

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA
CRITICA EN AMERICA LATINA

Organismos participantes del Proyecto:
PNUD, CEPAL, UNICEF, ILPES y CEALDE

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.30

E/ICEF/SIMP.11

Noviembre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

INDICACIONES PARA LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS
MULTILATERALES DE DESARROLLO QUE TIENE EL
FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DIRIGIDOS A
BENEFICIAR A LA NIÑEZ POBRE

El autor, Francisco E. Thouní, es funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones expresadas en este estudio son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de las instituciones participantes en el Proyecto.

I. Introducción

Recientemente se ha reconocido que la niñez pobre debe considerarse explícitamente como un grupo objetivo de las políticas económicas y sociales de los gobiernos. Este reconocimiento ha sido al menos parcialmente el resultado de enfatizar la satisfacción de necesidades básicas como meta principal en el proceso de desarrollo económico y social y de la evidencia respecto de la no satisfacción de muchas de estas necesidades en la niñez. Más aún, dado que los efectos de no satisfacer durante la niñez ciertas necesidades básicas, tales como educación y nutrición, aumentan notablemente los costos y dificultades de intentar satisfacer las mismas en edades mayores, se hace imperativo que una política encaminada a satisfacer necesidades básicas dirija especial atención a los problemas de la niñez pobre.^{1/}

Es de notar que las instituciones financieras multilaterales de desarrollo (IFMD) fueron creadas en una época en que la ortodoxia económica consideraba que los aumentos en el ingreso de los países subdesarrollados se distribuirían entre todos los segmentos de la población por medio de las filtraciones ("trickle down") del sistema económico. Asimismo, se percibía la deficiencia en el ahorro y en la inversión como el factor más importante que restringía el desarrollo económico. Dentro de este esquema las IFMDs fueron diseñadas principalmente para transferir recursos de capital a los países subdesarrollados, sin dar mucha importancia a otros factores

^{1/}Ver por ejemplo Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de Progreso Económico y Social de América Latina 1978, Cap. V.

limitantes del desarrollo. Solamente después de un par de décadas de esfuerzos, y al obtener evidencia desalentadora ^{2/} sobre el resultado de estos esfuerzos, tanto los gobiernos como los estudiosos y la comunidad financiera internacional empezaron a dudar de la capacidad de mejorar el nivel de vida de las masas en países subdesarrollados por medio de grandes transfusiones de capital. Estos desarrollos han inducido cambios en la composición y naturaleza de programas de inversión, y en las políticas económicas de muchos países. Asimismo, estos cambios exigen una reestructuración de las IFMDs que se ha empezado a llevar a cabo, pero que aún no ha culminado.

En este ensayo se discute la forma en que las IFMDs pueden colaborar en la satisfacción de las necesidades de la niñez, anotando las dificultades que dichas instituciones encuentran hoy en luchar por este objetivo, los cambios requeridos en las políticas de las IFMD para hacer sus préstamos más beneficiosos para la niñez y algunos impactos que la mayor acción de las IFMDs en este campo tienen sobre las políticas económicas y sociales de los países prestatarios.

II. Principales problemas de la niñez en países subdesarrollados.

Para empezar, es importante discutir los principales problemas de la niñez, para así poder determinar qué clase de actividades de los IFMDs pueden dirigirse a atacar estos problemas. En principio, los problemas

^{2/}Ver Morawetz, D. Twenty five years of economic development, Banco Mundial 1977.

más graves de la niñez en países subdesarrollados pueden clasificarse dentro de las siguientes categorías: desnutrición y salud; educación; vivienda; abandono; delincuencia y trabajo. Es evidente que estos problemas no son exclusivos de la niñez, puesto que coinciden con los de otros grupos sociales. Sin embargo, esta categorización cubre en una u otra forma toda la gran mayoría de los elementos importantes en el bienestar de la niñez y al mismo tiempo permite determinar qué clase de proyectos de desarrollo tienen un mayor impacto sobre dicho bienestar.

