

# Depósitos previos para importaciones en América Latina

WOLFGANG KÖNIG, M. SC.

Los depósitos previos para las importaciones constituyen una restricción relativamente nueva en el comercio internacional. Desde hace unos diez años el uso de estas medidas se ha extendido rápidamente, particularmente en los países en desarrollo. Se tienen las siguientes características: una mayor dependencia externa, escasez de divisas, dificultades de balanza de pagos y menores posibilidades de aplicar en sus economías instrumentos antiinflacionarios convencionales de la política monetaria. De hecho, se esperaba que la aplicación de depósitos previos diese lugar no sólo a la limitación de una demanda de importaciones excesiva, sino también a un apoyo activo para la política monetaria interna.

Varios autores han examinado las ventajas y desventajas de los depósitos previos para importaciones y han ofrecido análisis bastante agudos. Sin embargo, sus enfoques, generalmente, han estado limitados a los problemas inmediatos de la aplicación de estas medidas y no han tomado en cuenta las aplicaciones de mayor magnitud que, en gran medida, han resultado de la política monetaria internacional encabezada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta institución, cuyas actividades son en gran parte de carácter confidencial y por eso menos aparentes, ha influido, en buena medida, para el desarrollo del uso de los depósitos previos.

La mitad de los países latinoamericanos aplica los depósitos previos para importaciones.<sup>1</sup> Estos Estados ofrecen, particularmente, un campo interesante para la descripción y análisis de sus sistemas de depósitos previos por las muchas similitudes de sus políticas comerciales y cambiarias, por un cierto paralelismo institucional y por el hecho de que enfrentan generalmente problemas de desarrollo similares. En las dos primeras partes de este artículo se intenta señalar las características de los depósitos previos en América Latina y conocer las causas de su rápida extensión. La parte tercera trata de los problemas y de las consecuencias que se han derivado de la aplicación de estas medidas y, a continuación, se valora en forma breve, el papel de los depósitos previos en relación con los esfuerzos de integración dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). A base de la experiencia latinoamericana se trató, por fin, de llegar a conclusiones generales sobre la aplicabilidad de los depósitos previos.<sup>2</sup>

NOTA: El autor es graduado de la Universidad Libre de Berlín y I. Sc. (en Economía) de la London School of Economics. Investigador asistente de El Colegio de México, trabaja en una amplia investigación sobre política cambiaria en América Latina.

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay.

<sup>2</sup> Las exposiciones siguientes se apoyan en parte del tratamiento básico de depósitos previos dado por Jorge Marshall, "Advance Deposits on Imports", FMI, *Staff Papers* (vol. VI, núm. 2, abril de 1958, pp. 239-7), y Eugene A. Birnbaum y Moeen A. Qureshi, "Advance Deposit requirements for Imports", FMI, *Staff Papers* (vol. VIII, núm. 1, noviembre de 1960, pp. 115-25). Véase también, Samir Makdisi, "Restrictions on the Movements of Funds Within Latin America", FMI, *Staff Papers* (vol. X, núm. 1, marzo de 1963, pp. 197-201).

La creciente importancia en la aplicación de los depósitos previos, por parte de buen número de países latinoamericanos, hace conveniente establecer una comparación entre su alcance actual y el que tenían al principio de los años cincuenta. En aquellos años, el uso de estas medidas apenas destacaba en Perú y Nicaragua. Estos países aplicaban entonces los depósitos previos, hasta un 100%, para ciertas mercancías de importación y sólo bajo ciertas circunstancias. Hoy, en cambio, los importadores de Uruguay, Chile y Colombia, para mencionar los países en los que se encuentra la mayor incidencia, tienen que establecer los depósitos previos hasta en un 200%, 400% y 500%, respectivamente. En Chile, algunos artículos requieren, para su importación, un depósito tan elevado como de 10 000%.<sup>3</sup> Estos porcentajes, que se calculan sobre el valor de la mercancía importada, varían usualmente en su magnitud según el criterio de "esencialidad" de las importaciones. Así, el efecto de los depósitos previos depende, por una parte, de su nivel y del volumen de la corriente de importaciones a que se aplican y, por la otra, del período para el cual se exige la constitución de los depósitos. En tanto que en Ecuador, El Salvador y Guatemala se retienen los depósitos hasta que lleguen las mercancías correspondientes o hasta el despacho aduanero de éstas, en la mayoría de los otros países latinoamericanos se prescribe un período determinado que varía de país a país. Ejemplos extremos son Colombia y Uruguay con 90 y 360 días, respectivamente. En la mayoría de los casos, los depósitos se exigen en moneda nacional y, si no han de ser establecidos directamente con el Banco Central, tienen que realizarse con un banco comercial, que usualmente los tiene que transferir al Central.

