

INT-0635

~~CEPAL/WAS (0635)~~

Proyecto Multidivisional
de Transformación Productiva
Borrador para Discusión
Martine Guerguil
CEPAL-Washington
marzo, 1989



EL USO DE LA CONDICIONALIDAD EN
EL FINANCIAMIENTO EXTERNO OFICIAL
A CHILE, 1946-87: UN PANORAMA GENERAL

•
•

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción.....	1
Un panorama del financiamiento externo oficial a Chile	4
Los tres propósitos básicos del financiamiento externo oficial	6
Las distintas fuentes de financiamiento externo oficial	9
El peso del financiamiento oficial en la economía chilena	11
Un primer enfoque a la condicionalidad	14
Las preferencias de políticas de los acreedores ..	15
La práctica de la condicionalidad	19
La condicionalidad en los préstamos para proyectos	22
Principales formas de la condicionalidad	22
Los límites de la condicionalidad	27
La influencia efectiva de la condicionalidad	30
La condicionalidad en el financiamiento de apoyo a las políticas económicas	35
La condicionalidad del Fondo Monetario	35
La condicionalidad en el financiamiento para programas	40
Conclusiones	47



Martine Guerguil
CEPAL-Washington
17/03/1989
BORRADOR
SOLO PARA COMENTARIOS

EL USO DE LA CONDICIONALIDAD EN
EL FINANCIAMIENTO EXTERNO OFICIAL
A CHILE, 1946-87 : UN PANORAMA GENERAL

Introducción

Hace ya varias décadas que se confrontan en los círculos económicos dos opiniones opuestas respecto a la influencia del financiamiento externo oficial sobre el proceso de desarrollo latinoamericano. La primera sostiene que la baja inserción de la región en el comercio mundial, junta a la insuficiente generación de ahorro de sus economías, justifican elevadas transferencias financieras con el propósito de aumentar los niveles de inversión y productividad. La segunda objeta que esas mismas transferencias sólo han tenido en el pasado un impacto perverso sobre la asignación de recursos y los propios niveles de ahorro interno. El debate se ha intensificado en los años recientes, cuando las agencias oficiales de financiamiento han tenido que incrementar sus transferencias a fines de compensar por lo menos parcialmente la abrupta caída en los flujos de capitales privados hacia la región.

En ese marco de acrecentados requerimientos de financiamiento oficial y de relativo escepticismo respecto a la eficiencia efectiva del mismo, amplias discusiones se han organizado alrededor de la conveniencia de atar dicho financiamiento a algún tipo de condiciones, con miras a influir en forma directa sobre la política económica del país receptor y por último aumentar la supuesta eficiencia del financiamiento otorgado. El uso de la condicionalidad es tradicionalmente asociado con los créditos a corto plazo para estabilización o apoyo temporario al balance de pagos, otorgados por el Fondo Monetario Internacional. El Fondo Monetario no ha sido sin embargo el único organismo a condicionar sus préstamos a la adopción de medidas de política económica. En efecto, más de la mitad de los créditos oficiales, provenientes de agencias bilaterales o multilaterales, recibidos por América Latina desde el fin de la segunda guerra mundial ha sido asociado con alguna que otra forma de condicionalidad explícita.

Chile ha sido, durante la mayor parte del período de posguerra, un cliente muy cotizado de las agencias oficiales de financiamiento. Hasta 1973, ha recibido en promedio más de 10% de los flujos oficiales a América Latina, una proporción superior a la que su PIB o su población podrían representar. En forma simétrica, el financiamiento externo oficial ha tenido en la economía chilena un peso notoriamente superior al registrado en las demás economías de la región, contribuyendo en efecto con 38%

de los flujos externos netos, comparado con apenas 20% para el conjunto latino-americano. El presente trabajo intenta presentar un esbozo general de las formas y influencia que ha tenido la condicionalidad asociada a tan elevados flujos de financiamiento externo oficial sobre la formulación de la política económica. La primera parte presenta un panorama general de los montos, fuentes y destinos del financiamiento externo oficial a Chile en el período de posguerra. En la segunda parte se examina el fundamento de la condicionalidad, para luego revisar las formas y la influencia que ha tomado en Chile en el caso del financiamiento para proyectos (tercera parte), y en el caso de los demás préstamos (cuarta y última parte).

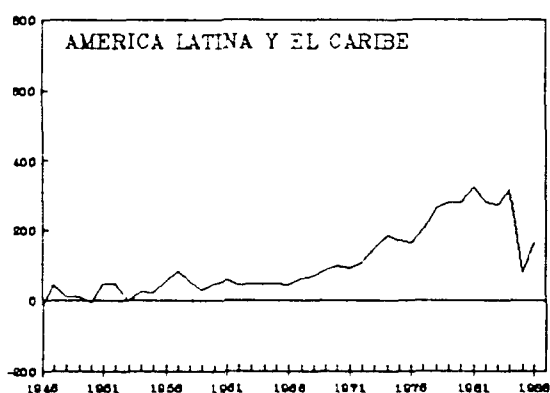
Un panorama del financiamiento externo
oficial a Chile

Son bien conocidos los rasgos principales de los flujos de financiamiento externo oficial recibidos por América Latina en el período de posguerra. Durante los primeros quince años, sólo contribuyeron, en forma algo errática, con alrededor de una quinta parte de los flujos externos netos a la región. Su participación tanto absoluta como relativa aumentó sustancialmente en 1961 en el marco de la "Alianza para el Progreso", cuando su valor real casi se triplicó, a la vez que se multiplicaron las agencias encargadas de su canalización. Pasado ese aumento espectacular sin embargo, los flujos oficiales netos se mantuvieron casi estancados en términos reales a lo largo de los 25 años siguientes. En ese período, las fuentes privadas, principalmente bancarias, volvieron a sustituir a las oficiales como principales proveedores de capital a la región, una tendencia que se revirtió bruscamente en 1982 con el estallido de la crisis de la deuda. (Véase el gráfico 1.)

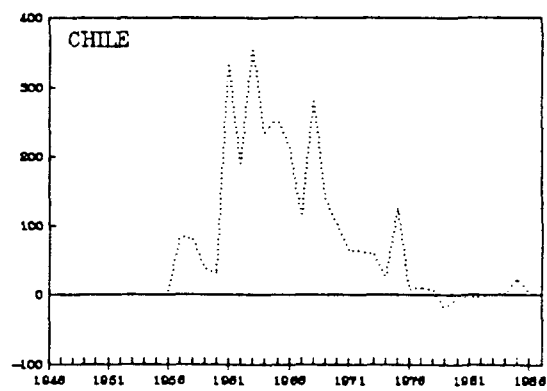
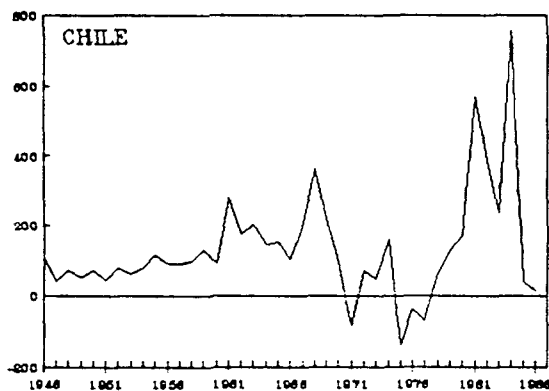
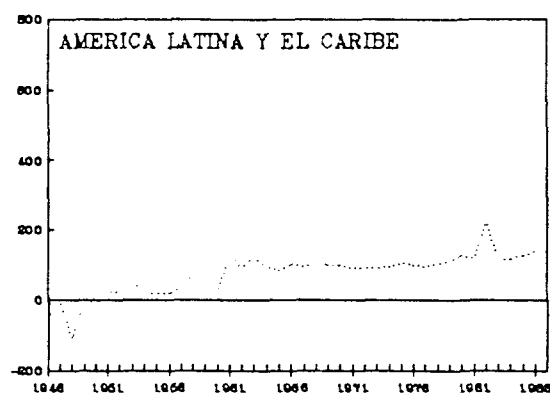
El gráfico 1 ilustra asimismo otros aspectos, también conocidos, de la experiencia de Chile con el financiamiento externo oficial : los elevados flujos recibidos en el marco de la "Alianza para el Progreso" en los años sesenta, su abrupta declinación durante el gobierno de la Unidad Popular, su completa

Gráfico 1
 FLUJOS NETOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO
 RECIBIDO DE LOS PAISES DE LA OCDE
 (Indice en términos reales, 1970 = 100)

FLUJOS TOTALES



FLUJOS OFICIALES



Fuente : CEPAL, Oficina de Washington, sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional y de estimaciones de la CEPAL para el periodo 1946-55; y de cifras de la OCDE para los siguientes años.

sustitución por fondos privados entre 1976 y 1982, y su leve repunte en los años recientes. Son notorias sin embargo las pronunciadas inflexiones que muestra la curva de financiamiento oficial neto en forma reiterada a lo largo de casi todo el período, reflejando una particularidad en la composición por destino de ese financiamiento.