III. Características de los proyectos dirigidos a beneficiar la niñez

Los problemas de la niñez descritos anteriormente se pueden atacar tanto directa como indirectamente con proyectos y programas de desarrollo. Los proyectos en sectores de infraestructura tales como agua potable o en sectores sociales como educación y salud tienen efectos directos sobre el bienestar de la niñez. Otros proyectos benefician a los niños solamente en forma indirecta, por ejemplo, proyectos que por medio del empleo de adultos aumentan el ingreso familiar y así disminuyen las presiones para que los menores de edad trabajen. Es también posible concebir proyectos que indirectamente perjudiquen la niñez tales como aquellos que al crear empleo femenino separen a los niños de las madres y aumenten el uso del biberón disminuyendo el consumo de leche materna. En general, es casi imposible concebir un proyecto que directa o indirectamente no afecte a la niñez.

Al fijar los niños pobres como un grupo objetivo de los beneficios de los programas y proyectos de desarrollo, es necesario determinar cuáles proyectos tienen un mayor impacto sobre ellos por unidad de inversión. En principio, se puede afirmar que ciertos proyectos de salud

tales como los diseñados para erradicar las enfermedades que afligen a la niñez; proyectos de agua potable rural; proyectos de educación primaria, intermedia y vocacional; programas encaminados a mejorar la nutrición de los ciudadanos (no solamente encaminados a aumentar la producción agrícola); proyectos de alcantarillado y algunos proyectos de vivienda; tienen un mayor impacto directo sobre la niñez que otros proyectos (construcción de carreteras, telefonía, desarrollo agrícola o industrial). Dada la lista mencionada de proyectos dirigidos a la niñez, es importante examinar las características de dichos proyectos que pueden ser importantes dentro del contexto de los préstamos de los IFMDs, para así determinar algunas implicaciones de aumentar tanto su volumen como su número.^{3/}

Primero, la mayoría de los proyectos descritos tienen un porcentaje de contenido importado bajo; es decir, requieren en su ejecución una alta proporción de recursos nacionales, no comerciables internacionalmente.

Segundo, asimismo, la mayor parte de dichos proyectos tienden a requerir gastos recurrentes para su funcionamiento, los cuales son una porción importante de los costos totales de los proyectos en mente.

Tercero, los retornos de muchos de los proyectos mencionados se obtienen por medio de la acumulación de capital humano que ellos generan y por consiguiente, resultan difíciles de estimar y de captar por la institución que financia el proyecto.

^{3/} Es de notar que estas características de proyectos diseñados en beneficio de la niñez son comunes a proyectos diseñados para beneficio de sectores pobres de la población.

Cuarto, dichos proyectos tienden a requerir relativamente poco capital físico mientras que sí requieren de una cantidad importante de otros factores como capacidad organizativa, conocimiento de la comunidad en la que se ejecuta el proyecto, y sentimiento comunitario, los cuales no son insumos tradicionalmente estudiados en la literatura de evaluación y ejecución de proyectos.

Quinto, la efectividad de muchos de los proyectos discutidos depende de la ejecución simultánea y coordinada de otros proyectos dado que existe una interacción importante entre los mismos. Así por ejemplo, el éxito de un programa de educación infantil depende de la nutrición y salud de los niños beneficiados, y de la capacidad de ellos de asistir a la escuela en lugar de tener que trabajar. En otras palabras, para beneficiar a la niñez es importante desarrollar proyectos integrados que cubran más de un aspecto de bienestar infantil y en los cuales participen más de una institución en el país prestatario.

Sexto, el conocimiento sobre la ejecución y efectos de los proyectos descritos así como sobre la interacción entre los mismos es hoy bastante limitado. Por ejemplo, si se desea diseñar un proyecto que disminuya la mortalidad infantil, se sabe que el acceso a agua potable, pisos de cemento, promotoras de salud y campañas publicitarias son factores que se pueden utilizar para dicho fin. Sin embargo, no sabemos cuál es el efecto específico de cada uno de estos factores, ni la combinación de los mismos que minimice los costos de obtener el objetivo deseado. Es importante reconocer esta limitación en muchos proyectos que pueden beneficiar a la niñez, y la necesidad de ejecutar proyectos experimentales en este campo, para aprender cómo elaborar proyectos y programas efectivos.

IV. Implicaciones de las características de los proyectos dirigidos a beneficiar a la niñez sobre las IFMDs

Las características descritas anteriormente tienen importantes implicaciones sobre las IFMDs y sobre sus políticas de préstamos, pues en general hacen que los proyectos que benefician directamente a la niñez sean difíciles de financiar por parte de las IFMDs.