Aunque la técnica en el establecimiento de depósitos previos difiera de uno a otro país latinoamericano, los fines de su aplicación han sido básicamente los mismos. Se ha distinguido entre efectos "directos" e "indirectos" de los depósitos, para subrayar que su aplicación no sólo ejerce efectos sobre la balanza de pagos, a través de una limitación de las importaciones, sino que también puede dar lugar, indirectamente, a una reducción del medio circulante, por una absorción de liquidez. Los efectos directos están relacionados, por una parte, con la cuestión de la disposición de fondos, es decir, el importador ha de disponer de una cantidad de dinero para el establecimiento del depósito, y, por otra, tiene que correr con los costos del financiamiento del depósito durante el período de su permanencia, lo que ha resultado prohibitivo, particularmente

<sup>3</sup> Estos datos provienen del FMI, *Report on Exchange Restrictions*, y reflejan la situación en los comienzos de 1966, que desde entonces no ha variado en esencia.

en los casos en que los depósitos son muy altos. Los efectos indirectos, que prácticamente suponen una estabilización deflacionista, fueron considerados de capital importancia en algunos países latinoamericanos. Para su logro es necesario que el Banco Central "esterilice" los depósitos previos y ejerza un control estricto de los créditos.

Aparte de estos efectos directos e indirectos, cabe mencionar otros fines a los que ha sido dirigida la aplicación de los depósitos previos y otros resultados que ha ocasionado. Entre éstos se encuentra la influencia que han ejercido sobre la composición de las importaciones, pues a veces han desempeñado un papel importante en la decisión sobre el uso de éstas. Varias autoridades de países latinoamericanos trataron de integrar los depósitos previos como instrumentos de la política de industrialización de sus economías, mediante la sustitución de importaciones. También los esfuerzos en favor de la integración económica latinoamericana han constituido un campo para otros fines de la aplicación de los depósitos previos, porque su exención para el comercio intralatinoamericano ha permitido discriminar en contra del comercio extrarregional. También es preciso mencionar que los depósitos previos han ejercido una cierta influencia sobre las tasas de interés y los movimientos de capital a corto plazo.

## II

Los efectos que, a primera vista, ocasionan los depósitos previos sobre diversos fenómenos económicos, parecen hacer recomendable su aplicación, particularmente en la situación típica de un país en desarrollo. Esta impresión podría verse reforzada por el hecho de que estas medidas pueden ser introducidas rápidamente mediante decisiones administrativas y sus efectos directos sobre la balanza de pagos pueden dejarse sentir inmediatamente, por lo menos durante la etapa inicial de su establecimiento. Además, no es probable que los depósitos previos conciten una amplia oposición, por parte de la iniciativa privada, porque su aplicación está dirigida, más bien, en contra de sectores particulares de los importadores. ¿Explican estas ventajas, y los efectos de los depósitos previos, su incrementada aplicación en América Latina? Solamente en parte. Llama la atención que, hasta 1955, los países latinoamericanos hicieron uso de los depósitos sólo en forma renuente. Esto sorprende aún más a la luz de las dificultades de balanza de pagos que tuvieron algunos países latinoamericanos durante la primera mitad de los años cincuenta, y en vista de que la sustitución de importaciones —que como quedó anteriormente mencionado, es un campo potencial para el uso de depósitos previos— ya constituía una política establecida en América Latina desde muchos años antes. Sea que las autoridades latinoamericanas no se habían dado cuenta de las posibilidades que ofrece la aplicación de los depósitos o sea que se anticiparon a los problemas que su uso les iba a causar años más tarde, la extensión rápida de estas medidas, desde 1955, tiene que enfocarse en gran parte en relación con la influencia que el Fondo Monetario Internacional ejerció en la política económica de muchos países latinoamericanos. Aunque una misión de esta institución en Costa Rica sugirió la aplicación de los depósitos previos en el año de 1947,<sup>4</sup> no fue sino hasta mediados

de los años cincuenta cuando la política del FMI entró en una fase más activa y empezó a dejarse sentir en América Latina.

