

AMÉRICA LATINA Y LA COOPERACIÓN MONETARIA INTERNACIONAL

WOLFGANG KÖNIG *

LA COOPERACIÓN monetaria internacional en la posguerra ha sido realizada y dirigida principalmente mediante el trabajo del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyos principios y finalidades, según sus fundadores, tomaban en cuenta las experiencias del período entre las dos guerras mundiales. Esta institución ha llegado a desempeñar un papel indispensable y poderoso en una época en que los países latinoamericanos se fueron convenciendo cada vez más de la necesidad del desarrollo económico e hicieron grandes esfuerzos para lograr la industrialización de sus economías.

Este ensayo pretende describir los aspectos y las repercusiones de la cooperación monetaria internacional durante el curso de la posguerra, a la luz del desarrollo de los países latinoamericanos, para llegar a conclusiones sobre efectos y consecuencias de las políticas observadas al respecto.

I. AMÉRICA LATINA Y LA FORMACIÓN DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA

La experiencia monetaria y cambiaria de América Latina hasta la crisis económica mundial de 1929, que produjo el fracaso del patrón de cambio oro, demuestra que el mantenimiento de tipos de cambio estables y de plena convertibilidad fue posible en muchos países sólo cuando coincidió con un desarrollo favorable de exportaciones y un aflujo de oro. La carencia de mecanismos institucionales adecuados y la falta de experiencia financiera, así como la gran dependencia externa de los países latinoamericanos productores de materias primas, dificultaron mucho una operación eficiente bajo el patrón oro y patrón de cambio oro que podría haberse dirigido a eliminar los impactos externos desfavorables y cambiantes para la política económica interna.¹

* El autor, graduado de la Freie Universität Berlin y de la London School of Economics, está realizando un proyecto sobre política cambiaria latinoamericana apoyado por el Deutscher Akademischer Austauschdienst con la cooperación del Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México.

¹ Véase Julio González del Solar, "Los bancos centrales y los mercados de cambio en América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XIX, julio-septiembre de 1952, núm. 3, pp. 453-454 y A. G. Ford, *The Gold Standard 1880-1914, Britain and Argentina*, Clarendon Press, Oxford, 1962, pp. 191-192.

Además de estas particularidades en la posición periférica latinoamericana dentro de los sistemas monetarios internacionales, desde muy temprano surge otra característica que en gran medida ha determinado hasta hoy ciertas divergencias en la evolución monetaria y cambiaria dentro de la región: la estrecha vinculación económica y financiera de algunos países latinoamericanos, particularmente del Caribe y de Centroamérica, con los Estados Unidos. De esta suerte, la moneda de Honduras fue legalmente ligada al dólar en 1918 y en Cuba, donde habían circulado hasta 1914 monedas españolas y francesas y el propio dólar, siguió siendo éste el principal medio de pago por muchos años, no obstante que ese mismo año se había establecido el peso como unidad monetaria. Cuba fue así integrada cada vez más a la zona del dólar.² Panamá, a pesar de haberse separado de Colombia a fines del siglo pasado y de haber creado en 1904 su propio sistema monetario, celebró poco después un acuerdo con la Secretaría de Guerra de los Estados Unidos que tuvo como resultado el que se diera al dólar en Panamá una posición predominante frente al balboa.³

La crisis del año de 1929 y la larga depresión mundial que le siguió, fueron la causa de la iniciación de procesos económicos en la región. La resultante posición precaria de estos países ocasionó el principio de un desarrollo económico mediante la sustitución de importaciones, particularmente de manufacturas, o sea un proceso "hacia adentro". Este proceso, aunque no planeado racionalmente, ha sido hasta ahora, en particular en los grandes países de América Latina, la principal característica de los esfuerzos de industrialización.

El subsiguiente desarrollo monetario y cambiario en la región produjo primero la declaración de la inconvertibilidad de las monedas por parte de la mayoría de estos países, lo que significó una primera respuesta a las influencias externas desfavorables que habían sido producidas sobre todo por la reducida actividad económica en los países industrializados, en especial de los Estados Unidos, y que fueron agravadas por un proteccionismo agrícola por parte de estos países, así como por la terminación abrupta del aflujo de capitales extranjeros.⁴ Con la prolongación de estas circunstancias externas adversas se aplicó después, sobre todo en los países latinoamericanos de menores interrelaciones económicas y financieras con los Estados Unidos, una serie de medidas

² Véase Henry Christopher Wallich, *Problemas monetarios de una economía de exportación*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1953, p. 60.

