

INT-2318

Distribución Limitada
CEPAL
División de Política Comercial
CECLA VI E/4
Abril de 1969

ASISTENCIA FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS:
LA POLITICA DE LOS CREDITOS ATADOS

ASISTENCIA FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS: LA POLITICA
DE LOS CREDITOS ATADOS

Este informe analiza brevemente las características, la evolución y los problemas de la política de créditos atados de los Estados Unidos a América Latina, particularmente en relación con las operaciones que ha venido realizando en los años recientes la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de aquel país.

Las modalidades de operación son las siguientes:

- a) Préstamos por programa: son préstamos concedidos para apoyar la balanza de pagos de un país mediante la disponibilidad de dólares que financian importaciones de mercaderías norteamericanas por un período dado de tiempo. Aunque el préstamo es una suma global normalmente se hace efectivo en parcialidades o tramos. En la medida que las técnicas de administración de este tipo de préstamos se han perfeccionado a través de los años, los rubros de mercaderías norteamericanas elegibles (lista positiva) se han definido con mayor precisión y el acuerdo de préstamo así como el giro de los sucesivos tramos se han "ligado" en forma cada vez más estrecha al cumplimiento de ciertos patrones de conducta económica por parte del país prestatario.

Los fondos de un "préstamo por programa" se ponen a disposición del Gobierno beneficiario mediante cartas de crédito que son vendidas por el banco central del país prestatario a los importadores. Los fondos de "contrapartida" producidos son utilizados para determinados propósitos previamente convenidos entre los Estados Unidos y el país receptor. Tales propósitos pueden consistir en el financiamiento de los costos locales específicos de desarrollo económico y social, o bien, pueden constituir simplemente un "apoyo al presupuesto fiscal", es decir, contribuir a financiar una parte o el total del déficit presupuestario del país receptor.

Los fondos de contrapartida también se generan por la venta de excedentes agropecuarios de acuerdo con la Ley de Desarrollo Comercial Agropecuario y Asistencia y sus enmiendas de 1954, más conocida como la Ley Pública 480. De acuerdo con esta ley,

la moneda local producida puede destinarse, entre otras finalidades, a sufragar gastos del Gobierno de los Estados Unidos en el país receptor y a una gran variedad de actividades de desarrollo económico.

b) "Préstamos para proyectos": son un tipo de crédito hecho para financiar un proyecto o actividad específico. Esto es un camino una represa un conjunto habitacional o un programa de crédito agrícola. Los préstamos para proyectos son de dos tipos, dependiendo de si ellos están limitados a la parte del costo en divisas del proyecto o bien al costo total, esto es, incluida la parte en moneda local de cada proyecto. En el primer caso los créditos financian la importación, desde los Estados Unidos, de maquinaria o equipo específico requeridos por el proyecto. En el segundo caso, el préstamo en dólares se usa para generar moneda local. Los proyectos de crédito agrícola o de construcción, por ejemplo, tienen un bajo costo en dólares. Lo que se requiere es moneda local para cancelar salarios o materiales producidos localmente.

La conversión de los dólares (cartas de crédito) para obtener los fondos de contrapartida se realiza a través del Banco Central del país beneficiario en la misma forma que en el préstamo por programa. Por otra parte, la moneda local de un préstamo por programa también puede canalizarse para apoyar el desarrollo de un préstamo por proyecto."

c) El "préstamo sectorial" está orientado a financiar el desarrollo de un sector determinado de la economía del país prestatario. Por ejemplo, agricultura o educación. Conceptualmente, es un punto de cruce entre el préstamo por programa y el préstamo por proyecto y genera moneda local en la misma forma. En la práctica se administra como el primer tipo. Las diferencias principales radican en: i) que el giro sucesivo de los tramos del crédito se condiciona al progreso del sector en cuestión del país receptor; y ii) que la lista de mercaderías elegibles para importación puede limitarse a bienes que interesan a ese sector en particular lo que representa una lista de mercaderías mucho más reducida que en préstamo por programa.

Todos estos tipos de crédito deben ser amortizados por los países receptores en dólares de libre convertibilidad.

/Hasta la

Hasta la administración Kennedy la política de ayuda económica se efectuó bajo "el enfoque por proyecto". En la década de los años 60 se introdujo "el enfoque por programa" queriendo adoptarse en esta forma una estrategia global para los problemas del desarrollo de la América Latina y las prácticas actuales provienen de estos nuevos principios.