Desde su creación, el FMI ha tomado, según sus principios estatutarios, una actitud definida en contra de los controles directos y orientada hacia la meta de un sistema multilateral no discriminatorio de pagos, con respecto a las transacciones corrientes entre sus miembros. En el caso de América Latina el FMI se vio enfrentado principalmente a un uso generalizado de los tipos de cambio múltiples y de restricciones cuantitativas que condicionan la aplicación de controles de cambio. Después de casi una década de relativa inactividad, el FMI logró, de hecho, una mayor simplificación y la progresiva eliminación de estas medidas, a partir de mediados de los años cincuenta. El marco en el que se dieron estos desarrollos fue el de una serie de programas de estabilización, formulados y supervisados por el FMI. Sin embargo, los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas en América Latina habían asumido, desde los años treinta, funciones sustancialmente cada vez más efectivas, que no sólo estuvieron relacionadas con el comercio exterior de estos países sino también con la política económica interna. Por esta razón, el FMI, que insistió en la liberalización de los sectores cambiarios latinoamericanos, tenía que ofrecer alternativas al uso de los tipos de cambio múltiple y de las restricciones cuantitativas. Solamente las tarifas arancelarias y medidas fiscales le parecieron a esta institución sustitutos aceptables a largo plazo. Sin embargo, cuando la introducción de estos instrumentos requirió reformas engorrosas, se previeron, mientras tanto, otras restricciones para un tiempo transitorio. Fue aquí donde surgió por primera vez una aplicación amplia de los depósitos previos en América Latina, pues éstos fueron los sustitutos inmediatos que hicieron posible la simplificación y eliminación de los tipos de cambio múltiples y de las restricciones cuantitativas.<sup>5</sup>

Aunque en los depósitos previos se condensaron muchas de las características que habían tenido anteriormente los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas, no es difícil describir las razones por las que el FMI los prefirió. Primero, como arriba se mencionó, pueden ser introducidos fácilmente sin que encuentren una resistencia general; segundo, en comparación con las medidas anteriores, no contravienen los principios estatutarios del FMI y no interfieren directamente con el comercio exterior; tercero, en comparación con los aranceles y medidas fiscales que, según la política del FMI debían ser los sustitutos definitivos, el establecimiento de los depósitos y la variación de su cuantía no requiere de acción legislativa; y, cuarto, el FMI atribuyó a los depósitos previos un papel importante en relación con la institucionalización de los programas de estabilización. Sus efectos indirectos de estabilización deflacionaria fueron intencionales, a fin de apoyar el éxito de las reformas cambiarias, pues permitieron aliviar eventuales presiones sobre los nuevos tipos de cambio únicos y evitar mayores fluctuaciones de éstos. La actitud que el FMI tomó respecto a los depósitos previos en aquellos años quizá se exprese en un artículo escrito por un miembro del personal técnico de esta institución, quien describió los depósitos como medidas para asegurar un efectivo control monetario y com-

<sup>4</sup> Véase, Banco Central de Costa Rica, "El problema de las divisas en Costa Rica y la intervención del Banco Central en la solución del mismo", *Memoria*, Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, tomo I, Banco Nacional de Cuba, Habana, 1952, p. 343.

