

Políticas de tipos de cambio múltiples en América Latina

WOLFGANG KÖNIC

La persistencia de controles al comercio y a los cambios internacionales en los países en desarrollo ha dado lugar a una creciente preocupación en los círculos económicos internacionales y ha sido examinada en reuniones y trabajos recientes, aunque algunos de éstos han permanecido inéditos. Las prácticas cambiarias en América Latina han puesto a prueba severamente al Fondo Monetario Internacional (FMI), entidad que representa la ideología prevaleciente de una política monetaria internacional liberal. Los principios y las actividades de esta institución han entrado en conflicto, de muchas maneras, con los esfuerzos en favor del desarrollo de los países latinoamericanos, aunque este hecho no siempre ha podido ser plenamente identificado, debido a la naturaleza confidencial de muchas de las acciones del Fondo. Un asunto de la mayor importancia ha estado representado por la cuestión de los tipos de cambio múltiples, mecanismo que en muchos países latinoamericanos ha llegado a constituir un instrumento importante de la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Aunque los tipos de cambio múltiples también han sido utilizados en otras regiones, América Latina constituye un campo interesante para su estudio, en virtud de la experiencia común y de ciertos paralelismos institucionales entre los países en desarrollo de esta zona, así como debido a las numerosas similitudes de sus políticas cambiarias. De esta suerte, pueden esperarse resultados significativos de un análisis crítico de los mecanismos de tipos de cambio múltiples, basado en la amplia experiencia latinoamericana.

Varios autores han descrito el proceso de simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples en América Latina a lo largo del período de posguerra. Sin embargo, dos aspectos de tal proceso no han sido explorados suficientemente hasta ahora. En primer lugar, las interpretaciones que se han hecho acerca de los motivos que han dado lugar a modificaciones en las políticas cambiarias de América Latina excluyen o descuidan un factor de la mayor importancia: la política del Fondo Monetario Internacional.¹ Desde la mitad de la década

de los cincuenta, la política del Fondo, con la iniciación de una fase más activa, ha ejercido sin duda una influencia predominante en los sistemas cambiarios de América Latina. En segundo lugar, la combinación de medidas restrictivas que se ha originado en los sectores externos de los países latinoamericanos después de la simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples, requiere un análisis más profundo del hecho hasta ahora. A la luz de los nuevos instrumentos restrictivos, que en buena medida han venido a remplazar a los tipos de cambio múltiples, se discutirá aquí la sustancia y las implicaciones de las reformas cambiarias correspondientes.

I

La aplicación de tipos de cambio múltiples en los años treinta se produjo como una respuesta a la prolongación de las circunstancias adversas de la Gran Depresión y a la quiebra del patrón de cambio oro. Particularmente en América del Sur, se introdujeron complejos sistemas de tipos de cambio múltiples que condicionaron la aplicación de amplios controles cambiarios. En realidad, la organización más liberal de los sistemas cambiarios en otros países de América Latina estuvo determinada en buena medida por sus relaciones económicas y financieras con Estados Unidos.

A lo largo de los años, las modificaciones de los tipos de cambio múltiples en América Latina estuvieron influidas por el cambiante módulo de las relaciones comerciales y financieras externas de los países de esa región, principalmente por los precios y el volumen de sus exportaciones mercantiles. Sin embargo, las autoridades financieras latinoamericanas no se encontraban preparadas para proceder al desmantelamiento, en medida considerable, de tales instrumentos restrictivos en el momento en el que, hacia finales de la segunda guerra mundial, el comercio internacional colocó a sus sectores externos en una posición considerablemente fortalecida. La actitud asumida en esos momentos estuvo basada principalmente en una apreciación pesimista de la situación de posguerra. La cuestión de eliminar los tipos de cambio múltiples en América Latina parecía también estar cada vez más relacionada con la organización de un nuevo sistema monetario internacional.

El establecimiento del Fondo Monetario Internacional fue, sin duda, un acontecimiento de significación mundial. Por primera vez se integraba una institución de carácter permanente en el campo de la política monetaria internacional, de suerte que las iniciativas en el terreno de la cooperación mone-

NOTA: El autor, que hizo sus estudios en la Universidad Libre de Berlín y en la Escuela de Economía de Londres, actualmente realiza una investigación patrocinada por la Deutscher Akademischer Austauschdienst, en cooperación con el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México. (Una versión en inglés de este trabajo ha sido publicada en el número correspondiente a enero de 1968 del *Journal of Inter-American Studies*, publicación de la Universidad de Miami.)

¹ Para conocer algunas de las interpretaciones que se han hecho acerca de las modificaciones de los sistemas cambiarios en América Latina, véanse John R. Woodley, "Tendencias Recientes en los Mercados de Cambio", *Suplemento al Boletín Quincenal*, CEMLA, México, 1960, p. 369; Santiago Macario, "Protectionism and Industrialization in Latin America", *OXB, Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, núm. 1, marzo de 1964, p. 66; F. d'A. Collings, "Recent Progress in Latin America Toward Eliminating Exchange Restrictions", *IMF Staff Papers*, vol. VIII, núm. 2, mayo de 1961, p. 280; Margaret G. de Vries, "Multiple Exchange Rates: Expectations and Experiences", *IMF Staff Papers*,

vol. XII, núm. 2, julio de 1965, p. 308; Francis H. Schott, *The Evolution of Latin American Exchange-Rate Policies Since World War II*, Essays on International Finance, núm. 32, Princeton University, enero de 1959, pp. 8-12; Felipe Pazos "Política monetaria y cambiaria latinoamericana", *Comercio Exterior*, t. VI, núm. 10, México, octubre de 1956, p. 484; Jorge del Canto Schramm, "El papel del Fondo Monetario Internacional en la política de los países latinoamericanos hacia la estabilización", *El Mercado de Valores*, año XIX, núm. 28, México, 13 de julio de 1959, p. 358.

taria internacional se trasladaron en buena medida de los bancos centrales a los gobiernos nacionales. El Convenio Constitutivo del Fondo, firmado en la conferencia de Bretton Woods en julio de 1944, reglamentó las relaciones monetarias internacionales de los países miembros, que representaban la mayor parte del comercio mundial. Todos los países latinoamericanos fueron miembros fundadores del FMI, con la excepción de Haití y Argentina, los que se adhuvieron a la organización en 1953 y 1955, respectivamente.²

En lo que se refiere a las prácticas restrictivas de los países miembros, las secciones 2, 3 y 4 del artículo VIII del Convenio Constitutivo del Fondo imponen tres principales obligaciones: la prohibición de restricciones sobre pagos corrientes y de las prácticas cambiarias discriminatorias y el mantenimiento de la convertibilidad de los saldos en poder de países extranjeros. Sin embargo, de acuerdo con el artículo XIV, sección 2, los países miembros podían mantener —y alterar de acuerdo con los cambios en las circunstancias— restricciones sobre los pagos y las transferencias relativos a las operaciones internacionales corrientes, a lo largo del “período de transición de la posguerra”. Además, los países miembros que aún mantuvieran restricciones no compatibles con las secciones 2, 3 ó 4 del artículo VIII, deberían consultar anualmente con el Fondo respecto de la retención de tales restricciones, a partir de cinco años después del 1 de marzo de 1917, fecha en la que el Fondo inició sus operaciones.