Este "enfoque por proyecto" fue el predominante en la década anterior y el Banco Mundial fue el primero en utilizarlo de acuerdo con las disposiciones de su estatuto orgánico. Sin embargo, este "enfoque por proyectos" recibió numerosas críticas no sólo internamente en los Estados Unidos de parte de personeros del medio político y académico sino también de parte de los propios países beneficiarios. Entre estas críticas merecen destacarse:

i) escasez de proyectos bien concebidos en los países beneficiarios. deficiencias del aparato administrativo para producir oportunamente la cantidad de proyectos justificativos de los préstamos dificultades para organizar rápidamente los equipos de expertos locales elaboradores de proyectos que debían de presentarse a los diversos órganos de financiamiento.

ii) gradual comprobación de que el proceso de desarrollo no depende de la elaboración de un cierto número de proyectos específicos sino de un análisis macroeconómico de los problemas de un esfuerzo de inversión en gran escala que se base en el marco de un plan de desarrollo global equilibrado y cuyo cumplimiento puede verse frustrado por la formulación y aplicación de políticas inadecuadas en el campo fiscal, monetario, cambiario y de ingresos.

iii) financiamiento del proyecto "marginal" que el país habría dejado de realizar, de no haber recibido recursos externos de préstamos para un proyecto que, de todos modos, habría emprendido.^{1/}

^{1/} "Asistencia Externa: una crítica y una proposición" A. Hirschman y R. Bird Comercio Exterior, México, octubre 1968.

/iv) estímulo al

iv) estímulo al país beneficiario para preparar proyectos de gran envergadura que demanden fuertes montos de capital, sin considerar su costo en divisas.

v) limitaciones del enfoque por proyectos para aumentar el nivel de ayuda a un país clave.

vi) dificultades que el enfoque vigente imponía para apreciar la magnitud global del esfuerzo propio, la bondad de las prioridades y la deficiencia o "brecha" total que debería ser financiada con esta ayuda.

La experiencia hecha en el enfoque por programa aunque supera algunas de las limitaciones anotadas al anterior, por otra parte plantea otras nuevas, entre las que se mencionan:

i) dificultades para la preparación, formulación y ejecución de planes globales de desarrollo.

ii) carencia de planes operativos de corto plazo (coyunturales) y coordinados con los planes de más largo plazo. Esta circunstancia ha llevado a que, de hecho, se haya puesto más énfasis en las políticas de corto plazo que en los objetivos más permanentes del desarrollo económico y social. Este mismo aspecto ha motivado las críticas de intervención formuladas reiteradamente por los países receptores en el sentido que se ha entrado en un terreno que deslinda con aspectos de soberanía. Se ha argumentado que el condicionamiento de los préstamos a objetivos de corto plazo (sean éstos de carácter fiscal, monetario, cambiario y otros) acentúa los desajustes económicos estructurales y, por consiguiente, es incompatible con los objetivos del crecimiento a más largo plazo.

iii) conectado con el punto anterior, se puede señalar que en las negociaciones de varios convenios se han estipulado condiciones que han inducido al país a formular programas de estabilización y entrar en acuerdos de asistencia contingente (stand-by-arrangements) con el FMI, en acuerdos de crédito con el propio Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y grupos de bancos privados norteamericanos complementados con préstamos comerciales de mediano plazo del Eximbank en un esfuerzo conjunto para proveer apoyo de corto plazo para balanza de pagos combinado con recursos de mediano y largo plazo con fines de desarrollo.

/iv) la experiencia

iv) La experiencia señala que las negociaciones para concertar los convenios de préstamos y las sesiones de evaluación previas al giro de cada tramo de crédito se basaron esencialmente, en el análisis de los problemas de la política fiscal y monetaria de los Gobiernos beneficiarios, específicamente en aspectos tales como: tipos de cambios, requerimientos de encaje bancario, depósitos previos de importación, déficit presupuestario, política estatal de inversiones, política de licencias de importación, etc. Todo este acucioso esquema de evaluación enfiló a propósitos de estabilización económica (control de la inflación) y balance de las transacciones externas. El problema fundamental ha sido la dificultad de inducir el crecimiento económico mientras simultáneamente se frena el proceso inflacionario.

