

INFORME FINAL DEL TALLER “CRITERIOS, ESTRATEGIA Y MECANISMOS DE CANJE DE DEUDA POR INVERSION EN EDUCACION”

Juan Sierra C.

PRESENTACIÓN

Este informe recoge las informaciones, reflexiones, propuestas y conclusiones del Taller “Criterios, Estrategia y Mecanismos de Canje de Deuda por Inversión en Educación”, efectuado el 17 de agosto de 2004 en la Universidad del Pacífico y organizado por .Ministerio de Educación, Consejo Nacional de Educación, Universidad del Pacífico y la Organización de Estados Iberoamericanos, con la participación, como expositores, de los siguientes expertos Oscar Ugarteche, Guillermo Runciman, Pablo Secada, Ismael Muñoz y Javier Abugattás, y la asistencia de más de 83 invitados, encabezados por el Ministro de Educación, el Rector de la Universidad del Pacífico, el Presidente del Consejo Nacional de Educación y el Representante en el Perú de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

El Informe ha sido organizado en las siguientes partes:

- Una primera en la que se hace una breve revisión de la situación de la economía peruana, la deuda externa y la educación, en la que se concluye mostrando las severas restricciones de financiamiento para el sector educación en los próximos años.
- Una segunda en la que se resume el amplio consenso internacional y nacional de la importancia de la inversión en educación.
- Una tercera, en la que se revisa los antecedentes de las operaciones de canje de deuda por inversión social y se resumen las principales operaciones realizadas por el gobierno peruano. Se incluye también en esta parte, las posibilidades de canje de deuda externa con cuatro países europeos: Alemania, España, Francia e Italia.
- Una cuarta parte, en la que se analizan los criterios básicos que deberían seguir las operaciones de canje de deuda por inversión en educación, a partir de la experiencia de formación de fondos de contravalor.
- En la parte final, y como conclusión del Taller, se presentan dos mecanismos alternativos para desarrollar canjes de deuda por inversión en educación.

Queremos agradecer la valiosa colaboración de los expositores centrales del Taller: Ismael Muñoz, Guillermo Runciman, Oscar Ugarteche, Pablo Secada y Javier Abugattás, así como a los participantes, cuyas experiencias e intervenciones han permitido la preparación de este resumen de las exposiciones y conclusiones del Taller.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES EXPOSICIONES Y CONCLUSIONES

I. SITUACION DE LA ECONOMIA PERUANA Y RESTRICCIONES DE FINANCIAMIENTO PARA EL SECTOR EDUCACION EN LOS PROXIMOS AÑOS

A pesar que la economía peruana viene observando en el último período un sostenido crecimiento y una relativa estabilidad de precios (para el año 2004 se estima una tasa de crecimiento del PBI de alrededor del 4.5% y una inflación no mayor de 2.5%), tendencia que según los especialistas se mantendrá, considerando la entrada de nuevos proyectos como el de Camisea y las posibilidades de un acuerdo de libre comercio (TLC) con Estados Unidos; las posibilidades de financiamiento público adicional no serán muy importantes en relación a las necesidades de recursos para los sectores prioritarios, como el de Educación.

Como se observa en el cuadro siguiente, la estructura del presupuesto del sector público presenta severas restricciones en la disponibilidad de recursos, por el peso de los gastos financieros y los gastos previsionales. Para el año 2004 se prevé que estos gastos absorberán el 41% del total del presupuesto público, quedando sólo un 58.9% para cubrir los gastos corrientes y de capital del sector público. En el caso de los gastos corrientes, debe considerarse, además, el monto significativo de los gastos de personal y obligaciones sociales, que representan el 27.4% del total del presupuesto público,

Para los próximos años se estima que estos gastos seguirán demandando recursos adicionales. De las restricciones señaladas, el gasto previsional podría ser relativamente controlado, pero en los casos de los gastos financieros y de personal y obligaciones sociales, éstas mantendrán su tendencia creciente. En el caso de los gastos financieros, el servicio de la deuda externa será de alrededor de 2,200 millones de dólares, y la deuda interna podría situarse en los 750 millones de dólares, en los próximos años. En el caso de los gastos de personal y obligaciones sociales seguirán aumentando por el compromiso del actual gobierno de mejorar significativamente el nivel de remuneraciones del personal docente del sector educación, el cual deberá de duplicarse al final de su período de gobierno.

Presupuesto del Sector Público para el Año 2004
(Millones de Nuevos Soles)

Conceptos	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobierno Local	Total	Estruct. %
Gasto Corriente	14,080	4,837	1,446	20,363	46.2
Gasto de Capital	2,997	656	1,930	5,583	12.7
Gasto Financiero	10,855	0	132	10,987	24.9
Gasto Previsional	5,866	1,214	72	7,152	16.2
Reserva de Contingencia	30	0	0	30	0.1
Total	33,828	6,707	3,580	44,115	100.0

Por estas razones, la única forma de aumentar la disponibilidad de recursos para los sectores prioritarios, es de un lado, aumentando la presión tributaria (que actualmente es alrededor del 12.5%), y de otro lado, explorando nuevas formas de financiamiento, como que ofrece el canje de deuda por inversión en educación.

Se requerirá una estricta priorización de proyectos y de su orientación en el sector educación, de manera de orientarlos a aquellas actividades con mayor rentabilidad e impacto en la redistribución de la renta en el mejoramiento de la calidad del empleo. Por tal razón no será suficiente disponer de mayores recursos, sino asegurar que éstos permitan obtener resultados satisfactorios en relación a los objetivos, metas y políticas del sector.

Sólo formas combinadas de financiamiento permitirán superar las severas restricciones financieras que enfrenta el sector para encarar la modernización de la educación y mejorar la calidad del sistema educativo.

II. LA IMPORTANCIA DE LA INVERSION EN EDUCACION

Existe un amplio consenso de la importancia de la inversión en educación, la que ha sido expresada en múltiples conferencias internacionales y en un conjunto de programas y propuestas de acción a nivel nacional, que han llevado a la suscripción de compromisos nacionales e internacionales, que sólo podrán ser cumplidas si aumentan en forma significativa los gastos de inversión en educación, de allí la necesidad urgente de explorar nuevas formas de financiamiento para el sector.

1. Consenso internacional

Este acápite ha sido elaborado sobre la base del documento "Deuda Externa por Educación" de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Existe amplio consenso de la importante rentabilidad individual y social de la inversión en educación. Para América Latina se ha estimado que la rentabilidad social media de la educación primaria es del 17.4%, de la secundaria del 12.9% y de la superior de 12.3%. En tanto que la rentabilidad privada es de 26%, 17% y 19.5%, respectivamente.

Se estima que el impacto de la mejora de la educación en los niveles de productividad es altamente significativo. En el caso de los Estados Unidos, estudios realizados muestran que en los últimos 50 años la mejora de la educación explica hasta un tercio del incremento de la productividad. Con datos agregados se estima que entre un quinto y un tercio de las variaciones de ingreso pueden atribuirse al efecto combinado de la educación, el alfabetismo y la experiencia adquirida en el mercado laboral.

Estudios de la CEPAL 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. Esto es un indicador importante del efecto marginal de la inversión en educación.

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 lamentablemente no han sido alcanzados.

En septiembre del año 2000 los representantes de 189 países del mundo, suscribieron la declaración del milenio, por la cual se comprometieron a intensificar los esfuerzos para reducir la pobreza, mejorar la salud, promover la paz y los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. La Declaración comprende 08 objetivos, 18 metas y 48 indicadores, donde la educación es considerada uno de los objetivos pilares del desarrollo.