El porcentaje de contenido importado bajo hace que dichos proyectos presenten problemas en su financiación debido a restricciones que las IFMDs tienen para financiar el contenido doméstico de los proyectos. Estas restricciones son el resultado de varios factores tanto políticos como económicos.

Primero, el financiar el contenido doméstico total de un proyecto con recursos extranjeros en moneda dura permite ejecutar el proyecto sin que el país beneficiario contribuya con ahorro interno al mismo. Obviamente, financiar menos del 100% del contenido doméstico de un proyecto con divisas requiere ahorro interno y, aún así, desde el punto de vista de los países prestatarios miembros de las IFMDs, esta característica es indeseable porque ellos esperan que los países prestatarios hagan un mayor esfuerzo en términos de ahorro para su desarrollo, y que la contribución de las IFMDs sea complementaria a dicho esfuerzo.^{4/}

^{4/}Por ejemplo, las políticas del BID no han permitido tradicionalmente el financiamiento con divisas del contenido doméstico de los proyectos. Sin embargo, esta política ha sido modificada recientemente con el interés de financiar más proyectos que beneficien a grupos de menores ingresos en América Latina.

Segundo, al financiar el contenido doméstico de un proyecto con moneda dura se induce o una acumulación de reservas internacionales, o se aumentan las importaciones del país prestatario. Estos efectos a corto plazo sobre la balanza de pagos presentan dos clases de problemas: si las divisas recibidas se convierten en reservas, se obtiene un efecto de expansión de la masa monetaria semejante al que se crea cuando el banco central financia el contenido doméstico del proyecto emitiendo dinero sin ningún endeudamiento externo. Si las divisas recibidas no se acumulan, el efecto del financiamiento es semejante al que se obtiene cuando se financia un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos con un endeudamiento externo. Estos efectos complican las operaciones de las IFMDs, puesto que crean la necesidad de justificar ya sea un aumento de reservas o la financiación de las importaciones del país prestatario. En ambos casos el análisis se sale del campo microeconómico de la evaluación de proyectos y cae en el campo macroeconómico de las finanzas internacionales, en el cual las IFMDs financiadoras de proyectos entran en el campo de la estabilización financiera internacional y de la macroeconomía, más que en el de la financiación de proyectos de desarrollo. Es importante anotar que el aumento en reservas ha sido un elemento poco importante del financiamiento del contenido doméstico en el pasado. Sin embargo, en la coyuntura internacional presente esta financiación puede fácilmente ser rechazada por algunos países prestatarios con excesos de reservas internacionales y con problemas de inflación causados por su incapacidad de esterilizar el aumento en reservas.^{5/}

^{5/}Es de reconocer que esta situación es excepcional, aunque no por eso irrelevante. En la coyuntura actual latinoamericana, Colombia y Argentina están en dicha situación. En el pasado Venezuela ha tenido coyunturas semejantes, y en el futuro México pudiera colocarse en situación similar.

Tercero, las IFMDs se enfrentan a diferentes presiones políticas por parte de los países desarrollados, algunas de las cuales crean sesgos en favor del financiamiento del contenido importado, puesto que así se aumentan las exportaciones de los países desarrollados. Es interesante anotar que estas presiones son muchas veces ejercidas solamente por algunos sectores políticos o del gobierno, aún cuando otros sectores o grupos del mismo país ejerzan presiones opuestas. Así, por ejemplo, las políticas al respecto seguidas por el Departamento de Comercio y por el Departamento de Estado de los Estados Unidos se contradicen frecuentemente pues el Departamento de Comercio tiende a favorecer la expansión del comercio privado y las exportaciones norteamericanas, mientras que el Departamento de Estado busca otras metas como la estabilidad política de un gobierno o el aumento de los beneficios de los proyectos financiados por las IFMDs que recibe un grupo objetivo como los niños, el 40% más pobres, etc.

La importancia de los gastos recurrentes en muchos proyectos sociales también presenta problemas para el financiamiento a través de las IFMDs. En general, el éxito del proyecto depende de la disponibilidad de recursos para cubrir dichos gastos, por ejemplo, en proyectos de educación es necesario tener recursos para pagar profesores; en proyectos de salud para pagar enfermeras, etc. Desde el punto de vista de las IFMDs, esto implica financiar algunos gastos que no pueden clasificarse claramente como de capital, lo cual contradice la función primordial de ellas y, desde el punto de vista de los gobiernos de los países prestatarios, estos costos implican un compromiso a largo plazo con una IFMD para asignar recursos presupuestales difíciles de disminuir, por un período de tiempo indefinido, sin crear problemas políticos grandes.

