

Philip O'Brien

La Alianza para el Progreso y los préstamos por programa a Chile

PHILIP O'BRIEN es un economista inglés que está realizando un estudio sobre los efectos de la ayuda externa sobre la economía chilena, encargado por el *Overseas Development Institute* de Londres. Trabajó en Chile los años 1966 a 1968. En este momento trabaja para el *Overseas Development Ministry* de Gran Bretaña.

La Alianza para el Progreso marca otro hito en los cambiantes objetivos de la ayuda de los Estados Unidos: "Representó una transformación en el concepto hasta ahora prevaeciente de la asistencia financiera y económica otorgada por los Estados Unidos. En el futuro, esta ayuda dejaría de ser otorgada al azar o prestada a este o aquel país para enfrentar emergencias y no estaría ya más destinada a resolver problemas sólo y según la forma determinada por el donante. La ayuda exterior es sólo parte de un programa de común realización aprobado previamente por los países que suscribieron la Carta de Punta del Este"¹. ¡Nobles palabras!

Los Estados Unidos, en realidad, prometieron una enorme aportación de fondos para suplementar las medidas de autoayuda de los países de América Latina. Las medidas de autoayuda tenían que ser de una naturaleza permanente e implicar básicos cambios económicos, sociales e institucionales. La Carta de Punta del Este, poco realista como fue, aun aparece ser radical de avanzada en toda América Latina. Sin embargo, sólo cuatro años después de su aprobación el Presidente del Subcomité de Relaciones Exteriores del Senado admitió que la Alianza para el Progreso "se concentra en fortalecer a las clases altas para que de ese modo ellas estén en mejor posición para prevenir cualquier inquietud entre los desposeídos que pudiera entrañar una amenaza real al statu quo"².

Chile pronto se encontró a la vanguardia como receptor de los fondos de la Alianza. Chile tenía un plan decenal de desarrollo que podía presentar como ejemplo de su seriedad y, lo que era aún más importante, había una grave posibilidad de que el FRAP triunfara en 1964.

En 1962 el Presidente Alessandri pidió ayuda para realizar el plan. El necesitaba esta ayuda desesperadamente; existía un inmenso déficit en la balanza de pagos; un déficit en el presupuesto, y limitar las inversiones

¹ Eduardo Frei Montalva, "The Alliance that Lost its Way", *Foreign Affairs*, abril 1967, vol. 45, N° 3.

² *Congressional Record*, 8 de junio de 1965, pp. 12313-4.

públicas causaría más estagnación y cesantía. Los señores Teodoro Moscoso y Richard Goodwin volaron de Washington a Santiago a analizar la posibilidad de un préstamo y determinar las condiciones de autoayuda. El comunicado de esta visita difícilmente pudo ser más vago y el acuerdo del préstamo mismo no daba cuenta de las condiciones estipuladas. El préstamo era de U.S. \$ 40.000.000 para ser utilizados por la CORFO en los proyectos de gran prioridad dentro de los sectores público y privado, y los proyectos tenían que ser escogidos del Plan Decenal de Desarrollo. También un préstamo por \$ 19.600, PL 480 Título IV, iba a contribuir con sus aportes en moneda local a los proyectos de desarrollo. El préstamo de la CORFO de \$ 40.000.000 estaba distribuido como sigue: \$ 4,13 millones para la agricultura; \$ 16,27 millones para la vivienda; \$ 0,95 para la educación; \$ 15,21 millones para transporte; \$ 2,50 millones para la salud; \$ 0,65 para la industria y \$ 0,29 para gastos de asesoría. Los escudos del acuerdo del PL 480 Título IV sw \$ 19,6 millones estaban distribuidos de la manera siguiente: E° 9,95 millones para la agricultura; E° 9,87 millones para el transporte; E° 2,84 millones para la salud. No vale la pena señalar para qué se utilizaba el empréstito; como se explica más adelante como mayor detalle, éste es sólo un proceso de distribución. Lo importante son los cambios originados en la política económica y en qué medida el aumento de importaciones y recursos ayudó a vencer la crisis.

El señor Moscoso señaló en un testimonio ante el *Senate Committee on Appropriations* el 25 de julio de 1962 que "por primera vez, el programa de ayuda de los Estados Unidos para la América Latina puede, por la extensión o limitación de la ayuda, tener alguna influencia sobre las acciones de los gobiernos nacionales"³. Si algunos de los acuerdos fueron tomados durante la misión Moscoso-Goodwin, ellos nunca fueron dados a conocer. Tal vez los señores Goodwin y Moscoso estaban más interesados en promover al senador Frei el apoyo norteamericano para su campaña presidencial que en insistir en una serie de reformas chilenas específicas, las que en corto plazo probablemente habrían sido impopulares en muchos sectores de la población chilena.

Albert O. Hirschman ha escrito que con la Alianza para el Progreso los Estados Unidos están "comprometiéndose en el proceso normativo de otros países hasta un punto hasta ahora sin precedentes"⁴. El instrumento principal para la intervención es el vale. La justificación para éste, es bastante simple: los proyectos de préstamos no son instrumentos efectivos para promover una efectiva política de desarrollo. Pronto se hace obvio para el donante que el tiene poco control sobre el impacto neto de la ayuda, a menos que él mismo examine e influya en el uso total de los recursos. Así,

³En un testimonio ante el *Senate Committee on Appropriations*, 25 de julio de 1962. Citado en *United States Foreign Aid in Action: A Case Study* sometido por el senador E. Gruening al *Subcommittee on Foreign Aid Expenditures*, p. 28.

⁴Albert O. Hirschman, *Journeys Towards Progress*, p. 7.

por ejemplo un proyecto técnico de los Estados Unidos sobre inseminación artificial ayudó a aumentar la cantidad y calidad del ganado. Pero el valor del proyecto perdió su efectividad porque el control de precios del gobierno sobre la carne destruyó, desde el punto de vista del hacendado, la utilidad de la crianza de ganado paralelamente a otras empresas. También la ayuda al financiar un proyecto, puede dejar en libertad recursos del gobierno para otros proyectos "indeseables", por ejemplo la compra de costosos armamentos, de tal manera que el impacto neto de la ayuda es grandemente disminuido o aun llega a ser negativo. Este punto puede ser exagerado fácilmente, porque el donante puede influir en la asignación de los recursos en aquellos sectores para los cuales se diseñó este proyecto de ayuda, y puede ser a menudo más efectivo por medio de este factor que tratando de influir sobre la distribución de todos los recursos. Sin embargo, es verdad que el proyecto de ayuda entraña por sí solo una pérdida del poder negociador sobre los sistemas conjuntos económicos y políticos del solicitante. Y era este poder negociador el que la A.I.D. consideraba que ellos necesitaban en Chile.

Chile, en realidad parecía un candidato muy propicio para los préstamos por programa. La lección importante para los donantes es que la ayuda no puede ser otorgada y relacionarse efectivamente con las políticas que se persiguen, sin la comprensión detallada de la economía de los receptores⁵. En 1963, la economía de Chile había estado ostensiblemente sujeta a un vigoroso escrutinio; las opiniones podrían variar acerca de las soluciones necesarias para ella, pero no se padecía de escasez de información acerca de la dolencia. La debilidad, como comprobó posteriormente, consistió en la falta de información y, a menudo, una mala interpretación de la situación política y social de Chile: de esta forma *la clase media* resultó tener aspiraciones y tendencias diferentes a las de Europa y Estados Unidos, y las instituciones *democráticas* de Chile fueron un impedimento al rápido desarrollo social y económico. Pero las condiciones necesarias para el éxito de cualquier programa de empréstitos parecían satisfactorias en Chile: había un coherente plan de desarrollo; se podía confiar en la buena fe del gobierno; el gobierno era suficientemente fuerte para cumplir sus promesas y deseaba un desarrollo social y económico. De este modo, las condiciones objetivas parecían estar presentes en Chile para una fructífera aplicación de los programas de empréstitos. Y también le parecía a la A.I.D. que sus objetivos podrían ser cumplidos en mejor forma, intentando ejercer influencia en el macronivel. Parecía que hace veinte años Chile había alcanzado *la plataforma de despegue*, pero durante los veinte años siguientes Chile nunca pudo elevarse de la plataforma, principalmente debido a la

⁵I. M. D. Little y J. M. Clifford, *International Aid*, London: Allen and Unwin 1965, p. 128.

desenfrenada inflación que distorsionaba el proceso económico, y a una incontrolable estructura política, social e institucional. Así, la A.I.D. consideraba que había llegado la hora de alejarse de los proyectos aislados y trasladarse a un plano normativo en gran escala.

Los problemas normativos eran multifacéticos, pero una de las áreas claves era el sector público que financiaba alrededor del 70% de la inversión total en Chile. Sin embargo, estas inversiones "se transformaron en un apoyo necesario a una frágil economía para sostener un nivel aceptable de actividad ocupacional y económica"⁶. El Gobierno Central terminó financiando las agencias descentralizadas que se hallaban en déficit, las cuales con el objeto de tranquilizar la inquietud social se concentraron en los servicios sociales y en la infraestructura. Estas agencias escapaban bastante al control central del presupuesto, y fueron a menudo más sensibles a las presiones políticas y a la industria de la construcción que a las necesidades del desarrollo. Además, la renta pública del gobierno era insuficiente para financiar la mayor parte de las inversiones del sector público, de manera que, para vencer el déficit de presupuesto, el gobierno pidió prestado del Banco Central, lo cual tuvo un impacto inflacionario inmediato. De esta manera el presupuesto del sector público parecía una de las mayores causas de la inflación y de la mala distribución de los recursos. Los empréstitos de programa estaban destinados a ayudar a resolver los problemas de la inflación y las distorsiones en la economía.