<sup>5</sup> Los otros sustitutos inmediatos estuvieron constituidos por recargos a las importaciones y retenciones sobre las exportaciones. Las correspondientes reformas cambiarias fueron acompañadas usualmente por devaluaciones considerables de las monedas latinoamericanas.

strumentos que ayudan, más que otras medidas convencionales, al equilibrio de la balanza de pagos.<sup>6</sup>

El desarrollo de los depósitos previos en Latinoamérica, la segunda mitad de los años cincuenta, puede resumirse en siguientes rasgos más sobresalientes: a) los cambios en la política restrictiva externa de muchos países latinoamericanos produjeron en gran parte dentro del marco de los programas de estabilización creados y supervisados por el Fondo Monetario Internacional; b) los países correspondientes aceptaron estos programas, principalmente, porque necesitaban el apoyo financiero del exterior para evitar, en muchos casos, a crisis general de sus economías, pues la ayuda financiera del FMI estaba condicionada a que el país receptor emprendiera los esfuerzos de estabilización; y, c) los Estados latinoamericanos también se dieron cuenta de que la ayuda del FMI estimulaba una corriente de capital de otras fuentes potenciales del exterior, dirigida a reforzar sus economías. En consecuencia, un gran número de países latinoamericanos estuvo dispuesto a comprometerse más con los principios del FMI y a proceder a liberalizar su sector externo en la forma en que esa institución lo aconsejaba. Fue éste el contexto en que surgió una aplicación generalizada de los depósitos previos para importaciones.

En Argentina, por ejemplo, país que a fines de 1958 se encontró en una grave crisis económica, se institucionalizó, en enero de 1959, un programa de estabilización, con ayuda financiera por un total de 329 millones de dólares otorgada por el FMI y otras fuentes del exterior. Durante este programa, se establecieron depósitos previos para importaciones, que variaron entre un 50% y un 500%. Chile es otro ejemplo de adopción de los depósitos previos, desde un 5% hasta un 400%, durante el curso del programa de estabilización en 1956. En noviembre de 1957 se aumentó en este país la magnitud de los depósitos hasta un 5 000 por ciento.

### III

A la actualidad, entre cinco y diez años después de las reformas cambiarias, puede sorprender el carácter permanente que no ha asumido los depósitos previos en muchos países latinoamericanos, aunque solamente se había previsto su aplicación temporal. Más aún, este desarrollo ha coincidido con un juicio, cada vez más negativo, sobre su aplicabilidad. Unos años después de que empezó la política activa del FMI miembros de su personal técnico llegaron a admitir que los depósitos previos eran inferiores a otras clases de control de importaciones y a una efectiva política monetaria.<sup>7</sup> La presencia sistemática de estas medidas, no obstante las crecientes dudas sobre la bondad de su aplicación, puede considerarse como indicador de los problemas que han resultado de su uso. Sin embargo, los diversos autores que se refirieron a estos problemas han limitado sus focos solamente a cuestiones inmediatas de aplicación de los depósitos. Un análisis más detallado, debe abarcar también las complejas consecuencias e implicaciones que resultaron principalmente de la influencia del FMI sobre el desarrollo del comercio generalizado de los depósitos previos.

Para una evaluación de la política del FMI en relación con los depósitos previos latinoamericanos cabe preguntarse si esta

institución, de antemano, podía esperar que se remplazaran plenamente los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas por tarifas arancelarias y medidas fiscales. En América Latina, como en otros países en desarrollo, hay una serie de circunstancias que se oponen a que se realicen tales cambios, mas no cabe aquí referirse a éstas en forma extensa. Si se piensa sólo en la menor flexibilidad operativa que ofrecen los aranceles y medidas fiscales a la luz de las influencias externas que están cambiando constantemente para estos países, de hecho, la experiencia latinoamericana ha señalado que no se han podido lograr las reformas correspondientes porque en muchos países de la región las tarifas arancelarias y las medidas fiscales no son apropiadas para asumir las complejas funciones de los tipos de cambio múltiples y de las restricciones cuantitativas, las que son más bien de carácter complementario. Además, su introducción actual llevaría a que resultaran inoperantes los sistemas arancelarios y fiscales porque en muchos países latinoamericanos ya se está echando mano de ellos en alto grado con estos propósitos.

