0	Comité Binacional + representantes de ONG	26
TOTAL		112.3	64.1	9.6		

Fuente: US Department of State (www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/73445.htm)

*año de firma del Acuerdo.

**valor en dólares americanos del fondo generado (aproximado).

Nota: los valores son los indicados en el convenio original.

En estas operaciones, la administración de los fondos ha sido encargada a un Comité Binacional creado y a representantes de las ONGs internacionales participantes, en general el *The Nature Conservancy (TNC)*, el *Conservation International Foundation (CI)* o el *World Wildlife Fund (WWF)*. Cada uno de los Acuerdos firmados contó con la participación y el aporte financiero de al menos una de estas grandes organizaciones internacionales de protección ambiental. La instrumentación se ha realizado por medio de la asignación de un monto por parte de Estados Unidos bajo la Ley de Conservación de Bosques Tropicales (TFCA) y de otro monto por parte de las ONGs involucradas en el canje de deuda en cuestión. Estas contribuciones van a un fondo especialmente creado y que sirve para financiar proyectos de preservación de bosques tropicales en los países beneficiarios.

2. CANJES DE DEUDA CON SUIZA

A mediados de 1989, 24 organizaciones civiles suizas organizaron una campaña bajo el lema “Alivio de la deuda, condición para el desarrollo”, con el objetivo de lograr una reconversión de la deuda bilateral y comercial de Suiza con los países en desarrollo. El requerimiento era que el gobierno creara un fondo de 470 millones de dólares para cancelar acreencias a países de África y América Latina de ingresos bajos y alto endeudamiento. Esta campaña política llevó al gobierno suizo a aprobar, a principios de 1991, un programa de desendeudamiento (*Swiss Debt Reduction Facility- SDRF*) que culminó en la creación del “Fondo Suizo para la Reducción de la Deuda”, con ocasión de celebrar los 700 años de la Confederación Suiza⁵⁵.

Este programa suizo consistía en el alivio de las deudas de países en desarrollo y, a cambio, los gobiernos deudores asumían el compromiso de pagar un porcentaje de la deuda cancelada a un fondo de contravalor para ser usado en proyectos de desarrollo que beneficiaran a los sectores más pobres de la población. Este programa empezó con un fondo de 500 millones de dólares y, en 10 años, el gobierno suizo había cancelado más de 1,6 mil millones de dólares de deuda en 40 países a través de este mecanismo. En América Latina se firmaron acuerdos con Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú destinados a reducir la pobreza y a preservar el medio ambiente.

El requerimiento para la realización de los canjes era que los países tuvieran en marcha el proceso de reformas estructurales recomendadas por el Banco Mundial. La finalidad buscada era el desarrollo económico y social bajo los principios de la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil y el respeto a los derechos humanos. La prioridad fue dada a los países comprometidos con las reformas, mayormente a aquellos que han acordado una buena gestión de la deuda y una relación directa entre el desendeudamiento y las medidas orientadas a combatir la pobreza. Para completar esta estrategia, la ayuda estaba condicionada a la calidad del programa de lucha contra la pobreza en los países en desarrollo (*Poverty Reduction Strategy Paper*).

Las agencias que coordinaron los canjes de deuda fueron la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales. Las operaciones de conversión de deuda celebradas por el gobierno suizo en América Latina, en términos institucionales, fueron marcadas por la creación de un Fondo de Contravalor binacional integrado por representantes de ambos gobiernos involucrados, además de organizaciones gremiales y de la sociedad civil. También se contaba con la colaboración de instituciones del Sistema de Naciones Unidas (ONU), del Banco Mundial y de los bancos regionales para el desarrollo. Los sectores priorizados fueron el

⁵⁵ Las medidas fueron ejecutadas por la SECO (Secretaría Suiza de Estado para Asuntos Económicos), la COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), que tuvo la responsabilidad operativa de los fondos de contravalor, y la Asociación de Organizaciones Suizas No Gubernamentales (ahora Alianza Sur), que realizó la asesoría técnica. Mayores detalles en: www.cosude.org.ec

productivo (fomento a las PyMEs, capacitación comercial, empleo e ingreso, desarrollo local, etc.) y el manejo de recursos naturales (Gestión Ambiental).

Uno de los factores del éxito de los canjes de deuda de los países de la región con Suiza se atribuye al hecho de que este país, basándose en experiencias previas que no fueron satisfactorias en cuanto a la sostenibilidad de algunos proyectos, ha realizado trabajos de seguimiento junto a los países, por medio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación-COSUDE. Este seguimiento ha posibilitado un acompañamiento cercano no sólo del desarrollo de los proyectos, sino también de las consecuencias y utilidades que ellos han significado para las comunidades más pobres⁵⁶.

3. CANJES DE DEUDA CON ESPAÑA

España ha participado en diversas iniciativas orientadas a promover el desarrollo de países endeudados, tales como las llevadas a cabo en el Club de París y la iniciativa a favor de los Países Pobres y Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés). Al mismo tiempo, ha negociado de manera bilateral numerosos programas de conversión de deuda en inversiones sociales y ambientales.

Desde la “Cumbre contra el Hambre y la Pobreza” realizada en octubre de 2005, España ha intensificado las operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación, puesto que ésta constituye un pilar básico del desarrollo y la reducción de la pobreza. Ello explica la firma de convenios por montos significativos con países de América Latina, región prioritaria de la cooperación española. A lo largo de 2005 se han llegado a acuerdos con Ecuador, Nicaragua, Honduras y El Salvador, entre otros países, y se prevé concretar programas de conversión de deuda próximamente con Bolivia, Perú y Guatemala. Estas operaciones suponen un monto de más de 360 millones de dólares, según ha informado el Ministerio de Economía y Hacienda de España. De 1998 a 2007, Honduras fue el país de la región que recibió el mayor aporte financiero (más 138 millones de dólares), seguido de Bolivia (más 80 millones de dólares).

En cuanto a las características de los canjes de deuda realizados, se verifica, en primer lugar, que España ha firmado acuerdos de esta especie con países con los cuales mantiene algún vínculo económico, especialmente en donde hay participación del sector privado español. Para ello ha utilizado el mecanismo de conversión de deuda como una manera de estimular la inversión extranjera española. También se priorizan canjes de deuda con países con los que España mantiene acuerdos o programas de cooperación, como el programa Araucaria de protección de la biodiversidad en Costa Rica⁵⁷.

⁵⁶ Mayores detalles en el sitio web de la COSUDE. (<http://www.deza.ch/es>)

⁵⁷ El Programa Araucaria es el instrumento de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Ibero América. Se inició en 1998 como parte del compromiso asumido por España para la aplicación de los convenios emanados en 1992 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro.

La prioridad ha sido dada al desarrollo de infraestructuras sociales y de educación. Los convenios estipulan que se financian solamente o prioritariamente proyectos que impliquen la participación de empresas, instituciones u organizaciones españolas, o con participación española⁵⁸.

a) Instrumentación y alcance del programa

La instrumentación en general consiste en que España condona al país beneficiado el servicio de la deuda durante un plazo y, en contrapartida, este país ingresa, en moneda local, un porcentaje de los vencimientos condonados en un Fondo de Contravalor. Las cantidades ingresadas en el Fondo son las que se dedicarán a financiar los proyectos acordados, los cuales tratan, entre otros, a la educación, a la reconstrucción de infraestructuras básicas (comunicaciones, sector eléctrico, sector sanitario, potabilización de aguas) y a proyectos medioambientales. Dichos proyectos son ejecutados por los gobiernos locales e implican la participación de empresas españolas.

b) Administración de los fondos del programa

Un Comité Binacional es el responsable de la asignación de recursos y la administración de los proyectos. Sus integrantes se reúnen periódicamente y revisan la lista de proyectos financiables, estableciendo las prioridades de asignación de recursos. También se establece un Comité Técnico para la adecuada selección, ejecución y evaluación de los proyectos financiados.