Los tres propósitos básicos del financiamiento externo oficial

El financiamiento externo oficial a las economías en desarrollo suele ser asociado con el financiamiento de la inversión pública. El argumento más frecuentemente usado para justificar dichos flujos es la necesidad de complementar con fondos externos la insuficiencia en ahorro (savings gap) y en divisas (foreign exchange gap) de las economías en desarrollo, a fines de acelerar su inversión y por consiguiente su ritmo de crecimiento. De hecho, casi las tres cuartas partes de los flujos oficiales netos recibidos por América Latina han sido dedicados al financiamiento de la inversión económica y social. Dicha proporción baja sin embargo a apenas 51% en el caso de Chile. (Véase el cuadro 1.)

El segundo propósito del financiamiento externo oficial es el apoyo a programas específicos de política económica. Dicho tipo de financiamiento apareció durante la década de los sesenta, reflejando la creciente percepción de los acreedores de que el marco de política económica implementada influía en forma

Cuadro 1

CHILE : COMPOSICION DEL FINANCIAMIENTO
EXTERNO OFICIAL^a , 1945-87
(porcentajes)

	América Latina		Chile	
	-----		-----	
<u>Total</u>	<u>100.0</u>		<u>100.0</u>	
<u>Proyectos</u>	<u>74.1</u>	<u>100.0</u>	<u>51.2</u>	<u>100.0</u>
de los cuales :				
Banco Mundial ^b	22.7	30.6	10.8	21.1
BID	16.3	22.0	14.5	28.3
Eximbank	13.8	18.6	13.7	26.7
Otros ^c	21.3	28.7	12.2	23.9
<u>Programas</u>	<u>3.2</u>		<u>4.9</u>	
de los cuales :				
US-AID	0.4		1.8	
Banco Mundial	2.8		3.1	
<u>Contingencia</u>	<u>22.7</u>		<u>43.9</u>	
de los cuales :				
FMI	17.3		26.8	
Otros	5.4		17.1	

Fuente : CEPAL, Oficina de Washington, sobre la base de los informes anuales de las distintas instituciones.

^a Total desembolsado, pasado a valor constante sobre la base del deflato implícito del PIB de los Estados Unidos.

^b Incluye AIF y CFI.

^c Incluye US-AID y otras agencias de crédito bilateral.

negativa sobre el desempeño de las inversiones en América Latina. Se otorgaron entonces créditos oficiales con el doble propósito de promover profundas reformas económicas, y al mismo tiempo suavizar el impacto negativo que ellas podrían tener en el corto plazo sobre algunos grupos de la población. En los años sesenta, la "Alianza para el Progreso" financió de ese modo programas de reforma agraria, campañas educacionales y reformas tributarias en la región. A su vez, los préstamos para programas del Banco Mundial se ampliaron marcadamente en los años ochenta con la apertura de una línea especial de créditos para apoyar el ajuste de las economías al cambiante panorama externo, llegando a representar en los últimos años casi una cuarta parte de los créditos acordados. En ambos casos, Chile ha sido un activo participante : ha sido el segundo beneficiario de la "Alianza" en términos de dólares per cápita*, y dos décadas más tarde ha suscrito tres préstamos sucesivos de ajuste estructural (SAL) con el Banco Mundial. No obstante, debido a su excesiva concentración en esos dos períodos, los créditos para programas apenas han representado 5% de los flujos totales recibidos entre 1946 y 1987, una proporción sin embargo superior a la experimentada por el conjunto de la región.

Por último, poco menos de la mitad de los flujos oficiales netos han sido recibidos para enfrentar situaciones de emergencia

* Después de Panamá. Véase H. Perloff, Alliance for Progress : A Social Invention in the Making, Johns Hopkins Press, 1969, p.55-56.

financiera, por lo general un desequilibrio pronunciado en el balance de pagos. Dichos flujos han tenido los rasgos propios a una situación de emergencia : desembolso rápido, montos elevados y términos concesionales. Otra característica importante es que han sido en su mayor parte "de contingencia", en el sentido de que su disponibilidad en caso de necesidad está asegurado por mecanismos institucionales, aunque solamente para un plazo corto (uno a cinco años). El impacto de ese tipo de financiamiento se refleja en la evolución de la curva del financiamiento externo oficial en el gráfico 1 : cada brusco ascenso en dicha curva se asocia de hecho con un paquete de créditos "de emergencia" desembolsados para enfrentar una crisis aguda del balance de pagos.

Las distintas fuentes de financiamiento externo oficial

El FMI ha sido la principal fuente de financiamiento de contingencia, convirtiéndose de ese modo en el principal acreedor oficial de Chile para el conjunto del período : con todo, contribuyó más de una cuarta parte de los flujos oficiales, comparado con sólo 17% para América Latina en su conjunto (Cuadro 1). No ha sido sin embargo la única fuente crediticia utilizada para enfrentar crisis en el balance de pagos. En efecto, contribuyó directamente con sólo 60% de los fondos recibidos por Chile con dicho propósito. Las demás fuentes de crédito de contingencia para Chile han sido el Tesoro americano, la US-AID y uno que otro banco central europeo. Cabe anotar que no obstante

sus elevadas contribuciones, esas últimas instituciones sólo han desempeñado un papel secundario en la gestión y el manejo de tales créditos a Chile, los cuales han sido ser organizados como "paquetes" bajo el liderazgo del FMI.

Las fuentes de financiamiento oficial para programas a Chile han sido, como se mencionó, dos : la US-AID para la implementación de los planes de reforma agraria y tributaria en los años sesenta, y el Banco Mundial para los programas de ajuste estructural más recientes. El grueso del financiamiento para proyectos, a su vez, se reparte entre tres acreedores : el Export-Import Bank de los Estados Unidos (Eximbank), el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La participación relativa de cada uno ha variado sensiblemente a lo largo del período. La importancia del Eximbank fue considerable en la primera década, cuando constituyó la casi única fuente de financiamiento industrial de mediano o largo plazo. Su participación ha venido declinando progresivamente en las décadas siguientes, debido por un lado a la aparición de otras fuentes alternativas de financiamiento y por otro al impacto negativo que tuvo sobre su capacidad para prestar el deterioro de las cuentas fiscales de los Estados Unidos. Con ello, el papel del Eximbank se fue progresivamente restringiendo al de garantizar los créditos de proveedores privados.

En forma simultánea como bajó la participación del Eximbank, el BID se convirtió en la principal fuente de créditos externos para proyectos en Chile, logrando financiar casi la mitad de los proyectos emprendidos en ese país entre 1961 y 1986. El Banco Mundial, al cual se agregó a partir de 1958 la Corporación Internacional Financiera (CFI), y a partir de 1961 la Asociación Internacional de Fomento (AIF), mantuvo a lo largo del período una participación relativamente secundaria, concentrándose en el financiamiento del sector eléctrico. Las demás agencias de financiamiento bilateral han tenido por su parte una importancia secundaria, aunque contribuyeron el grueso de los flujos de capital durante el gobierno de la Unidad Popular, cuando se contraeron subitamente los flujos de capital de los demás organismos oficiales.