En vista de estas circunstancias, no sorprende que los sustitutos inmediatos, en forma de depósitos previos y otras restricciones, asumieran un carácter permanente. Puede concluirse que la política del FMI, que persiguió la sustitución a largo plazo de los tipos de cambio múltiples y de las restricciones cuantitativas por las tarifas arancelarias y medidas fiscales, no tomó en cuenta todas las implicaciones de su enfoque y ha resultado hasta ahora poco realista.<sup>8</sup> Más aún, puede preguntarse si las modificaciones de las políticas restrictivas externas, recomendadas por el FMI en América Latina, implicaron cambios sustanciales. Los depósitos previos y los otros sustitutos no sólo han asumido muchas de las funciones de las medidas anteriores, sino que también se parecen mucho en carácter y definición. Así, por ejemplo, el costo del financiamiento de un depósito previo corresponde prácticamente a un tipo de cambio penal para las importaciones. Sin duda, una cierta ventaja resultaría de las reformas cambiarias si en los países respectivos se hubieran liberalizado los sectores y las transacciones cambiarias en forma suficiente, pero, aun esto, no se ha logrado, dada la persistencia de muchos controles cambiarios. En consecuencia, puede concluirse que las reformas cambiarias no han producido cambios fundamentales en el manejo de los sectores externos latinoamericanos. Generalmente no se ha reconocido con claridad que la eliminación de los tipos de cambio múltiples y de las restricciones cuantitativas, que ha contribuido mucho a un creciente prestigio del FMI, se produjo más bien dentro del campo de la terminología que en la práctica.

Sin embargo, no es suficiente interpretar la política del FMI en América Latina sólo a la luz de su deseo de obtener prestigio y por el hecho de que no logró su meta debido a un enfoque insuficiente. También hay que darse cuenta de que la influencia del FMI generalmente produjo, a través de las reformas cambiarias, un tratamiento más liberal para el capital privado extranjero y amplió para éste el campo de actividad. Los depósitos previos y otros sustitutos no pueden ser aplicados a transacciones de capital, en comparación con los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas. Este resultado hay que verlo en relación con el hecho de que la actividad del FMI, desde su iniciación, debiera basarse en los

<sup>6</sup> Véase Jorge Marshall, "Advance Deposits on Imports", *op. cit.*, pp. 1-41.

<sup>7</sup> Véase, Eugene A. Birnbaum y Moeen A. Qureshi, "Advance Deposit Requirements for Imports", *loc. cit.*, p. 125.

<sup>8</sup> Cabe mencionar que, mientras el FMI está trabajando mucho sobre la aplicabilidad de reformas fiscales en países en desarrollo, ha dejado la cuestión de las reformas arancelarias a cargo del GATT, institución que, sin embargo, no parece haberse convertido en una autoridad suficientemente fuerte en su campo.

principios del sistema de libre empresa, el cual considera los tipos de cambio múltiples y otras restricciones cambiarias son obstáculos importantes para su existencia. Por eso, pareció claro que el FMI, durante las reformas cambiarias, aspirara también a un mejoramiento de las condiciones para el capital privado extranjero. La actitud oficial latinoamericana no parece haberse opuesto a tal evolución, porque, durante la posguerra, los dirigentes económicos de la región llegaron a estar de acuerdo en que el capital privado extranjero necesariamente ha de asumir un papel complementario de los esfuerzos nacionales de desarrollo. Aunque, de esta suerte, las reformas cambiarias en América Latina hayan reunido los intereses del capital extranjero y de los dirigentes económicos latinoamericanos, hay que mencionar que la liberalización cambiaria correspondiente fácilmente puede convertirse en una carga para los países de esta región. Argentina, por ejemplo, incurrió en un alto nivel de deuda externa con un esquema desfavorable de reembolso, como consecuencia de la política cambiaria que adoptó después de la reforma cambiaria de enero de 1959.

