



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Experiencias latinoamericanas conducentes a la progresiva liberalización de las restricciones cambiarias y del sistema bilateral de pagos

Arteta, Guillermo Eduardo

1963

Cita APA:

Arteta, G. (1963). Experiencias latinoamericanas conducentes a la progresiva liberalización de las restricciones cambiarias y del sistema bilateral de pagos. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Dedico este trabajo
a quienes todo les debo;

a mis padres

G.E.A.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

CATEDRA DE POLITICA BANCARIA

TRABAJO DE TESIS SOBRE EL TEMA
EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS CONDUCTENTES A LA
PROGRESIVA LIBERALIZACION DE LAS RESTRICCIONES
CAMBIARIAS Y DEL SISTEMA BILATERAL DE PAGOS

PRESENTADO POR EL ALUMNO:

GUILLEMO EDUARDO ARTETA

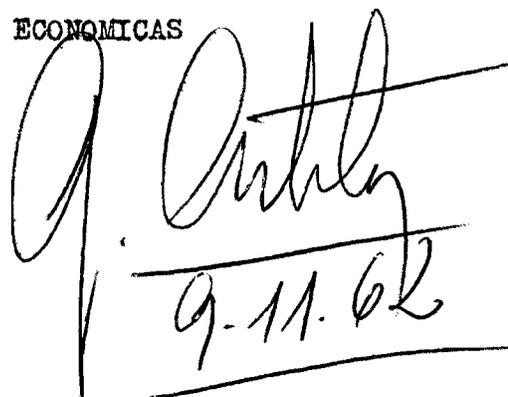
PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS

REG. N° 7.102

Dom.: Manuel Obarrío 2960, CAPITAL

T.E. 83-0660

-BUENOS AIRES 1962-


9.11.62

S U M A R I O

LA LIBERALIZACION DE LAS RESTRICCIONES CAMBIARIAS

LA SIMPLIFICACION DE LAS ESTRUCTURAS DE TIPOS DE CAMBIO

LA ELIMINACION DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS DE LOS CAMBIOS

LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS DEL REGIMEN CAMBIARIO

LA LIBERALIZACION DEL SISTEMA BILATERAL DE PAGOS

LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS

LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS LATINOAMERICANOS

EL PROCESO DE ELIMINACION DE LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS

LATINOAMERICANOS

LAS ZONAS MULTILATERALES CON EUROPA

LA TRANSFERIBILIDAD MONETARIA DENTRO DE AMERICA LATINA

CONCLUSIONES

I N T R O D U C C I O N

Antecedentes

La historia de los controles cambiarios, tal como actualmente son aplicados, gira alrededor de tres acontecimientos de trascendencia ocurridos en lo que va de este siglo, a saber: la Primera Guerra Mundial, la Depresión del 30 y la Segunda Guerra Mundial.

La primera Guerra marca el límite del llamado período de la economía liberal. Como primer conflicto de verdadera resonancia mundial, tuvo importantes efectos por sí mismo en la economía y en la política del todo el Globo, dando nacimiento a nuevos puntos de vista económicos y políticos. Estos cambios tendieron a producir nuevas orientaciones proteccionistas y ambiciones de autarquía. Las inflaciones desatadas en Europa durante y una vez terminadas las hostilidades hicieron poco viables las políticas deflacionarias como correctivos de problemas de balanza de pagos. Asimismo, estos mismos procesos inflacionarios hicieron también poco popular la política de llevar hacia abajo el valor de la moneda para las transacciones con el exterior, ya que debido a las mismas inflaciones internas, la devaluación monetaria estaba generalmente asociada a la pérdida del poder de compra.

El más importante fenómeno económico que determinó la aparición de controles de cambio fué, con mucho, la depresión de 1929-33. Sus consecuencias fueron aun más trascendentales con respecto a la 1ª. Guerra. Esta había sido un "accidente", un hecho externo al sistema económico; en cambio, la Gran Depresión fue una "enfermedad" producida por una falla del sistema económico capitalista, que aparentemente no era capaz de crear la demanda efectiva suficiente para los artículos de su producción. La confianza en el sistema de libre empresa sufrió un vuelco, y lo que es importante desde el punto de vista del establecimiento de un sistema de pagos internacionales equilibrado y del mantenimiento de una economía mu-

dial, fué la circunstancia de que la meta político-económica de los distintos países no era ya el cumplimiento de "las reglas del juego" del régimen del Patrón Oro, sino el mantenimiento de la ocupación dentro de cada país. Casi todos los países más inmediatamente afectados por las huídas de capital y subsecuentemente por fuertes caídas en los volúmenes y precios de sus exportaciones instituyeron restricciones al comercio y a los pagos. Sólo entre 1931 y 1932 diez países de América Latina, principalmente sudamericanos, establecieron controles de cambio. Pero mientras las restricciones del período anterior habían sido de menor alcance y tomaron formas no destructivas de la unidad de las relaciones económicas internacionales, las características de las nuevas restricciones fueron tales que destruyeron necesariamente el mecanismo de ajuste internacional. Ya no se trataba de procurar recursos fiscales o de protección a sectores limitados de la economía nacional, sino que el objetivo fue reducir los pagos internacionales de los países en déficit a niveles consistentes con los recursos de la Balanza de Pagos.

Cuando la Segunda Guerra Mundial estalló, los controles de cambio aún seguían en vigencia desde los días de la Depresión, y fueron nuevamente utilizados como instrumento de lucha económica.

El Proceso a partir de la Segunda Guerra Mundial

La Segunda Guerra dejó a Europa devastada y con su sistema productivo destruido. En el campo económico esto se tradujo en la imposibilidad de producir sus artículos tradicionales de exportación y en una necesidad imperiosa de procurar se los abastecimientos indispensables para llevar a cabo la reconstrucción, abastecimientos que sólo tenían una fuente: Estados Unidos. Estas circunstancias, las cuales se agregó el efecto de los procesos inflacionarios, que en Europa fueron de mayor magnitud que en el país norteamericano, determinaron una aguda escasez de dólares debido a la falta de capacidad competitiva. Esta escasez condujo a la inconvertibilidad general del mundo no dólar, que frente a aquella mo

neda iba a prolongar esa situación hasta fines de 1958.

EE.UU. no sufrió en tan gran medida las consecuencias del conflicto, ya que nunca fue campo de batalla. La nación americana llegó a una posición de poderío económico que no había conocido nunca en su historia. Ya para fines de 1946 cuatro países del área del dólar habían aceptado las obligaciones del artículo VIII de los Acuerdos del F.M.I., que se refieren a la convertibilidad monetaria.^{1/}

Dentro de la zona de la libra esterlina, que comprende el Commonwealth (excepto Canadá) y otros países, la libra era transferible.

En líneas generales, pues, luego de terminada la Guerra, encontramos que fuera del área del dólar y de las zonas monetarias de Inglaterra, Francia, Portugal etc, en el resto del mundo el comercio se realizaba a través de acuerdos bilaterales.

A partir de este momento hasta la actualidad se produce un proceso de eliminación de restricciones cambiarias en todo el mundo occidental. Las principales etapas de esta evolución pueden ser dadas. Entre 1947 y 1953 seis países del área dólar: Guatemala, Honduras, Canadá, Cuba, Haití y la República Dominicana, hacen sus monedas plenamente convertibles. La libra, que había comenzado siendo transferible dentro de la zona esterlina, pasó a serlo también para ciertos países no pertenecientes al área del dólar. A fines de 1950 este grupo estaba compuesto de 16 países y un año después de 18. Las demás naciones que querían transferir saldos en libras tenían que obtener permiso de las autoridades británicas. En 1953 esta autorización se otorgaba con gran facilidad a la mayoría de ellas. En marzo de 1954 el privilegio de transferir libras se hizo extensivo a casi todos los países que no pertenecían ni a la zona del dólar ni de la libra.

^{1/}En el curso del presente trabajo haremos mención repetidamente a los artículos VIII y XIV de los Acuerdos del Fondo Monetario Internacional. Los países que aceptan las obligaciones del artículo VIII (Secciones 2,3 y 4), se comprometen a no mantener restricciones sobre los pagos en concepto de transacciones corrientes.

Con la formación de la Unión Europea de Pagos (U.E.P) se fusionaron varias zonas monetarias, entre ellas, la de la libra. La U.E.P. fue una consecuencia de los acuerdos de pagos que hubo antes de 1950. Estos acuerdos, igual que la Unión más tarde, fueron establecidos en un intento de ampliar los acuerdos bilaterales en un sistema multilateral de pagos intraeuropeos. El primer convenio bilateral de comercio y pagos fue firmado en Londres en octubre de 1943 entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo, y dió la pauta para más de 200 convenios de este tipo que se negociaron en Europa en los cuatro años siguientes:

La U.E.P., constituyó lo que podríamos llamar una zona de convertibilidad limitada, y siempre se la consideró una etapa en el camino de la convertibilidad total. El Reino Unido, que deseaba mantener la importancia que la libra había tenido siempre como moneda internacional, mantuvo una actitud de poca solidaridad con los otros miembros de la Unión. Después de la fracasada experiencia de 1947, Gran Bretaña encaró en 1952 y 1953 la posibilidad de hacer la libra convertible, y más tarde, a partir de 1954, llegó progresivamente a una convertibilidad de facto para los no residentes. Efectivamente, los países que tenían cuentas transferibles con la zona esterlina podían obtener dólares a cambio del signo monetario inglés en los mercados de cambio con cierto descuento.

Todo este proceso, que describe los esfuerzos europeos para trasponer "la cortina de oro" entre el mundo dólar y no dólar culminó a fines de 1958 cuando catorce países del viejo continente hicieron sus monedas convertibles para los no residentes, es decir, para los saldos en moneda nacional en posesión de residentes en países extranjeros.

tes, tasas múltiples de cambio, y prácticas discriminatorias, y en caso de tener que recurrir a estas medidas deben requerir previamente la aprobación del Fondo. Las naciones que se acogen a las disposiciones del artículo XIV (y que se hallan en el llamado período de transición), pueden aplicar y mantener restricciones cambiarias sin necesidad de solicitar el consentimiento del Fondo Monetario.

La convertibilidad para los residentes, o sea el derecho de hacer pagos en el exterior, especialmente en el área del dólar, progresó paulatinamente en Europa a medida que los países fortalecían su posición financiera y aumentaban sus reservas de divisas, lo cual comenzó a tener lugar a mediados de 1952. Finalmente, el 15 de Febrero de 1961 diez países de Europa Occidental a los cuales se unió Arabia Saudita en marzo de ese año, aceptaron las obligaciones del artículo VIII de los Acuerdos del F.M.I., uniéndose a los diez países americanos que ya habían dado ese paso. De esta manera se llegó a una situación en que las principales monedas del mundo occidental, con que se financia el comercio mundial, son totalmente convertibles.

En América Latina se pueden distinguir dos grupos distintos de países que han tenido una evolución completamente diferente. El primero está formado por ocho naciones de América Central y del Caribe. Estos países, que en 1953 tenían sus monedas plenamente convertibles, mantuvieron tipos de cambio unitarios y estables durante todo el período, salvo México, que devaluó en tres oportunidades desde la Guerra. Además obtuvieron un alto grado de estabilidad monetaria, apartándose tal vez también México de esta regla general. El otro grupo está formado por los países sudamericanos más Costa Rica y Nicaragua. Estos países se particularizan dentro del concierto mundial porque han mantenido estructuras cambiarias de tipos múltiples y porque muchos de ellos sufrieron inflaciones de tal magnitud que desde la Guerra hasta la actualidad no se ha presentado en otras partes del mundo.

Los Controles Cambiarios

Los controles cambiarios son restricciones gubernamentales sobre la compra y venta de moneda extranjera. Abundando los conceptos es posible hacer una distinción en "controles al cambio exterior" y "restricciones" al mismo. De esta manera los controles serían aquellos que permiten a las autoridades tener estadís

ticas e informes de lo que sucede en el mercado de divisas, y por restricciones se entendería las disposiciones que tienden a interferir en la libertad de los particulares en comprar y vender cambio exterior. Sin embargo, debido tal vez a que por lo general todos los controles son restrictivos, esta distinción no se hace en la práctica, de manera que en el presente estudio usaremos ambos conceptos indistintamente.

Todos los países ejercen control sobre las transacciones internacionales que se ejercen a través de sus fronteras. Así, es preciso distinguir entre controles cambiarios y política comercial. La política comercial comprende tarifas de aduana, cupos o cuotas de importación y exportación, subsidios, etc, que afectan directamente al comercio exterior.

Generalmente no se considera la fijación o el sostenimiento de un tipo oficial de cambios como una restricción. Por lo contrario, la fijación por parte del Gobierno del precio a que se han de comprar y vender las monedas extranjeras produce efectos beneficiosos en lo que hace al desarrollo del comercio internacional, ya que otorga estabilidad a las relaciones de precios internacionales. Las naciones europeas, los países de la Comunidad Británica, Japón y otros han utilizado tradicionalmente sistemas de tipos únicos de cambio. En América Latina los sistemas basados en una estructura de tipos múltiples eran aplicados después de la Guerra por todos los países que estén fuera del área dólar y también por algunos de esa zona monetaria. Generalmente han sido utilizados como un medio de seleccionar mejor las importaciones y las demás transacciones con el exterior que se deseaba desalentar o estimular. Su uso se combinó con controles directos en distintos grados.

El Planteamiento del Problema

Hemos hecho una rápida sinopsis histórica de los controles cambiarios. De la observación de los hechos se nota que a partir de cierto momento de la segunda posguerra se inicia un proceso general de liberalización en materia cambia

ria, hasta llegar a la plena convertibilidad de los principales signos monetarios. En nuestro breve bosquejo nos hemos ocupado principalmente de los países europeos, del área del dólar y de la zona esterlina. Ahora bien, la finalidad del presente trabajo es estudiar el cumplimiento de este proceso en los países de América Latina. A estos efectos hacemos distinción en las páginas que siguen entre dos aspectos de esa evolución, esto es, la liberalización de las restricciones cambiarias y la liberalización del sistema bilateral de pagos.

P R I M E R A P A R T E

LA LIBERALIZACION DE LAS RESTRICCIONES CAMBIARIAS

Los controles cambiarios, en los países de América Latina, han servido para la consecución de propósitos diversos, pero en la mayoría de los casos la finalidad inmediata ha sido la utilización económica de los recursos de la balanza de pagos de acuerdo a un plan o política determinados, dentro de los lineamientos de la Política Económica general de los Gobiernos.

En aquellos países donde el sistema de controles cambiarios está muy desarrollado, éste reemplaza al mercado de cambios y ocupa su lugar. El cambio extranjero, en lugar de ser libremente comprado y vendido por los particulares, es canalizado por las autoridades y luego distribuido, de acuerdo a diversos criterios. En algunos casos se establece la obligación de entrega para todas las divisas producidas por transacciones internacionales, como en Paraguay en 1949. Generalmente esta obligación tiene excepciones, como en el caso de Chile, Costa Rica y Nicaragua. En Cuba, también en 1949, sólo se requería la entrega de parte del producto de las exportaciones de azúcar; mientras que en Venezuela, durante todo el período bajo estudio, la regla general fue la libre disponibilidad de las divisas. Cuando existe obligación de entrega, el cambio extranjero es comprado por las autoridades, las cuales otorgan moneda nacional de acuerdo con la tasa cambiaria que corresponde a la operación; en los países donde existe un mercado libre parcial, el cambio debe ser vendido en el mismo compulsoriamente.

Las divisas obtenidas por las autoridades son entregadas a los particulares (en su caso naturalmente también al Gobierno) de acuerdo a diversos expedientes que constituyen distintas formas de restricciones. En este proceso por el cual se determina qué parte de la demanda para realizar operaciones internacionales debe ser satisfecha y qué parte debe ser desechada, podemos distinguir dos tipos de restricciones, que actúan de una manera diferente. Por el pri-

mer sistema la demanda de moneda extranjera se limita en términos cuantitativos por las autoridades a través del otorgamiento de permisos o licencias para ciertas transacciones, y la negación de los mismos para otras. En el segundo sistema restrictivo, el factor determinante es el costo de las operaciones. De esta manera se reduce la demanda de cambio extranjero mediante el aumento de su precio. Bajo las restricciones de tipo cuantitativo, que configuran los llamados "controles directos", los pagos que se pueden efectuar son arbitrariamente determinados de acuerdo a clase de transacción, moneda extranjeras y aún en términos de solicitantes individuales. En cambio, en el otro sistema, el grado de arbitrariedad es menor, ya que sólo existe en el momento en que se divide la demanda total de divisas por transacciones, monedas o medios de pago, en algunas pocas categorías a las cuales se aplican diferentes tipos de cambio. De esta manera se trata de aprovechar el sistema de mercado, o sea el mecanismo de los precios para influir sobre la demanda de cambio para distintos fines.

En los países latinoamericanos que han aplicado sistemas cambiarios de tipos múltiples, que corresponden al primer grupo de la clasificación en dos grupos que hacemos más adelante, las tasas múltiples se combinaron casi siempre, en mayor o menor medida, con los controles directos.

Además de estos dos sistemas restrictivos, que podemos catalogar como instrumentos típicos o fundamentales de control cambiario, nos ocuparemos también de los correctivos accesorios o complementarios de control que han tenido vigencia particularmente en los últimos años. Estos sistemas, que llamamos métodos indirectos de control de cambios, están representados por los depósitos previos, los recargos cambiarios a las importaciones y las retenciones a las exportaciones, que pueden estar vinculados a las políticas monetarias generales.

La distinción dentro del conjunto de la repúblicas latinoamericanas entre dos grupos distintos de países, y su tratamiento por separado, informa esta primera parte de nuestro trabajo.

El grupo que trataremos en primero término es con mucho el más importante, y en los países que lo integran encontramos la casi totalidad del material que habremos de utilizar. Esto es así no sólo porque esta agrupación es la que abarca un mayor número de naciones, sino que éstas han enfrentado una diversidad más grande de problemas cambiarios y aplicaron igualmente toda la variedad de sistemas restrictivos a que hemos hecho referencia. Esta última circunstancia, a las que se agregan las otras consideraciones que mencionamos, ha determinado que el análisis y evaluación crítica de cada instrumento de restricción en sí mismo lo hagamos sobre la base de su aplicación en los doce países de este grupo.

El segundo grupo de países, que comprende las ocho repúblicas restantes de Latinoamérica, no ha tenido en general problemas de balanza de pagos. Estas naciones, por otra parte, habían hecho sus monedas plenamente convertibles ya para 1953.-

TITULO PRIMERO

LOS PAISES SUDAMERICANOS MAS COSTA RICA Y NICARAGUA

Estas doce repúblicas latinoamericanas 1/han combinado el uso de tipos múltiples de cambio con el mantenimiento de restricciones cuantitativas en diversos grados. En general, puede decirse que Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela aplicaron relativamente pocas restricciones cuantitativas, realizando el control de las operaciones internacionales preferentemente a través de los tipos diferenciales de cambio; y que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay aplicaron restricciones cuantitativas mucho más severas, también en combinación con los tipos múltiples. De los países nombrados en primer lugar, es decir aquellos que se basaron principalmente en las tasas múltiples para restringir los pagos, todos excepto Perú son considerados por las regulaciones cambiarias británicas como integrantes de la zona dólar, y conducen lo fundamental de su comercio con los países no-dólar en esa moneda (aún cuando Colombia, Ecuador y Perú han tenido varios arreglos de pagos con países fuera de la zona dólar). El grupo de países nombrados en segundo término, excepto Bolivia, son considerados como no integrantes del área dólar, habiendo financiado durante mucho tiempo su comercio con el área no-dólar a través de convenios bilaterales.

El estudio que realizaremos de la liberalización de las restricciones cambiarias en estos países va a ser llevado a cabo sobre la base de la observación de ese proceso para cada instrumento restrictivo en particular. Así las cosas, dividiremos este Título en tres capítulos, dedicando los dos primeros al estudio de la evolución sufrida por los dos sistemas de restricción que hemos llamado "típicamente cambiarios", en su aplicación en estos países; para ocuparnos luego en el tercer Capítulo de las medidas compensatorias del régimen cambiario.

1/Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.-

CAPITULO PRIMERO
LA SIMPLIFICACION DE LAS ESTRUCTURAS DE TIPOS DE CAMBIO

SECCION I

LOS SISTEMAS DE TIPOS MULTIPLES

A) Los Tipos Múltiples Fijos.

En la practica latinoamericana, bajo los sistemas de tipos múltiples de cambio las transacciones internacionales generalmente se dividen en algunas pocas categorías, según el número de tasas cambiarias existentes. A veces la división se hace sólo entre transacciones visibles e invisibles, pero más frecuentemente se hacen distinciones entre aquellas, y así se fijan distintas categorías de importaciones, según su esencialidad, y distintas categorías de exportaciones, de acuerdo a la medida en que se las quiera promover. En el sector de importaciones se aplican tipos preferenciales en distintos grados según sea el producto más o menos esencial, en contraposición a las tasas penales que correspondieran a los artículos suntuarios. En el otro sector, los tipos penales se aplican a los artículos tradicionales de exportación, y los preferenciales a las industrias nuevas.

Más adelante hablaremos frecuentemente en términos de tasas e tipos "compradores" y "vendedores". Éstos reciben esta denominación ya que se los considera desde el punto de vista de las autoridades cambiarias, o de los corredores de cambio autorizados (incluyendo los bancos comerciales). Estas instituciones compran cambio de los exportadores y otros oferentes de divisas, y venden moneda extranjera a los importadores y otros demandantes. Asimismo diremos que un tipo de cambio vendedor es penal cuando excede la tasa media vendedora en términos de moneda local por unidad de moneda extranjera, mientras que un tipo prefe

rencial es aquel que está por debajo de esa tasa media vendedora. Por el otro lado una tasa compradora penal está por debajo de la tasa compradora media y una compradora preferencial está por arriba. La tasa promedio resultaría aproximadamente de la media aritmética ponderada (volumen de transacciones) de las tasas efectivas en vigencia. El término "esencial" aplicado a ciertos artículos de importación se encuentra a cada paso en las reglamentaciones cambiarias de los países latinoamericanos. Utilizado en un sentido lato, este concepto comprende generalmente compras de los gobiernos, bienes de consumo popular (que inciden directamente sobre el nivel de vida, como alimentos, productos farmacéuticos, etc.) papel y otros elementos para la publicación de libros y periódicos, combustibles etc.

Ahora bien, habiendo llegado a este punto, interesa hacer una recapitulación de los argumentos teóricos más comunes que se esgrimen en defensa de los tipos múltiples de cambio. Estos argumentos podrían quedar expresados así:

- 1) Las tasas cambiarias vendedoras de tipo penal para determinadas transacciones permiten que una reducción necesaria de los pagos se concentre en aquellos bienes y servicios para los cuales la demanda del país es relativamente elástica, de manera que una devaluación moderada en relación al promedio de todos los tipos de cambio reduzca la demanda de moneda extranjera en forma substancial. Además, una devaluación parcial de este tipo puede servir como un substituto para la imposición o acentuación de restricciones de tipo cuantitativo.
- 2) Los tipos de cambio vendedores preferenciales para ciertas importaciones permiten una atenuación del impacto devaluatorio sobre el nivel de precios nacionales, evitando o reduciendo al mínimo la devaluación de aquellas tasas que se aplican a artículos "esenciales" de consumo popular.
- 3) Aplicando tasas cambiarias compradoras de tipo penal para determinadas exportaciones, las autoridades eximen a las exportaciones con una oferta relati-

vamente inelástica de una devaluación de la tasa compradora media. De esta manera se evita que en este sector se obtengan ganancias adicionales e inesperadas que podrían traducirse en una demanda inconveniente de artículos de consumo, nacionales o extranjeros. Aún más, en el caso de que el país sea un oferente importante del producto en el mercado mundial, se puede llegar a lograr que el impuesto implícito en la tasa penal recaiga en definitiva en el comprador extranjero.

- 4) Mediante los tipos compradores preferenciales para cierta clase de exportaciones se pueden estimular aquellas exportaciones secundarias que tienen una fuerte competencia del exterior, y de esta manera disminuir la dependencia en uno o muy pocos artículos de exportación. Este argumento se basa en el hecho, que debe darse, de que la devaluación de la tasa aplicable a estas exportaciones no resulte en una disminución significativa del precio del producto expresado en moneda extranjera. Esta proposición se refiere al caso de que el país contribuya sólo con una pequeña parte en la oferta mundial del producto, circunstancia que, por otra parte, se da siempre en América Latina para esta clase de exportaciones.

Bien, esto que queda dicho ha sido anotado en forma esquemática, y aún más, hemos hablado en términos de ofertas y demandas elásticas e inelásticas. Así las cosas, conviene en este lugar ampliar y aclarar los conceptos vertidos.

Partamos de la base de que una función de la tasa de cambio de un país es mantener en equilibrio las cuentas internacionales del mismo. Es decir, un equilibrio en el cual las entradas en concepto de transacciones comerciales y financieras son adecuadas para afrontar los pagos también por los mismos conceptos. De esta manera, cualquier desequilibrio en la balanza de pagos se corregirá con una modificación del tipo cambiario. Una devaluación estimularía las exportaciones y desalentaría las importaciones, etc.

Pasemos ahora al hecho que nos interesa: La eficacia de una tasa cambiaria en estimular las exportaciones y restringir las importaciones depende de la elasticidad de la oferta de exportaciones y de la elasticidad de la demanda de importaciones. Mientras la oferta y la demanda sean elásticas, no dudamos de la eficacia del tipo cambiario para realizar el ajuste de los pagos internacionales, con un mínimo efecto sobre los precios locales de los artículos de importación y exportación. Un pequeño cambio de la tasa cambiaria única produciría una reducción notable de la demanda de importaciones y una expansión considerable de la oferta de exportaciones (a precios sólo un poco más altos). En base a estas condiciones, un ajuste moderado de la tasa puede ser muy efectivo para balancear los pagos.

Por otro lado, y aquí comienza el planteamiento del problema, cuando la demanda de importaciones es inelástica, entonces sólo una modificación importante en el tipo cambiario reducirá la demanda en un grado significativo. También, cuando la oferta de exportaciones es inelástica, un cambio en la tasa cambiaria puede tener sólo un pequeño efecto en cuanto a la expansión de las mismas. Así, cuando estas condiciones de oferta y demanda prevalecen, un cambio de la tasa cambiaria puede restaurar el equilibrio en los pagos internacionales de un país con déficit, sólo a costa de un impacto grande sobre los precios locales de importación y exportación. Esto hace inmediatamente surgir el interrogante: 1º) de si en estas circunstancias el tipo cambiario único es el mejor instrumento para restringir importaciones; 2º) si la introducción de tipos diferenciales de importación y exportación no sería preferible a una tasa de cambio unitaria.

Si contestamos en forma negativa el primer interrogante, a la luz de lo que queda dicho más arriba, la idea contenida en la segunda hipótesis puede ser favorablemente presentada.

En el sector de las exportaciones, un único tipo cambiario más alto sólo estimularía las exportaciones de oferta elástica, que corresponden a las producidas

por las industrias más nuevas; y no haría lo propio con los productos tradicionales de oferta inelástica, sector donde se obtendrían ganancias adicionales. Así, de acuerdo a la teoría de los tipos múltiples, se aplican tasas depreciadas a las industrias nuevas de oferta elástica, donde se puede esperar una evolución favorable (y que está de acuerdo con las políticas gubernamentales de diversificar las exportaciones) y se mantienen tasas penales para las industrias tradicionales de oferta inelástica, donde una devaluación no produciría un efecto estimulante y donde por otra parte no existe un interés político-económico de aumentar las exportaciones.

En el sector de importaciones, el planteamiento es muy similar. La devaluación se aplica a las mercancías de demanda elástica, no esenciales, y se deja en suspenso en los artículos de demanda inelástica, esenciales. También esta proposición coincide con las conveniencias político-económicas, teniendo en cuenta en especial la incidencia de los productos "esenciales" en el costo de la vida.

Además de estos cuatro argumentos que hemos comentado, agregaremos aún otros tres, que también se esgrimen en defensa de los tipos múltiples fijos de cambios:

- 5) Una cierta diferencia entre los tipos medios de compra y venta de un sistema múltiple cambiario provee una fuente de recursos para el Estado.
- 6) El sostenimiento de tipos fijos aunque múltiples en lugar de uno o varios tipos fluctuantes, mantiene muchas de las ventajas de un tipo único fijo, esto es, el relativamente pequeño riesgo de una modificación en los tipos establecidos.
- 7) Dentro del mismo nivel teórico en que se presentan estos razonamientos, se sostiene que la introducción de los sistemas de tasas múltiples, al reemplazar total o parcialmente a los controles directos, evita los problemas de la administración de los mismos. Esto se refiere especialmente al carácter discrecional que adopta el otorgamiento de los permisos de cambio. Más adelante,

cuando nos ocupemos de las restricciones cuantitativas o controles directos de cambio, hablaremos más extensamente de este problema.

Los impuestos cambiarios.-

Los impuestos cambiarios son consubstanciales a los tipos fijos penales vendedores. Los ingresos por este concepto, sin embargo, van generalmente al fisco, mientras que las entradas por los tipos penales vendedores corresponden normalmente al Banco Central o fondo de estabilización.

Cuando los tipos vendedores penales no reducen la demanda en la medida deseada, una restricción adicional de la misma puede ser lograda mediante la imposición de impuestos cambiarios. Naturalmente, el mismo efecto puede lograrse también subiendo la tasa penal correspondiente.

B) Los Tipos de Cambio Fluctuantes.

Los tipos cambiarios fluctuantes ajustan la demanda de moneda extranjera obtenible en el mercado parcial, proveyendo automáticamente el grado requerido de restricción. Las distintas formas de tasa fluctuantes de cambio no son sino variantes de los mercados libres parciales de cambio. Las variantes más conocidas son los **llamados** mercados "libres", los mercados de certificados, de licitaciones y de "compensaciones".

El término "mercados libres de cambio" se usa generalmente en forma inapropiada. Aún cuando la tasa cambiaria se determina por el juego de la oferta y la demanda, sólo ciertas transacciones pueden ser efectuadas a través de ellos. Además, generalmente la tasa que resulta se controla agregando y quitando transacciones a las listas que corresponden a estos mercados parciales y de esa manera se aumenta o disminuye la oferta y demanda de moneda extranjera que se canaliza a través de ellos. Según las condiciones prevalecientes en los países latinoamericanos, la oferta y demanda que se canaliza a éstos es tal que la tasa fluctuante que resulta, castiga a los compradores más que los tipos oficiales estableci-

dos dentro del mismo sistema. De ordinario estos mercados son utilizados para pagos de ciertos invisibles y de importaciones de lujo o no esenciales. Siendo desfavorables para los compradores, son favorables para los vendedores de cambio y de esta manera tienden a favorecer a aquellas transacciones cuyos retornos se permite que sean vendidos en estos mercados libres parciales.

En lugar de aplicarse a determinadas transacciones, los mercados libres parciales también se han establecido para medios de pago internacionales, como, por ejemplo, billetes bancarios extranjeros en el caso de Nicaragua. Los mercados de este tipo constituyen restricciones debido a que los compradores de cambio extranjero que necesitan pagar ciertas transacciones sólo pueden hacerlo por este medio.

Los mercados de certificados de cambio, con tasa fluctuante, son similares a los mercados libres. Difieren fundamentalmente en que, mientras en los mercados libres se negocian directamente los medios de pago, en los mercados de certificados se negocian derechos contingentes a cambio extranjero. En consecuencia, la tasa de los mercados de certificados, que está predominantemente determinada por las fuerzas de la oferta y la demanda, puede estar afectada también en algún grado por otros elementos de tipo administrativo, tales como la exención de negociabilidad de los certificados cambiarios, o el período limitado de su validez. Por ejemplo, según el sistema establecido en Colombia por la reforma de junio de 1957, que creó un mercado de certificados, éstos eran entregados por el Banco de la República a los exportadores a cambio de las divisas que obtenían de sus ventas en el exterior. Los certificados tenían un período de validez de tres meses, y se negociaban libremente por medio de endosos, de modo que el precio en la moneda nacional de aquellos dependía de las condiciones de la oferta y la demanda. Eran comprados generalmente por un importador, el cual obtenía las divisas que necesitaba a cambio de los mismos mediante su presentación en el Banco.

Si existe un mercado de certificados junto con un mercado libre, como ocurrió

por ejemplo en Perú desde 1949 hasta mayo de 1960, el primero es probable que lo aplique a las transacciones comerciales, mientras que el mercado libre normalmente se aplicará a las transacciones no comerciales. El tipo de los dos mercados divergirá - tal vez el tipo libre sea más alto-, pero a no ser que el elemento administrativo sea importante, la diferencia entre ambos tipos será pequeña en comparación a la diferencia entre la tasa de paridad y cualquiera de los dos tipos fluctuantes, como fue el caso de Perú en el ejemplo que hemos dado.

Los mercados de licitaciones son otra variante del mecanismo de los mercados libres parciales. Difieren de los otros mercados fluctuantes de cambio si, como es la práctica más común, el cambio extranjero es ofrecido total o parcialmente por las autoridades monetarias y vendido al mejor postor. De esta manera las autoridades son las beneficiarias de las ganancias provenientes de las ventas de cambio, en lugar, como en los otros casos, de los exportadores y otros proveedores de moneda extranjera. Desde el momento en que las autoridades limitan arbitrariamente la oferta de divisas en el mercado de licitaciones, la determinación de las tasas cambiarias está más afectada por la acción del poder administrador que las tasas de los mercados que hemos descrito más arriba, aun cuando en éstos la intervención administrativa también se deja notar.

En Latinoamérica, Brasil fué el país que más uso hizo de los mercados de licitaciones. En octubre de 1953 estableció un mercado de este tipo para las importaciones. Éstas estaban sujetas a la compra de certificados de cambio en pública subasta. A los efectos de distribuir las divisas con un criterio de esencialidad, las importaciones se clasificaron en cinco categorías de esencialidad decreciente. Luego, por una disposición posterior se fijaron los "premios mínimos" que servirían de base en las subastas, que fueron de cruzeiros 10, 12, 15, 20 y 50, para cada una de las cinco categorías. Así las cosas, y de acuerdo al sistema cambiario brasileño, el importador que entraba dentro de una de estas categorías, para comprar moneda extranjera, debía pagar en primer lugar el premio

del mercado de licitaciones y luego la tasa vendedora oficial que era del Cr. 18,82 por dólar más el 8 % sobre esta cantidad del impuesto a las remesas. Demos un ejemplo. Si para un importación de la cuarta categoría había pagado un premio pongamos de Cr. 55 por dólar, entonces la tasa efectiva que le hubiera correspondido sería de Cr. 55 + Cr. 18,82 + Cr. 1,5056 = Cr.75,3256.

Los mercados de compensaciones privadas constituyen otra nueva variante de los mercados libres parciales para moneda extranjera. Bajo estos arreglos, se permite a ciertos exportadores y otros oferentes de divisas, vender todo o parte de sus adquisiciones a determinados importadores y otros demandantes de cambio exterior. No hay límite al número de estos mercados que pueden existir en un sistema cambiario determinado. Si, por ejemplo, los exportadores de marfil vegetal pueden vender sus divisas sólo a los importadores de vino, mientras que los exportadores de tejidos de alpaca sólo lo pueden hacer a los importadores de sedas, etc. entonces se determinarán varias tasas de cambio de compensación. A medida que va siendo mayor el número de estas tasas existente en un sistema cambiario, mayor en el elemento de decisión administrativa, que se manifiesta al elegir las parejas de importadores y exportadores que corresponden a cada mercado.

Dentro del conjunto latinoamericano, sólo en Ecuador hemos encontrado un mercado de compensaciones privadas. Éste fue establecido en 1950 para ciertas exportaciones marginales e importaciones de lujo, y después se lo eliminó dos años más tarde. Según el sistema implantado, entraban en este mercado los retornos del 30 % de las exportaciones de especialidades farmacéuticas, el 30 % de las de madera balsa y marfil vegetal, y el 100 % de otras exportaciones menores, que podían ser usados para la importación de algunos artículos de lujo como automoviles, licores y seda.

Los impuestos cambiarios.-

La aplicación de impuestos cambiarios a las transacciones sujetas a los mercados libres parciales, lleva generalmente la finalidad de procurar recursos para el gobierno o de contener presiones inflacionarias mediante la absorción de parte de las ganancias obtenidas por los vendedores de cambio extranjero.

En lo que hace a su efecto restrictivo, éste no es el mismo que el de un impuesto aplicado a una tasa fija. En el caso de un impuesto cambiario que se aplica a una tasa fija vendedora, se puede considerar que el nivel de la nueva tasa efectiva estará determinado por el nivel de la tasa antigua más el importe del impuesto, que la demanda de cambio se restringirá (de acuerdo a la elasticidad de la misma), que el efecto restrictivo producirá un efecto beneficioso sobre la balanza de pagos, y que el impuesto recaerá sobre los demandantes de divisas.

En cambio, cuando se trata de un impuesto cambiario que se aplica a una tasa fluctuante, y asumiendo que las curvas de oferta y demanda tengan un grado de elasticidad normal, puede esperarse que ocurra lo siguiente, por lo menos a largo plazo:

1º) Que el nivel de la nueva tasa, con impuesto, se ubique entre la tasa antigua, sin impuesto, y el nivel que resultaría de agregar a ésta el importe del mismo. Es decir, si por ejemplo la tasa fluctuante originaria era de \$ 80 por dólar, y el importe del impuesto de \$ 20 por dólar, entonces la nueva tasa con impuesto tenderá a ubicarse entre \$ 80 y 100 \$ por dólar, dependiendo esto especialmente de la elasticidad de la demanda. En el caso de una demanda completamente rígida sería de \$ 100, y en el de una demanda completamente elástica de \$ 80 por dólar.

2º) Que no sólo disminuirá la demanda, como en el caso de la tasa fija, sino que la oferta lo hará igualmente (las condiciones de la oferta cambian, y se es

tablece una nueva curva de oferta), estando ese retraimiento relacionado con la elasticidad de la demanda; cuando mayor sera ésta mayor será aquél.

3º) Como colorario de lo anterior, puede juzgarse que una medida del tipo que comentamos no producirá un impacto positivo sobre la balanza de pagos.

4º) El nuevo impuesto recaerá en definitiva tanto sobre los oferentes de divisas como sobre los demandantes (en el caso de demanda completamente rígida sobre éstos, y en el caso de demanda totalmente elástica sobre aquellos).

C) Elementos de Discriminación en las Estructuras de Tipos Múltiples

Un examen detenido de los sistemas de controles cambiarios vigentes en los distintos países del mundo indica que casi todos ellos contienen algún elemento de discriminación sobre la base de países o monedas extranjeras. En general, no todos los tipos de restricciones se adecúan igualmente bien a este tipo de discriminaciones. Éstas normalmente se practican a través de restricciones cuantitativas, ya sea del comercio o de los cambios. La forma más común de discriminar a través de las estructuras de tipos cambiarios, es el establecimiento de tipos cruzados quebrados o desiguales. Es decir, la coexistencia de tasas cambiarias para distintas monedas extranjeras que difieren de los tipos cruzados que corresponden a sus valores de paridad. Por ejemplo, cuando la paridad dólar-libra esterlina era aproximadamente de cuatro dólares por libra, un país podría haber establecido una tasa de 40 unidades de su moneda nacional por una libra, y debido a sus relaciones de balanza de pagos con el área dólar, considerar que la tasa correspondiente a su moneda con el dólar fuese de 12 a uno en lugar de 10 a uno. Esto sin embargo no conformaría el tipo cruzado entre el dólar y la esterlina. Naturalmente, en una situación en que el dólar y la libra son libremente convertibles, no hay razón, desde el punto de vista del balance de pagos, para romper los tipos cruzados.

Los efectos económicos de los tipos cruzados dispares son complejos y difíci

les de determinar. En los países latinoamericanos, antes que la libra fuese convertible, se los utilizó como un expediente para balancear el comercio con el área dólar y el área esterlina (y otras zonas de monedas blandas) sin recurrir al uso de controles directos. En un país que tuviera superávit en libras y déficit en dólares, un ajuste en el precio de las dos divisas en términos de moneda local establecía el equilibrio de oferta y demanda deseado, ya que se orientaban las exportaciones hacia el dólar y las importaciones hacia la libra.

Las restricciones discriminatorias de una estructura de tasas múltiples pueden asumir otras formas. El otorgamiento de cambio extranjero a los tipos vendedores oficiales para transacciones en moneda blanda, a la par que se canalizan esas mismas operaciones pero realizadas en monedas fuertes hacia los mercados libres parciales, con tipos más altos, es sólo un ejemplo ilustrativo de las formas que pueden asumir estas discriminaciones.

SECCION II

LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES SUDAMERICANOS MAS COSTA RICA Y NICARAGUA

En este capítulo intentamos describir el proceso de simplificación de las estructuras de tipos cambiarios cumplido por los doce países 1/ de América Latina que en el período de la segunda posguerra contaron con sistemas de tipos múltiples de cambio. Durante el período que abarca nuestro estudio -desde los primeros años que siguieron a la terminación de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de 1960- los países latinoamericanos fueron un laboratorio donde se probaron diferentes técnicas de sistemas de tasas de cambio. Las autoridades cambiarias de las naciones de las que nos ocupamos ahora, han aplicado durante los doce o trece años que abarca nuestro examen, todas las formas de tipos múltiples que analizamos en el capítulo anterior.