El peso del financiamiento oficial en la economía chilena

Con todo, los flujos netos de financiamiento externo oficial han representando casi 1% del PIB y 10% de la inversión bruta en Chile en el período de posguerra, cifras ambas que casi duplican las registradas por el conjunto de América Latina. Su contribución ha sido sin embargo muy desigual en el tiempo. 40% de dicho financiamiento se acordó entre los años 1961 y 1970, llegando en ese período a una proporción de casi 5% del PIB. El peso tanto absoluto como relativo del financiamiento oficial decreció luego consistentemente* y los flujos financieros con los

* Con la única excepción del año 1974.

organismos oficiales llegaron a ser negativo en los años 1979-82, aunque repuntaron en los años posteriores.

Dicha disminución en los flujos de financiamiento oficial no ha sido acompañada, sin embargo, por una reducción en el peso del financiamiento externo total en la economía. En efecto, el financiamiento neto recibido del exterior alcanzó 3.5% del PIB en esos mismos años en los cuales las transferencias oficiales fueron negativas. Un de los factores que influyeron sobre la decisión del gobierno de sustituir fuentes oficiales por fuentes privadas, aunque esas últimas fueran más costosas, puede haber sido la voluntad de evadir la creciente condicionalidad que los organismos oficiales de financiamiento venían asociando a sus créditos.

Obviamente, el gobierno chileno no fue el único en seguir esa vía, aunque sí fue un de los más enfáticos. En efecto, las relaciones entre Chile y los organismos oficiales de financiamiento han sido a menudo tensas en el período de posguerra. Parte de esa tensión se debió al conflicto que experimentaron los sucesivos gobiernos entre por una parte su propia proyección económica, y por otra la reconocida necesidad de financiamiento externo. Es bien sabido que cada uno de los distintos enfoques que se han sucedido a la dirección de la política económica chilena ha correspondido a una determinación en efectuar cambios profundos, y no meras modificaciones

marginales, en la estructura económica existente; asimismo, aunque los factores invocados para justificarlo variaron*, el recurso al financiamiento externo (oficial o privado) ha sido una casi constante de los programas de gobierno en Chile. Dicha reconocida necesidad de financiamiento externo no se tradujo, sin embargo, en una mayor flexibilidad del modelo respecto a las presiones externas; al contrario, el grado de articulación de los sucesivos programas fue suficiente, por lo menos al nivel formal, como para que la condicionalidad de los acreedores sea resentida como un aporte superfluo, e incluso algunas veces como una indebida interferencia.

* Se invocaron el bajo nivel de ahorro interno, las súbitas fluctuaciones del precio del cobre, las expectativas de compensación después de la venta del metal a precios preferencial durante la segunda guerra mundial, las transferencias de tecnología, el acceso a los mercados internacionales, para citar sólo algunos de los motivos aludidos.

Un primer enfoque a la condicionalidad

Todos los préstamos, incluyendo los otorgados por los bancos privados a los individuales, contienen cláusulas restrictivas que conforman una suerte de "condicionalidad". El propósito básico de dicha condicionalidad es de reducir el riesgo asumido por el acreedor, asegurándolo en lo posible respecto al reembolso eventual de su préstamo. Se instrumentaliza tradicionalmente con la toma de un colateral, y la inclusión en el acuerdo de préstamo de un cierto número de restricciones sobre el uso del crédito, y de requisitos contables o técnicos de operación, como un límite sobre el endeudamiento adicional y la obligación de informar periódicamente sobre los acontecimientos relacionados.

Los organismos de créditos oficiales, en la medida en que han sido en su mayoría organizados como bancos, han demostrado el mismo legítimo interés para la recuperación de los fondos prestados, y han incluido entonces similares cláusulas restrictivas en sus acuerdos de préstamo. El alcance de las operaciones de los organismos oficiales de financiamiento va sin embargo más allá de la mera intermediación financiera de los bancos privados, con lo que cabía esperar que utilizaran criterios más amplios para el desembolso de sus créditos.

Las instituciones oficiales cumplen, en la realidad, con finalidades múltiples. En efecto, cada una de los organismos antes mencionados ha sido creado con un propósito distinto, y en circunstancias bastante disímiles. Dentro de ellas, sólo el Banco Mundial y el BID pertenecen a la categoría de instituciones financieras de desarrollo propiamente tal, teniendo como propósito básico incrementar los flujos financieros hacia la totalidad o parte del Tercer Mundo. La finalidad principal del Fondo Monetario, en cambio, ha sido de promover el libre intercambio internacional en un medio de estabilidad monetaria mundial. Los organismos de financiamiento bilateral, por último, persiguen la promoción de los intereses comerciales o políticos del país al cual representan. Aunque dichos tres grupos de instituciones han otorgado, en más de una circunstancia, créditos a un mismo país, lo han hecho en efecto cada uno con un propósito distinto.

Las preferencias de políticas de los acreedores*

Dicha constelación de finalidades se refleja a su vez en los enfoques diferenciados que han asumido las instituciones financieras oficiales respecto a lo que constituye una política

* No se considerarán las preferencias puramente políticas de los acreedores, aunque es bien sabido que han influido significativamente sobre el financiamiento recibido por Chile entre 1970 y 1973, y respecto al financiamiento bilateral de los Estados Unidos, de 1977 a 1981. Las preferencias políticas no constituyen sin embargo una condicionalidad en el sentido común de la palabra, pues no se fundamentan en razones económicas y por lo general no se prestan a negociaciones.

económica "deseable" para el país receptor de sus créditos. Comparten una filosofía común de principio, que no difiere mucho de la expresada por los inversionistas privados, a los cuales por lo demás no pretenden reemplazar sino al contrario estimular y complementar. En principio ello significa una preferencia para todas las medidas de política que pueden influir positivamente sobre la capacidad del deudor para servir su deuda, o más generalmente en una preferencia para las políticas de apertura comercial, financiera y cambiaria, y de estímulo a la iniciativa privada, tanta nacional como extranjera*.

Más allá de ese núcleo común, el Banco Mundial y el Fondo Monetario han sido los dos organismos más constantemente identificados con el pensamiento económico "ortodoxo" liberal de apertura, y han efectivamente abogado por una política de corte neoclásico en forma conjunta con sus préstamos. Los rasgos más sobresalientes de ésta han sido la limitación de la acción económica del Estado, y la libre fijación de los precios por las fuerzas del mercado. Al dedicarse al financiamiento de la infraestructura básica, el Banco Mundial se ha esforzado para diseñar políticas concordes con ese corte neo-clásico en los sectores de utilidades públicas, especialmente electricidad, transporte, y servicios urbanos. Cuando el énfasis sectorial del

* Para mayores detalles respecto a la política económica "apropiada" en opinión de la comunidad bancaria internacional, véase W.H. Baughn y D.R. Mandich, The International Banking Book, Dow Jones-Irwin, 1983, p.109.

Banco pasó luego a la satisfacción de las necesidades básicas (principios de los setenta) y a la promoción del sector exportador (a partir de fines de los setenta), el Banco Mundial siguió aplicando una orientación bastante neo-clásica a las políticas que recomendaba en esos nuevos campos.

Por su parte, el FMI ha acomodado ese enfoque neoclásico en un marco cortoplazista, invocando reiteradamente el "carácter rotatorio de sus recursos" como justificación a su insistencia en privilegiar antes de todo políticas que permitan asegurar el reembolso de sus créditos en el más corto plazo posible, y así reducir los requerimientos de fondos por parte de los estados miembros en un momento dado. Con tal propósito, ha desarrollado su famoso "enfoque monetario del balance de pagos", sobre la base del cual recomienda un recorte en la demanda interna como la situación más expedita para enfrentar un desequilibrio en las cuentas externas. Ello establece una diferencia fundamental entre los créditos del FMI y los créditos del desarrollo per se, cuyo propósito es de aumentar la oferta y no rebajar la demanda agregada*.