De esta suerte, debido a que desde su origen mismo, el Fondo se planteó la consecución de un sistema de pagos multilateral y no discriminatorio y el abandono de los controles directos, la institución se vio enfrentada desde luego con el problema de los tipos de cambio múltiples en América Latina. En un comunicado enviado a los países miembros el 19 de diciembre de 1947, el Fondo definió explícitamente a los tipos de cambio múltiples y puso en claro los principios que debían aplicarse a ellos.³ El Fondo señaló que los países miembros deberían consultar con la institución antes de introducir modificaciones en los sistemas de tipos de cambio múltiples o de introducir reclasificaciones en ellos, aún más, los países miembros deberían adoptar providencias orientadas hacia la eliminación de tales sistemas. Sin embargo, el Fondo no adoptó una posición doctrinaria al revisar los sistemas cambiarios de los países latinoamericanos en esos años.⁴ El Fondo admitió que algunos países se veían obligados a echar mano de tipos de cambio penales hasta que pudiera hacerse frente por otros medios a la demanda anormal de importaciones,⁵ y su Director Gerente admitió la posibilidad de unificar los tipos de cambio sólo en los casos en los que pudiera controlarse efectivamente la inflación.⁶

La actitud tolerante asumida por el Fondo frente a los tipos de cambio múltiples pareció ser un reflejo de la limitación de sus facultades y de la falta de una política bien definida, que se dejó sentir en esos años. El mantenimiento de la estabilidad monetaria interna, por ejemplo, había seguido quedando por completo dentro del ámbito de la responsabilidad de las auto-

ridades monetarias nacionales y el Fondo había declarado, desde el principio, que se sentía incapaz de hacer una contribución importante respecto de las fuentes de la inflación que se encontraban principalmente en las políticas nacionales.⁷ Como se verá posteriormente, el Fondo había tratado de conseguir cierta influencia sobre las políticas internas de sus países miembros, particularmente en conexión con la adopción de programas de estabilización.

Dado el efecto prácticamente insignificante de los nuevos mecanismos de cooperación monetaria internacional sobre los países latinoamericanos, las políticas cambiarias prevalecientes en los primeros años del período de posguerra sólo pueden ser consideradas a la luz de las expectativas y experiencias de los encargados de diseñar la política económica en América Latina misma. Las relaciones económicas interamericanas no se desarrollaban en la forma deseada por los países latinoamericanos⁸ y el Banco Mundial no desempeñaba el papel importante, complementario del asignado al FMI, que los latinoamericanos esperaban que habría de cumplir. En consecuencia, no es en modo alguno sorprendente que Prebisch haya dicho, en 1949, al hacer referencia a la experiencia de los años treinta, que en América Latina muy pocas personas pensaban en una “solución de carácter fundamental”.⁹ La expectativa de un fuerte efecto deflacionario derivado de la recesión en la economía norteamericana constituía otro factor importante en la determinación de la política cambiaria en América Latina. Esto explica, junto con el mayor suministro de importaciones, la liberalización de los controles internos de precios en los primeros años de la posguerra en muchos países latinoamericanos. Dicho de la manera más breve, la aplicación de sistemas más complejos de tipos de cambio múltiples estuvo condicionada en gran medida por la situación de las relaciones económicas externas, que condujo a ciertos enfoques nacionalistas por parte de algunos países latinoamericanos, y por las políticas económicas internas que en muchos casos no dieron importancia a la estabilidad monetaria interna.

Los tipos de cambio múltiples constituyeron no sólo el principal instrumento de control de importaciones, por razones de balanza de pagos, en la mayoría de los países latinoamericanos, sino que también se utilizaron, por primera vez, de manera más amplia como instrumentos de una política proteccionista deliberada, aplicada en conexión con la sustitución de importaciones y la promoción del desarrollo industrial. A principios de los años cincuenta, catorce países latinoamericanos tenían en operación sistemas de tipos de cambio múltiples.¹⁰ Entre ellos se encontraban países como Cuba y Honduras en los que había sólo un pequeño margen entre los tipos de cambio, así como otros en los que existían amplias diferencias, como Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay.

² Véase, Fondo Monetario Internacional, *Report of the Executive Directors and Summary Proceedings*, 1946, p. 25.

² Cuba dejó de ser miembro del FMI desde el 2 de abril de 1964.
³ Véase, Fondo Monetario Internacional, *1948 Annual Report*, Washington, 1948, pp. 65-72. De acuerdo con el Fondo existen tipos de cambio múltiples cuando hay “un tipo efectivo de compra o de venta que, como resultado de acciones oficiales, por ejemplo la imposición de un gravamen cambiario, difiere del de paridad en más de uno por ciento”.

⁴ El Fondo recogió en algunos de sus informes anuales declaraciones sobre las consultas mantenidas con Ecuador (1947), Chile (1948), Perú y Colombia (1949).

⁵ Véase, Fondo Monetario Internacional, *1948 Annual Report*, Washington, 1948, p. 28.

⁶ Véase, Camille Gutt, *The Practical Problems of Exchange Rates*, Fondo Monetario Internacional, Washington, 1948, p. 17.

⁸ Véase, por ejemplo, Henry C. Wallich, “Some Aspect of Latin American Economic Relations with the United States”, Seymour E. Harris (ed.), *Foreign Economic Policy for the United States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1948, pp. 155-156; Víctor L. Urquidí, *The Challenge of Development in Latin America*, Londres, 1964, pp. 136-137. (La versión española original de este trabajo es: Víctor L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, pp. 137-138, México, 1962. [T.] Richard F. Behrendt, *Inter-American Economic Relations, Problems and Prospects*, The Committee on International Economic Policy in cooperation with the Carnegie Endowment International Peace, Nueva York, 1948, p. 42.

⁹ Véase, Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *El Trimestre Económico*, México, vol. 16, núm. 3, 1949, p. 394.

¹⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

A fin de poner en claro la influencia del Fondo Monetario Internacional en las modificaciones de los sistemas de tipos de cambio múltiples en América Latina, parece conveniente distinguir las dos tendencias bien definidas hacia las que se orientaron las políticas cambiarias de los países de la región en el período de posguerra. En primer lugar, se encuentra una tendencia hacia un uso cada vez mayor de tipos de cambio flexibles que cubre la mayor parte del período y que ha sido expresión de la búsqueda, por parte de las autoridades, de un mecanismo de ajuste adecuado, dadas las siempre mutables condiciones económicas internas y externas y los problemas derivados de la fuga de capitales y de los persistentes procesos inflacionarios. En segundo lugar, ha habido una tendencia hacia la simplificación y eliminación de los sistemas de tipos de cambio múltiples sumamente complejos. Esta última tendencia puede observarse desde aproximadamente la mitad de la década de los cincuenta hasta los primeros años de la actual década y se debió esencialmente a la iniciación de una fase más activa en la política del Fondo Monetario Internacional.