El mecanismo de programa de empréstito tal como se desarrolló en 1963 ha cambiado sólo levemente desde entonces. En lo que respecta a la A.I.D., en otoño, la A.I.D. de Washington da instrucciones para negociar a la A.I.D. de Chile después de recibir muy extensos informes de esta última con respecto al estado de la economía chilena. La A.I.D. diseña entonces su Carta de Empréstitos, la cual, después de mucha revisión de Washington, regresa finalmente aprobada en noviembre o septiembre. En diciembre se inician las negociaciones con el Gobierno de Chile. Por esta época este gobierno ha bosquejado completamente sus proyectos de balanza de pagos y de presupuesto para el año siguiente.

El más importante de éstos es el proyecto de la balanza de pagos, y es la brecha entre las importaciones consideradas necesarias para los siguientes programas de desarrollo y la cantidad probable de cambio extranjero para financiar estas importaciones, lo que determina en gran medida la cantidad del préstamo de programa (sujeto por supuesto a la cantidad que el Congreso estime disponible, a lo que Washington decida sobre dónde es mejor colocar los recursos disponibles, y al éxito que pueda tener el presidente de la

⁶ Citado en una carta enviada por la A.I.D. en Chile a la A.I.D. en Washington el 7 de septiembre de 1965 acerca del manejo de los sistemas monetarios locales en América Latina.

misión de la A.I.D. en Chile, en defender su apreciación de lo que Chile necesita y merece). Una vez que el acuerdo se ha producido, el Banco Central de Chile abre una cuenta especial en escudos (en 1965 había un presupuesto separado para los escudos de la A.I.D., de manera que ya no estaban, como antes, inmediatamente entremezclados con los fondos del Tesoro) en nombre del prestatario. El préstamo de programa está dividido en cuatro cuotas, las tres últimas de las cuales son entregadas solamente después de un examen de la actuación del Gobierno chileno de acuerdo con sus promesas, tal como están incluidas en su carta de intención y en los acuerdos de Negociación de Préstamos. La A.I.D., antes de entregar o no la cuota, hace un juicio respecto a lo que el Gobierno de Chile ha logrado, tomando en cuenta cualquier factor especial que pueda haber surgido. Si, en el balance, ellos consideran que la actuación ha sido satisfactoria, entregarán la cuota trimestral siguiente. Si consideran las realizaciones insatisfactorias, pueden tanto posponer como cancelar la cuota. Una vez que las cuotas están entregadas, el Banco Central de Chile abre cartas de créditos especiales en los bancos de Estados Unidos. El Banco Central vende estos dólares a los importadores chilenos (quienes pueden con ellos solamente comprar productos de los Estados Unidos) en escudos (usando la más alta cotización de $\$/E^\circ$) que luego se depositan en la cuenta especial del Banco Central, ya abierta con este objeto. Después los escudos pueden ser utilizados por el Gobierno de Chile para ciertas actividades de desarrollo económico y social dentro del programa de inversión del presupuesto del sector público. Pero esto es sólo un medio de control contable, porque una vez que los escudos abandonan el Banco Central, la A.I.D. no tiene ningún sistema para seguir la pista y ver qué sucede con ellos. Pero como los Estados Unidos quieren informes y publicidad apropiados, se colocan afiches de la Alianza para el Progreso en diversos proyectos adecuados. Es necesario dar énfasis a este punto, porque el proceso de distribución es frecuentemente mal entendido. La A.I.D. sabe por estadística que si el dinero de Estados Unidos construye tantas casas, escuelas, hospitales y tantos kilómetros de carretera, es principalmente para satisfacer al pueblo de los Estados Unidos, especialmente al Congreso, cuando ellos preguntan qué se ha hecho con el dinero de los Estados Unidos. Es un alimento de consumo *interno* que se les diga que los dólares de Estados Unidos han construido algunas cosas concretas y valiosas como escuelas, pero, a menos que la asesoría técnica de los Estados Unidos esté participando, éste es sólo un proceso de distribución. Es mucho más fácil relacionar equis \$ con un proyecto sólido que sostener que tal vez —y uno ni siquiera puede decir algo más que tal vez— equis \$ originaron un específico cambio de sistema. El único cartel válido de la Alianza para el Progreso en un proyecto, está en lo que definitivamente no podría haber sido realizado sin el préstamo de la A.I.D. Pero una vez que el dinero se ha entregado o prometido esto es imposible saberlo.

Es así como el mecanismo del préstamo por programa y lo que se dice que financia dicho programa, es de poca importancia. Lo que es importante son los acuerdos de préstamos, porque éstos incluyen la intención de los Estados Unidos de influir en el establecimiento de normas económicas. Desafortunadamente, es muy temprano para evaluar los efectos de las decisiones económicas y esto se hace más difícil puesto que los acuerdos de préstamo son documentos de acceso restringido. Pero se sabe lo suficiente para realizar un detallado examen de los préstamos a Chile. Una valiosa, aunque prematura, empresa.

Los dos primeros préstamos por programa para el gobierno de Alessandri fueron esencialmente parte de una operación de emergencia de entrega de suministros. Después de lo que parecía un prometedor comienzo, el régimen de Alessandri se acercaba a un período aflictivo. En 1963 la inflación estaba otra vez aumentando, las inversiones declinaban y los serios propósitos de desarrollo habían sido reemplazados por las necesidades inmediatas por resolver a corto plazo, para contrarrestar la creciente intranquilidad social. Y, sobre todo, las elecciones presidenciales estaban sólo a dos años de distancia y ahora se hacía evidente que el quid del asunto dependería del grado de inclinación a la izquierda del electorado. En 1963 el I.B.R.D., el I.M.F. y la A.I.D. acordaron dar apoyo financiero sustancial a Alessandri, si él acordaba ciertos cambios en la política económica destinados a asegurar la estabilidad financiera. Las cantidades asignadas fueron⁷:

| | | |
|---|------|-----------------|
| I.M.F. | U.S. | \$ 35 millones |
| D.A.C. | | \$ 18 millones |
| U.S.A. | | \$ 60 millones |
| a) Treasury | | \$ 10 millones |
| b) Banco de Exportaciones e importaciones. (Export-Import Bank) | | \$ 15 millones |
| c) A.I.D. | | \$ 35 millones |
| TOTAL | | \$ 113 millones |

Del préstamo de los Estados Unidos de \$ 60 millones, 25 millones estarían a disposición inmediata una vez que Chile encaminara sus pasos a fortalecer su programa de estabilización fiscal y monetaria. Los otros 35 millones iban a ser entregados en emisiones trimestrales, a medida que los acuerdos fueran cumplidos por el gobierno de Alessandri.

La distribución del préstamo de la A.I.D. de 35 millones es la siguiente:

⁷A.I.D. *Country Assistance Program, Chile, 1963*. Departamento de Estado, subcommission - proyectos de impacto.

Millones de escudos

| | |
|-------------|-------|
| Agricultura | 22 |
| Vivienda | 24 |
| Escuelas | 9 |
| Salud | 6 |
| Transporte | 7 |
| Industria | 2 |
| | <hr/> |
| TOTAL | 70 |

Esto significa muy poco, excepto en que la A.I.D. insistió en que los aumentados recursos disponibles para el Gobierno chileno tenían que ser encauzados en ciertos sectores. En efecto, ellos insistieron en más recursos disponibles para la infraestructura.

El acuerdo de préstamos era similar a las promesas monetarias y fiscales que estaban incorporadas en la Carta Chilena de Intención de 1963 al I.M.F., que ya ha sido examinada. Las cuotas fueron entregadas sin objeciones, pues Alessandri cumplió ostensiblemente sus acuerdos de empréstitos y contribuyó también teóricamente con muchos de los objetivos generales de la Alianza para el Progreso: las reformas tributarias tanto en la administración como en el sistema para aumentar el ahorro público que pudiese enfrentar los gastos de las inversiones públicas; una Ley de Reforma Agraria en 1962 (aunque en 1963 el Gobierno alcanzó a menos del 20% de sus propias y enunciadas metas de redistribución de la tierra, un modestísimo objetivo en todo caso) y más infraestructura social.

Pero la A.I.D. desarrolló en 1964 un criterio mediante el cual los proyectos tenían que ser escogidos para ser colocados en los carteles de la Alianza para el Progreso. A la fecha de la tercera cuota, los diversos ministerios tenían que presentar una lista de proyectos a los cuales iban a ser asignados los fondos norteamericanos, y en los que debían contemplarse la identificación y la publicidad de los Estados Unidos y de la Alianza para el Progreso. Este último punto en realidad ha sido una fuente constante de fricción entre los Estados Unidos y Chile. Los chilenos estaban, y aún están, muy poco dispuestos a colocar carteles de la Alianza para el Progreso sobre cualquier cosa. Los Estados Unidos querían, por ejemplo, letreros para ser colocados durante la construcción, indicando que este edificio se construye con fondos de la Alianza para el Progreso, y, una vez terminado, poner una plancha de bronce permanente en el edificio. Ellos también querían enviar cartas a los beneficiarios de cualquier tipo de empréstito, indicando que dicho empréstito provenía de la Alianza para el Progreso. Es divertido seguir la continua batalla sobre esto. Por ejemplo, en 1964, la oficina del interventor de la A.I.D. "no encontró ninguna señal o algo que se le pareciese en el sitio del proyecto, indicando que éstos eran financiados por fondos provistos por los

Estados Unidos, o que el proyecto tuviera alguna relación con la Alianza para el Progreso⁸. Hubo períodos en que la A.I.D. trató de ser enérgica y amenazó con retener los reembolsos hasta que la identificación fuera colocada en los proyectos. Pero ante la poca predisposición chilena para hacerlo, los Estados Unidos retiraron, por ejemplo, la División de Servicios de Ingeniería norteamericana. La Misión se dio cuenta de que la identificación no había sido colocada en los Proyectos Camineros, y el 30 de septiembre de 1964 recomendaron que si no había acatamiento, ellos "recomendarían que la Misión detuviera los reembolsos futuros"⁹ el 31 de diciembre de 1964 aún recomendaban que "la misión suspendiera los reembolsos pendientes si no había acatamiento"¹⁰; el 31 de marzo de 1965, trataban "de obtener los proyectos mayores bajo este acuerdo de apropiadamente identificados"¹¹ y, a fines de 1965, aún continuaban sus esfuerzos. La A.I.D. terminó por separar cierta cantidad de su ayuda solamente para la producción de letreros y rótulos de identificación y para pagar a la gente que los colocara. Las dificultades sobre el problema de la identificación han disminuido un poco y una oficina de propaganda de la Alianza para el Progreso se inauguró además en Santiago en 1967.