Sin embargo, a través de toda esta complejidad de políticas cambiarias, puede notarse cierta concatenación en el paso de un sistema a otro. Esto es probable que se deba a que existe cierto paralelismo o similitud en las circunstancias económicas e institucionales que influyen en estos países. Todos ellos en mayor o menor medida tienen una fuerte tendencia a sufrir presiones inflacionarias, dependen de unos pocos artículos de exportación para la obtención de cambio extranjero, y tienen políticas gubernamentales que tienden a la industrialización y desarrollo económico en general. Además, no sabemos en que medida la experiencia de un país con un nuevo sistema en un momento determinado puede haber influido en otro para imitarlo. De todas maneras, esa semejanza existe, y ha permitido elabo-

1/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

rar el cuadro que figura en la página siguiente.

El cuadro 1 ha sido hecho con la intención de mostrar en líneas generales la evolución de los sistemas de tasas cambiarias en vigor en los países a los cuales se refiere, entre 1947 y 1960. En la primera columna de la izquierda figuran cinco estructuras de tipos cambiarios típicas. Las diferenciaciones menores - tales como si los tipos múltiples se aplican solo a las exportaciones o sólo a las importaciones o a ambas - no se toman en cuenta. Aún más, la tabla no escapa a cierta arbitrariedad propia de todas las clasificaciones.

Bien, una vez señaladas estas limitaciones del esquema, pasemos ahora a examinar lo que nos dice el mismo. El cuadro 1 pone de manifiesto dos tendencias claramente delineables. La primera señala una orientación claramente definida hacia el uso de tipos fluctuantes y la segunda una inclinación en el sentido de simplificar los complejos sistemas de tipos múltiples. Comentaremos brevemente la primera tendencia, para pasar luego de lleno a la segunda, que es la que nos interesa fundamentalmente.

Con respecto a las tasas fluctuantes y de acuerdo a la información que nos trae el cuadro, vemos que en la mayoría de los casos el proceso de su introducción fué el siguiente: 1^º para las transacciones financieras; 2^º para transacciones financieras y algunas comerciales (hasta que llegamos al momento en que seis países mantienen exclusivamente tasas fluctuantes). Esto es cierto para Bolivia y Uruguay, que entre 1947 y 1952 pasaron de la categoría 1) a la categoría 2), y para Argentina, Chile y Costa Rica, que en el mismo período se desplazaron de la categoría 2) a la 3).

Qué función cumplieron en estos países los mercados parciales con tasas fluctuantes para las transacciones financieras?. Intentemos ensayar algunas respuestas a

Cuadro 1
ESTRUCTURA DE TIPOS CAMBIARIOS EXISTENTE EN DOCE PAISES LATINOAMERICANOS AL FIN DE LOS AÑOS INDICADOS

| Categoría | 1947 | 1952 | 1957 | 1959 |
|--|---|---|--|--|
| 1. Tipos múltiples fijos | Venezuela Brasil Bolivia Colombia Uruguay | Venezuela Brasil | Venezuela | Venezuela |
| 2. Tipos múltiples fijos para transacciones comerciales; tipo fluctuante para transacciones financieras | Nicaragua Argentina Costa Rica Chile | Nicaragua Uruguay Bolivia Paraguay | Nicaragua Uruguay | Nicaragua |
| 3. Sistema mixto de tipos múltiples fijos y fluctuantes para transacciones comerciales; tipo fluctuante para transacciones financieras | Ecuador Perú Paraguay | Ecuador Costa Rica Colombia Chile Argentina | Ecuador Costa Rica Colombia Brasil Argentina | Ecuador Costa Rica Colombia Brasil |
| 4. Tipo fluctuante único para transacciones comerciales; tipo fluctuante para transacciones financieras | | Perú | Perú Chile | Perú |
| 5. Tipo fluctuante único | | | Bolivia Paraguay | Bolivia Paraguay Argentina Chile Uruguay |

FUENTE: Este cuadro es una ampliación realizada por nosotros para el año 1960 del publicado por la Comisión Económica de América Latina Vol. V, N°2, del que hemos tomado los datos correspondientes.

NOTA: En la clasificación de una vasta variedad de sistemas de tipos cambiarios en una pocas categorías se realizaron elecciones muy difíciles en ciertos casos intermedios.

este interrogante. La función más importante ha sido tal vez la de servir como válvula de escape para las presiones sobre la balanza de pagos, esto es, presiones que provienen de una demanda actual o potencial de divisas en exceso de la oferta preva- leciente a los tipos fijos establecidos. Esta demanda era canalizada a un merca- do libre donde, por lo menos en un primer momento, se esperaba obtener nuevos in- gresos en concepto de nuevas inversiones de capital, gastos de turistas y reinver- siones de capital nacional previamente exportado. También probablemente se ha bus- cado tener un instrumento de protección contra sorpresivas huidas de capital produ- cidas por perturbaciones políticas, presiones inflacionarias, caídas de los precios de las exportaciones, etc. De esta manera, si se permitiera ejercer este impacto directamente sobre las reservas de divisas del país, hubiera sido necesario proce- der a una devaluación general, devaluación que no estaría justificada en vista del comportamiento de los otros rubros de la balanza de pagos. Como alternativa, hubie- ra sido necesario establecer un control más riguroso sobre las transacciones de ca- pital, lo cual en América Latina es muy difícil de aplicar con eficiencia. Además, este expediente que comentamos cumplía aún otra función: la eliminación de los mer- cados negros a través de lo que podríamos llamar su "oficialización".

En cuanto a las razones que motivaron la extensión de las tasas fluctuantes a ciertas transacciones comerciales, podemos juzgar que jugaron un papel importante: la persistente sobrevaluación de los tipos fijos para el comercio (debido a las pre- siones inflacionarias internas), junto con el abandono de facto de la estabilidad de las tasas a través de las frecuentes reclasificaciones de los tipos fijos y la misma introducción de las tasas fluctuantes para financieras.

Bién, ocupémosnos ahora de la otra tendencia manifestada en el cuadro, esto es,

el proceso conducente a la progresiva simplificación de las estructuras de tasas cambiarias. Este proceso, aunque aparece indudablemente en la tabla, no es fácil de definir conceptualmente. Aun cuando puede aceptarse sin reservas que los países que pasaron de las categorías 1) y 2) a las categorías 4) y 5) han simplificado sus sistemas, esto sólo hace a la mitad de los casos. De los otros seis países, cuatro sólo han pasado de las categorías 1) y 2) a las categorías 2) y 3) y es evidente que el hecho de agregar uno o más tipos fluctuantes a un sistema de tipos múltiples fijos no simplifica un sistema en su totalidad. Ecuador y Nicaragua, por su parte, permanecieron en la misma categoría durante todo el período. De todas maneras para seguir el proceso de simplificación en estos países hay que remitirse a los casos particulares, puesto que algunos casos en que se agregaron una o más tasas fluctuantes, después de la mayor complejidad inicial producida por esos cambios, los sistemas se simplificaron por la consolidación de las tasas efectivas en grupos menos numerosos. Así, Nicaragua ha simplificado mucho su estructura de tasas cambiarias, llegando en 1960 a tener solo dos mercados, uno con tasa fluctuante y el otro con una tasa fija, y es el único país de este grupo en que se ha manifestado claramente el proceso que nos interesa. En cambio Venezuela por ejemplo, que mantuvo cinco tasas compradoras y dos vendedoras durante todo el período hasta 1959, en 1960 agregó una nueva tasa vendedora. Colombia, que por contraste en el mismo lapso tuvo continuas modificaciones, terminó en 1960 con una simplificación poco notable. Ecuador cumplió un esfuerzo laudable en 1952 cuando pasó de una cantidad muy numerosa de tipos compradoras y vendedoras a tener tres tasas compradoras y dos vendedoras solamente. En Costa Rica se notó un grado de simplificación digno de atención en 1951, año en que este país contaba con dos mercados, con tasa fija uno y fluctuante el otro.

Pero esta relativa simplicidad, igual que en el caso ecuatoriano, se diluyó en los años sucesivos. Brasil, en el espacio de tiempo que comprende el cuadro, ha complicado sus sistema y esa mayor complejidad data de las modificaciones del año 1953.

El Análisis de los Países en Particular

En lo que va de esta sección hemos adquirido una visión de conjunto de la evolución de las políticas de tasas cambiarias en los doce países latinoamericanos que han utilizado sistemas de tipos múltiples. Conviene ahora que ahondemos un poco el análisis y nos ocupemos de cada uno de estos países individualmente. En razón de la magnitud del tema de nuestro trabajo no podremos extendernos en este sentido más que en forma somera. En particular, pasaremos revista a los sistemas de tasas cambiarias en vigor en cada uno de estos países entre 1949 y fines de 1960, deteniéndonos especialmente en las manifestaciones del proceso de simplificación que estudiamos.

El primer grupo

De los países que figuran en el cuadro 1 tomaremos en primer lugar el grupo que a fines de 1960 figuraba en la categoría 5). Este, como podemos ver, está compuesto por Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Perú. Estos países, particularmente los cinco primeros, han tenido una evolución muy semejante. Todos ellos llegaron a tener un tipo único de cambio entre 1956 y 1960, y se distinguen además de los otros seis en que, en el proceso de eliminación de la complejidad de sus sistemas de tasas cambiarias, tienen fechas claramente determinadas en las que se realizaron reformas de importancia e irreversibles. Así, algunos de estos países han llegado a la meta en una sola etapa, como Bolivia y Uruguay, o en dos, como en el caso de Paraguay. También, Chile y Perú mantuvieron durante cierto tiempo un siste

ma de tasas dobles fijas y fluctuantes. Pero de todas maneras, no se nota un proceso de progresos y retrocesos en la medida que observa en los otros países más septentrionales. Veamos pués ahora como evolucionaron las estructuras de tasas cambiarias de estos países sudamericanos desde 1949 hasta llegar al momento en que contaban con una tasa de cambio unitaria.

Bolivia

El sistema de tipos múltiples que presenta Bolivia en 1949 está formado por 2 tipos fijos oficiales, un mercado llamado "libre", 2 tipos efectivos que resultan de la aplicación de un impuesto sobre algunos retornos de moneda extranjera producidos por ciertas exportaciones y otro tipo efectivo vendedor resultante de aplicar un impuesto a la tasa vendedora oficial. Los tipos de "mercado libre" no fluctúan libremente, sino que lo hacen sobre la base de Bs. 115 por dólar, y su cotización es alterada periódicamente por las autoridades. Otros tipos efectivos compradores se determinan para ciertos exportadores por los porcentajes de sus retornos que deben ser entregados a cada una de las tasas.

Entre 1950 y 1952 la situación se mantiene aproximadamente igual. En 1950 se elimina un tipo comprador, pero esa liberalización se desvirtúa al año siguiente. En agosto de 1952 el Banco Central comenzó a cotizar un "mercado libre" para invisibles y capital no registrado. La cotización fué originalmente fijada en Bs. 67 y más tarde se subió a Bs. 245 por dólar.

En 1953 podemos anotar un proceso de liberalización. El nuevo sistema consiste en un mercado oficial, donde los tipos son fijos sobre la base de la nueva paridad que se establece, y un mercado libre donde los tipos fluctúan con libertad. El mercado oficial se aplica a todas las transacciones comerciales, pagos del Gobierno,

capital registrado y ciertos invisibles. El mercado libre es para todos los otros conceptos. Un impuesto equivalente a Bs. 35 por dólar, que se aplica a las ventas de moneda extranjera que realiza la Corporación Minera de Bolivia proveniente de sus exportaciones de mineral, determina otro tipo comprador efectivo.

La situación establecida en 1953 se mantiene aproximadamente durante 1954. En 1955 el sistema, de tipos múltiples se hizo mucho más complejo debido a la introducción de una serie de tipos efectivos resultantes de la aplicación de varios impuestos a ciertas transacciones de importación y exportación.

1956 es el año clave en la simplificación de los cambios en Bolivia. el 15 de diciembre se abandona el régimen de control de cambios que regia desde setiembre de 1931 y se establece una libertad completa en las operaciones en moneda extranjera que se cursan a través de un cambio único fluctuante.

Paraguay

La estructura de tipos de cambio que encontramos en Paraguay en 1949, fué establecida el 5 de noviembre de ese año por una disposición que se dictó en vista de una serie de dificultades cambiarias, a las que se sumó luego la devaluación inglesa.

El sistema de tipos múltiples fijos presenta 4 tipos compradores: "oficial", "básico", "preferencial A" y "preferencial B" y 4 tipos vendedores: "oficial-preferencial", "básico", "preferencial A" y "preferencial B". Las transacciones comerciales están distribuidas de acuerdo a su esencialidad. Las transacciones financieras se cursan a los tipos más caros "preferenciales B". Todo el cambio extranjero debe ser entregado.

En 1950 se complica el sistema de tipos cambiarios en el sector vendedor, donde se crean dos nuevos tipos efectivos a través de impuestos cambiarios aplicados a

cierta categoría de importaciones.

En base a una serie de consideraciones, se resolvió en 1951 simplificar el sistema de 1949, estableciéndose el 5 de marzo un sistema cambiario con estas características:

Hay 2 mercados: oficial y libre.

En el mercado oficial coexisten 2 tipos de cambio, uno sobre la base de Gs. 6 por dólar y otro de Gs. 9 por dólar.

Al primer tipo se realizarán:

- a) las exportaciones tradicionales.
- b) las importaciones de artículos de primera necesidad, y materias primas empleadas en las industrias de exportación.

Al tipo de Gs. 9 por dólar se cursarán:

- a) las exportaciones menores.
- b) las importaciones menos esenciales.
- c) el capital no registrado y ciertos invisibles especificados.

Las operaciones en el mercado libre son efectuadas al tipo fluctuante. Se prohíbe el uso de divisas de este mercado para la realización de operaciones comerciales.

En 1952 se inicia una política de aplicación de impuestos, subsidios y recargos cambiarios que determinan una serie de tipos diferenciales, llegándose en el año 1955 a establecer 14 tipos efectivos en el sector vendedor.

En 1956 se inicia el proceso de liberalización cambiaria en Paraguay, que habría de conducir, en lo que nos interesa ahora, a un tipo único de cambio. Esta evolución se cumple en dos etapas, con un intervalo de 18 meses. El 1º de marzo de ese año se establece una nueva paridad de Gs. 60 por U.S. \$ 1 aplicable a todas las transacciones cambiarias excepto (1) pagos en concepto de importaciones no esenciales.

les, que están sujetos a un recargo de Gs. 25 por dolar, y (2) transacciones en concepto de capital y ciertos invisibles, que se realizan a través de un mercado libre. Otras disposiciones eliminan todos los impuestos cambiarios sobre las importaciones y sobre los pagos en concepto de invisibles, subsidios, los tipos mixtos aplicados a las exportaciones, y las discriminaciones por monedas extranjeras aplicadas a través de los tipos de cambio.

El sistema queda pues, así: Un mercado oficial fijo y uno libre fluctuante para transacciones financieras, con tipos más caros que el anterior. Entre ambos niveles está, en el sector vendedor, el tipo diferencial.

El 12 de Agosto de 1957 fué introducida una nueva reforma cambiaria estableciendo un mercado único de cambios, en el cual el guaraní fluctúa libremente. Las exportaciones son también libremente permitidas, pero con carácter temporario están sujetas a un impuesto del 15%.

Chile

Este país contaba en 1949 con un sistema de tipos múltiples consistente en varios tipos fijos y dos mercados libres parciales. 1) Uno de estos era para invisibles. Estaba alimentado por ingresos provenientes del turismo y servicios diplomáticos, y se aplicaba al pago de invisibles no sujetos a licencia (los invisibles sujetos a licencia tenían tipos fijos más favorables). 2) El otro mercado fluctuante que se aplicaba a la importación de ciertos artículos de lujo, obtenía moneda extranjera de la exportación de oro producido por las minas del país.

Con algunas excepciones había obligación de entregar el cambio extranjero.

En noviembre de 1950 se produjo una modificación que tuvo el efecto de ampliar el mercado libre para invisibles.

En julio de 1953 fueron dictados dos decretos con el propósito de simplificar la estructura cambiaria mediante la eliminación del otorgamiento de tasas preferenciales para casi todos los pagos. Sin embargo, decretos posteriores desnaturalizaron esta liberalización y se volvió en gran parte al sistema anterior. Aún así, casi todas las importaciones privadas permanecieron en el llamado tipo "bancario" de pesos 110 por dólar, que debe considerarse fijo, ya que estaba estabilizado con relación a esa moneda aunque no respecto a las demás. Este tipo de pesos 110 por dólar se fijó al año siguiente en pesos 200 por dólar.

El 20 de abril de 1956 el sistema de tipos múltiples existente para el comercio, fué reemplazado por un mercado libre fluctuante para todas las transacciones comerciales. Por otro lado, otro mercado libre llamado "de corredores", continuó siendo aplicable a las transacciones privadas de capital y algunos invisibles.

Finalmente, el 27 de enero de 1959, la Comisión de Comercio Exterior permitió a los bancos autorizados (que operaban en el mercado libre fluctuante para comerciales que nombramos arriba) a comprar y vender cambio extranjero para cualquier transacción en el mercado libre de corredores, lo cual tuvo el efecto de crear un único mercado con tasa fluctuante.

Argentina

A fines de 1949, Argentina tenía establecido un sistema múltiple de cambios compradores y vendedores que se denominaban en esta forma: en vendedores, Tipo preferencial A, preferencial B, Tipo básico y Tipo de Licitaciones; y en compradores Tipo básico, Tipo preferencial A, Tipo preferencial B, y Tipo especial. Estas tasas se establecieron como consecuencia de la decisión inglesa de devaluar la libra.

En agosto de 1950, la estructura de tipos de cambio se simplificó. En reemplazo de los 4 tipos fijos de exportación se aplicaron tipos de ~~m\$~~ 5.00 y ~~m\$~~ 7.50 por

dólar para exportaciones básicas y secundarias respectivamente. Las tasas vendedoras de m\$ 5.00 y m\$ 7.50 por dólar se aplicaron a importaciones esenciales y otras respectivamente. Se eliminó el mercado de licitaciones y se estableció un mercado libre para algunas exportaciones marginales, importaciones de lujo, invisibles y transacciones de capital. El mercado libre que se estableció era "libre controlado".

A partir de este momento, y hasta octubre de 1955, ante la necesidad de estimular las exportaciones, perjudicadas por la inflación interna, se inició un proceso de translación de las divisas provenientes de ciertas exportaciones hacia los tipos más altos, en un intento de remunerar suficientemente a los exportadores y adecuarse a los precios internacionales. Además, este período se caracterizó por la introducción en el sector comprador de tipos mixtos, resultantes de la negociación de las divisas en dos mercados diferentes en distintas proporciones. En 1952 se agregaron 3 tipos mixtos, 3 más al año siguiente, y en 1954 observamos la existencia de 8 tipos mixtos compradores, además de los tipos oficiales y de mercado libre establecidos en 1950.

El 27 de octubre de 1955 el sistema cambiario fué revisado en forma radical. Un tipo oficial de m\$ 18 por dólar reemplazó a los tipos oficiales anteriores de m\$ 5.00 y m\$ 7.50. Muchas transacciones financieras podían cursarse a través de los tipos del mercado libre, que reflejaba operaciones reales, en lugar del anterior que no era significativo. Los retornos de ciertas exportaciones fueron objeto de recargos de 25, 20, 15 y 10 por ciento que se pagaban al Fondo de Restablecimiento Económico. Algunas importaciones se abonaban al tipo oficial y otras a través del mercado libre, estando parte de estas últimas sujetas a un recargo de m\$ 20 por dólar de E.U. Todas las restricciones afectando el movimiento de billetes nacionales

y extranjeros fueron eliminados.

En los años que siguen, hasta diciembre de 1958, podemos anotar pocas modificaciones, siendo la única significativa la aplicación de un nuevo recargo de más 40 por dólar sobre el tipo de mercado libre a las importaciones de repuestos y accesorios para automotores.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1958 se anunció un amplio programa de estabilización incluyendo una reforma del sistema de restricciones. El sistema de tipos múltiples fué reemplazado por una tasa única fluctuante. Fué abolido el sistema de aforos y, exceptuando la obligación de entrega del producto de las exportaciones, fueron eliminados todos los controles sobre las importaciones y exportaciones. Al mismo tiempo recargos y/o depósitos previos fueron establecidos para ciertas importaciones y para algunas exportaciones se fijaron porcentajes de retención. Más tarde, en agosto de 1959 se abolió la entrega compulsoria del producto de las exportaciones.

Uruguay

En este país, en 1949, observamos la existencia de 3 tipos oficiales compradores y 3 tipos oficiales vendedores, junto con un mercado libre donde la tasa de cambio fluctúa libremente. En este último mercado se realizan operaciones en concepto de invisibles y capital. El cambio extranjero resultante de las exportaciones debe ser totalmente entregado.

A partir de este momento, y hasta la reforma de 1959, se suceden en el sistema de tipos múltiples uruguayo 3 periodos con características diferentes.

El primer período corre entre 1950 y 1952 inclusive. Durante 1950 se agregan un tipo comprador y uno vendedor fijos para importaciones de lujo y exportaciones

marginales respectivamente. Luego éste último es eliminado al año siguiente, quedando una estructura de tipos de cambio que se mantiene durante el año siguiente.

El período 1953-1955 inclusive, se caracteriza por la introducción y luego el mantenimiento de una cantidad muy grande, la mayor de América Latina, de tipos de cambio diferenciales.

El tercer período, que abarca los años comprendidos entre 1956 inclusive y diciembre de 1959. Se caracteriza por el mantenimiento de tipos fluctuantes, sobre todo en 1958 y 1959. En 1956 se dicta una reforma cambiaria que introduce un mercado de certificados de cambio con un tipo fluctuante. Otros tipos fluctuantes diferenciales resultan más tarde de la aplicación de impuestos cambiarios a la tasa de mercado libre y del mercado de certificados.

En 1958 Uruguay establece un tipo fluctuante unitario. Efectivamente, el 17 de diciembre una ley deroga las disposiciones que autorizaban a fijar diferentes tipos de cambio, quedando la compra y venta de moneda extranjera regulada por el libre juego de la oferta y la demanda. Las transacciones de oro y divisas quedan libres de todo gravámen.

Perú

En 1949 Perú contaba con un sistema de dos mercados fluctuantes: uno de certificados de cambio, principalmente para transacciones comerciales, y otro libre o de "giros", para transacciones financieras. Hasta mayo de 1960 sólo se produjeron modificaciones en las operaciones que estuvieron sujetas a cada uno de ellos. Así, en 1949 ninguna operación comercial entraba en el mercado de giros, pero al año siguiente se introdujeron ciertas importaciones y en 1951 algunas exportaciones. Aún más, ya en 1949 algunos invisibles se pagaban a través del mercado de certificados, lo

cual se continuó haciendo más adelante. Como vemos la distinción comerciales- no comerciales nunca fué rigurosa.

En mayo de 1960 se decretó la suspensión del régimen de Certificados en Moneda Extranjera, unificándose de esta manera la tasa cambiaria.

El segundo grupo

Al comentar las características del primer grupo de países-aquellos que finalizaron su evolución con una tasa de cambio unitaria- dijimos que en ellos el proceso de simplificación de la estructura de tipos cambiarios se manifiesta en forma incuestionable. No podemos decir lo mismo de los países de los que nos ocuparemos ahora. Algo hemos hecho notar sobre esto al comienzo del presente capítulo. Una medición acabada de la relativa complejidad de varios sistemas de tasas cambiarias probablemente tendría que tomar en cuenta no sólo al número de tasas que se aplican a las transacciones cambiarias de un país, sino también el volumen de transacciones que se cursan a cada una de esas tasas de cambio. Por ejemplo, se podría (o debería) preguntar cuál es más complejo: un sistema con cuatro tasas efectivas, en el cual una tasa en particular se aplica al 95% del total de transacciones cambiarias; o un sistema con tres tasas efectivas solamente en el que un tercio de las transacciones se negocia a cada una de esas tasas?. Nosotros pensamos que no puede darse una respuesta definitiva a un interrogante de esta naturaleza. De todas maneras, en este trabajo sólo tenemos en cuenta el número de tasas efectivas en vigor. Así, cuando un país haya reducido el número de sus tipos de cambio se presumirá que ha simplificado su estructura cambiaria.

Guiándonos por este criterio y comparando la situación al principio y al final del período bajo revista, podemos establecer en líneas generales qué países de este

grupo han simplificado sus sistemas de cambio. De esta manera podemos decir que Nicaragua, y en menor medida Colombia y Ecuador, han simplificado; que Costa Rica se ha mantenido igual; y que Brasil y Venezuela han hecho más complejas sus estructuras cambiarias.

Antes de pasar al estudio de cada uno de estos países en forma individual, resaltaremos una diferencia en la evolución experimentada por este conjunto de países respecto del otro grupo. En los primeros años, hasta llegar al momento en que el grupo meridional comienza un fuerte proceso de simplificación a partir de 1956, el grupo septentrional tuvo en general sistemas con un número menor de tasas cambiarias (salvo con respecto a Perú). Esto es cierto especialmente en lo que hace a Uruguay, Paraguay y Chile. Cuando a partir de 1956, los países meridionales comienzan a manifestar una tendencia favorable, el otro grupo se mantiene aproximadamente en el mismo nivel, efectuando sólo simplificaciones temporarias.

Veamos ahora estos países.

Brasil

En el año 1949 nos encontramos en Brasil con un sistema de tipos múltiples fijos basado en un impuesto cambiario que se aplica a una parte de los pagos.

El país tiene dos tipos oficiales, uno comprador de Cr.18.38 por dólar y uno vendedor de Cr.18.72 por dólar. Una tasa de 5% se aplica a todos los pagos que no sean por los siguientes conceptos: pagos del Gobierno, importación de cierto alimentos esenciales, combustibles, lubricantes, papel para diarios y para libros y salidas de capital registrado. Este impuesto determina un tipo vendedor efectivo de Cr. 19.656 (es decir la tasa de Cr. 18.72 más el 5%). Por el lado comprador sólo hay una tasa para todas las entradas de divisas, que es la que hemos anotado más arriba y

que nominalmente es única y fija. Sin embargo, no es exacto que haya una tasa de esas características en ese sector debido a que todos los exportadores están obligados por ley a invertir el equivalente en Cruzeiros del 20% de sus retornos por exportaciones en letras de tesorería negociables, que pagan un 3% de interés anual y vencen a los 120 días. Así las cosas, pueden darse otros tipos efectivos en los casos en que las letras lleven intereses o tasas de descuento que difieran de los tipos corrientes del mercado. Naturalmente existe obligación de entrega para todo el cambio extranjero.

Más tarde, en enero de 1952, el impuesto del 5% que se aplicaba a la tasa vendedora oficial de Cr. 18.72 por dólar fué subido al 8%, determinando un tipo efectivo de Cr. 20.2176 en lugar del anterior de Cr. 19.656 por dólar.

1953 fué un año de profundas modificaciones en el sistema cambiario brasileño: El 21 de febrero fué creado un mercado libre parcial al cual fueron afectadas las transacciones en concepto de invisibles y algunas de capital. También entraron en este mercado transacciones referentes a exportaciones secundarias e importaciones especialmente autorizadas. El 9 de octubre sin embargo el uso del mercado libre se limitó a invisibles y a transacciones de capital, y fué introducido un sistema de licitaciones para las importaciones. Bajo este sistema se subastaban certificados de cambio para cinco diferentes categorías de mercancías, establecidas sobre la base de su esencialidad. Se establecieron también bonificaciones fijas de cinco y diez cruzeiros por dólar a pagar en el momento de la entrega del cambio extranjero por parte de los exportadores de café y otros respectivamente.

En 1958, en junio y octubre se establecieron listas de artículos de exportación cuyos retornos podían ser negociados en el mercado libre.

El 14 de marzo de 1961 se hizo una importante reforma del sistema cambiario. En lo que hace al aspecto que a nosotros en este momento nos interesa, lo más importante que podemos anotar es la abolición del sistema de licitaciones. La moneda extranjera para pagar las importaciones de las llamadas "Categoría General" y "Categoría Especial" (en agosto de 1957 las cinco categorías del mercado de licitaciones fueron reducidas a estas dos) debe comprarse ahora en el mercado libre. Para realizar estas importaciones, el importador interesado, además de hacer el pago por el cambio extranjero en el mercado libre, debe comprar letras emitidas en cruzeiros por el Banco de Brasil (a 150 días y al 6% anual) por un valor equivalente a su pago. Para las exportaciones que se hagan en el mercado libre, la liquidación de las compras de divisas se realiza a razón de 100 cruzeiros por dólar en letras del Banco de Brasil (a 120 días y 6% de interés anual), y el resto en efectivo.

También se produjeron modificaciones en los tipos fijos. Efectivamente, además del tipo de mercado libre, existen ahora sólo 3 tasas fijas, una vendedora de Cr. 200 por dólar y dos compradoras de Cr. 90 y Cr. 100 por dólar.

Igual que en 1949, la complejidad del sistema se produce a través de la diversidad entre los intereses y tasas de descuento de las letras y los tipos corrientes del mercado.

Colombia

En 1949 Colombia contaba con un sistema de tipos múltiples basado en impuestos cambiarios, un mercado de certificados de cambio y una serie de tasas efectivas mixtas en el sector vendedor.

En el lado comprador encontramos dos tasas. La oficial de 1.95 pesos por dólar que se aplica a exportaciones básicas, gastos en el país de las compañías extranje-

ras de petróleo, los retornos en concepto de seguros y de las inversiones colombianas en el exterior, y también a las entradas de capital registrado. La otra tasa es la del mercado de certificados, que es fluctuante y se aplica a todas las otras exportaciones e invisibles.

En el sector vendedor, aparte del tipo oficial de 1.96 pesos por dólar y del tipo fluctuante del mercado de certificados observamos la existencia de una serie de tipos intermedios efectivos determinados de dos maneras. Unos mediante impuestos cambiarios que se aplican a la tasa oficial de Col. \$1.96 por dólar, y otros mixtos, ya que las divisas requeridas para ciertas importaciones se compran parte en el mercado oficial y parte en el mercado de certificados.

En marzo de 1951 tuvo lugar una revisión importante en el sistema de restricción de cambios colombiano, 1) Fueron eliminados los certificados de cambio, y también todas las tasas cambiarias basadas en los mismos. 2) Los tipos básicos compradores y vendedores de Ps. 1.95 y Ps. 1.96 por dólar, fueron depreciados a Ps. 2.50 y Ps. 2.51 por dólar respectivamente.

Además debemos anotar que se eliminaron una serie de impuestos cambiarios, con excepción del impuesto de timbre y el llamado de residentes que determinan 3 tipos efectivos en el sector vendedor aparte del oficial.

En julio de 1953 se estableció el libre comercio del oro, incluyendo las exportaciones, y además se eliminó la obligación de entregar los retornos de las exportaciones del metal. Las divisas provenientes de éstas pueden ser depositadas en bancos autorizados y vendidas libremente a una tasa fluctuante que se estableció a ese efecto. Las divisas compradas en este mercado pueden ser usadas para cualquier propósito.

Más tarde, en mayo de 1955, se creó, sobre la base del mercado existente para los retornos de las exportaciones de oro, un mercado libre fluctuante mucho más amplio en el cual se vendía el producto de todas las exportaciones secundarias que no figuraban en el mercado oficial, el producto de ciertos invisibles y las entradas de capital no registrado. En sentido contrario, se publicaron varias listas de mercaderías a ser importadas con divisas adquiridas en este mercado libre, el cual se aplicaba también a una categoría de invisibles, a salidas de capital no registrado y a transacciones de capital hechas por residentes.

El 30 de noviembre de 1956 el mercado libre se transformó en un mercado fluctuante de certificados de cambio. Por este sistema los exportadores y otros receptores de cambio extranjero negociaban las divisas a través de los bancos comerciales, recibiendo certificados de cambio, es decir, títulos de divisas, que luego eran vendidos a los importadores y a otros interesados que realizaban operaciones que estaban afectadas a este mercado.

Las dificultades por que atravesaba la Balanza de Pagos de Colombia en 1957, condujeron el 17 de junio de ese año a la reforma total del régimen de cambios. En el nuevo sistema coexistían dos mercados de tipo fluctuante.

Uno era el mercado de certificados, en el cual se efectuaban todas las transacciones internacionales provenientes de la importación y exportación de productos, entrada de capitales destinados a las industrias de petróleo y extractivas de metales, pago de la deuda externa, servicios oficiales, fletes y otras específicamente autorizadas.

El otro mercado era el llamado de capitales o libre, en el cual se cursaban las operaciones de ingreso y egreso de capitales y otros invisibles.

Sin embargo, no regía un sistema de cambios dobles, como parecería en un primer momento, sino un sistema efectivo de tipos múltiples. Efectivamente, por el lado comprador encontramos otros dos tipos efectivos determinados por dos impuestos cambiarios del 15% y 2%, aplicados a las exportaciones de café, bananos y metales preciosos el primero y a otras exportaciones y capital registrado el segundo. Además, en este mismo sector existía un tipo mixto para la venta de oro de producción nacional al Banco de la República, que se pagaba un 60% al tipo del mercado de certificados y un 40% al del mercado libre. También por el lado vendedor existía multiplicidad, ya que entre ambos mercados de certificados y libre, existía un tercero, determinado por un impuesto del 10% sobre el tipo del primero. A fines de 1957 el tipo de venta del mercado de certificados era de Col. \$5.425 por dólar, y el de mercado libre de Col. \$6.22 por dólar.

El último año de modificaciones importantes es 1958. El 26 de marzo se eliminó el tipo fluctuante del mercado de certificados. En su lugar se introdujo un sistema de licitaciones para la compra de monedas extranjeras destinadas al pago de obligaciones que era similar al que regía en Brasil pero más sencillo. Casi todas las importaciones estaban sujetas a un impuesto del 10% pagadero en dólares comprados en el mercado libre. En la misma fecha las autoridades establecieron una tasa fija para todas las exportaciones pero sometieron algunas a impuestos que variaban según la clase de mercancía de que se tratase. Al lado de estas tasas continuaba coexistiendo el mercado fluctuante de capitales.

Hasta fines de 1960 la situación se mantuvo aproximadamente igual, excepción hecha de la introducción de una nueva tasa efectiva compradora en 1959.

Costa Rica

Este país contaba en 1949 con un sistema de tipos múltiples fijos y fluctuantes, para transacciones comerciales y financieras. Existía un mercado oficial y un mercado libre fluctuante que cotizaba más caro que el anterior. Dos impuestos cambiarios se aplicaban a algunos de los pagos que se realizaban en cada uno de estos mercados determinaban otras dos tasas vendedoras efectivas, una fija y otra fluctuante. Con algunas excepciones había obligación de entrega de las divisas obtenidas en las transacciones internacionales.

En 1950 se establecieron cuatro categorías de importaciones para las cuales se crearon cuatro tipos fluctuantes vendedores, basados en un impuesto a la venta de cambio sobre el tipo del mercado libre, que crece en razón inversa a la esencialidad de la categoría.

En 1951 se vuelve sobre la tendencia anterior, y es a fines de este año que encontramos la estructura de tipos cambiarios más simplificada de todo el período bajo análisis. Tenemos un sistema de cambios dobles, con un mercado oficial y un mercado libre para las transacciones no incluidas en el primero, las cuales comprenden algunas comerciales en el sector vendedor.

Luego, en 1952, se agrega un nuevo tipo de cambio mixto (35% al tipo comprador oficial y 65% al tipo comprador del mercado libre) que se mantiene hasta fines de 1960. Asimismo, entre marzo de 1958 primero, y luego desde marzo de 1959 hasta cuando termina nuestro examen a fines de 1960, aparece en el sistema costarricense un segundo tipo comprador mixto (1% al mercado oficial y 99% al mercado libre) de ₡ 6.62 por dólar, que difiere en menos del uno por ciento del tipo comprador del mercado libre.

Durante todo el período, desde 1949 hasta 1960, las tasas del mercado oficial se mantuvieron sin variaciones a una cotización de ¢ 5.60 y ¢ 5.67 por dólar, tipos comprador y vendedor respectivamente. Igualmente, las tasas del mercado libre permanecieron desde julio de 1952 estabilizadas a un mismo nivel de ¢ 6.63 y ¢ 6.65 por dólar, también compradoras y vendedoras respectivamente.

Nicaragua

Nicaragua tenía en 1949 un sistema de tipos múltiples fijos y fluctuantes, el cual se basaba en un impuesto cambiario aplicado a ciertos pagos y un mercado libre para ciertas transacciones financieras. La cotización de los tipos oficiales era: comprador C \$ 5.00, vendedor C \$ 5.038 por dólar de EE.UU. Un impuesto del 5% aplicado a algunas ventas de divisas configuraba un tipo vendedor efectivo de C\$5.289 por dólar. Las transacciones en billetes y monedas extranjeras, los cuales son casi todos billetes estadounidenses, se cotizaban en un mercado libre. El mercado oficial se aplica a las exportaciones y a los pagos del Gobierno. Un tipo comprador más barato que el oficial, de C\$4.987 por dólar, se aplica a las entradas por capital e invisibles. Existe obligación de entregar todo el cambio extranjero con algunas excepciones.

A la situación de 1949 siguió un proceso de agregación y eliminación de nuevos tipos efectivos -resultantes de la aplicación de impuestos cambiarios a algunas transacciones- y mixtos. Esta mayor o menor simplificación del sistema se combinó con el traspaso de transacciones de un mercado a otro y con una relativa depreciación, acompañando, como en casi todos los otros países de América Latina, al fenómeno inflacionario, que en Nicaragua fué relativamente benigno ya que de 1950 a 1957, por ejemplo, el costo de la vida sólo subió un 54%. El tipo fluctuante del

mercado libre se mantuvo durante este período siempre dentro del sector de las transacciones financieras. En 1959 coexistían dos mercados: el oficial con tipos de c\$7.00 y C\$ 7.0525 por dólar; y un mercado libre fluctuante, donde se vendían billetes y monedas extranjeras, y se aplicaba a las salidas de capital y el pago de sólo algunos invisibles. Desde marzo de ese año sólo las exportaciones de semillas de algodón de la cosecha 1958-1959 tenían un tipo preferencial de 6.60 córdobas por dólar. La diferencia de C\$ 0.40 por dólar se pagaba directamente a los agricultores. De acuerdo a lo que podemos ver en este año, Nicaragua parece orientarse hacia el establecimiento de un tipo único de cambio para todas las operaciones comerciales y la mayor parte de las transacciones invisibles con el exterior.

Durante 1960 desaparece el tipo diferencial para las exportaciones de semillas de algodón. De esta manera, a pesar de figurar este país en la categoría 2) del cuadro 1, ha alcanzado el mayor grado de simplificación cambiaria de este grupo que estudiamos ahora.

Ecuador

En 1949 el sistema cambiario ecuatoriano prevé tipos múltiples fijos y fluctuantes. Coexisten dos mercados, el oficial y el libre, con tipos más caros. Entre ambos niveles, varios tipos diferenciales resultan de la aplicación de impuestos, subsidios y recargos; asimismo anotamos la existencia de el sector comprador de tipos mixtos con transacciones en cada uno de los mercados. El cambio extranjero con ciertas excepciones, debe ser entregado.

El 1º de diciembre del año siguiente se produce una cierta simplificación junto con una devaluación -infaltable en cualquier liberalización cambiaria latinoamericana- de los tipos oficiales, se eliminaron todos los impuestos, subsidios y recargos cambiarios, quedando sólo como tipo diferencial una tasa mixta, con transacciones

nes en el mercado oficial y en el llamado de compensaciones. Se creó un nuevo mercado fluctuante de "compensaciones", donde se cursaban algunas exportaciones marginales que de otra manera no hubieran tenido salida, y ciertas importaciones de lujo. Nos encontramos pues, aparte del tipo diferencial del que hemos hablado, con tres mercados distintos, a diferentes niveles, de los cuales el de compensaciones es el más caro. Los otros dos, son el libre y el oficial.

En 1951 se crearon dos nuevos tipos mixtos, aparte del anterior ya existente, para ciertas exportaciones. En 1952 se eliminan los dos tipos mixtos introducidos el año anterior, como asimismo el mercado de compensaciones. Es en este momento que llegamos a la estructura de tipos cambiarios más simplificada que vamos a encontrar en Ecuador en el período bajo estudio. Este sistema de cambios dobles, oficial fijo y libre fluctuante, con un sólo tipo diferencial para algunas exportaciones, se mantiene hasta 1955, año en que la estructura comienza a hacerse más compleja. Efectivamente, en este año se crean nuevos tipos diferenciales, lo mismo que en 1956, siempre en el sector comprador. En 1955 encontramos en el sector vendedor la coexistencia de dos mercados libres, uno controlado y otro fluctuante. En 1957 además de la desaparición de aquél, se observa la eliminación de algunos tipos diferenciales aplicados a determinadas categorías de exportaciones. Luego todo se mantiene invariable hasta 1959, año en que se eliminan dos tipos compradores. La situación a fines de 1960 es la siguiente: existen dos mercados, uno oficial con tasas fijas y otro libre con tasas fluctuantes más caras. Entre ambos niveles se mantienen tres tipos diferenciales en el sector comprador.