Finalmente, en la XIII Conferencia Iberoamericana de Educación, realizada en septiembre del 2003 en la ciudad de Tarija – Brasil, los Ministros reunidos en esa ciudad decidieron promover un movimiento a favor de la educación, que tenga como eje la movilización de actores y la participación social, que instale la temática educativa en el centro del debate público y en la vida y desarrollo de nuestras sociedades; y garantice la equidad, calidad y pertinencia de la educación que se imparte en todos los niveles educativos iberoamericanos, para lo cual es necesario mejorar la eficiencia de la inversión en educación y proteger la ya efectuada en programas educativos con el fin de asegurar su sostenimiento y profundización.

2. Consenso nacional

Desde hace ya cuatro años, se han construido importantes consensos en educación expresados en un conjunto de programas y propuestas de acción: La Consulta Nacional por la Educación (2001), los Lineamientos de Política Educativa 2001-2006, el Acuerdo Nacional (2002), la Ley Nacional de Educación (2003), la propuesta del Consejo Nacional de Educación (2003), el Plan Nacional de Educación Para Todos (2003), el Plan Nacional de la Infancia (2003), el Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación (2004), los Lineamientos de Política Educativa 2004-2006.

El conjunto de estos documentos plantea temas de preocupación común:

a. Poner en marcha de un Programa de Emergencia que prioriza la *Comunicación* como eje transversal y aprendizaje clave, sobre la base de contenidos de formación en valores, en el marco de políticas educativas universales, y plasmado en políticas compensatorias de acción positiva con las Instituciones Educativas de las zonas más deprimidas del país.

b. Revalorar la profesión docente en un marco de *compromisos recíprocos con el magisterio*, ya planteado en el marco del Acuerdo Nacional y encargado al Consejo Nacional de Educación. Comprende la elevación del nivel salarial de los docentes acorde con el incremento de la recaudación tributaria; el contrato oportuno y el pago puntual de los docentes, así como la mejora de su nivel profesional y el estímulo a su buen desempeño.

c. Instalar una lógica de transparencia, apertura y abierta comunicación permanente con la ciudadanía, convocando sistemáticamente a los actores sociales para construir las propuestas de cambio y comprometer su colaboración; estableciendo mecanismos permanentes de información y rendición de cuentas; y fortaleciendo los espacios participativos que dispone la Ley: Consejo Educativo Institucional, Consejo Participativo Local y Consejo Participativo Regional

d. Descentralizar el sistema educativo e impulsar la participación en la gestión de acuerdo a lo que dispone tanto la Ley General de Educación, como las leyes de Descentralización, destacando el fortalecimiento de las instituciones educativas con aseguramiento de que todos accedan a una educación de calidad y equidad.

e. Asegurar los requerimientos económicos destinados a la educación a los que el Estado se ha comprometido en el marco del Acuerdo Nacional. Esto implica la iniciativa y liderazgo de la PCM para promover la concertación de los distintos pliegos y sectores, a lo cual debe añadirse el impulso del FONDEP.

f. Transformar el sistema educativo de acuerdo a los mandatos de la Ley General de Educación y que supone la reglamentación de la Ley y la elaboración de una nueva Ley Orgánica del Sector.

g. Diseñar una Política Pedagógica Nacional, que requiere transformar los procesos de enseñanza y aprendizaje, mejorar los resultados educativos, así como integrar los diversos factores de calidad educativa contemplados en la nueva ley.

h. Fortalecer la gestión y bases de operación de los Organismos Públicos Descentralizados que son soporte e impulso de la ciencia y la cultura.

i. Trazar líneas de continuidad entre el Plan de Acción del MED y la construcción del Proyecto Educativo Nacional, que responda a los requerimientos del desarrollo sostenido del país, cuya elaboración implica la concertación Estado-Sociedad Civil, habiendo sido iniciada ya por el Consejo Nacional de Educación y debe articularse con los planes nacionales de Educación Para Todos (EPT), Plan de Educación de la Infancia y otros.

El tratamiento sistemático de estos temas busca lograr un nuevo pacto social y político sobre la educación, que parta por afrontar la emergencia educativa y permita el desarrollo de un Proyecto Educativo Nacional de largo plazo. Se trata de que el Perú cuente con una política de Estado en educación, que permita desarrollar esfuerzos de mediano y largo plazo sin las vicisitudes y cambios bruscos que han truncado todos los proyectos de reforma de la educación hasta ahora.

Las líneas de política señaladas requieren que la orientación del gasto sea dirigida a:

- Mejorar la proporción del gasto de capital, que permita elevar el magro 5% que se orienta a la inversión del presupuesto del sector educación, que posibilite en el corto plazo afrontar la emergencia educativa, y en el mediano plazo, la universalización y calidad de los servicios educativos.
- Mejorar la distribución de recursos entre regiones, revirtiendo la situación actual, en la que los departamentos con menores índices de pobreza reciban mayores recursos per cápita que los departamentos con mayores índices de pobreza.
- Mantener el mejoramiento de la condición y profesión docente, introduciendo mecanismos que incentiven el adecuado desempeño docente.
- Mejorar la distribución del gasto por niveles educativos, especialmente el nivel de educación inicial, en la que existe consenso de la función estratégica que cumple en el desarrollo de las capacidades individuales.

- Racionalizar el gasto, introduciendo mecanismos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la efectividad de los mismos para alcanzar los objetivos y metas del sector. Esto debería llevar a una mejora sustantiva de la calidad del gasto, que permita aprovechar la capacidad tecnológica disponible.

III. EXPERIENCIA DE CANJE DE DEUDA POR INVERSION SOCIAL

1. Antecedentes

En el Perú hay un acervo de conocimiento e información sobre las conversiones y canjes de deuda externa, que es un producto acumulado de experiencias de los últimos 20 años. A continuación se hace un resumen de los antecedentes y experiencias más importantes para el caso peruano.¹

▪ El sistema de pago de deuda con productos (SPP)

El Perú aprobó el suministro de productos tradicionales y no tradicionales como medio de pago del servicio de su deuda externa en 1983, por el que, previo acuerdo entre deudor y acreedor sobre los productos usados como medio de pago y sus respectivos precios, el deudor (gobierno o entidades públicas) compra bienes a productores peruanos, a quienes paga en moneda local. Luego, los productores peruanos exportaban directamente sus productos a los destinos en el extranjero por las sumas correspondientes al servicio de la deuda. Bajo este sistema, el Perú pagó en especie US\$ 391.9 millones con los siguientes países:

País	US\$ Millones
Ex – URSS	304.40
Yugoslavia	48.40
Alemania RD	19.80
Checoslovaquia	18.80
Hungría	14.70
Rumanía	5.60
Total	411.70

Fuente: *Canje de deuda por naturaleza*. CONFIEP, 1996

Aunque la legislación que regula el SPP sigue vigente, el SPP es inoperante desde 1990 debido a fallas de procedimiento en diferentes aspectos de su implementación.

▪ Conversión de deuda por inversión

El 23 de octubre de 1988, se creó el Sistema de Canje de Deuda Pública Externa por Inversión (CDI), con el objetivo de generar divisas mediante

¹ Esta parte está basada en el capítulo “Canjes de deuda externa en el Perú” en: Canje de deuda por naturaleza: financiamiento de la gestión ambiental en el Perú, CONFIEP, 1996.

la ejecución de nuevos proyectos y las posibles ampliaciones de los mismos, que significarían instalación de nueva capacidad productiva en el país. Los nuevos proyectos no debían estar relacionados con inversiones financieras ni con la compra de acciones y/o participaciones de empresas existentes. El CDI serviría para financiar gastos locales que no comprendieran adquisición de bienes importados, adquisición de bienes usados y capital de trabajo, salvo aquel que formara parte de un proyecto elegible hasta por un máximo de 15% del monto convertible.