Una vez que la lista representativa era recibida, la A.I.D. y el Gobierno de Chile convenían en una lista final de proyectos. La A.I.D. desarrolló ocho criterios para decidir cuáles proyectos tenían que ser los de la Alianza para el Progreso. Estos criterios son:

- a) Que el proyecto es de gran prioridad de desarrollo según el punto de vista de la A.I.D.;
- b) Que ha sido planeado y estudiado concienzudamente;
- c) Que la selección de los Estados Unidos es conveniente (por ejemplo, elegir proyectos que benefician a las masas);
- d) Que la agencia ejecutiva es eficiente;
- e) Que tiene un impacto político deseable;
- f) Que, si es posible, la realización o asesoría esté bajo una agencia internacional;
- g) Que encauce los fondos para la industria privada y el sector agrícola;
- h) Y que tenga algún significado social y educativo¹².

Muchos de estos criterios se sobreponen, y no está completamente claro lo que algunos de ellos significan. Sin embargo, es evidente que Estados Unidos elige proyectos concretos y visibles que afectan a las masas, y de este modo, los Estados Unidos creen tener un impacto político deseable.

⁸ Citado por E. Gruening, *United States Foreign Aid in Action: A Case Study*, p. 70.

⁹ En la misma obra, p. 70.

¹⁰ En la misma obra, p. 70.

¹¹ En la misma obra, p. 70.

¹² Citado en Memorándum A.I.D.: *Objectives and Criteria on Programming of Programs Loans and VL 480*, 31 de marzo de 1964.

En 1964, el "juego" se repitió. Las cantidades contempladas fueron:

| | | |
|--|-----------------|--|
| I.M.F. | \$ 25 millones | |
| A.I.D. | \$ 55 millones | (al principio fueron \$40 millones pero lo aumentaron posteriormente en \$ 15 millones). |
| Banco de Exportaciones Importaciones. | \$ 15 millones | |
| Departamento del Tesoro de Estados Unidos. | \$ 15 millones | |
| | <hr/> | |
| TOTAL | \$ 110 millones | |

El mismo tipo de acuerdos fue alcanzado, al igual que en 1963, con respecto a lo que tenía que lograrse. De nuevo la ejecución enfrentó las promesas de un modo muy general, y otra vez la inflación continuó indemne, con el índice del costo de la vida aumentando a un 46%, la mayor alza desde 1959, y aun el G.N.P. zigzagueó hasta alcanzar una tasa de crecimiento per cápita de sólo 2,4%. Los métodos habían fracasado nuevamente.

Un sinnúmero de preguntas deben formularse con respecto a este punto. ¿Por qué los préstamos de 1964 se otorgaron después que se había demostrado que los experimentos monetarios y fiscales no eran eficaces, y que durante un año de elecciones, significativas reformas, que podrían ser impopulares con cualquier sector del pueblo chileno, no se llevarían a cabo? La respuesta es que los préstamos se siguieron haciendo precisamente porque era un año de elecciones. Durante los años federales de 1963 y 1964 la A.I.D. estuvo menos interesada en la estabilización y en las reformas significativas que en asegurar que el FRAP no ganara en las elecciones de 1964. Se enviaron instrucciones desde Washington en el sentido de que la ayuda debía ser distribuida en los sectores importantes del presupuesto de inversión de fondos, especialmente en actividades de desarrollo social (vivienda, colegios, hospitales), los cuales pudieran ser fácilmente identificables como proyectos de la "Alianza para el Progreso" y los que se consideraba que tenían significado en el período preelectoral. Esto implica que la ayuda de Estados Unidos era usada para distribuir los recursos disponibles de total inversión del Gobierno en favor de proyectos de impacto social a corto plazo, los cuales se consideraba que tendrían repercusiones políticas en el sentido de que menos cantidad de gente votase por el FRAP. Para citar un informe de la A.I.D., la ayuda era "para mejorar las condiciones sociales en las densamente pobladas áreas urbanas de baja renta, y, por lo tanto, producir resultados políticos y sociales a corto plazo, favorables

para los objetivos de la Alianza para el Progreso en Chile¹³. El problema era agudo para las familias de baja renta de Santiago, Valparaíso y Concepción, que constituían aproximadamente el 5,5% de los electores. En estas áreas, la carencia de servicios públicos adecuados y empleos productivos, hacían a la gente “blancos de primer orden para la agitación extremista”; así, se diseñaron proyectos de impacto, por ejemplo, construcción de escuelas, restauraciones, pequeñas cooperativas industriales, etc., para demostrar a los pobres “la evidente preocupación e interés de la Alianza para el Progreso en mejorar las condiciones de vida y aumentar sus posibilidades para empleos constructivos”¹⁴. Después de la victoria demócratacristiana, la evidente preocupación de la Alianza pudo relajarse. Los proyectos de impacto anuales específicos consistían en \$ 2,6 millones de los Estados Unidos y 2,5 millones del Gobierno de Chile. Pero el resto de los préstamos tenía las mismas consideraciones políticas: “mantener los niveles actuales de actividad económica e inversiones de Chile y apoyar la balanza de pagos de tal modo que el desgaste financiero y la cesantía no ocurriesen en un año de elecciones”¹⁵. La distribución por sectores de los préstamos del programa de \$ 55 millones de la A.I.D. se desglosa como sigue:

| | | |
|-------------------|----|---------------|
| Transporte | E° | 77 millones |
| Agricultura | | 9,4 millones |
| Industria | | 8, millones |
| Energía | | 6,2 millones |
| Minería | | 2,8 millones |
| Vivienda | | 50,1 millones |
| Educación y Salud | | 10, millones |

TOTAL E° 163,4 millones

Estos 163,4 millones de escudos provenían de los 51,5 millones de dólares del préstamo de propaganda de 55 millones de dólares (\$ 4,5 millones fueron usados directamente por el Gobierno de Chile para sus propias importaciones), E° 21 millones del PL 480, Título IV, y E° 0,8 millones de un remanente del pasado. Pero como gran parte de la distribución por sectores ya estaba hecha en el período en que el préstamo del programa era negociado, y muchos proyectos individuales ya estaban financiados por otros créditos externos o impuestos ineludibles, el préstamo de programa financió la así llamada *brecha de inversión*, por ejemplo, viviendas, carreteras, colegios, etc., los cuales son por supuesto útiles para esgrimir

¹³ A.I.D. *Country Assistance Program, Chile, 1963*, obra citada.

¹⁴ En la misma obra.

¹⁵ E. Gruening, obra citada.

argumentos por los pobres. Esto parece contradecir notoria y pre-maturamente lo que se dijo acerca de la imposibilidad de determinar precisamente lo que el programa termina financiando, porque aquí parece que éste financia los proyectos de la infraestructura, especialmente en el transporte y vivienda. Pero hay dos puntos en contra de esto. En primer lugar, el presupuesto chileno es un asunto muy fluido y variable, de modo que pueda aparecer que gran parte de la distribución por sectores ha sido realizada en el momento del préstamo de programa, y este cambiará durante el año. En segundo lugar, si el Gobierno espera que un programa de préstamos es inminente, ellos precisamente dejarán aquellos proyectos de infraestructura para la distribución de la Alianza para el Progreso. Por lo tanto, una apreciación general del presupuesto de inversiones públicas es la única forma de obtener una somera evaluación de los efectos de la ayuda en la distribución por sectores. La orientación de la distribución por sectores en el presupuesto de inversiones públicas será examinada posteriormente. Por eso ahora nos referiremos sólo a dos años, 1963 y 1964. En 1963 el transporte y la vivienda alcanzaron el 48,4% de la inversión pública. Como un % de la inversión total, en 1963 fue de 59,4%, y en 1964 fue de 1.306,3 millones de los 2.111 millones, ambas cantidades en escudos corrientes. Esto significa que la inversión pública en la vivienda y transporte fue, en 1963, un 28,5% de la inversión total fija. Estos dos sectores proporcionan intensivo trabajo, y de este modo son esenciales para mantener un alto nivel ocupacional, considerando que no hay oportunidades de empleo en otra parte. Según las palabras de un funcionario de la A.I.D., aunque Alessandri sobreexpandió la economía (dado su desequilibrio estructural y la poca predisposición de Alessandri para enfrentar cualquiera de estas fallas) en perjuicio de la estabilización, los préstamos de programa fueron otorgados para llevar los pasajeros frutos de la inflación al pueblo chileno, y de esta manera, durante un corto tiempo tratar de demostrar que el desarrollo puede funcionar dentro de la estructura de la ley y de la democracia.

A pesar de que Estados Unidos se dio cuenta de que las distorsiones en la economía chilena sólo podían ser reducidas gradualmente, probablemente sobreestimaron la influencia que ellos podrían ganar a través de los préstamos por programa. Dado que Estados Unidos no presionó por ninguna reforma básica en 1963 y 1964, hubo aún circunstancias especiales que viciaron el probable grado de influencia que ellos podrían ejercer por reformas básicas. Muchas de estas circunstancias todavía prueban ser verdaderas en 1968, pero en 1963 y 1964 ellas fueron particularmente severas. El primer aspecto, y el más importante, fue el de las prácticas administrativas. El presupuesto chileno es más un programa ilustrativo que un programa de gastos definidos. La habilidad para obtener fondos de presupuesto depende tanto del poder político como de las necesidades de desarrollo. También la necesidad de asignaciones suplementarias o de

reducciones en un hecho aceptado en el proceso presupuestario chileno; así, el resultado final puede ser muy diferente de la versión original. Además, el sistema presupuestario es como una tribu india sin jefe, con las agencias descentralizadas actuando independientemente del Gobierno Central, con su indefinida contabilidad y sus estadísticas básicas relativas a sus operaciones difícilmente obtenibles. Generalmente cuando llegaba la hora de las negociaciones del préstamo anual, el Gobierno de Chile tenía preparadas muy poco minuciosamente las distribuciones de inversión por sectores, de tal manera que la A.I.D. tuvo que considerar el presupuesto de un modo muy general, lo que significó que los detalles concretos esenciales para asegurar efectos influyentes terminasen en una vaga generalización. Una carta de la A.I.D. a Washington, referente a la administración de los valores locales (éstos incluyen tanto los escudos del PL 480 como también los de préstamos por programa), determinó que "las prácticas administrativas de los valores locales en sí mismas, y en las circunstancias chilenas presentes, ofrecen posibilidades limitadas para influir en los procesos determinantes de decisiones, las reformas institucionales, o la distribución de los recursos"¹⁶.