Venezuela

Este país tiene en 1949 un sistema de tipos múltiples fijos. Éstos resultan de

la aplicación de tasas diferenciales al producto de las exportaciones de café y cacao, a la compra por parte de las autoridades monetarias de moneda extranjera a las compañías petroleras, y para las importaciones del Gobierno. Los tipos oficiales son: comprador Bs. 3.32, vendedor Bs. 3.35 por dólar de EE.UU. En el primer sector encontramos cuatro tipos más aparte del oficial, dos más caros y otros dos más baratos. Estos dos últimos son: uno de 3.09 bolívares aplicado a la compra de divisas a las compañías de petróleo, hasta el límite de las ventas de moneda extranjera realizadas por el Bco. Central en el año, y otro de 3.046259 bolívares por dólar, para las compras en exceso de ese límite. Luego viene el tipo oficial que hemos consignado más arriba que se aplica a transacciones por invisibles, movimientos de capital y a las exportaciones, con excepción de las de petróleo, cacao y café. Los dos tipos más caros son: el primero para las exportaciones de cacao y café no lavado de Bs. 4.25, y el segundo de 4.80 bolívares por dólar para exportaciones de café lavado. La estructura en el sector vendedor es más sencilla. Un tipo preferencial de 3.09 bolívares se aplica a las importaciones gubernamentales, y luego viene el tipo oficial de Bs. 3.35 por dólar para todos los otros pagos.

La estructura de tipos cambiarios existente en Venezuela en 1949 permanece sin ninguna variación por lo menos hasta el 31 de enero de 1959, en que se produce un cambio de algunos centavos en un tipo vendedor.

Más tarde, entre el 8 de noviembre de 1960 y el 17 de abril de 1961 se dictaron una serie de decretos que modificaron apreciablemente la estructura de tasas de cambio de Venezuela. En primer lugar se estableció un mercado libre con tasa fluctuante para ciertos invisibles, retornos de exportaciones y transacciones de capital. Luego, en marzo de 1961 se creó, en reemplazo del mercado oficial, otro mercado que

se denominó "controlado", y se fijó una lista de mercaderías de importación a beneficiarse de su tasa de cambio. Posteriormente se estableció un nuevo mercado llamado "libre oficial".

Después de estas modificaciones el sistema presenta las siguientes características: Existen tres mercados con una tasa compradora y vendedora cada uno. En primer lugar viene el "mercado controlado", cuyos tipos cambiarios de Bs. 3.32 y Bs.3.35 por dólar son los mismos que mantuvo el mercado oficial desde la guerra. Luego, con tipos más caros, anotamos la existencia del mercado "libre oficial" y del mercado libre. En el sector comprador, y por debajo del tipo del mercado controlado observamos que se mantienen los dos tipos aplicados a las empresas petroleras que ya hemos visto cuando comentamos el año 1949.

S E C C I O N III

AVUAIUACION CRITICA DE LOS SISTEMAS DE TIPOS MULTIPLES

Los tipos múltiples de cambio constituyen esencialmente un sistema de impuestos y subsidios. Como todos los impuestos y subsidios, afectan la distribución del ingreso y la estructura de la producción y el consumo. De esta manera, sus consecuencias para la economía de un país son de una importancia muy grande. Afectan la economía nacional a través del impacto que producen en los precios de los artículos de importación y exportación. Así las cosas, hay razones para pensar que los sistemas de tipos múltiples de cambio no proveen la mejor estructura de la producción y el consumo deseable, y el mejor sistema de impuestos y subsidios que se puede lograr. En realidad, el empleo de tipos múltiples produce una serie de efectos ocultos e indeseables. En este capítulo nos ocuparemos principalmente de estos efectos económicos adversos y también, cuando lo juzguemos oportuno, trataremos de hacer algunas proposiciones.

Probablemente la mayor proporción de efectos indeseables a que hemos aludido se producen sobre la estructura de la producción y el consumo. En muchos casos se ha observado que los tipos de cambio vendedores que subsidian importaciones con el objeto de abaratar artículos esenciales para el costo de la vida, tales como alimentos para el público en general, han desalentado la producción y el consumo de substitutos nacionales competidores que bien podrían, a la larga, haberse ofrecido a precios razonables. En Perú, por ejemplo, antes del establecimiento de los tipos múltiples, toda la carne necesaria para el consumo interno podía producirse en el país. Pero cuando la carne comenzó a importarse al tipo oficial (6,5 soles por dólar), mientras otras importaciones menos esenciales se importaban al tipo del mercado de certificados (alrededor de 16 soles por dólar), la tasa importadora preferencial para la carne mantuvo los precios anormalmente bajos y la producción nacional por debajo de la mitad del consumo total. En

Ecuador se presentó una situación similar con la harina de trigo. En un momento determinado en que la balanza de pagos de este país pasaba por una situación difícil, la importaciones de harina de trigo contaban poco menos del 10 % en las importaciones totales. En esa época este producto se importaba bajo la lista "A" a una tasa preferencial de 15 sucres por dólar. Podemos considerar que si hubiera estado incluido en la lista "B", a 20 sucres por dólar, la producción del país hubiera podido satisfacer una proporción mucho mayor de la demanda. Vemos así a través de estos ejemplos que los tipos favorables de importación, con el afán de mantener los precios bajos para ciertos artículos esenciales, han desalentado en muchos casos la producción de los mismos en el país. Aunque nos apartemos un poco del tema, no está de más citar otro efecto perjudicial de los tipos vendedores preferenciales, esta vez para las importaciones del gobierno. En efecto, se han registrado casos de gobiernos que, hallándose en dificultades para nivelar su presupuesto, compraron de países extranjeros equipos y artefactos que bien hubieran podido adquirir en el propio país; y esto lo han hecho porque, al aplicar los tipos preferenciales de importación, la compras en el exterior resultaban más baratas desde el punto de vista del presupuesto, es decir, en moneda nacional. Esto, que constituye un procedimiento gubernamental para ocultar gastos, va en evidente perjuicio de la balanza de pagos, y aún de la industria local. Citaremos además otro fenómeno derivado de la aplicación de tipos preferenciales para importaciones esenciales: Durante el período de la llamada escasez de dólares, y sobre todo enseguida después de la Guerra, este expediente producía el efecto de constituir un subsidio a las importaciones procedentes de EE.UU., en detrimento de las europeas. Por otro lado, en lo que hace a los tipos penales, se ha observado que muchos países que implantaron tipos penales de importación para desalentar las importaciones de artículos de lujo, encontraron que con ello se había estimulado la producción de tales artículos en el país.

o de sus sustitutos.

En los países latinoamericanos los tipos múltiples para las exportaciones se han defendido siempre con argumentos que resaltan la necesidad y la conveniencia de diversificar el patrón de exportaciones del país. Estos razonamientos están perfectamente justificados. Aún más, se dan casos en que la oferta mundial de un producto es excesiva y conviene reemplazar en parte ese artículo de exportación por otros. Sin embargo, habría que analizar hasta que punto esto no constituye un medio de estimular las industrias más ineficientes en detrimento de las más eficientes - las industrias tradicionales-, con grave perjuicio de la capacidad del país para obtener divisas. La suposición que se esgrime para penalizar las exportaciones tradicionales, esto es, que su oferta es inelástica, muchas veces sólo es cierta a corto plazo. De esta manera a la larga la producción disminuye ya que no se emprenden las inversiones y las mejoras necesarias para aumentar la capacidad de exportación del país y sus ganancias inherentes. En lo que hace a los tipos vendedores preferenciales nos encontramos con un problema muy delicado que es semejante al que se presenta con la imposición de aranceles protectores, sobre los cuales se ha escrito tanto. En este caso es muy importante la elección que se haga de las industrias que se han de favorecer. En este sentido tal vez el factor fundamental sea la eficiencia y la capacidad de competir. Acá el peligro reside en la proliferación de las industrias protegidas, donde se ayudaría no sólo las industrias más eficientes, sino también las menos eficaces o simplemente las que gozan de influencia política.

En este breve exámen crítico que hemos hecho, hemos dejado de lado el problema impositivo y el problema de los que llamamos los "costos ocultos" de los subsidios.

La aplicación de impuestos a través del sistema cambiario resulta de la aplicación de los tipos "penales" a las importaciones y exportaciones (y también na

turalmente de la diferencia a favor de las autoridades entre las tasas medias vendedoras y compradoras). La imposición que se realiza con los tipos múltiples de cambio se basa en la suposición de que algunas (o todas) las importaciones y algunas (o todas) las exportaciones constituyen una fuente de contribuciones adecuada o deseable. La argumentación en su favor arguye razones de índole práctica. En primer lugar son fáciles de imponer, ya que se presentan como una reclamación cambiaria más que como un impuesto propiamente dicho. También se observa que son fáciles de aplicar y de hacerse efectivos, ya que se concentran en los pagos e ingresos producidos por el comercio internacional. Además, pueden ser defendidos como una medida necesaria para fortalecer la balanza de pagos.

Sin embargo, desde un punto de vista político-económico sus bondades no son tan evidentes. En los países que cuentan con un sistema impositivo bien organizado, y en el caso que se desee aplicar impuestos a los productores de artículos de exportación y a los consumidores de mercaderías de importación, el método más satisfactorio sería hacerlo a través de la imposición directa a estos grupos. Si se considera conveniente aplicar impuestos a los productores, el método económicamente más conveniente es sujetar a imposición las rentas de los productores, ya de artículos exportables o para el consumo interno. Similarmente, el impuesto más adecuado para los consumidores sería el que se aplicase a sus réditos o al consumo.

La posición de los tipos múltiples considerados como subsidios al consumo es también débil. La distribución de la renta nacional entre la población de un país a través del sistema de precios no siempre es equitativa. Así las cosas, puede ser deseable realizar alguna corrección en este sentido a través de subsidios al consumo. Pero aún así, es difícil aceptar que el método más constructivo para introducir esos subsidios sea hacerlo a través de los tipos de cambio

preferenciales para la importación. En este sentido nos parece más racional seleccionar una serie de artículos de gran consumo popular y luego expandir la oferta de los mismos, tanto nacional como extranjera, por el medio más eficaz de que se disponga.

Los subsidios a las exportaciones son pasibles en general de objeciones similares. Aún cuando es indudable que estimulan la producción de artículos de exportación que de otra manera no podrían ser exportados, no por eso debe admitirse que sean preferibles a cualquier otro procedimiento que obtenga resultados semej.

El problema que enunciábamos más arriba de los "costos ocultos" de los subsidios que se aplican a través del sistema cambiario, reside en el hecho de que es muy difícil determinar el costo que representan para un país los tipos preferenciales de importación y exportación. Recordemos el caso que hemos citado antes de los gobiernos que realizan importaciones que no harían si no contasen con tipos preferenciales para las mismas. Si eliminamos el velo de los tipos preferenciales, nos damos cuenta que se están haciendo erogaciones por encima de lo que está autorizado en el Presupuesto anual. Esa diferencia, esos mayores gastos, no se contabilizan y se ocultan a través de los tipos preferenciales para las importaciones gubernamentales. Igualmente, ¿cuanto costó a las economías peruana y ecuatoriana el mantenimiento de precios bajos para la carne y la harina de trigo?. Aparte de las consecuencias contraproducentes producidas en las balanzas de pagos y en la estructura de la producción de esos países (la harina de trigo en Ecuador representaba casi el 10% de las importaciones), el subsidio en sí mismo es muy difícil de fijar en cifras. También, la dificultad de determinar la carga que representan para un país los tipos preferenciales de exportación, hace que quien dicta la política encuentre muy difícil resistir las presiones encaminadas a que se otorgue tal ayuda a las industrias antieconómicas. En este sentido juzgamos más conveniente aplicar los subsidios a través del presupuesto. En particular pensamos que los problemas de la

desigualdad en la distribución del ingreso entre la población, los perjuicios a los artículos de exportación "tradicionales" y el apoyo no deseado a nuevos artículos de exportación se evitarían en gran parte si los problemas de distribución de ingresos y de aliento a las industrias se manejaran a través del presupuesto, por medio de impuestos y aranceles.

El hecho de que los sistemas de tipos múltiples se hayan extendido casi exclusivamente en los países subdesarrollados, y que prácticamente no se los encuentre en las grandes naciones industriales, nos hace pensar que tal vez un incentivo muy grande para el uso de los mismo haya sido la circunstancia de que los primeros han encontrado que pueden lograr a través de los sistemas de cambios, los objetivos que en otros países se alcanzarían con medidas monetarias y fiscales. Por esa razón nosotros consideramos que el proceso de eliminación de los tipos de cambio múltiples debe ir acompañado de una reforma general de los sistemas impositivos y bancarios. Estos sistemas, encontrándose adecuadamente desarrollados y funcionando con eficacia, pueden realizar más satisfactoriamente todos los fines cumplidos por los tipos múltiples, como aquellos que tienden a lograr una distribución más equitativa del ingreso, al aliento o desaliento de determinadas industrias, a realizar una acción antiinflacionaria, etc.

Los tipos múltiples tienen el inconveniente de que cualquier cambio en los mismos produce modificaciones no en una, sino en varias áreas de impacto, como nivel de precios, balanza de pagos, estructura de la producción, etc. De esta manera, se producen efectos económicos adversos al seguir uno de esos criterios a expensas de los demás. Por ejemplo, si una mejora en la balanza de pagos es el deseo determinante en el momento de fijar las tasas cambiarias y las listas de mercancías correspondientes a cada una de ellas, entonces el tipo vendedor oficial (menos depreciado) se aplicará a muy pocas importaciones, haciéndose así la tasa media vendedora relativamente alta. De acuerdo al mismo criterio, só

lo algunas pocas exportaciones con una elasticidad de oferta muy baja, soportarán una tasa compradora penal. Estas consideraciones de balanza de pagos, están en abierto conflicto con el criterio del nivel de precios interno. Éste exige la menor devaluación posible de la tasa vendedora media, para evitar el aumento de los precios locales de las mercaderías importadas. Lo mismo ocurre en el sector exportador, sobre todo si las mercaderías exportadas son rubros importantes de consumo dentro del país. El criterio que podríamos llamar impositivo, indica la conveniencia de establecer la mayor diferencia posible entre las tasa vendedoras y compradora media. Pero esto está en conflicto, por el lado vendedor, con el criterio del nivel de precios interno, y por el lado comprador con el criterio de la balanza de pagos. En páginas anteriores vimos cómo repercutían desfavorablemente sobre la estructura de la producción distintas políticas cambiarias que perseguían distintos fines.

Con estas consideraciones tratamos de hacer ver que los tipos múltiples constituyen un instrumento de doble filo, y que es preferible, como queda dicho, cumplir los objetivos de la Política Económica a través de las armas que provee un sistema tributario y bancario desarrollado y eficaz.

Bien, con lo que queda expresado hasta este momento consideramos que hemos cumplido en dar una evaluación global de los sistemas de tipos múltiples de cambio. Es muy difícil tratar tan someramente un tema tan vasto y que se presta a un análisis mucho más profundo. El problema de que trata nuestro trabajo, es como creemos haberlo dicho antes, muy extenso, y este hecho nos obliga a no detenernos en cada uno de sus aspectos sino dentro de ciertos límites. Aún así, no queremos terminar ese capítulo sin decir algo más sobre los efectos económicos adverse o contraproducentes de los tipos múltiples, y sobre los problemas que plantea el sostenimiento de un sistema de tasas múltiples fijas en países azotados por un agudo proceso inflacionario.

Algunos países latinoamericanos, especialmente Chile y Venezuela, aplican o aplicaron un tasa penal para las compras de divisas a ciertas compañías extranjeras. En Chile, por ejemplo, durante muchos años, las grandes compañías mineras entregaron el cambio extranjero a la tasa de 19,37 pesos por dólar (mientras las tasas correspondientes a las otras exportaciones eran varias veces más altas) hasta el límite de sus necesidades de moneda local para hacer gastos y compras en el país. Estas tasas penales se mantenían porque las ganancias de las compañías eran muy grandes, y por otro lado, a no ser que se modificasen los contratos o se impusieran mayores impuestos, las entradas del gobierno se hubieran visto - muy disminuidas en el caso de aplicarse un tipo más favorable. De esta manera la situación era ventajosa para ambas partes. Las compañías compensaban el impacto producido por la tasa penal con sus utilidades, y el gobierno obtenía ingresos no sólo por impuestos, sino también en concepto de ganancias cambiarias. Ahora bien, al encontrarse las compañías en la alternativa de hacer compras en Chile o hacerlas en el exterior, existía evidentemente un incentivo muy grande de hacerlas afuera, desde el momento en que podían realizarse más favorablemente que a la tasa de 19,37 pesos por dólar. Este planteamiento por sí sólo representaba a la economía chilena una pérdida considerable, ya que se perdía la oportunidad de "exportar" a las compañías de cobre por pagos en dólares. De hecho, mucho de esto ocurrió realmente. Se cita el caso de que, en un momento determinado, Chile exportaba ferro-manganeso mientras que las compañías importaban el mismo producto para sus necesidades particulares.

Otro efecto econtraproducente de los tipos múltiples lo constituyen las complicaciones internacionales a que pueden conducir. Naturalmente, no se puede cumplir eficazmente un proceso de desarrollo de la economía interna ni organizar eficazmente el comercio internacional en un ambiente de hostilidad económica, que se traduce en represalias y actos poco amistosos por parte de otros países. Debi

do a que casi todos los países están más especializados en lo que hace a las exportaciones que con respecto a las importaciones, es probable que los tipos diferenciales sean más dañosos para los mismos cuando se aplican a las exportaciones que a las importaciones. Desde el punto de vista de los otros países, la principal objeción a los tipos diferenciales de exportación es que constituyen una forma de competencia desleal. Es muy fácil ajustar la cotización de una tasa cambiaria cada vez que la posición competitiva de una o más exportaciones de un país se deterioran. Es claro que cada país debe asegurarse la colocación de las exportaciones necesarias para atender a los pagos de sus importaciones, pero la aplicación de una tasa exportadora preferencial para sólo unas pocas exportaciones determinadas, puede no resultar equitativo para los otros países que producen los mismos productos. En el sector de las importaciones los conflictos se producen cuando todas o casi todas las importaciones provenientes de un país o de un grupo de países se cursan a las tasas menos favorables. Ya hemos citado el caso de las importaciones latinoamericanas después de la Guerra. Mientras las importaciones provenientes de E.E.UU.- alimentos, materia primas y maquinarias- eran consideradas "esenciales", la clasificación de otros artículos de consumo como "no esenciales" significaba prácticamente que los países latinoamericanos penalizaban las importaciones provenientes de los países europeos, en un momento en que éstos atravesaban por una situación fuertemente deficitaria.

La persistencia de procesos inflacionarios en gran escala, fué en general una de las principales características del grupo de 12 países de que nos ocupamos en esta parte de nuestro trabajo. Como podemos ver en el cuadro 2, no todos estos sufrieron el fenómeno como igual intensidad.

Cuadro 2

INCREMENTOS EN EL COSTO DE LA VIDA, 1950 a 1957

(porcentajes)

| | | | | | |
|-----------|-------|--------------|----|-----------|-----|
| Argentina | 224 | Colombia | 50 | Paraguay | 945 |
| Bolivia | 7 933 | Costa Rica | 13 | Perú | 60 |
| Brasil | 222 | Ecuador | 17 | Uruguay | 107 |
| Chile | 1 061 | Nicaragua a/ | 54 | Venezuela | 5 |

a/ Según una serie formada ligando dos series distintas.

Fuente Índices nacionales según datos del Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

Entre las cinco naciones que más fuertemente lo experimentaron, figuran las tres que desde el punto de vista económico-político pueden considerarse como las más importantes del grupo, esto es: Argentina, Brasil y Chile. En Bolivia fue donde el proceso se presentó en forma más aguda. Paraguay, y también Uruguay en menor grado, presentan desarrollos inflacionarios considerables.

Varios factores, en distinta medida según cada país, han actuado como causas de la inflación. A nuestro juicio los más importantes son: 1) Los déficit gubernamentales - que a su vez resulten de la explotación antieconómica de las empresas del estado (ineficiencia y tarifas bajas), de las responsabilidades asumidas por los gobiernos en el campo de la seguridad social y el desarrollo económico, del mantenimiento de una excesiva burocracia, y de los dilatados presupuestos militares; a todos estos gastos se agrega la continuada debilidad institucional y administrativa de la política tributaria y de la recaudación impositiva. 2) Las demandas, por parte de las industrias nuevas, de políticas crediticias liberales 3) El creciente poder de las organizaciones obreras en muchos de estos países. 4) La falta de ahorros voluntarios, que es también en parte una consecuencia de la inflación misma. Mucho puede decirse de la relativa importancia e interacción de cada uno de estos factores, pero lo que nos interesa en este momento es considerar las inflaciones persistentes como un problema práctico para las políticas de

tipos múltiples.

Desde el punto de vista de un sistema de tipos de cambio fijos, el efecto fundamental de una inflación persistente es la sobrevaluación de las tasas fijas existentes. Es decir, mientras se deprecia en valor interno de la moneda, se mantiene el valor externo de la misma inalterable. Naturalmente, la sobrevaluación de los tipos de cambio desalienta las transacciones que producen divisas y estimula aquellas que producen erogaciones en moneda extranjera y tendencia al déficit permanente produce su impacto sobre las reservas de divisas. Ahora bien, las reacciones típicas a una pérdida de reservas, tal como se puede observar en los países latinoamericanos, son de dos tipos: 1) Imposición de nuevas restricciones cuantitativas o acentuación de las existentes; 2) transferencia de transacciones hacia los tipos más despreciados, creación de nuevas tasas más altas y también el establecimiento de mercados libres parciales. Observando atentamente los efectos de estas medidas, llegamos a la conclusión de que destruyen prácticamente las ventajas básicas de los tipos múltiples fijos. En la Sección I, se dijo que los tipos fijos, aunque múltiples, mantienen muchas de las ventajas de un tipo único fijo, esto es, el relativamente pequeño riesgo de una modificación de los tipos establecidos. La inflación, al obligar a hacer reclasificaciones de las listas de mercancías e introducir nuevas tasas, anula esa ventaja. También, en los casos en que se aplicaron restricciones cuantitativas, se pudo observar que los tipos múltiples no son en la práctica un substituto para la distribución de cambio por vía administrativa. Estos controles directos, a su vez, se han manifestado más difíciles de administrar a medida que la sobrevaluación de los tipos de cambio es mayor. Mientras la demanda de cambio extranjero que se deja de satisfacer no es muy grande, puede esperarse que la distribución administrativa del mismo se haga sobre bases no discriminatorias. Pero cuando la sobrevaluación

de las tasas cambiarias es muy marcada, y las ganancias que se derivan de la obtención de las asignaciones de cambio son muy grandes, es muy difícil que se mantenga la equidad y honestidad administrativa que sería de desear.

En los casos en que se establecieron mercados libres parciales para transacciones financieras con el efecto deseado de fomentar la entrada de capital extranjero, no se tuvo éxito tampoco. Efectivamente, a pesar de que estos mercados presentaban un tasa relativamente depreciada en relación con los tipos fijos, la inflación misma hacía que los mismos fuesen débiles e inestables y ofreciesen muy pocas garantías a los inversionistas extranjeros.

Existe la tendencia en los países azotados por la inflación, a la proliferación de los tipos múltiples de cambio establecidos. Por esta razón los procesos de simplificación sólo se produjeron merced a esfuerzos deliberados para disminuir la complejidad y aumentar la sencillez. En casi todos los casos en que se llegó a un tipo unificado, esto se logró a través de una simplificación radical. Simplificación acompañada siempre de un programa de estabilización de precios y de una devaluación cambiaria.

CAPITULO SEGUNDO

LA ELIMINACION DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS DE LOS CAMBIOS

SECCION I

LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS DE LOS CAMBIOS

La imposición de los controles o restricciones cuantitativas de los cambios se materializa comúnmente mediante: 1) El requerimiento de que se entreguen a las autoridades las divisas que se reciban; 2) la exigencia de permisos para obtener las divisas necesarias para hacer los pagos de las importaciones y otras transacciones (generalmente señalando la clase de moneda en que se permitirá hacer los pagos para determinados fines y a determinados países); y 3) la elaboración de algún tipo de presupuesto de cambios que sirva de base para que las autoridades fijen el marco dentro del que se concederán los permisos de cambio o permisos para comprar divisas.

Es preciso no perder de vista la distinción entre las restricciones del comercio y de los cambios. Las primeras afectan directamente a las mercaderías que son objeto del comercio, mientras que las segundas son las que se aplican a través del control de los cambios en las transacciones con el exterior. Por ejemplo, la importación de un determinado producto puede restringirse limitando la cantidad del mismo que cada importador pueda introducir o las divisas que se le asignen para comprarlo en el extranjero. Como el presente trabajo trata sólo de las restricciones que se desarrollan dentro de la esfera cambiaria, nos limitaremos a ocuparnos de las restricciones cuantitativas de los cambios, y sólo consideraremos los controles del comercio que por su íntima conexión con los cambiarios no pueden dejar de tenerse en cuenta sin desvirtuar la comprensión de la esencia y el sentido de éstos. Así las cosas, cuando en las páginas que siguen se empleen los términos "restricciones cuantitativas" o "controles directos", debe interpretarse que se refieren a los controles que examinados aquí, y no a los estricta-

mente comerciales .

Cuando analizamos los tipos múltiples de cambio se pudo observar que en la generalidad de los casos en ese sistema restrictivo las transacciones internacionales de los países se dividen en unas pocas categorías que comprenden una amplia gama de operaciones. En la aplicación de los controles directos, por el contrario, siempre se procede a hacer una subdivisión mayor de las distintas transacciones. Así, por ejemplo, en la categoría de artículos "esenciales", se distinguen las materias primas, los combustibles, los alimentos, etc. y en muchos casos se va aun más lejos, y se da por ejemplo a cada materia prima un tratamiento por separado.

La división de la demanda total de cambio extranjero en muchos sectores de demandas parciales es pues la principal característica de las restricciones cuantitativas de los cambios.

Para la comprensión de las distintas técnicas que se utilizan en esta clase de restricciones cambiarias, conviene examinar los diferentes métodos de asignar las divisas a los distintos solicitantes individuales dentro de cada sector.

1) Uno de los métodos más frecuentemente utilizados son las asignaciones individuales de cambio, donde las solicitudes para el otorgamiento de divisas son examinadas una por una y según el mérito de cada transacción se resuelven favorablemente mediante la concesión de una licencia o permiso de cambio. Esto da al sistema un grado considerable de elasticidad, pero también contiene un elemento de arbitrariedad muy pronunciado. Consecuentemente, existe a menudo una tendencia a limitar la acción discrecional de las autoridades a través del procedimiento de sujetar las asignaciones de moneda extranjera a un criterio objetivo, como ser las importaciones previas de la firma, o su capital, lo que se traduce en definitiva en el establecimiento de cuotas individuales para cada empresa.

- 2) Otro método de asignar cambio extranjero es el de determinar el monto de di visas disponible durante un cierto período, y de distribuirlo sobre una base no selectiva, como puede ser el orden cronológico de presentación de las solicitudes - tal como fue el sistema que introdujo Costa Rica en 1950-, hasta el límite de cuotas totales establecidas. Un sistema de este tipo reduce al mínimo el ejercicio de la acción discrecional, pero por su naturaleza contiene elementos de rigidez, que pueden neutralizar sus ventajas.
- 3) El sistema de demorar el otorgamiento de permisos es una variante del sistema de cuotas. Afecta la demanda para realizar determinadas transacciones poster gando más que rechazando las solicitudes para la asignación de divisas. Sin em bargo, sus efectos sobre un período de tiempo determinado, generalmente son si milares a las de cualquier otro procedimiento de restricción cuantitativo.
- 4) Las prohibiciones se usan para eliminar completamente las transacciones no deseadas. Estas restricciones pueden interpretarse como cuotas de valor cero. Sin embargo, los mismo efectos se pueden lograr mediante la aplicación de tasas cambiarias prohibitivas para ciertos ^{pagos} , o si no, simplemente no emitiendo permisos para d terminadas transacciones. Cada uno de los doce países latinoamericanos que nos ocupan, mantuvo en una u otra época determinadas prohibiciones. Como habremos de observar más adelante, Colombia, por ejemplo, tuvo en todo momento durante el período que analizaremos, una lista de artículos prohibidos.
- 5) Ocasionalmente, los sistemas restrictivos utilizan el procedimiento de "cuotas de absorción", por el cual el otorgamiento de las licencias está condiciona do a que el importador compre cierto porcentaje o cuota del producto similar de producción nacional a fin de asegurar la absorción de éste. En Colombia, donde estos arreglos tuvieron vigencia- en Venezuela también los hemos encontrado-, para documentar debidamente la adquisición de una cuota de absorción intervenía el Ministerio de Agricultura en el caso del cacao y el de Fomento en el del cau

cho y algodón, Sólo después de la aprobación por esos ministerios podía la Superintendencia de Importaciones acordar las licencias correspondientes

Estos sistemas son comúnmente utilizados para productos que, por razones de calidad inferior, consideraciones de precios o por otras razones, no se demandan cuando otros productos similares de importación están disponibles.

cuando
Aún la relación que hacemos acá se refiere a las restricciones cambiarias, no se debe dejar de hacer referencia a la función complementaria de las restricciones del comercio y de los cambios. La relación entre ambos instrumentos es particularmente afín en materia de otorgamiento de licencias o permisos, porque ambos tipos de licencias pueden complementarse a los efectos de obtener el grado deseado de restricción. La vía cambiaria tiene naturalmente un campo de acción más amplio que la equivalente comercial, ya que aquella se puede utilizar también para restringir pagos en concepto de transacciones financieras.

La existencia de un sistema de licencias no implica necesariamente que en efecto existan restricciones. Las licencias pueden ser utilizadas, por ejemplo a los efectos de elaborar estadísticas o para ejercitar controles con cualquier otro propósito de supervisión. Los Artículos del Convenio del F.M.I. permiten a los países miembros aplicarlas a las transacciones internacionales con el objeto de prevenir una huida de capital, siempre que esos controles no restrinjan o posterguen indebidamente los pagos por transacciones corrientes. En orden de determinar si un sistema de licencias es o no restrictivo, es preciso examinar en detalle la política de licencias de cambio en vigor, las reglamentaciones al comercio internacional y sus efectos en la reducción de la demanda para realizar transacciones internacionales.

Hasta este momento hemos tratado a las restricciones cuantitativas en términos de instrumentos que afectan ciertas operaciones internacionales, pero como cualquier otro tipo de restricciones pueden también usarse para restringir los

pagos que se hacen en determinadas divisas. Cuando se utilizan de esta manera es aun más difícil determinar la intensidad del efecto restrictivo.

Las autoridades pueden negar el otorgamiento de ciertas monedas extranjeras y aún fijar divisas en las cuales permiten efectuar pagos internacionales. Si las monedas extranjeras disponibles son inconvertibles, su utilidad dependerá en gran medida de las prácticas comerciales y reglamentaciones cambiarias del país extranjero exportador. Por ejemplo, ciertas exportaciones pueden tradicionalmente o por reglamentación ser vendidas sólo a cambio de monedas convertibles

Así las cosas, las importaciones, si se pagan en monedas inconvertibles, pueden estar disponibles a un costo en definitiva más alto, ya sea por la discriminación de precios practicada por el país exportador (según la moneda que se utilice para hacer los pagos), o debido a que la proscripción de ciertos signos monetarios extranjeros (por parte de países que sólo venden a cambio de monedas convertibles) obliga a los importadores a comprar en los mercados menos convenientes y más caros.

SECCION II

LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES SUDAMERICANOS MAS COSTA RICA Y NICARAGUA

En los últimos años se observa en los países de que trata el presente Título una tendencia a eliminar o reducir los controles cambiarios cuantitativos, y reemplazarlos por derechos aduaneros proteccionistas o, en una primera etapa, por gravámenes de efectos equivalentes a derechos aduaneros. En esta Sección intentaremos describir los sistemas de controles directos o restricciones cuantitativas en estas repúblicas latinoamericanas, desde el punto de vista de su eliminación progresiva. Las disposiciones cambiarias que se refieren a este tipo de controles se modifican continuamente, casi podríamos decir que en muchos casos se producen cambios todas las semanas. De manera que por dos razones, en primer lugar porque es virtualmente imposible analizar las reglamentaciones a través de un gran número de años. (lo que se podría hacer para un país no se puede hacer para doce); y segundo, lo cual es más importante, porque no nos es imprescindible y ni aún necesario a los efectos de acusar la tendencia que nos interesa y comentarla, cuando pasemos a ocuparnos de cada caso particular, nos expresaremos en líneas generales y tomaremos en consideración sólo los aspectos más relevantes.

De las naciones que tratamos en este lugar, la mitad de ellas, es decir Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, y Uruguay, no tienen ya controles de esta naturaleza salvo ^{en} un grado mínimo o para un producto aislado, y todas ellas, con excepción de Perú, han impuesto gravámenes extra-arancelarios más o menos considerables. Estos países, dejando nuevamente fuera de consideración a Perú, se han apoyado durante muchos años más en los controles directos que en los tipos múltiples para restringir sus pagos, tal como lo hicimos notar al principio del Título a que corresponde esta sección. Estas seis naciones que podríamos ubicar en el Sudeste de América

del Sur son las mismas que, según hemos visto en el capítulo anterior, simplificaron sus estructuras de tipos cambiarios hasta el extremo de llegar a tener tipos de cambio unitarios. En cinco de ellas la eliminación de las restricciones cuantitativas acompañó a la desaparición de los tipos múltiples en un mismo proceso de liberalización cumplido en una o dos etapas. Hasta el momento en que estos programas de estabilización de precios y liberalización cambiaria comenzaron a ponerse en práctica,--a partir de 1956-- todos los desarrollos favorables en el sentido de la tendencia que enunciamos en esta Sección son de carácter intrascendente y no fundamental, salvo algunas pocas excepciones.

El 15 de diciembre de 1956, junto con el establecimiento de un tipo único fluctuante de cambio, se abolieron en Bolivia las licencias de importación. Por el sistema implantado las exportaciones tampoco están sujetas a permisos. La Corporación Minera de Bolivia controla las exportaciones de su propia producción. Las exportaciones de mineral producido por las minas privadas se realizan a través del Banco Minero, las de petróleo son controladas por una entidad gubernamental. Las transacciones financieras se realizan sin restricciones.

Cuando por la reforma de abril de 1956 se abolió en Chile el sistema existente de tipos múltiples de cambio para importaciones y exportaciones, reemplazándolo por una tasa única y libre (había también otro mercado libre por el cual se pasaban fondos de turismo y la mayor parte de las transacciones de capital), el régimen de control directo de las importaciones, mediante el sistema de licencias previas de importación, fué igualmente suprimido. En su reemplazo se introdujeron controles indirectos consistentes en depósitos previos. Como única manifestación de restricciones cuantitativas en el sector de importaciones, se mantuvo una serie de artícu-

los de importación fuera de una lista de importaciones permitidas, quedando por ende prohibida su introducción al país. Estas últimas interdicciones permanecieron en vigor hasta diciembre de 1959.

Junto con la simplificación de la estructura de tipos de cambio realizada en Paraguay el 1º de marzo de 1956, se eliminó el requerimiento de licencias para las transacciones afectadas al mercado libre parcial. El 12 de agosto del año siguiente, al establecerse el mercado único de cambios con tipo fluctuante, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas.

La eliminación de los controles directos en Argentina se llevó a cabo a principios de 1959, en la fase inicial de un programa de estabilización económica. El sistema restrictivo abandonado se reemplazó por recargos y depósitos previos a las importaciones, y se aplicaron retenciones a las exportaciones.

Las restricciones cuantitativas fueron eliminadas en Uruguay el 17 de diciembre de 1959 por una ley de reforma cambiaria que terminó asimismo con el sistema de tipos múltiples. En lugar del sistema imperante hasta esa fecha se introdujeron controles indirectos, a los que se agregó la autorización a las autoridades de control de establecer prohibiciones generales y parciales sobre ciertas importaciones por un plazo limitado de tiempo. Estas prohibiciones, que constituyen el último vestigio de restricciones cuantitativas que encontramos en este país, desaparecieron más tarde, en setiembre de 1960.

Perú, por su parte, cumplió una evolución completamente diferente. En los cinco casos que acabamos de ver, se mantuvieron durante muchos años controles directos muy severos, que después se eliminaron a través de un fuerte esfuerzo deliberado de liberalización realizado, como hemos visto, en una o dos etapas. En Perú, en

cambio, ya en 1949 se contaba con un proceso liberatorio bastante adelantado, merced a las medidas de 1948. A partir de aquel momento, las restricciones se van eliminando gradualmente. En 1949 se prohibía la importación de los productos no incluidos en una lista de mercancías de importación permitida. Esta es prácticamente la única manifestación de restricciones de tipo cuantitativo que encontramos. La importación de los artículos que figuraban en esa lista no requería la previa obtención de licencias. Los permisos otorgados a las importaciones y a los pagos por invisibles se entregaban automáticamente si el demandante se avenía a cursar las transacciones en el mercado de certificados. Todas las otras transacciones (que entraban en el mercado llamado de giros) eran completamente libres.

Al año siguiente se amplió la lista de productos de importación permitida, y en 1951, finalmente, se abolió la prohibición establecida para las importaciones restantes. En este mismo año se implantó una restricción que se habría de mantener hasta 1960, esto es, la exportación de productos considerados estratégicos a China Continental y Corea del Norte. En 1952 se comenzó a negar el otorgamiento de licencias de exportación en los casos en que el producto respectivo escasease en el mercado local. Esta limitación se mantuvo también hasta 1960. La prohibición establecida en 1953 de realizar importaciones de Europa Oriental (excepto Checoslovaquia) y China Continental, no se había eliminado todavía para fines de 1960. En 1953 comienza un período, que se extiende hasta 1959, en que, por una serie de disposiciones que se modifican todos los años, se restringe a través de cuotas y prohibiciones la importación de automóviles y otros vehículos. Efectivamente, el 13 de noviembre de aquel año se veda por seis meses la introducción de esos artículos, prohibición que luego se prorroga por tres meses más. Al cabo de este tiempo se estable

ce un sistema de cuotas de importación cuya distribución se puso a cargo de la Asociación Automovilística de Perú. El importe de las cuotas varió en varias oportunidades hasta que éstas fueron eliminadas el 1º de octubre de 1959. Es en 1960 cuando Perú acepta las obligaciones del artículo VIII de los Convenios del F.M.I., y se suprimen las licencias para las exportaciones. Llegamos así a una situación de ausencia completa de restricciones cuantitativas, excepción hecha de la prohibición, que todavía se mantiene, de realizar importaciones procedentes de China Continental y los países de Europa Oriental (excepto Checoslovaquia).

Veamos ahora los otros seis países que nos restan. De cinco de ellos, es decir Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, hemos dicho al comienzo del presente Título que se basaban más en los tipos múltiples que en los controles directos para limitar los pagos. Todos ellos, inclusive Brasil, tienen establecido un sistema de licencias que en algunos casos cumple una acentuada función restrictiva, como en el caso de Colombia por ejemplo, y que en otros se utiliza exclusivamente con el objeto de asegurar que cada transacción se curse a la tasa cambiaria que le corresponde, como es el caso de Costa Rica, para citar uno.

En Ecuador, Colombia y desde fecha reciente en Venezuela, existe un control cambiario que no actúa limitativamente con respecto a las importaciones -puesto que el importador puede recurrir al mercado cambiario libre- sino que su finalidad es más bien subsidiar las importaciones o impedir que éstas se vean afectadas o encarecidas por las fluctuaciones y devaluaciones bruscas del mercado libre de cambios. A tal efecto, en los tres países se permite pagar las importaciones total o parcialmente por el mercado oficial de divisas, a un tipo de cambio más favorable -alrededor de 10% más bajo en Colombia y Ecuador y 20% en Venezuela- que el de mercado libre.

Más frecuente e intenso es el uso de restricciones directas a las importaciones en forma de prohibiciones y licencias previas. En Colombia y Ecuador las prohibiciones de importación afectan a numerosos productos; en Venezuela a unos pocos. El requisito del permiso o licencia previa existe -con o sin cuotas o cupos periódicos- para una lista extensa de productos en Colombia y Venezuela. En este último país una de sus finalidades principales es evitar o limitar la importación de productos competitivos con los nacionales. También se exige permiso o licencia previa de importación en Brasil - para los productos incluidos en la Categoría Especial - y en el Ecuador, pero en ambos países se suele otorgar de manera automática en condiciones normales. No es posible por eso considerarlo como una restricción efectiva, aunque sí potencialmente. En este sentido podemos afirmar que Costa Rica y Nicaragua están libres de controles directos (por lo menos si no tomamos en cuenta las restricciones introducidas en Nicaragua en 1960).