Podría decirse que, aunque el programa de ayuda ha logrado ciertos éxitos en el plazo inmediato con respecto al desarrollo de ciertos campos específicos, a la política de estabilización y a la influencia sobre las políticas fiscal y monetaria, el apoyo financiero concedido, ha permitido, más bien, posponer la realización de más reformas básicas sustantivas en campos como la administración pública, tributación, educación y agricultura.

v) debido a que la política de asistencia financiera de los Estados Unidos ha perseguido objetivos tanto en el terreno político como en el terreno económico en la práctica se han superpuesto ambos objetivos lo que ha hecho difícil la evaluación de la eficacia de los programas de ayuda.

vi) los esfuerzos desplegados hasta ahora no han cristalizado en el establecimiento de bases permanentes para un desarrollo creciente y autosostenido y para estructurar una corriente sustancial y regular de asistencia entre los Estados Unidos y los países de América Latina.

Otra fuente de críticas dice relación con el uso de los fondos de contrapartida que se considera uno de los aspectos más complejos de la ayuda externa y, por ende, difícil de manejar. Hay varias razones para ello: i) la disponibilidad de sumas importantes de circulante local depositadas en las cuentas del acuerdo de préstamo en el Banco Central del país prestatario, coloca a las entidades respectivas de los Estados Unidos (AID/Embajada) en una posición de cierto control, relativamente importante, sobre un porcentaje significativo del circulante monetario de ese país. La importación de mercaderías con cargo a los préstamos AID y P.L. 480 sirve para

/absorber poder

absorber poder de compra, efecto que se neutraliza según sea la rapidez con que se gasten los fondos acumulados. En estas circunstancias la mayor o menor "esterilización" de circulante constituido por los fondos de contrapartida puede convertirse en una herramienta de regulación monetaria; ii) si la maquinaria administrativa del Estado prestatario actúa con lentitud en el empleo de los fondos en moneda local, sea por deficiencia administrativa propia, sea por lo engorroso de los requisitos establecidos en el convenio de préstamo, pueden originarse situaciones críticas en el mercado monetario que obliguen a las autoridades respectivas a arbitrar medidas de urgencia para regularizar la oferta de medios de pagos, medidas que pueden distorsionar el programa monetario vigente; iii) los fondos de contrapartida pueden canalizarse directamente al Presupuesto fiscal, y en este caso, se torna difícil distinguirlos de los demás recursos procedentes de impuesto o de otra fuente de financiamiento interno. Este aspecto ha motivado acuerdos específicos de técnica y control presupuestario para asignar los fondos a fines específicos.

El circulante de los fondos de contrapartida es susceptible de ser regulado en el marco de una política general de control monetario. Lo que generalmente se persigue es evitar que el Gobierno recurra al financiamiento del Banco Central con lo cual AID vería frustrados sus propósitos de ordenamiento monetario, esta es la razón que se aduce para que la AID y el FMI se decidan a colocar bajo supervisión toda la política financiera del país prestatario. Esta situación es fuente de conflictos y críticas pues la incursión de estas agencias en ciertas áreas de política económica se consideran lesivas para la soberanía del país.

Un aspecto de las críticas tal vez uno de los más importantes se refiere a los efectos que la política de préstamos AID ejerce sobre las corrientes comerciales de la América Latina, la expansión y diversificación de las exportaciones, especialmente las llamadas no tradicionales, y las consecuencias que tiene, en último término, para un crecimiento económico acelerado.

/De acuerdo

De acuerdo con el planteamiento conceptual de la política de asistencia externa de los Estados Unidos, el efecto básico que persigue un "préstamo por programa" es aumentar la capacidad de importación del país beneficiario a expensas de un aumento de su deuda externa, cuya amortización se detraerá de su capacidad de importación futura. Sin embargo, si un préstamo por programa no está acompañado por el crecimiento económico y, muy particularmente, por el mejoramiento de la posición de reservas internacionales del país, proveniente naturalmente de una expansión genuina de exportaciones, es probable que venga a crear más problemas en el largo plazo que lo que pueda resolver - o posponer - en el corto plazo.

El período de gracia para la amortización significa que el peso principal de la deuda recaerá en las balanzas de pagos de los años 70 y su efecto estará en relación directa con las posibilidades de incremento de las exportaciones del país receptor del crédito.

Se ha planteado como paliativo estudiar la implementación de un mecanismo que reduzca el gravamen de los intereses y aliviar los términos del pesado endeudamiento. Se tiene entendido, aunque no se dispone de mayores antecedentes hasta el momento, que las oficinas pertinentes del Gobierno de los Estados Unidos se encontrarían efectuando algunos estudios sobre esta materia .