La intención del Fondo Monetario Internacional de seguir una política más activa hacia las restricciones cambiarias existentes, la que, entre paréntesis, coincidió con un cambio en la administración y manejo de la institución, hizo necesaria una más favorable política crediticia hacia los países latinoamericanos miembros. Estos países habían sometido a crítica, en varias ocasiones, las actividades financieras del Fondo y, en particular, habían subrayado la necesidad de contar con un mayor volumen de créditos para la promoción del desarrollo y la consecución de la estabilidad monetaria.¹¹ En realidad, en ese momento el Fondo se encontraba dispuesto a conceder, más liberalmente, su asistencia financiera. Sin embargo, en muchos casos la asistencia del Fondo sólo se encontraba disponible a condición de que el país beneficiario emprendiera un programa de estabilización diseñado por el Fondo mismo. Se pretendía que estos programas proporcionasen el marco necesario para la eliminación de los tipos de cambio múltiples.

La buena disposición de los países latinoamericanos para aceptar tales programas no puede explicarse —como frecuentemente se ha sugerido— por el solo hecho de que la estabilización había ganado respetabilidad política en esos países o porque sus dirigentes económicos cambiaron de opinión respecto del papel de la inflación en un proceso de desarrollo. De mucho mayor importancia resultaba, para los países que emprendían los esfuerzos de estabilización, la urgente necesidad de obtener ayuda externa a fin de evitar una crisis general de sus economías. Los países latinoamericanos estaban también conscientes del hecho de que la asistencia del Fondo Monetario Internacional estimularía asimismo una entrada de capital proveniente de algunos otros prestamistas e inversionistas potenciales. En breve, en vista de la situación desfavorable de sus economías, las autoridades financieras de muchos países latinoamericanos se encontraban en estos momentos más dispuestas a someterse a los principios del Fondo y a introducir modificaciones en sus sistemas cambiarios. Los países latinoamericanos esperaban conseguir “capitales y la aplicación de las técnicas más modernas”, cuando ellos “pusieran en práctica los principios fundamentales de la política monetaria y cambiaria contenidos en el convenio de Bretton Woods”.¹² Esto contribuiría también a consolidar la posición de balanza de pagos y a incrementar las reservas internacionales de los países de

América Latina,¹³ al tiempo que el Fondo podía actuar como “piedra angular” en un convenio de crédito de disponibilidad inmediata (*stand-by*), en el que participaran los organismos financieros del gobierno de Estados Unidos y los bancos privados.¹⁴

Desde la iniciación de sus operaciones, el Fondo Monetario Internacional ha modificado varias veces sus políticas en busca de una mayor flexibilidad y de un acceso más liberal a sus recursos. Sin embargo, ciertos criterios básicos han permanecido inalterados. La institución se ha reservado el derecho de condicionar la ayuda más importante, a la aceptación de ciertas promesas o compromisos por parte de los beneficiarios. En consecuencia, sus suministros de divisas a los países miembros no son automáticos sino que están sujetos al control y autoridad discrecional de la institución. Pocos años después del inicio de su fase de operación más activa, el Fondo declaró que el monto de su ayuda tenía que depender en un mayor grado del “deseo de un país de acercarse al Fondo en busca de asistencia y de llegar a un entendimiento en lo que se refiere a la política que constituya la base adecuada para tal asistencia”.¹⁵

En el caso de América Latina, la “base adecuada” a la que acaba de aludirse estaba constituida, en opinión del Fondo Monetario Internacional, por la institución de programas de estabilización. Bajo la etiqueta de “asistencia técnica” para tales programas, el Fondo consiguió, en realidad y por primera vez, una considerable influencia en las economías de los países implicados, lo que se suponía que garantizaría el éxito de las reformas cambiarias. El Fondo formuló y vigiló la aplicación de nuevas reglas de conducta para el amplio campo de las políticas fiscal, crediticia y de salarios. La reforma cambiaria, que conjuntamente con los programas de estabilización, condujo a la eliminación de los tipos de cambio múltiples y al establecimiento de mercados cambiarios unificados, fue adoptada en los siguientes países: Chile (abril de 1956); Bolivia (diciembre de 1956); Paraguay (agosto de 1957); Argentina (diciembre de 1958), y Uruguay (diciembre de 1959 a septiembre de 1960).¹⁶ En algunos otros países de América Latina, el Fondo también indujo, mediante operaciones similares de amplitud más limitada, la simplificación de los sistemas de tipos de cambio múltiples, incluso hasta los primeros años de la actual década.

La influencia del Fondo fue más apreciable en Argentina y Bolivia. Poco antes de que el entonces presidente de Argentina, Dr. Arturo Frondizi, anunciara el programa de estabilización el 29 de diciembre de 1958, su país había carecido de divisas incluso para las importaciones más esenciales. Después, pudo contar con créditos que sumaban 329 millones de dólares, concedidos por el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Importaciones y Exportaciones de Washington, la Tesorería de Estados Unidos, el Fondo de Préstamos para el Desarrollo y once bancos privados norteamericanos. No hay ninguna duda de que la satisfacción del Fondo ante la actitud del gobierno de Argentina influyó en la decisión de las instituciones mencionadas para ofrecer ayuda tan sustancial. En realidad, el Fondo había enviado dos misiones a Argentina, una a media-

¹³ Declaración del gobernador por Paraguay, Fondo Monetario Internacional, *Summary Proceedings*, 1958, p. 122.

¹⁴ Declaración del gobernador por Chile, *id.*, p. 93.

¹⁵ Véase, International Monetary Fund, “Fund Policies and Procedures in Relation to the Compensatory Financing of Commodity Fluctuations”, *IMF Staff Papers*, vol. VIII, núm. 1, 1960, pp. 23-24.

¹⁶ Dentro de una reforma de menor magnitud, Perú unificó sus tipos de cambio, en 1960 y Costa Rica y Nicaragua lo hicieron en los años inmediatos siguientes. Brasil unificó sus mercados cambiarios en marzo de 1961, pero mantiene varios tipos de cambio efectivos.

¹¹ Estas opiniones fueron expresadas por varios gobernadores latinoamericanos del FMI. Véase, Fondo Monetario Internacional, *Summary Proceedings*, 1949, p. 80; 1950, p. 121; 1951, p. 89; 1952, p. 74.

¹² Declaración del gobernador por Bolivia, Fondo Monetario Internacional, *Summary Proceedings*, 1957, pp. 38-39.

dos de 1958 y la otra en los primeros días de diciembre del mismo año, para negociar la puesta en marcha del programa de estabilización.