Los préstamos por programa de 1963 y 1964 dieron poco optimismo, excepto que Allende, el candidato del FRAP, no ganó las elecciones presidenciales, si esto se considera el principal objetivo de los préstamos, como parece haber sucedido. Pero 1965 trajo renovado optimismo. El nuevo Presidente demócratacristiano, Eduardo Frei, prometió cambios de gran alcance, todos dentro del marco de la ley. Y, a pesar de que los demócratacristianos no estaban teóricamente en favor de los Estados Unidos, se hallaban deseosos de recibir asistencia norteamericana para que les ayudara a realizar sus propósitos. Con el préstamo por programa de 1965, una nueva institución fue llevada a escena para contribuir a reforzar las medidas chilenas de autoayuda. La institución fue el Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso, C.I.A.P. Sin embargo, éste era básicamente otro arreglo de vitrina hecho por los Estados Unidos para ayudar a difundir la ilusión de que la Alianza para el Progreso era tanto una cuestión latinoamericana como norteamericana. El regateo aún continúa entre Estados Unidos y el Gobierno de Chile. La única diferencia con el C.I.A.P. es que un aspecto del acuerdo final se envía en una carta desde el Ministerio de Hacienda al presidente del C.I.A.P. Esta es la Carta de Intención al C.I.A.P. El procedimiento es ahora el siguiente: la A.I.D. de Chile gestiona con Washington la necesidad de un préstamo por programa, y las medidas chilenas requeridas de autoayuda. Una vez acordadas, la A.I.D. de Chile redacta lo que es virtualmente la Carta de Intención al C.I.A.P. Se presenta ésta, junto con las propias negociaciones del empréstito de la A.I.D., al Gobierno de Chile, quien revisa y negocia sobre la base de ella. Luego, cuando finalmente se consigue

¹⁶ Carta del 7 de septiembre de 1965. Ver nota 6.

el acuerdo, el Ministro de Hacienda de Chile envía la Carta de Intención al C.I.A.P. Este no toma parte en las negociaciones, y no tiene poder para rehusar una cuota aun en el caso de que no se mantengan las promesas. Realiza no obstante, análisis periódicos de la situación chilena, y sobre la base de éstos sugiere varias innovaciones. El acuerdo de negociación de empréstito propiamente dicho no es el mismo que el de la Carta de Intención. Esta se mantiene tan amplia como sea posible para permitir el máximo de ductilidad. Los acuerdos reservados de empréstitos, a pesar de que nunca contradicen la Carta de Intención al C.I.A.P., contienen más datos específicos, por ejemplo, el monto de devaluación que Chile promete realizar. Son estas gestiones de préstamo la esencia de los préstamos por programa. Ellos son acuerdos complejos y sofisticados que, desafortunadamente, entran en la categoría de documentos secretos. Las extensas revisiones trimestrales de las realizaciones chilenas, y las gestiones que se llevan a cabo después, también son secretas. Por lo tanto, hasta el momento en que se abran los archivos, las Cartas de Intención del C.I.A.P., la actuación verdadera del Gobierno chileno, las conversaciones con las autoridades y el sentido común tendrán que bastar para evaluar los préstamos por programa.

Del fracaso de las pruebas fiscales y monetarias estrechamente definidas, la A.I.D. aprendió que se necesitaba una consideración más amplia. Lo imposible de determinar en esta consideración más amplia es cuánto más habría Chile realizado en todo caso si ellos hubieran hecho cosas diferentes. Así, lo que parece a priori una interferencia increíble en la soberanía de un país, es probable que sea una declaración referente a lo que el Gobierno de Chile espera lograr para el año siguiente con la ayuda de los Estados Unidos. En efecto, parte de la tarea de la A.I.D. es persuadir al Gobierno de que muchas de las promesas que desea hacer no son realistas y son poco probables de ser logradas, y que cualquiera promesa que se haga debe ser una que el Gobierno sea capaz de cumplir. El Gobierno chileno es muy bueno en retórica pero débil en ejecución. De este modo, los préstamos por programa son una mezcla de dos cosas: obtener para la A.I.D., por un lado, mecanismos que aseguren esas reformas que los Estados Unidos consideraran necesarias, y por otro lado, ayudar al Gobierno de Chile, o por lo menos a ciertos miembros del Gobierno a realizar su programa. Es así como en memorándum de los objetivos y criterios del préstamo por programa, la A.I.D. lo describió como un método de influenciar la utilización de recursos en el presupuesto de inversiones del sector público del Gobierno, con lo cual ellos pueden influir para elevar las inversiones en ciertas áreas y limitarlas en otras.

El empréstito de programa de 1965 fue de \$ 80.000.000, para ser entregados en cuatro cuotas: \$ 20.000.000 inmediatamente, y las otras tres al final de cada trimestre, con la condición de que el solicitante proporcionara, en el transcurso de un análisis trimestral del progreso alcanzado, prueba

satisfactoria para la A.I.D. del cumplimiento de las intenciones declaradas por el solicitante, con respecto a la ejecución de su programa económico y social de desarrollo, como se había establecido en la carta dirigida por el Ministro de Hacienda al presidente del C. I. A. P." Esta carta contenía tres compromisos cuantitativos y una docena de amplias promesas de política económica.

Las realizaciones con respecto a las promesas cuantitativas se cumplieron sólo parcialmente. La inflación fue controlada dentro de los niveles deseados. Pero el suministro de dinero, que iba a limitarse al 25%, se alzó al 48,3% por sobre el año anterior. La inflación en realidad parece haber sido regulada principalmente por el control de los precios de aquellos artículos relevantes en el índice del costo de la vida. La promesa de un sistema flexible de tasa de cambios (ninguna alteración sustancial debía ocurrir en las reservas monetarias internacionales ni en los pagos atrasados de la deuda externa de Chile, y esto sin aplicarse restricciones excesivas sobre las importaciones) se cumplió principalmente gracias al aumento en el precio del cobre. Pero la devaluación del escudo fue sólo de 17,2%, comparada con una tasa de inflación del 25,9%. Y, finalmente, para un anticipado presupuesto de inversiones de capital del sector público de 2.547,7 millones de escudos, el Gobierno de Chile prometió que los ahorros e ingresos de capital del sector público serían de 1.422 millones de escudos. Los ahorros e ingresos fueron sólo de 1.370 millones de escudos, de manera que las inversiones de capital fueron limitadas tal como se había prometido.

La realización de las promesas acerca de amplios cambios en la política económica era insatisfactoria. La promesa de dedicar una creciente proporción de las inversiones totales a la industria, minería y agricultura, se logró sólo en el caso de esta última (el porcentaje de las inversiones del sector público destinado a la agricultura subió de 9,4% en 1964 a 10,3% en 1965; la participación de la industria bajó del 3,7% en 1964 a 2,7% en 1965; y el porcentaje de la minería disminuyó de 3,9% a 3,5%). Se permitió que los precios agrícolas se alzaran en relación a los productos industriales, como se había prometido, pero la cantidad de este aumento que llegó a los productores es muy incierta. Se introdujeron nuevos sistemas de nivelación de sueldos y salarios desde 1966, como se había prometido, por lo que el 100% del equilibrio entre las alzas de precios y los aumentos de sueldos se rompió debido a una escala móvil de reajuste levemente progresiva. ODEPLAN, la Oficina Central de Planificación del Gobierno, se estableció en 1965, pero los propósitos de planificación no se cumplieron. Ellos no eran ni siquiera propósitos realistas: es así como no se revisó el plan decenal de la CORFO; no hubo planes de acción detallados para el período 1966-1967; ni presupuestos de inversión pública detallados para el mismo período; los prometidos aportes de capital y asistencia técnica para inversiones privadas nunca se materializaron; y la preparación de proyectos de desarrollo

tanto para el financiamiento interno como externo, quedó sólo un poco menos sujeta al azar que antes. Una planificación eficiente era aún un sueño para el futuro. Las promesas con respecto a la deuda externa se cumplieron en su totalidad; la deuda externa fue reprogramada (gracias principalmente a los esfuerzos de Estados Unidos); los controles sobre los créditos de los proveedores mejoraron y se impuso un límite razonable en la reducción de dicha deuda. La tributación fue el punto alto en los análisis de las realizaciones; los pagos de impuestos que debían cancelarse en 1965 se reajustaron en un 19% (la mitad del aumento del costo de la vida en 1964); se aplicó un impuesto transitorio sobre el capital activo; la reclasificación de los impuestos sobre los bienes fue terminada en 1965; y la evasión tributaria recibió un pequeño sopapo cuando dos personas fueron enviadas a prisión por esta causa. Pero nunca se llevó a cabo un reexamen de la estructura tributaria, y la propuesta racionalización del sistema de exención de impuestos dejó a las mayores exenciones, las de la industria de la construcción y los nuevos propietarios, casi igual que antes. El procedimiento del presupuesto se alteró, pero muchas de las flaquezas principales permanecieron inmutables.