La deuda elegible para CDI era el principal vencido de la deuda con la banca comercial. El reconocimiento del valor de los títulos de deuda se efectuaría mediante un sistema de subasta pública, que fijaría el descuento aplicable a dichos títulos; sería ganadora de la subasta aquella oferta que propusiera el mayor descuento sobre el valor nominal. Este sistema nunca fue aplicado por el país.

▪ **Conversión de deuda por privatización (CDP)**

El 25 de noviembre de 1993 se derogó la norma que sustentaba el Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión (CDI) y se constituyó el marco legal necesario para las operaciones de Canje de Deuda por Privatización (CDP). La norma de creación de los CDP establecía que podrán aceptarse las obligaciones de la deuda externa peruana como uno de los medios de pago en la venta de empresas del Estado sujetas al proceso de promoción de la inversión privada.

La referida norma establece como deuda elegible toda la deuda externa de corto, mediano, o largo plazo, siempre que no sea materia de procedimientos judiciales pendientes; que tratándose de deuda sujeta a convenios que contemplan la posibilidad de su canje, cumplan con los requisitos de cada convenio; o, tratándose de deuda contraída con un consorcio de bancos, sus integrantes hayan aprobado en la forma prevista en el respectivo contrato de crédito la utilización de deuda bajo los términos del esquema CDP.

La utilización de las obligaciones elegibles se decidiría a través de una subasta pública, previa opinión favorable del Comité de Deuda Externa. Se deberían presentar las solicitudes a la Dirección General de Crédito Público del MEF, quien certificaba que las obligaciones elegibles cumplieran con los requisitos establecidos para cada subasta.

El sistema CDP, vigente durante la década de los 90, hasta mayo de 1996 se habían realizado las siguientes privatizaciones efectuándose pagos parciales con títulos de la deuda externa peruana:

Compañía	Pago Efectivo US\$ Millones	Pago Docs. Deuda US\$ Millones	Total US\$ Millones
EDEGEL	444.0	100.0	544.0
Minera Tintaya	218.0	55.0	273.0
Bco. Continental	195.7	60.0	255.7

Ref. Lima-Cajamarquilla	193.0	40.0	233.0
Emp. Siderúrgica del Perú	167.0	26.0	193.0
Total	1217.7	281.0	1498.7

Notas: Banco Continental y EDEGEL se privatizaron en un 60%

El Comité de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) era quien determinaba la posibilidad de utilizar documentos de la deuda externa en cada proceso de privatización, y el porcentaje de participación en cada caso.

▪ **Conversión de deuda en donación (CDD1: primera etapa)**

El 21 de abril de 1989 se creó el Sistema de Conversión de Deuda Pública Externa en Donación para proyectos de desarrollo económico y social (CDD1). Su objetivo era proveer financiamiento para el desarrollo de áreas tales como alimentación, salud, nutrición, conservación de los recursos naturales y del patrimonio arqueológico, desarrollo agrario, tecnología, asistencia humanitaria y desarrollo de pequeñas empresas.

El sistema CDD1 reconocía en moneda nacional el 100% del valor nominal de las obligaciones externas. Los tenedores de deuda externa que se acogieran al sistema de CDD1 debían ejecutar la donación a favor de entidades de carácter social debidamente registradas y autorizadas para operar en el país.

Sólo una operación CDD1 se realizó en el Perú. El American Express Bank donó títulos de deuda por un monto de US\$ 5 millones a favor de Foundation for Education and Self- Help, entidad que debía canalizar la donación hacia el Perú. De los tres proyectos programados sólo se ejecutó parcialmente la donación por US\$ 1 millón a la Fundación por los Niños del Perú.

La Ley 26392 de Endeudamiento Externo del Sector Público para 1995, publicada el 21 de noviembre de 1994, en su disposición final tercera, dejó sin efecto este primer esquema de canje de deuda en donación.

▪ **Conversión de deuda en donación (CDD2: segunda etapa)**

El nuevo esquema de conversión de deuda en donación, bajo la Ley 26392, en su novena disposición complementaria establece que el MEF está facultado a realizar operaciones de conversión de deuda en donación, en apoyo de los sectores sociales, protección del medio ambiente y el alivio de la extrema pobreza.

Las operaciones CDD2 se aprueban por Resolución Ministerial de Economía y Finanzas con la previa intervención de la Dirección General de Crédito Público y de la Oficina de Asesoría Jurídica del MEF.

Este ha sido el marco legal interno en el que se han situado las operaciones de canje de deuda externa en el Perú, de los cuales se da cuenta en un cuadro especial adjunto. En el contexto externo, estas transacciones están normadas por la cláusula de canjes de deuda de las minutas firmadas por el Perú con el Club de París en 1991, 1993 y 1997.

2. Principales Operaciones de Canje de Deuda por Donación

Desde la década del noventa el gobierno peruano ha realizado diecinueve (19) operaciones de canje de deuda por donación con los gobiernos de Suiza, Canadá, Alemania, Finlandia, Estados Unidos, Italia, España y Francia, por un monto de 661.62 millones de dólares, que han permitido orientar recursos a proyectos de inversión social por 270 millones de dólares. Adicionalmente a estas operaciones se han formado fondos de contravalor como resultado de la monetización a la integración de donaciones con los siguientes países: Fondo Contravalor Perú-Canadá, Perú-Unión Europea y Perú-Francia, por un monto de 150 millones de dólares.

OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR PAISES
(Millones de Dólares)

	DEUDA CONDONADA	CONTRAVALOR
SUIZA	146.5	35.94
CANADA	16.21	4.05
ALEMANIA	152.23	56.19
FINLANDIA	24.62	6.15
EE.UU.	186.6	33.48
ESPAÑA	13.3	12.13
ITALIA	117	117
FRANCIA	5.06	5.06
TOTAL	661.62	270

Los principales países con los que se han realizado operaciones de canje de deuda han sido Estados Unidos, Alemania, Suiza e Italia. En todos estos casos estas operaciones han dado origen a la creación de Fondos de Contravalor, aunque en el caso de Alemania, como se mostrará más adelante, la mayor parte del canje de deuda ha sido orientado a programas o proyectos específicos, canalizados a través de PROFONAMPE. En los otros casos los contravabres han sido orientados a programas de alivio de la pobreza, medio ambiente y protección de los recursos naturales. En ningún caso se ha tenido alguna experiencia de canje de deuda con destino específico a proyectos del sector educación. Se intentó una operación de financiamiento para el sector a través del Fondo Talo-Peruano, el que lamentablemente no se concretó.

2.1 Perú - Suiza

Con el gobierno Suizo, el Perú ha realizado dos operaciones de condonación de deuda:

a) Acuerdo del 11.02.93

Mediante este Acuerdo el Gobierno de la Confederación Suiza condona el íntegro de la deuda (principal e intereses) de dos préstamos concesionales concedidos en 1976 y 1983, por un monto de 18'405,849.50 francos suizos. El gobierno peruano se comprometió a asignar un contravalor, en moneda nacional, ascendiente al 20% de la deuda condonada al Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).

b) Acuerdo del 17.12.93 (Fondo de Contravalor Perú-Suiza)

A través de este acuerdo el Gobierno de la Confederación Suiza condona el total de la deuda de Asistencia al Desarrollo No Oficial proveniente de transacciones comerciales garantizadas por la Agencia Suiza de Garantía a los Riesgos de Exportación, por un monto de 196'237,721 francos suizos (134 millones de dólares), en el marco de la Facilidad Suiza para la Reducción de la Deuda (The Swiss Debt Reduction Facility), creándose un Fondo Contravalor por 33 millones de dólares en moneda nacional.