⁵⁸ Cabe señalar que los críticos de los programas de conversión de deuda española argumentan que el Gobierno de España utiliza este mecanismo como uno más de los instrumentos de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas. (Azebedo, J., 2005). "La Política Española de conversión de deuda en inversiones".

CUADRO V.3: PROGRAMAS DE CANJE DE DEUDA DE PAÍSES DE LA REGIÓN FRENTE AL GOBIERNO ESPAÑOL - 1998/2007 (en millones de dólares, salvo especificación de otra moneda)

País	Año	Objetivos	Valor*	Instrumentación
Perú	Firma: 10/06	Desarrollo social (educación) y económico	11.6 + 6.6€	España condona el servicio de deuda del periodo 2006-2009. Perú depositará el 100% de los vencimientos condonados en un fondo creado.
El Salvador	Firma: 12/05	Desarrollo en el sector de la educación	10	España condona el 100% del servicio de la deuda. El Salvador ingresa el 100% de los vencimientos condonados en un Fondo de Contravalor.
Ecuador	2005	Desarrollo social y económico en zonas de pobreza	50	España condona el servicio de la deuda del periodo 2005-2008. Ecuador depositará el importe de los vencimientos correspondientes en un fondo creado.
Honduras	2005	Desarrollo y reducción de la pobreza (proyectos educativos)	138.3	España cede los derechos de cobro del servicio de la deuda a un "Fondo Honduras-España". Honduras va depositando el 40% de los vencimientos del servicio de esta deuda en el citado Fondo.
Nicaragua	2005	Desarrollo económico y social (proyectos de alivio de la pobreza)	38.9	España condona el 100% del servicio de la deuda. Nicaragua deposita 40% del valor de la deuda en un Fondo de Contravalor.
Bolivia	2003	Desarrollo social y económico	69.9 + 1.9€	España condona el servicio de la deuda del periodo 2003-2009. Bolivia depositará el 65% de los importes correspondientes al servicio de la deuda del periodo 2007-2009 en un fondo creado.
Uruguay	2003	Preservación ambiental e inversión en energía eólica	10.8	España condona el servicio de la deuda correspondiente a 1/07/05 y 30/06/07.
Nicaragua	2001	Reconstrucción de la infraestructura (Huracán Mitch)	17	España condona el servicio de la deuda derivada de créditos concesionales (FAD) hasta el 31/12/01. El 50% de la deuda es destinado para la creación del fondo.
Perú	2001	Reconstrucción de zonas afectadas (terremotos de 06/01)	7€	n.d.
Bolivia	2000	Desarrollo económico y desarrollo social	8	n.d.
Costa Rica	1999	Protección de la biodiversidad (Programa Araucaria)	4.68 + 50.9 pesetas	España cede los derechos de cobro del servicio de la deuda afectada al Fondo para el Programa Araucaria. Costa Rica deposita el contravalor en colonos costarricenses en la cuenta del Fondo.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda de España. Dirección General de Financiación Internacional

* Los valores son aproximados según lo informado por el Ministerio de Economía y Hacienda de España y corresponden al indicado en el convenio original.

1. CONSTATAACIONES BÁSICAS

1° Los gastos destinados al pago del servicio de deuda externa pública disminuye la brecha estatal para invertir en el ámbito social.

2° Para alcanzar la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del 2015 es necesario introducir cambios en las políticas y las prioridades de los países y canalizar esfuerzos para movilizar recursos financieros nuevos y adicionales.

3° En este ámbito, una de las apuestas para solucionar los dos problemas han sido las operaciones de “canje de deuda por desarrollo”, las cuales poseen la ventaja de ser “target-oriented”, ya que se destinan a sectores específicos y de más fácil control en cuanto a los resultados, considerando la fiscalización ejercida por el país acreedor.

4° La utilización de los fondos de canjes de deuda para apoyar, complementar o ampliar programas públicos de seguridad alimentaria ya existentes o que estén siendo formulados en los países deudores representa una propuesta más eficaz de combate al hambre, ya que el Estado es el actor principal de las políticas sociales de largo plazo y es el que tiene el compromiso primordial con el desarrollo.

La destinación de gran parte de los recursos públicos al pago de servicios de la deuda disminuye la brecha para la inversión en el área social, lo que dificulta el avance en temas de desarrollo. La canalización de recursos en programas de seguridad alimentaria y en áreas como educación, infraestructura básica, comercio agrícola y fomento a la capacitación agroindustrial son ejes centrales en la reducción del hambre y la pobreza. En este sentido, el alivio de la deuda, aliado a programas de desarrollo, representa un factor esencial en la contribución internacional para lograr el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM).

La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre hasta el año 2015 en la región exige un crecimiento económico rápido y sostenido en por lo menos un 2,9% por habitante en la próxima década. En los países más pobres y los que han progresado menos en los últimos 14 años, este incremento debe ser de un 4,4% anual en promedio. Asociado a este crecimiento económico es esencial el aumento del gasto público en el área social y en el sector productivo (ONU, 2005; CEPAL, 2006). El canje de deuda puede complementar el presupuesto público destinado a estas áreas y tornar práctica y efectiva la ayuda oficial al desarrollo. Incluso existe un consenso entre los acreedores de que los métodos de negociación de las deudas por el Club de París constituyen un pilar financiero para los procesos de desarrollo de los países endeudados. En este sentido, alcanzar los ODM dependerá de la cooperación internacional Norte y Sur (Club de París, 2006).

De una forma genérica, se ha progresado en el examen de las alternativas de asistencia al desarrollo, que incluyen una mayor participación de las instituciones multilaterales, regionales y nacionales, en coordinación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. El canje de deuda es visto como una de estas alternativas adicionales de asistencia al desarrollo. Estas operaciones financieras existen desde hace un par de décadas y han evolucionado de ser transacciones puramente comerciales a métodos alternativos para recaudar fondos de desarrollo y reducir la deuda externa de manera simultánea.

Por otro lado, se debe considerar que la conversión de deuda por desarrollo no resuelve el problema de la deuda en sentido amplio, y por lo tanto, no constituye una alternativa definitiva a la demandada respuesta global y sostenible. Además, el canje de deuda debe ser entendido como un elemento adicional dentro de una estrategia amplia de desarrollo que debe existir por parte de los países. Así, representa una fuente complementaria de los presupuestos públicos internos.

En la región, el énfasis ha estado puesto en los canjes de deuda por desarrollo social, identificándose como benefactores a las poblaciones más desfavorecidas. Esto evidencia que la preocupación por la reducción de la pobreza de una forma amplia ha sido el eje central de estas operaciones. El tema de la desnutrición sufre un impacto favorable indirecto, considerando que gran parte de los proyectos financiados en la región han tenido como objetivo la reducción de la pobreza (causa directa del hambre) y el desarrollo rural con medidas relacionadas al fomento de la productividad agrícola y la capacitación agroindustrial.