En Bolivia, el gobierno que había aceptado ya los servicios de una misión técnica, mediante un convenio con Estados Unidos, en el momento en que, en octubre y noviembre de 1956, llegó al país un grupo de expertos del Fondo Monetario Internacional a fin de participar en la elaboración del programa de estabilización. Posteriormente, una misión boliviana se trasladó a Washington y Nueva York a fin de establecer un convenio respecto de varias deudas pendientes de pago y de negociar un monto sustancial de créditos para respaldar el programa propuesto. Los decretos por los que se instrumentó el programa de estabilización de Bolivia fueron promulgados en el momento en que la misión regresó con créditos cuyo monto equivalía a más de un cien por ciento del monto de billetes emitidos en el país. Después de eso, el tipo de cambio unificado de Bolivia fue sometido constantemente a revisión por el presidente del Banco Central, en consulta con los representantes del Fondo y el asesor financiero de la misión norteamericana.

De acuerdo con una opinión más o menos generalizada, el prestigio del Fondo Monetario Internacional en América Latina se vio agrandado por el proceso de simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples en la región. Por lo general, los cambios producidos han sido considerados como una victoria de las ideas del Fondo. El grado en que esta opinión se corresponde con la realidad puede ser determinado por las consecuencias de las reformas cambiarias realizadas, lo que constituye el cometido de la siguiente parte (II) de este ensayo. De lo hasta ahora expuesto, sólo es posible concluir que la política del Fondo tuvo una influencia preponderante en las modificaciones introducidas en los sectores cambiarios de América Latina. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los países sin dificultades de balanza de pagos no fueron fácilmente atraídos por la política del Fondo, como ha quedado demostrado por el caso de Venezuela. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Venezuela ha gozado, hablando en términos generales, de una fuerte posición externa en el período de la posguerra y aún mantiene la práctica de tipos de cambio múltiples menores, aunque probablemente este país habría podido eliminar fácilmente tales instrumentos desde principios de la década de los cincuenta.

II

Aparentemente, en opinión de muchos estudiosos la eliminación de los tipos de cambio múltiples en América Latina —tal como son definidos por el Fondo Monetario Internacional— ha significado el final del problema, de suerte que ya no se pone en duda seriamente la existencia de condiciones adecuadas para la operación de tipos de cambio únicos. Si los tipos de cambio múltiples fueran superfluos, su eliminación sólo hubiera demandado ciertos cambios administrativos, sin traer consigo consecuencias profundas de ninguna naturaleza. Por el contrario, en el caso de que desempeñasen una función útil, su eliminación podía haber sido de mucho mayores consecuencias. Por lo anterior, se hace necesario discutir brevemente la cuestión de si los tipos de cambio múltiples en América Latina han producido alguna ventaja económica.

En lo que se refiere a la balanza de pagos, muchas autoridades cambiarias latinoamericanas se han enfrentado a la cuestión de si los tipos de cambio múltiples permiten un mejor mecanismo de ajuste que el tipo de cambio único. Para responder a esta cuestión, son de importancia fundamental las elasticidades de la demanda de importaciones, de la oferta de bienes exportables y de la demanda externa. Generalmente se

considera que, en la mayoría de los casos, se trata de categorías inelásticas. El hecho de que es probable que la devaluación de un tipo de cambio único resulte inefectiva para limitar la demanda de importaciones y estimular la expansión de los volúmenes de exportación, indica el limitado campo de operación de los tipos de cambio únicos en muchos países latinoamericanos. Aún más, una modificación de tal tipo de cambio, suficientemente grande como para ayudar al equilibrio de los pagos internacionales, puede ejercer efectos disruptivos en la estructura interna de precios. En consecuencia, en América Latina se ha echado mano a menudo de los tipos de cambio múltiples para hacer frente a esa falta de elasticidad. La función más evidente que, en este contexto han asumido los tipos de cambio múltiples, se ha dejado sentir del lado de las importaciones, pues, en muchos casos, han actuado como el principal factor de limitación de las compras al exterior.

El papel que los tipos de cambio múltiples han jugado en América Latina al proporcionar importantes ingresos fiscales ha sido muy evidente y no precisa ser examinado aquí detalladamente. Parece preferible enfocar la atención en lo que se refiere a la aplicación de los tipos de cambio múltiples en relación con los esfuerzos en favor del desarrollo. El comercio internacional, que en anteriores ocasiones había actuado como motor del desarrollo económico en muchos países, ha disminuido su importancia a este respecto en América Latina, particularmente desde la depresión económica a escala mundial. Esto se debe a que ha venido entrando al comercio internacional una menor proporción de la producción mundial de bienes y a que su composición se ha alterado considerablemente, a favor de los bienes manufacturados y en contra de las materias primas. Sin embargo, los países latinoamericanos han continuado dependiendo del exterior en un alto grado y han adquirido una conciencia cada vez mayor de sus necesidades de desarrollo. El déficit que las variaciones del comercio internacional han provocado en el caso de estos países, nunca ha sido compensado en la medida suficiente por la ayuda financiera externa o los convenios de estabilización de los precios de los productos básicos. A la luz de estos acontecimientos, pareció que los tipos de cambio múltiples resultaban instrumentos cada vez más adecuados, para las políticas nacionales de desarrollo. Su efecto sobre la estructura de los precios, ha permitido a las autoridades cambiarias ejercer una influencia considerable sobre la formación de capital, el consumo y la estructura de la producción. En particular, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú consiguieron resultados estimables en materia de diversificación de sus exportaciones y de industrialización de sus economías hasta 1955. Estos éxitos obedecieron en buena medida a las políticas de sustitución de importaciones y de redistribución de los ingresos originados en las exportaciones, las que, a su vez, se efectuaron principalmente por medio de las políticas de tipos de cambio múltiples.¹⁷

A pesar del hecho de que la aplicación de tipos de cambio múltiples traía consigo problemas administrativos complicados y conflictos de política, debe admitirse que los tipos de cambio múltiples hubieron de desempeñar un papel de gran importancia en las economías latinoamericanas, particularmente si se está de acuerdo con la opinión de los encargados de elaborar la política económica en la región, en el sentido de que el desarrollo económico, a través de la industrialización, constituye el problema número uno. Aún más, aquellos que han

¹⁷ Para una descripción de estos acontecimientos, véase también Miguel S. Wionczek, "La integración regional de América Latina y la inversión extranjera directa", *Boletín Mensual*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, vol. XII, núm. 12, diciembre de 1966, p. 521.

rechazado por completo el uso de los tipos de cambio múltiples en teoría, no han sido capaces de reconocer que su aplicación ha estado condicionada por dos factores distintos pero que influyen de manera común. En primer lugar, el recurso a tal instrumento se ha originado en circunstancias externas adversas que se mantienen y encuentran su expresión en un desequilibrio fundamental del sector externo y en una generalizada debilidad cambiaria y monetaria, común a muchos países de América Latina. Sin embargo, esas circunstancias externas desfavorables y, por lo tanto, la necesidad de recurrir a los tipos de cambio múltiples se hubieran aliviado en caso de haber existido una mayor cooperación económica internacional. En segundo lugar, los tipos de cambio múltiples en América Latina han sido reflejo de la creciente importancia de la intervención del Estado en la economía y de la planeación económica. Esta última tendencia, por lo demás, parece ser irreversible.