³ Véase Ernesto J. Castillero y Richard F. Behrendt, "El Sistema Monetario de Panamá", *Revista de Economía y Estadística*, Universidad Nacional de Córdoba, Año VI, Núm. 4, 1944, pp. 231-232.

⁴ Así, el valor de las exportaciones latinoamericanas se redujo de un promedio anual en los años 1925 a 1929 de 2 782.9 millones de dólares a 1 444.9 millones de dólares en 1930 a 1934, contribuyendo a una baja considerable de las reservas internacionales de la región en la década de los años treinta. Véase Economic Commission for Latin America, *External Financing in Latin America*, UN, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, 1965, p. 23.

restrictivas externas, entre ellas restricciones cuantitativas y tipos de cambio múltiples. Particularmente estos últimos, aunque al principio empleados para mejorar la posición externa de los países, se convirtieron con el tiempo, cada vez más, en medidas adecuadas para la sustitución de importaciones y para otras funciones internas, como por ejemplo la fiscal.

Las funciones complejas que así asumieron las medidas restrictivas explican en parte el hecho de que no se haya producido un relajamiento notable de la política cambiaria restrictiva durante la segunda Guerra Mundial, cuando un alto nivel de las exportaciones contribuyó a un fortalecimiento considerable de la economía latinoamericana. La cuestión de si podía esperarse o no tanto la eliminación de los controles de cambio y de los tipos de cambio múltiples, como una general estabilidad cambiaria en la posguerra, fue por eso también relacionada a la formación del nuevo sistema monetario internacional y a las posibles repercusiones que iba a tener la cooperación monetaria internacional en América Latina.

La idea de formar el nuevo sistema monetario internacional y los esfuerzos encaminados a su realización deben considerarse a la luz de la cooperación monetaria internacional que le antecedió. Los eventos de la crisis financiera mundial de 1931 mostraron que esta cooperación mantenida sólo ocasionalmente entre los bancos centrales de unos cuantos grandes países había cumplido deficientemente con las exigencias de la situación económica internacional después de la primera Guerra Mundial. En consecuencia, en la década de los años treinta, los gobiernos desempeñan un papel cada vez más importante para la colaboración en el campo monetario internacional, tendencia que se manifestó particularmente en el acuerdo tripartita celebrado entre los gobiernos de los Estados Unidos, de Francia y de Gran Bretaña en 1936, cuyo alcance fue sin embargo de limitada importancia debido al estado desfavorable que en general prevalecía en las relaciones económicas internacionales.

La planeación de la cooperación monetaria internacional para la posguerra debía tomar en cuenta los daños sufridos por la guerra y la reconstrucción, así como la experiencia monetaria y cambiaria internacional del período entre las dos guerras para lograr un sistema estable, sin los peligros inherentes de un nuevo fracaso, mediante una mejor colaboración. De particular interés para América Latina fueron las cuestiones relativas a los acuerdos internacionales sobre mercancías, los préstamos a largo plazo para el desarrollo y la estabilización cambiaria.⁵ Además, importaba mucho a estos países que sus necesidades de desarrollo y los procesos económicos realizados desde la crisis económica mundial encontraran una acogida favorable por parte de la nueva cooperación. Sin embargo, al igual que en ocasiones anteriores, los países

⁵ Robert Triffin, "Central Banking and Monetary Management in Latin America", en Seymour E. Harris, *Economic Problems of Latin America*, Nueva York-Londres, 1944, pp. 113-114.

de América Latina como muchos otros países, quedaron excluidos del debate sobre el establecimiento del nuevo sistema monetario internacional, con la consecuencia de que en esta región no se definió en una forma coherente su posición monetaria y cambiaria y de que no se desarrollaron sus propios puntos de vista frente al futuro desarrollo en la posguerra. En contraste, la discusión llevada exclusivamente entre funcionarios de Estados Unidos y de Gran Bretaña fue determinada en alto grado por intereses nacionales, aunque el tiempo de la guerra generalmente ofreció una mejor base para un entendimiento mutuo. Se indicó, en Estados Unidos, por ejemplo, el temor a una política de Gran Bretaña y Rusia que pudiera partir el mundo en bloques económicos autosuficientes protegidos por controles efectivos de cambio.⁶ En cuanto a América Latina se temía la posibilidad de que esta política independiente comercial de Gran Bretaña pudiera establecer extensas relaciones bilaterales por lo menos con Argentina y Uruguay con el resultado de que Estados Unidos quedaría en una posición desfavorable de negociación, sobre todo por lo que hace a petróleo y minerales.⁷ La decisión de Estados Unidos, el país más importante en la planeación de la cooperación monetaria internacional, de seguir en vez de su aislamiento de los treinta una política de expansión hacia un institucionalismo internacional en la posguerra, seguramente fue tomada tanto por razones económicas nacionales como por el interés de asegurarse una cierta influencia política en otros países.