Estas dos repúblicas centroamericanas han evolucionado en forma similar, y ambas liberalizaron sus controles aproximadamente en la misma época.

En 1949 el sistema cambiario de Nicaragua preveía el otorgamiento de licencias para las importaciones hasta los límites de cuotas previamente establecidas sobre la base de transacciones anteriores realizadas por el importador solicitante y otros criterios. En ese año las exportaciones no requerían la obtención de licencias. En noviembre de 1950 se hizo una modificación importante en el sistema de control. De acuerdo a la nueva reglamentación, todas las transacciones internacionales requerían el otorgamiento de licencias. Estas se otorgaban libremente, y se aplicaban no tanto para cumplir una función restrictiva, sino más bien con el objeto de asegurar que las distintas operaciones se realizasen al tipo de cambio que correspondía.

De esta manera, este país se mantuvo sin restricciones cuantitativas desde esa fecha hasta 1960. el 11 de febrero de este año se exigió la aprobación previa del Ministerio de Economía para la importación de plantas desmotadoras de algodón, de maquinarias para la pasteurización y esterilización de la leche y equipos para maderos. Más tarde, en julio de ese mismo año, se prohibió la importación de calzado.

Por el sistema imperante en Costa Rica en 1949, gran parte de los pagos al exterior requería la obtención de licencias. Estas eran entregadas hasta los límites de lo fijado por cuotas mensuales, sobre la base de un sistema de prioridades que incluía cuatro categorías de importaciones así como algunos invisibles. Los pagos por encima de estas cuotas se permitían si se realizaban con billetes de dólar de EE.UU. comprados en el mercado libre establecido para la comercialización de los mismos. Más tarde, el 9 de abril de 1950, se hizo una reforma importante después de la cual el sistema se mantuvo sin modificaciones hasta que finaliza nuestro análisis a fines de 1960. Por las nuevas reglamentaciones debe obtenerse una licencia del Banco Central para realizar pagos, pero sólo para las importaciones afectadas al tipo oficial. En general estas licencias se emiten automáticamente y sin demoras. Para los pagos correspondientes a las otras importaciones, las divisas se compran en el mercado libre sin ninguna limitación. Con respecto a los pagos en concepto de invisibles, decimos que también están sujetos a licencia los que se cursan al tipo oficial. El Banco Central supervisa las exportaciones al sólo efecto de asegurarse la oferta de cambio que se debe entregar al tipo comprador oficial. Las licencias se otorgan libremente si el exportador se aviene a entregar sus retornos a ese tipo.

En general pues, sólo se requiere la obtención de licencias para las transacciones que se cursan a los tipos oficiales, entre las cuales están incluidas también las entradas y salidas de capital registrado.

Como se puede observar, para este tipo de controles, encontramos en Costa Rica una situación similar a la de Nicaragua. No existen prácticamente restricciones cuantitativas, ya que el otorgamiento de licencias se hace más que nada con el fin de asegurar que cada transacción se curse a la tasa que le corresponde. Sin embargo, observando las reglamentaciones en vigor a fines de 1960, vemos que se prevé la aplicación de restricciones a aquellos productos de exportación cuya oferta local, en un momento determinado, se juzgue escasa. Igualmente, existe una lista de productos estratégicos cuya exportación a los países de economía centralmente planificada está prohibida.

El tercer país de este grupo, en orden de libertad cambiaria, es Ecuador. En 1960 se requerían en este país licencias previas para virtualmente todas las importaciones que excedan el valor de u\$s 100.-, y que no sean por los siguientes conceptos: importaciones financiadas por préstamos extranjeros oficiales, y aquellas realizadas por ciertas compañías extranjeras. Las importaciones se clasifican en esenciales y semiesenciales (lista 1), y no esenciales y de lujo (lista 2). Todas las mercancías no incluidas en estas dos listas son prohibidas. Las licencias para las importaciones permitidas se otorgan libremente.

Todas las exportaciones, excepción hecha de las realizadas por compañías extranjeras, requieren licencias, que son emitidas por el Banco Central a los efectos de asegurar la entrega del producto de las mismas al tipo comprador oficial o, según el caso, para permitir su venta en el mercado libre.

Las transacciones invisibles que se cursan por el mercado libre no están sujetas a controles. Sólo unos pocos pagos por invisibles se cursan al tipo oficial y requieren la obtención previa de licencias para efectuarse.

El control de las entradas y salidas de capital se realiza a través de los tipos de cambio. Al capital registrado le corresponden los tipos oficiales y al no registrado la tasa de mercado libre.

Muy pocos cambios pueden observarse en este país en lo que hace a las restricciones cuantitativas entre 1949 y 1960. Sin embargo pueden señalarse dos hechos que denuncian un proceso de liberalización. En primer lugar, las cuotas limitativas existentes en 1949 para las importaciones de trigo, harina y tejidos de algodón fueron eliminadas a fines del año siguiente. En segundo lugar anotaremos una cierta mayor liberalidad en el otorgamiento de licencias que se observa desde 1949 hasta 1953, año a partir del cual éstas comenzaron a otorgarse automáticamente.

Como vemos, son las prohibiciones para la importación de ciertos artículos -que se mantienen en mayor o menor medida a través de todo el período- lo que constituye la fuente principal de restricciones de tipo cuantitativo en Ecuador.

El cuadro que encontramos en Brasil en 1949 es el siguiente: Todos los pagos en concepto de importaciones, con excepción de ciertas mercancías esenciales determinadas, requieren licencias. Éstas se otorgan dentro de los límites de cuotas individuales computadas sobre la base de las importaciones previas de la firma y otros criterios. Los permisos para la importación de productos que se pagan en monedas "duras" (para ese año éstas eran: dólares canadienses y americanos, escudos portugueses, francos suizos y pesos uruguayos) son emitidos de acuerdo a un presupuesto de cambios y sólo si los bienes no se pueden pagar en monedas "blandas". Las divisas se

entregan a los proveedores de licencias de importación según un orden de prioridad fijado por las autoridades.

La prioridad de los pagos invisibles en concepto de erogaciones incidentes en transacciones comerciales está determinada por la categoría de la importación correspondiente. Las ganancias del capital registrado pueden remitirse hasta un máximo del 8% al año; pero este porcentaje puede ser incrementado por las autoridades para determinadas inversiones.

Las transferencias de capital registrado se limitan por ley a un máximo del 20% anualmente. Este porcentaje también puede aumentarse para inversiones particulares. Las inversiones en el exterior realizadas por residentes se autorizan sólo cuando las condiciones cambiarias lo permiten.

Todas las exportaciones requieren permisos o licencias. La aprobación de las autoridades del control se concede normalmente si la venta del cambio resultante de la operación ha sido ya contratada o si su entrega está garantizada. La exportación de productos cuyo suministro en el mercado local escasea puede ser restringida.

Los ingresos en concepto de fletes, seguros y comisiones pueden tenerse en cantidades moderadas en bancos autorizados al efecto, para realizar pagos por conceptos similares.

Las inversiones de capital extranjero deben ser registradas y entregadas a los efectos de obtener la correspondiente garantía de transferencia.

El 7 de enero de 1953 se realizó una modificación de importancia en el sistema de controles cambiarios brasileño. Por las nuevas reglamentaciones, todas las transacciones que se cursaban por el mercado libre que se creaba, estaban exentas de la obtención de licencia previa. Además, todos los pagos incidentes en exportaciones

e importaciones realizados por el mercado libre, muchas entradas y salidas de capital, intereses, dividendos, así como otros invisibles y remesas personales, etc., que se hacían por el mismo, no estaban sujetos a la obligación de entrega y a la obtención de permisos previos.

A pesar de esta notable liberalización realizada a principios de 1953, durante el año se produce sin embargo un retroceso. Efectivamente, se dictan disposiciones por las cuales las importaciones y exportaciones se eliminan del mercado libre quedando en éste sólo algunas transacciones por capital e invisibles. En octubre se introduce un sistema de subastas o limitaciones para las importaciones privadas. De esta manera, a fines de este año de 1953 queda en vigor un sistema de controles que se mantiene sin cambios importantes hasta fines de 1960. La situación a esta fecha puede describirse así: Sólo las importaciones de productos incluidos en la Categoría Especial (las importaciones sujetas a la compra de certificados cambiarios en el mercado de licitaciones se clasifican en dos categorías: General y Especial) y algunas otras específicamente determinadas requieren licencias de importación. Los permisos para las importaciones de la Categoría Especial se otorgan libremente a los poseedores de certificados de cambio adquiridos en las subastas, siempre que las solicitudes reúnan los requisitos señalados por las reglamentaciones en vigor; las licencias son indispensables para la obtención de cambio al tipo oficial. Las importaciones preferenciales, muchas de las cuales requieren licencias de importación, son autorizadas dentro de los límites de cuotas globales establecidas en un presupuesto de cambios. Los pagos invisibles incidentes en las transacciones comerciales se realizan a los mismos tipos efectivos y están sujetas a las mismas condiciones que las correspondientes importaciones y exportaciones.

Todas las exportaciones están sujetas a licencias, con la excepción de las de café, que están sujetas a autorización por parte del Instituto Brasileño del Café. Las licencias de exportación se otorgan libremente, excepto cuando: (1) la exportación es contraria a la seguridad nacional o a las obligaciones emergentes de compromisos internacionales, (2) el pago de la misma va a hacerse efectivo en moneda inconvertible, y en el caso en que el Departamento Cambiario del Banco de Brasil lo considerase inconveniente, o (3) se estimase prudente proceder a la acumulación de un stock dentro del país que asegure el suministro regular del mercado interno.

En Venezuela, en 1949, existían licencias sólo para unos pocos productos de importación, especialmente aquellos de los que existía producción local y unos pocos productos de exportación considerados esenciales para la economía nacional. No existían restricciones para las transacciones por capital e invisibles.

En 1951, el requerimiento existente por el cual debía adquirirse una determinada proporción de manteca en el mercado local para que se otorgasen licencias de importación para ese producto, fué abolido. También en este año se prohibió la exportación, e inclusive la re-embarcación, de materiales extratéticos a China y Corea del Norte. En 1957 se prohibió la importación de zapatos y todo tipo de calzado. En Abril de 1958 se sujetaron las importaciones de hierro y de acero en lingotes al otorgamiento de licencias por parte del Ministerio de Desarrollo. En 1959, el 4 de Julio y el 20 de noviembre se establecen licencias de importación para una larga serie de productos de diverso tipo como jamón (seco, ahumado y salado), leche deshidratada, harina de trigo, jugos de fruta, ciertas legumbres, tabaco, cigarros y cigarrillos, cables de cobre, bebidas alcohólicas, automóviles, aparatos de radio y televisión, etc. Estas restricciones se establecieron con carácter temporal hasta

tanto se impusiesen aranceles de importación más altos para estos artículos. Con posterioridad, en diciembre del mismo año, de acuerdo con lo previsto, se establecieron los nuevos aranceles y se eliminaron los requerimientos de licencias para aquellos productos.

Hasta este momento, todas las medidas tomadas por Venezuela en el campo de las restricciones cuantitativas no responden a una finalidad fundamentalmente de tipo cambiario, como sería la de equilibrar la balanza de pagos. Responden más bien a un fin proteccionista con respecto a las importaciones; y en lo que hace a las exportaciones, a la finalidad de evitar que escaseen algunos artículos en el mercado interno. Además nunca invadieron el campo de las transacciones financieras. Aunque este país nunca notificó al F.M.I. su intención de aceptar las obligaciones del artículo VIII de los Convenios de esa institución, ésta siempre consideró que Venezuela no aplicaba las restricciones contenidas en el artículo XIV de esos Convenios, y que por lo tanto se encontraba incluida en el grupo de países de moneda plenamente convertible.

La implantación de controles cambiarios en Venezuela a principios de noviembre de 1960 constituyó uno de los hechos sobresalientes en el panorama general de la política cambiaria de América Latina en ese año. Aparte de medidas que modificaron la estructura de tipos de cambio podemos anotar, en el campo de las restricciones cuantitativas, que se autorizó al Banco Central para la distribución de divisas a los importadores, lo que debía hacerse de acuerdo al volumen de entradas de las mismas y otros criterios, como la situación en general del mercado de cambios y de las reservas internacionales del país, las necesidades de la economía en conjunto y de cada importador en particular.

En 1960 encontramos en Colombia tres listas de importaciones: de importación prohibida, artículos cuya importación está sujeta a licencia previa por parte de la Superintendencia de Importaciones, y productos que pueden ser importados libremente. Se requiere que todas las importaciones estén previamente registradas: si la solicitud reúne todos los requisitos legales, ésta se aprueba y se procede a su registro. Similar procedimiento de registro se aplica a las exportaciones.

El sistema cambiario colombiano se caracteriza por las continuas modificaciones de que fué objeto en el curso de los años que nosotros abarcamos en nuestro análisis. Además de esto, la evolución no presenta una tendencia definida en el sentido de una liberalización o una mayor complejidad. Estos dos elementos: los continuos cambios de una marcha de progresos y retrocesos, y la falta de una orientación definida que se pueda anotar, hace dificultosa la presentación en este lugar de la descripción completa del proceso.

Durante todo el período Colombia mantuvo un sistema de importaciones prohibidas, libres, y sujetas a la entrega de licencias, con muchas variantes; así como el procedimiento del registro y el requerimiento de depósitos previos para algunas importaciones. Observamos además una tendencia a dejar los pagos invisibles relativamente con pocas restricciones. Hasta 1951 se trabajaba con un sistema de cuotas individuales que fijaban los límites del otorgamiento de los permisos. Otra característica del régimen colombiano fué que en todo momento hizo uso muy intensivo de prácticas discriminatorias por países y zonas monetarias.

S E C C I O N I I I

AVALUACION CRITICA DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS DE LOS CAMBIOS

En orden de realizar un análisis crítico de este sistema restrictivo, podemos encarar la cuestión desde dos puntos de vista diferentes. Así, nos ocuparemos en primer lugar del problema administrativo, y en segundo término de los problemas que se derivan de los efectos económicos de los controles.

A) El Problema Administrativo.-

La capacidad de un país para administrar eficaz y honradamente un Control de Cambios está en función en gran medida de las características de la comunidad en su conjunto, y en particular de la actitud que asume ésta frente a las restricciones. Facilita mucho las tareas de control el hecho de que el pueblo sea disciplinado, es decir, que se cuente con una situación en la cual el respecto a la ley y a las disposiciones del Gobierno es un hábito acendrado. Naturalmente, las penalidades establecidas para castigar a los infractores tienen también una importancia decisiva: Si un país está dispuesto a mandar una buena cantidad de sus ciudadanos a la cárcel por transgredir las disposiciones del Control, puede contar con que las mismas sean observadas. Igualmente, no podemos dejar de tener en cuenta el atractivo emocional que pueden llegar a tener las reglamentaciones cambiarias. Con respecto a este punto puede observarse que, salvo que se despierten los sentimientos patrióticos o de otra índole, los individuos que normalmente evitan incurrir en la realización de actos ilícitos, no siempre sienten la misma disposición para aceptar los controles cambiarios. En realidad, no es raro encontrar que la burla de las reglamentaciones del Control de Cambios se mire más como un juego de ingenio que como un hecho reprobable.

Aún cuando se den las mejores circunstancias en lo que hace a los que hemos dicho hasta ahora -esto es, sobre las características de la comunidad,

no podemos dejar de advertir que es esencial un alto grado de organización para administrar con eficacia los controles directos de cambio. Asimismo, no se pueden pasar por alto las posibilidades de corrupción. En este sentido es menester no desestimar el hecho de que para poner en ejecución las medidas restrictivas se cuenta generalmente con individuos que tienen que decidir sobre intereses que nos guardan proporción con las remuneraciones que perciben.

Los controles son más difíciles de aplicar adecuadamente a medida que el efecto restrictivo de los mismos es mayor. Dicho en otras palabras, si de la demanda total de divisas para hacer transacciones internacionales, se deja de satisfacer sólo una pequeña parte, digamos un 10%, la aplicación de las restricciones no suscitará grandes problemas; pero cuando la parte de la demanda total de cambio extranjero que se deja insatisfecha es considerable, entonces es de esperar que se ejerzan presiones de toda índole para que el otorgamiento de las licencias se aparte de la imparcialidad. Los artículos cuya importación se restringe siempre tienen un sobreprecio en el mercado de la nación importadora. Para ciertas industrias la obtención de las licencias de importación es una cuestión de importancia vital. Para cierto grupo de consumidores de altos ingresos determinados artículos que vienen del exterior son imprescindibles para alcanzar el nivel de consumo que se desea. Para todos la obtención de los permisos significa siempre la posibilidad de realizar una ganancia como resultado de la escasez de los artículos de importación. Todo esto determina que la administración del control trabaje en un ambiente de constantes presiones.

Probablemente lo más aconsejable es dejar las tareas de contralor a cargo del Banco Central, el cual toma contacto directo con el público a través de los bancos comerciales. En muchos países aquella institución es la única que puede ofrecer el plantel de técnicos que se necesita. Tal vez el medio más eficaz de eliminar los favoritismos sea la publicidad, lo cual permite que el público cum

pla una función de vigilancia de la marcha de la administración. Otro procedimiento es eliminar lo más posible el elemento de discrecionalidad en el otorgamiento de los permisos, ajustando la entrega de éstos a un orden automático de prioridades que se dé a conocer ampliamente.

La incapacidad de un país para administrar adecuadamente sus controles cambiarios muchas veces ha tenido más peso entre las razones que han determinado su eliminación que las razones más fundamentales de orden económico.

b) Los Aspectos Económicos de las Restricciones.

En este punto tratamos de hacer un análisis valorativo de los controles analizando algunos de sus aspectos más interesantes, para terminar haciendo mención de algunos de los efectos contraproducentes o indeseables de las restricciones cuantitativas de los cambios.

1) El Problema de los atrasos.—Del análisis de lo que se puede observar en la mayoría de los países, se desprende que transcurre un cierto -tiempo- digamos de algunos meses - entre el momento en que se dicta una medida cambiaria y su vigencia. Esto tiene su razón de ser, a su vez, en el hecho de que suele transcurrir mucho tiempo, en las relaciones comerciales entre los distintos países, entre el pedido original de un artículo y su entrega. De esta manera, debido a la naturaleza del comercio internacional, todo el efecto deseado de restricción de la demanda de artículos de importación no se produce en forma relativamente inmediata, tal como se espera comúnmente de este tipo de controles. El país que supone que puede reducir en cualquier momento sus pagos corrientes en un plazo corto, se expone a conocer el riesgo de encontrarse con un monto de obligaciones a corto plazo producidos por operaciones corrientes que no entraban dentro de sus perspectivas; y de verse frente al dilema de escoger entre anular los contratos o conseguir más divisas para cumplir sus compromisos. En los casos en que optó por la

primera alternativa, esto es, simplemente no permitir que se proporcionasen las divisas necesarias para pagar los artículos ya pedidos o embarcados, los perjuicios al comercio internacional fueron tan grandes y los efectos sobre el prestigio crediticio de los países que han procedido así tan desastrosos, que estas prácticas no han sido muy frecuentes.

En gran parte debido a la dificultad de sortear el problema de los atrasos, algunos países latinoamericanos se han decidido a abolir prácticamente el control cuantitativo de las importaciones y atenerse al mecanismo del tipo de cambio para mantener equilibrada la demanda de importaciones.

- 2) La utilización de los controles cuantitativos para fines de regateo.—En un mundo económico en el cual una preocupación de fundamental importancia para los distintos países es asegurar la colocación de sus excedentes exportables, los controles cambiarios constituyen una de las armas existentes en el arsenal de la lucha económica internacional. Como prácticamente ningún país tiene un monopolio de oferta para un producto determinado en el mercado mundial, no puede recurrir al expediente, a los efectos de mejorar sus términos de intercambio ó colocar su producción, de amenazar con no vender el artículo. De ésta manera se hecha mano en la práctica a la alternativa de controlar el acceso a sus propios mercados, y usar esto como un medio de regateo.

Podemos citar dos razones por las cuales no se utilizan las barreras aduaneras u otras medidas de política comercial para cumplir estos fines. En primer lugar el control de cambios es un principio más fácil y rápido de poner en vigor, a la par que las tarifas aduaneras y las cuotas requieren a menudo acción legislativa. En segundo lugar, puede ocurrir que por convenios comerciales multilaterales como, por ejemplo, el Acuerdo General

sobre Aranceles y Comercio (GATT) o mediante otros convenios comerciales bilaterales, el país se encuentra limitado, por compromiso, en el uso de las restricciones al comercio.

- 3) Las repercusiones en el exterior.—La imposición de controles directos que se establecen, digamos, para corregir un desequilibrio en la balanza de pagos — da lugar muchas veces a represalias en el exterior. En este sentido, la modificación del tipo de cambio para restringir la demanda de importaciones, aún cuando produce los mismos efectos económicos desde el punto de vista del proveedor extranjero, no da lugar a las mismas objeciones. En general ésta última medida se acepta como necesaria para poner la situación de pagos del país de acuerdo con la del resto del mundo o para fijar el valor externo de la moneda de acuerdo con el valor interno de la misma. Igualmente, la adopción de políticas monetarias y fiscales destinadas a combatir la inflación, y que por consiguiente tienden a reducir la demanda de artículos de importación, es favorecida muchas veces por los mismos países extranjeros exportadores de capital que ven en una situación cambiaria ordenada y en la acumulación de reservas de divisas la seguridad de sus inversiones.
- 4) La devaluación "de facto" de la moneda.— Los controles de los cambios van acompañados generalmente de un grado más o menos centuado de sobrevaluación monetaria. Aún más, muchas veces éstos se imponen en vista a la reticencia de devolver el signo monetario. Sin embargo, a la luz de lo que se observa en la realidad, la existencia de controles directos de los cambios no es óbice en mucho casos para que se produzca lo que podemos apreciar como una devaluación efectiva del tipo cambiario. Esto trae como consecuencia todos los perjuicios calculados de una devaluación abierta; y aún en mayor medida, si analizamos el aspecto del deterioro de los términos de

intercambio. Efectivamente, estas medidas conducen, por lado de las exportaciones, a la pérdida de divisas para el país que se verifica a través de la subfacturación de las exportaciones y otras prácticas, que se traducen a su vez en el ocultamiento de una parte del producto de las ventas al exterior. Éste desaparece en la forma de huida de capital o negociaciones en los mercados negros. Los exportadores escrupulosos, por su parte, que no recurren a estos procedimientos, se ven obligados a reducir los precios de sus colocaciones fuera del país, produciendo de esta manera el consabido deterioro de la relación de intercambio. En el sector importador, las condiciones de escasez determinan precios más altos en beneficio de los comerciantes favorecidos con los permisos de importación. Una manera de evitar esto es ejercitar controles de precios muy severos, los cuales, en América Latina, son prácticamente muy difíciles de poner en vigor.

Estos hechos conducen a que se determine un nuevo precio efectivo de la moneda extranjera sobre el cual se basan todos los cálculos.

- 5) Los efectos contraproducentes o indeseables de los controles directos de cambio.— En la última Sección del Capítulo anterior se habló de los efectos ocultos e indeseables de los tipos múltiples de cambio. Pues bien, en la Sección presente diremos que se pueden señalar igualmente una serie de efectos contraproducentes que resultan de la aplicación de los controles cuantitativos, y que no entran normalmente dentro de los minuciosos cálculos de los gestores de la política cambiaria. Así, aunque los efectos inmediatos de las restricciones estén claramente definidos y determinados, los efectos finales de las mismas son más difíciles de prever y muchas veces no se tienen presente.

Las consecuencias indeseables de las restricciones cuantitativas de los cambios las analizaremos en este lugar, distinguiéndolas, según su área de

impacto, en efectos sobre la balanza de pagos, sobre la distribución del ingreso, y sobre la producción y la distribución.

- a) Efectos sobre la balanza de pagos. La introducción de las restricciones cuantitativas crea normalmente presiones inflacionistas que se extienden no sólo entre los artículos de importación restringida o sus substitutos, sino que se expanden también a través de toda la economía. La sobrevaluación del tipo de cambio a que se llega hace que la producción para el consumo interno sea más conveniente. Esto no sólo conduce a que el mercado interior absorba una serie de artículos que antes exportaban, sino que también produce como consecuencia que la demanda de los productos cuya importación queda restringida se traslade a otras mercaderías de importación cuya demanda no esté aun limitada.
- b) Efectos sobre la distribución del ingreso. Una de las consecuencias observadas de los controles es enriquecer a un sector de la población a expensas de los demás. En primer lugar se benefician los importadores que han obtenido una licencia de importación; y luego también los industriales que producen los substitutos de las mercancías previamente importadas. Esta redistribución de ingresos entre la población puede en parte corregirse mediante medidas impositivas. Sin embargo las ganancias son generalmente tan elevadas que el monto de los impuestos no cambia mucho la situación. Además, como las restricciones se mantienen las más de las veces en un ambiente de inflación, el importe de las contribuciones normalmente se carga en definitiva sobre el consumidor.
- c) Efectos sobre la producción y la distribución. Los controles crean un estado de cosas que hace que las industrias productoras de artículos de exportación, de producción más eficiente de acuerdo a las condiciones propias del país, sean reemplazadas gradualmente por las industrias

que producen productos similares a aquellos cuya importación de restringe. Esto conduce en definitiva a que el país se encuentre produciendo artículos que no son los más indicados si consideramos los factores de la producción con que cuenta. Una nación que se halla abocada en un proceso de desarrollo económico no puede permitirse el lujo de haber algo tan irracional como esto.

Otro efectos que se puede señalar y que se produce como consecuencia de los controles es que se limita la competencia que haría más eficientes las industrias ya existentes. Analizando el panorama internacional observamos que las economías más fuertes y eficientes del mundo las encontramos en los países que han expuesto sus industrias a la competencia extranjera (dentro de ciertos términos). Esto se observa claramente en las naciones europeas. Enfrentados con la competencia extranjera, los industriales nacionales se encuentran permanentemente ante la imperiosa necesidad de perfeccionar sus métodos y reducir sus costos. ¿Que es el desarrollo económico sino el aumento sostenido de la eficiencia en todas las ramas de la economía nacional?.

En general, y refiriéndonos a la imposición de controles cambiarios directos diremos que la consideramos aceptable como una solución de carácter temporal, que se adopta para enfrentar una situación de anormalidad. Sin embargo, una medida de esta naturaleza, cuando se perpetúa, comienza a manifestar todos los vicios que hemos señalado.

La introducción de restricciones suele tener buena acogida en un primer momento sobre todo de parte de los inversionistas y acreedores del exterior, ya que da la impresión de que el país considera seriamente sus problemas de balanza de pagos y se dispone enfrentar la situación. Sin embargo, esta confianza i-

nicial se deteriora a medida que transcurre el tiempo, ya que el expediente de los controles no ataca la causa de la enfermedad, sino sólo sus efectos. La situación de la balanza de pagos depende de los factores que la crean. Mientras no se proceda a estabilizar los precios internos- y en su caso a reajustar la cotización de la moneda a su verdadero valor- todo lo que se haga en el campo de las restricciones sólo conducirá a acentuar el desequilibrio.

Analizando los aspectos positivos de las restricciones cuantitativas de los cambios, haremos una breve comparación de este sistema restrictivo con los tipos múltiples de cambio, en lo que se refiera a tres factores esenciales.

El primer factor esencial que consideraremos es el grado de selección que se logra con la aplicación de cada uno de los dos sistemas. En este sentido podemos decir que con las restricciones cuantitativas, especialmente cuando se utiliza el sistema de las asignaciones individuales de cambio, es posible hacer un control más detallado de las transacciones internacionales sujetas a restricción. Como este tipo de control permite una observación más de cerca de cada transacción en particular, se puede hacer una selección no sólo en cuanto al volumen de la operación, sino también en lo que respecta al destino del pago. Los sistemas de tipos múltiples no ofrecen las mismas posibilidades de determinación. Éstos reducen simplemente hasta el nivel deseado la demanda afectada a cada tasa cambiaria, y los efectos sobre cada transacción o categoría de transacción no pueden determinarse claramente. Si, por ejemplo, se pasa cierto artículo de importación a un mercado libre parcial, donde ya están afectadas otras importaciones, lo más probable es que el aumento de la demanda resultante haga subir el tipo de cambio de ese mercado. De esta manera no sólo se afecta el efecto restrictivo que sufren las mercancías que ya se negociaban a través del mercado libre sino que no se puede apreciar debidamente tampoco en qué medida las nuevas operaciones que se trasladan al mercado libre parcial se desalentarán.

Las restricciones cuantitativas llevan también una ventaja en lo que hace a la exactitud con la que pueden mantener dentro de los límites deseados no sólo el total de los pagos en concepto de transacciones internacionales, sino también los pagos que se hacen en cada moneda extranjera en particular y para cada categoría de transacción.

El tercer factor esencial que tenemos en cuenta es la floxibilidad del sistema restrictivo. Este elemento tiene importancia cuando existe la posibilidad de que la oferta de moneda extranjera no se ajuste a lo que se había estimado en un primer momento. Dentro de cada uno de los dos sistemas de restricción existen, según las distintas modalidades que se empleen, distintos grados de flexibilidad. Así, la asignación de cuotas es una forma relativamente inflexible de restricción cuantitativa, a la par que el método de las asignaciones de cambio individuales, es perfectamente adecuado para hacer rápidos ajustes cuando se presentan diferencias en la oferta o la demanda de divisas con respecto a lo que se había previsto. Los mercados libre parciales son una forma de los tipos múltiples que ajustan automáticamente la demanda de moneda extranjera a la oferta con que se cuenta. Los tipo fijos, por el contrario, constituyen un método restrictivo sumamente inflexible. Sin embargo, aún las tasas de cambio fijos pueden modificarse de tiempo en tiempo, logrando así cierto grado de flexibilidad en la tarea de limitar los pagos a los que se aplican. La posibilidad de modificar los tipos fijos se acrecienta cuando se los puede cambiar por disposición administrativa.

CAPITULO TERCERO

LAS MEDIDAS COMPENSATORIAS DEL REGIMEN CAMBIARIO

En los dos capítulos anteriores hemos visto cómo muchos países latinoamericanos abandonaron o atenuaron en grado considerable sus restricciones cambiarias. Este proceso, que nosotros hemos desglosado en los dos aspectos de simplificación de la estructura de tipos de cambio y de eliminación de los controles directos, fue acompañado siempre, en mayor o menor medida, por devaluaciones monetarias. Ahora bien, estas modificaciones en el sector cambiario determinan cambios bruscos que implican un impacto muy severo en las condiciones económicas de los países que las han operado, y en todos los casos se ha buscado atemperar y hacer menos violento el paso de una situación a otra. A estos efectos, se echó mano a ciertos correctivos accesorios o complementarios que podríamos definir como medidas compensatorias del régimen cambiario. Estas medidas, en el campo de las importaciones, se dirigen en especial a lograr que éstas mantengan la composición que parezca más adecuada a las necesidades de los países. Por el lado de las exportaciones la finalidad es trasladar hacia el sector oficial una parte de las ganancias extraordinarias que los exportadores obtienen de la devaluación cambiaria.

De los tres instrumentos restrictivos que citamos en el presente capítulo, es, to es, los depósitos previos, los recargos cambiarios y las retenciones sobre el valor de las exportaciones, el primero fue el más extensamente utilizado en América Latina.

El sistema de depósitos previos, que constituye un método relativamente nuevo de control indirecto, obliga a los importadores a mantener depositada en un banco durante cierto período de tiempo una suma global, calculada generalmente sobre la base de un porcentaje del valor de los productos encargados al extranjero. La tasa de estos depósitos, así como el período de tiempo que transcurre

hasta su devolución, varía mucho según la situación relativa de la balanza de pagos y el grado de esencialidad atribuido a los artículos importados.

En 1957 seis países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), pertenecientes al grupo del que nos ocupamos en el presente Título, tenían establecidos sistemas de depósitos previos que para algunos productos requerían porcentajes del 100% o mayores. Chile, por su parte, requería depósitos previos que llegaban al 1.500 % para la más alta categoría de importaciones (el depósito se reintegraba a los 60 días).

En 1958 estos siete países continuaron empleando este mecanismo selectivo en una u otra forma, pero con grandes diferencias en cuanto a la proporción del depósito y el plazo de retención. En este año la tasa de depósito más elevada continuaba siendo la chilena (5.000 % para los automóviles de pasajeros y material de oficina) con un plazo de retención de 3 meses. Es indudable que este equivale en la práctica a prohibir totalmente la importación. En 1958 la tendencia de estos países fue de elevar las tasa de depósito, menos en Ecuador, donde se redujeron para algunas clases de artículos no esenciales aunque no suntuarios. El uso de este instrumento fue particularmente intensificado en Paraguay. En diciembre Bolivia estableció por un año depósitos previos del 60 al 20% (en dólares) sobre el valor CIF de las importaciones de automóviles y otros vehículos.

En 1959 los depósitos previos continuaron manteniéndose en los países que los venían aplicando, salvo Argentina, donde se eliminaron en noviembre de ese año. Excepción hecha en Colombia, que incrementó el uso de este sistema restrictivo, se nota en 1959 una tendencia a la reducción del empleo del mismo, particularmente en Chile, Ecuador y en menor medida en Paraguay. La causa de la declinación en el uso de los depósitos previos podemos encontrarla ya sea en el hecho de que la exigencia de tales depósitos - en momentos en que la restricción del crédito se hacía más severa - tendía a elevar fuertemente las ta

sas de interés y a limitar el normal desenvolvimiento de las actividades comerciales, limitadas ya por la astringencia monetaria (como es, por ejemplo el caso de Argentina), o bien por que la mejoría de los ingresos de cambio extranjero permitiera cierta flexibilidad mayor en las restricciones sobre la importación (como ocurrió en Chile). . . -

En 1960, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay continuaron exigiendo depósitos previos para las importaciones, en la mayoría de los casos con porcentajes más reducidos que en 1959. Chile, Colombia y Paraguay redujeron particularmente los montos porcentuales de los depósitos requeridos. Bolivia, que los exigía para la importación de automóviles y vehículos desde 1958, los suprimió en agosto de este año (1960).

Finalmente, refiriéndonos a los otros dos sistemas restrictivos que hemos nombrado, diremos que el sistema de recargos cambiarios sobre el valor de las importaciones lo encontramos establecido en 1960 en Argentina, Cuba, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. En este mismo año rigió en algunos países de América Latina (Argentina, Paraguay y Uruguay), como una tercer medida compensatoria del régimen cambiario, el sistema de retenciones sobre el valor exportado.

Volviendo al sistema de depósitos previos, trataremos de hacer un breve análisis valorativo del mismo. Este instrumento - a través de diferentes porcentajes de depósito y distintos plazos de retención para las diversas categorías de mercancías, clasificadas según su esencialidad - realiza también la función de moderar la presión de la demanda sobre las disponibilidades de divisas al inmovilizar recursos financieros de los importadores durante determinados períodos de tiempo (generalmente de uno a seis meses).

El depósito previo, como instrumento restrictivo, actúa a través del costo de financiamiento, y en este sentido puede apreciarse que la carga que representa el mismo depende no sólo de los elementos que ya hemos mencionado - la cuantía

del depósito y el tiempo que debe mantenerse—sino también del tipo corriente de interés comercial. Aunque se trata de una medida eminentemente monetaria destinada a esterilizar medios de pago, al limitar la capacidad financiera del importador, el depósito previo incide directamente sobre el costo de las importaciones y en este aspecto tiene efectos similares a los de un gravamen sobre éstas. A este respecto no podemos dejar de decir que en la práctica esta medida escapa muchas veces a sus funciones específicas de medio de desalentar importaciones y método de absorber el exceso de medio de pago, para constituirse como fuente de crédito a corto plazo para financiar gastos públicos; y así puede llevar a los gobiernos a considerar que los fondos en cuestión pueden ser usados como recurso corrientes del Presupuesto, o bien que el uso de los otros instrumentos clásicos de la política fiscal o monetaria puede ser dejado de lado. Esta última posibilidad nos lleva inmediatamente a dirigir nuestra atención hacia el hecho de que es muy difícil eliminar este elemento restrictivo sin consecuencias inflacionarias. Esto tiene su razón de ser no sólo por lo que hemos enunciado—es decir el descuido o la desatención de otros instrumentos de control monetario—sino también porque durante la vigencia de estas medidas de control funcional de las operaciones cambiarias se crea muchas veces todo un mecanismo—que generalmente tiene su origen en el mismo Banco Central— al servicio de la concesión de crédito a los importadores con su secuencia de creación de nuevos medios de pago. De esta manera se crea un antecedente o propensión a conceder excesiva liquidez a ese sector que es muy difícil frenar una vez que los depósitos obligatorios se eliminan. Igualmente, y en otro orden de ideas, diremos que cuando se aplica el sistema de depósitos a las importaciones con la finalidad de absorber medios de pagos o de obtener una fuente de crédito a corto plazo para financiar gastos públicos, entonces no sólo se confunden los objetivos propios del instrumento sino que se encarecen inconvenientemente estos artículos.

En general para el comercio es muy pesada la carga de los depósitos previos, sobre todo en América Latina, donde los intereses corrientes sobre los préstamos son elevados. Esto es especialmente cierto en los casos en que es preciso recurrir a prestamistas privados y también cuando el depósito se hace en moneda nacional que luego se desvaloriza. Otra de las finalidades que se podría buscar con la aplicación de estas medidas es mantener las existencias a un nivel bajo. Aparte de que el efecto de dichas disposiciones es limitado, ya que los negocios suelen trabajar ya en un estado de poca liquidez, este logro llevado al extremo en sí mismo no es conveniente debido a que las empresas deben trabajar sobre una base precaria. Efectivamente, un nivel bajo de existencias pone a las compañías a merced de las fluctuaciones internacionales de los precios y a los atrasos que se pueden presentar en la entrega de las mercaderías motivados por crisis internacionales, dificultades en el transporte o la producción etc.-

TITULO SEGUNDO

"LOS OCHO PAISES RESTANTES"

Estos ocho países, cuya evolución examinamos durante un periodo de tiempo que se extiende desde algunos años después de terminada la guerra hasta fines de 1960, presentan una serie de características -desde el punto de vista cambiario- que pasaremos a enumerar y que justifican su tratamiento por separado.

Estas naciones constituían en 1960 las únicas repúblicas latinoamericanas que habían aceptado las obligaciones del Artículo VIII del Convenio del Fondo Monetario Internacional (Perú lo hizo en febrero de 1961), estado de cosas éste existente ya desde 1953 (ver Cuadro 3). Durante el período que estudiamos las ocho financiaron su comercio con el resto del mundo casi exclusivamente en dólares y mantuvieron un porcentaje relativamente alto de reservas en oro y moneda estadounidense. Sus estrechos vínculos con esta divisa se ponen de manifiesto en la mitad de los casos por la igualdad de su unidad de cuenta con la moneda de E.E.U.U. Sin embargo, algunos de estos países, incluyendo Cuba, México, y El Salvador, han negociado convenios bilaterales con países fuera del área del dólar, pero estos arreglos sólo comprendieron una mínima parte de su comercio.

Otra característica de este grupo es que los países que lo integran han mantenido estable la cotización de sus signos monetarios, excepción hecha de México que devaluó su peso en tres oportunidades desde que finalizó la guerra. Haití, por ejemplo, que es el caso extremo, mantuvo el valor externo del Gourde haitiano sin fluctuaciones desde 1919.

El promedio de incremento del costo de la vida de estos países durante los años que estudiamos fué en general bastante más bajo que el de la mayoría de los países

del primer grupo (como puede observarse a grosso modo a través de la comparación del Cuadro 4 con el Cuadro 2 que figura en la Sección tercera, Capítulo primero, del Título primero). esto probablemente no ha dejado de tener su influencia en el hecho de que estos países estuviesen virtualmente libres de problemas de balanza de pagos durante el período de la posguerra.

Cuadro 3

PAISES BAJO EL ARTICULO VIII, A FINES DE 1960

| Pais | Moneda | Valor en centavos de E.U.A. | Fecha de aceptación de las obligaciones del Artículo VIII |
|-----------------|---------|-----------------------------|---|
| Cuba | Peso | 100 | 18 de diciembre de 1953 |
| El Salvador | Colón | 40 | 6 de noviembre de 1946 |
| Guatemala | Quetzal | 100 | 27 de enero de 1947 |
| Haití | Gourde | 20 | 22 de diciembre de 1953 |
| Honduras | Lempira | 50 | 19 de agosto de 1950 |
| México | Peso | 8 | 12 de noviembre de 1946 |
| Panamá | Balboa | 100 | 26 de noviembre de 1946 |
| Rep. Dominicana | Peso | 100 | 1 de agosto de 1953 |

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, Ninth Annual Report on Exchange Restrictions.

Cuadro 4

INCREMENTOS EN EL COSTO DE LA VIDA, 1950 a 1957

(porcentajes)

| | | | | | |
|----------------|----|----------|----|-----------------|----|
| Cuba a/ | 5 | Haití b/ | 9 | Panamá a/ | 4 |
| El Salvador c/ | 35 | Honduras | 19 | Rep. Dominicana | 13 |
| Guatemala | 9 | México | 71 | | |

a/ Según una serie formada ligando dos series distintas.

b/ 1951 y 1956.

c/ 1956.