Difícilmente puede esperarse que los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional en América Latina, alteren fundamentalmente el modo de operar prevaleciente de las políticas cambiarias en los países interesados. En realidad, la experiencia ha mostrado que los esfuerzos de estabilización han tenido un éxito muy limitado. Dado que el FMI insiste en la unificación de los tipos de cambio y en la liberalización de los sectores cambiarios de los países latinoamericanos, se requiere la adopción de medidas sustitutivas para poder proceder a la simplificación y eliminación de los sistemas de tipos de cambio múltiples en esos países. En consecuencia, el resultado final de las modificaciones difícilmente podría ser tan radical como parecen considerar muchos comentaristas optimistas. En Argentina, el entonces Presidente de la República anunció el final de una época de "erróneo intervencionismo estatal".¹⁸ En consecuencia, se eliminaron los tipos de cambio múltiples y se liberalizó el sector cambiario. Sin embargo, las nuevas medidas comprendieron, entre otras providencias, el establecimiento de recargos a la importación de hasta 300% y de elevados depósitos previos de importación, de manera que los importadores tenían que proporcionar hasta quince veces el valor de algunos productos, antes de estar en posibilidad de importarlos.

El Fondo Monetario Internacional no ha sido muy explícito acerca de la necesidad de medidas alternativas a los tipos de cambio múltiples y del tipo deseable de éstas. En los primeros años de su existencia, el FMI había hablado claramente de la necesidad de recurrir a "medidas sustitutivas apropiadas cuando fuera necesario",¹⁹ en los casos de la posible remoción de los tipos de cambio múltiples. Posteriormente, en los momentos en que se llevó a la práctica la simplificación y eliminación de esos mecanismos, el FMI se contentó únicamente con señalar que ese proceso "puede, en algunos casos, incluir medidas en otras direcciones, especialmente en los campos fiscal y comercial".²⁰ Sin embargo, el activo papel desempeñado por el FMI en las reformas cambiarias puso en claro que sólo se considerarían como sustitutos apropiados las medidas arancelarias y fiscales y que tales medidas serían llevadas a la práctica después de un breve período en el que se hubiera hecho un uso de transición de los otros mecanismos.

Los mecanismos para la sustitución inmediata de los tipos de cambio múltiples comprendían diversos tipos de recargos

a las importaciones, impuestos a las exportaciones y elevados depósitos previos sobre importaciones. En la mayoría de los casos, esas medidas hicieron posibles la simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples. Los miembros del personal técnico del Fondo Monetario Internacional han descrito las "evidentes" razones que apoyan el "empleo temporal" de las nuevas medidas y supusieron que en un período de uno a tres años podrían llevarse a la práctica las reformas fiscales básicas.²¹ En realidad, estos mecanismos de sustitución, que asumieron la mayoría de las funciones de los antiguos tipos de cambio múltiples, han resultado mucho más permanentes. En nuestros días, entre cinco y diez años después de las reformas cambiarias, es preciso reconocer que la eliminación de las medidas fiscales y arancelarias de gran alcance, con que se sustituyó a los tipos de cambio múltiples, no se ha realizado en medida significativa alguna. Los recargos a la importación, las retenciones sobre exportaciones y los depósitos previos de importación han manifestado, en cambio, una clara tendencia hacia un uso cada vez más generalizado en América Latina.²² Los recargos a la importación se aplican, hasta un máximo de 100%, en Argentina; de 200%, en la República Dominicana; de 400%, en Chile, y de 300%, en Uruguay. También hacen uso de estos recargos Paraguay, Guatemala, Ecuador y Perú. Los impuestos y las retenciones sobre la exportación se utilizan en Paraguay, Argentina, Panamá, Ecuador y Costa Rica. Depósitos previos de importación, de hasta 10 000% para ciertos productos, se exigen en Chile; de hasta 500% en Colombia, y de menor magnitud, en Uruguay, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Argentina.²³

Para una evaluación del papel desempeñado por el Fondo Monetario Internacional bien puede preguntarse si esta institución tenía razón al pensar que los tipos de cambio múltiples serían sustituidos por mecanismos arancelarios y fiscales. En realidad, en cierta medida los aranceles producen los mismos efectos económicos que los tipos de cambio múltiples. Sin embargo, hay toda una serie de diferencias institucionales y administrativas en la aplicación de ambas medidas. Probablemente, la más importante de esas diferencias sea la flexibilidad de aplicación. En la mayor parte de los casos, los aranceles se encuentran sujetos a convenios internacionales y, lo que es más, su modificación requiere, por lo general, de acciones legislativas. Los tipos de cambio múltiples, por el contrario, pueden ser rápidamente modificados mediante decisiones administrativas. En vista de los siempre cambiantes factores externos que influyen en las economías latinoamericanas, esta última herramienta constituye un mecanismo de ajuste de mayor eficacia. La sustitución de los tipos de cambio múltiples por medidas fiscales, que es la otra alternativa, es principalmente una cuestión de qué grado de reforma institucional es el que se precisa para llevar adelante la sustitución y de si las medidas fiscales sustitutivas permitirán obtener la misma recaudación que se derivaba de los tipos de cambio múltiples. Los factores que limitan las posibilidades de la reforma fiscal son las dispari-

¹⁸ Arturo Frondizi, en un mensaje por radio de 29 de diciembre de 1958. Véase, Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual, 1958*, Buenos Aires, 1959, p. viii.

¹⁹ Véase, Fondo Monetario Internacional, *1948 Annual Report*, Washington, 1948, p. 67.

²⁰ Véase, Fondo Monetario Internacional, *1957 Annual Report*, Washington, 1957, p. 166.

²¹ Véase, F. d'A. Collings, "Recent Progress in Latin America Toward Eliminating Exchange Restrictions", *loc. cit.*, p. 279, y también G. A. Costanzo, *Programas de estabilización económica en América Latina*, "Conferencias", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1961, pp. 44-45. Puede presumirse que se pensó que un período aún más reducido sería el necesario para las reformas arancelarias propuestas por el FMI.

²² La siguiente descripción se basa en Fondo Monetario Internacional, *Report on Exchange Restrictions, 1967*, y refleja la situación prevaleciente a principios de 1967.