Para América Latina el plan Keynes presentado por Gran Bretaña tuvo algunas ventajas en comparación con el plan White de los Estados Unidos, especialmente las disposiciones sobre una mayor flexibilidad cambiaria, la existencia de un fondo mucho mayor de reservas y la aplicación más o menos automática de medidas contra países persistentemente acreedores, lo hacían aparecer más atractivo y positivo para esta región. Sin embargo, en los países latinoamericanos se opinaba que el proyecto inglés podría tropezar con dificultades prácticas porque el mundo todavía no estaba preparado para un concepto de colaboración tan amplio.⁸ Como ambos planes preveían la creación de sistemas de créditos internacionales, Prebisch los juzgó generalmente positivos aunque le parecía difícil que sus principios pudieran lograr el equilibrio internacional de las balanzas de pagos.⁹ Es notable que Prebisch haya previsto desde entonces la escasez de dólares en la posguerra.¹⁰ Para América Latina las cuestiones de protección y del control de cambio

⁶ Véase John B. Condliffe, *The Foreign Economic Policy of the United States*, Yale Institute of International Studies, New Haven, Connecticut, pp. 7, 9, 14-15.

⁷ *Ibid.*, pp. 7, 15.

⁸ Víctor L. Urquidí, "Los proyectos monetarios de la posguerra", *El Trimestre Económico*, México, 1943, p. 565.

⁹ Raúl Prebisch, Conversaciones del doctor Raúl Prebisch en el Banco de México, S. A., *Lineamientos de una política monetaria nacional*, febrero 11, 14, 18 y 21 de 1944, Banco de México, S. A., pp. 90-91.

¹⁰ *Ibid.*, p. 93.

que se había convertido en un instrumento potencial de la política de desarrollo, debieron haber sido un aspecto crucial en el juicio sobre los planes. Urquidí hizo sólo una breve referencia a la protección a largo plazo de los países deficitarios.¹¹ Prebisch, aunque favoreció bajo ciertas circunstancias la limitación de las importaciones mediante tipos de cambio múltiples y el establecimiento de dos mercados de cambio para separar los movimientos de capital de las demás transacciones, no hizo muy clara su opinión, la cual fue casi contradictoria.¹² Por una parte se sintió satisfecho de que economistas oficiales de Estados Unidos, entre quienes estaba Harry D. White, hicieran en un proyecto de establecer un Banco Central en Cuba provisiones para una posible aplicación del control de cambios; por otra parte, consideró la función de estas medidas más bien transitoria y se opuso a sistemas complicados de control y a un mayor intervencionismo estatal en el sector cambiario. Lo notable del enfoque presentado por Prebisch es, sin embargo, que señalaba ya puntos de partida para una explicación teórica del importante papel que tiene la industrialización mediante la sustitución de importaciones para la política de desarrollo y que la política de tipos de cambio desempeña una cierta función en este proceso.¹³ Es interesante mencionar que este autor en sus publicaciones posteriores redujo la importancia que anteriormente daba a la política cambiaria para el fomento del desarrollo.

El terreno de la conferencia de Bretton Woods en julio de 1944 ya estaba bien preparado. Estados Unidos, debido a su posición fuerte de negociación frente a Inglaterra, había logrado que las principales partes de su plan constituyeran la base de las deliberaciones.¹⁴ Sin embargo, la conferencia no fue una mera formalidad. En la discusión se hizo referencia a muchas cuestiones de gran importancia y las intervenciones de las delegaciones latinoamericanas, por ejemplo, señalaron el vital interés que tenían en la formación de una institución monetaria internacional. Apuntaron desde entonces puntos de crítica que años más tarde resultaron realmente sustanciales. En vista de que no se tomaba en consideración una estabilización de los precios de los productos básicos, Cuba expresó la preocupación de que la futura institución monetaria internacional no pudiera contar con suficientes recursos para hacer frente a las necesidades de los países si el comercio de estos se desarrollaba como en el pasado, condición en la cual no sería posible llegar a una estabilidad monetaria.¹⁵ Tanto este país como Brasil llamaron

¹¹ Víctor L. Urquidí, *op. cit.*, pp. 567-568.