El hecho de que los retornos a muchos proyectos con alto contenido social se transmitan por medio de la acumulación del capital humano de

los beneficiarios presenta otro problema de financiamiento. Los gobiernos prestatarios deben comprometerse a pagar a una IFMD por proyectos en los que el gobierno mismo no va a poder cobrar a los beneficiarios sino solamente a largo plazo y eso a través del sistema impositivo. Esto implica obligarse con una IFMD a pagos a largo plazo que se deben cubrir con recursos generales del presupuesto gubernamental, lo cual no es muy atractivo para muchos gobiernos. Las IFMDs han tratado de establecer condiciones en los préstamos para que los beneficiarios directos de los proyectos paguen una proporción alta de los costos de los mismos. Por ejemplo, dichas IFMDs han presionado a los gobiernos para que hagan que los proyectos de agua potable sean autofinanciados. Esta presión, justificada por la teoría ortodoxa de la incidencia del gasto público, ha creado problemas para los gobiernos prestatarios pues es políticamente costoso para muchos gobiernos cobrar los costos totales en dichos proyectos.

La característica de los proyectos en cuestión de requerir poco capital físico presenta problemas tanto para las IFMDs como para los gobiernos pues para obtener una transferencia de recursos dada, manteniendo las proporciones de los mismos financiados con las IFMDs, se hace necesario ejecutar un número mayor de proyectos. Implícitamente, tanto los gobiernos como las IFMDs tienen planes establecidos para generar cierto volumen de transferencias; el mayor número de proyectos requerido por un aumento en las transferencias al sector social para beneficio de los niños pobres implicaría un aumento en las burocracias de las IFMDs, y en las burocracias nacionales encargadas de tratar con las mismas si se mantienen los requisitos actuales de evaluación y ejecución de proyectos.

Además de requerir poco capital físico, los proyectos que benefician a niños pobres requieren organización comunitaria; establecer la

comunicación entre grupos sociales que muchas veces han permanecido separados por siglos; ganar la confianza de los beneficiarios que muchas veces han sido engañados por quienes ellos identifican con instituciones extrañas a su cultura, etc. Las IFMDs fundamentalmente proporcionan capital y, por lo tanto, factores productivos que se pueden comprar en mercados. Los requisitos y elementos mencionados arriba en muchos casos no se pueden comprar en mercados nacionales ni internacionales, y en otros es simplemente difícil saber qué personas pueden establecer los contactos necesarios con los beneficiarios y cuáles no.^{6/} Es obvio que la falta de personas e instituciones que provean los elementos complementarios al capital en los proyectos diseñados para beneficiar niños pobres puede constituirse en un cuello de botella importante para el éxito de dichos proyectos, que las IFMDs no puedan superar.

Otra característica de los proyectos que tienden a beneficiar a los niños pobres es la interacción necesaria entre varias instituciones. Muchas veces el éxito de un proyecto depende de la capacidad de coordinar las actividades de varias instituciones especializadas en salud, nutrición, educación, agua potable, etc. La especialización de muchas instituciones nacionales a nivel sectorial es útil y eficiente para muchos fines. Sin embargo, esta misma especialización se convierte fácilmente en un obstáculo para realizar proyectos en los cuales deben participar instituciones que en ocasiones pasadas han competido entre

^{6/}Es importante notar que el programa de pequeños proyectos del BID creado recientemente con el fin de beneficiar a grupos sociales de bajos ingresos ha operado muchas veces a través de comunidades religiosas, asociaciones de señoras, etc., instituciones generalmente olvidadas en la literatura sobre ejecución de proyectos, pero que tienen contactos y comunicación con grupos objetivo de los beneficios de los préstamos.

ellas por fondos, o funciones, o instituciones cuyos directivos pertenecen a diferentes partidos políticos, o que tienen fines diferentes. Lograr la cooperación de diferentes instituciones nacionales y la coordinación de sus actividades es tarea difícil e ingrata en la cual las IFMDs tienen poca experiencia. En algunos proyectos de desarrollo integrado ha sido necesario que las IFMDs estudien las posibilidades de coordinación institucional necesarias y procedan a sugerir cambios importantes en la infraestructura institucional de los países prestatarios. Estas actividades son políticamente complejas, y no siempre exitosas.