²³ Véase una amplia descripción y análisis de los depósitos previos para importaciones en América Latina en Wolfgang König, "Depósitos previos para importaciones en América Latina", *Comercio Exterior*, México, t. xvi, núm. 3, agosto de 1967, pp. 635-639.

dades en la distribución del ingreso, la situación de la "conciencia fiscal" del público y el hecho de que éste se halla tradicionalmente acostumbrado a que la imposición recaiga sobre el sector externo de la economía. Aún más, es posible aplicar de manera más eficiente los tipos de cambio múltiples con el propósito de alterar la composición de las importaciones en relación con las necesidades del crecimiento y esos tipos permiten influir más directamente en la formación de capital y en la estructura de la producción que los impuestos internos. En suma, existen sólo muy limitadas posibilidades de sustituir los tipos de cambio múltiples en América Latina por medidas arancelarias y fiscales, debido a las peculiares circunstancias externas e internas de las economías en vías de desarrollo. La efectiva puesta en práctica de medidas arancelarias y fiscales como alternativa de los tipos de cambio múltiples, es probable que produzca efectos disruptivos en el conjunto de la economía, siendo probable, además, que los respectivos sistemas arancelario y fiscal se tornen inoperantes en gran medida, debido a que ya han sido utilizados de manera exhaustiva y se encuentran caracterizados, en muchos países latinoamericanos, por la ausencia de muchos elementos de racionalidad.

Por todo lo anterior, resulta dudoso que el Fondo Monetario Internacional haya prestado consideración suficiente a todas las consecuencias de su programa de abolición de los tipos de cambio múltiples por medio de su sustitución por medidas fiscales y arancelarias. Todo parece indicar, más bien, que el FMI estaba interesado en conseguir un éxito rápido y en aumentar su prestigio. Además, el resultado de las reformas cambiarias no parece diferir mucho de las antiguas prácticas de tipos de cambio múltiples. Las nuevas medidas no sólo han asumido la mayor parte de las funciones de los antiguos tipos de cambio múltiples, sino que también se ha hecho una sutil distinción entre recargos y retenciones *vis-à-vis* tipos de cambio múltiples. Un miembro del personal del Fondo señaló que los primeros "pueden o no constituir, desde el punto de vista técnico, prácticas de moneda múltiple en los términos que define el Convenio Constitutivo del Fondo, dependiendo de si se aplican a las transacciones cambiarias o al movimiento de mercancías".²⁴

Los depósitos previos para importaciones tienen también una similitud considerable con los tipos de cambio múltiples, debido a que su costo de financiamiento equivale a un tipo de cambio penal para mercancías importadas.

En realidad, podría preguntarse si la simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples en América Latina ha sido algo más que un cambio de nombres. Un miembro del personal técnico del Fondo Monetario Internacional ha sostenido que el uso de recargos y retenciones sobre la importación "fuera del sistema cambiario" ha resultado, en la mayoría de los casos, en una "completa eliminación de los controles sobre las transacciones cambiarias como tales" y que, por tanto, las transacciones internacionales de los países de América Latina se han tornado "mucho más simples".²⁵ Este autor se refiere, en particular, al requisito de entregar el ingreso en divisas procedente de la exportación y al de la verificación de las transacciones de importación como los que presentan las mayores desventajas en la antigua práctica de los tipos de cambio múltiples. Sin embargo, esta interpretación positiva de la eliminación de los tipos de cambio múltiples, se ve en contradicción con la práctica, común en Latinoamérica, de mantener amplios

controles sobre las transacciones cambiarias.²⁶ La entrega de los ingresos en divisas por exportación es todavía exigida por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, Chile, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Ecuador, Costa Rica, la República Dominicana y El Salvador. Por otra parte las exportaciones deben ser registradas en el Departamento de Comercio Exterior del Banco Central de Chile y, en Guatemala, se necesita una licencia expedida por el Departamento Cambiario del Banco Central. En lo que se refiere a las transacciones de importación, en Argentina todos los pagos requieren prueba documental de la naturaleza *bona fide* de la transacción y, además, algunos pagos de importación requieren la aprobación específica del Banco Central. En Paraguay, donde a menudo ocurren retrasos para conseguir la disponibilidad de divisas, y en la República Dominicana, los recargos se recaudan en realidad por los bancos y no por los funcionarios de las aduanas. Todas las importaciones en Uruguay están sujetas al requisito de registro en el Banco Central, como también ocurre, para algunas importaciones, en Chile. En Guatemala cualquier pedido de importación mercantil de las empresas debe ser registrado. Aún más, en este último país, al igual que en El Salvador, todos los pagos por importaciones y otras transferencias al exterior requieren de licencias cambiarias. En la República Dominicana, todos los pagos por importaciones están sujetos al escrutinio del Banco Central. En Nicaragua, las transacciones de importación deben ser registradas en el Banco Central, por medio de declaraciones de importación.

El mantenimiento de esos controles indica que no se ha conseguido una plena liberalización de las transacciones cambiarias latinoamericanas.²⁷ Dado que los efectos de los antiguos sistemas de tipos de cambio múltiples se dejan aún sentir, a través de la aplicación de recargos, retenciones y depósitos previos, como arriba se ha señalado, puede concluirse que en vista del mantenimiento de esos controles cambiarios, el proceso de simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples ha sido de mucha menor importancia de lo que por lo general se ha supuesto. La verdadera naturaleza del problema de los tipos de cambio múltiples en América Latina parece no haber sido objeto aún de consideración realista, debido principalmente a que no se ha reconocido que la simplificación y eliminación de éstos ha pertenecido más al terreno de la terminología que al de la realidad.

Finalmente, en relación con el problema de los tipos de cambio múltiples en América Latina, es preciso prestar atención a tres aspectos de las reformas cambiarias. En primer lugar, es probable que las presiones ejercidas por los diversos grupos de intereses de los círculos empresariales sean más fuertes sobre los recargos, las retenciones y los depósitos previos, que sobre los tipos de cambio múltiples, debido a que este último mecanismo parece psicológicamente menos restrictivo. En consecuencia, los tipos de cambio múltiples han permitido a las autoridades vigilar y controlar las transacciones internacionales de un país con mayor grado de independencia. Además, el esfuerzo para limitar el control que ejerce el banco central a las transacciones cambiarias ha conducido a menudo a una mayor participación de otras entidades públicas en la administración de las cuestiones del sector externo. Sin embargo, los ban-

²⁶ La descripción siguiente de los controles cambiarios en América Latina se basa principalmente en Fondo Monetario Internacional, *Report on Exchange Restrictions, 1967*, y refleja la situación prevaleciente a principios de 1967. Incluye también a los países que han retenido sus sistemas de tipos de cambio múltiples o que los han vuelto a introducir, así como a algunos países que nunca han hecho uso de ellos.

²⁷ Debe señalarse también que aún se utilizan tanto los tipos de cambio múltiples como, en un grado considerable, las restricciones cuantitativas.

²⁴ Véase, F. d'A. Collings, "Recent Progress in Latin America Toward Eliminating Exchange Restrictions", *loc. cit.*, p. 278.

²⁵ *Id.*, pp. 279-280.

cos centrales aseguran, en la mayoría de los casos, una interfe-rencia más racional y eficaz, debido a la independencia y fuerza de su posición y a la disponibilidad de personal capacitado.