¹² Véase Raúl Prebisch, *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*, Jornadas 11, El Colegio de México, pp. 12-13, 19-20, 36, y, *Lineamientos...* *op. cit.*, pp. 109-111.

¹³ Prebisch se opuso enérgicamente a que una institución internacional participara en la decisión sobre el nivel de tipos de cambios para las importaciones.

¹⁴ En noviembre de 1943, los Estados Unidos habían también presentado un plan para el establecimiento de un banco mundial.

¹⁵ "Statement By the Cuban Delegation on Article III, Section 2 (c)", en *Proceed-*

la atención sobre la necesidad de una conferencia comercial internacional y de acuerdos internacionales sobre mercancías.¹⁶ La delegación boliviana que también señaló el papel potencial de los convenios internacionales sobre productos básicos pretendía que se tomara la decisión de que el desarrollo y el uso de productos sintéticos no fueron alentados mediante subsidios.¹⁷ Fue notable la manifestación de la delegación peruana de que no se prestara atención suficiente a las diferencias económicas fundamentales de grandes países industrializados y los países productores de materias primas.¹⁸

Después de tres semanas de discusiones intensas se aceptó la propuesta del establecimiento de un "fondo" y un "banco" terminando la conferencia el 22 de julio de 1944.¹⁹

El resultado de la conferencia fue conocido como "Final Act of the United Nations Monetary and Financial Conference" con dos apéndices conteniendo el acuerdo del Fondo Monetario Internacional y el acuerdo del Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento.

a) *Los principios del nuevo sistema monetario internacional*

El FMI estaba concebido para que fuera el guardián del nuevo sistema monetario internacional y tenía que procurar la estabilidad de los tipos de cambio, la convertibilidad de las monedas y la supresión de restricciones cambiarias. El Banco Mundial, por otra parte, fue planeado como una agencia internacional de inversiones y debería buscar la colaboración internacional para empréstitos a mediano y largo plazo. El Banco tenía así una tarea complementaria al Fondo porque el flujo de las inversiones de los países acreedores a los países deudores podía ser una contribución importante a la estabilidad monetaria internacional. La corriente de inversiones internacionales para apoyar la estabilidad de la economía mundial y para el fomento de inversiones extran-

ings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944. U. S. Govt. Printing Office, Washington; 1948. 2 vols. (Doc. 264; pp. 429-30).

¹⁶ "Proposal for a Conference to Promote Stability in the Prices of Primary International Commodities, presented by the Brazilian Delegation", *ibid.*, Doc. 287, pp. 482-84.

¹⁷ "Proposal of the Bolivian Delegation to Commission III", *ibid.*, Doc. 265, pp. 431-32.

¹⁸ "Statement of the Delegation from Peru on Definite Economic Action Required to Create Conditions Necessary to Make Possible Attainment of the Specific Purposes of the Fund and Bank", *ibid.*, Doc. 435, pp. 739-48.

¹⁹ La discusión sobre el establecimiento de un banco mundial —proyecto que había sido preparado con menos cuidado por parte de los Estados Unidos y Gran Bretaña que el del fondo— había tocado particularmente la cuestión de si el banco tendría que poner énfasis en la reconstrucción del mundo devastado por la guerra o en asuntos de desarrollo económico. Se llegó a la transacción de que ambas funciones debieran ser cumplidas.

teras directas fue por eso un principio del nuevo sistema monetario internacional.²⁰

El principio de paridades fijas (*par-value system*) establecido en el acuerdo del Fondo, fue intentado como piedra angular para el mantenimiento de la estabilidad cambiaria e implicó que los tipos de cambios son de interés internacional. El Fondo Monetario Internacional no puede aprobar ni los tipos de cambios que difieren en más del uno por ciento de la paridad, ni el abandono de la paridad por parte de un miembro. Las modificaciones a la paridad sólo pueden hacerse previa consulta con esta institución y los cambios de más de un 10 % requieren su aprobación y constatación de que existe un “desequilibrio fundamental” que hay que corregir mediante el tipo de cambio.