En todo caso, existe un claro concepto de que los recursos de los préstamos debieran orientarse a establecer los prerequisites del desarrollo económico, lo que explica la insistencia de AID de relacionar la política de préstamos con la política económica global del prestatario y su evolución.

Las características que ha adoptado la política de créditos en la actualidad hacen surgir serias dudas de que, efectivamente, puedan lograrse los propósitos conceptuales enunciados y que la aplicación de esa política no esté llevando, precisamente, en una dirección opuesta que no facilitará ni el desarrollo ni la estabilidad.

/En efecto,

En efecto, el problema del déficit de balanza de pagos que enfrentan los Estados Unidos ha llevado a las autoridades de ese país a la búsqueda de numerosas fórmulas y expedientes destinados a reducir el desequilibrio.

En un intento por aminorar el impacto del programa de asistencia externa sobre ese déficit, los Estados Unidos han adoptado la política de limitar el uso de los recursos proporcionados por los préstamos a adquisiciones de mercaderías de procedencia norteamericana. Esta modalidad de "atar" los créditos a importaciones desde los Estados Unidos ha experimentado un deterioro gradual en la medida en que se ha agudizado el déficit de pagos norteamericano y los fondos de préstamos han retornado sólo parcialmente por la vía de las importaciones. La fijación de listas previas de mercaderías a ser importadas de los Estados Unidos y la disponibilidad de los fondos en forma de cartas de crédito situados en bancos norteamericanos, en vez de la transferencia de dólares libres a las autoridades monetarias, constituyó una etapa más avanzada en este proceso gradual de "endurecimiento" en las condiciones de la ayuda. De esta manera se aseguraba la utilización exclusiva de los préstamos en exportaciones norteamericanas y los usuarios del país prestario entraron a sacrificar aspectos de calidad y precio por las ventajas inherentes a un crédito de largo plazo.^{1/}

Con posterioridad, surgió de parte de A.I.D. la exigencia de la "adicionalidad" con el propósito de asegurar no sólo el empleo íntegro de las divisas en compras de productos norteamericanos sino que a facilitar la colocación de exportaciones no competitivas en el mercado mundial.

^{1/} Las operaciones del BID a través del "Fondo Fiduciario de Progreso Social" constituyen también préstamos atados, aun cuando teóricamente disfrutan de cierta flexibilidad. En efecto, la adquisición de mercaderías financiadas por tales préstamos puede hacerse en el país beneficiario del préstamo o en otro de los miembros del BID, pero en la práctica esto ha significado que la mayoría de las compras - por el tipo de bienes requeridos - sea hecha en los Estados Unidos.

AID ha perfeccionado gradualmente la lista de mercaderías norteamericanas elegibles para el financiamiento por medio de préstamos (lista positiva), con el objeto de limitar esta lista a rubros de exportaciones adicionales que los Estados Unidos proporcionarían a cada país por encima de lo que normalmente se exporta sobre la base de su participación histórica en el mercado del país prestatario. La insistencia en la "adicionalidad" por parte de la AID en las negociaciones con los gobiernos de la región, reduce la incidencia de los préstamos por programa sobre la promoción del crecimiento económico del país receptor y ha agregado más discusión a las complicadas negociaciones de préstamos.

Las listas de mercaderías elegibles para el uso de los préstamos se confeccionan con vistas a incrementar las exportaciones norteamericanas, convirtiendo a la AID en un virtual sistema de promoción de exportaciones, cuyo financiamiento de largo plazo lo transforma en un mecanismo altamente efectivo para su propósito promocional y atractivo para el Gobierno prestatario.

Las mercaderías norteamericanas importadas bajo este sistema representan una corriente de productos que, necesariamente, pueden no ser los de mayor prioridad desde el punto de vista de cada país.