Sin embargo, el progreso hacia el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio será más fácil si, además de la lucha directa contra la pobreza, se hacen esfuerzos por mejorar el estado nutricional de la población. Una nutrición suficiente y de buena calidad debe convertirse, en el más breve plazo, en un componente central del desarrollo. De hecho, es una condición indispensable para mejorar no sólo la salud y la vida de las generaciones

actual y futura, sino también las oportunidades de salir de la pobreza. En este contexto, la utilización de los fondos del canje de deuda en programas públicos de alimentación ya existentes representa una medida eficaz, una vez que el tema ya forma parte de una política pública preexistente, y por lo tanto, existe un compromiso estatal con la sostenibilidad de los resultados.

2. CRÍTICAS Y DIFICULTADES

Existen algunas dificultades que han provocado críticas en cuanto a las consecuencias de los canjes de deuda⁵⁹:

a) **Riesgo inflacionario**: La inyección en la economía de montos excesivos en moneda local puede generar inflación. De esta forma, el tema inflacionario debe ser considerado por los países deudores. Se recomienda que: I) El monto del pago en moneda nacional no debe de ser muy grande de manera de no distorsionar la política monetaria del país; II) De ser en efectivo y de ser un monto importante es preciso esterilizarlo para neutralizar el impacto inflacionario, de preferencia utilizando bonos del Tesoro que puedan ser intermediados en el mercado de capitales interno.

b) **Barreras políticas e institucionales**: el contexto político-económico del país deudor es un factor que interfiere e, incluso, impide negociaciones sobre canjes de deuda. Esto porque la debilidad institucional del país, la inestabilidad política y/o económica y la corrupción, entre otros factores, afectan la credibilidad y capacidad del gobierno deudor de honrar los compromisos asumidos.

c) **Costos de transacción**: Las transacciones de canje de deuda pueden ser complejas y tomar tiempo para concretarse. Esto implica la existencia de funcionarios gubernamentales que dediquen recursos significativos a la negociación, documentación y monitoreo de las transacciones.

d) **Condicionidad de políticas**: Algunos críticos de estas operaciones señalan que los acuerdos de reducción de deuda bilateral frecuentemente requieren que, para ser elegible, el país beneficiario alcance criterios macroeconómicos y de política impuestos por los gobiernos acreedores. Además, argumentan que los canjes resultan a menudo en la transferencia de los activos locales a la propiedad o control externo (por ejemplo en los canjes de deuda por patrimonio para la privatización de las empresas públicas) (Moye, 2001).

e) **Liquidez e institucionalidad**: La viabilidad de estos tipos de operaciones depende de la existencia de liquidez en el país deudor para invertir en el sector acordado. Esto porque en lugar de pagar el servicio

⁵⁹ Para mayores detalles sobre las críticas a estas operaciones: (Rogoff y Bulow, 1988).

de la deuda, el país deudor se compromete en disponer del valor canjeado para destinarlo a proyectos de ONGs o a programas públicos. Además, la falta de una cierta capacidad institucional del Estado para coordinar y fiscalizar estos proyectos o de implementar programas públicos de desarrollo puede comprometer la eficacia del resultado pretendido por las partes.

3. RECOMENDACIONES

Considerando que gran parte de los canjes de deuda firmados por los países de la región son relativamente nuevos, todavía no existe un análisis de la efectividad de estas operaciones en lo que respecta a los resultados producidos. A su vez, los canjes de deuda con Suiza, debido al transcurso del tiempo, ya posibilitaron la elaboración de informes de evaluación, los cuales han aportado lecciones útiles para los demás países de la región.

Varios factores pueden contribuir al éxito del impacto social de una operación de canje de deuda. En general, éstos están asociados al monitoreo eficaz y estrecho de los proyectos por los dos gobiernos, a la transparencia en el proceso, a la selección de proyectos cuyo impacto sea acotado y de fácil evidencia del impacto social, los bajos costos de monitoreo, un eficiente proceso de seguimiento, entre otros. A lo largo de este estudio fueron verificadas las causales de éxito de dos canjes de deuda finalizados en América Latina (Ecuador-Suiza y Perú-Suiza), los cuales si bien no deben ser tomados como modelos únicos (ya que el resultado positivo de los proyectos depende de varios factores específicos de cada país), representan una orientación útil.

A continuación siguen las recomendaciones dirigidas especialmente a los canjes de deuda por programas de reducción de la pobreza y el hambre. En líneas generales, estas operaciones deben concretarse según determinadas características: en primer lugar, tener un destino focalizado que debe beneficiar particularmente a las poblaciones más pobres de las zonas rurales, en un marco de reducción de la subnutrición; en segundo lugar, a través de un procedimiento descentralizado, por la vía de actores públicos y privados y por medio de un proceso transparente, eficaz y que garantiza la sostenibilidad de los resultados. De esta forma los principios aplicables son:

- **PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL:** Para una mayor efectividad de los proyectos de desarrollo se recomienda que las organizaciones sociales de los países acreedores y deudores, así como organizaciones regionales o internacionales participen en las decisiones sobre la definición de las prioridades de inversión, en el diseño e implementación de los mismos.

- **TRANSPARENCIA:** Es importante garantizar transparencia a lo largo de todo el proceso, tanto en el manejo y utilización de los fondos para el destino pretendido, como en el proceso de selección y ejecución de los

proyectos. Publicitar los estados involucrados en las etapas del proceso, desde el comienzo de las negociaciones hasta la ejecución de los programas financiados, también fomenta el estrechamiento de la alianza público-privada.

■ **COHERENCIA:** Está relacionada a los programas y líneas directrices de cooperación, según las prioridades nacionales en el ámbito social. En otras palabras, significa la articulación de la inversión con las políticas públicas de los países deudores o, más bien, la inversión en programas públicos ya existentes.

Abajo se detallan las recomendaciones respecto a cada una de estas características y principios, según su aplicación en cada etapa del proceso.

a) Estructura

La experiencia de los canjes de deuda por desarrollo firmados en la región demuestra que los objetivos de largo plazo, como la reducción de la pobreza, en el cual también se encaja el de combate al hambre, requieren una línea de financiamiento más estable y constante, además de un compromiso con la sostenibilidad. Estos atributos muchas veces pueden no ser alcanzados por proyectos del sector privado. Esto porque los Fondo de Contravalor poseen una duración limitada y se extinguen con la conclusión del período acordado en el Acuerdo de Canje de Deuda.

Así, la utilización de fondos de canje de deuda para apoyar, complementar o ampliar programas públicos de seguridad alimentaria ya existentes o que estén siendo formulados en los países deudores, representa una propuesta más eficaz de combate al hambre, ya que el Estado es el actor principal de las políticas sociales de largo plazo y es el que tiene el compromiso con el desarrollo. Por este motivo, el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú, uno de los países de la región con mayor experiencias en operaciones de este tipo, ha afirmado que los gobiernos acreedores que quieren entrar en operaciones de desendeudamiento tendrían que priorizar el apoyo de líneas programáticas del Estado ya definidas en un marco de inversión social (véase recuadro III, página 51).