Era de esperarse que el principio de una ayuda financiera del Fondo para sus miembros tuviera gran importancia a la luz del sistema de paridades fijas. Se estipuló que esta asistencia se da sólo temporalmente para superar un déficit a corto plazo de la cuenta corriente y con motivo de una operación estabilizadora de la moneda. El arreglo técnico prevé que el miembro compre con su propia moneda las reservas cambiarias del Fondo y que después la recompre con oro o con monedas convertibles. La ayuda del Fondo se da bajo una serie de reglamentos y condiciones con el resultado de que el acceso a sus reservas no es automático y depende del control y de la decisión de esta institución.²¹

El principio que iba a afectar particularmente la política monetaria y cambiaria de América Latina fue el de que el FMI tenía que intentar el establecimiento de un sistema multilateral de pagos con respecto a las transacciones corrientes y la eliminación de las restricciones cambiarias. Por esta razón los miembros se comprometen según el artículo VIII del acuerdo del Fondo a no aplicar controles directos para una equilibración externa. Según el artículo XIV, sección 2, los miembros pueden, sin embargo, mantener y adaptar a las circunstancias cambiantes, las restricciones de pagos y de transacciones corrientes internacionales en el “período transitorio de la posguerra”. Los países que cinco años después de la fecha en que el Fondo empezó sus operaciones mantenían restricciones en contravención con el artículo VIII, tenían que consultar al Fondo anualmente.

Un principio importante que se puede derivar por último del acuerdo del Fondo está relacionado con la cláusula de escasez de moneda. Esta fue una de las modificaciones que Gran Bretaña pudo lograr que se hiciera al plan original de Estados Unidos. La cláusula estipula prácticamente una común responsabilidad del país acreedor y del país deu-

²⁰ Véase también W. M. Scammel, *International Monetary Policy*, 2ª ed., Londres, 1964, pp. 154-55.

²¹ El monto de las reservas que se atribuyó al FMI se elevó a la fecha de la conferencia de Bretton Woods a 8 800 millones de dólares. Esta cantidad que apenas constituyó una tercera parte de la “Clearing Union” propuesta anteriormente por Keynes excluyó prácticamente la posibilidad de un acceso automático.

dor en casos del desequilibrio porque el Fondo puede declarar escasa una moneda con el resultado de que los miembros pueden, en consulta con el Fondo, establecer restricciones cambiarias para transacciones en esta moneda.

b) *El Fondo Monetario Internacional y América Latina*

El establecimiento del FMI significó un gran paso adelante en comparación con la anterior cooperación monetaria internacional. Por primera vez se creó una institución permanente en este campo y tanto los reglamentos como el espíritu de su acuerdo constituyeron una base internacional efectiva para tratar los futuros problemas monetarios. Como los países que se adhirieron al Fondo eran los que realizaban la mayor parte del comercio internacional, se había formado prácticamente un orden monetario para las transacciones internacionales. Aunque la entrada al Fondo es voluntaria, la calidad del socio en esta institución es ineludible para países del llamado mundo libre debido a la creciente interdependencia en esta parte del globo.

Las características sobresalientes del nuevo sistema monetario internacional, las constituyeron los principios del sistema de las paridades fijas y de la convertibilidad de las monedas para las transacciones corrientes. ¿Eran conscientes los países latinoamericanos de la primordialidad que se había atribuido a estos principios y que su realización pudiera posiblemente chocar con los intereses de la región, en el desarrollo de su economía? Parece que solamente en parte. El Presidente de México, al explicar las razones de la entrada de su país al Fondo citó en primer lugar las ventajas que se lograban al dar este paso: que no se requería ningún sacrificio inmediato y que se abría la posibilidad de obtener créditos.²² En América Latina el Banco Mundial —institución con una menor importancia para el nuevo concepto monetario internacional— al parecer recibió mejor acogida que el Fondo y se trató de explicar esto porque se dio a la primera institución mencionada un carácter más claro en sus funciones.²³ Una falta de comprensión de los principios del Fondo fue expresado también por un miembro de la delegación colombiana, que participó en Bretton Woods, quien dijo que la estabilidad cambiaria no era la principal meta del Fondo sino la provisión de medios de pagos internacionales.²⁴

De radical importancia para América Latina fue el determinar si el

²² Víctor L. Urquidi y Consuelo Meyer L'Epée, *Memorandum sobre las operaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*, Banco de México, S. A., Departamento de Estudios Económicos, México, D. F., 20 de marzo de 1946, p. 3. (mimeografiado).