* Vale recordar que el FMI no es una institución de desarrollo propiamente tal, aunque las circunstancias particulares de las economías en desarrollo hacen que sean ellas los principales recipientes de créditos del Fondo. El Fondo ha mantenido para la mayor parte de sus créditos un principio de acceso global, rehusándose reiteradamente a diferenciar entre sus miembros sobre la base de su nivel de desarrollo. En los últimos años sin embargo, ha venido diseñando facilidades más adaptadas a las necesidades propias de los países en desarrollo.

Si bien los organismos de financiamiento bilateral de los Estados Unidos no han variado mucho en su defensa de una política de libre comercio y de protección a la iniciativa privada en la región, el enfoque particular de cada organismo ha incorporado elementos propios de su función específica. Aunque sus créditos han sido varias veces utilizados como instrumento implícito de la política exterior de los Estados Unidos, el Eximbank se ha dedicado en forma preferencial a la promoción de las exportaciones norteamericanas, especialmente de maquinaria pesada, y a la defensa de los intereses de las empresas de los Estados Unidos operando en el exterior. Por lo tanto, su preocupación respecto a la política de desarrollo propiamente dicha ha sido más bien incidental, y sus preferencias explícitas en ese respecto han sido por lo general muy flexibles*. En cambio, la US-AID ha reflejado en forma mucho más explícita las preferencias del gobierno de los Estados Unidos del momento, sea en los campos económicos o en los de política exterior. A principios de la década de los sesenta, promovió activamente, en el marco de la "Alianza para el Progreso", una política de democratización y reforma social, con especial énfasis sobre medidas de reforma agraria y de expansión de la educación. Su foco principal de atención pasó luego a la atención a las necesidades básicas, y más recientemente a la promoción de la empresa privada. En forma simultánea sin embargo, su participación en el financiamiento

* Véase Richard Feinberg, Subsidizing Success. the Export-Import Bank in the U.S. Economy, Cambridge University Press, 1982, p.82-85.

externo a Chile disminuyó a montos no significativos.

El BID fue creado específicamente para financiar la "Alianza para el Progreso", por lo que cabía esperar que intente promover un modelo de política económica de similar inspiración. De hecho, el BID financió la mayor parte de los proyectos de desarrollo social en la región, aunque también ha otorgado préstamos para proyectos directamente productivos. Como constituye, sin embargo, el organismo de financiamiento oficial donde los países receptores tienen la mayor representación relativa, no ha sido identificado con tanta fuerza con un esquema específico de política económica*.

La práctica de la condicionalidad

Con todo, cada institución se ha identificado desde el inicio de sus operaciones con un enfoque particular. Así no ha sido, en cambio, con la condicionalidad, la cual se ha venido definiendo poco a poco, en forma más bien ad hoc. Incluso los préstamos contingentes del Fondo Monetario no fueron sometidos hasta 1954 a ninguna condicionalidad.

El principio de los créditos para proyectos, los cuales eran

* La mayor flexibilidad del BID se puede también explicar por el contexto de cooperación internacional en el cual apareció, y la menor necesidad para ese organismo de "ganarse una respetabilidad" en los mercados internacionales de capitales, después de que la experiencia del Banco Mundial haya tranquilizado los inversionistas respecto a la seguridad de los organismos financieros multilaterales.

ampliamente mayoritarios en los primeros años de la posguerra, ofrece por definición una suerte de garantía para el acreedor respecto al uso del crédito otorgado. A ella se agrega, en el caso de los organismos de financiamiento bilateral, la obligación de utilizar el crédito para compras en un país determinado, una condición que se asocia casi automáticamente con ese tipo de financiamiento. Ahora bien, todos los acreedores, bilaterales o multilaterales, no se demoraron mucho en agregar en sus acuerdos de préstamos "requisitos previos", algunos explícitos y otros implícitos, mediante los cuales condicionaban el desembolso del crédito al cumplimiento de algunas metas. Los primeros requisitos fueron de orden más bien técnicos, como la realización de estudios de factibilidad y de evaluación de los beneficios económicos y sociales relacionados. Con ello sin embargo, los acreedores oficiales, y en particular el Banco Mundial, se fueron involucrando cada vez más en el diseño del proyecto, la selección de tecnologías, etc. Resulta entonces lógico que la gama de "requisitos previos" se fuera luego rápidamente ampliando hasta integrar medidas de política económica que podían afectar el desempeño del proyecto.

Los préstamos para proyectos no se prestan fácilmente al uso de otras formas de condicionalidad, en la medida que el desembolso se efectúa por lo general en un período relativamente corto, mientras que los resultados no son medibles hasta un período más bien largo. En el caso de los préstamos de programa y

de contingencia en cambio, es posible dividir los desembolsos en "tranches", y someter el desembolso de cada "tranche" a una evaluación respecto al cumplimiento de condiciones inicialmente acordadas. Como es bien sabido, tal ha sido en efecto la práctica de los acreedores para la mayor parte de créditos de ese índole.

Los requisitos previos y los criterios intermedios utilizados en esos casos son de ámbito global, abarcando a la totalidad de la política económica del país receptor, con especial énfasis en la política monetaria y fiscal. En cambio, los requisitos previos en los préstamos para proyectos suelen ser de índole predominantemente técnico o sectorial. A continuación se examinarán las formas asumidas por la condicionalidad a Chile en ambos tipos de situación.

La condicionalidad en los préstamos para proyectos

Como se mencionó anteriormente, el grueso del financiamiento oficial para proyectos a Chile ha sido desembolsado por tres acreedores principales : el Eximbank, el Banco Mundial, y el BID. (Cuadro 1) También se recordará que el BID, por circunstancias propias a su creación, se ha caracterizado por una condicionalidad casi inexistente. No es de sorprender entonces que dicho organismo se haya convertido, después de su creación en 1961, en el principal proveedor de créditos externos para proyectos en Chile. Aún así, alrededor de las dos terceras partes del financiamiento para proyectos recibido por Chile en el período de posguerra ha sido sometido a un tipo u otra de condicionalidad explícita. (Cuadro 2)

Principales formas de la condicionalidad

Dicha condicionalidad se divide a su vez en cuatro grupos. El financiamiento "amarrado", es decir la obligación de utilizar el crédito para compras en un país determinado, es una exclusividad de los organismos de financiamiento bilateral, en particular el Eximbank. Dicha forma de condicionalidad ha afectado en forma sistemática a más de la mitad del financiamiento recibido por Chile hasta 1976. En 60% de los casos, dicho financiamiento ha sido "amarrado" a compras en los Estados Unidos.

Cuadro 2
**PESO RELATIVO DEL FINANCIAMIENTO CONDICIONADO
 EN EL FINANCIAMIENTO EXTERNO OFICIAL TOTAL**
 (porcentajes)

	Total	No Condicionado	Fincto. "amarrado"	Cond. de pol.eco.	
				macro	sectorial
Proyectos	51.2	33.1	18.1	-	14.2
Programas	4.9	4.9	-	4.9	3.5
Acidos.contingentes	43.9	43.9	-	43.9	-
Total	100.0	81.9	18.1	58.8	17.7

Fuente : CEPAL, Oficina de Washington, sobre la base de los informes anuales de las distintas instituciones.

La creación del Banco Mundial, y la apertura de sus líneas de crédito al Tercer Mundo a partir de 1948, suscitó en América Latina muchas esperanzas de acceso a un financiamiento de menor condicionalidad. Chile, el primer país en desarrollo a mandar una solicitud de préstamo al Banco Mundial, también fue el primero en ver sus esperanzas frustradas : el Banco Mundial condicionó el otorgamiento del crédito a que Chile solucionara el problema de sus atrasos en el servicio de los bonos públicos detenidos por inversionistas privados, una exigencia que el propio Eximbank había pasado de alto*.

En efecto, los préstamos del Banco Mundial fueron sometidos desde el inicio a condiciones tanto o más estrictas que las utilizadas por el Eximbank. Las más importantes se refieren al rechazo consistente que ha mostrado el Banco Mundial frente a la involucración del Estado en la mayor parte de las actividades productivas. En efecto, se rehusó hasta 1968 a otorgar préstamos a las empresas públicas en el sector industrial o financiero, y en el caso de solicitudes de empresas mixtas insistió reiteradamente en una reducción de la participación pública como condición inicial del préstamo. Además, cuando aceptó prestar a empresas públicas (en general para la producción de servicios básicos), requirió la creación de una entidad administrativamente

* Para mayor detalle véase E.S. Mason y R.E. Asher, The World Bank Since Bretton Woods, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1973, p.155-158.

independiente del gobierno. En resumen, a pesar de requerir para todos sus créditos una garantía estatal, el Banco Mundial ha sistemáticamente insistido en asegurar la máxima autonomía para la empresa, pública o privada, receptora del crédito.