Los fondos de un “Canje de Deuda por Seguridad Alimentaria” llegarían directamente en forma de apoyo presupuestario, en el marco de la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁶⁰ y se destinarían en específico al apoyo de programas de combate al hambre existentes. Como no hay una receta única y las circunstancias socio-económicas son específicas, cada país deberá diseñar sus propias políticas y planes de acción para erradicar el hambre, priorizando las áreas, sectores y estrategias que más convengan a sus intereses nacionales, pero con la idea de compartir dichas estrategias (planes, calendarios, presupuestos, indicadores y responsabilidades) con los donantes del apoyo presupuestario.

60 www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf

La infraestructura creada debería posibilitar un canal frecuente de comunicación entre el gobierno deudor y el acreedor (“**Comité Bilateral**”), con la participación, de preferencia, de instituciones que puedan asesorarlos en la parte técnica, como Agencias de la ONU relacionadas al tema, tales como la FAO, PMA y otras. Además, se recomienda la creación de una “**Unidad de Seguimiento**”. Es de vital importancia preocuparse por la sostenibilidad de las políticas públicas asociadas al tema del hambre. Los resultados no sólo se logran con la entrega y transferencia de los proyectos concluidos a los beneficiarios, sino que requieren de un acompañamiento cercano para garantizar la continuidad de resultados.

b) Selección de proyectos

Las operaciones de canje de deuda más exitosas han evaluado los siguientes criterios:

- Capacidad institucional de la entidad gestora.
- Análisis de viabilidad económica y la eficiencia en la relación costo-beneficio.
- Identificación clara de objetivos.
- Evaluación de la sostenibilidad de las acciones.
- Definición de los indicadores de seguimiento y evaluación del impacto.

Se recomienda tomar las siguientes precauciones respecto de los canjes de deuda por desarrollo:

- Elegir proyectos que sean sostenibles desde el punto de vista financiero y técnico.
- Dar prioridad a los proyectos que apunten al alivio de la pobreza y el hambre en un contexto de participación social comprobable para que el resultado sea mejor evaluado.
- Asegurar la eficacia en el uso de los fondos, elaborando indicadores para medir los avances tanto en la asignación y uso de los recursos como en los resultados obtenidos.

Los canjes de deuda destinados específicamente a la reducción de la pobreza pueden generar un efecto más eficaz en la disminución del hambre si los proyectos contemplan:

- Una ubicación geográfica de las acciones centrada en las zonas rurales pobres y/o que sufren con la desertificación del suelo.
- Apoyo a actividades que favorezcan una mejor utilización de los recursos naturales.
- Mejoramiento de la producción alimentaria con actividades de producción agropecuaria, agroforestal y comercialización de alimentos.
- Valorización de la producción y reactivación del empleo rural con base en la transformación y comercialización de alimentos.
- Apoyo al desarrollo de actividades agropecuarias que involucren acciones que conduzcan a un desarrollo sostenido e integral.

Por otro lado, los canjes de deuda por educación o por naturaleza también pueden impactar en la reducción del hambre si se prioriza atacar de forma conjunta algunas de las causas de la subnutrición y/o si se busca mejorar las condiciones de vida de las familias más vulnerables. Los canjes de deuda que apuntan a la inversión en educación deben ser orientados a los sectores en situación de pobreza. De manera que para incrementar el capital humano es importante que cualquier plan de desarrollo educativo priorice las áreas urbanas y rurales dónde están concentrados los mayores índices de pobreza.

La inversión en la conservación de bosques tropicales puede reflejarse positivamente en la reducción de la pobreza, si los proyectos contemplan inversión en nuevas formas de subsistencia para las poblaciones que viven en los bosques tropicales o cerca de ellos. De esta forma, se recomienda que los canjes de deuda por naturaleza busquen esta complementariedad, ya que la propia conservación ambiental depende de la actuación de las comunidades fronterizas.

c) Estrategias para potenciar el combate al hambre

Alcanzar la misión propuesta al año 2015 implica que el Estado concentre esfuerzos en brindar acceso a alimentos y protección integral a los grupos vulnerables de manera eficiente, oportuna y adecuada. Esto significa que el apoyo llegue efectivamente a todos aquellos en situación de verdadera vulnerabilidad y no a quienes estando en situación de pobreza, son capaces de atender sus necesidades nutricionales. En este sentido, se debe mejorar la focalización de los programas de ayuda alimentaria y de desarrollo rural. Basado en los informes anuales de la FAO sobre el estado de la seguridad alimentaria en el mundo, se llega a las siguientes constataciones:

- En la actualidad, la mayoría de la gente pobre y la que sufre inseguridad alimentaria vive en zonas rurales.
- La agricultura constituye la clave para conseguir tanto un avance económico como una reducción sostenida de la subnutrición.
- El desarrollo agrícola y rural es una forma eficaz para ofrecer a las personas más vulnerables y que sufren inseguridad alimentaria nuevas alternativas de sustento económico.
- En general, aquellos países que han logrado reducir el hambre no sólo han experimentado un crecimiento económico general más rápido, sino que además han conseguido mayores ganancias en la productividad agrícola que aquellos países que han experimentado retrocesos o estancamiento. En consecuencia, las inversiones en agricultura y, en términos más generales, en la economía rural, constituyen a menudo un requisito previo para una reducción del hambre.
- Los incrementos de la producción agrícola basados en la productividad pueden hacer aumentar la oferta de alimentos y reducir su precio en los mercados locales (FAO, 2004; FAO, 2005, FAO, 2006).

Según las constataciones apuntadas por la FAO y frente al dilema de lograr el ODM número 1, el cuadro abajo contiene algunos ejemplos de proyectos específicos financiados por canjes de deuda, sin desconsiderar que el éxito de los mismos a largo plazo requiere una intervención constante por parte del Estado para producir resultados sostenibles.

CUADRO VI.1: PROYECTOS QUE BENEFICIAN LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE

Objetivo	Ejemplo de proyectos
Focalización de la asistencia alimentaria (nutrición)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos de ayuda alimentaria focalizados a población vulnerable: niños menores de cinco años, madres gestantes y lactantes, hogares en extrema pobreza y grupos en riesgo de sobrevivencia ▪ Asignación prioritaria de recursos a programas más efectivos en la reducción de la desnutrición en grupos vulnerables
Aumento de la Productividad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fomento al desarrollo agropecuario y de la pesca artesanal de las zonas rurales ▪ Fortalecimiento del comercio agropecuario ▪ Recuperación de los suelos desertificados ▪ Implementación de sistemas agrícolas básicos
Fortalecimiento del capital humano y social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitación de pequeños agricultores y de las micro y pequeñas empresas en zonas rurales ▪ Capacitación agroindustrial ▪ Servicio de extensión a agricultores de subsistencia, orientada a la diversificación productiva y seguridad alimentaria familiar ▪ Fortalecimiento de las redes sociales y organizaciones locales orientadas al desarrollo económico y social de los pobres extremos ▪ Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales en los distritos de mayor incidencia de pobreza extrema
Mejoramiento de la infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suministro de agua potable y alcantarillado ▪ Electrificación rural ▪ Implementación de vías y puentes rurales

Fuente: Elaboración propia con base en información de estudios de CEPAL, FAO y PMA