El Acuerdo establece:

- Que los recursos del Fondo de Contravalor se orientaran a los siguientes sectores: infraestructura social en áreas rurales y urbanas, recursos naturales – medio ambiente y promoción de la pequeña y microempresa.
- Que el Fondo sea asignado equitativamente a organizaciones no gubernamentales y a organizaciones del gobierno.
- Que los beneficiarios del Fondo serán los pobladores de las zonas urbano-marginales y rurales.
- Un Comité Bilateral integrado por una delegación peruana y una delegación suiza, encargada de aprobar la política, las líneas del programa y los métodos de monitoreo del Fondo de Contravalor.
- Un Comité Técnico encargado de proponer las pautas de política de uso del Fondo de Contravalor, identificar los programas elegibles y seleccionar los proyectos a ser financiados. El Comité Técnico estará integrado por un representante de la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Internacional del Ministerio de la Presidencia (SECTI), un representante de la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COTESU), un representante del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y un representante de dos organizaciones no gubernamentales.
- Una Secretaría Ejecutiva que asista al Comité Bilateral, señalando explícitamente que se realizarán todos los esfuerzos para limitar los costos de los mismos.

El Fondo Contravalor Perú-Suiza operó entre 1994 y 1997, habiendo financiado 97 proyectos en 15 departamentos del país, por un monto de 95'421,216 soles. De los 97 proyectos 72 fueron para recursos naturales (57% de los recursos), 16 para infraestructura social (36% de los recursos) y 9 para pequeña empresa (7% de los recursos). Del total de los recursos asignados, el 54% fueron orientados a entidades públicas y el 46% a entidades privadas.

2.2 Perú - Canadá

a) Acuerdo del 28.06.1994

Mediante este acuerdo el gobierno canadiense condona un conjunto de préstamos otorgados al gobierno peruano entre 1975 y 1986, por un monto de 22'757,480 dólares canadienses (16 millones de dólares americanos), liberándose recursos por 4.05 millones de dólares que debían orientarse al alivio de la pobreza, medio ambiente y niñez, a través de FONCODES, PROFONAMPE y UNICEF.

b) Fondo Contravalor Perú - Canadá

Fue creado en 1988, proviniendo sus fondos de la monetización de las donaciones de maquinaria de segundo uso (principalmente del sector minero).

Los recursos del Fondo estaban orientados a apoyar iniciativas productivas y de desarrollo local, que debían ser ejecutadas a través de organismos no gubernamentales, municipalidades, empresas y entidades públicas. Los proyectos pasaron por un proceso de calificación para luego ser aprobados por los Co-Directores del Fondo.

El Fondo tenía una estructura formada por una Junta de Gobernadores (con representantes de los dos países), una Coordinación (un director peruano y un director canadiense), una Gerencia Administrativa y Financiera y una Gerencia de Desarrollo.

El Fondo operó entre 1989 y 1998, desembolsando recursos por 95 millones de dólares a 340 proyectos.

2.3 Perú - Alemania

Con el gobierno de Alemania el Perú ha realizado nueve (09) operaciones de canje de deuda en el marco del Convenio Intergubernamental Peruano – Alemán de Reestructuración de la Deuda del 07.05.1997 y del Contrato de Consolidación del 20.05.1997 entre la KFW y la República del Perú. Excepto el primer convenio del 20.09.1995 que fue realizado en el marco del Convenio Intergubernamental del 04.01.1994 entre el Gobierno de la República de Alemania y el Gobierno del Perú y del Contrato de Consolidación del 25.03.1994.

Los recursos del contravalor generado han sido canalizados a través de PROFONAMPE, FONCODES, Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS), CONTRADROGAS y el Fondo de Contravalor Perú-Alemania.

**Perú-Alemania: Operaciones de Canje de Deuda por Donación
(Millones de Dólares)**

	DEUDA CONDONADA	CONTRAVALOR
PROFONAMPE	57.37	18.25
FONCODES	29.59	12.83
MTPS	21.14	8.46
CONTRADROGAS	27.67	11.07
Fondo Perú-Alemania	17.06	5.58
T O T A L	152.83	56.19

a) Convenios de acuerdo de canje de deuda canalizados por PROFONAMPE

a.1 Acuerdo del 20.05.1995

El acuerdo fue suscrito, en el marco del Convenio Intergubernamental sobre Consolidación de la Deuda Externa, entre los gobiernos de Alemania y Perú el 04.01.1994 y el Contrato de Consolidación del 25.03.1994, por el cual el gobierno de Alemania condona la deuda del gobierno peruano hasta por 30 millones de marcos, siempre que el gobierno peruano aplique el 30% del monto condonado a proyectos destinados a la protección y conservación del medio ambiente, incluyendo la lucha contra las causas del deterioro ambiental (por ejemplo alivio de la pobreza).

Los fondos serán canalizados a través de PROFONAMPE y financiarán proyectos relacionados con las áreas protegidas, a cargo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINAMPES), administrado por INRENA.

a.2 Acuerdo del 30.12.1999

Este y los siguientes acuerdos fueron suscritos en el marco del Convenio Intergubernamental Peruano – Alemán de Reestructuración de la Deuda, del 07.05.97 y el Contrato de Consolidación del 20.05.1997 entre la KFW y la República del Perú.

Los fondos de contravalor fueron dirigidos a financiar el proyecto “Plan de Acción Ambiental para las Zonas de Amortiguamiento del Bosque de Protección Alto Mayo – Margen Izquierdo”, a ser ejecutado por el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM).

Los fondos serán canalizados a través de PROFONAMPE, estableciendo que para los detalles de la implementación y operación PROFONAMPE y PEAM suscribirán un convenio interinstitucional, previa aprobación de la KFW.

a.3 Acuerdo del 30.11.1999

Mediante este acuerdo se financia el proyecto “Desarrollo de la Capacidad Institucional del SINAMPE para la gestión, administración y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales en áreas protegidas”, a cargo del INRENA. Los recursos se canalizan a través de PROFONAMPE de acuerdo al convenio entre INRENA y PROFONAMPE.

a.4 Acuerdo del 10.04.2003

A través de este acuerdo se orientan recursos para la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente, canalizados por PROFONAMPE.

b) Convenio de acuerdo de canje de deuda canalizado por el MTPS

Con el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, en representación del gobierno peruano, se suscribieron dos acuerdos: del 05.07.1999 y del 25.07.2001 para apoyar el financiamiento del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN) durante los años 1999, 2000 y 2001. En el acuerdo se establecen los mecanismos de selección de las unidades de capacitación y la población objetivo a cubrir. Los recursos del contravalor generado son complementarios a los gastos a ser realizados por el gobierno peruano.

c) Convenio de canje de deuda canalizado a través de FONCODES

Mediante el Convenio suscrito el 22.09.1998 se financia el programa “Fomento al desarrollo productivo en zonas de pobreza”, a ser ejecutado por FONCODES. Estos recursos se orientan a proyectos articulados de desarrollo en la metodología de racimos estratégicos para el desarrollo rural (Red Rural) y se concentrarán en los departamentos de Huancavelica, Cusco y Ayacucho.

d) Convenio de canje de deuda canalizado a través de CONTRADROGAS (ahora DEVIDA)

El convenio fue suscrito el 28.02.2001 y sus recursos (contravalor) se orienta a financiar el Programa de Desarrollo Alternativo Tocache – Uchiza. El Programa se ejecuta a través de una Unidad de Gestión, con personería jurídica y autonomía técnica, administrativa y financiera,

conducida por un co-director internacional (designado por la GTZ) y un co-director nacional, contratado por DEVIDA.