En los debates efectuados en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos se han expresado diferentes opiniones en el sentido de que en el transcurso de los años, los préstamos por programa se han convertido en un expediente para subsidiar determinadas exportaciones y que si los Estados Unidos tratan de utilizar este mecanismo para influir en la política económica externa y en el desarrollo de los países beneficiarios de los créditos, en la medida en que se logra el objetivo de promover exportaciones se reduce su valor como instrumento para alcanzar las demás finalidades. A este respecto, el National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies de los Estados Unidos, en su "Annual Report to the President and to the Congress - July 1st., 1967-June 1968" señala que "como parte del esfuerzo gubernamental para mejorar la posición de la balanza de pagos de los Estados Unidos, la AID, durante el período que se examina, ha

/continuado sus

continuado sus esfuerzos para mejorar la efectividad de sus políticas de ventas ligadas y para asegurar que la AID financie exportaciones adicionales de los Estados Unidos más bien que exportaciones que de otra manera hubiesen sido pagadas con divisas libres del país recipiente. Entre los elementos de este programa orientado hacia la adicionalidad (en la medida necesaria para evitar cualquier pérdida en la balanza de pagos derivada del programa de ayuda) figuran un mayor énfasis en la promoción de exportaciones de los Estados Unidos a través de la selección de bienes y servicios a ser financiados por la AID, el reforzamiento del personal comercial de los Estados Unidos en los más importantes de los países recipientes de la ayuda, limitando selectivamente las listas de productos elegibles para financiamiento de la AID, y aprovechando las oportunidades de hacer más atractivos a los importadores los productos financiados por la AID a través de la reducción de recargos, la exención de depósitos previos de importación, o condiciones favorables de crédito bancario. Hay indicaciones de que este programa ha tenido éxito y de que el impacto directo de los gastos de la AID sobre la balanza de pagos de Estados Unidos está declinando constantemente. Ahora que se han desarrollado y aplicado muchas de las técnicas para hacer que los créditos de la AID sean 'adicionales', la AID está prestando atención creciente a la reducción de la carga del costo de tales medidas para los países recipientes, al mismo tiempo que mantiene su preocupación por la posición de la Agencia respecto a la balanza de pagos".^{1/}

En efecto, la presión de la ayuda externa sobre los pagos internacionales ha venido reduciéndose paulatinamente. En 1966, el 77 por ciento de la ayuda se destinó a pagar mercaderías y servicios norteamericanos; en cambio, en 1967 esta proporción se elevó a un 95 por ciento.

En el año económico de 1966, por ejemplo, la AID estima que los 1 100 millones de dólares que financió para hacer adquisiciones destinadas a la ayuda exterior (un 90 por ciento del total) fueron a parar a más de

^{1/} "Annual Report to the President and to the Congress", p. 72.

4. 500 empresas en los cincuenta estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico, y produjeron unos 85 millones en fletes a las líneas de navegación de los Estados Unidos. Al finalizar ese mismo período, la Agencia había hecho contratos de servicios técnicos, por un valor de 478 millones de dólares, con organizaciones privadas o personas físicas de 49 estados. Los productos agrícolas que se enviaron al extranjero en el mismo período en virtud de las disposiciones sobre Alimentos para la Paz, financiados por el Departamento de Agricultura y administrados por la Agencia en el exterior, tuvieron un valor de 1.600 millones de dólares y se distribuyeron entre 45 estados.^{1/}

Las dos características fundamentales que exhiben en la actualidad los convenios de préstamos AID, vale decir: i) utilización de fondos "ligada" exclusivamente a importaciones desde los Estados Unidos; y ii) "adicionalidad" para promover exportaciones norteamericanas de difícil colocación, representan en el hecho una virtual modificación de la política comercial y de importaciones de los países latinoamericanos cuyas consecuencias se proyectan, principalmente, al proceso de integración y a la orientación de las corrientes de intercambio.

Un efecto de la "adicionalidad" ha sido el desalentar un comercio más activo de los países latinoamericanos con Europa, al mismo tiempo que los Estados Unidos han buscado promover mayores inversiones y participación de los países europeos en el financiamiento del desarrollo de los países latinoamericanos.

Otro efecto de la "adicionalidad" ha sido enfatizar las exportaciones norteamericanas de bienes de capital a países de América Latina, mediante el mecanismo de seleccionar items de la lista preparada por AID (lista positiva). Esta acción intensifica el dilema común a la América Latina; de un lado, el incremento en la importación de bienes de capital favorece la capacidad industrial y expande su potencial de largo plazo para aumentar sus ingresos de moneda extranjera. De otro lado, las industrias de capital intensivo

^{1/} "Proposed Foreign Aid Programme FY 1968", A.I.D. 1967 Washington D.C.

proporcionan pocas oportunidades de ocupación y sólo para un número reducido de trabajadores especializados.