El financiamiento continuo de proyectos existentes que mostraron resultados exitosos en el combate a la pobreza y el hambre también representa una opción eficaz para la destinación de los recursos de las operaciones de canje de deuda. En este sentido, los países acreedores pueden contar con el apoyo de instituciones locales, regionales e internacionales que acompañan el desarrollo local para recabar información sobre proyectos de potencial interés. Así, por ejemplo en un reciente concurso organizado por la CEPAL y la Fundación Kellogg (“Experiencias en innovación social”), se premió a creativos proyectos locales que combaten la desertificación y promueven el desarrollo rural, los cuales dependen de financiamientos para continuar produciendo resultados positivos⁶¹.

d) El rol del comercio

Si bien es cierto que el comercio puede contribuir a la reducción del hambre y a la mitigación de la pobreza, las ganancias derivadas de la liberalización del comercio no se distribuyen equitativamente por sí mismas. Lograr que el comercio trabaje a favor de los pobres no es una tarea fácil y depende de la actuación pública. Para asegurar que los beneficios se extiendan a los pobres, es necesario invertir en infraestructura de mercado, en las instituciones y en las reformas políticas internas, así como en las redes de seguridad. Además, es vital incorporar la política comercial en la parte central de los planes nacionales de desarrollo, incluidos los elementos encaminados a reducir la pobreza. En este sentido, sirven como ejemplos las iniciativas del “Programa Doha para el Desarrollo” y el “Marco Integrado para los Países Menos Adelantados” de la OMC, en asociación con otras organizaciones internacionales.

Las estrategias deben estar centradas en los problemas que reflejan la realidad de los países más pobres (los cuales muchas veces no tienen capacidad de competir) y dentro de un contexto orientado a la reducción del hambre por medio del desarrollo de actividades rurales y agrícolas locales. Así, antes de la inserción en el comercio internacional, es necesario centrarse en problemas estructurales locales, tales como el minifundio, falta de diversidad en la producción, la agricultura de subsistencia, falta de tecnología y de conocimientos adecuados en el manejo del ganado y de prácticas agrícolas.

Teniendo en cuenta la continua liberalización de los mercados, a los países en desarrollo se les tiene que conceder un espacio en las políticas para desarrollar sus zonas rurales y su agricultura. Para obtener beneficios de la reforma del comercio, se debe ayudar a los países en la mejora de su competitividad interna mediante una reforma de políticas y de instituciones. En este contexto, el presupuesto generado por los canjes de deuda puede complementar los gastos públicos en el sector productivo/comercial.

⁶¹ Mayores detalles de éstos proyectos en: www.cepal.org/dds/innovacionsocial/

Existen ejemplos exitosos en este sentido. El Fondo de Contravalor Ecuador-Suiza fue exitoso en el fortalecimiento de las prácticas campesinas agroecológicas, de manejo ganadero y de intensificación de la producción y comercialización en los minifundios. Estos factores produjeron efectos importantes para la seguridad alimentaria y para la reducción de la pobreza. También, el Fondo de Canje de Deuda Costa Rica-Canadá ha sido exitoso al contribuir para el mejoramiento del nivel de ingreso de los productores agrícolas de zonas más pobres en el marco del Programa de Capacitación para la Comercialización de Productos Orgánicos (2003/04). Este programa tuvo como objetivo principal consolidar la comercialización de productos amigables con el ambiente (café sostenible) producidos por los grupos de La Nueva Alternativa y Cortezal en Costa Rica. El resultado obtenido fue el aumento de las ventas de café orgánico y, consecuentemente, del ingreso en la renta de familias campesinas.

El canje de deuda Perú-Italia ha financiado varios proyectos que buscan apoyar las pequeñas empresas de comercio agrícola. Algunos de los proyectos favorecidos fueron: I) Proyecto de Exportación Agro Industrial de semi elaborados de frutas para el fomento de cultivos alternativos de la hoja de coca en la región fronteriza; II) Programa de generación de ingresos para los pequeños productores agrícolas organizados en redes y articulados a cadenas productivas en la Microcuenca de Loricucho de la Provincia de Sanchez; III) Apoyo a la Producción y Comercialización Agrícola de la Asociación de Productores Agropecuarios; IV) Mejoramiento de la Producción Agropecuaria en Comunidades Alto Andinas y otras regiones, V) Centro piloto productivo para mejorar el nivel de Competitividad de las PyMEs de Calzado y afines, etc.⁶².

Por último, vale la pena señalar que en muchos países los ingresos de exportación son cruciales para asegurar las importaciones de productos alimenticios básicos. En los países con un alto grado de concentración de las exportaciones de productos, los ingresos de exportación y los medios de subsistencia de las personas que dependen de la agricultura y actividades afines son vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales. Por ejemplo, el fuerte descenso de los precios del café en los últimos años ha tenido repercusiones negativas muy graves en la seguridad alimentaria de los países de América Central (FAO, 2006). En este sentido, es importante invertir en el fomento agrícola orientado a la diversificación productiva y seguridad alimentaria familiar.

62 Fuente: www.fondoitaloperuano.org

e) Etapa de implementación

Pasada la fase de elección de los proyectos, en la etapa de implementación de los mismos es importante considerar algunos aspectos, tales como:

- Los países deben preparar una agenda de implementación eficiente. Para esto es necesario contar con la información precisa y relevante sobre la materia de negociación del canje, las metas que se desean alcanzar, los indicadores de resultado y tener conocimiento del contexto socio-económico dónde se actuará.
- Se recomienda actuar en zonas predeterminadas con el fin de evitar la dispersión y garantizar un mayor impacto de los proyectos. Además, se aconseja invertir en zonas que presenten altos índices de pobreza/indigencia/desnutrición, pues ahí los resultados pueden ser mejor verificados.
- Se aconseja mejorar la distribución de recursos entre regiones, de forma que aquellas con mayor concentración de pobreza/indigencia/desnutrición reciban mayores ingresos *per cápita*.
- La participación de la sociedad civil, en especial las ONGs locales, es fundamental para contar con una información y *expertise* centrada en los problemas prioritarios de determinada región y con esto potenciar los resultados de los proyectos.

f) Aprovechamiento de fortalezas técnicas de las Agencias ONU

La cooperación entre organismos internacionales y los países deudores es y seguirá siendo clave para el futuro de canjes de deuda y para la administración de fondos de contravalor. En este contexto, las agencias relevantes de la ONU están en condiciones de jugar un papel importante como promotores de canjes de deuda, así como recaudadores de fondos para estas operaciones y proveedores de asistencia técnica.

Las agencias del sistema ONU pueden actuar como un importante catalizador de operaciones de “canje de deuda por desarrollo”, como ha comprobado UNICEF. Conforme se ha constatado por las experiencias de la región, la participación de la sociedad civil, en especial de agencias de la ONU ha contribuido de forma efectiva en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo, considerando la experiencia y el conocimiento en varias áreas específicas. Así, por ejemplo, se recomienda la participación del FIDA para desarrollo rural, FAO en el sector agrícola y de reducción de pobreza rural, UNICEF para desarrollo infantil, entre otros. Estos enfoques especializados permiten tener un conocimiento más pleno y profundo de las distintas realidades que enfrentan países y regiones y canalizar más eficientemente la asistencia. Son varias las ventajas de contar con la participación de una agencia de ONU, las cuales pueden ser sintetizadas de la siguiente forma:

CUADRO VI.2: VENTAJAS EN LA PARTICIPACIÓN DE AGENCIAS DE ONU

<p>Apoyo especializado</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las agencias del sistema ONU han desarrollado capacidades técnicas y administrativas que le permiten actuar a los niveles local, nacional e internacional, prestando asesoría técnica de alto nivel con un equipo humano especializado. ▪ Estas agencias cuentan con personal capacitado e infraestructura para producir publicaciones, preparar cursos de entrenamiento y compartir lecciones aprendidas con el fin de hacer un uso más efectivo del mecanismo de canje de deuda.
<p>Estructura institucional descentralizada</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La presencia de oficinas regionales en numerosos países permite: a) monitorear los impactos generados por los proyectos financiados, b) fortalecer el diálogo nacional (con los sectores público/privado) y regional (entre gobiernos), y c) replicar experiencias exitosas en otros países.
<p>Experiencia en la cooperación con la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Muchas agencias de ONU, a través de su relación con sectores gubernamentales, sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, cuentan con fuerte poder de convocatoria, lo que les permite, además, conocer y por ende reflejar en sus programas y políticas las prioridades de desarrollo de los países. ▪ La experiencia de cooperación con el gobierno y sector privado puede ayudar a superar barreras políticas entre ambos y a construir alianzas para superar barreras institucionales.
<p>Financiamiento adicional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A través de la capacidad para negociar con gobiernos donantes y acreedores, y accesibilidad a mecanismos de financiamiento, puede generar las condiciones necesarias para obtener financiamiento adicional que permita sobreponer la escasez de recursos que suele limitar la participación de muchos países en operaciones de canjes de deuda.

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los proyectos relacionados al tema de la seguridad alimentaria, es interesante contar con el apoyo de organizaciones que tengan experiencia en el asunto como el Programa de Seguridad Alimentaria del Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) y organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajen en programas de seguridad alimentaria.

g) Importancia de garantizar la sostenibilidad de los resultados

Vale preguntarse si los fondos para proyectos que tienen un comienzo y un fin (por la cantidad de años del FCV) han dado capacidad a los grupos sociales más desfavorecidos para desempeñarse de forma autosostenida, una vez concluida la ayuda financiera. La experiencia regional en el tema ha demostrado que la “sostenibilidad” está relacionada al fortalecimiento de las organizaciones locales, la participación comunitaria desde el comienzo del proceso y la capacitación de los recursos humanos, además del compromiso de apoyo por parte del Estado.

Según se verifica de las experiencias del Fondo de Contravalor Suiza-Perú, el logro del desarrollo sostenible sólo se construye con base en procesos y cambios sociales a largo plazo. Por lo tanto, los Fondos de Contravalor son indicados para complementar la ayuda a un sector en determinada zona geográfica y no para dar lugar a un programa de desarrollo sostenible de todo un país. En este sentido, la utilización de los fondos provenientes de canje para apoyar, complementar o ampliar programas públicos ya existentes se revela más eficaz debido al compromiso a largo plazo del Estado con las políticas sociales, en lugar del financiamiento de iniciativas privadas, cuyos resultados corren el riesgo de no perdurar en el tiempo.



El elevado endeudamiento externo de América Latina y el Caribe es un elemento estructural que, junto con otros factores, dificulta que la región ingrese en un sendero de desarrollo sostenible. Como numerosos estudios indican, el costo de la deuda representa una fuente de vulnerabilidad para la región que eleva el riesgo de las inversiones e inhibe la atracción de recursos financieros. La carga que los servicios de deuda representan para las finanzas públicas puede afectar la capacidad de los Estados de llevar adelante políticas sociales y de asignar más recursos a programas de reducción del hambre.

El problema de la deuda se contradice con la tendencia internacional de aumentar los compromisos de los países en los sectores sociales y productivos. Así, por ejemplo, en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación-CMA (Roma, noviembre 1996), numerosos países en desarrollo subscribieron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y su respectivo Plan de Acción. Este plan definió siete compromisos o lineamientos básicos para el diseño y ejecución de políticas nacionales de seguridad alimentaria que permiten alcanzar el objetivo planteado de reducir para el año 2015 a la mitad el número de niños, mujeres y hombres que sufren hambre, compromiso reafirmado con la Cumbre del Milenio en 2000. A pesar de que varios países de la región han firmado estos acuerdos internacionales, todavía no presentan una estrategia integral explícita de seguridad alimentaria coherente con el conjunto de compromisos del Plan de Acción de la CMA. Como se ha reiterado en el último informe de la FAO sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, sólo será posible alcanzar los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación si los países intensifican sus esfuerzos para erradicar el hambre (FAO, 2006).

Frente a esta situación se están llevando a cabo iniciativas como “*América Latina y Caribe sin Hambre*”, cuyo objetivo es la erradicación del hambre en todos los países de la región, con un particular énfasis en la eliminación de la desnutrición crónica infantil⁶³ y la “*Acción Internacional contra el Hambre y la Pobreza*”⁶⁴ (anteriormente conocido como “*Quinteto contra el Hambre*”). Estas iniciativas vienen trabajando sobre mecanismos, alternativos a los usuales, para financiar programas de lucha contra el hambre y la pobreza. Uno de los mecanismos podría ser el “*Canje de Deuda por Seguridad Alimentaria*” para apoyar los programas públicos de lucha contra el hambre que están funcionando o siendo lanzados en numerosos países de la región. No cabe duda que el aumento del suministro de recursos de ayuda para la erradicación del hambre constituye un aporte al desarrollo de los países necesitados cuyos beneficios repercutirán en otros sectores e incluso, en los propios países donantes, los cuales podrían beneficiarse de obtener mercados más amplios, nuevas oportunidades para la inversión y nuevos socios comerciales.

Teniendo en cuenta la alta deuda de la región, la condonación de una pequeña parte de ella en muchos países latinoamericanos significaría un aporte sustancial a programas públicos de alimentación. Así, por ejemplo, en Paraguay, país que posee la tercera mayor proporción de personas subnutridas sobre el total de la población de América del Sur, la condonación de solamente 10% de su deuda externa pública con España ya significaría un aporte de 5 millones de dólares. Sin embargo, es casi ausente el financiamiento de proyectos relacionados directamente a la seguridad alimentaria en el marco de los canjes firmados hasta ahora en América Latina. Estas operaciones han priorizado mayormente el combate a la pobreza de una forma amplia. En este sentido, es necesario fortalecer un enfoque de doble componente, que priorice una actuación conjunta y directa contra el hambre y la pobreza. De esta forma, la estrategia de reducción del hambre debe situarse en el centro de las iniciativas de reducción de la pobreza en todos los niveles.

El desafío que sigue para la región es la identificación de las intervenciones específicas que permitan maximizar el impacto y la eficiencia de los resultados, junto con el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo de gestión y evaluación de impactos en la reducción del hambre. En este sentido, considerando que los fondos de contravalor poseen duración limitada, la sostenibilidad de los resultados dependerá de una intervención continua en el sector, tarea que corresponde al Estado, mayor responsable por las políticas de desarrollo de los países. Por este motivo, se recomienda la utilización de fondos de canjes de deuda para apoyar, complementar o ampliar programas públicos ya existentes o que estén siendo formulados. Respecto al funcionamiento de estos canjes, es importante la creación de un Comité Bilateral con la participación, de preferencia, de instituciones que puedan asesorar los dos países involucrados

⁶³ Sitio oficial de la iniciativa: www.rlc.fao.org/iniciativa/

Véase también el Plan de Acción 2007 Proyecto GCP/RLA/160/SPA Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”. Disponible en: www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/planaccion.pdf

⁶⁴ La Declaración de Nueva York sobre la acción contra el hambre y la pobreza puede encontrarse en: www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/final_declaration.doc

en la parte técnica, como las Agencias de la ONU relacionadas al tema del hambre como la FAO o el PMA. Además, se recomienda la creación de una “Unidad de Seguimiento” para garantizar la sostenibilidad del resultado de los programas públicos de ayuda alimentaria financiados por el canje de deuda.