¿Cómo se puede juzgar esta actuación? En los dos empréstitos por programa anteriores, a la A.I.D. no le interesó aplicar criterios estrictos porque los préstamos se otorgaron en los últimos dos años de una administración que había fallado, y se daba la máxima prioridad al aseguramiento de una victoria demócratacristiana. Pero en 1965 la A.I.D. debió arrostrar que se juzgara la actuación del Gobierno en relación a su Carta de Intención. ¿Cómo iba la A.I.D. a sopesar los diferentes criterios, y cómo iba a decidir que un aumento en el suministro de dinero, por ejemplo, del 30% en contra de un prometido 25%, era prueba de cumplimiento de la promesa o no? El juicio global es subjetivo: un cálculo estimativo de la actuación del Gobierno en el marco del balance final. La A.I.D. encontró que la actuación de 1965 era lo suficientemente promisoria para permitir que todas las cuotas parciales se entregasen sin contratiempos. Hubo circunstancias atenuantes que aminoraron cualquier áspera crítica. Hasta mayo de 1965 Frei enfrentaba a un hostil Congreso aún en funciones. Y aunque en mayo obtuvo una resonante victoria en la Cámara de Diputados, le faltó mayoría en el Senado. El Senado se las arregló para retrasar, alterar o rechazar muchas de las reformas básicas de Frei. Fue así como los acuerdos del cobre, en virtud de los cuales las minas de cobre norteamericanas iban a ser chilenizadas, fueron retrasados. Este instrumento legislativo Frei lo consideraba esencial para su programa de desarrollo, pues él estaba anticipando sustanciales rentas públicas a cuenta de la mayor producción de cobre. El fracaso en la aprobación de esta legislación ocupó la atención de casi todos los altos jefes durante el año, en detrimento de cualquiera otra reforma legislativa. También fue rechazada la Reforma Constitucional propuesta,

que permitía al Presidente llevar a cabo las reformas y la reorganización gubernamentales a través de decretos del ejecutivo. Según iba a comprobarse, esta sería la mayor debilidad en el programa de reformas de la Democracia Cristiana, porque los proyectos legislativos tuvieron que someterse fragmentadamente permitiendo que la Cámara y el Senado los alteraran con frecuencia hasta hacerlos casi irreconocibles, que los retrasaran considerablemente, que crearan un atochamiento de leyes o que los rechazaran por completo. Frei tuvo además que tratar con una burocracia ineficiente, a menudo hostil a la Democracia Cristiana. Para contrarrestar esto, Frei con frecuencia creó una burocracia paralela o superimpuso su propia burocracia sobre la anterior, esperando que la antigua, al igual que los viejos soldados, desaparecería. Pero este método por supuesto que sólo acentuó el caos burocrático. También es posible que los dos últimos empréstitos de programa resultasen contraproducentes a la A. I. D. Ellos habían sido otorgados, como ya se ha señalado, principalmente por la razón política de impedir una inclinación hacia el FRAP. Es dudoso pensar que los empréstitos fueran una condición necesaria para el éxito de Frei. Pero los empréstitos ayudaron a cubrir las grietas en la tambaleante economía chilena. Quizá si la A. I. D. hubiese dejado que esas grietas se hicieran patentes por sí mismas, Frei habría recibido los poderes que necesitaba para extensas y rápidas reformas. En estas circunstancias Frei probó ser un político deficiente, y el apoyo masivo para los demócratacristianos lentamente se malgastó. Si los demócratacristianos iban a jugar la partida dentro de la existente estructura institucional y legal de la vida política chilena, deberían haber hecho las movidas necesarias que facilitarían el paso. Esto no se hizo. Ni tampoco se movilizaron las masas para ayudar a ejercer presión en un Senado hostil.

Pero en 1965 la A.I.D. se encontraba en un dilema. Al principio, ni siquiera estaba segura de que podría trabajar con los demócratacristianos y, cuando descubrió que podía hacerlo, le fue aún más difícil ser estricta. Un gran sector del partido demócratacristiano era muy sensible a cualquier cosa que implicase interferencia de Estados Unidos. El insistir en ciertas reformas como condición necesaria para la entrega de ayuda podría causar inmediatamente una conmoción. También si se considera el fervor por las reformas de parte de muchos de los competentes funcionarios demócratacristianos, Chile parecía llegar a constituirse en un cuento con un final feliz para la Alianza para el Progreso, la Revolución en Libertad. De este modo, por ser prematuramente estricta podría perder la A.I.D. el apoyo de muchos funcionarios competentes, quienes, si se les daba tiempo, parecían capaces de grandes realizaciones. Por lo tanto, la decisión de la A.I.D. fue que

la prueba de actuación era satisfactoria. Este juicio, sin embargo, se basaba más en las expectativas de lo que los demócratacristianos lograrían en el futuro, que en lo realizado por ellos realmente en 1965. Ambas partes, los Estados Unidos y la administración de Frei, pronto se dieron cuenta de que se necesitaban recíprocamente. Los empréstitos de programas requieren, y con razón, un juicio subjetivo referente a si la cuota trimestral ha logrado en la balanza lo que se prometía. El juicio subjetivo está influenciado obviamente por las realidades de la *partida*. Las realidades eran tales que en 1965, excepto un ataque al sistema y a los intereses de los Estados Unidos, Frei podría haber hecho casi de todo y aún haber recibido ayuda. En efecto, surgió en 1965 la promesa de grandes empresas futuras: reformas educacional, agraria y tributaria, mayor participación del pueblo en el proceso político, reformas sindicales, un programa gradual para controlar la inflación, reformas bancarias y de empresas y un impulso general para el desarrollo. Dado esto, la obra real parecía menos importante que las probables realizaciones futuras.

Como ya se ha señalado, lo importante no es lo que se refiere a lo construido con los fondos de la A.I.D., sino los cambios normativos que la A.I.D. ha podido obtener a través de los empréstitos por programa y cuántos cuellos de botella han podido obviar los recursos extraordinarios. Los proyectos de la A.I.D. son proyectos de distribución, adecuados para la asimilación pública. Decir al Congreso que la A.I.D. cree que han mejorado la política económica y la distribución de recursos es demasiado intangible para éste, de manera que se eligen proyectos sólidos de presupuesto del sector público y se colocan en un afiche de la Alianza para el Progreso. La A.I.D., sin embargo, visita e inspecciona estos proyectos y cuida de que ellos estén a la altura de los niveles técnicos requeridos: estas visitas cumplen a menudo una útil función al permitir que la A.I.D. descubra concretamente qué está mal, por ejemplo, en lo que se refiere a técnicas de construcción de escuelas. Por esta razón, previamente a la cuota siguiente, pueden hacerse sugerencias de cómo mejorarlas. Las inspecciones permiten entonces a la A.I.D. un conocimiento más detallado y cabal de los diversos sectores de la economía chilena, cuyas tachas forman parte a menudo de la siguiente serie de negociaciones.

La distribución, para lo que pueda servir, era para 1965 la siguiente:

| MILLONES DE E ^o | FINANCIAMIENTO | INVERSIONES | APORTES FISCALES |
|----------------------------|----------------|-------------|------------------|
| | A.I.D. | G.O.C. | |
| 1. Agricultura | 38,22 | 213,04 | 154,17 |
| a) CORFO | 8,21 | 31,90 | 17,15 |
| b) INDIA | 0,70 | 3,66 | 3,34 |
| c) CORA | 7,04 | 32,26 | 21,89 |
| d) INDAP | 21,91 | 62,33 | 36,86 |

ESTUDIOS INTERNACIONALES

| MILLONES DE E° | FINANCIAMIENTO | | INVERSIONES | |
|----------------------------|----------------|----------|------------------|--|
| | A.I.D. | G.O.C. | APORTES FISCALES | |
| 2. Educación y Salud | 34,32 | 201,49 | 148,05 | |
| a) Ministerio de Educación | 10,73 | 64,27 | 57,77 | |
| b) S.C.E.E. | 5,80 | 22,42 | 11,57 | |
| c) M.O.P. | 11,53 | 41,53 | 37,05 | |
| d) Univ. de Chile | 6,26 | 15,58 | 9,22 | |
| e) Min. de Salud | — | — | — | |
| S.N.S. | — | — | — | |
| 3. Transporte | 88,45 | 434,48 | 346,27 | |
| a) M.O.P. | 88,45 | 275,79 | 254,23 | |
| 4. Industria | 26,75 | 54,86 | 36,35 | |
| a) CORFO | 13,80 | 29,61 | 17,32 | |
| b) S.C.T. | 12,95 | 13,01 | 12,95 | |
| 5. Vivienda | 35,78 | 477,27 | 210,45 | |
| CORVI | 35,78 | 348,23 | 166,37 | |
| 6. Minería | 2,94 | 72,29 | 14,02 | |
| ENAMI | 2,94 | 54,81 | 8,80 | |
| 7. Energía | 45,83 | 338,19 | 79,43 | |
| ENDESA | 35,83 | 169,23 | 68,76 | |
| TOTAL | 272,29 | 1.791,62 | 988,74 | |

La Carta de Intención de 1966 al C.I.A.P. fue la más detallada que se ha entregado hasta ahora. Las pruebas cuantitativas para las políticas monetarias y fiscales eran más precisas que antes, pero lo que es aún más importante, se había dado un contexto más concreto a los amplios cambios de política. Esta Carta llegó a ser, en tanto transcurría el año, una fuente de problemas para la A.I.D., pues más y más promesas quedaban sin cumplir. Es poco probable que la A.I.D. vuelva a escribir alguna vez una carta similar. El préstamo fue por \$ 70.000.000 para ser entregados bajo las mismas condiciones de 1965. Su distribución fue la siguiente (las inversiones totales del Gobierno, y dentro de ellas se incluyen las inversiones de fuentes fiscales para dar una idea de las proporciones).