La aplicación de los depósitos previos, como instrumento de los programas de estabilización, ha tenido también importantes consecuencias en su relación con el debate entre los estructuralistas y los monetaristas sobre el fenómeno de la inflación. Esta disputa afecta en el fondo importantes cuestiones del desarrollo latinoamericano y es que las dos tesis señaladas difieren considerablemente respecto al origen de la inflación y a la relación existente entre estabilidad monetaria y desarrollo económico. La posición monetarista, representada sobre todo por el FMI, considera las políticas monetarias y fiscales de los bancos centrales y de los gobiernos latinoamericanos como causa de las tendencias inflacionarias en América Latina y mantiene que el desarrollo económico es posible sólo sobre el camino de la estabilidad. Los estructuralistas, en cambio, creen que estas políticas monetarias y fiscales latinoamericanas en gran parte son nada más consecuencia de deficiencias estructurales de sus economías y que prácticas monetarias y fiscales restrictivas son perjudiciales en tanto que obstaculicen el proceso de una reforma estructural, necesaria para el desarrollo económico de estos países.

En consecuencia, el recurso frecuente a los depósitos previos, dentro de los programas de estabilización, puede considerarse un triunfo práctico de los monetaristas. Esta evolución también ha sido indicadora de la creciente influencia del FMI en América Latina, aunque haya dado lugar al surgimiento de un número cada vez mayor de partidarios estructuralistas. Sin embargo, queda por averiguar si el fracaso de los programas de estabilización no ha comprobado que, en cierto sentido, la tesis estructuralista es más realista y se justifica más a largo plazo. Relacionada a cuestiones que tratamos aquí, la experiencia habida con estos programas señala que, no obstante el considerable uso de depósitos previos inducido por el FMI, las autoridades monetarias latinoamericanas no pudieron instrumentar, ni estaban dispuestas a hacerlo, una política igualmente rígida en los otros campos monetarios y fiscales. Estas, no sólo se vieron enfrentadas directamente con las necesidades inmediatas de la iniciativa privada, sino que también tuvieron que tomar en cuenta que, en condiciones inflacionarias, la negación de una demanda creciente de créditos hará surgir un antagonismo, por parte del sector privado, incluida la banca.

Las consecuencias e implicaciones de los depósitos previos a que se ha hecho referencia más frecuentemente en la literatura, aluden más bien a aspectos inmediatos de aplicación y técnica de estas medidas. Así, generalmente, se ha llegado a la conclusión de que es muy difícil precisar sus efectos en la práctica, particularmente cuando se aplica una serie de otras restricciones. Además, la experiencia latinoamericana ha se-

ñalado que los efectos directos de estos requisitos sobre la balanza de pagos se han vuelto cada vez más débiles, después de un cierto tiempo de su establecimiento. Se explica esto por el hecho de que, no obstante un control rígido de los créditos, los importadores podían hacer los depósitos con relativa facilidad. El importador de un país en desarrollo posee una posición preferente entre la clientela de un banco comercial y, como los créditos están completamente garantizados por el mismo depósito, no implica ningún riesgo la concesión de éste. Además, los exportadores extranjeros, que se preocupaban por el mantenimiento de sus mercados, muchas veces otorgaron generalmente créditos de proveedores. La aplicación de depósitos previos ha tenido también el efecto desfavorable de ejercer una discriminación en contra de los pequeños importadores, que disponen en su empresa de una posición financiera fuerte de las correspondientes relaciones bancarias. Además, puede considerarse perjudicial para la política económica de un país la práctica de que —como ha sucedido muchas veces— los bancos retiran créditos de proyectos de importancia económica a favor de negocios más atractivos con depósitos previos.

En cuanto a los efectos indirectos de los depósitos previos hay que darse cuenta en primer término, de que la estabilización deflacionaria se acaba una vez establecidos los depósitos, es decir, que sus efectos monetarios son básicamente de carácter temporal, y aun éstos quedarán muchas veces sin realizarse, porque algunos gobiernos latinoamericanos no podían resistir la tentación de usar los depósitos —en vez de “esterilizarlos”— para el financiamiento presupuestal.