En definitiva, ha sido importante el fortalecimiento de iniciativas de conversión de deuda externa por inversión en el área social como forma complementaria a la ayuda para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este tipo de operación representa un camino de cooperación entre los países, que si bien no soluciona el problema de la deuda y del hambre o la pobreza de forma definitiva, sí ha sido de gran relevancia para comunidades vulnerables que se han beneficiado de los proyectos financiados. No se puede perder de vista que la erradicación del hambre es un proceso de largo plazo que requiere de políticas de estado y financiamiento estables, motivo por el cual los canjes de deuda no representan la solución para este flagelo, sino más bien un complemento al presupuesto público destinado a este problema. «



AZEBEDO, J. (2005). La Política Española de conversión de deuda por inversiones. *Pueblos, Revista de Información y Debate* N° 2.

BANCOMUNDIAL (2006). *Global Development Finance, 2006: The Development Potential of Surging Capital Flows*. World Bank, Washignton D.C.

CEPAL (1984). Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina. *Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 48*, CEPAL Santiago.

CEPAL (1986). *Problema de la deuda: gestión, desarrollo, crisis y perspectiva*. CEPAL Santiago.

CEPAL (1988). La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe. *Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 72*, CEPAL Santiago.

CEPAL (1990a). América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda, *Libros de la CEPAL N° 26*, CEPAL Santiago.

CEPAL (1990b). *Conversión de la Deuda Externa en inversión: guía para el personal directivo*. CEPAL Santiago.

CEPAL (2001). *El financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Documento base para la discusión del Panel sobre Financiamiento para el Desarrollo Sostenible organizado conjuntamente por CEPAL, PNUD y PNUMA.

CEPAL (2003). *Panorama social de América Latina 2002-2003*, CEPAL Santiago.

CEPAL (2004). *Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe: síntesis*. CEPAL/UNESCO, Trigésimo período de sesiones de la CEPAL, San Juan, Puerto Rico, Junio.

CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina 2006*, CEPAL Santiago.

CEPAL/IPEA/PNUD (2003). *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, *Libros de la CEPAL N° 70*, CEPAL Santiago.

CEPAL/PMA (2005a). *Hambre y desnutrición en los países miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)*. *Serie Políticas Sociales N° 111*, CEPAL Santiago.

CEPAL/PMA (2005b). *Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, *Serie Políticas Sociales N° 112*, CEPAL Santiago.

CEPAL/PMA (2007). *Análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina*. División de Desarrollo Social, CEPAL Santiago.

CEPAL/UNICEF/SECIB (2001). *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica*, CEPAL Santiago.

CLAEH (1987). *América Latina: deuda externa y democracia*. *Cuadernos del CLAEH, Revista Uruguaya de Ciencias Sociales N° 41*.

CLUB DE PARIS (2006). *Fifty Years of Orderly Sovereign Debt Restructuring*. Proceedings of the International Policy Forum, June 14 th 2006, Paris.

COSUDE (2006). *¿Qué efectos produjeron los proyectos de desarrollo, apoyados por el Fondo de Contravalor Ecuador-Suiza?* COSUDE y el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador.

DEVLIN, R. (1989). *El problema de la deuda y desarrollo económico en América Latina*. *Revista de Análisis Económico Vol 4, N° 1, Junio*, Programa de Postgrado en Economía ILADES/ Georgetown University.

DORNBUSCH, R., MAKIN, J.H. y ZLOWE, D. (1990). Soluciones a los Problemas de la Deuda de los Países en Desarrollo. *El Trimestre Económico* N° 68, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

FAO (1993). El canje de la deuda externa para promover la conservación de los recursos naturales. *Guía FAO de Conservación*, N° 23, FAO, Roma.

FAO (2004). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*. FAO Roma.

FAO (2005). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005*. FAO Roma.

FAO (2006). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006*. FAO Roma.

FRENCH-DAVIS, R. y BOUZAS, R. (1990). *Conversión de Deuda Externa y Financiación del Desarrollo en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires.

FMI/BANCO MUNDIAL (2001). *HIPC Initiative-Country Implementation Status Notes*. Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank, Washington D. C.

FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA (1996). *The Enterprise for the Americas Initiative: Supporting the environment and child survival in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.

GÓMEZ-SABAINI, J.C. (2006). Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina. *Serie de Políticas Sociales N° 147*, CEPAL Santiago.

INICIATIVA CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA (2004). *Informe del Grupo de Trabajo Técnico sobre Mecanismos Innovadores para Financiar la Lucha Contra el Hambre y la Pobreza*, Nueva York.

KAISER, J. y LAMBERT, A. (1996). *Debt swaps for sustainable development: A practical guide for NGOs*. Published by IUCN, SCDO, EURODAD (Document), Switzerland.

KRUGMAN, P.; CLAESSENS, S.; DIWAN, I. y FROOT, K. (1991). *Market-based debt reduction for developing countries. Principles and Prospects*. Policy, Research and External Affairs/. The World Bank, Washington D.C.

MACHINEA, J.L. (2007). *Nuevas tendencias de la asistencia oficial para el desarrollo y su impacto en el financiamiento de la pobreza y la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe*. Documento presentado en reunión regular del Consejo Económico y Social sobre desafíos del hambre y la pobreza en América Latina. Brasilia, 17 y 18 de mayo.

MEF ECUADOR (2007). *Programa de Canje de Deuda Ecuador-España-Gestión y Administración del Programa*, Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, Quito.

MONARES, A. y UGARTE DE PEÑA, R. (1996). *Pobreza rural y degradación ambiental en un contexto de privatización*. VII Encuentro Internacional, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP, Turrialba, Costa Rica.

MORAZAN, P. (1997). Endeudamiento Externo y Desarrollo Humano. *Revista Centroamericana de Economía, Mayo/Diciembre*, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.

MORENO, E. (2005). *Educación, Deuda y Desarrollo*. Foro Iberoamérica en la escena económica internacional: inversiones y educación para el desarrollo. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

MOYE, M. (2001). Panorama de Canje de Deuda. *Debt Relief Internacional, Publicación N° 4*. Disponible en: [www.hipc-cbp.org/files/es/open/Publications/ SpanPub4_Canje_Deuda.pdf](http://www.hipc-cbp.org/files/es/open/Publications/SpanPub4_Canje_Deuda.pdf)

OECD (2006). *Development Aid at a Glance: Statistics by Region 2006*. Development Co-operation Directorate, OECD, Paris.

OEI (2005a). *Canje de Deuda por Inversión en Educación Universitaria*. Seminario Internacional sobre la Capacitación Internacional de Recursos en la universidad latinoamericana. Organización de los Estados Iberoamericanos, Universia, Lima, 23 de noviembre.

OEI (2005b). *Deuda externa por educación*. Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: www.oei.es

OEI (2006). *¿Qué es el Canje de Deuda por Educación?* Documento de trabajo. Organización de Estados Iberoamericanos. Buenos Aires, junio.