| SECTOR E INSTITUCION | MILLONES DE E° | | INVERSION | |
|-------------------------|-----------------------|--------|------------------|--|
| | FINANCIAMIENTO A.I.D. | G.O.C. | INVERSION FISCAL | |
| 1. Agricultura | 30,35 | 341,19 | 238,10 | |
| a) CORFO | 11,12 | 62,32 | 23,70 | |
| b) INDIA | 2,00 | 3,74 | 3,50 | |
| c) CORA | 7,23 | 86,76 | 74,70 | |
| d) INDAP | 10,00 | 86,83 | 46,74 | |
| 2. Educación y Salud | 43,55 | 293,82 | 214,27 | |
| a) Min. de Educ. | 12,76 | 107,96 | 82,42 | |
| b) S.C.E.E. | 12,05 | 42,40 | 15,30 | |
| c) M.O.P. | 13,25 | 44,50 | 44,50 | |
| d) U. de Chile | 4,20 | 12,98 | 12,00 | |
| e) Min. de Salud | — | — | — | |
| S.N.S. | 1,30 | 28,31 | 24,10 | |

| SECTOR E INSTITUCIÓN | MILLONES DE E° FINANCIAMIENTO A.I.D. | INVERSIÓN G.O.C. | INVERSIÓN FISCAL |
|-------------------------|---|---------------------|---------------------|
| 3. Transporte | 46,84 | 482,38 | 379,02 |
| a) M.O.P. | 46,84 | 274,27 | 261,39 |
| 4. Industria | 41,80 | 169,34 | 78,80 |
| a) CORFO | 20,80 | 76,04 | 29,60 |
| b) S.C.T. | 21,00 | 27,91 | 22,06 |
| 5. Vivienda | 44,11 | 669,57 | 296,00 |
| a) CORVI | 44,11 | 509,53 | 238,00 |
| 6. Minería | 16,15 | 102,77 | 55,31 |
| a) ENAMI | 16,15 | 77,80 | 38,11 |
| 7. Energía | 47,05 | 390,77 | 106,93 |
| a) ENDESA | 47,05 | 218,89 | 86,30 |
| TOTAL | 269,85 | 2.449,84 | 1.368,43 |

Era obvio, por el tiempo de la segunda cuota, que Frei iba a lograr el cumplimiento de sus promesas. El precio del cobre también estaba subiendo y las perspectivas para el año mostraban un saludable excedente en la balanza de pagos. Inmediatamente tuvo lugar una discusión sobre los posibles usos y cantidad de este excedente. Un cálculo estimativo de la A.I.D. fue que el excedente sería de alrededor de \$ 150 a 250 millones. La proyección chilena era de \$ 50 a 80 millones. La A.I.D. revisó entonces su proyección de \$ 150 a 200 millones. Continuó el regateo. En septiembre, la A.I.D. consideró un excedente de 124 millones de dólares.

Las relaciones estaban un poco tirantes por la discusión sobre el monto definitivo excedente. Llegaron a ser más tirantes aún en lo que respecta a cómo gastar dicho excedente. El Gobierno de Chile deseaba aumentar las importaciones; la A.I.D. que se pagaran las deudas y se creara un fondo de reserva. De hecho, las importaciones subieron muy poco en 1966 y gran información que la A.I.D. consideraba esenciales no llegaban. Una de las condiciones estipuladas en cada programa es que el Gobierno de Chile parte del excedente se utilizó en pagar deudas a corto plazo y compromisos comerciales. Pero, además de estas diferencias, una vez que se hizo evidente que tenía que haber un excedente, los demócratacristianos decidieron demostrar su *autonomía* y ser drásticos con el punto de vista de la A.I.D. proporciona a la A.I.D. varios de sus informes y estadísticas que ésta consideraba necesaria para evaluar el progreso económico del Gobierno. En 1966 gran parte de estos datos no se entregaban. Así es como los detalles del presupuesto presentado para 1967, los detalles de cómo los gobiernos proponían que se redujesen los déficit de las agencias descentralizadas, una proyección del propuesto aumento de los aportes monetarios, una copia del estudio que el Gobierno había realizado recomendando medidas

administrativas y legislativas apropiadas que redujesen los obstáculos a la importación de productos y servicios, la estadística de la balanza de pagos y, por último, los programas de pago de la deuda externa e interna, no habían sido entregados. Al agregarse a esto el fracaso en cumplir con muchos de los compromisos básicos del C.I.A.P., la A.I.D. se sintió obligada a suspender la segunda cuota. La suspensión de una cuota es un ejercicio interesante. Presumiblemente se hace para que el Gobierno vuelva a sus cauces normales. Pero nuevamente ambas partes saben que políticamente es molesto el que la cuota se suspenda durante mucho tiempo; las relaciones comienzan a enfriarse, se vierten recriminaciones y se ejerce presión por parte del Departamento de Estado norteamericano para que no se dañen las amistosas relaciones con Chile; por su parte, los chilenos se encuentran con que su programa de desarrollo se ha suspendido debido a la falta de divisas, y si tratan de ser demasiado obstinados se crea la posibilidad de que termine la ayuda. Así es como hay premura por ambos lados para dar y tomar, respectivamente. En una situación en que se puede provocar un déficit en la balanza de pagos, el suspender una cuota puede tener una gran repercusión. En la posibilidad de haber un excedente, la premura es mucho menor. También en una situación en donde el fracaso de los demócratacristianos es probable que beneficie a los *extremistas*, los Estados Unidos saben que al ampliar demasiado el énfasis en su presión podrían estar derrotando sus objetivos políticos; esto explica por qué se ejerce muy poca presión cerca de un período electoral (hay presión entonces, pero es de otro tipo). La cuota en 1966 se suspendió por cerca de un mes y medio. El Gobierno de Chile principió a enviar algunas de las informaciones requeridas y las relaciones comenzaron a volver a la normalidad.

Pero la prueba de realización global difícilmente podría considerarse satisfactoria. No se permitía alzar los precios agrícolas. La planificación no era aún funcional; y casi todas las promesas no habían alcanzado los objetivos estipulados.

1967 se inició con un regalo de Pascua del Presidente Frei al pueblo chileno. No habría programa de empréstitos para el año siguiente. Esto se basaba en dos factores: primeramente, y por mucho, lo más importante, el superávit en la balanza de pagos en 1966 indicaba que Chile tenía divisas suficientes como para financiar las importaciones necesarias para el año; en segundo término, la situación política interna. El Gobierno deseaba establecer más orden dentro del sector público y, en especial, seguir limitando el programa habitacional. Al no recurrir a un programa de empréstitos Frei podría aducir que el país no poseía los recursos y, de este modo, aumentar la presión para mejorar la eficiencia del sector público. Así es como el ítem habitacional bajó del 28,8% de las inversiones del sector público en 1966, al 20,8% en 1967, aunque la inversión en escudos

permaneció constante (en 1966 E° 540 millones; en 1967 E° 549,2 millones). Pero, a medida que transcurría el año 1967, el Gobierno tropezaba con dificultades cada vez mayores: el esfuerzo de estabilización fracasaba, al mismo tiempo que el crecimiento industrial se hacía más lento, de modo que Chile enfrentaba una vez más la inflación con el estancamiento. Y aunque el precio del cobre no bajaba como lo anticiparan muchos observadores, la balanza de pagos terminó con un déficit estimativo de \$ 4,3 millones debido en parte a las huelgas del cobre en las minas de la Andes Copper Co., y que dieron como resultado una pérdida de producción de más de 7.000 toneladas. Encontrándose con un pobre desarrollo económico en Chile, Estados Unidos otorgó un préstamo de \$ 15 millones a fines de octubre. El propósito era apoyar el programa de estabilización del Gobierno induciendo y capacitando al Gobierno chileno a limitar los gastos fiscales de servicio y la expansión monetaria, manteniendo al propio tiempo un nivel de inversiones públicas aceptables, y ayudar a financiar ciertas importaciones esenciales. Las condiciones eran mínimas: las expresiones vertidas eran las usuales acerca de inflación, distribución, productividad; que los precios para los productos agrícolas aumentarían y que las reformas para la educación técnica y secundaria comenzarían en 1968.

Las promesas de estabilización incluían una serie de reformas tributarias, la mayoría de las cuales no se cumplían. No había reformas en lo que se refiere al impuesto a la renta y global complementario, impuesto a la compraventa y otros impuestos indirectos, y ni un simple rol de contribuciones; pero la recaudación de impuestos impagos mejoró y no hubo una ley de amnistía de impuestos, como se había prometido. El suministro de dinero no aumentaría más allá del 16%. Los créditos a corto plazo no aumentaron por sobre el límite fijado, como se había prometido. En los programas de inversiones, las correspondientes al sector público en la agricultura subieron del 8,9% de las inversiones totales en 1966 al 10,6% en 1967; en la minería subió del 3% en 1966 al 5,3% en 1967, y en lo industrial del 5,2% al 6%, de acuerdo con la promesa general de aumentar las inversiones en estos sectores.

Se mantuvieron las promesas acerca de los desembolsos de capital del mismo modo que aquélla de continuar con un sistema variable de la tasa de cambios en que la devaluación exceda el alza del costo de la vida.

El año 1967 también fue testigo de un nuevo instrumento de la A.I.D. utilizado en Chile, el empréstito por sectores. La teoría de éste es la misma que la del empréstito de programa, salvo que trata sólo con un campo de actividad. Hubo dos préstamos por sectores que se otorgaron en 1967: \$ 10 millones para educación y \$ 21 millones para agricultura. Ambos sectores estaban soportando grandes cambios estructurales y los préstamos por

sectores se crearon para dar poder a la A.I.D. "para que pudiese estimular las decisiones deídole reglamentaria que se necesitaban para apoyar la rápida reforma en la educación y agricultura chilenas". Hay veces que uno piensa que si la lógica de los Estados Unidos fuese impulsada a su punto máximo, ellos deberían tomar posesión de Chile para asegurar su eficiencia. Se eligieron la agricultura y la educación principalmente, porque la A.I.D. confiaba en que los ministerios estaban dispuestos y capacitados para llevar a cabo una serie de reformas básicas. Por esto, el objetivo del préstamo para el sector agrícola era el ayudar al Gobierno de Chile a incrementar la producción en un 5,5% para el año 1970: el Gobierno pensaba alcanzar esto, mejorando el sistema de posesión de las tierras, fijando precios y acuerdos comerciales para la agricultura, servicios de extensión, sistemas de créditos, mercados y distribución, planes y proyectos sobre el desarrollo y respectiva coordinación. A la A.I.D. le interesaba fundamentalmente asegurar el establecimiento de una política de precios futura, un sistema efectivo para la expropiación, que disminuyera la incertidumbre, un alza en las inversiones del sector público y una mejor planificación y coordinación dentro del Ministerio de Agricultura y los diversos departamentos agrícolas. Los cuatro objetivos se cumplieron en 1968, principalmente porque el Gobierno de Chile los consideró de gran importancia. El último punto se vió impulsado por la insistencia de la A.I.D. en orientar los préstamos a través de la Oficina de Planificación Agrícola. El préstamo por sector, que es un complemento a los fondos del Gobierno para la agricultura, no se ha utilizado para que grave en la distribución dentro del sector agrícola, aunque influye en las importaciones de capital e, indirectamente, en los sistemas que lo conciernen (por ejemplo, los préstamos para importaciones de fertilizantes ayudaron a mejorar la administración de la E.C.A. y disminuyeron los precios del fertilizante al agricultor). Su principal objetivo es permitir que el Gobierno chileno pueda cumplir con su programa agrícola más rápidamente de lo que podría hacerlo por otros medios.