La Unidad de Gestión cuenta con un Comité Directivo integrado por dos representantes de DEVIDA, el Gerente General, quien lo presidirá y el Gerente de Desarrollo Alternativo, un representante de KFW y un representante de la Dirección Nacional de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

e) Convenio de canje de deuda canalizado por el Fondo de Contravalor

Mediante el convenio del 31.10.2002, se crea el Fondo de Contravalor Perú – Alemania, que orientará sus recursos a proyectos de lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente y protección de los recursos naturales.

El Fondo está dirigido por un Comité Tripartito, conformado por un representante de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), un representante de Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la sociedad civil y dos representantes de la parte alemana (Embajada de Alemania y KFW).

Se crea también una Dirección Ejecutiva integrada por un co-director nacional y un co-director internacional calificado y seleccionado por Comité Tripartito.

2.4 Perú – Estados Unidos

a) Acuerdo del 26.06.1997

El 24.12.1997 se crea el Fondo de las Américas en el marco del Convenio para Programas del 26.06.1997 celebrado entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno del Perú, referente a la Venta, Reducción y Cancelación de algunos préstamos.

El Fondo es administrado por un Consejo formado por ocho (08) miembros: un representante del gobierno de los Estados Unidos, dos representantes del gobierno peruano y cinco representantes de organismos peruanos no gubernamentales relacionados con el medio ambiente, comunidades locales, niñez y organismos académicos y científicos.

El Fondo se destina a actividades que vinculan la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales con el desarrollo de las comunidades locales y a actividades de supervivencia de los niños y otras actividades del desarrollo de los niños.

Los fondos son asignados por estricto orden de méritos de los proyectos presentados al Consejo.

b) Acuerdo del 26.06.2002

Mediante este acuerdo se canalizan recursos de contravalor a la protección de bosques tropicales canalizados a través de PROFONAMPE.

2.5 Perú - España

a) Acuerdo del 17.04.1998

El acuerdo tiene su origen en el Programa de Conversión de Deuda Externa del Perú frente a España en proyectos de lucha contra las drogas, por un monto de 2.17 millones de dólares y 706 millones de pesetas, por el cual el gobierno español cede los derechos de cobro de la deuda concesional refinanciada, al Fondo de Contravalor Perú – España, hasta un 75% del contravalor en nuevos soles de la deuda condonada.

El Fondo es administrado por una Comisión Binacional Perú – España, integrada por dos representantes del gobierno del Perú, un representante del Ministerio de Economía y Hacienda de España y un representante de la Embajada de España.

Los recursos se orientarán a:

- Gastos locales de proyectos de inversión en la lucha contra las drogas, que impliquen la participación de empresas y ONGs españolas.
- Proyectos a desarrollar conjuntamente en el área de la lucha contra las drogas, que impliquen la importación de bienes y/o servicios españoles.

b) Acuerdo del 29.05.2002

El propósito del acuerdo es establecer la colaboración del gobierno español con el gobierno peruano en el proceso de reconstrucción de la zona sur del país afectada por los terremotos del 2001. El volumen de deuda objeto de la conversión ascenderá a 7 millones de euros más las cantidades no comprometidas en el marco del Programa de Conversión de Deuda frente a España, en proyectos de lucha contra las drogas, por ejemplo DEVIDA.

Los fondos de contravalor se utilizarán para financiar:

- Los proyectos que impliquen la participación de empresas españolas, y/o
- Proyectos a desarrollar que impliquen la importación de bienes y/o servicios españoles.

Para tal propósito se creará un Fondo Perú-España para la reconstrucción del sur del país, administrado por una Comisión Binacional Perú-España, integrada por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, un representante de Ministerio de Economía de España y por el Consejero Económico y Comercial de la Embajada de España en Perú. Además, para gestionar el Fondo, el Comité podrá nombrar otros observadores que asesorarán técnicamente al Comité.

El departamento peruano responsable de la gestión financiera y técnica del Fondo será la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del MEF.

2.6 Perú - Italia

El Acuerdo del 10.10.2001 se refiere a las operaciones de canje de deuda por financiamiento para el desarrollo, vinculadas a la deuda bilateral por concepto de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) entre el gobierno de Italia y el gobierno del Perú.

Para lo cual se establece un Fondo de Contrapartida (FCP), cuyos recursos se orientará a proyectos orientados a aliviar la pobreza, en un contexto de participación social comprobable y con un aprovechamiento ecológico sostenible de recursos. Se establece además, que el 80% de los proyectos se orientarán a las provincias con un índice de pobreza más elevado que el promedio nacional. 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 FAO, el FIDA y el PMA.

El Convenio establece un Comité Administrativo formado por un representante de cada una de las partes (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).

El Comité Administrativo cuenta con un 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.

2.7 Perú - Francia

En el marco del Acuerdo Bilateral de reestructuración de la deuda del 22.05.1997, entre el gobierno del Perú y el gobierno de Francia, que dispone que pueden efectuarse operaciones de canje de deuda, se acuerda, el 16.10.2002, la creación de un Fondo y un Consejo de Seguimiento del Acuerdo, compuesto por seis miembros: tres

representantes del gobierno peruano y tres representantes del gobierno francés.

Los recursos del Fondo serán usados exclusivamente para el financiamiento de inversiones y de ninguna manera para gastos de funcionamiento.

Las inversiones se realizarán con el acuerdo de las partes, que podrán dirigirse al Consejo de Seguimiento. Una vez que un proyecto ha sido aceptado por el Consejo de Seguimiento, el gobierno del Perú abonará el monto correspondiente en una cuenta abierta por el MEF en un banco elegido por ambas partes. Simultáneamente a la recepción de la confirmación de éste depósito, la Dirección del Tesoro Francés dará instrucción al Banco de Francia para cancelar el monto equivalente de la deuda.

CLUB DE PARIS
OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR DONACION
(En Millones)