Fuente: Índices nacionales según datos del Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

Bien, una vez dadas estas ideas generales que nos dan un esquema de las características comunes a estos países en el orden cambiario, es preciso que hagamos una importante acotación en lo que se refiere a Cuba. Este país, tal como lo volveremos a señalar cuando nos ocupemos particularmente de él, comenzó a manifestar en los dos últimos años que sujetamos a nuestro análisis -1959 y 1960- una tendencia hacia la imposición de restricciones que lo apartan del cuadro general que conformó con las otras siete naciones hasta este momento; debiéndose esto tal vez en no poca medida al cambio de gobierno operado en esa misma fecha. Efectivamente, ya a fines de 1959 Cuba había pignorado sus reservas de oro y divisas en gran medida, había decretado la obligación de entrega a las autoridades de todas las entradas de moneda extranjera, estableció recargos cambiarios y en general una larga serie de limitaciones a la libertad de realizar pagos al exterior. En el año 1960 se firmaron convenios bilaterales de comercio y pagos con la U.R.S.S., Polonia, Checoslovaquia, China, Hungría y la República Democrática Alemana.

Pasemos ahora a ocuparnos de cada uno de estos ocho países en particular.

La República Dominicana

En 1949 los pagos al exterior no estaban restringidos, aunque existía formalmente un sistema de licencias de cambio. Éste se mantenía con propósitos estadísticos y las licencias se emitían dentro de las 24 horas de presentada la solicitud. Las divisas provenientes de operaciones con el exterior eran de libre disposición. El 1º de agosto de 1953 este país notificó al Fondo Monetario Internacional que aceptaba las obligaciones del Artículo VIII, Secciones 2, 3, y 4 del Convenio de dicha institución. Finalmente, durante el año 1960 las asignaciones de cambio para importaciones y otros pagos no comerciales se sujetaron a cierta postergación y se

aplicaron ciertas limitaciones en el otorgamiento de moneda extranjera para viajar al exterior.

Honduras

En este país encontramos en 1949 una restricción basada en el "costo" de las divisas que resulta de una diferencia de más de 1 % entre la cotización de paridad y el tipo vendedor oficial. El valor par de la moneda es Lempiras 2 = US\$ 1. Tipos oficiales: comprador L. 2.00, vendedor (Tegucigalpa) L.2.04 por US\$ 1, vendedor (Costa Norte de Honduras) L. 2.025 por US\$ 1.

Los pagos al exterior requieren licencias que se otorgan libremente. Los exportadores utilizan sus retornos de exportación o los entregan a la tasa de L. 2.00. Las compañías extranjeras entregan cambio al tipo de L. 2.00 hasta el límite de sus requerimientos de moneda local. Las entradas cambiarias por invisibles y capital deben ser ofrecidas a un banco; si no son compradas por éste son de libre disponibilidad.

El 1º de julio de 1950 Honduras redujo la diferencia entre las tasas compradoras y vendedoras dentro de los límites permitidos por el Convenio del Fondo, y el 19 de agosto de ese año se constituyó en el primer miembro que habiéndose acogido en un primer momento a las facilidades que otorga el Artículo XIV del mismo, aceptó luego las obligaciones del Artículo VIII.

Después de aquella fecha sólo se requería a los compradores de divisas la presentación de una solicitud declarando el uso que se daba a éstas, realizándose lo propio con fines estadísticos exclusivamente. No existía tampoco ningún requerimiento en lo que respecta a las entradas de cambio extranjero.

Esta situación se mantuvo hasta fines de 1960.

Haití

El 22 de diciembre de 1953 Haití notificó al F.M.I. que el país estaba preparado para aceptar las obligaciones del Artículo VIII, Secciones 2, 3 y 4 del Convenio del mismo. El valor par de la moneda era de Gourdes 5 por dólar. De acuerdo a una ley del 22 de febrero de 1948 se aplicaba una tasa del 3 % a las remesas al exterior de las sumas obtenidas en concepto de primas de seguro. Igualmente, otra ley de setiembre de 1951 estipulaba que el 20% de las ganancias netas realizadas por las compañías de seguros que operaban en Haití debían invertirse en obligaciones no negociables del Instituto Haitiano de Crédito Agrícola e Industrial, reembolsable en dos años.

Los pagos al exterior se realizaban libremente salvo, en lo que hace a invisible, el 3% del impuesto sobre los montos que se mandaban al exterior en concepto de primas de seguro. Asimismo, existía una disposición -que raramente se aplicaba que prohibía la importación y exportación de billetes de EE.UU. en denominaciones mayores de US\$ 20.

No existía ningún requerimiento en lo que atañe a las entradas de divisas resultantes de operaciones con el exterior.

Esta situación se mantiene sin ningún cambio significativo hasta que termina nuestro análisis a fines de 1960.

Guatemala

El 27 de enero de 1947 Guatemala notificó al F.M.I. que el país estaba preparado para aceptar las obligaciones de las Secciones 2, 3 y 4 del Artículo VIII del Convenio.

La paridad monetaria que mantiene Guatemala es de Quetzal 1.00 = US\$ 1. Los tipos

oficiales son Q 1.0000 comprador, Q 1.0075 vendedor, por dólar de los EE.UU. Guatemala no tuvo bajo el período bajo estudio ninguna restricción cambiaria. La única limitación que podemos anotar es que la compra y venta de divisas debe realizarse a través de los bancos.

El Salvador

El Salvador notificó al Fondo su decisión de aceptar las obligaciones del Artículo VIII el 6 de noviembre de 1946.

El valor par de su moneda es de Colones 2.50 = US\$ 1. Los tipos oficiales son ¢ 2.49 comprador, ¢ 2.51 vendedor, por dólar. Las transacciones de cambio entre los bancos comerciales tienen lugar a éstos o dentro de estos límites.

El país no mantiene restricciones sobre los pagos al exterior, excepción hecha de los que se realizan por transacciones comerciales a ciertas naciones -como Italia y España- con los cuales El Salvador tiene acuerdos de pagos, en cuyo caso estos se hacen a través de cuentas especiales de acuerdo con los términos de dichos arreglos. Igualmente, aunque no existen requerimientos en lo que atañe a las entradas cambiarias provenientes de las exportaciones, aquellas que tienen origen en los países con los cuales se suscribieron acuerdos de pagos, deben obtenerse a través de cuentas especiales.

Por otro lado, las operaciones de cambio por transacciones no comerciales no están sujetas a limitaciones de ninguna naturaleza.

No hemos observado ninguna modificación significativa durante todo el período que estudiamos.

Panamá

Este país no tiene restricciones cambiarias. El 26 de noviembre de 1946 notifi-

có al F.M.I. que aceptaba las obligaciones del Artículo VIII del Convenio. El valor de paridad de su moneda es de Balboa 1 = US\$ 1. Los billetes de EE.UU. circulan libremente en Panamá y la moneda local está representada sólo por el Balboa de plata y monedas subsidiarias. Igualmente, las transacciones de cambio que realizan los bancos comerciales se basan en la cotización del mercado de Nueva York.

No encontramos ningún cambio de significación durante los años que hemos examinado.

México

El 12 de noviembre de 1946 México notificó al F.M.I. que estaba preparado para aceptar las obligaciones del Artículo VIII, Secciones 2, 3 y 4 del Convenio del mismo.

Este país no tuvo restricciones cambiarias durante el período que estudiamos. Sin embargo, los pagos que se realizaban por importaciones e invisibles a ciertos países con los cuales se tenía concertados acuerdos de pagos podían realizarse a través de cuentas especiales.

Ningún requerimiento podemos registrar para las entradas de divisas provenientes de exportaciones e invisibles. Las entradas y salidas de capital no están sujetas tampoco a ninguna restricción.

Cuba

Cuba notificó al Fondo el 18 de diciembre de 1953 que asumía totalmente las obligaciones del Artículo VIII., Secciones 2, 3 y 4 del Convenio de éste. En esa fecha el valor par de la moneda cubana era de Pesos 1 = US\$ 1. Los tipos oficiales eran P 1.00 comprador (y vendedor para ciertas transferencias de capital), P 1.02 vendedor (que incluye el impuesto del 2% sobre la exportación de capitales, valores y

mercancías), por dólar.

Aparte del impuesto del 2% sobre las transferencias y pagos al exterior -establecido en julio de 1925- no existían restricciones cambiarias, excepción hecha de ciertos requerimientos especiales en lo que atañe a pagos hechos a Francia, España, Corea del Norte y China Continental. En noviembre de 1952 la tasa del 2% se eliminó para las exportaciones de capital extranjero invertido en el país dentro de ciertas condiciones y registrado por las autoridades. Las entradas de divisas producidas en concepto de exportaciones de azúcar debían ser entregadas en un 30% a las autoridades al tipo oficial.

A partir de principios de 1959 -o tal vez un poco antes- se observa en Cuba una tendencia a restringir la libertad cambiaria. Esta nueva orientación se manifiesta ya a fines de 1958 cuando se estableció que el porcentaje de los retornos de exportaciones recibidos en dólares estadounidenses por parte de los exportadores de azúcar que debía ser entregado a las autoridades, sería del 75%. Este porcentaje se incrementó en el mes de enero siguiente hasta el 100%. Durante el año 1959 -en junio- se anunció que la totalidad de los retornos en dólares procedentes de la exportación de tabaco en hoja y cigarros debía ser entregado al Fondo de Estabilización de la Moneda, y finalmente -en noviembre- se estableció que los retornos de todas las exportaciones del país, así como los fondos recibidos en pago de servicios prestados en Cuba, debían ser entregados a dicho Fondo.

Otro aspecto en que se manifiesta esta tendencia es en el campo de las transacciones de capital. El 31 de diciembre de 1958 se dispuso por una Instrucción del Fondo de Estabilización de la Moneda que las salidas de capital en exceso de US\$ 250 requerían la aprobación previa de este organismo, el cual en la práctica dilataba

dicha autorización en forma indefinida. Más tarde, en abril del año siguiente, ese límite de US\$ 250 se redujo a US\$ 100 por cada período de seis meses.

Con respecto a los pagos por invisibles, las modificaciones que podemos registrar son las siguientes. En primer lugar anotamos la limitación de US\$ 250 --que luego se redujo a US\$ 100-- que ya hemos mencionado. Las dos disposiciones se referían a todos los pagos que no fuesen por importaciones, y abarcaban de esta manera tanto los pagos por capital como por invisibles. Durante el año 1959 se limitó a US\$ 150 la cantidad de cambio exterior que podía comprarse sin la aprobación del Fondo de Estabilización de la Moneda (1) por turistas cubanos que viajan al extranjero, por cada período de 12 meses, (2) en concepto de remesas familiares, por cada mes, y (3) por viajes ya sea de negocios o por razones de salud. Asimismo se estableció que los bancos autorizados podían vender divisas para cubrir los gastos de estudiantes cubanos en el exterior hasta US\$ 2.000 por cada año académico o US\$ 1.000 por cada período de 6 meses, sujeto esto a la presentación de una prueba satisfactoria de que el estudiante estaba registrado en la casa de estudios que se menciona. La provisión de cambio para cualquier otro propósito, incluyendo pagos por ítems tales como regalías, seguros, transporte, intereses, dividendos, utilidades, comisiones y pensiones, requería la aprobación previa del Fondo de Estabilización. El otorgamiento de cambio para remesas personales y transferencias de capital se consideraba y decidía sobre la base de su esencialidad, la necesidad de las mismas y su urgencia. Finalmente, el 11 de diciembre del mismo año se estableció que los turistas extranjeros que salían del país podían cambiar sus tenencias en moneda cubana sólo hasta el límite de 200 pesos previa prueba de haber convertido con anterioridad una cantidad suficiente de cambio exterior.

Durante 1960 se redujo de US\$ 150 a US\$ 100 el importe máximo de remesas familiares que se podían realizar al exterior mensualmente, pudiendo cada remitente enviar sólo tres remesas durante el mismo período de tiempo.

Con respecto a las entradas por invisibles, podemos anotar las siguientes modificaciones. En enero de 1959 se fijó en 50 pesos como máximo el importe de moneda cubana que cada viajero podía introducir en el país. Más tarde, en noviembre de ese año, se dispuso que las sumas recibidas por invisibles debían permutarse por pesos cubanos dentro de los tres días después de su cobro.

En lo que hace a los pagos por importaciones, registraremos las siguientes modificaciones producidas en 1959. A partir de agosto de 1959 todos los pagos por importaciones de mercancías requerían la aprobación previa del Fondo de Estabilización de la Moneda. En setiembre se impusieron recargos, calculados sobre el valor FOB puerto de origen, sobre las remesas de cambio para pagar ciertas importaciones de lujo y "semilujo". Las mercancías afectadas se dividieron en cinco categorías con recargos que van del 30% al 100%.

Finalmente, en abril de 1960 se dispuso que todas las importaciones así como los pagos correspondientes, se realizaran a través del Banco para el Comercio Exterior (lo mismo se estableció para las exportaciones).

El sistema cambiario imperante en Cuba al 31 de diciembre de 1960 es prácticamente el que resulta de agregar a la situación existente en la época en que el país notificó al Fondo que aceptaba las obligaciones de las Secciones 2, 3 y 4 del Artículo VIII del Convenio, las modificaciones que se introdujeron con posterioridad y que hemos descripto.

S E C U N D A P A R T E

LA LIBERALIZACION DEL SISTEMA BILATERAL DE PAGOS

C A P I T U L O P R I M E R O LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS

Después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, y aún antes de que ésta finalizara, comenzó a extenderse por todo el mundo una red de convenios bilaterales de pagos en la cual participaron todos los países excepto EE.UU. y algunas naciones de la zona dólar. El primero de estos convenios se suscribió entre Holanda, Bélgica y Luxemburgo ya en octubre de 1943, y sirvió de modelo para los que se celebraron a continuación. En los cuatros años siguientes se concertaron más de 200 tratados de esta naturaleza, y a mediados de 1954 era 388 los que se encontraban en vigencia fuera de la órbita soviética.

Estos convenios eran similares a los que se habían tratado en la década anterior al estallido del conflicto, a partir de 1931, pero existían entre ellos algunas diferencias.

Las características de un acuerdo de pagos "típico" de la preguerra (llamado "acuerdo bilateral de clearing") eran las siguientes:

- 1) Los importadores pagaban en su propia moneda en una cuenta especial llevada en el banco central u oficina de clearing de sus país, y los exportadores eran pagados de esas cuentas también en su moneda nacional y en su propia nación. bien, cuando el comercio no estaba balanceado, los exportadores del país acreedor tenían que esperar hasta que sus importadores pagasen una cantidad suficiente de moneda nacional en la cuenta para cobrar. A veces, el banco central o la oficina de clearing otorgaban préstamos a los exportadores para que pudiesen seguir exportando más de lo que se importaba del otro país firmante del tratado de clearing.
- 2) Se negociaba entre un país con control de cambios (A) y un país de cambio li

bro (B). El primero (A) acordaba asignar un cierto porcentaje de la moneda de (B)(que (A) recibiría como resultado de las exportaciones a ese país) para el pago de las importaciones de (B), y reservar otra proporción de las entradas de moneda de (B), para pagar ciertas deudas.

En contraposición a esto, encontramos que en el sistema actual:

- 1) El principio de "espera" ha sido reemplazado por "margenes de crédito" (swing credits) determinados, o por fechas periódicas de ajuste dentro de las cuales el comercio puede estar no balanceado. Los países pueden establecer cuentas a través de las cuales los débitos y créditos derivados de transacciones internacionales se registran y compensan, pero los saldos de crédito de estas cuentas están usualmente disponibles para la compra de bienes y servicios en el país acreedor.
- 2) Casi todos los convenios de las posguerra se concertaron entre países con controles de cambio.

En un análisis de las razones que han determinado la realización de estos convenios de la posguerra, y de los propósitos que se persiguieron con los mismos, no puede pasarse por alto lo siguiente: 1) Constituyeron un medio de financiar el comercio entre países deseosos de economizar o ahorrar recursos en dólares a) para adquirir bienes y servicios que sólo pueden obtenerse a cambio de esa moneda, y b) para expandir sus reservas monetarias. 2) El hecho de que muchos países hayan tenido interés de realizar exportaciones a cambio de créditos inconvertibles indujo a muchos otros a entrar en la red de tratados bilaterales como un medio de mantener o expandir su comercio exterior. En realidad, es imposible separar las funciones monetarias o de balanza de pagos de los acuerdos, de su función como instrumentos de política comercial de discriminación.

El concepto de convenio bilateral de pagos queda definido a través de la

enumeración de sus elementos básicos fundamentales. Los elementos básicos que configuran los acuerdos de pagos bilaterales pueden ser consignados de la siguiente manera 1/ :

- 1) Proveen un método general para financiar el comercio (o ciertas categorías del mismo) entre dos países o áreas monetarias, y no simplemente para la financiación de una transacción específica, ya sea de mercancías o servicios.
- 2) Establecen una o dos o más unidades de cuenta con paridades acordadas entre las mismas.
- 3) Cada transacción determina un crédito o un débito (o ambos) en las cuentas de los dos países, pudiendo éstas permanecer abiertas sin ser liquidadas o saldadas.
- 4) Los créditos netos resultantes de transacciones sujetas al convenio están libremente disponibles para su uso con el objeto de realizar pagos para una amplia gama de importaciones.
- 5) La utilización de créditos provenientes de la aplicación del convenio para hacer compras en terceros países está en alguna medida limitada.

Esta enunciación no incluye los arreglos de pagos negociados dentro de la órbita soviética, y se refiere naturalmente a los que se celebraron en el período de la posguerra. Asimismo, como puede observarse, no quedan considerados los convenios de trueque, en los cuales no se producen pagos propiamente dichos, sino simplemente transacciones comerciales. En cambio, los acuerdos bilaterales de pagos a los cuales nos referiremos en esta Segunda Parte del presente trabajo, conducen siempre a la realización de pagos internacionales, ya que cada transacción implica siempre su liquidación en la forma de un depósito o un crédito en una cuenta de clearing.

1/ Ver Mikesell, " Foreign Exchange in the Postwar World", New York, 1954.

Los convenios de pagos bilaterales, dentro de los lineamientos que hemos dado, pueden asumir - y asumen efectivamente en la práctica- una variedad de modalidades distintas muy grande. Para ilustrar en forma más completa entonces el concepto dado de estos acuerdos, es preciso seguir paso a paso las cláusulas usuales más importantes de los mismos, presentando las alternativas que acepta cada una de ellas. Consideraremos pues siete puntos en los cuales abarcaremos, como hemos dicho, todas las disposiciones substanciales de los convenios.

(1) La moneda o monedas de cuenta.-

En los convenios de pagos bilaterales se utilizan: a) dos monedas de cuenta, de cada uno de los países signatarios; b) una sola moneda de cuenta, del país de moneda más fuerte; o c) el signo monetario de una tercera nación, utilizando como moneda de cuenta.

a) En el primer caso es necesario establecer un tipo de cambio fijo entre las dos monedas, por lo menos por un período de tiempo dado. Si las paridades cambiasen día a día, el valor de las tenencias de cada país de la moneda del otro fluctuaría, exponiendo de esta manera a los bancos centrales al riesgo de sufrir pérdidas. Algunos tratados proveen una garantía sobre estas tenencias, para la eventualidad de un cambio de las tasas oficiales.

b) Cuando una de las monedas no es normalmente usada para financiar el comercio internacional, o cuando a uno de los signos monetarios se le permite fluctuar libremente, entonces lo más común es usar la moneda del otro país como unidad de cuenta y medio de pago. En este caso, aún cuando no es necesario mantener un tipo de cambio fijo entre las monedas de los dos países, al país cuya moneda se utiliza se le solicita frecuentemente que dé una garantía de cambio contra la devaluación en términos de oro o dólares.

c) Cuando ninguna de las monedas es comúnmente utilizada en el comercio internacional, o cuando ninguno de los dos países desea aceptar la moneda del otro

como la unidad de cuenta, se adopta una tercer moneda, generalmente el dólar. En estos casos el dólar no es realmente el medio de pago—aún cuando las exportaciones puedan facturarse en esa moneda o en "dólares especiales de cuenta"—sino que el dólar es simplemente la unidad en que se llevan los registros.

(2) El grado de libertad cambiaria que se permite.—

Los convenios bilaterales de pagos tienen distintos grados de centralización.

a) El tipo más flexible de convenio se apróxima mucho a las prácticas financieras normales existentes antes de la instauración de los controles. Las mercaderías se facturan en cada una de las dos monedas, y lo mismo se hace con la extensión de las letras (transferencias telegráficas o cartas de crédito), según sean las costumbres comerciales, no existiendo tampoco restricciones en lo que hace a la transferencia de saldos entre los residentes de los dos países o áreas monetarias, según el caso.

En este tipo de arreglo se permite generalmente a los bancos comerciales (por lo menos a los "autorizados") mantener saldos en la otra moneda en su poder, tratar directamente con corresponsales en el otro país, y ejecutar cualquier operación admitida en el tratado, bajo estrecha supervisión y control.

A pesar de esta libertad, siempre ocurre en definitiva que los saldos en moneda extranjera en cada país están en poder del respectivo banco central, excepción hecha de las cantidades "circulantes" en posesión de los bancos y tenedores particulares. Esto es así porque, aún en el caso de que no haya obligación de entrega del cambio exterior, cada institución bancaria central está siempre dispuesta a comprar toda la moneda extranjera que le ofrezcan sus residentes, en orden de evitar que el tipo de esa moneda se deprecie. De todas maneras generalmente se requiere a los operadores autorizados la presentación de un informe sobre su posición de cambios al banco central por lo menos una vez al mes de fin

de hacer las compensaciones. Aún más, no es fuera de lo común que se establezca el derecho del banco central de tomar discretionalmente y en forma sumaria los saldos en poder de los bancos particulares en cualquier momento, y a transferir a la cuenta central los débitos y créditos que resultasen a la época de la expiración del convenio.

De esta manera, como hemos dicho, la gran mayoría de las tenencias de moneda extranjera están en poder de los bancos centrales, lo cual determina que cualquier cambio en la balanza comercial entre los dos países firmantes del convenio se refleje en su posición de divisas relativa. Igualmente, la situación neta entre los dos países queda determinada por la compensación de los saldos en depósito existentes en cada uno de los dos bancos centrales.

En los casos en que se trabaja con una sola moneda de cuenta, en lugar de dos, la situación no varía. En estas circunstancias sí, por ejemplo, la moneda de cuenta es la libra, entonces la posición neta entre Gran Bretaña y el otro país estará determinada por las tenencias de este último de depósitos en el Banco de Inglaterra.

b) Los convenios de tipo más centralizado van acompañados generalmente de la obligación de entrega al banco central de todas las entradas de divisas. En estos sistemas centralizados o de clearing el comercio entre ambas naciones se financia exclusivamente a través de cuentas que se mantienen en los bancos centrales. En algunos casos se lleva una única cuenta en uno sólo de ellos, mientras que en otros, por el contrario, se lleva una cuenta en cada uno de los bancos centrales de los dos países.

El argumento en pro del sistema centralizado se basa en el hecho de que cuando más dispersos estén los saldos monetarios del país interesado, más fácilmente puede ocurrir que se excedan los márgenes de crédito o que esos saldos se usen para transacciones no autorizadas. Al mismo tiempo, la excesiva centrali-

zación puede dar lugar a que se instaure una ordenación demasiado rígida que recarge mucho el trabajo de las autoridades del control.

(3) Las provisiones sobre créditos.-

El establecimiento de un margen de crédito es un elemento esencial de los convenios bilaterales de pagos de la posguerra. Sin esta provisión los países tendrían que mantener su comercio continuamente balanceado o de otra manera proceder a realizar ajustes en oro o monedas convertibles de los déficit que se presenten.

En los acuerdos en que se utilizan dos monedas de cuenta, lo más común es establecer que el banco central de cada país mantenga saldos en el banco central del otro hasta un cierto límite, y que cada una de estas instituciones venda su propia moneda a cambio de la del otro miembro hasta una suma tope que se establece. Cuando el débito neto correspondiente a una de las dos naciones llega a ese límite, entonces se procede a realizar un ajuste en alguna de las formas que veremos a continuación.

En los acuerdos en que se utiliza una sólo moneda de cuenta el crédito es muchas veces unilateral. Esto se observa particularmente en los que usan la libra esterlina como única moneda de cuenta.

Algunos convenios de tipo centralizado no hacen mención a márgenes de crédito, sino que simplemente fijan fechas espaciadas regularmente en las cuales se procede a realizar los ajustes. Entre estas fechas los saldos pueden alcanzar cualquier nivel, aunque generalmente los períodos suelen ser cortos.

Resumiendo los conceptos, podemos expresar sinópticamente los dicho sobre los créditos recíprocos o créditos oscilatorios de la siguiente manera:

a)

límite mínimo- Está fijado por el importe necesario e imprescindible para dar un grado mínimo de flexibilidad al comercio.

límite máximo- Representa la suma tope de moneda inconvertible de un país

que la otra potencia firmante esté dispuesta a acumular.

b) unilaterales-En este caso por regla general una de las dos monedas es relativamente más fuerte, tienen un grado de transferibilidad mayor y goza de mucha aceptabilidad como medio para financiar el comercio.

bilaterales- Ambas monedas son débiles.

(4) Las provisiones sobre la manera de realizar los ajustes.-

Los problemas derivados de la necesidad de realizar ajustes se presentan tanto durante la vida del convenio como a su terminación. Los que se realizan durante la vigencia de los acuerdos se hacen en la mayoría de los casos para proceder a la liquidación de los saldos en exceso de los márgenes de crédito. Este tipo de ajuste se hace

- a) en oro o monedas convertibles,
- b) en monedas inconvertibles de terceros países,
- c) mediante créditos de clearing en organizaciones internacionales,
- d) mediante préstamos,
- e) en valores mobiliarios,
- f) en bienes y servicios,
- g) por mutua conformidad de ambos miembros.

a) El convenio angle-belga de 1944 establecía el pago rígido y automático en oro del saldo en exceso del crédito acordado.

b) Transferencias de libras (en lugar de oro o dólares) fueron usualmente utilizadas en ciertos acuerdos para saldar los débitos con exceso.

c) Durante la existencia de la UEP se realizaban ajustes mensuales a través del mecanismo de esa institución, quedando establecida la posición neta de cada miembro con la UEP en la forma de un crédito o un débito.

d) Cuando existe un crédito muy grande acumulado durante la vigencia del convenio, en algunas ocasiones éste se ajusta mediante un préstamo a largo o

mediano plazo. Este procedimiento fue utilizado por Bélgica, país que durante esta posguerra consolidó de esta manera créditos que mantenía con algunas naciones.

e) Asimismo se han realizado ajustes usando los saldos acumulados en la compra de valores y otros bienes de capital de propiedad del país deudor. En Latinoamérica, Brasil y Argentina utilizaron parte de sus créditos en libras y francos para comprar bienes de capital de propiedad de inversores ingleses y franceses.

f) En algunas ocasiones se han realizado también ajustes a través de la exportación de mercaderías por parte del país deudor.

g) Cuando se prevé la realización de consultas entre las partes (talking point), el acreedor tiene generalmente el derecho de demandar el pago en oro en caso de no llegarse a un procedimiento de ajuste mutuamente aceptable dentro de un período de tiempo razonable.

Los arreglos de pagos se negocian por períodos fijos—generalmente de uno a cuatro años— o bien por un período indefinido, quedando cada miembro en la libertad de denunciar el convenio en cualquier momento previa notificación. Los saldos finales que quedan a la terminación de los tratados se liquidan comúnmente en oro o dólares, aunque en algunas oportunidades se han previsto otros métodos para la eventualidad. Muchos convenios de Europa Occidental con países latinoamericanos suscriptos antes de la finalización de la guerra contemplaron la posibilidad de realizar ajustes con la venta de inversiones europeas en América Latina.

(5) Los tipos de transacciones que se permite sean financiadas a través de los convenios.—

Lo más común en los convenios bilaterales es que contemplen sólo la financiación de transacciones corrientes, o aún exclusivamente las comerciales. Por regla

general éstos sólo hablan de la financiación del comercio entre dos países, y no indican qué comercio tendrá lugar, aunque algunas veces excluyen específicamente la financiación de ciertas transacciones. El movimiento efectivo de bienes y servicios depende en definitiva de las características de los controles del comercio y de los cambios en cada uno de los dos países y de la aplicación y funcionamiento de un eventual acuerdo destinado a regular el movimiento de bienes y servicios entre ellos. Con respecto a los convenios que excluyen específicamente la financiación de determinados artículos, podemos citar para ilustración el caso de Chile. Este país, aún cuando ha realizado numerosos tratados de este tipo, ordinariamente no aceptó monedas inconvertibles a cambio de su cobre, estableciendo en los acuerdos que esas exportaciones se financiarían fuera del mecanismo de los mismos.

Los movimientos de capital entre los residentes de las naciones firmantes están usualmente excluidos de los términos de los tratados, excepto en los casos en que éstos indiquen que una parte de los saldos acumulados se aplicará al pago de una deuda o la repatriación de capital invertido en la nación deudora.

(6) Las medidas empleadas para prevenir la emergencia de posiciones deudoras o acreedoras en exceso durante la vigencia del convenio.-

El funcionamiento adecuado de un convenio de pagos bilateral exige que no se produzcan déficits pronunciados en las transacciones corrientes entre ambos países. Para prevenir o corregir los posibles desequilibrios que se podrían presentar se hecha mano a dos mecanismos: a) acuerdos comerciales que acompañan a los convenios de pagos; b) la transferibilidad monetaria.

a) Los acuerdos comerciales destinados a lograr un equilibrio bilateral entre dos países pueden tomar varias formas diferentes. Por regla general aquellos consisten en listas de mercaderías y sus correspondientes cantidades o valores sobre las cuales los gobiernos acuerdan emitir las licencias de importación y ex

portación pertinentes. Otras veces no consisten en otra cosa que en un intercambio de notas por las cuales cada gobierno conviene en promover el comercio en ciertas categorías de mercancías.

b) En los casos en que no se aplica este sistema es muy difícil lograr una situación balanceada en las transacciones corrientes a no ser que el convenio permita la transferencia de los saldos adquiridos por uno de los miembros a un cierto número de otros países. En lo que hace a Latinoamérica, diremos por ejemplo que el convenio firmado por Chile con Gran Bretaña en el primer lustro de la década pasada permitía a aquel país utilizar las libras esterlinas adquiridas en su comercio con el Reino Unido o con otro país del área de la libra para pagar la adquisición de mercancías provenientes de cualquier nación perteneciente a esa zona monetaria o de moneda transferible respecto de la libra. En Europa, por otra parte, el establecimiento de la UEP permitió abandonar los acuerdos comerciales existentes hasta ese momento.

(7) El grado en el cual se permite transferir a terceros países los saldos resultantes de la operación de los convenios.

Uno de los factores que hace a los convenios de pagos bilaterales más diferentes entre sí es el grado en que permiten la transferencia a terceros países de créditos o saldos de divisas provenientes de la operación de los mismos.

Pocos países, fuera de Gran Bretaña, se mostraron propensos a permitir la transferibilidad de su moneda. La transferibilidad monetaria se realiza en forma automática o por permiso expreso de las autoridades monetarias del país cuya moneda se quiere transferir. Un ejemplo de transferibilidad administrativa es el permiso dado por Suecia a Italia para transferir 25 millones de coronas suecas—que esta nación había acumulado en su comercio con aquella— a Brasil, en pago de café. Suecia también permitió a Alemania usar saldos en coronas para comprar trigo en Argentina 2/.-

Entre el 15 de Julio de 1946 y el 15 de julio de 1947 el Reino Unido firmó un gran número de acuerdos de pagos por los cuales los saldos en libras acumulados como resultado de la operación de los mismos podían transferirse dentro de una amplia zona, incluyendo algunos países del área dólar. Más tarde, como resultado del fracasado intento de convertibilidad de 1947, se hizo marcha atrás en ese proceso, que se reinició posteriormente, quedando separados en compartimientos estancos las zonas dólar y no dólar. En lo que hace a esta última, en marzo de 1954 se llegó a una situación en la cual casi todos los países del mundo occidental no dólar quedaron incluidos en la zona de transferibilidad automática de la libra.

2/ Ver "International Trade News Bulletin", N° 22, noviembre 1951, GATT, Ginebra.-

CAPITULO SEGUNDO

LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS LATINOAMERICANOS

Los países latinoamericanos del área no dólar participaron en gran medida en la red de tratados bilaterales de pagos que, como hemos expresado al principio del capítulo anterior, se extendió extensamente en el mundo de la posguerra. Un índice de esto lo constituyen las relaciones de pagos con Europa Occidental. Según datos suministrados para 1949 por el Boletín Económico para Europa, en ese año sólo el 7% del comercio de Argentina, Uruguay y Paraguay (tomados como grupo) con Europa Occidental se financió sobre una base dólar. También en 1949, el 41% solamente del comercio con Europa de Brasil, Chile, Perú y Bolivia (tomados como grupo) se financió con dólares. El resto del comercio de estos países con ese continente (el 93% para el primer grupo y el 59% para el segundo) se hizo a través de convenios bilaterales. En lo que hace al área dólar, el cuadro es distinto. En 1949 el resto de los países latinoamericanos (excluyendo Venezuela, cuyo comercio se realizó siempre enteramente en dólares) financiaron su comercio con Europa sobre una base dólar en un 96%.

Estos datos estadísticos surgen del cuadro siguiente:

Cuadro 5

COMERCIO DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS CON EUROPA OCCIDENTAL SEGUN EL SISTEMA DE FINANCIACION, EN 1949

(en millones de dólares corrientes, fob)

| Grupo de países | Comercio en dólares de libre disposición | Comercio cubierto con convenios bilaterales de pagos | Total | % del comercio realizado en dólares sobre el total |
|--|--|--|----------|--|
| Argentina, Uruguay y Paraguay | \$ 91 | \$ 1.258 | \$ 1.349 | 7 |
| Brasil, Chile, Perú y Bolivia | 368 | 525 | 893 | 41 |
| Otras repúblicas latinoamericanas (excluyendo Venezuela) | 443 | 19 | 462 | 96 |
| Total para Latinoamérica (excluyendo Venezuela) | 902 | 1.802 | 2.704 | 33 |

Fuente: Boletín Económico para Europa, enero de 1951 (Comisión Económica para Europa, Ginebra), pag. 40.

La gran mayoría de los convenios de pagos bilaterales suscritos por América Latina en los primeros años de la posguerra se concertaron con los países de Europa Occidental. Todavía en 1954 -como podemos ver en el cuadro 6 que figura algunas páginas más adelante -más de la mitad del total de acuerdos en vigor se habían tratado con Europa Occidental. Sólo en segundo término y en un número mucho menor registramos la existencia de tratados interamericanos; y luego menos numerosos aún, vienen los convenios acordados con los países de Europa Oriental.

En las relaciones de pagos entre Europa Occidental y Latinoamérica se distinguen dos etapas claramente diferenciadas.

En los primeros años después de terminada la Guerra, los convenios de pagos con América Latina constituyeron para los países europeos un mecanismo que se utilizó para financiar, en gran parte, sin pagos en dólares u oro, los déficits en la balanza comercial producidos como consecuencia de un gran volumen de importaciones. Este exceso de importaciones en relación a las exportaciones se financió concretamente mediante: 1ª) Los créditos oscilatorios o créditos recíprocos; 2ª) la acumulación de saldos bloqueados en libras esterlinas; 3ª) el pago o reintegro de los préstamos anteriores existentes; y 4ª) la venta de inversiones europeas en América Latina 1/.

La segunda etapa se inicia cuando los países europeos, bajo el influjo del Plan Marshall, comenzaron a recuperarse, a expandir su producción y sus exportaciones y de esta manera a lograr superávits en la balanza comercial. Esta nueva tendencia condujo a que empezaran a reducirse las tenencias de monedas europeas de muchos países latinoamericanos. Los dólares del Plan Marshall se usaron también para financiar una parte de las compras europeas en Latinoamérica.

Los países del oeste europeo que firmaron un mayor número de convenios de pagos con América Latina fueron Alemania, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia y Suecia. Muchos de estos acuerdos contuvieron cláusulas especiales sobre desbloqueo de saldos o pago de deudas acumuladas en una etapa previa a la firma de los mismos y sobre el pago de dividendos e intereses. Esto es particularmente cierto con respecto al Reino Unido.

1/. La desinversión inglesa neta en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay ascendió a £ 210 millones. (United Kingdom Balance of Payments 1946 to 1950, Cmd. 8201, H.M.S.O., London 1951)

Algunos países latinoamericanos principalmente aquellos de la zona no dólar, se unieron entre sí después de la Guerra por una serie de convenios bilaterales; actuando Argentina y Brasil en el papel de naciones acreedoras. El comercio latinoamericano representa sólo alrededor del 10% del comercio total del área. Aun cuando la compensación bilateral del comercio es difícil de realizar entre países de economía poco diversificada y de pocos productos de exportación, los ajustes bilaterales fueron la regla general, habiéndose realizado muy pocos ajustes multilaterales en dólares y libras esterlinas.

En el mismo período varios de estos países firmaron acuerdos de pagos con algunas naciones de Europa Oriental, particularmente Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría y Finlandia.

Lo que llevó fundamentalmente a las naciones de América Latina a la firma de tratados bilaterales de pagos fue la no posibilidad de obtener dólares a cambio de sus exportaciones. La posibilidad de obtener dólares dependía:

1ª) del destino de las exportaciones; 2ª) del producto de exportación.

Los países que colocaban una gran parte de sus artículos en EE.UU. se abstuvieron de firmar convenios en la medida en que las colocaciones en ese país cubría el total de sus exportaciones. Fue por eso que las naciones latinoamericanas de la zona dólar fueron las que firmaron la menor cantidad de tratados (o ninguno).

Algunos países de Latinoamérica que colocaban su principal -o principales- productos en el mercado estadounidense, exigían el pago en dólares por los mismos a otros países aparte de EE.UU., como por ejemplo, Chile y Bolivia en lo que hace al cobre y al estaño.

En general la exigencia por parte de los países latinoamericanos de que las ex-

portaciones de determinados productos a países de fuera del área dólar se pagasen en dólares o no, dependió, cada año, de la oferta y demanda en el mercado mundial de los mismos, o dicho en otras palabras, de su facilidad de colocación en un momento determinado. Un ejemplo de esto lo constituyen las exportaciones de lana de Argentina y Uruguay a otros países que EE.UU.. Chile, que después de la Guerra vendía prácticamente todo su cobre y sus nitratos a cambio de dólares (y que expresamente excluía estos artículos de sus convenios de pagos), se vio en 1954 obligado a aceptar libras y otras monedas inconvertibles por las exportaciones de esos productos a algunos países de fuera del área dólar. La misma situación se presentó en lo que respecta al café brasileño y colombiano y al azúcar cubano. México y Ecuador, por su parte, también encontraron en determinados momentos muy difícil la obtención de dólares a cambio de ciertos productos exportados a naciones no integrantes de la zona dólar. Estos problemas de colocación incitó la concertación de tratados de comercio y pagos que de otra manera no se hubieran hecho; en una primera época -en la primera mitad de la década pasada- con Europa Occidental, y luego con los países socialistas de Europa Oriental.

Todos los países latinoamericanos que firmaron convenios de pagos contaban con algún artículo de exportación por el cual se podía obtener dólares, pero para poder vender muchos otros se vieron en la necesidad de hacerlo a través de estos acuerdos o de aceptar monedas inconvertibles. Con respecto a la primera parte de esta afirmación, es ilustrativo observar el caso de Uruguay en lo que se refiere a la lana. En realidad, la proporción de entradas de dólares que obtenía este país por la colocación del total de sus exportaciones dependía de sus ventas de lana a los EE.UU. (las cuales fluctuaron mucho durante el período de la posguerra),

y, de la medida en que exigía dólares por las ventas de lana a otras naciones. Cuando se notaba una falta de oferta de este producto en el mercado mundial, más de la mitad de las exportaciones uruguayas eran pagadas en dólares. Argentina, por su parte, a pesar de que también obtenía dólares a cambio de su lana, colocaba la mayor parte de sus productos de exportación en Europa, por lo cual recibía fundamentalmente libras esterlinas y otras monedas inconvertibles. Paraguay también recibía la mayor parte de sus retornos de exportación en libras y otras monedas blandas. Argentina y Brasil fueron los países que firmaron un mayor número de convenios bilaterales. Ambas naciones concertaron acuerdos con casi todas las repúblicas de Europa Occidental y varias otras latinoamericanas de fuera del área dólar.

Chile fue un país de cuenta transferible para las reglamentaciones cambiarias británicas durante muchos años, y aparte firmó convenios con varias naciones de Europa Occidental por los cuales sus exportaciones de nitratos y yodo eran pagadas en la moneda del país comprador. Paraguay enviaba más de la tercera parte de sus exportaciones a Argentina, de acuerdo a convenios que utilizaban el peso argentino (y cuyos ajustes se hicieron muchas veces en libras). Aun cuando sólo una proporción pequeña de las exportaciones paraguayas se colocaban directamente en la zona dólar, las autoridades del país exigían muchas veces (según las condiciones del mercado mundial) que el pago de las mismas se hiciese en parte en dólares. Bolivia, a pesar de haber sido un país de cuenta dólar para las autoridades monetarias británicas, firmó algunos acuerdos.