Hasta 1974, tales requisitos no podían sino ser conflictivos en las negociaciones con Chile, donde el eje básico de la política económica otorgaba precisamente un papel central al Estado en la formación de capital industrial, hasta el punto de excluir el sector privado de algunas actividades, como la explotación petrolera*. En particular, el control que podía ejercer la entidad garantizando el crédito (por lo general la Corfo) sobre las empresas públicas y privadas beneficiadas por un crédito externo, como contrapartida de la garantía que les otorgaba, ha sido sistemáticamente objeto de largas y conflictivas negociaciones. En un ámbito algo más estrecho, el Eximbank ha frecuentemente condicionado sus préstamos a Chile a modificaciones en el trato tributario y cambiario de las empresas, especialmente en el sector minero.

La fijación de las tarifas para los servicios públicos ha sido otro tema conflictivo en las negociaciones en las relaciones entre el Banco Mundial y Chile. El Banco Mundial ha

* Por otra parte, los propios historiadores oficiales del Banco Mundial reconocen que las recomendaciones de política económica han sido presentadas a los países en forma a menudo doctrinaria, si no arrogante. Véase E.S. Mason y R.E. Asher, op.cit., p.186.

consistentemente criticado las estructuras tarifarias subsidiadas establecidas en la mayoría de los países de la región, incluyendo a Chile, con propósitos redistributivos y/o anti-inflacionarios. Por consiguiente, ha agresivamente defendido su reemplazo por una estructura de precios garantizando una tasa "razonable" de retorno a las empresas públicas*. De hecho, el reajuste de las tarifas eléctricas fue un requisito previo al desembolso de todos los préstamos del banco al sector eléctrico chileno, y la precisa cuantificación de una tasa "razonable" de retorno para Endesa ha dado lugar en casi todos los casos a largas y arduas discusiones.

Por último, otras formas de condicionalidad se refieren a la definición misma del proyecto. Si bien el uso del crédito del Banco Mundial no está "amarrado" según la nacionalidad de los proveedores, el Banco Mundial se reserva el derecho de seleccionarlos mediante un proceso de licitación internacional competitiva, en el cual no se otorgaba inicialmente preferencia alguna a las empresas del país receptor del crédito**. Por lo

* El Banco Mundial favorece en principio el establecimiento del precio sobre la base del costo marginal, aunque en la práctica se ha resuelto a utilizar como referencia una tasa de retorno "adecuada" sobre el capital de la empresa. Véase H. Collier, Developing Electric Power. 30 Years of World Bank Experience, The Johns Hopkins University Press, p. 30-32.

** Véase C. Payer, The World Bank. A Critical Analysis, Monthly Review Press, New York, 1982, p.120. A partir de 1962 el Banco Mundial aceptó otorgar una preferencia de 15% del monto negociado a favor de las empresas nacionales en el proceso de licitación.

general, los acreedores oficiales suelen exigir la preparación de estudios de evaluación, en general realizados por cabinets de investigación extranjeros, como condición inicial para la consideración de una solicitud de préstamo. Las demoras generadas por dichos procesos, la involucración de consultores extranjeros, y más globalmente la relativa pérdida de control del gobierno sobre el proceso de inversión se transformaron en frecuentes temas de fricción entre las instituciones financieras oficiales y el gobierno chileno, aún antes de la firma de los acuerdos de préstamo.

En resumen, la condicionalidad de los préstamos para proyectos ha logrado cubrir un campo relativamente amplio : parte de consideraciones esencialmente microeconómicas, como la regulación de las empresas y la fijación de tarifas, para extenderse al nivel macroeconómico, como la política de comercio exterior, la cambiaria, y la anti-inflacionaria. Cubre dichos campos sin embargo en forma más bien fragmentada. La condicionalidad en el financiamiento para proyectos no ha conformado un continuo homogéneo, sino más bien una constelación dispersa, con relativamente poca coherencia interna y amplias brechas entre las partes.

Los límites de la condicionalidad

El mayor denominador común de dichas partes ha sido su antagonismo respecto a la influencia del gobierno en el campo

propiamente económico, lo cual no podía sino provocar esfuerzos por parte del gobierno para evadir en lo posible la condicionalidad. Su tárea se vio algo facilitada, en los primeros años por lo menos, por la falta de coordinación entre los principales acreedores, llegando en algunos casos a una discreta rivalidad*. En efecto, el Eximbank mostró mucha reticencia a transferir al Banco Mundial el papel central de proveedor del crédito industrial que había ocupado en América Latina, y en Chile en particular, desde su creación. En parte por su deseo de mantener su preminencia en dicho campo, y la de los Estados Unidos en los mercados de exportación, mostró a menudo mayor flexibilidad y receptividad que el Banco Mundial en el exámen de los proyectos presentados por el gobierno chileno. Dicha mayor flexibilidad compensó ampliamente, a los ojos del gobierno chileno, las demás condiciones de sus créditos --en primer lugar la obligación de utilizarlos en los Estados Unidos, y en segundo lugar sus términos crediticios relativamente menos atractivos**. El Eximbank se convirtió por lo tanto en el acreedor predilecto para los proyectos industriales grandes --de hecho los más susceptibles de ser sometidos a condicionalidad por el Banco Mundial-- y financzó la casi totalidad de los proyectos industriales emprendidos hasta la creación del BID (acero, cobre, textiles, agroindustria, entre otros).

* Para mayores detalles véase E.S. Mason y R.E. Asher, op.cit., p. 496-500.

** Los créditos del Eximbank a Chile tuvieron en promedio un plazo de 15 años, comparado con 21 años para el Banco Mundial.

A su vez, el Banco Mundial se mantuvo como una alternativa preferencial de financiamiento en los casos en los cuales resultaba casi imposible al acreedor condicionar el crédito (la construcción de carreteras, por ejemplo), o cuando un conflicto, político o económico, con el gobierno de los Estados Unidos paralizaba el acceso al financiamiento del Eximbank*. El Banco Mundial ha sido además el principal proveedor de créditos externos al sector eléctrico, una actividad para la cual se le suele acordar una cierta pericia en América Latina. De hecho, 40% del financiamiento para proyectos del Banco Mundial a Chile se ha concentrado en ese sector. Es de interés señalar que a pesar de los reiterados incumplimientos del gobierno chileno respecto a la "tasa de retorno" acordada para Endesa, el Banco Mundial acordó seis préstamos consecutivos antes de detener uno de ellos en 1976**. Parte de esa inesperada "vista gorda" se puede atribuir a las ansias de la institución por expandir su cartera, especialmente en períodos en los cuales existían varias alternativas de financiamiento para el país solicitando el

* Por ejemplo, el Eximbank paralizó sus operaciones crediticias en Chile durante la guerra de Corea, cuando el gobierno chileno no aceptó reconocer un precio preferencial para la venta del cobre a los Estados Unidos.

** Un préstamo de 35 millones de dólares a Endesa fue desembolsado en diciembre de 1978, más de dos años después de la firma del acuerdo de préstamo, debido a demoras en los ajustes de las tarifas eléctricas. Véase H. Collier, op.cit., p.39.

crédito*.