Una consecuencia importante comienza a manifestarse con efectos negativos sobre las posibilidades de expansión y diversificación de exportaciones no tradicionales de los países de la región y sobre las perspectivas de incrementar el comercio intrazonal. Las exportaciones de celulosa y papel para diarios de Chile han tropezado con dificultades en mercados habituales, como son los de Colombia, Brasil y Uruguay debido a que dichos productos figuran en la "lista positiva" de los convenios de préstamos que AID ha celebrado con los gobiernos de aquellos países. Las gestiones realizadas por el país afectado han permitido sólo recientemente solucionar el problema del papel para diarios en el mercado del Brasil. Pero en el caso de Colombia y Uruguay la situación subsistiría hasta el momento, a pesar de las diligencias realizadas ante las autoridades de AID. El mercado colombiano absorbe una parte importante de la celulosa exportada por Chile y ha venido en permanente aumento en los últimos años. A pesar de los esfuerzos realizados para conceder condiciones ventajosas para venta, naturalmente, es prácticamente imposible para ningún exportador suplir las diferentes ventajas que representa el crédito AID para los importadores locales. De mantenerse esta competencia privilegiada para los productos norteamericanos de más difícil colocación se pueden prever serios obstáculos para aquellos productos regionales que comienzan a abrirse paso en la competencia internacional y que son, precisamente, los que forman parte de la gama de productos no tradicionales que deben ser estimulados y para los cuales deben mantenerse y aumentarse las facilidades de accesos a los mercados zonales.

La condición de "adicionalidad" está provocando un desplazamiento de las importaciones latinoamericanas hacia los Estados Unidos estructurándose, de esta manera, flujos comerciales que no responden a características propias de un mercado en competencia. Los precios más elevados que los del mercado internacional pagados por los productos incluidos en las "listas positivas" de AID han dejado de tener significación como elementos de referencia para la

/selección de

selección de las importaciones frente a los atractivos que ofrece un financiamiento de largo plazo. Si bien no se estipula en los convenios de préstamos, de hecho las autoridades que manejan las regulaciones de importación permiten, en algunos países, una diferencia de precios de hasta un 30 por ciento en favor de los productos norteamericanos comprendidos en las listas elegibles de AID. Sin embargo, en el caso de ciertos productos como ganado vacuno de reproducción y maquinaria agrícola importados desde los Estados Unidos al amparo de los convenios AID, la diferencia de precio ha sido sensiblemente superior a ese margen de tolerancia del 30 por ciento ya indicado.

Las corrientes comerciales que presentan tales características en su estructuración pueden ser calificadas de artificiales y poseen una proyección mucho más amplia ya que su volumen influye en los servicios de fletes que, según los convenios de préstamos, en un 50 por ciento se reservan a barcos de bandera norteamericana. La importación de bienes de capital, por otra parte, trae consigo la correspondiente corriente de elementos de reposición incrementándose así el flujo original de importación y pagos en favor de la balanza de pagos de los Estados Unidos. Es necesario agregar otra repercusión del crédito "atado" referida a la dependencia tecnológica del país importador, la que se acentúa mediante este mecanismo con detrimento de otros procesos tecnológicos de procedencias diferentes los que, eventualmente, pudieran adaptarse mejor a las condiciones del proceso industrial del país.

/La contratación

La contratación de préstamos AID por parte de los países latino-americanos obedece, en muchos casos, no sólo a necesidades surgidas del desequilibrio de la balanza de pagos sino a dificultades en el presupuesto fiscal. En varios países los recursos generados en moneda local pasan a constituirse en fuentes importantes de financiamiento para un porcentaje apreciable de los gastos fiscales, particularmente del presupuesto de capital.

Es frecuente la lentitud con que se utilizan las cartas de crédito abiertas en bancos norteamericanos para cubrir importaciones. La tramitación burocrática inherente a este tipo de convenios, el factor de los precios ya mencionado, la calidad de las mercaderías elegibles y las necesidades efectivas de la economía del país receptor de importar el tipo de mercaderías contemplado en la "lista positiva" de AID son, entre otros factores, los responsables de que los créditos no sean utilizados con mayor rapidez.

Los organismos oficiales de los Estados Unidos observan esta lentitud con una preocupación que es coincidente con la urgencia de los Ministerios de Hacienda por disponer de los fondos de contrapartida. La conjunción de intereses de las partes en este punto facilita las gestiones para que las autoridades del gobierno prestatario apliquen incentivos apropiados para acelerar la colocación de las cartas de crédito. Las medidas pertinentes son del ámbito de la política de comercio exterior que entra así a ser modificada en función de la política fiscal y del financiamiento del déficit presupuestario.