OLMOS, M.B. (2007). Educación para el desarrollo. El canje de deuda externa por educación: hacia un nuevo modelo de cooperación en el ámbito Iberoamericano. *Revista Iberoamericana de Educación N° 41/3*, 25 de Enero.

ONU (2000). *Mecanismo Mundial de la Convención de Lucha contra la Desertificación: movilización de recursos para luchar contra la degradación de la tierra y la pobreza*, Naciones Unidas, Bonn.

ONU (2002). *Financing for Development. A Critical Global Collaboration*, Report of the Secretary-General to the Preparatory Committee for the High-Level International Intergovernmental Event on Financing for Development, New York.

ONU (2002). *A world fit for children*. Document presented at the Twenty-seventh special session of the General Assembly, 11 October.

ONU (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y el Caribe*, CEPAL Santiago.

ONU (2006). *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Naciones Unidas, New York.

ORIHUELA FORT, A. M. (2000). *Evaluación Final Externa del Fondo de Contravalor Perú-Suiza (FCPS)*. Informe Interno, Lima, octubre.

OXFAM INTERNACIONAL (1996). *Multilateral Debt: The Human Costs*. Position Paper, February, London.

PAREJA, M. y BAQUERO, M. (2003). Canje, conversión y reducción de deuda pública: el caso ecuatoriano. Publicaciones Económicas y Culturales del Banco Central del Ecuador. *Apuntes de Economía N° 28*, Junio.

PIN, F. (2004). *Financiamiento de la inversión social en el Perú a través de operaciones de canje de deuda pública*. Informe de consultora. The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates.

PNUD (2000). *Informe sobre la pobreza 2000*. Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2002a). *Debt swaps for poverty reduction and sustainable development: a proposal by PNUD*. Draft prepared by Alvaro Umaña, April. Disponible en: www.undp.org/surf-panama/docs/debtswap_au.doc

PNUD (2002b). *Canje de deuda por desarrollo humano sostenible en América Latina y el Caribe*. Preparado por Leida Mercado, Ph.D, Septiembre. Disponible en: www.undp.org/surf-panama/docs/debtswap_lm.doc

PNUD (2004). *Reseña Sobre Experiencias de Conversión de Deuda Española por Inversión Social y Conservación del Ambiente*. Preparado a solicitud de la oficina del PNUD en Republica Dominicana. Elaborado por: Leida Mercado y Nanette Svenson, LAC SURF, Febrero. Disponible en: www.undp.org/surf-panama/docs/deuda.doc

PMA (2004). *Inventario de Programas de Alimentación en América Latina y el Caribe*. Programa Mundial de Alimentos, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá.

PREAL (2001). *Quedándonos Atrás: Progreso Educativo en América Latina*, Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, PREAL Washington D.C.

ROGOFF, K. y BULOW, J. (1988). The buyback Boondoggle. *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 2, The Brooking Institution, Washington D.C.

SEGIB (2006). *Debt-swap for Education in Latin America*. Paper prepared by Paulina Beato, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.

SELA (2005). *La Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: Contexto y perspectivas*. XXXI Reunión Ordinaria del Sistema Económico Latinoamericano, Caracas, Venezuela, noviembre de 2005.

SHEIKH, P. A. (2006). *Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act: Status and Implementation*. Congressional Research Service CRS Report for Congress, Washington D.C.

SIERRA, J. (2004). *Criterios, estrategia y mecanismos de canje de deuda por inversión en educación*. Informe final del Taller “Criterios, estrategia y mecanismos de canje de deuda por inversión en educación”, Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Universidad del Pacífico y la Organización de Estados Iberoamericanos, Santiago, 17 de agosto.

UNESCO (2006). *Dívida por educação. Feitos sobre crescimento e pobreza*. Elaborado por José Marcio Camargo. UNESCO, Brasil.

UNICEF (1999a). *Children in Jeopardy: The challenge of freeing poor nations from the shackles of debt*. UNICEF, New York.

UNICEF (1999b). *El Progreso de las Naciones 1999*. UNICEF, Nueva York.

UGARTECHE, O. (2006). Experiencias de Canje de Deuda. Lecciones para el ámbito de la educación. *Serie Avances de Investigación, N° 1*. Fundación Carolina, Madrid.

ABREVIATURAS Y SIGLAS



AOD: Ayuda Oficial para el Desarrollo.
AECI: Agencia Española para la Cooperación Internacional.
ALCSH: Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
BPN: Bajo Peso al Nacer (medida de desnutrición).
CARICOM: Comunidad del Caribe.
CI: Conservation International.
CE: Comunidad Europea.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CMA: Cumbre Mundial sobre la Alimentación.
COSUDE: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.
CSA: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.
CTPD: Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo.
DESC: Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
DMA: Día Mundial de la Alimentación (16 de Octubre).
DA: Derecho a la Alimentación.
DESA: Departamento de Análisis Económico y Social de la ONU.
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FCV: Fondo de Contravalor.
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Perú).
IADM: Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.
IFAD: Fondo Internacional para el Desarrollo Rural.
INECI: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.

IPEA: Instituto de Políticas Especiales y Ambiente.
PyMEs: Medianas y Pequeñas Empresas.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
OACDH: Declaración de los Derechos del Niño.
OAPN: Organismo Autónomo Parques Nacionales (España).
OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos.
OMC: Organización Mundial del Comercio.
OMS: Organización Mundial de la Salud.
ONG: Organización No Gubernamental.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
OPS: Organización Panamericana de la Salud.
PCT: Programa de Cooperación Técnica.
PESA: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.
PIB: Producto Interno Bruto.
PMA: Programa Mundial de Alimentos.
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PPA: Paridad de Poder Adquisitivo.
PPME: Países Pobres Muy Endeudados.
PROFONAMPE: Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Perú).
PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper.
RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional.
SECIB: Secretaría de Cooperación Iberoamericana.
SECO: Secretaría de Estado para Asuntos Económicos.
SECTI: Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (España).
SEGIB: Secretaría General Iberoamericana.
TFCA: Tropical Forest Conservation Act.
TNC: The Nature Conservancy.
UE: Unión Europea.
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
WDR: World Development Report.
WWF: World Wildlife Fund.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales y endeudadas del mundo. Tras años de políticas de ajuste económico y problemas derivados de la deuda externa, persiste una enorme brecha económica y social entre los ciudadanos. El lento avance en la reducción del hambre y la pobreza reside principalmente en la insuficiente inversión pública en el sector social. La carga de los servicios de deuda afecta la capacidad de los Estados para llevar adelante políticas sociales y asignar más recursos a programas de reducción del hambre. Siendo el Estado el actor principal de las políticas sociales de largo plazo, este documento propone canalizar los fondos procedentes del canje de deuda para complementar o ampliar programas públicos de seguridad alimentaria.

En conjunto, la deuda pública bilateral de los ocho países de América Latina con mayores tasas de desnutrición ascendía en 2006 a 12.326 millones de dólares. Si se condonasen pequeños porcentajes de esta deuda (un máximo de 20%), se liberarían entre 1.200 y 2.500 millones de dólares para apoyar programas de erradicación del hambre existentes en muchos países de la Región. Si la lucha contra el hambre forma parte de una política pública y hay un compromiso de Estado por alcanzar estos resultados, el canje de deuda por alimentación puede ayudar a complementar los presupuestos nacionales con un flujo abundante, predecible y consensuado.

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