La influencia efectiva de la condicionalidad

La primera consecuencia de la condicionalidad para proyectos en Chile, y de la estrategia del gobierno para evadirla, ha sido una elevación del costo, implícito o explícito, del crédito externo oficial. En los años cincuenta, dicho mayor costo fue explícito, en la medida que la mayor participación del Eximbank en el financiamiento recibido significó una elevación de las tasas de interés y una mayor concentración de los pagos de servicio en el mediano plazo. En los años posteriores, la multiplicidad de acreedores, también cultivada a fines de reducir la condicionalidad, se tradujo en un aumento del costo implícito, relacionado con el número y la falta de homogeneidad de los trámites administrativos, la diversidad de especificaciones y regulaciones, etc. Por último, los requisitos técnicos impuestos a lo largo de todo el período por los acreedores oficiales resultaron en un sensible aumento en los "costos fijos" iniciales, bajo la forma de estudios de factibilidad y de evaluación, para la mayoría de los proyectos financiados, con la consiguiente baja en la rentabilidad efectiva del capital**.

* Existen casos similares de "vista gorda" en los préstamos a varios otros países de la región.

** Ese aumento en el "costo fijo" fue inicialmente de alrededor de 10%. Véase University of Columbia, School of Law, Public International Development Financing in Chile, New York, 1964. La baja en la rentabilidad del capital se materializa en cierta medida ex ante en la medida que una vez empezadas las negociaciones, las empresas solicitando un préstamo tienen que

No obstante, se puede suponer que dichos requisitos han tenido una positiva influencia sobre los niveles de capacitación técnica y administrativa, especialmente al nivel de los cuadros medios, al introducir técnicas de evaluación de proyectos, reenforzadas en el caso del Banco Mundial por los programas de cursos del Instituto de Desarrollo Económico (EDI). Dicha influencia ha sido, sin embargo, más bien lenta : la mayor parte de los informes de evaluación de proyectos, de los del Eximbank a principios de los cincuenta, a los del BID a fines de los setenta, lamentan la falta de criterios coherentes en la selección y preparación de los proyectos de inversión pública, y en la asignación del crédito industrial.

La influencia que ha significado la elevada participación del financiamiento "amarrado" respecto al manejo de la política económica y de la inversión no parece haber sido muy decisiva. Suele ser asociada con una diversión en los flujos de comercio exterior y un aumento en el costo de los equipos importados. Es difícil sin embargo encontrar evidencias de que dicha influencia haya sido pronunciada en el caso de Chile. En efecto, la participación de los Estados Unidos en las importaciones chilenas bajó de 45% en 1950 a 40% en 1960, y 37% una década más

immobilizar capital de contrapartida hasta que se materialice el acuerdo. A título de ejemplo, las negociaciones para los principales proyectos financiados por el Banco Mundial han durado en promedio cinco años.

tarde. Aunque el Eximbank declaró que las compras efectuadas por la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) en los Estados Unidos entre 1945 y 1956 fueron equivalentes a más del doble de los créditos acordados a la empresa en ese período*, parte de ese flujo comercial era "insustituible", en la medida que Estados Unidos era en muchos casos el único proveedor en capacidad de abastecer la demanda por maquinaria industrial. Cuando no era así, los esfuerzos concomitantes de los demás países industriales para otorgar créditos disminuyeron sensiblemente el potencial de influencia del Eximbank. Por último, la práctica de la licitación internacional, generalizada por el Banco Mundial, permitió en varios casos combinar créditos de varias fuentes para llevar a cabo los programas de inversiones conforme a lo inicialmente planeado. Las negociaciones para el financiamiento del plan de rehabilitación ferroviaria, en el cual se logró combinar un crédito del Eximbank con préstamos de proveedores italianos y japoneses, constituyen un buen ejemplo de ese tipo de manejo.**

La influencia del financiamiento oficial al nivel de la repartición sectorial de la inversión tampoco parece haber sido muy notoria, como se comprueba en el caso de la inversión en el sector petrolero, la cual constituyó desde el inicio un de los programas claves en opinión de la Corfo. En efecto, aunque tanto

* Véase Eximbank, Annual Report, 1957.

** Par mayores detalles al respecto, véase University of Columbia, op.cit., p. 59-72.

el Eximbank como el Banco Mundial rehusaron rotundamente financiar el programa de la Corfo en ese campo*, el plan de desarrollo petrolero fue sin embargo implementado sin mayores contratiempos, aparentemente con base a créditos de proveedores hasta la creación del BID.

Por último, la influencia de la condicionalidad al nivel microeconómico ha sido a lo mejor intermitente. La política del gobierno respecto a las empresas mineras ha fluctuado ampliamente, y sólo ha acogido de manera temporal las recomendaciones de los organismos de financiamiento oficiales al respecto. La política tarifaria en el sector eléctrico ha discrepado en forma aún más consistente con las recomendaciones del Banco Mundial, y la tasa de retorno de Endesa ha sido inferior al nivel "deseable" según dicha institución en forma sistemática de 1956 a 1980**.

En suma, la condicionalidad en el marco de los créditos para proyectos ha tenido un impacto más bien marginal, debido por una parte a la fragmentación de los criterios utilizados, y por otra a la falta de coordinación entre acreedores. Con ello, la

* Sobre la base de que los capitales privados habían demostrado su interés para invertir en esa actividad, ambas instituciones rehusaron otorgar préstamos en el sector petrolero hasta, por lo menos para el Banco Mundial, 1977. Véase Payer, op.cit., p. 190.

** No se dispone de datos más recientes al respecto. Véase H. Collier, op.cit.; y The World Bank, Chile. An Economy in Transition, Washington DC, 1980.

condicionalidad no logró influir ni sobre las decisiones de inversión, ni sobre el posterior manejo de los proyectos, y sólo influyó en forma modesta sobre su ejecución. El impacto más sensible de la condicionalidad se hizo sentir, en fines de cuentas, al nivel de las relaciones entre las instituciones oficiales de financiamiento y el gobierno : en efecto, la minimización de la condicionalidad ha sido un objetivo constante de todos los gobiernos chilenos sin excepción. Incluso el gobierno militar, cuya orientación en materia de política económica fue la más cercana a la del Banco Mundial, aprovechó la disponibilidad de financiamiento privado no condicionado para reducir sus créditos con dicha institución en el período 1976-82.

La condicionalidad en el financiamiento
de apoyo a las políticas económicas

Como se mencionó anteriormente, existen dos grupos bien distintos de créditos de apoyo a políticas : el primero, llamado "crédito para programas", sólo constituyó una parte reducida del financiamiento externo recibido de instituciones oficiales; el segundo, llamado de contingencia, ha sido prominente en el financiamiento a Chile, aunque su desembolso corresponde a situaciones supuestamente de emergencia. A pesar de dichas diferencias, ambos tipos de créditos comparten formas similares de desembolsos y por lo tanto de condicionalidad : cartas de intenciones, requisitos previos y criterios de evaluación periódica. Los préstamos de contingencia del FMI, los créditos para programas de la "Alianza para el Progreso", y los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial han todos sido sometidos a esa forma de condicionalidad, aunque cada uno en esferas y con modalidades bastante distintas. (Cuadro 2.)

La condicionalidad del Fondo Monetario

Los préstamos de contingencia del Fondo Monetario suelen ser considerados como la forma más estricta de condicionalidad, en la medida que utilizan el aparato más sofisticado de criterios de referencia, con un gran número de metas cuantificadas sometidas a evaluación trimestral del Fondo. Por otra parte, ha sido práctica

comprobada del Fondo Monetario suspender los desembolsos en caso de incumplimiento, aunque parcial, de las metas acordadas.

El FMI ha mostrado una gran consistencia en la definición de la condicionalidad y de sus criterios, sea a lo largo del tiempo o de un país a otro. El requisito previo más comunmente usado ha sido la devaluación, a menudo acompañada por la suspensión o reducción de los subsidios fiscales al consumo. Las "metas" favoritas han sido el establecimiento de "techos" sobre el crecimiento del crédito doméstico y del endeudamiento externo, y de un "piso" para el nivel de reservas internacionales. Los "compromisos de política", a su vez, se han centrado generalmente en la restricción del crecimiento real de los salarios y de los gastos fiscales. Cada uno de dichos requisitos y metas ha sido incluido en forma casi constante en los 14 acuerdos de contingencia ("standby") y el de financiamiento extendido ("extended facility") que ha firmado Chile con el Fondo Monetario*.