En segundo lugar, los depósitos previos para importaciones, cuyo origen se halla sobre todo en las reformas cambiarias, se han convertido en una suerte de carga para muchos países. Cuando estas reformas se iniciaron, un miembro del personal técnico del Fondo Monetario Internacional las consideró como un medio de "asegurar un control monetario efectivo" y como instrumentos que "pueden ejercer una influencia aún mayor que los mecanismos convencionales sobre el equilibrio de la balanza de pagos."²⁸ En realidad, los depósitos previos para importaciones ejercen influencia sobre la balanza de pagos mediante la reducción de la demanda de importaciones y pueden dar lugar a una disminución de la oferta monetaria, al absorber liquidez. Sin embargo, estos efectos generalmente se dejan sentir sólo en el período inicial de su aplicación. Es probable que varios países latinoamericanos habrían abolido los depósitos previos de no ser por el efecto inflacionario que causaría su reincorporación a la economía. Posteriormente, los miembros del personal técnico del Fondo han admitido también que los depósitos previos son una forma inferior a otras restricciones a la importación y a una política monetaria efectiva.²⁹ Otra consecuencia del establecimiento de altos depósitos previos para importaciones se ha derivado del hecho de que su costo de financiamiento equivale a un tipo de cambio penal sobre los bienes importados. Dado que los depósitos previos vienen a sustituir, en buena medida, los tipos de cambio múltiples anteriormente controlados por el Fondo, el efecto restrictivo que ejercen se produce ahora sin que sea vigilado por ninguna institución internacional.

En tercer lugar, las modificaciones cambiarias en América Latina han sido consecuencia también de la división de la responsabilidad entre el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en lo que se refiere a la vigilancia de las restricciones. Por convenio, estas instituciones tienen que cooperar en ciertos campos. Por primera vez, el FMI otorgó asistencia sustancial al GATT en 1957, cuando le ayudó a preparar y realizar una serie de consultas con los países que aplicaban restricciones a la importación por razones de balanza de pagos. Esto coincidió con el momento en que comenzaba el proceso de simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples. Obviamente, el Fondo trasladó el problema de los tipos de cambio múltiples al GATT, bajo la forma de recargos a la importación.³⁰ Sin embargo, el GATT está organizado más que otra cosa como un grupo consultivo y no ha dado muestras de ser una autoridad suficientemente fuerte en su campo, por lo que es reducida su capacidad para vigilar las prácticas restrictivas de sus miembros. Aún más, los países que no son miembros del GATT, como Ecuador, Paraguay y Guatemala, pueden aplicar tasas adicionales sin ninguna vigilancia internacional.

²⁸ Véase, Jorge Marshall, "Advance Deposits on Imports", *IMF Staff Papers*, vol. vi, núm. 1, 1957, pp. 240-241.

²⁹ Véase, Eugene A. Birnbaum y Moeen A. Oureshi, "Advance Deposit Requirements on Imports", *IMF Staff Papers*, vol. viii, núm. 1, 1960, p. 125.

³⁰ También puede llegarse a esta conclusión observando una decisión del Consejo Ejecutivo de 1 de junio de 1960, en la que el Fondo declara que sus miembros que sean partes contratantes del GATT y que impongan restricciones a la importación por razones de balanza de pagos, facilitarán la colaboración del Fondo con el GATT "mediante el continuado envío de información", concerniente a tales restricciones, al FMI. En el mismo contexto, el Fondo también hace referencia a "un nuevo y más intenso empleo" de tales restricciones. Véase, Fondo Monetario Internacional, *1961 Annual Report*, Washington, 1961, pp. 37-38 y 135-137.

Aunque los tipos de cambio múltiples parecen representar un aspecto particular de las economías en vías de desarrollo, en América Latina se han aplicado sobre todo en los países más grandes. Los países menores de la región, especialmente los países centroamericanos y los del Caribe, han mantenido tradicionalmente fuertes relaciones con la economía de Estados Unidos y sus monedas han mantenido una estrecha relación con el dólar norteamericano. Estas circunstancias han sido factores importantes para evitar que esos países establezcan amplios controles cambiarios y tipos de cambio más diferenciados.³¹ Además, en el caso de los países pequeños, como Bolivia, que sí han acudido al empleo de tipos de cambio múltiples, se ha comprobado que la ayuda externa, en montos sustanciales, resulta un factor efectivo en favor de la alteración fundamental de sus sistemas cambiarios, hacia la liberalización de su política de tipos de cambio múltiples. Los países latinoamericanos más grandes, por otra parte, que han permanecido más independientes y que han impulsado con mayor vigor sus programas de desarrollo, se han visto más fuertemente influidos a acudir a los tipos de cambio múltiples. En dos países, Venezuela y México, donde el problema cambiario no se ha manifestado con gravedad, han sido relativamente altos los ingresos de divisas derivados, respectivamente, del petróleo y del turismo.

La actitud negativa del Fondo Monetario Internacional hacia los tipos de cambio múltiples no ha estado determinada tanto por la consideración de que esos mecanismos pueden afectar a las economías de los países que los aplican, como por sus posibles efectos desventajosos sobre otros países, pues estos últimos son los que han sido a menudo subrayados por el Fondo. En estas circunstancias, ¿qué es lo que se ha ganado con la política del Fondo tendiente a la eliminación de los tipos de cambio múltiples, si sus efectos sobre el comercio exterior de América Latina siguen causándose sustancialmente a través de la aplicación de medidas sustitutivas? La respuesta a esta cuestión no puede ser tan simple como la de que la política del Fondo estuvo motivada por el deseo de obtener prestigio derivado de la capacidad para demostrar que su sistema de valores de paridad también podía funcionar en América Latina. Tampoco constituye explicación suficiente la de que el Fondo aparentemente no tomó en cuenta todas las consecuencias de su enfoque al problema de los tipos de cambio múltiples en América Latina. No debe ser pasado por alto el hecho de que durante las reformas cambiarias se produjo un tratamiento más liberal del capital privado externo. Los recargos y los depósitos previos de importaciones sólo pueden aplicarse al comercio, pero no a las transacciones de capital, en contraste con lo que ocurre con los tipos de cambio múltiples.³² Estas cuestiones, que, en general, coincidieron con un esfuerzo para dar mayor importancia a las fuerzas del mercado interno, tienen que ser

³¹ Sin embargo, parece que este tipo de países, como demuestran los recientes ejemplos de Costa Rica y la República Dominicana, se encuentra embarcado en una tendencia hacia un uso más intenso de recargos y restricciones cambiarias, originada en la importancia decreciente de la zona del dólar, en épocas de convertibilidad de las monedas de otros países industriales. Se ha dado por supuesto que los cambios necesarios en esas sociedades tradicionales conducirán, tarde o temprano, a desequilibrios en sus sectores externos, similares a los del resto de los países de América Latina. Véase, Víctor L. Urquidí, *Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC, en la integración económica latinoamericana*, El Colegio de México, México, 1966, p. 25.