Dispositivo Legal	País	Fecha del Acuerdo	Deuda Condonada			Fondo Contravalor		Destino	Manejo Fondo Contravalor	Acreedor	% de FC Costo Admin.
			M. O.	US \$ *	(%)	US \$					
D.S. Nro. 214-92-EF	Suiza	11/02/1993	Frs	17.78	11.56	20%	2.31	Alivio a la pobreza	FONCODES	Gobierno	----
R.M. Nro. 261-93-EF/75	Suiza	17/12/1993	Frs	194.25	134.54	25%	33.64	Infraest.social-Peq. Empresa	Comité Bilateral	Gobierno	----
R.M. Nro. 122-94-EF/75	Canadá	28/06/1994	\$Cad	22.86	16.21	25%	4.05	Pobreza-Ambiente-Niñez	Foncodes-Profonampe-Unicef	ACDI	----
2/	Alemania	20/09/1995	DM	30	20.15	30%	6.05	Ambiente	PROFONAMPE	KFW	16%
D.S. Nro. 032-96-EF	Finlandia	19/03/1996	MF	114.08	24.62	25%	6.16	Prot.Areas Nat-Desarr.Social	Profonampe-Foncodes	ODA	12% 1/
D.S. Nro. 079-97-EF	EE.UU.	26/06/1997	US\$	176	176	13%	22.88	Niñez y Ambiente	Directorio Bilateral	AID	3%
3/	Alemania	22/09/1998	DM	50	29.59	40%	11.84	Alivio a la pobreza	FONCODES	KFW	----
D.S. Nro. 061-99-EF	España	17/04/1999	US\$	2.17	2.17	75%	1.63	CONTRADROGAS	Comité Perú-España	ICO	2%
			Ptas	706.02	4.54	75%	3.41	CONTRADROGAS	Comité Perú-España		2%
3/	Alemania	05/07/1999	DM	30	15.72	40%	6.29	Prog. Capacitac. Laboral Juvenil	PROJOVEN	KFW	10% 4/
3/	Alemania	30/12/1999	DM	10	5.14	40%	2.06	Medio Ambiente Sinampe	PROFONAMPE	KFW	5%
3/	Alemania	30/12/1999	DM	10	5.14	40%	2.06	Medio Ambiente Alto Mayo	PROFONAMPE	KFW	7%
3/	Alemania	28/02/2001	DM	60	27.67	40%	11.07	CONTRADROGAS	CONTRADROGAS	KFW	----
3/	Alemania	25/07/2001	DM	11.3	5.42	40%	2.17	Prog. Capacitac. Laboral Juvenil	PROJOVEN	KFW	10% 4/
D.S. Nro. 198-2001-EF	Italia	10/10/2001	US\$	127	117	100%	117.00	Alivio a la pobreza	Fondo Perú Italia	Mediocrédito C.	2%
D.S. Nro. 92-2002-EF	EE.UU.	26/06/2002	US\$	10.6	10.6	100%	10.60	Protección de Bosques Tropicales	PROFONAMPE	USDA	5%
D.S. Nro. 121-2002-EF	España	29/08/2002	EUR	7	7.09	100%	7.09	Reconstrucción de la zona sur (sismo)	Fondo Perú - España	ICO	2%
D.S. Nro. 120-2002-EF	Francia	16/10/2002	EUR	5	5.06	100%	5.06	Proyectos de desarrollo duradero	Por determinar	Tesoro Francés	0%
3/	Alemania	31/10/2002	EUR	16.62	16.46	40%	6.58	Lucha contra la pobreza, protección de n	Fondo Contravalor Perú - Alemania	KFW	----
3/	Alemania	10/04/2003	EUR	25.18	26.94	30%	8.08	Lucha contra la pobreza, protección de n	PROFONAMPE	KFW	----

TOTAL	EN US \$	661.62	270.00
--------------	-----------------	---------------	---------------

* Tipo de Cambio a la fecha de firma del Convenio

1/ Incluyen costos pre-operativos del proyecto MISHMP

2/ El Convenio de Consolidación de Deudas, en el que se establece la operación de Canje de Deuda, aprobado por R.M. 259-93-EF

3/ El Convenio de Consolidación de Deudas, en el que se establece la operación de Canje de Deuda, aprobado por R.M. 048-97-EF/75

4/ Acuerdo verbal entre KFW y Projoven

FUENTE: MEF – Dirección General de Crédito Público

3. Posibilidades de canje de deuda externa con cuatro países europeos

A manera de ejemplo se presentan los datos de deuda del Perú con cuatro países europeos: Alemania, España, Francia e Italia.² Son cifras a diciembre de 2003 en miles de dólares US. La fuente de los datos proviene de la página web del MEF. El sentido de brindar esta información es acercarse a los márgenes de libertad que tiene el país para negociar posibles canjes de deuda por inversión en educación. Hay que tomar en cuenta que las posibilidades de canjear deuda comercial tienen como límite el 20%, según los acuerdos del Club de París, mientras que la deuda concesional puede canjearse al 100% y para este caso sólo se requiere el acuerdo bilateral del país acreedor y del país deudor.

▪ Situación de la deuda con Alemania

Saldo total de deuda según tipo

Categoría	Total	
	MUS\$	%
Concesional	532,575	89.0%
Comercial	65,682	11.0%
Total general	598,257	100.0%

Saldo total de deuda según acreedor

Acreedor	Total		Tipo de Deuda
	MUS\$	%	
Hermes	65,682	11.0%	Comercial
KFW	532,575	89.0%	Concesional
Total general	598,257	100.0%	

² Los datos han sido tomados del estudio de Raúl Mauro: “Diagnóstico de la deuda externa para cuatro países europeos”, en texto impreso, estudio para la Red Jubileo Perú, 2004.

- **Situación de la deuda con España**

Saldo total de deuda según tipo

Categoría	Total	
	MUS\$	%
Comercial	647,935	93.4%
Concesional	45,881	6.6%
Total general	693,816	100.0%

Saldo total de deuda según acreedor

Acreedor	Total		Tipo de Deuda
	MUS\$	%	
CESCE	637,859	91.9%	Comercial
Instituto de Crédito Oficial de España	45,881	6.6%	Concesional
Banco Español de Crédito S.A.	10,076	1.5%	Comercial
Total general	693,816	100.0%	

- **Situación de la deuda con Francia**

Saldo total de deuda según tipo

Categoría	Total	
	MUS\$	%
Comercial	1,313,165	92.9%
Concesional	100,558	7.1%
Total general	1,413,723	100.0%

Saldo total de deuda según acreedor

Acreedor	Comercial		Concesional		Total general	
	MUS\$	%	MUS\$	%	MUS\$	%
COFACE	1,063,604	81.0%	-	0.0%	1,063,604	75.2%
Banque de France	249,561	19.0%	65,318	65.0%	314,879	22.3%
Tesoro Francés	-	0.0%	35,240	35.0%	35,240	2.5%
Total general	1,313,165	100.0%	100,558	100.0%	1,413,723	100.0%

- **Situación de la deuda con Italia**

Saldo total de deuda según tipo

Categoría	Total	
	MUS\$	%
Comercial	900,718	85.2%
Concesional	142,221	13.5%
No aplicable	13,982	1.3%
Total adeudado	1,056,921	100.0%

Saldo total de deuda según acreedor

Acreedor	Total	
	MUS\$	%
Sezione Speciale per L'assicurazione del Credito all Esportazione	847,613	80.2%
Mediocredito Centrale	142,221	13.5%
Armamenti e Aerospazio S.P.A.	53,105	5.0%
Bitelli S.A.	1,349	0.1%
Gie Impergilo	6,317	0.6%
Fiat Veicoli Industriali Spa	6,316	0.6%
Total general	1,056,921	100.0%

IV. CRITERIOS A SER CONSIDERADOS EN OPERACIONES DE CANJE DE DEUDA POR INVERSION EN EDUCACION

La experiencia de los canjes de deuda, salvo el caso del fondo contravalor italiano, es que manejan fondos relativamente pequeños. En un caso por el monto convertido de deuda en contravalor; o en otro caso porque se ha condonado una parte significativa del tramo o monto de deuda sujeta a canje. Por esta razón, dadas las necesidades de recursos del Sector Educación, y de la inversión social en el país, es importante sugerir algunos criterios generales que sustenten nuevos canjes de deuda por inversión social, particularmente en educación.

Primero: Contribuir a la igualdad de oportunidades a través de la educación

La educación pública de calidad contribuye a la disminución de la desigualdad en la sociedad. Es un instrumento importante para la formación de las capacidades humanas de la gente, en particular de los niños y jóvenes. Este resultado permite mayores posibilidades de acceso a la información y el conocimiento avanzado y a mercados de empleo. El requisito es que la educación pública debe ser profundamente democrática y democratizadora. Y por tanto precisa de todas las fuentes de financiamiento que sean factibles de conseguir.