Si se considera que la influencia efectiva de la condicionalidad depende en primer lugar de la urgencia de la necesidad de financiamiento, y luego de la existencia o no de fuentes alternativas para dicho financiamiento, los préstamos

* También obtuvo financiamiento compensatorio en 1971 y 1972, y financiamiento de la "facilidad petrolera" en 1976. Ningun de esos créditos estuvo sin embargo sometidos a la condicionalidad.

contingentes del FMI son los que mayor potencial de influencia ("leverage") tienen, puesto que por definición son otorgados en momentos de aguda necesidad y limitadas alternativas. La firma de los acuerdos contingentes ha estado efectivamente asociada con fuertes cambios en la política económica, conformes a los programas diseñados por el propio Fondo. Es bien sabido que el impacto a mediano plazo de dichos programas parece haber sido, sin embargo, a lo mejor elusivo tanto en Chile como en la región en general.

Un primer indicativo negativo se perfila al anotar que Chile ha firmado en promedio un acuerdo de financiamiento contingente con el Fondo cada tres años desde 1956. El hecho de que se haya requerido del mismo paquete de ajuste en forma tan reiterada se puede atribuir a dos causas : o las medidas recomendadas no han sido efectivas para remediar el problema, o no han sido aplicadas en forma suficientemente duradera como para lograr resultados efectivos.

El Fondo, que no ha modificado su enfoque sino marginalmente desde la firma de los primeros acuerdos contingentes, se inclina obviamente por la segunda alternativa. Existe sin embargo una amplia literatura apoyando la opinión según la cual las medidas preconizadas por el Fondo no logran resultados tan precisos y automáticos como se proclama, incluso si se acepta el enfoque monetarista. En resúmen, las críticas se han organizado alrededor

de tres ejes básicos*. El primero afirma que el financiamiento proporcionado por el FMI no ha sido suficiente, respecto a su monto ni a su plazo, para permitir un ajuste eficiente y duradero. El segundo, que buena parte de los criterios utilizados por el Fondo para evaluar la adecuación de la política económica en efecto no dependen enteramente de la voluntad de las autoridades económicas. Por ejemplo, el nivel de las reservas internacionales depende en buena parte de la evolución (positiva o negativa) de los mercados externos; y el crecimiento de los agregados monetarios de las expectativas y presiones de los agentes internos. Por último, se afirma que cumplir con las metas del Fondo supone una política más restrictiva que lo necesario para realizar el ajuste, e incluso más restrictiva que indicarian las mismas metas**. En relación a esos dos últimos factores además, se ha frecuentemente lamentado que el Fondo no tenga en cuenta la "implementabilidad" de la política recomendada, sea por factores técnicos, institucionales, o del índole político del país receptor. Se ha por ejemplo mostrado que la devaluación, un requisito previo de casi todos los acuerdos contingentes del Fondo, triplica el riesgo para un Ministro de Hacienda de ser demitido en el año siguiente, y duplica la

* Para una crítica exhaustiva de la condicionalidad, véase R.L. Ground, "Orthodox Adjustment Programmes in Latin America : A Critical Look at the Policies of the International Monetary Fund", Revista de la CEPAL, No. 23, agosto de 1984.

** R.L. Ground, op.cit, p.80.

posibilidad para un cambio completo de gabinete*. En vista de ello, el rigor en implementar la condicionalidad aparece incluso como un reconocimiento implícito de la probabilidad para el gobierno de no cumplir con lo pactado.

En el caso de Chile, las dos causas potenciales antes mencionadas se han ido en efecto reforzando, con lo cual la condicionalidad del Fondo ha tenido en fines de cuenta un impacto perverso durante la mayor parte del período considerado. En el marco de los acuerdos contingentes, el Fondo ha desembolsado a Chile, a un plazo de uno a cinco años, montos cubriendo apenas una tercera parte del déficit en cuenta corriente, y ello por lo general en forma tardía, después de largas y complejas negociaciones**. Por otra parte, las fluctuaciones inesperadas en el precio del cobre han contribuido más de una vez al incumplimiento de las metas estipuladas por el Fondo, sea al bajar y así provocar una repentina merma en las reservas internacionales, o al subir y otorgar al gobierno una oportunidad, inmediatamente aprovechada, para dispensarse del financiamiento contingente. La incapacidad práctica para ejercer un control preciso sobre los agregados monetarios, varias veces

* Véase R. Cooper, "Currency Devaluation in Developing Countries", in G. Ranis, ed., Government and Economic Development, Yale University Press, 1971.

** El financiamiento contingente del Fondo Monetario ha sido también asociado en forma muy visible con la "sobrecarga administrativa" antes mencionada en el caso del financiamiento para proyectos.

comprobada, también ha acerbado la renuencia con la cual los sucesivos gobiernos han solicitado un acuerdo de contingencia, aumentando así indirectamente el eventual impacto recesivo del ajuste. Con todo, raras veces se han mantenido por largo tiempo las políticas recomendadas en el marco de dichos acuerdos, contribuyendo entonces a un cuadro de inestabilidad del manejo macroeconómico. El ejemplo más conocido es el de la política cambiaria, con los sucesivos gobiernos alternando "maxidevaluaciones" con períodos más o menos largos de reevaluación del tipo de cambio real*. La política fiscal ofrece similares casos de "stop and go", con iguales impactos negativos sobre los niveles de precios y la formación de capital.

La condicionalidad en el financiamiento para programas

La condicionalidad utilizada en el financiamiento para programas en Chile ha sido a menudo comparada con la de los acuerdos contingentes del Fondo, debido en primer lugar a una cierta similaridad de formas (carta de intenciones, requisitos previos y evaluación periódica). Además, tanto los programas financiados en el marco de la Alianza para el Progreso como los tres préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial han sido a lo menos concomitantes con programas contingentes del Fondo :

* A título de ejemplo, entre 1961 y 1967, período en el cual Chile firmó cinco acuerdos contingentes con el Fondo Monetario, el tipo de cambio real bajó apenas 11%. Asimismo, la devaluación de casi 100% implementada en el marco de los acuerdos contingentes con el Fondo en 1974-75 fue seguida por una reevaluación de más de 40% debido a la fijación del tipo de cambio entre 1979 y 1982.

el primer préstamo para programas de la "Alianza" en 1963 tuvo como requisito explícito la firma de un acuerdo contingente con el Fondo. El primer SAL no ha incluido ese requisito explícitamente, pero ha felizmente coincidido con la firma de un acuerdo de financiamiento extendido*. Sin embargo, en ambos casos los prestatarios han insistido en que se trataba de créditos independientes, aunque ojalá complementarios**.

La finalidad explícita de los créditos para programas se distingue claramente de la de los acuerdos contingentes : en el caso de del financiamiento para programas, la modificación de la política macroeconómica del país receptor constituye el propósito central del crédito, mientras que en el caso del financiamiento del Fondo sólo es un instrumento para lograr un resultado más específico (el reequilibrio del balance de pagos). En consecuencia, los créditos para programas siempre han tenido un plazo y una condicionalidad bastante más flexibles que los del Fondo. En efecto, cada préstamo de programa se ha inscrito en una

* El acuerdo de financiamiento extendido fue firmado en agosto de 1985 y el primer SAL en noviembre de 1985.

** El Banco Mundial en particular afirma que "existe un vínculo estrecho entre los SAL del Banco y los acuerdos de contingencia y de financiamiento extendida del Fondo, pero no se aplica una condicionalidad cruzada". The World Bank, Interim Report on Adjustment Lending, January 25, 1988, p.4. Sin embargo, hasta la fecha sólo en raros casos (7 países sobre 57) un SAL o un préstamo de ajuste sectorial no ha coincidido con un acuerdo o programa de monitoreo del Fondo.

serie de préstamos sucesivos con un mismo propósito*, cada uno condicionado a un conjunto más matizado de instrumentos de política económica. Por ejemplo, si bien el propósito central ha sido en ambos casos la reforma de la política fiscal y comercial, a ello se han sumado explícitamente preocupaciones por los aspectos distributivos e institucionales de dicha reforma. Asimismo, tanto la US-AID como el Banco Mundial se han esforzado para construir un consenso de apoyo interno a las reformas implementadas, y para tomar en cuenta las dificultades internas que podían encontrar.