²³ Véase Víctor L. Urquidi, "Elasticidad y rigidez de Bretton Woods", *El Trimestre Económico*, México 1945, p. 616.

²⁴ Carlos Lleras Restrepo, *Fondo Monetario Internacional*, julio de 1946, Imprenta del Banco de la República de Colombia, pp. 3, 14, 31.

nuevo sistema monetario internacional podría proveer un mecanismo de ajustes externos que tomara en cuenta también los problemas de su desarrollo económico y la necesidad de una industrialización continuada de su economía. En la región se reconoció realistamente que el éxito del Fondo y del Banco iban a depender tanto del ambiente general internacional de la postguerra como de las políticas de empleo de la fuerza de trabajo y de ingreso en los grandes países industrializados.²⁵ Para los países latinoamericanos iba a tener particular importancia la actitud de Estados Unidos hacia los procesos económicos de esta región, país al que se había concedido una influencia predominante en el Fondo.

II. POLÍTICAS INDEPENDIENTES: EL FMI Y AMÉRICA LATINA HASTA MEDIADOS DE LA DÉCADA DE LOS AÑOS CINCUENTA

El acuerdo del Fondo Monetario Internacional entró en vigor el 27 de diciembre de 1945. Hasta el 31 de diciembre de ese año firmaron el acuerdo los siguientes países latinoamericanos y por eso pertenecen a los treinta y cinco miembros originales del Fondo: Bolivia, Colombia, Honduras, Brasil, Chile, la República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Costa Rica, Cuba, Uruguay. En el año 1946 se adhirieron también El Salvador, Nicaragua, Panamá y Venezuela.²⁶ El FMI anunció el 13 de diciembre de 1946 que iba a empezar sus actividades desde el 7 de marzo de 1947.

Uno de los primeros problemas para la política del FMI lo constituyó el establecimiento de las paridades iniciales. El FMI pidió a sus miembros el 12 de septiembre de 1946 que le comunicaran dentro de treinta días sus paridades a base del tipo de cambio vigente el 28 de octubre de 1945. Por primera vez en la historia monetaria internacional sometieron las naciones sus tipos de cambios para que fueran considerados por una institución internacional. Sin embargo, las paridades iniciales aprobadas por el Fondo fueron en todos los casos las que se habían propuesto. En el caso de muchos países latinoamericanos que tenían sistemas de cambios múltiples el Fondo aceptó como paridad inicial un tipo de entre el número más o menos complejo de los tipos efectivos. Muchas de estas paridades se volvieron con el tiempo cada vez más nominales porque los países añadieron más tipos devaluados a sus sistemas y reclasificaron las varias transacciones a estos tipos. Al aprobar las modificaciones de los sistemas de tipos de cambio múltiples, el Fondo muchas veces permitió prácticamente el abandono de una paridad por parte de un país latinoamericano. En 1948 el propio director gerente del Fondo, Camille Gutt, reconoció las dificultades con res-

²⁵ V. L. Urquidí, "Elasticidad...", *op. cit.*, p. 616.

²⁶ Haití se adhirió el 8 de septiembre de 1953 y Argentina el 20 de septiembre de 1956. Cuba dejó de ser miembro del Fondo el 2 de abril de 1964.

pecto al establecimiento de las paridades diciendo que el sistema internacional de los tipos de cambio estaba lejos de ser satisfactorio.²⁷

La actitud del Fondo en estos años no pareció ser doctrinaria ni con respecto a la flexibilidad de los tipos de cambio ni en cuanto a la eliminación de las restricciones cambiarias. Esta institución declaró que no iba a insistir en tipos de cambio inapropiados y que tanto los tipos fluctuantes como la "devaluación progresiva" serían inevitables en vista de los precios inestables y crecientes. Sin embargo, el Fondo nunca puso en duda el principio del sistema de paridades fijas.

En cuanto al esfuerzo de crear un sistema no discriminatorio de pagos con respecto a transacciones corrientes y de eliminar los controles directos, el Fondo se vio particularmente enfrentado con los tipos de cambio múltiples en el caso de América Latina. Aunque definió explícitamente estos instrumentos y dio normas estrictas para su tratamiento, el Fondo tampoco fue muy doctrinario al aprobar los sistemas latinoamericanos de cambios múltiples.²⁸

La actividad tolerante del Fondo en cuestiones de flexibilidad cambiaria y de tipos múltiples fue en parte determinada por la relativa inactividad de su política. Parece que esta institución esperaba tiempos más normales para el empleo de sus fondos. Los giros de sus miembros latinoamericanos llegaron en cada uno de los primeros cuatro años de su actividad a las cifras insignificantes, en millones de dólares, de 31.3, 16.75, 22.5 y 28.0.