Un problema importante de los depósitos previos apareció sólo en el momento en que las autoridades decidieron realizar su liquidación. Muchos países latinoamericanos tenían que mantener sus sistemas de depósitos porque el liberar grandes sumas hubiera equivalido, prácticamente, a una inyección inflacionaria en la economía del país. El caso de Chile señala que la liquidación de los depósitos —aun si se la intenta durante un período bastante largo— difícilmente puede realizarse en una economía inestable. Este país logró una considerable sucesiva reducción de su sistema de depósitos previos desde junio de 1959 hasta noviembre de 1961. El 27 de diciembre de 1961, sin embargo, se decretó *in promptu* que todas las importaciones requieren un depósito del 10 000%. El origen de esta decisión lo constituyó una crisis de la balanza de pagos. Es cierto que Chile redujo estos altos porcentajes el 15 de enero de 1962; pero todavía hoy los importadores chilenos cuentan con el requisito de establecer considerables depósitos previos.

El problema de los depósitos previos también ha sido relacionado con ciertos aspectos de la integración latinoamericana. Las consecuencias en este campo se han manifestado, particularmente, en el caso de la ALALC, la mayoría de cuyos miembros experimentaron la evolución descrita anteriormente.

El Fondo Monetario Internacional había adoptado, por lo menos hasta el año de 1963, una actitud reservada y escéptica hacia la solución de problemas financieros de la ALALC que implicaban una cierta discriminación en contra del comercio extrazonal. Sin embargo, las reformas cambiarias iniciadas por esta institución han tenido un efecto notable sobre la reglamentación del comercio intrazonal, a saber: los dep-

<sup>9</sup> En el supuesto de que la corriente de importaciones permanezca constante.

tos previos y otras nuevas restricciones, que han remplazado los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas, en gran medida no se aplican en el comercio de la ALALC; aunque, como se ha señalado, el efecto de los depósitos previos disminuye con el tiempo, es obvio que su exención parcial puede tener gran influencia sobre la dirección del comercio exterior de los países y, por eso, el FMI ha contribuido, involuntariamente, a la discriminación del comercio extrazonal, porque anteriormente tal efecto apenas hubiera podido producirse.<sup>10</sup>

Sin embargo, un mayor impulso para el avance de la integración dentro de la ALALC podría tener lugar sólo si los países miembros emplearan sus propias monedas en el comercio intrazonal y no monedas libremente convertibles, como el dólar. Tal caso haría necesaria la formación de una unión de pagos o el establecimiento de una cámara de compensación como en Centroamérica. ¿Qué implicaciones tiene el desarrollo de los depósitos previos para la realización de este paso?<sup>11</sup> Para responder a esta cuestión hay que enfocar los depósitos previos *vis-a-vis* los tipos de cambio múltiples y tomar en cuenta las consecuencias de las reformas cambiarias en varios países de la ALALC.<sup>12</sup>

Los tipos de cambio múltiples no constituyen necesariamente un obstáculo para la formación de una unión de pagos. Si se aplica en tal forma que aparezcan solamente en los negocios cambiarios entre las autoridades monetarias y los habitantes de un país, puede realizarse el intercambio con los países miembros a base de un tipo de cambio único y aplicar las propias monedas. Tal arreglo puede verse comprobado por la experiencia de la Cámara de Compensación Centroamericana durante los primeros años de su funcionamiento, cuando Costa Rica y Nicaragua todavía aplicaban los tipos de cambio múltiples. Sin embargo, la complejidad considerablemente mayor de los tipos de cambio múltiples en los países de la ALALC —tal como los aplicaron antes de las reformas cambiarias— hubiera hecho imposible tal arreglo, y es que la enorme diferenciación de sus tipos, no obstante que estuviera dirigida hacia *adentro*, hubiera causado considerables preferencias y discriminaciones en el comercio con los países miembros.

En estas condiciones, es muy probable que no hubieran obtenido éxito las negociaciones para la formación de una unión de pagos o de una cámara de compensación. Como ya fue señalado anteriormente, este problema fue solucionado por aquellos países de la ALALC que durante las reformas cambiarias reemplazaron los cambios múltiples por los depósitos previos y otras restricciones.

En relación con las tendencias inflacionarias de algunos países de la ALALC, la cuestión de los depósitos previos, en relación con los tipos de cambio múltiples, ha resultado mucho más dañina para la formación de una unión de pagos. Las fuertes devaluaciones de las monedas de algunos países miembros, que son consecuencia de una inflación persistente, tienen a impedir que se empleen tales monedas en el comercio extrazonal, porque las fluctuaciones de los tipos de cambio correspondientes suelen penetrar inevitablemente hasta la cámara de compensación.