Los incentivos que las autoridades de los países beneficiarios de créditos AID aplican con el propósito de inducir la importación desde los Estados Unidos se formulan y ponen en vigencia, normalmente, por la vía administrativa. Entre estas medidas de estímulo pueden señalarse las siguientes, sin que se trate de una enumeración exhaustiva:

a) exención de depósitos previos de importación, una herramienta de carácter monetario para regular la demanda de importaciones. Esta medida, generalmente, forma parte de esquemas más amplios de política y se combina con otras destinadas al mismo objeto de actuar sobre la demanda de productos extranjeros.

/Ocurre que

Ocurre que algunos países han negociado este tipo de depósitos en el marco del Tratado de Montevideo y sólo rigen para las importaciones de extrazona. Al obtener los Estados Unidos dicha exención entran a ser beneficiarios de una franquicia zonal sin que contraigan las obligaciones de reciprocidad que estipula el Acuerdo Zonal. Se produce, de esta manera, un triple efecto: i) se contribuye a rebajar márgenes de preferencia negociados por el país prestatario en el Tratado de ALALC; ii) se discrimina en contra de terceros países al colocar a los Estados Unidos en una posición más favorable que los países extrazonales; y iii) los Estados Unidos pasan a gozar de una franquicia sin obligarse a conceder compensaciones para las exportaciones del país receptor.

b) Rebaja de derechos arancelarios a importaciones de bienes de capital y equipos financiadas con créditos externos. El caso de Chile es ilustrativo a este respecto: mediante decreto del Ministerio de Hacienda ^{1/} se ha procedido a efectuar una reducción arancelaria adicional por concepto de derechos ad valorem que puede llegar hasta 25 puntos siempre que se trate de importaciones financiadas con créditos de más de 25 años plazo. Como Estados Unidos es el único país que por ahora extiende este tipo de créditos, de hecho es el único beneficiado con la franquicia de reducción más elevada. Esta disposición no se aplica a la Lista Nacional negociada por Chile dentro de ALALC, lo que constituye otra discriminación en favor de los Estados Unidos y en contra de los bienes de capital negociados provenientes de la zona. La rebaja de aranceles representa un sacrificio para el Presupuesto fiscal que, de esta manera, y mirado desde otro ángulo, origina un subsidio para el producto norteamericano elegible cuyo financiamiento recae en el país en desarrollo latinoamericano receptor del crédito AID.

Muy poco efecto surte, entonces, la negociación de preferencias arancelarias en el seno de ALALC si por otra vía se desvirtúa el propósito esencial de la Zona de otorgar márgenes que permitan crecer y diversificar a la incipiente industria zonal con lo cual se afectan las posibilidades

^{1/} Decreto N° 1645 (Ministerio de Hacienda) publicado en el Diario Oficial de Septiembre 7, 1968.

inmediatas de incrementar el intercambio intrarregional en bienes que pudieran facilitar una efectiva diversificación de exportaciones.

c) Facilidades especiales de financiamiento de importaciones desde los Estados Unidos ~~canceladas~~ con cartas de crédito AID. La facilidad de financiar importaciones puede encontrarse en algunos países restringida total o parcialmente como parte de una política monetaria y crediticia restrictiva. En tales circunstancias, la posibilidad de obtener financiamiento bancario para importaciones de una determinada procedencia, a tipos de interés preferenciales, implica una excepción que obviamente favorece un desplazamiento de corrientes comerciales hacia el país del norte.

En este sentido, pueden citarse las normas que el Banco Central de Chile fijó para el financiamiento de mercaderías incluidas en la lista elegible de créditos AID mediante circular a los bancos comerciales en el año último.^{2/} En esta circular se establecen facilidades para la adquisición de las divisas AID del tenor siguiente:

i) financiamiento de los acreditivos bancarios de mercaderías que los usuarios productores importen para sus propias necesidades. En atención a las disposiciones de regulación crediticia existente, estos financiamientos no serán computados como "colocaciones ordinarias" ni afectarán el margen de endeudamiento externo de las empresas bancarias, aspectos ambos rigurosamente controlados por la Superintendencia de Bancos.

ii) Ventas de divisas a plazos equivalente al 50 por ciento del valor de la importación a tasas de interés no superiores al 9 por ciento incluidos todos los gastos, en circunstancias que la tasa básica de interés bancario es de 18,5 por ciento más gastos. Este financiamiento por ventas a plazo de divisas como la intervención de los bancos en el giro y endoso de letras de cambio en dólares como cualquiera otra operación de crédito tampoco serán considerados como "colocaciones ordinarias" ni afectarán el nivel de deuda exterior de los bancos, con lo que quedan al margen de las normas de control crediticio generales.