³² Aún más, tanto en Chile (en 1955) como en Argentina (en 1958), poco antes de que se echaran a andar los programas de estabilización, se introdujeron importantes cambios en la legislación sobre inversiones extranjeras, a fin de mejorar "el clima para los inversionistas".

examinadas en conexión con el hecho de que el Fondo, desde el principio de su existencia, estuvo destinado a actuar básicamente de acuerdo con los principios del sistema de libre empresa y que se considera que tanto los controles de cambio como los tipos de cambio múltiples son uno de los principales obstáculos a ese sistema, que pueden, incluso, conducir a su colapso.³³ En consecuencia, se puso en claro a lo largo del proceso de las reformas cambiarias que uno de los propósitos de los esfuerzos del Fondo era el de mejorar las condiciones de operación del capital privado extranjero en América Latina. La actitud oficial latinoamericana no parece haber sido contraria a esos acontecimientos, dado que los encargados de formular la política económica de la región se hallaban de acuerdo en que, en el curso del período de posguerra, el capital privado externo tendría que jugar necesariamente un papel complementario de los esfuerzos nacionales de desarrollo. Aunque las reformas cambiarias pudieron conjuntar los intereses del capital privado externo y de los líderes económicos de América Latina, debe también señalarse que esa liberalización puede constituirse en una carga para la región. Por ejemplo, Argentina incurrió en un fuerte endeudamiento externo, con desfavorables calendarios de pagos, como consecuencia de las políticas cambiarias seguidas después de la reforma cambiaria de 1959 a 1961. Aún más, al estimar el grado conveniente de participación del capital privado extranjero en América Latina, hay que considerar el hecho de que una entrada mayor de ese capital requiere, necesariamente, el contrapeso de un fortalecimiento del capital privado nacional. Las principales limitaciones, para conseguir este contrapeso adecuado, se encuentran en el complejo papel que desempeña la intervención del Estado en los esfuerzos latinoamericanos de desarrollo y en la ausencia generalizada de un sector empresarial eficiente en esos países.

Desde los tiempos del patrón oro, la posición de América Latina en las relaciones monetarias internacionales ha mostrado que los países de la región sólo han sido capaces de aproximarse a los respectivos sistemas monetarios internacionales. De este modo, en la actualidad la mitad de los países latinoamericanos se halla aún acogida a las providencias del artículo XIV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. En consecuencia, para estos países, el "período de transición" casi se ha cuadruplicado y constituye, para todo propósito práctico, una situación permanente. En consecuencia, podría considerarse como necesario, en algún momento, establecer reglas para las políticas cambiarias de los países en desarrollo diferentes de las que se aplican en los países industriales, con el propósito de liquidar las discrepancias que existen entre el Convenio Constitutivo del Fondo y las prácticas cambiarias de sus países miembros, tal y como se dan en la realidad. Sin embargo, no deja de ser sorprendente que América Latina no haya producido una formulación coherente de sus propios puntos de vista en este campo. Empero, el director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), considera que el control de cambios puede desempeñar una función útil en la región,³⁴ en tanto que el Dr. Prebisch, en un trabajo publicado durante la última guerra, consideró la posibilidad de que una política cambiaria diferenciada fuera útil para el proceso de industrialización de América Latina.³⁵ En vista de la fuerte

posición y del prestigio del FMI, la aplicación de controles cambiarios y de tipos de cambio múltiples sólo suele ser recomendada por economistas no ligados con ninguna institución.³⁶

El futuro del problema de los tipos de cambio múltiples en América Latina, en relación con la política del Fondo Monetario Internacional, ha de verse principalmente desde dos puntos de vista. En primer lugar, no es probable que en el futuro cercano se consiga una mayor liberalización de los sectores externos de los países latinoamericanos. La evolución de los mecanismos restrictivos de los países de la región dependerá, en gran medida, del desarrollo de las relaciones entre sus economías y las de los países industrializados. Es probable que, en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, se amplíen en el futuro las actuales desigualdades, lo que conducirá, más bien, a una mayor interferencia oficial en los sectores externos. Aún más, es posible esperar que el proceso de desarrollo de América Latina continúe produciendo desequilibrios externos y aumentando la vulnerabilidad general externa de esos países. Este otro factor dará lugar asimismo a una mayor intervención del Estado en los asuntos externos. Consecuentemente, el problema de los tipos de cambio múltiples en muchos países latinoamericanos continuará dejándose sentir con vigor por bastante tiempo. En segundo lugar, difícilmente puede esperarse que el Fondo califique a los sistemas de tipos de cambio múltiples como instrumentos de largo plazo adecuados, dado que una medida de esta naturaleza constituiría un cambio radical de algunos de sus conceptos básicos, sobre todo si se extendiera también a los países avanzados. Aún más, las naciones que ejercen una influencia decisiva en el Fondo y que podrían determinar su forma futura en el caso de una reforma del sistema monetario internacional, se oponen a los controles cambiarios y al proteccionismo monetario.

Aunque, en consecuencia, la actitud del Fondo Monetario Internacional continuará viéndose en contradicción con las prácticas restrictivas de los países latinoamericanos, no es probable que surjan conflictos importantes. El Fondo, por una parte, puede reconocer los límites reales de la liberalización de las transacciones internacionales de América Latina. Por consideraciones de orden político, es claro que el Fondo no se arriesgará a perder a un miembro latinoamericano como resultado de sanciones por comportamiento incompatible con las disposiciones de su Convenio Constitutivo. Los países de América Latina, por otra parte, están preparados a conceder cierta influencia al Fondo, aunque estimen que las políticas de la institución son demasiado "ortodoxas". Esos países están bien al tanto de las conveniencias y facilidades a las que tienen acceso en virtud de su participación en esa institución financiera internacional.

La eliminación, al menos nominal, de los tipos de cambio múltiples bajo la influencia del Fondo Monetario Internacional, parece haber contribuido a hacer menos evidente el conflicto entre tales mecanismos y los principios del Fondo. Sin embargo, el FMI ha tenido incluso que tolerar la reintroducción oficial de los tipos de cambio múltiples por algunos países latinoamericanos, como ya ha ocurrido en Chile y Uruguay, países en los que el patrón de prácticas restrictivas se tornó finalmente más complejo debido a la continuada aplicación de recargos, retenciones y depósitos previos.

³³ Véase Fritz Machlup, *International Monetary System and the Free Market Economy*, Princeton, N. J., 1966, p. 2.

³⁴ Véase el comentario del Dr. Javier Márquez al artículo de Jorge Marshall, "Control de cambios y desarrollo económico" aparecido en el libro de Howard S. Ellis, *El desarrollo económico y América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pp. 532-534.

³⁵ Véase Raúl Prebisch, *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*, El Colegio de México, México.

³⁶ Véase, por ejemplo, Nicholas Kaldor, "Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico", *Boletín Económico de América Latina*, vol. IX, núm. 2, noviembre de 1964, pp. 214-223; y, Eugene Richard Schlesinger, *Multiple Exchange Rates and Economic Development*, Princeton, N. J., 1958. Véase también el informe de un grupo de expertos, convocado por la UNCTAD, "Acuerdos de pagos entre países en desarrollo para la expansión del comercio", *Boletín mensual*, CEMLA, vol. XII, núm. 9, México, septiembre de 1966, pp. 451-452.