Existen sin embargo amplias diferencias entre los préstamos de la "Alianza para el Progreso" y los SAL. Los primeros, desembolsados por la US-AID entre 1961 y 1967, han sido de lejos los más ambiciosos. Combinaron una serie de cuatro préstamos sucesivos de apoyo a un programa global de reforma con dos préstamos específicos para la reforma agraria y la educación**. Dichos dos préstamos sectoriales son los que más atención han recibido, pues han sido la casi única ocasión en la cual se otorgaron créditos de esa magnitud con una finalidad esencialmente redistributiva. Los propósitos del programa global

* La US-AID otorgó cuatro préstamos globales y dos sectoriales entre 1963 y 1967. El Banco Mundial ha acordado, hasta la fecha, tres préstamos globales y un de tipo sectorial. Véase más adelante el detalle de dichos préstamos.

** El financiamiento para programas de la US-AID fue además complementado por créditos para proyectos del Eximbank, del BID, y en menor medida del Banco Mundial.

eran sin embargo igualmente ambiciosos : por un lado, modificar profundamente la política tributaria, comercial y de fijación de los precios relativos; por otro, financiar reformas en el aparato administrativo e institucional que permitan la implementación efectiva de dichas nuevas políticas. Los préstamos recibidos en dicho marco duplicaron ampliamente los recibidos en ese mismo período del FMI, y permitieron financiar casi 10% de las importaciones chilenas de la época.

La principal diferencia entre los préstamos de la "Alianza" y los SAL del Banco Mundial es la importancia más bien secundaria otorgada en esos últimos a los objetivos redistributivos, o más globalmente sociales : el Banco Mundial requirió en efecto la realización de varios estudios sobre los temas de la salud y de la seguridad social, pero no la adopción de medidas específicas en esos campos. El enfoque adoptado en los campos de política fiscal y comercial --nuevamente las dos áreas principales de preocupación al nivel macroeconómico-- refleja en cierto sentido los profundos cambios de la economía chilena en el período : así, cuando los créditos de la US-AID buscaban la liberalización de las importaciones y la reforma tributaria, los SAL se preocupan más del sistema de incentivos a la exportación y de la eficiencia de las empresas públicas. Por otra parte, el Banco Mundial ha otorgado un importante crédito de apoyo a la reestructuración del sistema financiero. Por último, a pesar del peso significativamente menor en el balance de pagos chileno que han

tenido los SAL comparado con los préstamos de la "Alianza", contribuyeron probablemente a facilitar el acceso al financiamiento privado, una función de nada desdeñable en el período actual.

Respecto a la condicionalidad, ambas instituciones han adoptado un enfoque más flexible, incluyendo el reemplazo en algunos casos de las "metas" cuantificadas típicas del Fondo Monetario por "rangos" deseables conformes a los lineamiento de política. La condicionalidad de los SAL ha sido de inclinación más técnica, y muy raramente antagonista con las preferencias publicamente expresadas por el gobierno chileno. La de la "Alianza" ha sido sumamente flexible en su implementación. El monto mismo de los préstamos fue determinado "a la medida", y en ninguna ocasión se suspendieron los desembolsos, aunque en varias oportunidades expresó su preocupación o desacuerdo con algunas medidas adoptadas.

Es obviamente muy temprano todavía para evaluar el impacto de la condicionalidad de los SAL. Algunas observaciones sugeridas por la experiencia de la "Alianza" podrían sin embargo tener relevancia. En primer lugar, se puede seriamente dudar de si la adopción de las reformas económicas centrales a ambas series de préstamos fue un resultado efectivo de la condicionalidad, o si más bien los créditos proporcionaron un impulso adicional a reformas que de todos modos se hubieran implementado. En efecto,

en ambos casos la mayor parte de las medidas habían sido anunciadas por el gobierno aún antes de la firma de los acuerdos de préstamo. En ese sentido, la condicionalidad sirve entonces más como instrumento explícito de selección de los beneficiarios del crédito, que como un medio de presión sobre ellos.

De ese modo, el crédito recibido se transforma en un sencillo préstamo de apoyo al balance de pagos, cuya función a más largo plazo queda entonces por definir. En el caso de los préstamos de la "Alianza", el propósito implícito del financiamiento externo era de disminuir las tensiones políticas asociadas con las reformas sociales, lo cual a la luz de los desarrollos posteriores no parece haberse cumplido con mucho éxito. Se puede argumentar que al reducir la transferencia de ingresos internos que sin el crédito externo hubiera sido necesaria para implementar las reformas, se aminoraron las vinculaciones entre la política implementada y la estructura social de trasfondo, con lo que se restó eficiencia y durabilidad a las reformas emprendidas. No es muy claro todavía cual es la función real de los SAL, ni como se materializará una vez pasada la etapa de liberalización. Vale efectivamente recordar que el más grave defecto del financiamiento de la "Alianza" ha sido su abrupta terminación*, y la ausencia de financiamiento para la consolidación de las reformas implementadas. Aunque no se dispone

* Los flujos oficiales netos empezaron a disminuir marcadamente a partir de 1968.

todavía de términos de comparación con los SAL, es de esperar que la experiencia pasada sea de utilidad para evitar similar descuido.

Conclusiones

El panorama que se acaba de esbozar del uso de la condicionalidad en el financiamiento externo oficial a Chile es a la vez parcial y preliminar, y no pretende sustituir a estudios sectoriales más pormenorizados que obviamente proporcionarían una visión más precisa de la influencia efectiva del financiamiento externo. No obstante, aún de ese recuento general se pueden tirar algunas conclusiones.

La primera es que la condicionalidad, aún la más estricta, no tiene como lograr su propósito cuando el país receptor dispone de un esquema alternativo de política económica medianamente coherente y de cierta aceptación interna. En ese caso, el gobierno tergiversará con las medidas de política recomendadas hasta que se presenta una oportunidad para revertirlas, con lo que la condicionalidad sólo logra desestabilizar el manejo sectorial y/o macroeconómico, un propósito definitivamente contrario a su finalidad real.

Ello contribuye a explicar porque ni el Banco Mundial ni el Fondo Monetario --las dos instituciones asociadas con el uso de la condicionalidad en forma más regular-- han logrado tener una influencia significativa sobre la aplicación de la política económica en Chile, ni por lo general en América Latina, mientras

que los gobiernos en plaza disponían de un esquema de desarrollo propio y de fuentes alternativas para financiarlo. En efecto, los elevados montos de financiamiento condicionado que ambas instituciones han desembolsado en la región no han logrado alterar sino marginalmente el paradigma dominante de desarrollo de la región. Más bien, se puede incluso argumentar que durante dos buenas décadas las ansias del Banco Mundial en particular por ampliar su cartera en la región influyeron en varias ocasiones para que dicha institución diera la vista gorda a reiteradas violaciones de la condicionalidad inicial de sus préstamos.

Las circunstancias actuales en América Latina, cuando el modelo anterior de desarrollo ha perdido su arrastre y las alternativas de financiamiento externo se han drásticamente reducido, conforman obviamente un marco muy distinto : la mayoría de los países no sólo necesitan del financiamiento oficial sino además se muestran receptivos a sugerencias para aumentar la competitividad de sus economías. Es decir, existe un espacio abierto que instituciones como el Banco Mundial pueden ocupar, y además una demanda para que lo ocupen. Los SAL parecen haber sido diseñados en parte para cumplir con dicho propósito. Se puede cuestionar sin embargo la capacidad de la condicionalidad a ellos asociada para cumplir con tales expectativas. En primer lugar, la ausencia de criterios y de lineamientos específicos para la consolidación de las reformas recomendadas transforma la condicionalidad en un marco incompleto. Por otra parte, la

indefinición de los criterios de equidad, y más ampliamente del manejo social, pone en tela de juicio su viabilidad a mediano plazo. Por lo tanto, a falta de profundizar esas líneas, el financiamiento de ajuste estructural corre el riesgo de repetir, en forma incluso más exagerada, los errores de la "Alianza", y como ella de "perder su camino" por falta de imaginación y de perseverancia.

100

100

100