^{2/} Circular N° 1052 del 30 de agosto de 1968, Banco Central de Chile.

/En consecuencia,

En consecuencia, puede concluirse que al margen de acuerdos comerciales y de negociaciones vía GATT u otros organismos, las condiciones que ha adquirido la asistencia financiera de los Estados Unidos, por medio de AID, provocan una modificación de la política de comercio exterior y monetaria del país latinoamericano prestatario que es discriminatoria para el resto del mundo y debe catalogarse de perjudicial para el proceso de integración económica del continente.

Como una forma de terminar con los efectos nocivos que tienen los préstamos atados los países latinoamericanos aprobaron, en el XIII período de sesiones de CEPAL, una resolución en la que plantean la supresión de los criterios que ligan la utilización de los préstamos a la adquisición de bienes y servicios en determinados países. Recomendaron, asimismo, realizar esfuerzos para multilateralizar la cooperación financiera externa con el fin de evitar las distorsiones que se producen actualmente.^{1/}

Este aspecto es coincidente con una de las recomendaciones del Comité Asesor del Presidente de los Estados Unidos sobre ayuda externa, que sugiere que ese país aumente su contribución a las agencias multilaterales de financiamiento, especialmente, el Grupo del Banco Mundial en la medida en que estas instituciones se encuentren en condiciones de tomar responsabilidades adicionales. Este paso, se estima, permitirá beneficiarse de la experiencia y prestigio de esas agencias, evitará ciertos problemas de AID con el Congreso de los Estados Unidos y constituirá un factor de presión para todos los países adelantados para participar más activamente en el sistema financiero de asistencia.^{2/}

En conclusión, pueden sugerirse las siguientes bases para una revisión de la política de créditos atados:

1. Que los Estados Unidos eliminen totalmente dentro de un período dado, o reduzcan en el mayor grado posible, el porcentaje que sobre su ayuda financiera a América Latina, y en especial la otorgada por la AID, representan

^{1/} Resolución 292 (XIII), anexo N° 1 del documento Examen del cumplimiento de los compromisos financieros contraídos por Estados Unidos en la Alianza para el Progreso.

^{2/} Octubre de 1968, Washington D.C., anexo N° 3, del documento anterior.

los créditos atados. Como una primera meta podría establecerse la de disminuir la proporción de los créditos atados a no más de un 50 por ciento del total de dichos créditos.. Al logro de ese objetivo contribuiría de manera muy importante la canalización de una proporción creciente de la ayuda a través de agencias multilaterales.

2. Que con respecto a la parte de créditos que queda atada, se modifiquen las modalidades actuales de este condicionamiento de la siguiente manera:

- a) Que se amplie lo más posible la lista de productos elegibles, incluyendo en ella productos que puedan ser comprados en los Estados Unidos a precios competitivos;
- b) Que la adquisición de los productos incluidos en esa lista pueda realizarse en cualquier país latinoamericano bajo las mismas condiciones de franquicias a la importación y de facilidades de financiamiento del pago. De esta manera los créditos atados no seguirían constituyendo un obstáculo al comercio intrarregional sino que por el contrario lo estimularía en los productos de origen latinoamericano que sean competitivos con los de Estados Unidos en cuanto a precio, calidad, etc.;
- c) Que en la lista de productos elegibles se procure incluir el mayor número posible de productos negociados dentro de la ALAC, siempre y cuando se haya logrado la condición señalada en el punto que precede;
- d) Que el otorgamiento de nuevos créditos no se condicione a que se haya completado la utilización de un crédito atado anterior en compras a los Estados Unidos;
- e) Que en cualquier caso la exigencia de dedicar créditos a la adquisición de productos norteamericanos no sea aplicable cuando los precios de estos productos sean superiores a los del mercado mundial o, en última instancia no excedan a éstos en más de un margen determinado.
- f) Que se considere la posibilidad de negociar programas de financiamiento a más largo plazo (v.g. tres a cinco años), no sólo como un medio de eliminar la necesidad de repetir todos los años el

/complejo proceso

complejo proceso de las negociaciones, sino también como una manera de combinar los programas de financiamiento con los programas de desarrollo de cada país.