Una de las limitaciones más importantes en el diseño y ejecución de proyectos encaminados a beneficiar a la niñez pobre radica tanto en la falta de conocimiento sobre la solución adecuada para algunos problemas, como en la dispersión del conocimiento existente y en la ignorancia, tanto por parte de las IFMDs como de los gobiernos, con respecto a la existencia de tal conocimiento.^{7/} Esto hace que muchos proyectos motivados por el deseo de beneficiar a la niñez no produzcan resultados satisfactorios ni a largo ni aún a corto plazo.

^{7/} Por ejemplo, los proyectos diseñados para beneficiar al "gamin" colombiano han fallado muchas veces y, sin embargo, nuevos proyectos semejantes a los que fracasaron anteriormente se han emprendido sucesivamente. Es aparente que quienes diseñan y ejecutan los proyectos están motivados por un gran afán de resolver un problema importante, pero que no se benefician de lo aprendido en proyectos anteriores debido a que estos no se han evaluado, o a que dichas evaluaciones no son conocidas, o a que el éxito del proyecto requiere la aceptación y entendimiento del sistema de valores de los gamines, que es rechazado por la sociedad en general. José Gutiérrez, en su libro Gamin, (Bogotá, 1974) discute estos problemas en forma clara e interesante.

CUADRO No.1

Estructura de la deuda pública externa (1)
de América Latina por categoría de acreedores
1970-1977

Porcentajes sobre la base de saldos totales pendientes a fines de año

País	Oficial multilateral		Oficial bilateral		Proveedores		Bancos (2)		Otros créditos (3)	
	1970	1977	1970	1977	1970	1977	1970	1977	1970	1977
Argentina	21,7	21,3	17,7	13,6	34,9	23,6	7,2	30,4	18,5	11,1
Bahamas	--	20,8	38,0	31,3	18,0	8,3	44,0	39,6	--	--
Barbados	--	40,5	21,4	34,2	--	1,3	--	24,0	78,6	--
Bolivia	9,8	23,8	49,7	35,3	10,6	6,9	3,3	29,3	26,6	4,7
Brasil	18,4	18,7	41,8	16,8	23,4	11,6	11,7	46,7	4,7	6,2
Colombia	38,7	43,9	41,9	31,8	11,3	6,0	5,7	16,6	2,4	1,7
Costa Rica	46,7	41,8	35,7	18,4	4,4	5,5	8,8	33,8	4,4	0,5
Chile	9,9	10,9	46,5	42,3	20,5	13,7	17,3	26,4	5,8	6,7
Ecuador	29,8	27,6	29,6	16,4	31,8	7,2	7,7	45,0	1,1	3,8
El Salvador	51,6	...	34,9	...	--	...	11,1	...	2,4	...
Guatemala	30,7	...	34,1	...	1,7	...	25,6	...	7,9	...
Guyana	10,6	...	77,2	...	--	...	5,7	...	6,5	...
Haití	2,3	61,4	68,2	36,3	20,4	0,5	--	1,8	9,1	--
Honduras	70,8	64,3	26,4	26,8	2,8	2,7	--	6,2	--	--
Jamaica	24,0	21,5	24,0	34,0	--	2,1	8,8	31,9	43,2	10,5
México	29,8	17,8	13,0	7,6	10,2	1,4	36,2	67,0	10,8	6,2
Nicaragua	36,4	...	35,9	...	4,9	...	22,8	...	---	...
Panamá	32,4	22,0	31,0	16,1	24,5	2,0	20,1	56,6	10,0	2,3
Paraguay	32,6	35,5	44,5	34,8	22,2	9,6	0,7	20,1	--	--
Perú	20,1	10,2	28,7	36,3	36,5	16,1	12,7	37,4	2,0	--
R. Dominicana	9,7	23,3	72,3	45,4	7,0	1,6	11,0	29,7	--	--
T. y Tobago	34,4	30,6	20,5	12,9	3,3	--	12,3	54,4	29,5	2,1
Uruguay	35,1	6,8	13,8	4,8	15,0	5,8	32,0	58,6	4,1	24,0
América Latina	23,9	19,7	32,3	18,9	19,2	9,2	16,4	45,2	8,2	7,0

(1) Contraída por organismos públicos y por entidades privadas con garantía pública, pagadera en divisas y con plazo de vencimiento superior a un año. Incluye la parte no desembolsada a fines de año.