Segundo: Contribuir a la lucha contra la pobreza incrementando el capital humano

La educación de calidad es un factor de desarrollo y de superación de la pobreza. Los recursos públicos que sean logrados de un canje de deuda serán orientados a los sectores en situación de pobreza. Los mapas de pobreza y las herramientas de las políticas sociales serán utilizadas para la asignación de los recursos obtenidos, dentro del plan de desarrollo educativo del país. Incrementar el capital humano a través de la educación posibilita mejores posibilidades de empleo y elevación de ingresos.

Tercero: Priorizar los ámbitos o programas educativos objeto de financiamiento

La elección de los programas y de los ámbitos educativos a los que deben dirigirse los fondos obtenidos de un canje de deuda tiene que ser eficiente. Los recursos logrados deben permitir financiar las acciones que permitan cumplir con los objetivos educativos que tienen como propósito el avance en desarrollo de la capacidad humana para mejora de la calidad de vida de la gente.

Cuarto: Propender a la eficacia en el financiamiento educacional

Dado que los resultados de la educación son de largo plazo es preciso mostrar la eficacia en el corto plazo. Elaborar unos pocos indicadores que sirvan para medir los avances tanto en la asignación de los recursos en los programas y proyectos educativos, como en los resultados inmediatos positivos en los niños y jóvenes educandos.

Quinto: Diseño de una estrategia de Estado que promueva el mecanismo de canje de deuda por inversión social en educación.

Para lo cual:

- a) Debe estar claramente establecida la entidad pública que tramite la propuesta de canje de deuda.
- b) Se debe contar con la información precisa y relevante sobre la materia de negociación del canje, tanto económico-financiera como educacional.
- c) Se debe tener un procedimiento claro y transparente de utilización de los fondos provenientes del canje de deuda.

V. MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA DESARROLLAR OPERACIONES DE CANJES DE DEUDA POR INVERSION EN EDUCACION

Se pueden considerar dos mecanismos, atendiendo a la experiencia de conversiones de deuda externa que ha llevado a cabo el Estado peruano, en particular en los últimos 10 años. Un mecanismo es a través de la creación de un fondo contravalor para educación, abierto al sector público y sociedad civil; y otro mecanismo es específicamente mediante la realización de un canje de deuda por educación para el Sector Educación, es decir, para los programas educativos del Estado.

1. La creación de un Fondo Contravalor para inversión en educación, abierto al sector público y sociedad civil:

En términos generales un Fondo Contravalor es una institución financiera bilateral que maneja y aplica fondos para el desarrollo social y/o medioambiental. Tales recursos son generados por monetización de donaciones o por operaciones de conversión de deuda bilateral en donación por países acreedores del país.

Luego de haberse realizado varias operaciones de canje de deuda y haberse propiciado la creación de fondos contravalor en el país, es importante señalar que ya es conocida la mecánica de su gestación y funcionamiento. En los últimos años se ha avanzado en la discusión sobre la mejor forma de viabilizar los procedimientos de canjes de deuda para formar fondos contravalor. Por esta razón, en el caso de la inversión en educación se deben considerar las experiencias más discutidas y acumulativas de procedimiento.

Es así que debe tomarse en cuenta el Acuerdo Especial entre Alemania y Perú. Se elaboró como parte de la Operación de canje de Deuda para el Proyecto “Fondo Contravalor Perú Alemania”; y fue firmado entre ambos países el 31 de octubre de 2002. Este expresa los avances logrados en los diálogos y negociaciones entre los diversos actores de un canje de deuda, que busca ser eficaz.

En primer lugar, está el acuerdo básico de canje de deuda al 40% y condonación del restante, el cual transcribimos:

“Cumpliendo con las disposiciones del Convenio Intergubernamental Peruano – Alemán de Reestructuración de la Deuda de fecha del 7 de mayo 1997 (PERU VI), así como con las disposiciones del Contrato de Consolidación del 20 de mayo de 1997 entre el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) y la República del Perú, la parte alemana manifestó su disposición a condonar inicialmente Euros 16´616,901 (DM 32´500,000), proveniente de la deuda de la Cooperación Financiera, si el Gobierno del Perú utiliza el contravalor en dólares estadounidenses de la suma equivalente al 40% (Euros 6´646,760.40) / DM 13´000,000) del monto a condonar para proyectos de lucha contra la pobreza, así como para proyectos relacionados con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales”. (Acuerdo Especial, p.1)

Y, en segundo lugar, también se halla expresada una concepción clara de la gestión del fondo contravalor y la participación de los distintos agentes en su manejo y conducción:

“18. Para la ejecución del Fondo Contra Valor, el Comité Tripartito creará la Dirección Ejecutiva del Fondo Contra Valor. Esta Dirección Ejecutiva administrará el Fondo Contra Valor y los recursos financieros bajo supervisión y aprobación del Comité Tripartito. La Dirección Ejecutiva se establecerá en Lima. Estará dirigida por un co-director nacional y un co-director internacional debidamente calificados y seleccionados por el Comité Tripartito. Durante la ejecución del Fondo Contra Valor, la Dirección Ejecutiva podrá ser apoyada temporalmente por misiones de asesores a corto plazo. Los servicios de consultoría serán contratados por la Dirección Ejecutiva, bajo el visto bueno del Comité Tripartito, con recursos del Fondo Contra Valor.

“19. Los documentos Lineamientos Estratégicos y Operacionales del Fondo Contravalor Perú-Alemania, así como el Reglamento Interno del Fondo Contravalor Perú-Alemania en su versión aprobada por la Comisión de Preparación de la Propuesta de Constitución e Implementación de un Fondo Contravalor Perú-Alemania, definen el marco para la ejecución del Proyecto. Estos documentos podrían ser complementados o adecuados por decisión del Comité Tripartito en base a una propuesta sustentada de la Dirección Ejecutiva o una iniciativa del propio Comité Tripartito. Para la supervisión del Proyecto, el Comité Tripartito se reunirá por lo menos cada dos meses. Sus funciones básicas se encuentran definidas en el Reglamento Interno.

El Comité Tripartito estará conformado por un representante de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), uno del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Sociedad Civil y dos de la parte Alemana (Embajada Alemana y KfW). Estas instituciones denominarán a las personas indicadas mediante carta dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas así como a la Embajada Alemana. La parte peruana propondrá a los representantes de la Sociedad Civil, indicando tanto el procedimiento de selección seguido como la representatividad de cada integrante. Ellos deberán obtener el visto bueno de KfW y de la Embajada”. (Acuerdo Especial, p. 5)

La búsqueda de un fondo contravalor para educación puede seguir este procedimiento. Lo que debe reglamentarse es el tipo de proyectos que podrían aplicar a este fondo, lo mismo que cuántos o en qué porcentaje corresponderían aprobarse para el sector público o estatal; y cuántos o en qué porcentaje para el sector social o de la sociedad civil, entre otros aspectos relevantes para la implementación y ejecución de los recursos del fondo contravalor.

Otro caso importante es el Convenio de Canje de Deuda por Financiamiento para el Desarrollo entre Perú e Italia, firmado el 10 de octubre del 2001, que ha creado el “Fondo Italo Peruano” dentro del mecanismo de fondos contravalor.

La creación de este fondo mediante canje de deuda bilateral concesional por inversión social, fue resultado de una de las iniciativas del gobierno italiano de conversión de deuda externa por financiamiento para el desarrollo. Esta iniciativa se halla enmarcada dentro de una estrategia a nivel andino, pues mecanismos similares fueron propuestos para Ecuador y Bolivia.