Lo mismo se aplica en lo que respecta al préstamo para el sector educacional. El plan de Reforma Educacional fue elaborado por los chilenos sin ayuda alguna de la A.I.D. La A.I.D. determinó que el plan merecía apoyarse y otorgó un préstamo de \$ 10 millones en 1967 y la promesa de otro cercano a los \$ 50 millones para 1971. La idea era permitir al Gobierno chileno que llevara a cabo los puntos básicos de su plan de reforma educacional antes que adviniese una nueva administración en 1971. En consecuencia, todas las decisiones del sistema se tomaron antes del aporte hecho por la A.I.D. Las condiciones requeridas para los empréstitos inciden en los esfuerzos de la A.I.D. para asegurar que el Gobierno de Chile haga realidad su plan de reforma educacional y que lo realice allá por el año 1971. Esto presupone tener personas competentes en los puestos directivos, tener

preparada una legislación en caso de necesidad y aumentar la eficiencia del programa; por ejemplo: la distribución de textos escolares. La influencia de la A.I.D. es a nivel de realizaciones y no en el aspecto normativo. Por esta razón ellos tienen un contacto de asistencia técnica por la suma de \$ 0,5 con las Universidades de Texas, Chicago, Siracusa e Indiana para que envíen por el lapso de dos años catedráticos adjuntos con el objeto de que trabajen directamente con el Ministerio de Educación en cargos administrativos de la más alta responsabilidad. Estos serán complementados por expertos de breve permanencia y otros cuando sean necesarios. Como en el préstamo por programa funciona el sistema de cuotas y revisiones y debido a que el financiamiento de la A.I.D. está tan relacionado íntimamente con la reforma educacional, la retención de una cuota podría tener un poderoso efecto. Pero parece haber muy poca responsabilidad en lo que a esto se refiere.

En la actualidad se está negociando un empréstito de programa para 1968. Será pequeño y se entregará en cierto modo para dar seguridad al Gobierno de la continuada ayuda de los Estados Unidos.

Pero este empréstito, tal como el de 1967, se utilizará en tratar de asegurar que Estados Unidos aumente su participación en el mercado chileno. Esto ya se intentó en el pasado, pero debido a que la lista de importaciones disponibles desde los Estados Unidos y financiables por la *ayuda* era tan larga la desviación del comercio fue probablemente pequeña.

En 1967 y 1968 la lista se hizo más limitada para tratar de lograr que Chile comprara algunas mercaderías de los Estados Unidos que comúnmente no solía comprar. Fue así como en el año 1967 el empréstito se utilizó exclusivamente para financiar los siguientes ítems elegibles: jeeps, station-wagons, taxis, camiones con acoplado, chasis, buses, camiones refrigeradores, chasis de cabinas, mercaderías y servicios relacionados con lo de más arriba. También la A.I.D. ejerce presión en Chile para liberar sus importaciones en general (aunque los propios Estados Unidos no proceden así).

Los empréstitos por programa generales y por sectores son sólo una parte de la gestión de ayuda de los Estados Unidos en Chile. En su totalidad, la presencia de los Estados Unidos en Chile es asombrosa. Los proyectos de la A.I.D. han incluido esfuerzos para ayudar a reformar la administración de aduanas, reformar la administración en el Ministerio de Obras Públicas, en el Servicio Nacional de Salud, en la Contraloría General y la Corvi; para establecer las Asociaciones de Ahorro y Préstamos; para ayudar a la planificación regional, planificación de transportes, planificación de industrias, planificación de recursos hidráulicos, planificación del potencial humano y planificación habitacional, para contribuir a reformar el sistema de seguridad Social; para apoyar al C.N.C. a través de la

International Development Foundation; ayudar a los sindicatos no pertenecientes al FRAP, por intermedio del A.I.F.L.D.; a las cooperativas, promover reformas tributarias en la administración y sistemas y apoyar a un gran número de instituciones chilenas tales como el I.E.R. y Cáritas. Otras actividades incluyen la utilización de los Fondos Cooley para préstamos en Moneda Corriente a compañías norteamericanas y chilenas tales como la Sidney Ross, Tejidos Caupolicán S.A. y la Corporación de Radio de Chile. La A.I.D. proporciona garantías específicas para los riesgos de inversión a las compañías norteamericanas que operan en Chile, orienta el programa de Alimentos para la Paz, a través del Servicio de Auxilio Católico, Servicio Mundial de las Iglesias, Servicio Mundial de la Iglesia Luterana, Servicio de Bienestar de la Iglesia Adventista de los Siete Días, CARE y la Asociación Nacional de Evangelistas, y coopera con otros grupos norteamericanos que trabajan en Chile.

Estos grupos incluyen alrededor de 80 organizaciones no gubernamentales en Chile, que emplean cerca de 500 empleados norteamericanos y 1.000 chilenos. Por ejemplo, la Fundación Ford, que inició sus actividades en 1960, tiene en Chile uno de sus programas per capita más grandes del mundo, con gastos aproximados de \$ 15.233.300 y 91 personas becadas con dinero de esta Fundación en Chile. La mayoría de éstas realizan trabajo de investigación, pero otras laboran en ODEPLAN, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Hacienda, Banco Central y Universidades.

La ayuda militar a las fuerzas armadas (cerca de 40.000 hombres) y a carabineros (cerca de 20.000 hombres) ha alcanzado en el período comprendido entre 1946-1965 a \$ 111 millones. Esta ayuda ha consistido en armas, asistencia técnica, adiestramiento y programas de intercambio de buena voluntad. El propósito de los dos últimos se establece claramente en la siguiente cita de Mc Namara: "probablemente el mayor retorno a nuestras inversiones en ayuda militar proviene de la preparación de oficiales seleccionados y notables especialistas en nuestras escuelas militares y centros de adiestramiento en los Estados Unidos y en el exterior. No necesito seguir hablando acerca del valor de tener en cargos directivos a hombres que poseen conocimiento de primer orden con respecto a cómo los norteamericanos hacen las cosas y cuál es su modo de pensar. Es para nosotros inapreciable el llegar a ser amigos de hombres de este calibre". ¿Pero qué han significado todos estos dólares y personal para Chile? En honor a la verdad, parece que muy poco. Los empréstitos por programa, si se los considera como un porcentaje de la inversión total del sector público, han sido lo suficientemente altos para proporcionar a la A.I.D. cierta influencia sobre los sistemas (por ejemplo, en los últimos cuatro años, es decir, desde 1964 a 1967, la A.I.D. ha financiado el 13,9%, 13,7%, 10,7% y 3% respectivamente, de las

inversiones del sector público). Un índice de algunos de los efectos producidos puede obtenerse de la comparación del presupuesto de inversiones del sector público del año 1962 con el de 1967. El cuadro siguiente presenta el valor en escudos (en escudos de 1965) y la distribución en porcentajes de los ítem que componen el presupuesto de inversiones del sector público.

| | EN MILLONES DE ESCUDOS DE 1965 | | | |
|--------------------------------|--------------------------------|---------|-------|-------|
| | 1962 | 1967 | 1962% | 1967% |
| Transporte | 466,7 | 460,1 | 28,9 | 17,5 |
| Vivienda | 414,6 | 549,2 | 25,7 | 20,9 |
| Agricultura | 101,7 | 279,5 | 6,3 | 10,6 |
| Industria | 45,9 | 157,1 | 2,8 | 6,0 |
| Minería | 30,9 | 140,0 | 1,9 | 5,3 |
| Energía y Combustibles | 218,1 | 340,4 | 13,5 | 12,9 |
| Defensa | 17,1 | 48,1 | 1,1 | 1,8 |
| Urbanización y Comunicaciones | 88,2 | 186,2 | 5,5 | 7,1 |
| Educación, Salud y Edificación | 131,8 | 247,0 | 8,2 | 9,3 |
| Sin clasificar | 98,5 | 58,3 | — | 2,4 |
| Préstamos personales | 98,4 | 148,0 | 6,1 | 5,7 |
| TOTAL | 1.711,9 | 2.464,9 | 100,0 | 100,0 |

(0,5 discrepancia de estadística)

Del cuadro se desprende que las intervenciones en transporte y vivienda han disminuido, en tanto que las correspondientes a la agricultura, la minería y la industria han aumentado —uno de los objetivos del empréstito de programa. Asimismo, al examinar el presupuesto del sector público en forma global 1962-1967 se puede comprobar que las rentas públicas imponibles aumentaron de E° 2.535,4 millones a E° 6.268,9 millones; los gastos y transferencias con cargo a la cuenta corriente fiscal, aumentaron de sólo E° 3.512,7 millones a E° 4.746,2 millones; el superávit fiscal en la cuenta corriente subió de E° 276,5 millones a E° 1.886,2 millones; los gastos de la cuenta de caudal productivo (capital) aumentaron de E° 2.671,9 millones a E° 4.234,8 millones; los ahorros del sector público y los ingresos de capital subieron de E° 1.358,0 millones a E° 3.196,8 millones; los empréstitos internos bajaron de E° 874,0 millones a E° 305,8 millones y los externos disminuyeron de E° 708,0 a E° 671,7 millones (todo en escudos de 1967). En resumen, los ahorros del sector público y los ingresos de capital, al igual que un porcentaje de las inversiones del sector público, aumentaron de un 58,6% en 1962, a un 83,4% en 1967. Todo esto era un objetivo ya enunciado de la A.I.D. y los cambios no son un logro insignificante. Es imposible determinar cuánto se debe a la influencia de la A.I.D., pero los cambios son un índice de un cierto éxito en los préstamos por programa, y en especial, en los adelantos realizados en la administración y sistema de impuestos (aunque ha habido pocos cambios desde 1965, en lo que a sistema se refiere).