De las naciones sudamericanas que restan, tres de ellas, Colombia, Ecuador y Perú, financiaban un volumen apreciable de su comercio con el mundo no dólar a través de acuerdos bilaterales de pagos. Perú es el único miembro del grupo que no

pertenece al área dólar. Este país financiaba una parte considerable de sus transacciones comerciales con países de monedas blandas en libras esterlinas y además firmó acuerdos con una serie de países incluyendo Italia y Francia. Ecuador y Colombia firmaron convenios de pagos principalmente con Europa Occidental. Muchos acuerdos de Colombia cubrían sólo las exportaciones colombianas de café.

Fuera de Sudamérica, sólo México y Cuba firmaron convenios bilaterales de pagos, excepción hecha de un acuerdo concertado entre Nicaragua y El Salvador.

En resumen, y haciendo un cuadro general para Latinoamérica, podemos distinguir tres grupos de países, desde el punto de vista de sus relaciones de pagos con las otras naciones del mundo en los primeros años de la posguerra.

- 1) Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.— Tendió a comerciar con el mundo no dólar casi completamente sobre una base de monedas inconvertibles e hizo un uso intensivo de acuerdos de comercio y pagos, tanto dentro del grupo como con otros países.
- 2) Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.— Condujo una parte substancial de su comercio con el mundo no dólar sobre una base dólar, pero negoció algunos tratados bilaterales.
- 3) México, Venezuela y las repúblicas de Centro América y el Caribe.— Comerció casi enteramente sobre una base de moneda convertible. En el cuadro 6 presentamos una lista de los convenios concertados por los países latinoamericanos que se hallaban en vigencia a mediados de 1954. En dicho cuadro, aparte de la fecha de la firma de los mismos, figuran, en tres columnas diferentes, sus características más importantes. Los datos que se dan fueron recopilados por los señores Merlyn

:

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilante |
|--|------------------------------|----------------------------------|
| <u>Con países de Europa Occidental.-</u> | | |
| Argentina-Austria (marzo 1952) | Cuenta en dólares en Austria | 5 millones de dólares |
| Argentina-Bélg-Lux. (marzo 1950) | " " francos belgas | S.D. |
| Argentina-Dinamarca (diciembre 1948) | " " coronas danesas | 40 millones de coronas danesas |
| Argentina-Francia (octubre 1953) | " " francos franceses | 15 billones de francos franceses |
| Argentina-Finlandia (Julio 1949) | " " dólares en Argentina | Recíproco : S. |
| Argentina-Alemania Oc. (agosto 1950) | " " dólares en Argentina | 50 millones de dólares |
| Argentina-Italia (junio 1952) | " " dólares | 100 millones de dólares |
| Argentina-Holanda (mayo 1954) | " " " | 22 millones de dólares |
| Argentina-Noruega (agosto 1949) | " " coronas noruegas | 20 millones de coronas noruegas |
| Argentina-Suecia (noviembre 1951) | " " coronas suecas | Recíproco |

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilatorio | Tipo |
|---|---------------------------|---------------------------------|------|
| Bolivia-Bélg-Lux. (abril 1949) | Cta. en francos belgas | Unilateral, a favor de Bélg-Lux | Ajus |
| Bolivia-Francia (mayo 1949) | " " dólares en Francia | Ilimitado | Comp |
| Bolivia-España (febrero 1948) | Dos cuentas en dólares | 1 millón de dólares | Ajus |
| Brasil-Austria (mayo 1951) | Cta. en dólares en Brasil | 3 millones de dólar. | " |
| Brasil-Dinamarca (mayo 1951) | " " coronas danesas | 20 millones de cor. danesas | " |
| Brasil-Francia (marzo 1946) | " " dólares | 20 millones de dólar. | " |
| Brasil-Alemania Oc. (setiembre 1950) | " " dólares en Brasil | 13.5 millones de dólar. | " |
| Brasil-Grecia (julio 1952) | " " " " " | 200.000 dólares | " |
| Brasil-Italia (julio 1950) | " " " " Italia | 5 millones de dólar. | " |
| Brasil-Holanda (junio 1953) | " " dólares | Unilateral, a favor de Holanda | " |
| Brasil-Portugal (setiembre 1949) | Dos cuentas en dólares | 5.4 millones de dólar. | " |
| Brasil-España (julio 1952) | Cuenta en dólares | Recíproco: S.D. | Com |

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilatorio | Tipo |
|---|--|--|------|
| Brasil-Suecia (mayo 1949) | Cuenta en coronas suecas | 100 millones de cor. suecas | Aju |
| Brasil-Turquía (enero 1954) | " " dólares en Brasil | Recíproco | |
| Colombia-Bélg. Lux. (abril 1948) | " " francos belgas | " | |
| Colombia-Alemania Oc. (febrero 1952) | " " dólares en Alemania | 11 millones de dólar. | |
| Colombia-Italia (agosto 1953) | " " dólares (abierta en bancos de cada miembro en años alternados) | No hay provisiones | Comp |
| Colombia-España (noviembre 1952) | Cuenta en dólares en Colombia | 1 millón de dólares | Aju |
| Colombia-Finlandia (marzo 1951) | Dos cuentas en dólares | No hay provisiones | Comp |
| Cuba-Francia (setiembre 1952) | Cuenta en francos franceses | Unilateral, a favor de Francia | Comp |
| Cuba-España (septiembre 1952) | " " dólares con subcuen- tas en Cuba | Unilateral, 7 millo- nes de dólar. a favor de Cuba | Aju |
| Chile-Bélg.Lux (diciembre 1953) | Cuenta en francos belgas | Unilateral, a favor de Chile | Comp |
| Chile-Francia (noviembre 1948) | Cuenta en dólares en Francia | No hay provisiones | Comp |

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilatorio | Tipo |
|---|---|-----------------------|------|
| Chile-Alemania Oc. (diciembre 1953) | Cuenta en dólares en Chile | 2,5 millones de dól. | Aju |
| Chile-España (agosto 1950) | Dos cuentas en dólares | 2 millones de dól. | |
| Ecuador-Francia (octubre 1949) | " " " " | 500.000 dólares | |
| Ecuador-Alemania Oc. (marzo 1950) | Cuenta en dólares en Ecuador | 2 millones de dól. | |
| Ecuador-Italia (mayo 1951) | Dos cuentas en dólares | 150.000 dólares | |
| El Salvador-Italia (mayo 1953) | Cuenta en dólares | No hay provisiones | Con |
| El Salvador-España (abril 1953) | " " " | 300.000 dólares | Aju |
| México-Francia (julio 1950) | Cuentas en pesos y francos franceses | 5 millones de dól. | |
| México-España (marzo 1951) | Cuenta en dólares en España | 2 millones de dólares | Con |
| Paraguay-Francia (diciembre 1949) | " " " " Francia | No hay provisiones | Aju |
| Paraguay-Alemania Oc. (febrero 1950) | " " " " Alemania | 2,5 millones de dól. | |
| Paraguay-Italia (abril 1952) | " " " " Italia | 300.000 dólares | |

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilatorio | Tipo |
|--|-----------------------------|---|-------|
| Paraguay-Holanda (febrero 1950) | Cuenta en guilders | 1 millón de florines | Compe |
| Paraguay-España (agosto 1950) | " " dólares en España | 1 millón de dólares | |
| Paraguay-Finlandia (setiembre 1953) | Das cuentas en dólares | 200.000 dólares | Ajust |
| Perú-Francia (diciembre 1950) | Cuenta en francos franceses | No hay provisiones | Trans |
| Uruguay-Austria (febrero 1951) | " " dólares en Uruguay | 2 millones de dólar. | Compe |
| Uruguay-Bélg.-Lux. (junio 1946) | " " francos belgas | 5 millones de francos belgas | Ajust |
| Uruguay-Dinamarca (septiembre 1953) | " " coronas danesas | 1,25 millones de coronas danesas | " |
| Uruguay-Francia (marzo 1950) | " " dólares en Francia | 3,9 millones de dólar. | " |
| Uruguay-Alemania Oc. (enero 1952) | " " " " Alemania | 7 millones de dólares | " |
| Uruguay-Grecia (junio 1951) | Das cuentas en dólares | Unilateral, a favor de Uruguay, 1 millón de dólares | Compe |
| Uruguay-Italia (junio 1953) | Cuenta en dólares | S.D. | |
| Uruguay-Holanda (junio 1947) | " " guilders | 250.000 florines | Ajust |
| Uruguay-Suecia (junio 1949) | " " coronas suecas | 15 millones de cor. suecas | " |

| Miembros | Moneda de cuenta | Credito oscilatorio | El |
|--|--------------------------------|---|----|
| <u>Con países de América Latina.-</u> | | | |
| Argentina-Bolivia (marzo 1947) | Cuenta en pesos argentinos | Unilateral, 62 millones de pesos a favor de Bolivia | Aj |
| Argentina-Brasil (marzo 1953) | Dos cuentas en dólares | 45 millones de dólar. | |
| Argentina-Chile (abril 1952) | Cuenta en dólares | 15 millones de dólar | |
| Argentina-Colombia (julio 1949) | " " " en Argentina | No hay provisiones | |
| Argentina-Ecuador (agosto 1953) | Dos cuentas en dólares | 1 millón de dólares | |
| Argentina-México (julio 1950) | Cuenta en dólares en Argentina | 200.000 dólares | |
| Argentina-Paraguay (diciembre 1949) | Cuenta en dólares | 5 millones de dól. | |
| Argentina-Berá (setiembre 1949) | Cuenta en pesos argentinos | S.D. | |
| Argentina-Uruguay (agosto 1948) | " " " " | 1 millón de pesos | |
| Bolivia-Brasil (diciembre 1953) | " " dólares | S.D. | |
| Brasil-Paraguay (enero 1953) | " " " | " | |
| Brasil-Uruguay (diciembre 1949) | " " cruzeiros | No hay provisiones | |

| Miembros | Moneda de cuenta | Credito oscilatorio | Tipo |
|--|------------------------------|---------------------|------|
| Chile-Ecuador (agosto 1949) | Dos cuentas en dólares | 200.000 dólares | Aju |
| Colombia-Ecuador (abril 1949) | Cuenta en pesos y sucres | No hay provisiones | |
| Colombia-Uruguay (diciembre 1953) | Dos cuentas en dólares | 1 millón de dólares | |
| El Salvador-Nicaragua (agosto 1951) | Cuentas en pesos y córdobas | S.D. | |
| Paraguay-Uruguay (febrero 1953) | Cuenta en dólares en Uruguay | 4 millones de dól. | |

Con países comunistas.-

| | | | |
|--|--------------------------------|----------------------|------|
| Argentina-Bulgaria (mayo 1949) | Cuenta en dólares en Argentina | 1 millón de dólares | Aju |
| Argentina-Checoslovaquia (julio 1947) | " " korunas | 6 millones de dólar. | |
| Argentina-Hungría (julio 1948) | " " dólares en Argentina | 5 millones de dól. | |
| Argentina-Polonia (diciembre 1948) | " " " " " " | " " " " | |
| Argentina-Rumania (octubre 1947) | " " " " " " | No hay provisiones | Comp |
| Argentina-URSS (agosto 1953) | " " " " " " | 11 millones de dól. | Aju |
| Argentina-Yugoslavia (junio 1948) | " " " " " " | 9 millones de dól. | |

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilatorio | Tipo |
|---|-----------------------------|----------------------|-------|
| Brasil-Checoslovaquia (mayo 1950) | Cuenta en dólares en Brasil | No hay provisiones | Ajust |
| Brasil-Polonia (enero 1949) | " " " " " | S.D. | S.D. |
| Brasil-Yugoeslavia (enero 1950) | " " " " " | 1 millón de dólar. | Ajust |
| México-Checoslovaquia (octubre 1950) | Cuentas en pesos y korunas | 8 millones de pesos | Ajust |
| Paraguay-Checoslovaquia (marzo 1954) | " " dólares | 1 millón de dólares | S.D. |
| Paraguay-Hungría (noviembre 1953) | " " " | 400,000 " | S.D. |
| Paraguay-Yugoeslavia (enero 1950) | " " " en Yugoesla- via. | 500,000 " | Compe |
| Uruguay-Checoslovaquia (enero 1947) | Cuenta en korunas | 1 millón de dólares | Ajust |
| Uruguay-Hungría (S.D.) | " " dólares | 3 millones de dólar. | Compe |
| Uruguay-Yugoeslavia (enero 1950) | " " " en Yugoesla- via. | S.D. | |

Con otros países.-

| | | | |
|----------------------------------|--------------------------------|---|-------|
| Argentina-Israel (junio 1950) | Cuenta en dólares en Argentina | Ilimitado a favor de Argentina; 3 millones de dólares a favor de Israel | Ajust |
|----------------------------------|--------------------------------|---|-------|

| Miembros | Moneda de cuenta | Crédito oscilatorio | Tipo |
|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------|------|
| Argentina-Japón (mayo 1953) | Cuenta en dólares en Argentina | 20 millones de dól. | Aju |
| Brasil-Islandia (agosto 1953) | " " libras esterlinas en Islandia | Recíproco | |
| Brasil-Japón (julio 1952) | Cuenta en dólares | 10 millones de dól. | |
| Uruguay-Israel (enero 1951) | " " " | 2 millones de dól. | |

Fuente: Merlyn Nelson Trued y Raymond F. Mikesell, "Postwar Bilateral Payments Agreements", London University, 1955.

Nelson Trued y Raymond F. Mikesell y publicados posteriormente 2/. En el cuadro no figuran los tratados realizados con el Reino Unidos.

La segunda columna se refiere a la unidad o unidades de cuenta en las cuales se registran los débitos y créditos. Si figura la moneda de uno de los países miembros, entonces debe entenderse que la cuenta se lleva en un banco del país cuya unidad monetaria se emplea. Si se utiliza una sola cuenta denominada de una tercera moneda, entonces se indica la ubicación de aquella. Cuando se usan dos monedas de cuenta (de cada uno de los dos países) se lleva una en cada país.

La tercer columna informa sobre los créditos oscilatorios. Asimismo, debe entenderse acá que el crédito es recíproco a no ser que se especifique que es unilateral.

La última columna, finalmente, indica el tipo de acuerdo, y se basa en una clasificación de los convenios de pagos desde el punto de vista de la mayor o menor flexibilidad de los mismos y el grado en que permiten una relación de pagos que se aproxima a las condiciones de libertad cambiaria. Los tres tipos de convenio que se distinguen son:

- 1) Convenios de compensación bilateral o de ajuste bilateral en mercancías (bilateral offset agreements).-
- 2) Convenios de ajuste cambiario (exchange settlement agreements).-
- 3) Convenios de transferibilidad automática (automatic transferability agreements).-

1) Los acuerdos de compensación bilateral no contienen provisiones para el ajuste en oro o en terceras monedas de los saldos que exceden los límites de los créditos

2/ Ver "Postwar Bilateral Payments Agreements" de Trued y Mikesell, Princenton University, 1955.

oscilatorios fijados en los mismos. Cualquier saldo en exceso que se produzca debe ajustarse mediante la exportación de bienes por parte de la nación deudora. Igualmente, cualquier saldo que pueda existir una vez terminado el convenio, debe liquidarse también en mercancías.

Este tipo de acuerdo es naturalmente el menos flexible de todos y se diferencia de los convenios de trueque sólo por el hecho de que permite comerciar en una amplia variedad de ítems a ser financiados a través de los acuerdos establecidos y permite cierto grado de falta de concordancia entre las entregas de cada país firmante. Por regla general los cargos y créditos se registran en cuentas centrales de clearing llevadas en las monedas de una o de las dos naciones, o de una tercera, generalmente el dólar.

2) Los acuerdos de ajuste cambiario establecen cláusulas para la liquidación de los saldos que exceden los márgenes de crédito en oro, Monedas convertibles o en una tercer moneda, no convertible, que se hubiese acordado. Frecuentemente se prevé también la realización de transferencias monetarias a la cuenta de un tercer país en el caso de que las tres naciones interesadas lleguen a un arreglo para la realización de las mismas. Generalmente, todas las transacciones deben ser registradas en la cuenta o cuentas que los países firmantes del tratado acuerdan mantener según los términos del mismo.

3) Los acuerdos de transferibilidad automática permiten la transferencia, en condiciones de automaticidad de los saldos resultantes de la operación de los mismos a determinados terceros países o a una unión de clearing, según los términos de cada tratado. Los convenios de esa naturaleza, como los realizados entre los miembros de la UEP o los negociados por Gran Bretaña con prácticamente todo el mundo

no dólar, no van acompañados normalmente de acuerdos comerciales paralelos que tiendan a la obtención de una relación comercial bilateralmente balanceada. El mismo hecho de que los saldos sean transferibles aleja la posibilidad de que se acumulen créditos inconvertibles en una gran cantidad.

En el cuadro no se han considerado los acuerdos concertados con el Reino Unido. Debido a la amplia transferibilidad de la esterlina y al carácter uniforme de sus cláusulas, los convenios de la libra pueden considerarse como una clase aparte por sí mismos.

A mediados de 1954 Gran Bretaña tenía acuerdos firmados con los seis países latinoamericanos no integrantes del área dólar -Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay- según las reglamentaciones cambiarias británicas. Todos ellos eran del tipo de transferibilidad automática (tanto para las transacciones corrientes como de capital) y tenían como única moneda de cuenta la libra esterlina (las cuentas se llevaban en Londres). De todos los convenios de la libra, sólo el acordado con Argentina estipulaba un crédito oscilatorio recíproco, fijando un límite a las tenencias del país sudamericano, y estableciendo el derecho del mismo de pedir la conversión en oro de las libras acumuladas en exceso de ese límite.

Los convenios que aparecen en el cuadro 6 han sido agrupados -según los países con los cuales se acordaron- en cuatro áreas diferentes. Con respecto a la primera de éstas -Europa Occidental- pueden hacerse las siguientes observaciones: De los 58 convenios con ese continente, casi todos envuelven una sola moneda de cuenta. Esta moneda de cuenta es el dólar (40 convenios) o la moneda del país europeo (junto con una latinoamericana en el caso del acuerdo entre Francia y México). (El acuerdo anterior al de 1953 entre Holanda y Brasil utilizaba el cruzeiro como moneda de cuenta; éste fue uno de los pocos casos en que se utilizó para cuenta una mo-

nada latinoamericana). En el convenio entre Italia y Argentina observamos la concesión de un crédito oscilatorio particularmente considerable. Además, encontramos un acuerdo de transferibilidad automática (entre Francia y Perú), 15 del tipo de compensación bilateral en mercancías, y el resto del tipo de ajuste cambiario.

En la segunda área que se considera -America Latina- figuran naturalmente los tratados interlatinoamericanos. En éstos, se utilizó preferentemente el dólar como moneda de cuenta, y luego también los pesos argentinos (Argentina con Bolivia, Perú y Uruguay), los cruzeiros (Brasil con Uruguay) y las monedas de los países miembros (en los convenios entre Nicaragua y El Salvador y entre Ecuador y Colombia). También, en la mayoría de los acuerdos se utilizó una única moneda de cuenta. De acuerdo con los datos que tenemos, el monto de los créditos recíprocos varió mucho según los convenios. Fluctuó desde 45 millones de dólares, en el acuerdo de Argentina con Brasil, a un millón de pesos argentinos en el convenio entre aquel país y Uruguay. Todos los acuerdos entre las repúblicas latinoamericanas eran del tipo de ajuste cambiario.

De los 17 convenios que había en vigencia a mediados de 1954 con los países de la tercer área -Países comunistas-, la gran mayoría (14) utilizaba el dólar como moneda de cuenta; y el resto el signo monetario del país no latinoamericano (en el acuerdo de México con Checoslovaquia se utilizó también el peso mexicano). Es interesante notar también que más de la mitad de los convenios con estos países fueron tratados por Argentina y Brasil. Además puede verse que los créditos oscilatorios son de poco monto o no existen. A pesar de que no surge del cuadro, haremos la observación de que casi todos ellos estipulan que los pagos se registren en cuentas de clearing.

De los otros acuerdos restantes, 4 de ellos (realizados con Japón e Israel) se llevan en dólares, y el quinto (con Islandia) en libras esterlinas. Todos ellos eran del tipo de ajuste cambiario.

Las estipulaciones sobre créditos de los convenios bilaterales latinoamericanos tal como aparecen en el cuadro 6, para mediados de 1954, se resumen en el cuadro 7.

Cuadro 7

CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS DE LAS REPUBLICAS LATINOAMERICANAS A MEDIADOS DE 1954 SEGUN LAS ESTIPULACIONES SOBRE CREDITOS POR AREAS, EXCLUYENDO LOS ACUERDOS DE LA LIBRA ESTERLINA

| | Convenios que contienen: | | | |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------|---|----------|
| | Créditos recíprocos | Creditos unilaterales | Ninguna esti- pulación sobre créditos | S. Dat. |
| Con Europa Occidental | 44 | 6 | 6 | 2 |
| Con América Latina | 9 | 1 | 3 | 4 |
| Con países comunistas | 13 | 0 | 2 | 2 |
| Otros | <u>5</u> | <u>0</u> | <u>0</u> | <u>0</u> |
| | 71 | 7 | 11 | 8 |

Como se ve en este último, la gran mayoría (más del 73%) de los convenios que figuran establecen créditos recíprocos. (De los 6 convenios con el Reino Unido, sólo el concertado con Argentina contenía un crédito recíproco). La fijación de créditos unilaterales (que implicaban la aceptación de la moneda europea sólo hasta cierto límite) fue muy común en los acuerdos firmados con Europa continental a po-

co de terminada la Guerra, pero en los años siguientes muchos de ellos fueron renegociados, de manera que para 1954 contenían créditos oscilatorios unilaterales.

A mediados de 1954 los convenios latinoamericanos no contenían estipulaciones sobre créditos. La ausencia de las mismas puede deberse a que el volumen total del comercio que se permite es tan limitado que una acumulación muy grande de saldos es imposible, o si no a que se han establecido fechas de ajuste muy frecuentes que alejan la posibilidad de que se produzcan desequilibrios pronunciados en cualquier sentido.

Un ejemplo de la primera posibilidad es el acuerdo concertado entre Argentina y Colombia en 1949. El mismo contenía dos listas de productos a ser intercambiados en las cuales el café constituía la única exportación colombiana. Anualmente se abría una cuenta en dólares en el banco central de la Argentina, en la cual se acreditaban las exportaciones argentinas. Durante 1953, por ejemplo, el valor total de las exportaciones de cada país fue de sólo 50.000 dólares. Además, al fin de cada año se cerraba la cuenta y se liquidaba el remanente.

Un ejemplo de la segunda alternativa lo encontramos en los acuerdos firmados entre Colombia y Ecuador y entre Brasil y Uruguay, en los cuales no había límite establecido para los desajustes de las cuentas; pero las mismas se cerraban dos veces al año y los saldos se pagaban en una tercer moneda dentro de los treinta días.

Tampoco puede desecharse la posibilidad de que se omita la publicación del elemento crediticio de algunos tratados y que éste figure en un protocolo o anexo que no ha sido dado a publicidad.

C A P I T U L O T E R C E R O

EL PROCESO DE ELIMINACION DE LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS LATINOAMERICANOS

Luego de terminado el segundo conflicto mundial, los países latinoamericanos firmaron-tal como hemos dicho-un gran número de convenios bilaterales de pagos. En el capítulo anterior vimos las características sobresalientes de los mismos. Estos acuerdos de pagos se mantuvieron en vigencia en un amplio sector de América Latina, en gran número, durante un período que no fué menor a diez años.

Ahora bien, en la segunda mitad de la década pasada 1/, se evidencia una tendencia definida a apartarse del bilateralismo. Esta orientación en materia de política comercial y de pagos, como es de pública notoriedad, fué propugnada y favorecida por el Fondo Monetario Internacional.

Para estudiar el proceso de eliminación de los convenios bilaterales de pagos latinoamericanos, nos basaremos en los dos cuadros que figuran más adelante, que informan sobre el número de acuerdos concertados por cada país latinoamericano en ciertas fechas. El primero de ellos-el cuadro 8- está confeccionado con los datos del cuadro 6 y está referido a la misma fecha, esto es, el 1º de junio de 1954. El cuadro 9 lo hemos elaborado con datos extraídos del "Annual Report on Exchange Restrictions" del F.M.I., que hemos completado con informaciones aportadas por la CEPAL y otras fuentes 2/. Ambos cuadros distinguen cuatro áreas diferentes con las cuales se firmaron los arreglos de pagos.

1/ partir de 1956 según los datos estadísticos aportados en el Apéndice B de la obra "El Control de Cambios" de Irving Friedman. En dicho apéndice se nota una fuerte disminución en el número de convenios latinoamericanos en vigencia entre el 1º de enero de 1956 y el 1º de enero de 1957.

2/ Irving Friedman, obra citada, y ciertas embajadas latinoamericanas.

Cuadro 8

USO DE CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS POR PARTE DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

AL 1º DE JUNIO DE 1954

(Con exclusión de los concertados con el Reino Unido).

| País | Países de E.Oc. | Países Latino. | Países Comun. | Otros | Total |
|-------------|-----------------|----------------|---------------|-------|-------|
| Argentina | 10 | 9 | 7 | 2 | 28 |
| Bolivia | 3 | 2 | - | - | 5 |
| Brasil | 11 | 4 | 3 | 2 | 20 |
| Colombia | 5 | 3 | - | - | 8 |
| Cuba | 2 | - | - | - | 2 |
| Chile | 4 | 2 | - | - | 6 |
| Ecuador | 3 | 3 | - | - | 6 |
| El Salvador | 2 | 1 | - | - | 3 |
| México | 2 | 1 | 1 | - | 4 |
| Nicaragua | - | 1 | - | - | 1 |
| Paraguay | 6 | 3 | 3 | - | 12 |
| Perú | 1 | 1 | - | - | 2 |
| Uruguay | 9 | 4 | 3 | 1 | 17 |
| Total | 58 | 34 | 17 | 5 | 114 |

Fuente: Merlyn Nelson Trued y Raymond F. Mikesell, "Postwar Bilateral Payments Agreements", Princeton University 1955.

En el análisis que sigue trabajaremos pues sobre la base de estos dos cuadros tratando de superar la dificultad representada por el hecho de no contar con información para los años 1955, 1956 y 1957 ^{3/} Comparando a aquellos podemos, en ge

^{3/} El Annual Report del F.M.I. no trae datos sobre este punto con anterioridad a 1958. Las otras fuentes que hemos podido allegar aportan datos ya sea incompletos o bien no dignos de confianza.

Cuadro 9

USO DE LOS CONVENIOS BILATERALES DE PAGOS POR PARTE DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS 1958, 1959, 1960 y 1961

| Países | 1º de enero 1958 | | | | | 1º de enero 1959 | | | | | 1º de enero 1960 | | | | | enero-febrero 1961 | | | | |
|-------------|------------------|-------------|-------------|-------|-------|------------------|-------------|-------------|-------|-------|------------------|-------------|-------------|-------|-------|--------------------|-------------|-------------|-------|-------|
| | Eur. Occid. | Paí. Latin. | Paí. Comun. | Otros | TOTAL | Eur. Occid. | Paí. Latin. | Paí. Comun. | Otros | TOTAL | Eur. Occid. | Paí. Latin. | Paí. Comun. | Otros | TOTAL | Eur. Occid. | Paí. Latin. | Paí. Comun. | Otros | TOTAL |
| Argentina | 1 | 6 | 7 | 1 | 15 | 1 | 6 | 8 | 1 | 16 | 1 | 5 | 8 | 1 | 15 | 1 | 2 | 1 | - | 4 |
| Bolivia | 1 | 4 | - | - | 5 | 1 | 3 | - | - | 4 | 1 | 2 | - | - | 3 | 1 | 1 | - | - | 2 |
| Brasil | 7 | 4 | 3 | 3 | 17 | 7 | 4 | 6 | 3 | 20 | 6 | 3 | 7 | 3 | 19 | 6 | 3 | 7 | 2 | 18 |
| Colombia | 4 | 1 | 3 | - | 8 | 4 | 1 | 3 | - | 8 | 3 | 1 | 5 | 1 | 10 | 3 | 1 | 6 | 1 | 11 |
| Cuba | 1 | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | 1 | 1 | - | 6 | - | 7 |
| Chile | 3 | 4 | 1 | - | 8 | 3 | 4 | 1 | - | 8 | 2 | 4 | 1 | - | 7 | 2 | 3 | 1 | - | 6 |
| Ecuador | 3 | 3 | - | - | 6 | 3 | 3 | - | - | 6 | 1 | 2 | - | - | 3 | 1 | 2 | - | - | 3 |
| El Salvador | 1 | 1 | - | - | 2 | 1 | 1 | - | - | 2 | 1 | 1 | - | - | 2 | 1 | 1 | - | - | 2 |
| México | 1 | - | 1 | - | 2 | 1 | - | 1 | - | 2 | 1 | - | 1 | - | 2 | 1 | - | - | - | 1 |
| Nicaragua | - | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | - | 1 |
| Paraguay | 3 | 2 | 1 | - | 6 | 3 | 2 | - | - | 5 | 2 | 1 | - | - | 3 | 1 | - | - | - | 1 |
| Perú | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | 1 | - | - | - | - | - |
| Uruguay | 9 | 4 | 5 | - | 18 | 6 | 3 | 7 | 1 | 17 | 6 | 3 | 7 | 1 | 17 | 1 | 2 | 7 | 1 | 11 |
| TOTALES | 34 | 30 | 21 | 4 | 89 | 31 | 28 | 26 | 5 | 90 | 25 | 24 | 29 | 6 | 84 | 19 | 16 | 28 | 4 | 67 |

Fuente: Fondo Monetario Internacional, CEPAL y embajadas latinoamericanas. neral, hacer las siguientes observaciones:

1) En primer lugar registramos una disminución notable en el número de convenios existentes. De los 97 acuerdos en vigencia el 1º de Junio de 1954, en los cuales

uno o ambos miembros era un país latinoamericano, sólo encontramos a principios de 1961, 59 (eliminando el desdoblamiento de los acuerdos interlatinoamericanos)

2) En segundo término, observamos que esa disminución se concentra particularmente en los tratados firmados con Europa Occidental, que de 58 que eran en 1954 pasaron a ser sólo 19 en 1961.

3) Es también digno de atención el grado en que se eliminaron los acuerdos interlatinoamericanos. El número de éstos, entre ambas fechas, se redujo a menos de la mitad.

4) Los convenios con los países comunistas, por el contrario, evolucionaron en un sentido diferente, ya que la cantidad de los mismos se incrementó en un 65 % aproximadamente.

5) El proceso de desaparición de los convenios firmados con Europa fue muy acentuado en los tres años y siete meses que corren entre el 1º de junio de 1954 y el 1º de enero de 1958, para seguir luego progresivamente durante los tres años siguientes, siendo 1960 el año en que se eliminó un mayor número.

6) Con respecto a los acuerdos interlatinoamericanos, es interesante notar que el año en que se eliminó una cantidad mayor (4) fue también 1960.

7) Es asimismo en el año 1960 en que deja de aumentar el número de tratados concertados con los países comunistas. En este año, los nuevos acuerdos negociados por Cuba con esa área, se compensaron aproximadamente con los que terminó Argentina con la misma.

Comparando en general la evolución de los países latinoamericanos vemos que el proceso de eliminación de los convenios fue particularmente drástico en Argentina, siendo también digna de atención la evolución experimentada en este sentido por Paraguay y Uruguay. Además de estos tres, otros seis-Ecuador, México, Bolivia, Brasil, Perú y El Salvador- disminuyeron el número de sus tratados bilaterales en vigor. Chile y Nicaragua, por su parte, no experimentaron entre los

dos años que comparamos ninguna variación en cuanto a la cantidad. Siempre con respecto al aspecto cuantitativo en lo que hace a los acuerdos de pagos y con referencia a la tendencia que estamos analizando, vemos que los únicos países que se apartaron de la misma fueron Colombia y Cuba.

Vemos ahora la situación de cada uno de estos países en particular a la fecha en que termina nuestro examen (última columna del cuadro 9):

Argentina (al 4/2/61)

Convenios bilaterales de pagos con (- Brasil (Las transacciones comerciales con estos países (con algunos de ellos también las transacciones invisibles) (- España (se financian en dólares de convenio de acuerdo al país de origen o destino de las mercancías. (En el acuerdo -U.R.S.S. (con Brasil la fruta está expresamente excluida). (- Uruguay (

En las transacciones con otras naciones los pagos se hacen en monedas convertibles o en las monedas europeas de convertibilidad externa.

Lo que llama la atención en este país es que en un corto período de tiempo que no alcanza a once meses -entre el 10 de marzo de 1960 y el 4 de febrero de 1961- hizo un gran esfuerzo de liberalización, estableciendo sobre una base de moneda convertible las relaciones de pagos con once naciones. Estos países son: Rumania Oriental, Yugoslavia, Bulgaria, Israel, Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Bolivia, Rumania, Perú y Chile, con los cuales se habían firmado acuerdos de pagos.

Es interesante hacer notar, con respecto a Argentina, que en 1956 los pagos con Japón (con el que existía un convenio bilateral) se colocaron sobre una base de libras transferibles.

Paraguay (al 1/1/61)

Convenio bilateral de pagos con: (- España Los pagos en ambos sentidos se efectúan a través de una cuenta de clearing llevada en dólares de convenio.

Paraguay, al 1º de enero de 1958, tenía acuerdos de pagos en vigencia con Argentina, Uruguay, Finlandia, España, Italia y Yugoslavia. Antes de esa fecha, en el año inmediato anterior, se habían eliminado los **tratados** existentes con siete países (Holanda, Dinamarca, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Austria). Después del 1º de enero de 1958 se fueron denunciando convenios en forma gradual. En ese año termina el acuerdo con Yugoslavia al año siguiente con Argentina e Italia y en 1960 con Finlandia. Finalmente, el 1º de enero de 1961 finalizan las relaciones bilaterales de pagos con Uruguay, fijándose las mismas sobre una base de convertibilidad.

Uruguay (1/1/61)

Convenios bilaterales de pagos con:

- (-Argentina
- (-Brasil
- (-España
- (-Bulgaria
- (-Checoslovaquia (Los pagos con estos países se realizan
- (-Alemania Oriental (a través de cuentas especiales llevadas
- (-Hungría (en dólares "de convenio"
- (-Polonia
- (-Rumania
- (-Yugoeslavia
- (-Israel

Los pagos con otras naciones se hacen en dólares corrientes y otras monedas convertibles.

Uruguay, al igual que Argentina según hemos visto más atrás, hizo un notable esfuerzo para ~~liberalizar~~ sus relaciones de pagos entre marzo de 1960 y principios del año siguiente. Efectivamente entre ambas fechas, terminó los acuerdos mantenidos con Suiza, Finlandia, Francia, Grecia, Italia y Paraguay.

Ecuador (al 1/1/61)

Convenios bilaterales de pagos con:

- (-Chile (Los pagos se hacen a través de cuentas especiales
- (-Colombia (llevadas en dólares en los bancos centrales de los
- (-España (países respectivos.

Las transacciones con otros países se financian en monedas convertibles.

Este país. en 1958, tenía convenios firmados con seis países: Argentina, Colombia, Chile, España, Francia e Italia. Los tres convenios que desaparecen durante el período que consideramos terminan todos durante 1959 y son los concertados con Italia (mayo), Argentina (agosto) y Francia (octubre).

México (al 7/2/61)

Convenio ({
bilateral (- España { Los pagos a este país pueden ser realizados a través
de pagos con: ({ de cuentas especiales llevadas en dólares de convenio. (El acuerdo es entre el Banco de México y el Instituto para el Cambio Exterior de España)

Aparte de esto no existe ninguna prescripción en cuanto al método o la manera en que se deben efectuar las liquidaciones.

El acuerdo de pagos con Checoslovaquia expiró el 7 de febrero de 1961

Bolivia (al 1/1/61)

Convenios (({
bilaterales (- Chile (Los pagos por importaciones y exportaciones con
de pagos con: (- España (cada uno de estos países están sujetos a las estipulaciones del acuerdo respectivo.

Los pagos por transacciones con otras naciones se hacen en dólares u otras monedas convertibles.

En 1958 Bolivia, aparte de los dos acuerdos que hemos visto, tenía convenios concertados con Uruguay, Argentina y Brasil. Durante ese mismo año terminó el acuerdo con Uruguay. El convenio con Brasil finalizó en octubre de 1959 cuando estableció que el comercio con este país se financiaría en cruzeiros negociables en el mercado libre de Bolivia y no a través de una cuenta de clearing como se hacía hasta ese momento. El 9 de diciembre de 1960 terminó el convenio con

Argentina.

| | | |
|---------------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| <u>Brasil</u> (al 1/1/61) | (la fruta es- | (|
| | (-Argentina) (té excluida | (|
| | (-Chile | (|
| | (-Uruguay | (|
| | (-España | (|
| | (-Portugal | (|
| | (-Grecia | (|
| | (-Turquia | (|
| Convenios | (-Noruega | (Las cuentas se |
| bilaterales | (-Checoslovaquia | (llevan en dóla |
| de pago con: | (-Alemania Oriental | (res de "conve- |
| | (-Hungria | (nio!" |
| | (-Polonia | (|
| | (-Rumania | (|
| | (-Yugoeslavia | (|
| | (-U.R.S.S. | (|
| | (-Israel | (|
| | (| (|
| | (-Dinamarca | (Las cuentas se llevan en |
| | (| (coronas danesas. |
| | (| (|
| | (-Islandia | (Las cuentas se llevan en |
| | (| (libras esterlinas "de convenio" (|

El comercio frutero con Argentina, todas las transacciones comerciales con Bolivia y el comercio fronterizo con Paraguay se negocian en cruzeiros.

La liquidación de las transacciones realizadas con Austria, Bélgica, Luxemburgo, Finlandia, Francia, Alemania Occidental, Italia, Japón, Holanda, Suecia, Gran Bretaña y los países de área dólar, se realizan en dólares de los EE.UU. o en la moneda de cualquiera de esas naciones.

El comercio con otros países se financia generalmente en dólares.

Brasil era, a principios de 1961, el país que tenía más convenios de pagos en vigor. Aún cuando en esta fecha tenía dos acuerdos menos que en 1954, contaba con uno más que en el 1º de enero de 1958. Durante el período de tres años que analizamos Brasil firmó convenios con Yugoslavia, Rumania, Alemania Oriental

U.R.S.S. y Grecia y terminó los acuerdos bilaterales con Bolivia, Suecia, Finlandia y Japón.

Perú (al 31/1/61)

No se registra la existencia de ningún convenio bilateral de pagos.

Durante los años comprendidos en nuestro examen Perú sólo tuvo un acuerdo con Argentina- que se mantuvo en vigor por un período que no pasó de 22 meses. Este tratado se hizo efectivo el 1º de Abril de 1959 y fué terminando el 31 de enero de 1961.

El Salvador (al 1/1/61)

(
(
Convenios (España (La liquidación de las transacciones comerciales con
bilaterales (este país se efectúan a través de cuentas especiales
(según los términos del acuerdo suscripto con el mismo
(
de pagos con: ((Los pagos por transacciones comerciales con Nicara-
(gua pueden realizarse:
(Nicaragua (a) a través de cuentas especiales establecidas con
(esa nación
(
(b) por otros medios legales.

Este país tenía en 1954 un tercer acuerdo, concertado con Italia, que se eliminó más tarde. De todas maneras, no podemos señalar ningún cambio en los tres años anteriores a 1961.

Chile (al 31/1/61)

(-Bolivia (
Convenios (-Brasil (La liquidación de las transacciones con estos paí
bilaterales (-Ecuador (ses se hace según los métodos y en las monedas es
(-España (tablecidos en las estipulaciones que dan efecto
de pagos con: (-Portugal (a los términos de los acuerdos pertinentes
(-Yugoeslavia(

Este país, aún cuando en enero de 1961 tenía el mismo número de convenios en vigencia que a mediados de 1954, evidenció, en los tres años anteriores a aque-

lla fecha, una cierta tendencia hacia la liberalización al pasar de 8 a 6 acuerdos en vigencia.

Los países con los cuales se habían firmado los ocho tratados existentes en enero de 1958 eran: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Francia, Italia, Yugoslavia y España. En ese mismo año se firma un nuevo acuerdo con Portugal y se termina el convenio con Italia. En noviembre de 1959 los pagos con Francia se establecieron sobre una base de convertibilidad, y lo mismo ocurrió en lo que se refiere a Argentina el 31 de enero de 1961.

Nicaragua (al 1/1/61)

Convenio ((Los pagos con este país pueden ser realizados
bilateral (- El Salvador (a través de cuentas especiales establecidas
de pagos con: ((en el acuerdo existente con el mismo.