La realización del canje y la instalación del fondo contravalor han sido el producto de un largo trabajo de organismos, principalmente de la sociedad civil italiana. En varias ocasiones se llevaron a cabo encuentros entre organizaciones sociales peruanas e italianas para avanzar en esta tarea, tanto en Italia como en Perú. Esto se produjo en el contexto de la decisión italiana de reducción de deudas bilaterales con países en vías de desarrollo.

Como materiales y documentos importantes a considerar para estudiar los criterios y procedimientos de un canje de deuda por inversión social, se pueden considerar en el caso ítalo-peruano, los siguientes:

- + DS 198-2001-EF, que aprueba el Convenio para Canje de Deuda por Desarrollo, a celebrarse con el Gobierno de Italia, publicado el 23-09-01

- + Convenio de Canje de Deuda por Financiamiento para el Desarrollo, celebrado entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Italia, firmado el 10-10-01, entre el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú y el Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores de Italia.

- + Reglamento para la implementación del Convenio de “Intercambio de Desarrollo por Deuda” celebrado entre el Gobierno de la República de Italia y el Gobierno de la República del Perú, del 16 de mayo de 2002.

- + Convocatoria a concurso de proyectos lanzada por el Comité Administrador del Fondo en los medios escritos del 20-05-02.

- + Documentos existentes en el portal denominado “Fondo Italo Peruano, Información adicional a la Convocatoria”.

2. Canje de deuda por inversión social en educación, para el Sector Educación:

En términos generales, un canje o conversión de deuda externa en inversión social y/o medioambiental, consiste en que un país acreedor

acuerda donar una parte del monto adeudado a su favor por el país deudor, a condición de que éste último constituya un fondo interno (fideicomiso o fondos de aplicación inmediata) con recursos del Tesoro Público por el equivalente a un porcentaje del valor nominal de la deuda condonada (tasa de conversión). Por lo general, el desembolso es realizado por el Estado en moneda nacional y aplicado a proyectos de inversión social o medioambiental. Asimismo, el país donante puede establecer condiciones sobre la utilización y la gestión de dicho fondo. Se considera el canje como efectuado cuando el país deudor haya desembolsado el total de la suma comprometida.

Sobre este caso tenemos diversas experiencias internacionales, particularmente latinoamericanas. Se han producido canjes de deuda con banca comercial; y de conversión de deuda con gobiernos. Es conocida la experiencia de México con la creación del FAC y el FAPRODE (Fondo para la Asistencia, Promoción y Desarrollo), canje que fue del orden de 400 millones de dólares, aproximadamente. Desde 1987 varios países de la región realizaron operaciones de canje de deuda externa por donación, como por ejemplo en materia de conservación del medio ambiente, como Costa Rica, Ecuador, entre otros. También han sido realizadas operaciones de canje de deuda en Bolivia, Venezuela, República Dominicana.

En el Perú, entre los sistemas no convencionales de pago de deuda pública externa también se consideraron canjes, como el canje de deuda por productos exportados. Asimismo, se dieron los canjes o conversiones de deuda externa en donación para proyectos de desarrollo económico y social. En un primer momento se aprobó este mecanismo por DS 080-89-EF del 20 de abril de 1989; y luego se lo reglamentó por RM 187-89-EF del 18 de julio de 1989. Posteriormente, se le otorgó fuerza de ley a través del artículo 11 de la Ley 25159 de Endeudamiento Externo para 1990.

Se señala en este último texto que: “los programas o proyectos ... deben estar destinados a áreas de desarrollo agrario, alimentación, conservación de recursos naturales y del patrimonio arqueológico nacional, salud, nutrición y bienestar familiar, educación e investigación, ciencias y tecnología, asistencia humanitaria y desarrollo de pequeñas empresas” (Art. 3, inc. 3). Luego, con el transcurso de los años, se ha desarrollado una base legal más flexible que se halla establecida a través de las leyes de Financiamiento del Presupuesto General de la República, mediante cláusulas específicas.

En la misma línea del mecanismo de creación de fondos contravalor abiertos al sector público y sociedad civil, se puede tomar la experiencia tenida con canjes de deuda que han financiado única o preferencialmente programas estatales de inversión social. Uno de estos ha sido el caso de la Operación de Canje de Deuda para PROJOVEN, realizado como Acuerdo Especial entre Alemania y Perú, firmado en 1999 al interior de un marco más amplio entre ambos países. Es

importante señalar que este canje de deuda se realizó a través de un Ministerio (MTPS) y ha financiado en parte uno de sus programas de capacitación laboral.

Esto fue establecido en el siguiente texto:

“Cumpliendo con las disposiciones del Convenio Peruano – Alemán de Reestructuración de la Deuda de fecha del 7 de mayo de 1997 (PERU VI), así como con las disposiciones del Contrato de Consolidación del 20 de mayo de 1997 entre el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) y la República del Perú, la Delegación Alemana manifestó en el Acta Final de las Negociaciones Intergubernamentales sobre Cooperación Financiera y Técnica del 6 de octubre de 1998 su disposición a condonar un segundo tramo de hasta 50,0 millones de DM proveniente de la deuda de la Cooperación Financiera, si el Gobierno del Perú utiliza el contravalor en moneda nacional de la suma equivalente al 40% (20,0 millones de DM) del monto a condonar para proyectos relacionados con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, así como para proyectos de lucha contra la pobreza con alta sostenibilidad.

Según el Apartado VI del Acta Final del 6 de octubre de 1998 sobre las Negociaciones Intergubernamentales entre la República del Perú y la República Federal de Alemania, se asignará, de la asignación total del contravalor en moneda local de hasta 20,0 millones de DM, un monto de 12,0 millones de DM (equivalente a un monto a condonar de 30 millones de DM) para el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN) a ser ejecutado por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS)”. (Acuerdo Especial, ps. 1-2)

En conclusión, es factible seleccionar uno o más programas del Ministerio de Educación del Perú para que sean objeto de financiamiento por parte de un canje de deuda por inversión en educación. Los fondos pueden provenir de Alemania o de otro país perteneciente al Club de París con el cual se llegue a un acuerdo.

Con respecto a Francia, puede tomarse como referencia el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Francesa relativo a la Ejecución de Conversiones de Deudas para el Desarrollo Duradero, firmado el 16 de octubre de 2002, que a la letra dice:

“El Acuerdo bilateral de reestructuración de la deuda del 22 de Mayo de 1997 entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Francesa dispone que pueden efectuarse operaciones de conversión de deuda. Dentro de este marco, Francia realizará operaciones de conversión de deuda con el fin de contribuir al financiamiento de inversiones del sector

público peruano para la ejecución de proyectos de desarrollo duradero”. (Acuerdo, p. 2)

3. Consideraciones Básicas para desarrollar una Estrategia de Canje de Deuda por Inversión en Educación

- a) Tener una propuesta técnica y buscar amplio respaldo a la propuesta, en particular garantizar la voluntad política de realizar el canje de deuda para invertir en educación.
- b) Incorporar la participación de los agentes beneficiarios y solidarios con el canje de deuda en las distintas etapas de la negociación. Buscar que la representación de los sectores involucrados sea genuina y democrática.
- c) Promover la sensibilización sobre la propuesta de canje, tanto entre los actores públicos del país acreedor, como de las organizaciones sociales, políticas y de los medios de comunicación y opinión pública del país acreedor.
- d) Desarrollar la transparencia en las negociaciones mediante la información adecuada a la ciudadanía; y la comunicación oportuna de los logros y dificultades del proceso de canje de deuda.