Puede mantenerse que, antes de las reformas cambiarias, todavía existía la posibilidad de realizar por lo menos parte de las transacciones a un tipo de cambio fijo y usar para éstas

las monedas de los miembros. El resto de las transacciones, a base de monedas libremente convertibles, hubiera podido efectuarse a tipos fluctuantes que absorberían las presiones inflacionarias sobre el comercio exterior. Sin embargo, las reformas cambiarias, que mediante la introducción de depósitos previos y otras restricciones, llevaron a la introducción de tipos de cambio únicos han desbaratado esta posibilidad. Ahora, las tendencias inflacionarias buscan reflejarse plenamente en las devaluaciones de estos tipos de cambio.<sup>13</sup> Sin embargo, el uso de las monedas de países miembros de la ALALC para financiar parte de sus transacciones, antes de las reformas cambiarias —como se acaba de considerar teóricamente—, difícilmente hubiera podido realizarse en la práctica. Las tendencias inflacionarias de unos miembros son tan fuertes que la estabilización parcial de los tipos de cambio hubiera sido de duración relativamente corta, y su estabilización renovada hubiera requerido negociaciones delicadas y llevado fácilmente a controversias entre los países miembros de la ALALC.

## V

En este artículo se ha intentado demostrar que los depósitos previos para las importaciones no sólo tienen problemas en su aplicación, sino que también están relacionados más o menos directamente con una serie de importantes cuestiones económicas en América Latina. Así, su evolución, ha tocado cuestiones referentes a la reglamentación del comercio exterior, la inflación y el capital extranjero, tanto como a la de la integración latinoamericana. Además, las implicaciones de estas medidas han aumentado porque, en la base de su desarrollo, se encuentra la influencia del FMI, particularmente desde mediados de los años cincuenta. En la complejidad de estos aspectos es preciso, por fin, llamar de nuevo la atención sobre la importancia que los depósitos previos han tenido en relación con los esfuerzos de industrialización en América Latina. Mucho se ha discutido sobre el proceso de sustitución de importaciones y, sin embargo, parece que se han descuidado ciertos aspectos operacionales de éste, los cuales también están relacionados con los depósitos previos.

Se puede discutir si la evolución de estas medidas, que han remplazado a otras en el sector externo de los países latinoamericanos, ha contribuido a una política más eficiente de sustitución de importaciones. Es cierto que los depósitos previos pueden introducirse rápidamente mediante decisiones administrativas y que sus efectos directos —limitación de la demanda de importaciones— pueden sentirse inmediatamente por lo menos durante la primera fase de su establecimiento, pero en comparación con otras restricciones, incluso las que han sido remplazadas, su uso a la larga, generalmente, no ofrece ventajas. Una vez establecidos los depósitos, su influencia sobre la composición de importaciones, por ejemplo, ha disminuido cada vez más hasta volverse insignificante. Además, como estas medidas más bien tienden a ser una pesada carga para la política monetaria, cualquier país debe tomar una actitud reservada respecto a su aplicación.

A la luz de la cooperación económica internacional hay que mencionar, por último, que los efectos de los depósitos previos —en tanto que por iniciativa del FMI han remplazado los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas— no están ya supervisados por ninguna institución internacional.

<sup>10</sup> Por ejemplo, un tipo de cambio especial para el comercio de la ALALC, hubiera sido muy difícil de implantar. Para esta cuestión, véase también más abajo.

<sup>11</sup> Los otros sustitutos en forma de recargos y retenciones, cuyo empleo resultó también de las reformas cambiarias, están en la misma situación que los depósitos previos por lo que hace a estos problemas.

<sup>12</sup> Las restricciones cuantitativas no tienen mayores implicaciones para estas cuestiones.

<sup>13</sup> Además, los depósitos previos suelen acompañar las fluctuaciones de los tipos únicos, porque usualmente se los calcula sobre el valor de las importaciones expresado en moneda nacional.