(2) Incluye otras instituciones financieras además de los bancos.

(3) Incluye nacionalización y emisiones de bonos.

-- Cero o no significativo.

... Cifras no disponibles.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1978, p. 101.

V. Soberanía Nacional y Poder de las IFMDs

En la discusión anterior no se mencionó la relación de poder existente entre los gobiernos prestatarios, prestamistas y donantes, y las IFMDs. Esta relación es importante, porque determina el poder de las IFMDs y su capacidad de modificar la composición y volumen de las inversiones en los países prestatarios. Es importante aclarar varios puntos al respecto. Primero, si las IFMDs no están en capacidad de modificar la composición y volumen de las inversiones en los países prestatarios, entonces, independientemente de qué clase de proyecto financien, su impacto real sobre los grupos objetivo de los beneficios de los proyectos es nulo, dado que la función de las IFMDs se limitaría a la de simples intermediarios financieros. En este caso, si las IFMDs financian más proyectos "buenos", que beneficien a grupos prioritarios, y que de cualquier forma se financiarían con o sin intervención de las IFMDs, lo único que se lograría es que las IFMDs tengan un portafolio más atractivo.

Segundo, el poder de las IFMDs varía en diferentes países y a través del tiempo, dependiendo de la importancia de los préstamos de las IFMDs en la inversión total y en la gubernamental; de la situación de la balanza de pagos del país prestatario, etc. En países donde una proporción alta de la inversión pública se financia por medio de las IFMDs o en que la proporción de la deuda pública externa contraída con las IFMDs sea alta, estas instituciones tienen relativamente bastante poder para influir sobre las prioridades gubernamentales de inversión. Cuando las proporciones mencionadas son bajas, el poder de las IFMDs de modificar la composición de la inversión pública es bajo. Es de notar que en general

en América Latina la proporción de la deuda pública externa, contraída con IFMDs y con instituciones de ayuda externa de países desarrollados, ha disminuído contiúuamente en los últimos años, mientras que el crédito de bancos ha aumentado significativamente como lo indica el cuadro número 1. El crédito oficial multi y bilateral pasó de un 56,2% de la deuda pública externa de los países latinoamericanosa solamente un 38,6% en 1977. Durante el mismo período la deuda a los bancos privados aumentó del 16,4% al 45,2% y la concedida por proveedores disminuyó de 19,2% a 9,2%. Estos cambios reflejan, al menos en parte, el aumento de liquidez en el mercado de eurodólares en los últimos años, y el éxito que algunos países latinoamericanos han tenido en promover sus exportaciones, lo cual ha mejorado mucho su capacidad de endeudamiento en los mercados de capitales internacionales. El cuadro No. 1 también muestra diferencias grandísimas en la estructura de la deuda externa de los diferentes países, lo cual pone de manifiesto la gran disparidad en la capacidad de las IFMDs para influir en la composición de la inversión pública.

Es importante anotar además, que la expansión en la deuda externa proveniente de fuentes privadas ha sido acompañada por una disminución en el plazo de vencimiento de los préstamos, lo cual aumenta la importancia de las IFMDs.

Tercero, otro elemento importante en el juego de poder entre los países prestatarios, prestamistas y las IFMDs es el grado de subsidio implícito en los préstamos de las IFMDs. Mientras mayor sea el subsidio, más grande es el poder de las IFMDs para modificar la composición de la inversión pública en los países prestatarios. La capacidad de subsidiar de las IFMDs se deriva de dos fuentes:

(i) Las IFMDs administran fondos donados por los países desarrollados, o prestados por ellos a tasas bajas de interés. Estos fondos se dan a países subdesarrollados en carácter de donación, o de préstamos concesionales a tasas muy bajas de interés, con largos períodos de gracia y con una maduración a muy largo plazo.

(ii) Las IFMDs pueden obtener dinero prestado en los mercados internacionales a tasas más bajas y a períodos más largos de lo que podría obtener cada país prestamista en forma independiente, lo cual se debe a que las IFMDs tienen la garantía de los gobiernos de los países desarrollados y diluyen el riesgo implícito en un préstamo a un país específico.