Las transacciones con otros países se financian generalmente en dólares

El convenio con El Salvador- según los datos con que contamos- fué el único que tuvo Nicaragua durante el período de la posguerra.

Colombia (al 1/1/61)

Convenios (-Ecuador
bilaterales (-Dinamarca
de pagos con: (-Finlandia
(-España
(-Checoslovaquia
(-Alemania Oriental
(-Hungria
(-Rumania
(-U.R.S.S.
(-Yugoeslavia
(-Israel

Colombia, junto con Cuba, constituyen los dos únicos países que tenían a principios de 1961 más convenios en vigencia que en 1954. En ambas naciones este in-

cremento se debe- en gran parte en el caso de Colombia y en su totalidad en el caso de Cuba- a los nuevos arreglos concertados con los países comunistas (a medidados de 1954 ni Colombia ni Cuba tenían convenios firmados con los mismos).

Durante los tres años que examinamos Colombia terminó el convenio concertado con Francia y firmó nuevos acuerdos con Israel, U.R.S.S., Yugoeslavia y Rumania.

Cuba: al 1/1/61)

| | | |
|---------------|---------------------|---|
| Convenios | (-China Continental | |
| | (-Checoslovaquia | (Las liquidaciones con estos países se |
| bilaterales | (-Alemania Oriental | (efectúan fundamentalmente a través de |
| | (-Hungria | |
| de pagos con: | (-Polonia | (cuentas bilaterales llevadas en dólares |
| | (-U.R.S.S. | |
| | (| Las liquidaciones con España se hacen a través de |
| | (-España | cuentas de clearing llevadas en pesos cubanos. |
| | (| |

De estos siete acuerdos, uno de ellos - con España- está en vigencia desde hace muchos años (desde el 6 de Julio de 1954, las cuentas dejaron de registrarse en dólares para pasar a ser registradas en pesos cubanos). Los otros seis convenios se firmaron todos en 1960.

Las siete república latinoamericanas que no figuran en los dos cuadros que hemos visto - Venezuela, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Haití, Guatemala y Honduras- no hicieron uso de los convenios bilaterales de pagos, no solamente entre las fechas a que se refieren aquellos, sino que en ningún otro momento desde la Guerra hasta la actualidad.

Costa Rica mantuvo por algunos meses, hasta febrero de 1956 un "acuerdo de compensación global" con Italia, por el cual los importadores costarricenses podían, en caso de desearlo, hacer pagos a ese país a través de una cuenta centralizada mantenida en dólares de cuenta en el Banco de Costa Rica. Sin embargo, dicho acuerdo no constituyó un convenio de pagos bilateral propiamente dicho.-

C A P I T U L O C U A R T O

LAZ ZONAS MULTILATERALES CON EUROPA

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, los países europeos, tal como lo hemos visto en la Introducción del presente trabajo, quedaron con sus sistemas productivos destruidos, teniendo que recurrir a EE.UU.- y en menor medida a Canadá- como fuente de aprovisionamiento para la tarea de la reconstrucción. En el aspecto de los pagos internacionales esta situación se tradujo en una aguda escasez de monedas convertibles- dolares; necesarias para realizar las importaciones más imprescindibles, y en la financiación del comercio con el área no dólar del mundo a través de convenios bilaterales. Cuando merced al arduo esfuerzo desarrollado, incentivado éste por la ayuda del Plan Marshall, Europa comenzó a recuperarse, aumentando la producción, la calidad de los productos elaborados, y disminuyendo los costos, a través de una mayor productividad, se idearon nuevas fórmulas, en un intento de hacer multilaterales las relaciones de pagos. En lo que hace al comercio intereuropeo, estas aspiraciones se concretaron en 1950 cuando al cabo de algunas tentativas se logró crear una zona de convertibilidad limitada en Europa Occidental que se llamó Unión Europea de Pagos. A partir de este momento el crecimiento de las economías de los países de Europa Occidental se desarrolló paralelamente con la expansión del comercio intereuropeo.

Una vez que el mecanismo de la UEP estuvo en marcha, se presentó un problema en relación al sistema de pagos que se mantenía con Sudamérica. Efectivamente, una vez lograda la recuperación europea, el comercio con ese continente se caracterizó por la persistencia de un superávit muy considerable a favor de Europa. Así las cosas, el carácter intransferible de los cuantiosos saldos acreedores de los convenios bilaterales de pagos con los países sudamericanos se tradujo en una notable inmovilización de recursos monetarios para comprar en el exterior y en un aumento considerable de las emisiones internas. Además muchas veces algún país sudamericano copaba el crédito oscilatorio mediante la aplicación de contr.

les, con lo cual se restringían las importaciones desde ese país, perjudicándose de esta manera los exportadores europeos.

Todas estas circunstancias mostraron la conveniencia de arbitrar medios para lograr la transferibilidad de los saldos acreedores que se mantenían con los principales clientes de América del Sur, de manera de poder con los mismos realizar pagos intereuropeos.

El antecedente de la UEP, que sirvió en alguna medida como modelo o inspiración, unido a las ventajas que se esperaban obtener por ambas partes, condujo a que se crearan dos áreas de multilateralidad limitada con Brasil y Argentina, en las cuales intervinieron estos dos países y sus principales clientes europeos. Los clubes de La Haya y París constituyeron también un instrumento para consolidar las deudas brasileñas y argentinas, respectivamente, con Europa.

A) El Club de La Haya

Como antecedentes de la creación del Club de la Haya, aparte de los que ya hemos consignado, pueden mencionarse las dificultades experimentadas por Brasil en el período previo a la puesta en marcha del mismo, como consecuencia del régimen bilateral de pagos que mantenía con Europa. Estas dificultades pueden quedar resumidas de la manera en que lo hacemos a continuación.

Como resultado de una anterior escasez de dólares sobre Alemania en el mercado cambiario brasileño, la cotización de esta moneda adquirió una sobrevaluación en términos del cruzeiro, lo que fué un incentivo para que los exportadores brasileños vendieran a Alemania, y dió lugar a que los importadores alemanes tuvieran un margen que les permitiera reexportar con ventaja los productos brasileños hacia otros países de Europa, puesto que en el mercado cambiario alemán el dólar sobre Brasil se cotizaba con un 8 % de descuento en relación al dólar norteamericano. Esto determinó que los ingresos brasileños de otras monedas europeas, especialmente la libra esterlina, sufriesen una reducción. A fines de 1954 no había libras que ofrecer en las subastas brasileñas de divi-

sas, lo que hizo bajar mucho el comercio anglo-brasileño.

Al apreciar las autoridades brasileñas las desventajas de esta situación, aumentaron en marzo de 1955 las primas sobre las exportaciones a la zona esterlina. Esto hizo disminuir la ventaja diferencial de que gozaban los comerciantes ^{alemanes}, pero no se podía lograr una solución satisfactoria en tanto que los ingresos obtenidos por Brasil como consecuencia de sus exportaciones sólo fueran gastables en la región monetaria de donde provenían.

Como consecuencia de todo esto, se hacía indispensable alcanzar la etapa de la convertibilidad de las monedas de cuenta, es decir, la creación de un área de comercio multilateral entre Brasil y sus principales proveedores europeos. A través de ese mecanismo se pretendió normalizar el comercio exterior brasileño, con beneficio para todas las partes.

Así las cosas, en mayo de 1955, representantes de Gran Bretaña, Holanda y Alemania Occidental se reunieron en La Haya para discutir la posibilidad de adoptar líneas de conducta comunes en sus relaciones comerciales y de pagos con Brasil, su principal cliente en Latinoamérica. Las conversaciones desarrolladas, tanto en La Haya como en Rio de Janeiro, prosiguieron hasta el mes de julio, resultando de ellas los acuerdos que constituyeron el llamado "Club de la Haya", y en los que se estableció un área de convertibilidad limitada entre los países miembros. Durante el primer año de funcionamiento se incorporaron como miembros del Club primero Bélgica-Luxemburgo y luego Austria, Italia y Francia.

A pesar de que técnicamente el Club estaba constituido por una serie de convenios bilaterales entre Brasil por una parte y los participantes europeos por la otra, se estipuló un conjunto de acuerdos generales que garantizaban la igualdad en el tratamiento a todos los miembros europeos respecto a Brasil. Los acuerdos y convenios determinaron que el Club constituyese un área de comercio multilateral en virtud de la cual:

- 1) Brasil permitía que cualquier miembro europeo del Club le pagase sus exportaciones en la moneda de cualquiera de los participantes del mismo (este tratamiento se extendía a los territorios asociados respectivos).
- 2) Brasil podía utilizar sus ingresos en la moneda de cualquier participante para pagar importaciones de cualquiera de los países miembros así como desde una gran parte del área no dólar. (Las autoridades brasileñas garantizaron a los demás participantes que se abstendrían en lo posible de usar los ingresos en estas monedas en el área dólar).
- 3) Brasil, con la aceptación de los países europeos, exceptuando a Holanda, podía obtener la moneda de estas naciones también mediante exportaciones a países fuera del Club.-

A estas estipulaciones que establecían la transferibilidad de las monedas de los participantes europeos se agregó el tratamiento indiscriminatorio por parte de Brasil a las importaciones de los países miembros del Club y el otorgamiento a los retornos provenientes de las exportaciones brasileñas a esos países del mismo tipo de cambio que a los retornos en monedas convertibles.

B) El Club de Paris

En la etapa previa a la creación del sistema multilateral con Europa, Argentina soportaba las consecuencias de un régimen de convenios bilaterales con ese continente que amenazaba distorsionar su comercio exterior quitándole todo impulso de expansión. Al producirse la Revolución de 1955, se llevaron adelante estudios conducentes a lograr una mayor flexibilidad en el comercio exterior argentino, que con anterioridad sólo habían sido llevados a cabo en forma aislada. Por otra parte, el Plan de Restablecimiento Económico propició la estructuración del comercio multilateral con Europa Occidental. De acuerdo con estos antecedentes, en enero de 1956 el Gobierno Argentino invitó formalmente a los países europeos a iniciar conversaciones para reorganizar el intercambio sobre bases multilaterales. Esta iniciativa motivó consultas previas entre estos

países, hasta que finalmente los representantes de los gobiernos de Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, República Federal de Alemania, Reino Unido, Suecia y Suiza, se reunieron en París los días 14, 15 y 16 de mayo de 1956 para discutir con los representantes del Gobierno Argentino la proposición de éste de adoptar un sistema multilateral de intercambio y de pagos entre Argentina y algunos otros países, y para considerar la solicitud del Gobierno Argentino de hallar una solución satisfactoria para la liquidación de las deudas de aquella nación.

De estas reuniones surgió un instrumento -denominado "Acta de París"- que aún cuando no se firmó ni inicialó, ya que revestía el carácter de nota, sentó los principios generales del régimen multilateral y de la consolidación a diez años de las deudas comerciales y oficiales argentinas a corto y mediano plazo que, por el equivalente de unos 500 millones de dólares, gravaban sensiblemente el balance de pagos argentino .

El Acta de París previó asimismo la puesta en marcha del sistema multilateral en forma transitoria, hasta tanto el Gobierno Argentino hubiera concretado en negociaciones bilaterales con cada país los convenios de comercio, pagos y consolidación para formalizar definitivamente el régimen multilateral y la consolidación de las deudas. Efectivamente, de acuerdo con las normas técnicas acordadas por una reunión de expertos de bancos centrales, con la concurrencia de delegados argentinos, realizada en Londres en junio de 1956, el dos de Julio de ese año se puso en marcha el sistema multilateral con nueve países: Austria, Bélgica, Holanda, Suiza, Reino Unido, Francia, Dinamarca, Suecia y Noruega. Italia adhirió el 3 de Agosto de 1956 y Alemania dejó establecido que sólo participaría a partir de los siete días de la fecha del nuevo convenio de comercio y pagos (de esta manera Alemania sólo adhirió al sistema definitivo sin haber sido parte del régimen multilateral transitorio).

En el Acta de París se estimó que las negociaciones para la formalización del

sistema multilateral definitivo podrían durar unos tres meses. Sin embargo, debido a una serie de complicaciones que se presentaron, entre las cuales se encontraba la situación pendiente con Alemania (este país aparte de no haber adherido al sistema era el principal acreedor europeo y un importante consumidor de productos argentinos), aquellas sólo pudieron concretarse al cabo de un período de más de un año.

Es recién el 25 de Noviembre de 1957 cuando se suscriben los convenios que formalizaron las tratativas que consiguieron a la constitución del sistema multilateral de comercio y pagos entre Argentina y once países de Europa Occidental.

Al adherir Argentina mediante el Club de París al régimen de la transferibilidad de que gozaban las monedas europeas, el Banco Central y los bancos autorizados de este país podían mantener cuentas en monedas transferibles en cualquiera de los países participantes y utilizar esas monedas para cobros y pagos, arbitrajes y transferencias en cualquiera de las monedas participantes. Asimismo, por extensión del sistema monetario de los países europeos, podían utilizarse esas monedas para cubrir el comercio y los pagos, dentro de los reglamentos vigentes en cada país, en todo el mundo no dólar.

Las nuevas cuentas que se establecieron se caracterizaban por el hecho de ser cuentas en moneda genuina de cada uno de los países participantes, y no ya cuentas en moneda de cuenta como lo era el dólar estadounidense en el régimen bilateral.

El acceso al mercado europeo de arbitraje multilateral era limitado para el Banco Central argentino, con la única excepción de Suiza, cuyo banco central deseaba evitar por razones de su política monetaria interna, que las tenencias argentinas de francos suizos superasen ciertos límites (esta restricción respondía a la situación especial del franco suizo que ofrecía un doble régimen de moneda libremente convertible por un lado y moneda transferible en el ámbito de

las europeas por el otro, rigiendo para los pagos y cobros corrientes con Argentina esta última).

Con el régimen multilateral de pagos desaparecieron los créditos recíprocos de Gobierno a Gobierno propios de las cuentas bilaterales que requerían para poder funcionar ciertas masas de maniobras.

En lo que hace a los tipos de cambio, de acuerdo a lo convenido en París y en Londres en mayo y junio de 1956, respectivamente, el Banco Central de la República Argentina cotizaba una de las monedas europeas a su elección (la libra esterlina) a la paridad oficial con el dólar estadounidense, y luego relacionaba diariamente esa moneda base con las cotizaciones del mercado de cambios europeos.

De acuerdo a los compromisos recíprocos asumidos por las partes en materia comercial, Argentina se obligó a otorgar a las exportaciones e importaciones hacia y de los países participantes un trato no discriminatorio que comprendía aranceles, tipos de cambio y asignación de divisas, y los países europeos debían practicar una política liberal de importaciones frente a Argentina.

C) Consecuencias y desarrollos posteriores

La ventaja de los nuevos arreglos para los dos países latinoamericanos consistía en que podían comprar, dentro de una amplia área de países europeos en aquél ofrecía las mejores conveniencias comerciales, y no estaban ya sujetos a la necesidad de adaptarse a las condiciones de las cuentas de intercambio bilateral. Ambos sistemas dejaban amplio campo para el tráfico comercial de productos brasileños y argentinos hacia las naciones miembros, y de productos de aquellas hacia Brasil y Argentina. Además, el aumento general de las condiciones de competencia real dió como resultado, para los dos países sudamericanos, un cierto abaratamiento de los productos importados.

Los acuerdos de La Haya y de París perdieron su importancia práctica y su razón de ser al decretarse, a fines de 1958, la convertibilidad externa de las principales monedas europeas, convertibilidad que en algunos casos estaba limitada.

tada por excepciones a favor del control de capitales y de los convenios bilaterales en vigencia. Como consecuencia de estas medidas (que condujeron a la desaparición de la Unión Europea de Pagos y a la puesta en marcha del Acuerdo Monetario Europeo), perdió significación la distinción que se hacía entre la zona de libre transferibilidad y la zona dólar.

En lo que se refiere a Brasil, el Gobierno de este país solía vender regularmente en público remate una unidad de cuenta denominada "dólar de la zona de convertibilidad limitada", que daba derecho al comprador a obtener, a los precios fijados, divisas de cualquiera de los países que formaban el Club de La Haya. Al adoptar la convertibilidad externa los países europeos, ya no tenía objeto que se mantuviera en el sistema de licitación de divisas brasileño una distinción entre las monedas del área dólar y las del área del Club, de manera que a partir de enero de 1959 las subastas de dólares del área de convertibilidad limitada se combinaron con las subastas de dólares estadounidenses corrientes y se permitió a los poseedores de los nuevos certificados comprar dólares norteamericanos o las monedas de cualquiera de los países que habían constituido el Club de La Haya (Reino Unido, Alemania Occidental, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Francia e Italia).

En lo que hace al Club de París, éste también dejó de tener importancia práctica. Efectivamente, una vez que se decretó la convertibilidad externa de las monedas europeas, Argentina pudo utilizar las mismas para hacer pagos en la zona dólar. Este país, como se sabe, siempre tendió a exportar más a la zona no-dólar y a importar más de la zona dólar, por lo cual continuamente se encontró en dificultades para mantener una posición de equilibrio en sus relaciones de pagos.

CAPITULO QUINTO

LA TRANSFERIBILIDAD MONETARIA DENTRO DE AMERICA LATINA

a) Antecedentes

La Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales tuvo su antecedente inmediato en el sexto periodo de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, celebrado en Bogotá en agosto-setiembre de 1955. En una resolución aprobada en tonces, la Comisión creó un Comité de Comercio, compuesto de todos los países miembros, con el fin de "procurar la intensificación del comercio interlatinoamericano --sin perjuicio de la expansión del comercio con otras áreas y tomando en cuenta la fundamental necesidad de aumentar el intercambio mundial en su conjunto-- mediante la solución de los problemas prácticos que lo impiden o entorpecen y la preparación de bases que faciliten negociaciones comerciales."

Entre los problemas prácticos que impedían o entorpecían el comercio interlatinoamericano se encontraba el sistema bilateral de pagos existente en el área. Este había sido impuesto por un conjunto de circunstancias adversas, entre las que se destaca la escasez de divisas de libre transferibilidad en la región.

Para estudiar la situación de desequilibrio persistente, se reunió por primera vez el comité de Comercio en Santiago de Chile, en noviembre de 1956. Durante esta primera sesión del Comité se puso de manifiesto la necesidad de buscar soluciones concretas que permitieran encaminar gradualmente el comercio interlatinoamericano hacia fórmulas multilaterales.

Con el objeto de orientar en este sentido los trabajos futuros del Comité de Comercio y de la Secretaría Ejecutiva, se aprobó una resolución en la que se invitaba "a los Bancos Centrales o, en su defecto, a la respectiva autoridad monetaria

de aquellos países latinoamericanos que mantienen convenios bilaterales de pagos entre sí, a constituir un Grupo de Trabajo a fin de que estudie las posibilidades de establecer gradualmente un régimen de pagos multilaterales y sugiera las medidas pertinentes para alcanzar tal objetivo".

B) La Reunión de Montevideo

La Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales tuvo lugar en Montevideo del 29 de abril al 10 de mayo de 1957. A ella asistieron representantes de los bancos centrales -o entidades correspondientes- de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, que eran los países latinoamericanos que mantenían entre sí convenios bilaterales de pagos. En la reunión se analizaron varios trabajos presentados por la Secretaría, adoptando el Grupo decisiones de gran trascendencia práctica para la transición gradual desde el rígido bilateralismo en vigencia, a un sistema multilateral.

Lo fundamental de lo acordado en Montevideo en cuanto al delineamiento de soluciones prácticas para alcanzar una primera etapa en el camino de la convertibilidad completa entre los países de América Latina, quedó reseñado en tres resoluciones -sobre un convenio tipo de pagos, intercambio de información y normas operativas bancarias respectivamente- aprobadas por el Grupo de Trabajo que pasamos ahora a ver.

Por la Resolución 1 del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre Régimen de Pagos Multilaterales, aprobada el 7 de mayo de 1957, se resolvió elevar al Comité de Comercio de la CEPAL un proyecto (que iba anexo) de convenio tipo de pagos para su consideración por los gobiernos de los países latinoamericanos que mantenían convenios de compensación entre sí. En la misma Resolución se sugería además a dicho

Comité que recomiende a aquellos gobiernos que adapten las disposiciones de sus convenios de pagos en vigencia al texto del convenio tipo y que considere la conveniencia de obtener de los gobiernos respectivos el establecimiento en un plazo en lo posible breve, para la adaptación mencionada.

La elaboración del convenio tipo constituye la obra principal del Grupo de Trabajo, ya que contiene en su letra prácticamente todos los puntos importantes que se acordaron en la Reunión. En la Resolución 1 se aclaró también que el convenio tipo era un modelo que serviría de pauta -con las adaptaciones que las circunstancias y características de cada conducto bilateral aconsejasen- para regular sobre bases homogéneas las relaciones de pagos entre pares de países y preparar en esa forma la integración futura de cada compensación bilateral en otra de carácter multilateral. De esta manera se consideraba que la uniformación de las disposiciones de los convenios vigentes era el medio más eficaz para contribuir a la creación de las condiciones previas necesarias para avanzar hacia un régimen multilateral.

Analizando las estipulaciones del convenio tipo, vemos que la unidad de cuenta que se establece es el dólar estadounidense. En esta moneda se efectúan los pagos (a través de la cuenta o cuentas que se establezcan) (art.2) y se cotizan, facturan o expresan las mercaderías que intercambian ambos países contratantes y las operaciones financieras que realicen en virtud de dicho intercambio (art. 7). Sin embargo, cuando así lo convengan ambos bancos centrales, los pagos que cubre el convenio podían realizarse en divisas distintas del dólar de la cuenta (Art.11).

En segundo término, se estipula que el banco central de uno de los dos países (los bancos centrales u organismos que hacen sus veces actúan en representación de sus respectivos gobiernos) abrirá una cuenta matriz a nombre del banco central del

otro en la que se acreditarán o debitarán -según corresponda- los pagos (art.5).El banco central encargado de llevar la cuenta comunicará en el primer día hábil de cada mes al banco central del otro país el saldo de aquella al último día del mes anterior. Además, remitirá mensualmente al otro banco central un estado en detalle del movimiento de la cuenta durante el mes precedente (art. 6). Los pagos se efectuarán ya sea directamente entre ambos bancos centrales (u organismos que hagan sus veces) o también por intermedio de otros bancos o instituciones autorizadas para operar en cambios internacionales (art. 2).

Entre las disposiciones más significativas del convenio tipo que examinamos, se encuentran aquellas que tienden a lograr el ensanche del campo operativo de los futuros convenios de pagos y la cotización de las monedas de cuenta en paridad con el dólar genuino. Esta última estipulación está contenida en el artículo 10, que establece que "ambas partes convienen en adoptar las medidas necesarias para dar al dólar de la Cuenta igualdad de cotización con el dólar estadounidense de libre disposición para la misma clase de operaciones". La conveniencia de esta regla había sido discutida en las sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL meses antes de efectuarse la Reunión de Montevideo, y el Comité la había aceptado como uno de los fundamentos que habrían de guiar la transición hacia la multilateralidad. Más tarde, el Grupo de Trabajo enfocó el asunto desde el ángulo de la aplicación práctica del principio por cada país, sin dejar de puntualizar, sin embargo, que la obervancia general de la paridad entre las monedas de cuenta es el fundamento de cualquier acción en pro de la multilateralidad, y señalando asimismo que las transformaciones de regímenes cambiarios (operadas en América Latina) que propenden a la eliminación de los tipos de cambio sobrevaluados y a su reemplazo por tipos reales facilitaban

el logro de ese fin.

Con respecto al ensanche del campo operativo de los convenios, se manifestó, durante las reuniones del Grupo, que si el propósito que se perseguía era llegar a un régimen multilateral en el área, la tendencia debería ser que tal régimen comprendiese el mayor número posible de pagos. De acuerdo con este desiderátum, en tres artículos se insertaron disposiciones que favorecen la materialización de esa tendencia. En el artículo 3, que establece los conceptos por los cuales se efectuarán pagos a través de la cuenta, se incluyó, a modo de ejemplo, una lista de los pagos que cada par de países -si lo considerase conveniente- podría admitir dentro de la compensación en el curso de la aplicación del respectivo instrumento bilateral. Entre estos pagos que no quedan incluidos en el convenio en forma automática sino que son materia de acuerdos ad-noc entre las partes, se incluyen varios invisibles y un concepto que es particularmente significativo, esto es, los pagos correspondientes al costo de transformación de materias primas o productos de cualquiera de las dos partes o de un tercer país que se envían a la otra para su elaboración. Con el agregado de esta disposición en los convenios, además de ampliar el campo operativo de los mismos, se buscaba, a través de la realización de operaciones pluri-laterales relativas a la adquisición, movilización, transformación y reexportación de mercaderías, corregir en alguna medida el fenómeno de la capacidad instalada ociosa que comenzaba a advertirse en forma creciente dentro del panorama industrial de diversos países latinoamericanos. El artículo 13 incluye dentro del convenio tipo las mercaderías destinadas a ser reexportadas a un tercer país (en muchos convenios latinoamericanos se establecía que las mercaderías intercambiadas bajo los mismos se destinarían al solo consumo de las partes y no a la reexportación). El

artículo 14, finalmente, estipula que "el valor de las mercaderías de cualquier otro país que cualquiera de las partes adquiriera de la otra, así como el de los seguros de dichas operaciones, podrá ser pagado a través de la Cuenta previo acuerdo de los Bancos Centrales de los países contratantes".

En lo que se refiere al ajuste del saldo resultante una vez terminado el convenio se estipula que aquél será pagado por el banco central del país deudor a solicitud del acreedor, en dólares estadounidenses de libre disponibilidad, mediante transferencia telegráfica, a menos que ambos bancos centrales convengan otras formas de pago (art. 17).

Bien, con los puntos que hemos comentado, hemos abarcado la casi totalidad de las disposiciones del convenio tipo. Sólo nos queda, para completar el análisis, ver las estipulaciones del artículo 12 y las estipulaciones que acogieron, dentro de la letra del convenio, las resoluciones 2 y 3 del Grupo de Trabajo.

El artículo 12 del convenio tipo contiene lo que constituye la médula del mismo y justifica la declaración del artículo 1 que dice que el convenio tiene por objeto regular las relaciones de pagos entre las partes contratantes "y facilitar su paulatina adaptación a un régimen multilateral". Efectivamente, el artículo 12 establece un margen de crédito recíproco cuyo monto se fija entre las partes, y lo que es más importante (y está relacionado con lo anterior), la transferibilidad -dentro de ciertos límites- de la moneda de cuenta. Debido pues a la importancia que tiene, conviene citar in extenso el citado artículo:

"Durante la vigencia de este Convenio, la Cuenta podrá arrojar indistintamente saldo deudor o acreedor. El Banco Central del país acreedor no solicitará reembolso del saldo a su favor mientras éste no exceda de la suma de ... dólares.

"Cuando el saldo exceda el citado límite, el Banco Central del país acreedor podrá solicitar la transferencia total o parcial del excedente a otra cuenta de

"compensación vigente con un tercer país latinoamericano, de conformidad con el procedimiento que se apruebe de acuerdo con el inciso b) del artículo 9, o convenir con el Banco Central del país deudor el pago de dicho excedente en otras divisas. Si en un plazo de ... no fuera eliminado el excedente mediante los arbitrios mencionados el Banco Central del país acreedor podrá solicitar el pago total o parcial del mismo en dólares estadounidenses de libre disponibilidad, en transferencia telegráfica."

"(Las partes podrán convenir que cuando el saldo sobrepase la suma de ... dólares, el excedente sobre este límite devengue el interés de ... por ciento.)"

Como vemos, no se impone la obligación de hacer transferible la totalidad de los saldos deudores o acreedores, sino una suma a fijar en las negociaciones que resulta directamente del monto del crédito recíproco acordado. Así las cosas, la proliferación del convenio tipo entre las naciones latinoamericanas no nos dice mucho sobre el grado de multilateralidad para los pagos que se haya logrado, si no si vemos también el volumen del crédito estipulado por las partes y su importancia en relación con el volumen del comercio intercambiado. Además, como el excedente del crédito puede ser liquidado directamente en dólares de libre disponibilidad, interesa saber, por otra parte, si existe realmente un circuito activo de comercio entre las naciones latinoamericanas en escala suficiente como para permitir en un grado considerable la liquidación de deudas a través del mecanismo de la transferibilidad monetaria.

Por la Resolución 2 del Grupo de Trabajo se propició que los países mantengan, a través de sus bancos centrales, un intercambio activo de información de conformidad con las normas acordadas en la Reunión. En el seno de ésta hubo unanimidad de opinión en el sentido de que el intercambio de informaciones comparables era medida de gran importancia para iniciar la transición hacia el régimen multilateral. Además, aquél cumplía con varios objetivos, tales como iniciar la colaboración práctica entre bancos centrales con el fin de coordinar las cuentas de compensación, es-

tablecer la posibilidad de efectuar transferencias de saldos y compilar las cifras necesarias para la prosecución del estudio relativo al régimen bilateral. Previa consulta pertinente que fue contestada en forma favorable, se acordó también que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL se haría cargo de la centralización y distribución de las informaciones.

El intercambio de informaciones que se proponía en la Resolución 2 se hacía en dos etapas. En la primera, que comenzaba a principios del segundo semestre de 1957, el tráfico de informaciones comprendía la distribución de ciertos datos que cada país podía proporcionar de acuerdo con el método de registro seguido en las cuentas interlatinoamericanas de compensación hasta ese momento. La segunda etapa se iniciaba a principios de 1958. En la misma, el intercambio de informaciones se perfeccionaba en los términos de la Resolución 2, que contenía -como anexo- el formulario a emplear para distribuir las informaciones, formulario que fue estudiado y aprobado por el Grupo.

Esta materia, el intercambio de informaciones comparables, encuentra su ubicación dentro del convenio tipo en el segundo párrafo del artículo 6, que dice: "El registro de operaciones en la cuenta se hará en forma de facilitar el funcionamiento del intercambio de informaciones entre los Bancos Centrales, considerando las resoluciones del Comité de Comercio y otras que las complementen".

En la Resolución 5, el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales presenta un modelo de normas operativas bancarias para regular el funcionamiento técnico de los convenios. Con el mismo se buscaba complementar el convenio tipo, el cual en el artículo 9 contiene una cláusula cuyo objeto es facultar a los bancos centrales de los países contratantes para acordar directamente entre ellos -una vez suscripto al

convenio- las reglas técnicas para iniciar y mantener su funcionamiento.

Con el modelo de normas, aparte de lograr la uniformación en general de la terminología bancaria para las operaciones de compensación entre los países de la región, se buscaba, en particular, uniformar lo que hace a la determinación de la oportunidad en que las partes registren cada operación en la cuenta, al mecanismo de los créditos documentarios y órdenes de pago, al método para las relaciones con los bancos comerciales que actúen en esas operaciones bajo autorización que les conceda el respectivo Banco Central y a la forma de conducir los contactos corrientes -con respecto a las operaciones financieras del intercambio- entre dichos institutos de los países contratantes.

C) La Reunión de Río de Janeiro

El segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales tuvo lugar en Río de Janeiro entre el 24 de Noviembre y el 3 de diciembre de 1958, y constituyó la continuación de las tareas que dicho Grupo de Trabajo había iniciado el año anterior en Montevideo respondiendo a una iniciativa de la CEPAL. A la Reunión de Río de Janeiro, además de los ocho países directamente interesados (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay), concurren también altos funcionarios de los bancos centrales de Cuba, Haití, Honduras, México, Perú, la República Dominicana y Venezuela. El propósito de la misma fué estudiar las posibilidades de establecer un sistema multilateral de compensaciones, dando de esta manera, el primer paso hacia el establecimiento -en una fecha más lejana- de una unión latinoamericana de pagos. En esta segunda reunión del grupo, además de considerar los progresos realizados en la aplicación de las medidas recomendadas por el mismo en el primer período de sesiones, , se adoptaron varias

resoluciones sobre el tema de la liberalización del comercio y los pagos en América Latina.

En primer lugar, se observó con satisfacción que se había logrado un progreso notable en la primera fase del programa de liberalización (elaborado en Montevideo) en lo que hace a la adaptación de los convenios bilaterales de pagos vigentes al convenio tipo. Efectivamente, para la época de la Reunión de Río de Janeiro el mismo se aplicaba ya en los siguientes sectores bilaterales que cubrían aproximadamente al 80% del comercio bilateral en América Latina: Argentina-Brasil, Argentina-Chile, Argentina-Uruguay, Brasil-Chile y Chile-Ecuador. Además, entre julio de 1957 y mayo de 1958 se habían efectuado, gracias al convenio tipo de pagos, tres transferencias triangulares de saldos por un valor total de unos 3 millones de dólares.

Por aplicación de las tres resoluciones adoptadas por el Grupo de Trabajo en Río de Janeiro, se resolvió elevar al Comité de Comercio de la CEPAL un proyecto de Protocolo (que va incluido en los términos de la resolución) para el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales, para su consideración por los gobiernos de los países latinoamericanos que mantuvieran convenios de compensación en base al Convenio Tipo de Montevideo. En las páginas que siguen analizaremos el régimen de pagos propiciado en dicho Protocolo. En lo que se refiere por otra parte a las otras dos resoluciones, las pasaremos por alto ya que no presentan soluciones concretas conducentes a la eliminación del régimen bilateral de pagos dentro de América Latina, sino que sólo hacen apreciaciones sobre los estudios que realiza el Comité de Comercio de la CEPAL.

Según los términos del Protocolo a que hemos hecho referencia, la Secretaría de

la CEPAL será la agencia ^{1/} encargada de realizar las compensaciones a las que se refiere el mismo (art. 4). La Agencia podrá iniciar el funcionamiento del sistema cuando por lo menos cuatro países titulares de cuentas bilaterales interlatinoamericanas de pagos establecidas a base del convenio tipo de Montevideo hayan manifestado su adhesión mediante comunicación dirigida a la Secretaría (art. 15).

Los países adherentes efectuarán entre sí compensaciones monetarias en las condiciones señaladas en el Protocolo. Tales compensaciones serán de primera o de segunda categoría (art. 2). A los efectos de la realización de las mismas se considerarán los saldos o disponibilidades de las cuentas matrices de convenios bilaterales de pagos mantenidas por los bancos centrales respectivos u órganos equivalentes (art. 3).

Las compensaciones de primera categoría tienen por efecto, para cada país adherente comprendido en la respectiva operación, la disminución de uno o de varios de sus saldos deudores, en contrapartida de la disminución equivalente de uno o de varios de sus saldos acreedores (art. 6), se efectuarán al término de periodos calendarios trimestrales (art. 5) y serán ejecutadas sin necesidad de requerir previamente el consentimiento de los respectivos países adherentes (art. 8 inc. a). Al calcular los saldos disponibles para estas compensaciones, a requerimiento de los respectivos bancos centrales y organismos equivalentes, la Agencia excluirá las sumas necesarias para cubrir eventuales desequilibrios a corto plazo (art. 10), previa presentación a la misma por lo menos diez días antes del vencimiento del trimestre calendario de una información acerca de las sumas que se desee excluir.

^{1/} La Secretaría había aceptado previamente la sugestión hecha por el Grupo en el sentido de desempeñar dicha función.

las razones de ello (art. 11). Al solicitar la exclusión, el país respectivo tomará en cuenta las correspondientes disponibilidades de crédito (art. 10).

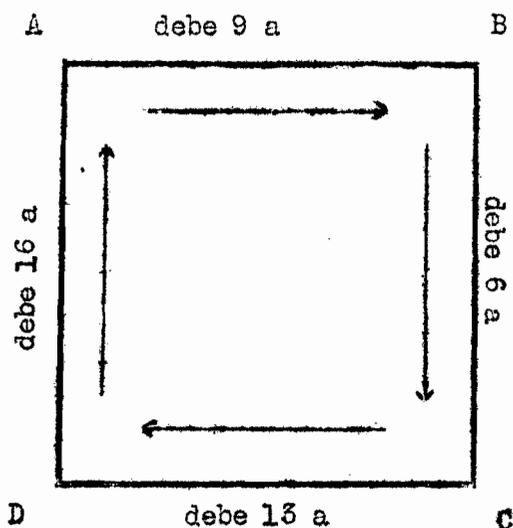
Las compensaciones de segunda categoría son las que tienen por objeto desplazar saldos de una cuenta a otra. Al ser proyectados por la Agencia los respectivos movimientos se considerarán también los correspondientes márgenes de los créditos bilaterales (art. 7). Estas compensaciones serán subordinadas a consulta previa y conformidad de los respectivos bancos centrales u órganos equivalentes (art. 8 inc. b). Al proponer las mismas, la Agencia procurará facilitar aquellas que contribuyan a solucionar situaciones entre deudor y acreedor, tomando para ello en consideración el objetivo de evitar interrupciones en el comercio entre los países adherentes (art. 8 inc. c). Estos últimos, por propia iniciativa o a propuesta de la Agencia, podrán ampliar el radio de las compensaciones estableciendo a tal fin, entre otras reglas, la de fijar para ello un determinado porcentaje de los créditos bilaterales (como límite máximo) a fin de efectuar esas compensaciones sin necesidad de consultas (art. 9).

Según los términos del artículo 12, la Agencia -previas las necesarias consultas-, para la realización de transferencias, podrá considerar saldos de cuentas bilaterales que países adherentes mantengan con países no adherentes. El artículo 13, finalmente, fija la información que los bancos centrales comunicarán a la Agencia a los efectos de la realización de sus funciones como agente de pagos.

Bien, hemos recorrido las disposiciones del Proyecto de Protocolo surgido de la Reunión de Río de Janeiro. Conviene ahora que nos detengamos a considerar el aspecto más importante del mismo y de interés más relevante para nosotros a la luz

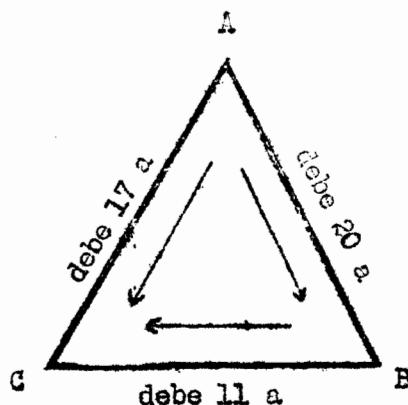
del tema que nos ocupa, esto es, la técnica de la realización de las compensaciones.

Tanto las compensaciones de primera como de segunda categoría consisten en transferencias en un circuito de por lo menos tres países. En las de primera categoría cada país interviniente es acreedor o deudor del que le sigue en el circuito, como vemos por ejemplo en el caso siguiente:



En el caso del gráfico, se puede establecer un circuito de primera categoría reduciendo cada saldo en 6, el menor de ellos. De esta manera, con una transferencia total de 24 y sin que la posición neta global de cada país varíe, se reduce la deuda de A con B en 6 a cambio de una reducción equivalente del crédito que tiene a favor de D, y así sucesivamente.

En las compensaciones de segunda categoría, por el contrario, uno de los miembros del circuito debe ser acreedor de los dos más cercanos a él en el mismo, y otro debe ser deudor de dos más, como ocurre en el caso siguiente:



En este segundo gráfico, tal como indican las flechas, A es deudor de B y C; C, por su parte, es creador de A y B. Así las cosas, una compensación de primera categoría no podría realizarse. En una relación de pagos semejante, cabría producir en cambio una compensación de segunda categoría. La conveniencia de esta última está relacionada con los márgenes de crédito existentes entre cada par de países. Si entre A y B el crédito oscilatorio acordado es de 20, entonces existiría el peligro de que el comercio entre ambos países se paralice. Por otra parte, si el crédito recíproco entre A y C es de 50, entonces no habría inconveniente en que la deuda de A con C crezca, y aún más, sería deseable si tomamos en consideración el objetivo de evitar interrupciones en el comercio entre los tres países.

En el caso que hemos considerado, si se hiciera una compensación de 5, A quedaría debiendo 22 a C y 15 a B (en lugar de 17 y 20 respectivamente) y B sólo debería 6 a C (en lugar de 11). De esta manera, la posición neta de cada país dentro del circuito no cambiaría. A continuaría teniendo una deuda neta de 37, B un crédito neto de 9 y C uno de 28. De acuerdo con esto, una compensación de segunda categoría puede definirse como la transferencia de un país a otro utilizando la moneda de un tercero.

Como hemos visto, el Protocolo (en su artículo 10) consagra -para las compensaciones de primera categoría - el derecho de exclusión, por parte de los miembros adherentes, de las sumas necesarias para cubrir eventuales desequilibrios a corto plazo. La necesidad de establecer este derecho dentro de un sistema de compensaciones automáticas, deriva de que los saldos comunicados al agente al término de cada período contable son los vigentes en cierta fecha, sin que se tome en cuenta al declararlos la forma en que se generaron o la necesidad de emplearlos a breve plazo, lo cual podría conducir a que el agente de pagos incluyera en algún circuito un saldo necesario para hacer frente a obligaciones especiales que vencen en el futuro inmediato. Sin embargo, no puede dejar de advertirse que si el derecho de exclusión se ejerce con demasiada amplitud, podrían llegar a anularse las compensaciones de primera categoría. Estas tienen además una importante limitación: los países que en una fecha dada fueren deudores o acreedores de todos los demás miembros, quedarían excluidos de cualquier circuito de compensación.