ESTUDIOS INTERNACIONALES

| | EN E° DE 1967 (E° M.) | |
|---|-----------------------|---------|
| | 1962 | 1967 |
| Cuenta Corriente | — | — |
| A. Ingresos de la Cuenta Corriente Fiscal | 3.789,2 | 6.632,4 |
| 1. Rentas públicas imponibles | 2.531,4 | 6.268,9 |
| 2. Rentas públicas no imponibles | 257,8 | 257,5 |
| B. Gastos y transferencias de la Cuenta Corriente Fiscal | 3.512,7 | 4.746,2 |
| 1. Costos de Operación | 1.584,7 | 2.082,5 |
| 2. Transferencias | 1.928,0 | 2.663,7 |
| C. Superávit Fiscal en la Cuenta Corriente | 276,5 | 1.886,2 |
| I. Gastos de la Cuenta Capital | | |
| A. Inversiones del Sector Público | 2.319,3 | 3.832,7 |
| 1. Financiados por el Sector Fiscal | 1.225,4 | 1.960,9 |
| 2. Financiados por Agencias Descentralizadas | 1.093,9 | 1.871,8 |
| B. Amortización | 352,6 | 402,2 |
| 1. Financiada por el Sector Fiscal | 281,2 | 345,6 |
| 2. Financiada por Agencias Descentralizadas | 71,4 | 56,6 |
| Total de Gastos de la Cuenta Capital | 2.671,9 | 4.234,9 |
| II. Financiamiento de la Cuenta Capital | | |
| A. Ingreso de Fondos y Ahorro del Sector Público. | 1.358,0 | 3.196,8 |
| 1. Excedente de la Cuenta Corriente Fiscal | 301,9 | 1.886,2 |
| 2. Ingreso de Fondos y Excedente de la Cuenta Corriente Fiscal (D.A.) | 1.056,1 | 1.310,6 |
| Considerado como porcentaje de inversión (III A. II A.) | 58,6% | 83,4% |
| Considerado como porcentaje de gastos de capital (III A. II A + B) | 50,8% | 75,2% |
| B. Deudas Internas | 874,0 | 305,8 |
| C. Deudas Externas | 780,0 | 671,7 |
| Total de Ingresos y Financiamiento de Fondos de Capital | 3.012,0 | 4.174,3 |
| IV. Excedente (-) Déficit (+) | | |
| A. Cambios en los Balances de Caja | -340,1 | 60,6 |
| B. Diferencias Estadísticas | -340,1 | 59,6 |
| | | 0,7 |

Aunque el grado de interferencia e influencia alcanzado por los Estados Unidos parece alarmante, no debe ser exagerado. La dependencia, tal como en la relación hegeliana amo-esclavo, es una calle con dos salidas. Dada la importancia de Chile en los asuntos culturales y políticos de Latinoamérica, junto con el gran número de bienes norteamericanos expropiables en ese país, los Estados Unidos desea evitar cualquier grieta con Chile. Esto le proporciona a este país libertad y maniobrabilidad para un nacionalismo

seguro y de naturaleza productiva. Pero, tal como en la relación amo-esclavo, no existen dudas acerca de quién tiene el poder final. La nómina de proyectos, personal y fondos es también engañosa. Muchos de los proyectos norteamericanos difícilmente se llevan a cabo. Es así como hasta ahora no han tenido éxito reformas en la administración pública, en el sistema de previsión social, y en los sistemas de impuestos directos e indirectos. Otras reformas como la de la administración de aduanas han alcanzado un éxito limitado. La planificación general ha mejorado, pero la mayoría de los planes no llegan a ser aún practicables. Del mismo modo, aunque parece haber norteamericanos asociados a casi todos los organismos normativos en Chile, ellos parecen ser más una fuente de información para los Estados Unidos que un medio de influencia directa en un sistema. Todas las reformas principales en la última década parecen provenir de los chilenos, por ejemplo, la Reforma Agraria, la Reforma Educativa y la relativa a los impuestos a la renta. Sin embargo, el nivel alcanzado por la influencia de los Estados Unidos debería ser motivo de preocupación.

Porque hay un precio que pagar. La ayuda aumenta la subordinación de Chile hacia los Estados Unidos tanto económica como políticamente. Políticamente, la ayuda se ha utilizado para alentar predisposiciones negativas hacia el FRAP, en el interior, y de los gobiernos socialistas y comunistas, en el exterior. Se ha usado también (y volverá a utilizarse probablemente) durante los períodos de elección para apoyar a los candidatos antifrapistas. Esto se ha realizado a través de proyectos de impacto político como los programas de Alimentos para la Paz (que aumentaron rápidamente en los años de elecciones de 1958 y 1964, para disminuir solamente tiempo después) que, tal como lo declaró un funcionario de la A.I.D., se utilizaron (un poco) para fines políticos en 1964, y como soporte general con el objeto de evitar un deterioro económico. Los planes para desarrollo social se han aplicado dentro de un cuadro global para disminuir la influencia real y potencial del FRAP y para promover una imagen favorable de los procedimientos empleados por Estados Unidos. Es así como la corriente de becarios hacia los Estados Unidos y desde allá, y el financiamiento general norteamericano de muchas ramas del sistema educacional, es parte del propósito de Estados Unidos de contar con "personal en cargos de directa gravitación en esta empresa de desarrollo, donde un adiestramiento avanzado en los Estados Unidos es importante para un mejor cumplimiento de sus deberes y en donde el contacto con este país favorecería la consecución de los objetivos norteamericanos". De este modo, la ayuda es parte del intento de los Estados Unidos para asegurarse que el desarrollo tenga lugar dentro de ciertos cauces. Por esta razón es parte de un esfuerzo por suprimir una organización política, social y económica alternativa que, por lo menos en teoría, podría crear una economía más justa, más autónoma y más floreciente.

Económicamente, Chile está subordinado por las grandes inversiones privadas extranjeras de los Estados Unidos y por la dependencia de muchos proyectos y gran parte de las inversiones del sector público a la ayuda norteamericana. La cuantía de la deuda externa de Chile crea también una muy poco saludable dependencia respecto de los empréstitos extranjeros que ingresan para financiar los gravámenes de servicio y la amortización de préstamos anteriores.

La voluminosa deuda externa alcanzaba, al 31 de diciembre de 1966, la cantidad de \$ 1.647 millones. Los gravámenes de la deuda de servicio público considerados como porcentajes de la exportación de productos y servicios, han subido de 7,4% en 1946 a un máximo de 36,9% en 1964, y probablemente se acercarán a un 23,5% en 1970. Si la ayuda se interrumpe repentinamente en 1970, y se mantienen los gravámenes, la balanza de pagos probablemente tendrá un inmenso déficit. Es posible entonces que se limiten las importaciones, que disminuya la producción y, considerando el estado de dependencia de muchos proyectos con respecto a la ayuda y a las importaciones por llegar, el caos económico podría verse aumentado. Tal como en el Brasil de 1964, esta podría ser una situación para un golpe militar si así ellos lo quisiesen.

Estos factores negativos deben ser contrapesados con los factores positivos. Lo fundamental es que la ayuda financia las importaciones y permite a Chile vencer la crisis de intercambio extranjero. Cuando hay un superávit en la balanza de pagos la ayuda es de poca importancia. Los inconvenientes del intercambio extranjero fueron de decisiva importancia durante el gobierno de Alessandri y aunque la ayuda sirvió para aumentar las importaciones, el rápido incremento de éstas y el tipo de importaciones hechas (principalmente artículos de consumo) fue lo que originó la devaluación de 1962 y puso fin al esfuerzo de estabilización. Pero si consideramos las grandes inversiones hechas en importaciones de maquinarias y equipo (entre 1946 y 1966, un 85,4%), la ayuda ha desempeñado sin lugar a dudas un importante papel en las innovaciones cada vez mayores en los sistemas de producción de Chile desde la Segunda Guerra Mundial.

La ayuda ha sido también un instrumento en lo que se refiere a la transferencia de habilidades técnicas en un nivel subsidiario. Tal como ya se ha dicho, la ayuda ha mejorado y acelerado la aplicación de algunas reformas, ha contribuido a planificarlas y a impulsarlas y, en general, ha sido uno de los orientadores de reformas dentro de Chile. La ayuda es también una forma de financiamiento antiinflacionario, pues permite al Gobierno evitar préstamos inflacionarios del Banco Central.

La A.I.D. es esencialmente un grupo de presión que trata de mantener una cierta estructura social, política y económica en Chile, velando al mismo tiempo por que ella sea eficiente. Dentro de los grupos políticos en conflicto, la A.I.D. procura inclinar la balanza en favor de aquellos que trabajan por

reformas políticas, económicas y sociales convenientes, pero siempre dentro de un cuadro que tienda a favorecer los intereses políticos y económicos de Estados Unidos. Lo que se aprecia sin lugar a dudas es que la ayuda no es una condición ni necesaria ni suficiente para el desarrollo. Es muy exigua para cualquier proceso de desarrollo. En muchos casos, la ayuda sirve para preservar el statu quo, pero en el caso de Chile parece haber contribuido a acelerar algunas fragmentadas reformas, las cuales, podría argüirse, han ayudado a mantener los elementos esenciales del statu quo. Pero, el que estas reformas sean suficientes o que las desventajas de aceptar la ayuda norteamericana sobrepasen a las ventajas, es algo que los chilenos deben decidir por sí solos.