

CANJE DE DEUDA POR ALIMENTACIÓN

Movilización de recursos para erradicar el hambre y la pobreza



CEPAL



RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

América Latina 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. 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. La carga que los servicios de la deuda representa 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. A nivel regional, el pago de servicios de deuda es tres veces mayor que el gasto público en salud y nutrición, y cinco veces más que el gasto agrícola y rural. A su vez, 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. 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.

La reducción de la pobreza y el hambre exige un crecimiento sostenido del PIB de, al menos, un 3% por habitante en la próxima década, asociado al 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.

LECCIONES APRENDIDAS DE CANJE DE DEUDA POR DESARROLLO

Se han analizado los canjes de deuda entre Suiza, Ecuador y Perú, países que cuentan con notable experiencia sobre Fondos de Contravalor concursables. Los factores que contribuyeron al impacto social de estos programas son:

- **Coherencia con políticas públicas de los países deudores**, orientando la inversión hacia programas públicos existentes.
- **Buena focalización**, que debe beneficiando poblaciones de las zonas rurales más pobres. Hay que evitar la dispersión de pequeños proyectos y garantizar un mayor impacto.
- **Monitoreo eficaz** de los proyectos por los gobiernos involucrados, con bajos costos de operación.
- **Proyectos con objetivos concretos, medibles y con impacto evidente** en las familias (comunicable a los ciudadanos).
- **Implementación descentralizada**, a través de actores públicos y privados, nacionales y locales.
- **Participación de Sociedad Civil** en definición de prioridades de inversión, diseño y manejo de los mismos.
- **Transparencia** a lo largo del proceso de planificación, selección de proyectos y contraloría de fondos.

La experiencia de los canjes de deuda por desarrollo con objetivos de largo plazo, como la erradicación del hambre, demuestra que se requiere de una línea de financiamiento estable y constante, además de un compromiso con la sostenibilidad. Estos atributos pueden no ser alcanzado por proyectos particulares ni por los Fondos de Contravalor concursables.

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 CEPAL cuyo propósito 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 **erradicar el hambre en una generación**.

CANJE DE DEUDA POR ALIMENTACIÓN: APOYAR PROGRAMAS NACIONALES

Hasta la fecha, 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 un componente central del desarrollo. De hecho, una correcta alimentación es condición indispensable para mejorar no sólo la salud y la supervivencia actual y futura, sino también las oportunidades de salir de la pobreza.

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, representa una propuesta 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 desarrollo. Si la lucha contra el hambre forma parte de una política pública y, por lo tanto, existe un compromiso de Estado con los resultados a alcanzar, el canje de deuda por alimentación puede ayudar a complementar los presupuestos nacionales con un flujo abundante, predecible y consensuado.

ESTRUCTURA DE 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*, y se destinarían al apoyo de programas ya existentes. 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 **“Secretaría Técnica”** al interior del Gobierno, que supervise los aspectos operativos y financieros, así como el seguimiento y la evaluación de proyectos. Esta instancia pudiera no existir si los fondos se canalizan directamente a los presupuestos públicos.

ESPACIO PARA LA CONVERSIÓN DE DEUDA PÚBLICA POR ALIMENTACIÓN

Teniendo en cuenta la elevada deuda de los países de la región, la condonación de una pequeña parte podría significar un aporte sustancial a programas públicos de alimentación. La deuda externa pública puede ser oficial o privada, pero sólo es canjeable la de origen oficial, ya sea multilateral o bilateral. Aunque la deuda multilateral sea mayor, la bilateral ofrece mayor facilidad de negociación, debido a que la transacción es directa entre los países involucrados. La gran mayoría de la deuda externa pública de los países es a largo plazo, 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 subnutrición 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** para apoyar programas de erradicación del hambre, como los que ya están en funcionamiento en muchos países. Perú, por ejemplo, es un país que se ha embarcado en un ambicioso programa nacional para reducir la desnutrición crónica infantil. La condonación del 20% de su deuda externa pública con un sólo país, España, significaría un aporte inmediato de 67 millones de dólares. En el caso de Paraguay y España, ese mismo porcentaje implicaría 10 millones de dólares.

Si la lucha contra el hambre forma parte de una política pública, y por lo tanto existe un compromiso de Estado con los resultados, el canje de deuda por alimentación puede ayudar a complementar los presupuestos nacionales con un flujo abundante, predecible y consensuado

CONCLUSIONES

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 de seguridad alimentaria presenta un fuerte aliado para lograr estos compromisos.

Según se verifica con las experiencias regionales, 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 un sector determinado en una zona geográfica específica. 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 representan una fuente de fondos de lucha contra el hambre para apoyar, complementar o ampliar programas públicos existentes o que estén siendo formulados.

Considerando que el hambre actúa como un freno para el desarrollo social y económico de sociedades en su conjunto, además de representar un alto costo al Estado, 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.