Las compensaciones de segunda categoría, por su parte, tienen un campo de aplicación mucho mayor ya que las mismas no están sujetas a las limitaciones de posición que impone la propia naturaleza de los circuitos de primera categoría. Sin embargo, debido a su carácter voluntario y no automático, interesa saber, en cualquier intento de evaluar las sumas que podrían importar, hasta que punto están dispuestos a aceptarlas los países miembros.

Estos dos tipos de transferencias, el automático y el voluntario, constituyen un notable avance hacia el multilateralismo en los pagos dentro de Latinoamérica. Aún así, no modifican la naturaleza bilateral de las cuentas ni las condiciones previstas para su funcionamiento, ya que afectan sólo a la liquidación de una par-

te de los saldos. De acuerdo con esto, subsiste pues el sistema de cuentas bilaterales.

Las realizaciones que en materia de liberalización del sistema bilateral de pagos a través del mecanismo de la transferibilidad monetaria tuvieron lugar dentro del ámbito latinoamericano en 1957 y 1958, llevaron como causa operante al deseo de expandir el comercio entre los países de la región. Este objetivo, que siempre se tuvo en cuenta, aparece con claridad en la resolución emitida en el sexto período de sesiones de la CEPAL, que creó el Comité de Comercio. Más tarde, cuando dicho Comité se reunió por primera vez en noviembre de 1956, se planteó el problema de las cuentas bilaterales (las mismas cubrían el 90% aproximadamente del comercio interlatinoamericano, excluido el petróleo). La existencia de éstas constituía un fuerte obstáculo para el incremento del intercambio que se buscaba. Aun más, las mismas estaban en crisis desde fines de 1955, tal como se ve en el Cuadro 10 que muestra que la participación del comercio interlatinoamericano en cuenta dentro del comercio exterior total de los países titulares de las mismas disminuyó casi una cuarta parte a partir de esa fecha.

Cuadro 10

PARTICIPACION DEL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO EN CUENTA DENTRO DEL COMERCIO EXTERIOR TOTAL DE LOS PAISES TITULARES DE LAS RESPECTIVAS CUENTAS 1/

(millones de dólares)

| Años | Pagos totales cursados en las cuentas interlatinoamericanas 2/ | Comercio total de los ocho países con el mundo 3/ | Porcentaje del comercio en compensación sobre el comercio total |
|------|--|---|---|
| 1955 | 968.0 | 7 787.5 | 12.4 |
| 1956 | 730.0 | 7 751.7 | 9.4 |
| 1957 | 735.3 | 7 853.6 | 9.4 |

Fuente: CEPAL, documento E/CN.12/C.1/WG.1/8

1/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

2/ A base de los ingresos y egresos reales cursados en las cuentas.

3/ Incluye valores de exportación (FOB) y de importación (CIF) de los ocho países con el mundo.

El dilema que se presentó entonces dentro del Comité de Comercio con respecto a las cuentas bilaterales era abandonarlas -para efectuar el intercambio a base de monedas convertibles- o transformarles en instrumentos útiles para la expansión de las relaciones comerciales, a través de la reestructuración de las mismas.

En primer término de la alternativa no era viable en ese momento -y eso se vió claramente en el Comité de Comercio- debido principalmente a la escasez de tenencias en monedas convertibles. Por esa misma razón, la segunda posibilidad se planteaba también dentro de ciertos límites. Efectivamente, era muy natural que los países que desde tiempo atrás venían realizando su intercambio en cuentas bilaterales, habiendo conseguido tras persistentes esfuerzos el equilibrio en las mismas sin emplear oro o dólares, se inclinaban a participar en arreglos multilaterales que pu-

diesen afectar desfavorablemente sus reservas.

Ante estas circunstancias, el camino que se eligió para liberalizar los pagos en el área, fue el de la progresiva transferibilidad de los saldos de las cuentas. El Convenio Tipo de Montevideo, al consagrar el principio de la paridad de los tipos de cambio para operaciones iguales, así como el de la paridad de los precios, eliminó uno de los obstáculos más serios que se oponían a estas transferencias. En la Reunión de Río de Janeiro, por otra parte, se puso claramente en evidencia que el objetivo final que se buscaba era el establecimiento de una Unión de Pagos Latinoamericana.

D) Los Pagos dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En la Primera Reunión de la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina, realizada en Montevideo en septiembre de 1959, se reconoció la existencia de problemas comunes de pagos y créditos entre los países que aparecían como posibles firmantes del Tratado que crearía dicha Zona. Ante la conveniencia de que estos problemas se analizaran en forma exhaustiva, se adoptó entonces una resolución por la cual se dispuso la celebración de una reunión de representantes del más alto nivel técnico de los Bancos Centrales de esos países y se solicitó a la CEPAL y al Fondo Monetario Internacional la realización de estudios especiales sobre el problema de los pagos dentro de la Zona de Libre Comercio que se proyectaba y sus posibles soluciones.

A la reunión, que se realizó en Montevideo del 12 al 18 de enero de 1960, asistieron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay y observadores de los Bancos Centrales de Colombia, Ecuador y México, así como de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los U.U.U.U., de

la OEA, del Fondo Monetario, de la CEPIL y del Consejo Interamericano de Comercio y Producción. En la misma se analizó la materia relacionada con los diferentes sistemas de pagos -de cuentas bilaterales y monedas convertibles- existentes en el área y la forma en que por medio de créditos podría ser facilitada la consecución de los fines económicos perseguidos por la creación de la Zona. Luego de analizar los problemas expuestos, se estimó recomendable efectuar nuevos estudios técnicos sobre los mismos y que se postergase la consideración de las posibles soluciones hasta después de la puesta en marcha del Tratado, formulándose mientras tanto las conclusiones siguientes:

- 1) En el plano de los pagos el objetivo por alcanzar es el de la libre convertibilidad monetaria.
- 2) La coexistencia de los diferentes sistemas de pagos y créditos que rigen en el área no impide poner en funcionamiento la Zona de Libre Comercio, que es designio firme de los países representados en la Reunión.
- 3) En la Zona de Libre Comercio deben evitarse las discriminaciones que pudiesen resultar de la coexistencia de diferentes regímenes de pagos y créditos.
- 4) Para que la Zona de Libre Comercio alcance plenamente sus objetivos, es conveniente facilitar el uso más amplio posible de créditos apropiados para financiar las transacciones intrazonales. Con ese fin, es aconsejable proseguir los estudios sobre posibles sistemas de pagos y créditos para cuyo objeto se considerarán las observaciones y puntos de vista emitidos en la Reunión.

Cuando se firmó finalmente el Tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960, los países firmantes del mismo recogiendo el informe elevado por los representantes gubernamentales de los Bancos centrales, consideraron -en la Resolución I que acom-

paña a aquél- "que es conveniente continuar los estudios sobre pagos y créditos que faciliten la financiación de las transacciones intrazonales y alcanzar, por lo tanto, los objetivos perseguidos con el Tratado".

Para la época en que se realizó la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales para estudiar el sistema de pagos y créditos a implantar entre los miembros de la Zona de Libre Comercio que se proyectaba, el sistema de pagos latinoamericanos había experimentado una notable evolución, en relación con el panorama que se presentaba pocos años antes.

Efectivamente, en casi todos los países que a la sazón se esperaba pasarían a ser miembros de la zona de libre comercio, el sistema general de pagos tendía a simplificarse. Los controles directos sobre el comercio exterior se reemplazaban por los indirectos. La convertibilidad de facto había sido establecida en la gran mayoría de estos países, y se notaba también una tendencia a salir de los arreglos bilaterales de pagos (algunos países se habían comprometido inclusive a su gradual eliminación). Particularmente esta última circunstancia, la apreciable baja en el número de cuentas bilaterales interlatinoamericanas, alejó la posibilidad de instituir -según se había pensado en años anteriores- un sistema fundado en esas cuentas convenientemente reajustadas, mediante el cual se liquidarían periódicamente sus saldos.

Ante estas realidades, el centro de la discusión tendió a pasar del análisis de posibles arreglos especiales de pagos en la región hacia un examen de la forma más conveniente y del modus operandi de un sistema multilateral de créditos en condiciones que se conformen al régimen de la deseable convertibilidad y propendan a

alcanzarla plenamente.

De llegar a establecerse, un acuerdo regional de crédito podría constituir un medio útil de transición desde el régimen de pagos bilaterales, con sus arreglos de créditos recíprocos, hacia el comercio multilateral y los pagos convertibles dentro de la Zona..

En la Reunión tuvieron una acogida favorable las observaciones del representante de la OEA, señor Philip Claessner, Director Adjunto del citado Departamento, el cual presentó un enfoque intermedio entre el F.M.I. y la CEPAL. Este último organismo continuó abogando por el establecimiento de una unión de pagos latinoamericana.

CONCLUSIONES

En el curso del presente trabajo hemos examinado cómo se desarrolló en América Latina el proceso de liberalización cambiaria experimentado por todo el mundo occidental en general en los años que siguieron a la terminación de la Segunda Guerra.

Dicho proceso, condicionado en gran parte y siempre en función de las realizaciones que en la materia se fueron llevando a cabo en Europa (y a la acción desarrollada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional), se manifestó principalmente en lo que hace a las estructuras de tipos de cambio, a los controles directos de los cambios y a los convenios bilaterales de pagos.

En las terceras sesiones de los capítulos primero y segundo, Título Primero, de la Primera Parte, hacemos una evaluación crítica de los sistemas de tipos múltiples de cambio y de las restricciones cuantitativas o controles directos de cambio respectivamente.

Haciendo una síntesis de los conceptos allí vertidos, podemos consignar lo siguiente:

A) Sobre las tasas de cambio múltiples.

- 1) Los tipos múltiples de cambio, como sistema de impuestos y subsidios no constituyen el mecanismo más eficaz que para esos fines es dable obtener.
- 2) Los mismos producen efectos indeseables y contraproducentes sobre la estructura de la producción y el consumo.
- 3) Es muy difícil apreciar el costo que para la economía nacional representan los subsidios aplicados a través de los tipos diferenciales. Esta circunstancia

cia hace que sea muy difícil resistir las presiones encaminadas a ampliar in-
debidamente el área de otorgamiento de los mismos.

- 4) Los tipos múltiples de cambio producen modificaciones en varias áreas de im-
pacto (nivel de precios, balanza de pagos, estructura de la producción, etc.),
lo cual lleva a que se produzcan efectos económicos adversos como consecuen-
cia de seguir un criterio a expensas de los demás (los tipos sobrevaluados,
que mantienen los precios internos a un nivel bajo, afectan desfavorablemen-
te la posición de la balanza de pagos, etc).
- 5) Los tipos de cambio diferenciales pueden traducirse en represalias o actos
poco amistosos por parte de los países cuyas exportaciones sufren un trato
discriminatorio o soportan la competencia de las exportaciones subsidiadas
del país en cuestión.
- 6) Los procesos inflacionarios persistentes (muy comunes en América Latina) de-
virtúan muchas de las ventajas atribuidas a los tipos múltiples.
- 7) En los países latinoamericanos en los cuales se pasó de los tipos diferenciales
a una tasa única de cambio, esto se logró merced a un esfuerzo deliberado de
simplificación, acompañado siempre de una fuerte devaluación del signo mone-
tario y de un programa de estabilización de los precios internos.

E) Sobre las restricciones cuantitativas de los cambios.

La aplicación de las restricciones cuantitativas implica un problema admi-
nistrativo y una serie de problemas de índole económica.

Los problemas administrativos dependen directamente:

- 1) de las características de la comunidad nacional en su conjunto;
- 2) de la manera en que se ha organizado al organismo encargado del control;

3) de la severidad del efecto restrictivo.

A medida que la proporción de la demanda total de divisas que se deja de satisfacer es mayor, aumentan las posibilidades de corrupción. El medio más eficaz para eliminar los favoritismos es la publicidad y la sujeción de la entrega de las licencias a alguna regla.

Las consecuencias económicas de las restricciones cuantitativas envuelve aspectos tales como la utilización de las mismas para fines de regateo, la cuestión de los atrasos, las repercusiones en el exterior, la devaluación "de facto" de la moneda y una serie de efectos contraproducentes e indeseables.

Con respecto al aspecto citado en primer término, que es el arma de regateo, se señalan dos razones por las cuales se utilizan los controles cuantitativos en lugar de los aranceles para cumplir esos fines. Primero, porque generalmente pueden imponerse sin necesidad de recurrir al Poder Legislativo; y en segundo término, porque muchas veces, por tratados comerciales bilaterales o multilaterales (p. ej. el GATT), los países se encuentran limitados, por compromiso, en el uso de las restricciones del comercio.

Hablando de la cuestión de los atrasos dijimos que, debido a la naturaleza del comercio internacional, el efecto deseado de restricción de la demanda de artículos de importación no se produce en forma relativamente inmediata, por lo cual se puede presentar el dilema de anular ciertos contratos o conseguir nuevas divisas para cumplir una serie de compromisos a corto plazo que no entraban dentro de las perspectivas del control.

La aplicación de controles directos da lugar frecuentemente a represalias en el exterior mucho mayores que las que ocasionan una devaluación del valor

externo de la moneda o la puesta en marcha de una política anti-inflacionaria que produzcan el mismo efecto de restricción de las importaciones.

La imposición de restricciones cuantitativas no es óbice para que se produzca lo que podemos calificar como una devaluación "de facto" de la tasa cambiaria.

Los efectos contraproducentes o indeseables se sienten en varias áreas de de impacto. Estas son:

- 1) La balanza de pagos: las presiones inflacionarias desatadas por los controles no sólo conducen a que algunas mercaderías de exportación sean absorbidas por el mercado interno, sino también a que la demanda de los productos cuya importación se restringe se traslade a otros artículos cuya importación no está aún limitada.
- 2) La distribución del ingreso: una de las consecuencias observadas de los controles es favorecer a un sector de la población a expensas de los demás. Los mayores ingresos que perciben los importadores favorecidos con las licencias de importación y los industriales que producen los sustitutos de las mercaderías previamente importadas no pueden neutralizarse completamente con controles de precios o a través de medidas impositivas, debido a que los primeros son muy difíciles de aplicar eficazmente (por lo menos en América Latina) y las segundas, o bien no alcanzan a corregir el desequilibrio (las mayores ganancias exceden ampliamente al importe de los nuevos impuestos) o la carga de las mismas recae en definitiva sobre el consumidor en vistas al ambiente de inflación que suele acompañar a los controles.
- 3) La estructura de la producción: los controles conducen a que el país que

los aplica se aboque a la producción de artículos que no son en definitiva los que naturalmente está mejor preparado para elaborar, y esto, a expensas de las mercaderías de exportación, de producción más eficiente.

En lo que se refiere al sistema bilateral de pagos latinoamericano, que es el tercer aspecto fundamental en el que se nota el proceso de liberalización, en la Segunda Parte del trabajo se elaboran una serie de observaciones que resumimos a continuación:

- 1) La firma de convenios bilaterales de pagos por parte de los países latinoamericanos se debió principalmente a la escasez general de monedas convertibles (fuera y dentro de América Latina). De esta manera los acuerdos de pagos bilaterales se constituyeron en un medio de financiar el comercio entre países deseosos de economizar o ahorrar recursos en dólares ya sea para adquirir bienes y servicios que sólo podían obtenerse a cambio de esa moneda, o bien para expandir las reservas de divisas. Es imposible separar las funciones monetarias o de balanza de pagos de los acuerdos de su función como instrumento de política comercial de discriminación. El hecho de que algunos países hayan tenido interés de realizar exportaciones a cambio de créditos inconvertibles indujo a muchos otros a entrar en la red de tratados bilaterales como un medio de mantener o expandir su comercio exterior. Lo que concretamente llevó a los países de Latinoamérica a la firma de convenios bilaterales fue la no posibilidad de obtener dólares a cambio de sus exportaciones. Aquellos que no firmaron ningún acuerdo de este tipo son todos de la zona dólar.
- 2) El proceso de liberalización del sistema bilateral de pagos tomó impulso a mediados de la década pasada merced principalmente a la mayor transferibilidad de las monedas

- ... europeas y a los arreglos multilaterales concertados por Brasil y Argentina con el viejo continente. El mismo se realizó: primero, a través de la eliminación lisa y llana de los convenios bilaterales, reemplazándolos por liquidaciones en monedas convertibles o transferibles; y, segundo, mediante la transformación de los mismos a través del mecanismo de la transferibilidad monetaria, creándose de esta manera áreas multilaterales como los clubes de La Haya y de París, ya citados, y la formada por los ocho países del "Cono Sur" que concurrieron a las reuniones de Montevideo (1957) y de Río de Janeiro (1958).
- 3) Los convenios bilaterales de pagos, bajo las condiciones prevalecientes al final de la guerra, constituyeron de hecho un primer paso concreto para apartarse de la autarquía nacional y hacia la reanudación del comercio y los pagos internacionales. Desde este punto de vista pueden ser considerados un instrumento útil cuando las condiciones dadas no permiten elaborar un sistema internacional de pagos más satisfactorio. Sin embargo, la caracterización de estos acuerdos como "bilaterales" evoca naturalmente la connotación de un equilibrio artificial y no económico del comercio y los pagos. Efectivamente, tienen el inconveniente de colocar a cada país bilateralmente deudor -cuando el déficit es elevado o tiende a ser crónico- ante la necesidad de discriminar contra las importaciones originarias del país acreedor y reducir el volumen del comercio hasta el límite permitido por sus exportaciones. Además, suponen en forma más o menos obligatoria la admisión en el intercambio de productos cuyos precios reales no son competitivos.
- 4) El sistema multilateral de comercio y pagos produce (normalmente) un mayor rendimiento real derivado de las transacciones con el exterior.

Bien, basándonos en lo que hemos visto en el curso de la elaboración del presente trabajo, intentaremos ahora, en lo que resta del mismo, delinear las proposiciones que a nuestro juicio aportan las soluciones más satisfactorias para los problemas latinoamericanos.

Las repúblicas de América Latina están en continua fermentación, tanto política como económico-social. La estabilidad política de estos países no puede separarse de su desarrollo económico y social interno. Si al algo que resalta al observador es que el objetivo de los pueblos latinoamericanos es lograr el bienestar económico a corto plazo, construir una industria propia y proporcionar a la mayoría de los habitantes un nivel de vida que esté muy cerca del de las naciones más privilegiadas del mundo.

Examinando los sistemas cambiarios en vigor en los distintos países del bloque Iberoamericano, se ve que todas las reglamentaciones responden y están en función de esa meta que nunca se pierde de vista, esto es, el desarrollo económico. La distinción entre "esenciales" y "no esenciales" no sólo está presente cuando se elaboran los sistemas de tasas cambiarias diferenciales, de restricciones de tipo cuantitativo sobre los cambios, de depósitos previos, recargos, etc., sino que está presente también cuando se firman los convenios de pagos bilaterales. En la aplicación de todos estos instrumentos se dió siempre preferencia -por el lado de las importaciones- a los productos que contribuyen a elaborar el crecimiento económico, como son las maquinarias, las materias primas para la industria, el petróleo, etc. Así mismo en el sector de las exportaciones, nunca se perdió de vista el propósito de diversificar la composición de las mismas.

Como latinoamericanos que somos nos sentimos inbuídos de la común aspiración

de progreso de este sector del nuevo mundo, y como estudiantes de la ciencia económica consideramos nuestro deber poner los conocimientos adquiridos al servicio de la misma.

Ya ubicados en el campo de la expresión de nuestras proposiciones, y siempre basándonos en la experiencia latinoamericana con la que hemos tomado contacto al elaborar nuestro trabajo, nos colocamos en una posición crítica frente a los controles cambiarios demasiado elaborados y frente a lo que podemos denominar la política de estabilidad monetaria "pura". Ambas son posiciones extremas que a nuestro juicio no responden a lo que necesita América Latina.

Con respecto a las medidas de control de cambios, consideramos que éstas no deben ser rechazadas en block, sino que es preciso buscar entre ellas aquella que sea más satisfactoria, o dicho en otras palabras, aquella que asegure el máximo de eficiencia con el mínimo de ingerencia en las transacciones comerciales individuales. La determinación de la misma depende de cada caso particular y el concebirlas y ejecutarlas bien entra dentro del campo de acción de los técnicos. En este sentido, uno de los elementos de juicio que no pueden dejarse de lado -aparte de los efectos económicos mediatos e inmediatos de determinada disposición cambiaria- es la capacidad de un país para administrar eficaz y honradamente determinadas medidas de control. La experiencia latinoamericana nos señala la conveniencia de que el sistema restrictivo que se elija sea aquél que reposa menos en la arbitrariedad administrativa. Asimismo, creemos que una vez puesto en funcionamiento es muy deseable que se lo sujete al control de la opinión pública a través de una adecuada publicidad. En muchos países sólo el Banco Central puede ofrecer el plantel de técnicos que se necesita. En este caso es aconsejable que sea dicha institución la que

tenga a su cargo las tareas de administración y que tome contacto directo con el público a través de los bancos comerciales.

En lo que hace a los planes de estabilización, éstos se han aplicado, en uno u otro momento, en casi todos los países latinoamericanos (sobre todo sudamericanos) y particularmente en aquellos que sufrieron procesos inflacionarios agudos -inflación de costos en el sector privado y déficit en el sector público- y que mantuvieron sistemas de restricciones cambiarias severos y complejos. Los mismos, inspirados siempre por el Fondo Monetario Internacional, consistieron, en el orden interno y dejando de lado el aspecto cambiario, 1) en una liberalización de precios, 2) en medidas para contener la inflación (restricción de los medios de pago y eliminación del déficit del presupuesto).

Nosotros, como hemos dicho, asumimos una actitud crítica frente a los mismos debido a que nos oponemos al armazón teórico que los inspira y también en vista a lo que hemos podido observar en su aplicación en los países latinoamericanos.

Con respecto al armazón teórico que los inspira, diremos que éste, basado en la doctrina clásica de la ortodoxia monetaria, carece de la necesaria flexibilidad y no se adapta a la realidad concreta y a la peculiar estructura de las naciones en desarrollo. Además, deja en un segundo plano, a expensas de la sanidad de la moneda, lo que hemos conceptuado como de importancia fundamental para América Latina, esto es, el desarrollo económico.

En lo que toca a la liberalización de los precios internos, el razonamiento implícito que se esgrime es que la misma estimula la producción y facilita la acumulación de beneficios por parte de los empresarios; esta "capitalización" de las empresas, a la que se suma el ahorro estimulado por la estabilización del valor de

la moneda que se espera lograr, produciría un aumento notable de las inversiones, las cuales, a su vez, traerían un nuevo impulso de la producción y la prosperidad deseada. Sin embargo, debido al aumento de los costos y a la restricción crediticia impuesta al sector privado de la economía, este proceso generalmente se vio desvirtuado en la práctica. La razón del fracaso de los planes de estabilización radica en que el peso de los sacrificios involucrados en los mismos se hizo recaer sobre el sector privado en lugar de hacerlo sobre el sector público. Efectivamente, no se realizaron las necesarias economías en materia de gastos públicos, lo cual condujo al aumento de los impuestos (para eliminar el déficit fiscal) y a una severa limitación del crédito bancario destinado al sector privado con el objeto de contrarrestar el incremento de moneda que las necesidades del sector público impusieron inevitablemente.

Una política monetaria de esta naturaleza, con costos crecientes y sin dinero suficiente, lleva la anemia al organismo económico. En particular, puntualizaremos las consecuencias siguientes:

- 1ª) Disminución del Ingreso Nacional, como consecuencia del castigo que se hace a los sectores productivos.
- 2ª) La percepción de recursos por parte del Estado cae por debajo de los cálculos previstos, por lo cual el déficit del Presupuesto se agrava.
- 3ª) La iliquidez crea un clima asfixiante para la industria, que puede conducir no sólo a la desaparición de las industrias marginales sino también al grueso de la industria del país, creada con el ahorro de décadas de esfuerzo. La acción combinada de mayores costos y menos medios de pago afecta principalmente la colocación de los productos industriales debido a que los mismos son generalmente

de demanda elástica (heladeras, televisores, artefactos eléctricos para el hogar, automóviles, etc), y los menores ingresos de los consumidores son absorbidos en mayor proporción por los artículos esenciales de demanda inelástica como son los alimentos, la mayoría de los servicios públicos, medicamentos, etc.

Todos estos elementos constituyen las características de un proceso que podríamos denominar de involución.

En general, haciendo una regla valedera para los países latinoamericanos que pasaron de tener sistemas de restricciones cambiarias muy elaborados y complejos a una situación de plena liberalización (cambiaria y de precios internos), diremos que a nuestro juicio cayeron en la falta de no aplicar en forma eficiente y con un criterio económico una serie de instrumentos de la política económica a disposición de los gobiernos. Estos instrumentos, a los que agregamos nuestras proposiciones referentes a cada uno de ellos, son los que figuran a continuación.

1) El Presupuesto.-

El Presupuesto es un factor principalísimo en la dinámica económica de una nación. Existe en los países latinoamericanos una paradoja entre la acentuada prioridad que conceden los gobiernos al desarrollo económico y lo que puede observarse en la realidad a través del análisis de la composición de los presupuestos. En este sentido, no es raro comprobar, en algunos de ellos, que los gastos militares son mayores que las erogaciones para el desarrollo económico ^{1/}. El

^{1/} Las repúblicas latinoamericanas -excluyendo a Cuba cuyos gastos son mayores- mantienen aproximadamente 650.000 hombres bajo las armas y los gastos militares ascienden al equivalente de 1.400 millones de dólares al año. Brasil, Perú, Chile, Ecuador y Argentina dedican del 27,6% al 21,1 % de su presupuesto a gastos de defensa. Las que gastan menos dinero en este sentido son México, Costa Rica y Uruguay (Visión, Vol. 23, N°13, 19/10/62).

problema fundamental de una economía en crecimiento es el de orientar hacia la inversión los recursos del país. La acción del Estado debe manifestarse a este respecto: 1º) creando las condiciones necesarias para que el público ahorre, a fin de invertir una parte de sus ingresos en empresas productivas; 2º) tomando la iniciativa y aplicando las entradas fiscales a la ejecución de proyectos de desarrollo.

Si hay algo que las repúblicas latinoamericanas no pueden postergar más, y que a la vez, reconocemos, es difícil de llevar a cabo, es la reducción drástica de los gastos públicos improductivos. A estos efectos es preciso racionalizar la administración pública y aumentar la eficiencia de las empresas estatales. El sector público debe retroceder en beneficio del sector privado. En el estado de cosas que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos, el fisco, sin alcanzar nunca el equilibrio ni tampoco realizar las obras básicas de desarrollo, devora toda la capacidad productiva de la actividad privada -y por consiguiente- del país.

Hemos llamado difícil la realización de una política de esta naturaleza porque consideramos que la misma sólo puede ser realizada por gobernantes capaces, honestos y provistos de la determinación necesaria para afrontar las resistencias -sobre todo políticas- que es presumible que se presenten. En muchos intentos de reducir déficit presupuestales se vió que la burocracia siempre se defiende y los créditos que corresponden a inversiones de desarrollo son los que cargan con las mayores reducciones.

Es preciso asimismo que el presupuesto sea elaborado por verdaderos técnicos, que los consejos de desarrollo u otras entidades similares que existen en muchos

países tengan intervención en la preparación del mismo y que el país cuente con un programa orgánico de inversiones.

Las inversiones de desarrollo (caminos, ferrocarriles, energía, erradicación de pestes y enfermedades de la agricultura y ganadería, siderurgia, etc.), al contrario de los gastos improductivos, reactivan la economía, lo cual produce naturalmente mayores ingresos fiscales: he aquí el camino para reducir los déficit presupuestales.

Asimismo consideramos que un déficit del Presupuesto, si se está cumpliendo un plan de obras básicas de desarrollo, no debe causar excesiva alarma, ya que el peor déficit es el que proviene de una depresión o del estancamiento (todos los avances del sector público a través de las inversiones son saludables).

2) Política Crediticia.-

Al tocar este tema nos encontramos de nuevo con el problema de la oposición entre sector público-sector privado del cual ya hemos hablado. En este sentido sólo queremos volver a advertir aquí que el peso de una política antiinflacionaria realizada a través del mecanismo de la restricción crediticia debe hacerse recaer sobre el sector público y no sobre el sector privado, porque de otra manera, procediendo a la inversa, se obtendría una reducción en la producción de bienes de uso y de consumo, lo cual a su vez agravaría el proceso inflacionario que se quiere combatir, y aun más, produciría lo que podríamos caracterizar como una espiral hacia abajo.

La provisión a los sectores privados de la economía de los medios de pago economizados en materia de gastos públicos cumple la función, por lo demás, de posibilitar la absorción inmediata de los burócratas cesantes como consecuencia

de las medidas que hemos preconizado sobre reestructuración presupuestaria.

No puede dejar de tenerse en cuenta tampoco, que no debe distribuirse el crédito en el sector privado en forma discrecional, sino que debe hacerse en relación con las disponibilidades a corto plazo de los factores de producción existentes en cada sector. Así, diremos que, desde este punto de vista, conviene particularmente otorgar crédito bancario a los sectores en que existen abundantes factores de producción que permanecen improductivos, por falta de recursos monetarios con que movilizarlos, y que una necesaria restricción se podría aplicar allí donde se nota una limitación de factores de producción disponibles, y donde una sobresaturación de medios de pago sólo daría lugar a un aumento de precios.

Si se actúa en vistas del crecimiento económico, y se quiere estimular la inversión, conviene que el crédito se oriente de manera de favorecer la elaboración de bienes de producción en lugar de bienes de consumo (por ejemplo, a través del redescuento selectivo). A este respecto podemos afirmar que algunos países latinoamericanos disfrutaban de un tenor de vida demasiado elevado, en el sentido de que una parte excesiva de los recursos del país se aboca a la producción de artículos suntuarios (por ejemplo automóviles en Argentina), lo cual resta capitales y medios financieros a otras industrias que encajan mejor en cualquier plan de desarrollo económico ordenado.

Una iniciativa que no puede dejar de recibirse con beneplácito es que el Estado, mediante planes de financiación, procure condiciones más favorables para la importación de bienes de capital.

3) Política Tributaria.

El sistema impositivo de un país es un arma poderosísima a disposición del Estado moderno para impulsar un conveniente desarrollo económico y social. Es pues de fundamental importancia para las naciones latinoamericanas contar con sistemas impositivos evolucionados, bien administrados y eficaces. La acción de orientación y fomento en el campo de la producción y de una mejor distribución del ingreso en el campo social que en estas condiciones se puede llevar a cabo es prácticamente ilimitada. Lo imprescindible, en este sentido, es que la política tributaria se desprenda del criterio fiscalista para ponerse al servicio de los ideales de progreso.

Nosotros consideramos que si se actuase convenientemente en materia de política presupuestal, crediticia y tributaria, sobre la base de nuestras proposiciones, y sobre todo, contándose con un ambiente de estabilidad política, los problemas latinoamericanos se resolverían fundamentalmente. La condición de la estabilidad política reviste importancia decisiva porque solo contando con ella es posible lograr la necesaria continuidad en la política económica y la necesaria seguridad en la inversión. Es preciso buscar, no el hombre providencial, sino los objetivos, y esto, dentro de un marco institucional.

Revisando los sistemas de restricciones cambiarias de América Latina, hemos podido observar que se intentó realizar a través de los mismos (sobre todo con los tipos múltiples) los fines de la política económica que, según hemos indicado, corresponde que sean llevados a cabo a través de otros instrumentos a disposición de los gobiernos. Ello produjo una serie de consecuencias indeseables que hemos hecho notar también. Nosotros preferimos dejar a los sistemas de restricciones de

cambio el control de las operaciones financieras. Además, consideramos que al decretar la convertibilidad total en materia de transferencias internacionales se actuó con falta de prudencia, al tomar una medida que en Europa no se adoptó sino en casos de excepcional prosperidad y cuando el encaje era de tal magnitud que no había peligro alguno de presión. Sería conveniente pues que no se vaya tan lejos en este sentido y que se actuase de manera de evitar que el capital nacional escape al exterior, afectando la cotización de la moneda nacional.

Con respecto a la protección de las industrias locales, consideramos que es preferible hacerlo mediante un sistema aduanero bien organizado (tarifa de avalúos), en términos y niveles tales que, a la vez que otorguen la necesaria protección, no sacrifiquen excesivamente al consumidor ni anulen esfuerzos de superación y eliminen posibilidades competitivas.

Los controles cambiarios, aplicados a las transacciones comerciales, deben ser vistos como un recurso para enfrentar una situación de anormalidad, ya que los mismos, cuando se perpetúan, comienzan a manifestar todos los inconvenientes que en su momento hemos señalado. En este sentido no hay que olvidar que la situación de la balanza de pagos depende de los factores que la crean, y que el expediente de los controles no ataca la causa de la enfermedad sino sólo sus efectos.

Las reglamentaciones aduaneras ofrecen a los empresarios mayores garantías de que no se está improvisando y que se puede esperar cierta estabilidad o permanencia en las disposiciones en vigencia, lo cual les da una base más segura para que puedan hacer planes a largo plazo.

Con respecto al problema de la estabilización monetaria diremos que el mismo radica en buscar un camino hacia la expansión económica aunque sin producir una cri

sis en el sector de las divisas. Como se sabe, la moneda nacional tiene dos frentes: uno lo constituye el valor adquisitivo interno como medio de cambio; el otro, la cotización frente a las divisas extranjeras en el mercado libre. El deterioro del primero obra como causa determinante en la pérdida de precio frente a las monedas de otros países (más o menos inmediatamente en la medida en que haya libertad de cotización). Si el poder adquisitivo interno es drenado por la inflación, tarde o temprano caerá la divisa nacional en el mercado libre, aunque sea apuntalada artificialmente por cierto tiempo. La pérdida de valor de la divisa nacional, por su parte, refluye en el mercado interno y se convierte en un nuevo factor de inflación de costos. Además, no sólo afecta a los industriales que trabajan con materia prima importada y a los que hay adquirido equipos y maquinarias en el exterior, sino que también a la nación toda que tiene compromisos en el exterior en moneda extranjera.

A la luz de estas consideraciones, se pone en evidencia que es muy conveniente que el proceso de desarrollo se lleve a cabo dentro de un ambiente no inflacionario. En este sentido, insistimos que el peso de una política destinada a combatir la inflación debe hacerse recaer sobre los sectores improductivos (especialmente del sector público) y que la misma debe conducirse de manera de no restar fuerza a los sectores productivos: primero, para no comprometer el proceso de crecimiento económico; y en segundo lugar, para neutralizar, a través de una mayor producción, la inflación misma. En último término, una producción a capacidad plena es el mejor medio de apuntalar el poder adquisitivo de la moneda.

BIBLIOGRAFIA

I OBRAS FUNDAMENTALES

- BERNSTEIN, E. M., "Some Economic Aspects of Multiple Exchange Rates", International Monetary Fund Staff Papers, New York, 1950.
- EINZIG, PAUL, "Control de Cambios", Primera Edición en español, Imprenta de la Universidad, Córdoba (Rep.Arg.), 1937.
- FRIEDMAN, IRVING S., "El Control de Cambios", Primera Edición, Gráfica Panamericana, México, 1959.
- HINSHAW, RANDALL, "Toward European Convertibility", International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, New Jersey, EE.UU., noviembre de 1958.
- MIKESELL, RAYMOND F., "Foreign Exchange in the Postwar World", Primera Edición, The Twentieth Century Fund, New York, 1954.
- SCHOTT, FRANCIS H., "The Evolution of Latin American Exchange-Rate Policies Since World War II", International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, New Jersey, EE.UU., enero 1959.
- TRIFFIN, ROBERT, "El Caos Monetario", Primera Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, julio de 1961.
- TRUED, MERLYN NELSON Y MIKESELL, RAYMOND F., "Postwar Bilateral Payments Agreements", International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, New Jersey, EE.UU., 1955.

II FUENTES DE INFORMACION

A) Memorias y Revistas de Bancos Centrales.-

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, Memoria
BANCO CENTRAL DE BOLIVIA, Memoria.
BANCO CENTRAL DE BOLIVIA, Boletín.
BANCO DO BRASIL, Relatorio.
BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Memoria.
BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Revista
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, Memoria.
BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, Revista.
BANCO NACIONAL DE CUBA, Memoria.
BANCO NACIONAL DE CUBA, Revista.
BANCO CENTRAL DE CHILE, Memoria.
BANCO CENTRAL DE CHILE, Boletín.
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Memoria.
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Boletín.
BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR, Memoria.
BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR, Boletín.
BANCO DE GUATEMALA, Memoria.
BANCO CENTRAL DE HONDURAS, Informe.
BANCO CENTRAL DE HONDURAS, Boletín.
BANCO CENTRAL DE NICARAGUA, Memoria.
BANCO DEL PARAGUAY, Memoria.

BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, Memoria.
BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY, Revista.
BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU, Memoria.
BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU, Boletín.
BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Memoria.
BANCO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, Boletín.
BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, Memoria.
BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, Boletín.

B) Publicaciones de Organismos Internacionales.-

1) Fondo Monetario Internacional.

International Monetary Fund Annual Report

Annual Report on Exchange Restrictions

International Financial Statistics

2) Organización de Estados Americanos.

Informaciones Económicas

3) Consejo Interamericano de Comercio y Producción.

Boletín Informativo

4) Comisión Económica para América Latina.

Estudio Económico de América Latina

Boletín Económico de América Latina

Documento E/CN.12/337 (Informe del Sexto Período de Sesiones de la CEPAL)

Documento E/CN.12/483 (Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina)

..... Documento E/CN.12/484 (Informe que el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre régimen de pagos multilaterales eleva al Comité de Comercio de la CEPAL)

Documento E/CN.12/C.1/10 (Report of the second session of the Central Banks Working Group, 28 de marzo de 1959)

Documento E/CN.12/C.1/9 (El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales, 28 de marzo de 1959)

Documento E/CN.12/C.1/7/Rev.1 (Informe que eleva al Comité de Comercio a la Comisión Económica para América Latina, 2 de diciembre de 1956)

Documento E/CN.12/C.1/3 (Pagos y comercio en América Latina. Sus problemas actuales, 12 de agosto de 1956)

Documento E/CN.12/C.1/WG.1/8 (10 de septiembre de 1958)

Documento E/CN.12/C.1/WG.1/7 (10 de septiembre de 1958)

Documento E/CN.12/C.1/WG.1/10 Rev. 1 (3 de diciembre de 1958)

5) Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Aspectos Monetarios de Las Economías Latinoamericanas 1956, 1957, 1958, 1959 y 1960.

Publicación Quincenal

Boletín Mensual

INDICE GENERAL

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCION | 1 |
| PRIMERA PARTE: La Liberalización de las Restricciones Cambiarias | 8 |
| TITULO PRIMERO: Los Países Sudamericanos más Costa Rica y Nicaragua | 11 |
| CAPITULO PRIMERO: La Simplificación de las Estructuras de Tipos de Cambio | 12 |
| SECCION I: Los Sistemas de Tipos Múltiples | 12 |
| A) Los tipos múltiples fijos | 12 |
| B) Los tipos de cambio fluctuantes | 17 |
| C) Elementos de discriminación en las estructuras de tipos múltiples | 22 |
| SECCION II: La Experiencia de los Países Sudamericanos más Costa Rica y Nicaragua | 24 |
| SECCION III: Evaluación Crítica de los Sistemas de Tipos Múltiples | 51 |
| CAPITULO SEGUNDO: La Eliminación de las Restricciones Cuantitativas de los Cambios | 63 |
| SECCION I: Las Restricciones Cuantitativas de los Cambios | 63 |
| SECCION II: La Experiencia de los Países Sudamericanos más Costa Rica y Nicaragua | 68 |
| SECCION III: Evaluación Crítica de las Restricciones Cuantitativas de los Cambios | 82 |
| A) El problema administrativo | 82 |
| B) Los aspectos económicos de las restricciones | 84 |

| | Pag. |
|--|------|
| CAPITULO TERCERO: Las Medidas Compensatorias del Régimen Cambiario | 92 |
| TITULO SEGUNDO: "Los Ocho Países Restantes" | 97 |
| SEGUNDA PARTE: La Liberalización del Sistema Bilateral de Pagos | 107 |
| CAPITULO PRIMERO: Los Convenios Bilaterales de Pagos | 107 |
| CAPITULO SEGUNDO: Los Convenios Bilaterales de Pagos Latinoamericanos | 112 |
| CAPITULO TERCERO: El Proceso de Eliminación de los Convenios Bilaterales de Pagos Latinoamericanos | 141 |
| CAPITULO CUARTO: Las Zonas Multilaterales con Europa | 152 |
| A) El Club de La Haya | 153 |
| B) El Club de Paris | 155 |
| C) Consecuencias y desarrollos posteriores | 158 |
| CAPITULO QUINTO: La Transferibilidad Monetaria dentro de América Latina | 160 |
| A) Antecedentes | 160 |
| B) La Reunión de Montevideo | 161 |
| C) La Reunión de Río de Janeiro | 168 |
| D) Los pagos dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio | 177 |
| CONCLUSIONES | 181 |