Es de notar que los préstamos o donaciones altamente subsidiados de las IFMDs provenientes de fondos donados o prestados por los gobiernos de países desarrollados han disminuído en proporción total a las actividades de las IFMDs y, por consiguiente, el poder de éstas también ha disminuído.

Dadas las características del juego de poder descritas, las IFMDs tienen capacidad para lograr cambios diferentes en cada país en las prioridades de inversión de los respectivos gobiernos, dependiendo de los factores arriba discutidos. Esta capacidad de afectar las prioridades de inversión en los países prestatarios está en conflicto con el concepto común de soberanía nacional. Este conflicto se presenta en forma abierta cuando un gobierno desea obtener préstamos de las IFMDs para financiar proyectos que no coinciden con las prioridades determinadas por las IFMDs. En lo que respecta a los proyectos que benefician a la niñez pobre, es muy factible que esta clase de conflicto se presente frecuentemente. En esta situación, existen varias soluciones posibles:

- a) Que la IFMD no haga el préstamo, ya sea porque el gobierno no acepte las prioridades de la IFMD o porque ésta no acepte las prioridades del gobierno.
- b) Que la IFMD ceda, acepte las prioridades del gobierno y financie el proyecto que éste desea.
- c) Que el gobierno presente a la IFMD un proyecto diferente que satisfaga las prioridades de ésta y que se iba a financiar con otros fondos.
- d) Que el gobierno ceda y aumente su inversión en los sectores prioritarios para la IFMD.

Entre todas estas soluciones posibles sólo la última resulta en un aumento del gasto en los sectores prioritarios para las IFMDs. Es importante anotar que mientras más grande sea el país prestatario y menor la importancia de las IFMDs en dicho país, es menos probable llegar a la última solución.

De lo anterior se deduce que el impacto de las IFMDs sobre los proyectos que beneficien a la niñez pobre puede ser muy pequeño a menos que aquella logre modificar las prioridades del gasto de los países prestatarios. Estos cambios pueden lograrse ejerciendo un poder conflictivo con la soberanía nacional, como se acaba de discutir, o por otros medios que se analizarán a continuación.

VI. Políticas y medidas de las IFMDs para beneficiar a la niñez pobre.

Las IFMDs tienen un amplio campo en el cual pueden tomar medidas que beneficien a la niñez pobre. En primera instancia, los problemas y dificultades discutidos en la sección IV sugieren medidas que las IFMDs pueden tomar para el fin deseado. En principio, es posible facilitar la financiación del contenido doméstico de los proyectos, y también facilitar el financiamiento de algunos gastos recurrentes de los mismos. En segunda instancia, urge fomentar el desarrollo institucional en los países prestatarios que permita la financiación de proyectos integrados en los cuales se coordine la actividad de inversión y desarrollo en sectores y subsectores diferentes. Es necesario además compilar y diseminar el conocimiento respecto de la selección, financiación y ejecución de proyectos en los sectores sociales; identificar proyectos pilotos que se puedan financiar con fondos no reembolsables y que permitan complementar el conocimiento existente con el fin de eliminar algunas dificultades en la ejecución de proyectos y con el fin de identificar la clase de proyectos que tiene éxito. Es posible afirmar que una labor importante de las IFMDs consiste en demostrar que existen proyectos que permiten beneficiar a la niñez pobre, los cuales se pueden ejecutar exitosamente. Asimismo, es necesario en algunos casos convencer a los gobiernos de la importancia de estos proyectos para que así se aumenten los recursos destinados a los mismos. Para obtener estos fines, las IFMDs pueden financiar proyectos a través de los cuales se aprenda sobre la ejecución de los mismos, y que luego permitan su repetición y multiplicación exitosa sin financiación multilateral. En estos proyectos financiados por las IFMDs es necesario enfatizar el análisis y la postevaluación de los mismos, para así identificar problemas de diseño y ejecución, y proceder a resolverlos.

Muchas de estas actividades no son necesariamente consideradas tradicionalmente como financiables por las IFMDs, y en algunos casos puede haber razones importantes para que no lo sean. Sin embargo, las IFMDs tienen funciones diferentes a las financieras, y es el desarrollo de éstas el que puede producir un impacto mayor en el bienestar de la niñez pobre.