Aunque era evidente la falta de una política práctica por parte del FMI y que en América Latina como en muchas otras partes se aplicaron más bien políticas cambiarias cada vez más restrictivas, el Fondo se mostraba optimista. Camille Gutt expresó que su institución tuvo un "alto grado de éxito" en la prevención de prácticas más restrictivas,²⁹ una meta modesta en los años en que se había esperado una mejoría general en las relaciones monetarias internacionales mediante el trabajo del Fondo.

Dada la poca importancia práctica que tenía la nueva cooperación monetaria internacional en su primera fase, es preciso considerar cuáles fueron los factores que determinaron el desarrollo de la política cambiaria y monetaria de América Latina en los primeros años de la posguerra. A este propósito se presenta realmente un campo complejo de circunstancias que pueden ser mencionadas aquí solamente en forma breve.

Las circunstancias económicas después de la segunda Guerra Mundial, fueron para América Latina realmente excepcionales. Los países

²⁷ Camille Gutt, *The Practical Problem of Exchange Rates*, Washington, 1948, p. 18.

²⁸ El Fondo ha publicado, en sus *Annual Reports*, descripciones de sus consultas con Ecuador (1947), Chile (1949), Perú (1949) y Colombia (1949).

²⁹ Camille Gutt, *The Fund's Unknown Function*, Washington, D. C., febrero de 1949, p. 4.

de esta región se caracterizaron por una demanda diferida de importaciones, por tendencias inflacionarias debido a altas ganancias por las exportaciones y por sus esfuerzos hacia la industrialización. Tanto estos factores como el aumento general de los precios de los productos básicos importados llevaron en pocos años a una reducción considerable de sus altas reservas internacionales. La cuenta corriente de la región, excepto Cuba, cerró después de cinco años, de 1946 a 1950, con un déficit de 1 061.5 millones de dólares.³⁰

En el período inmediato de la posguerra, América Latina había tratado en muchas ocasiones de llamar la atención sobre sus necesidades de desarrollo. Mientras duró la guerra los países latinoamericanos se vieron alentados en sus esperanzas por la actitud de Estados Unidos, pero después de terminada aquélla se extendió un sentimiento de desilusión con relación a este país.³¹ Un autor ha señalado los cuatro campos en los cuales la opinión latinoamericana estaba en conflicto con la de Estados Unidos en esos años: preferencias regionales frente a expansión multilateral mundial; fomento de industrias nacionales frente a fomento del comercio internacional; nacionalismo económico frente a inversiones extranjeras; y economía controlada frente a libre empresa.³²

Por último cabe mencionar la expectación latinoamericana de una influencia deflacionaria por una depresión en los Estados Unidos, que explica en parte el relajamiento del control de precios en muchos países latinoamericanos.

No sorprende que estas condiciones económicas para América Latina y los anhelos frustrados de sus dirigentes hayan llevado a una política cambiaria y monetaria más restrictiva. Esta política acumuló al mismo tiempo un carácter cada vez más proteccionista con respecto a las industrias jóvenes que se habían establecido en los años treinta y durante la guerra y que ahora necesitaban de la ayuda gubernamental para sobrevivir en la posguerra. Sobre todo los tipos de cambios múltiples parecieron a las autoridades latinoamericanas los instrumentos oportunos para realizar sus esfuerzos encaminados hacia un proceso continuado de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Estas medidas fueron también los instrumentos principales tanto para el control general de importaciones como para negociaciones bilaterales por razones de la balanza de pagos. A fines de 1949, catorce países latinoamericanos aplicaron en forma más o menos diferenciada los tipos de

³⁰ Economic Commission for Latin America, *External Financing in Latin America*, UN, Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, 1965. p. 37.

³¹ Henry C. Wallich, "Some Aspects of Latin American Economic Relations with the United States", Seymour E. Harris (ed.), *Foreign Economic Policy for the United States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1948, pp. 155-56. Véase también Víctor L. Urquidí, *Viabilidad Económica de América Latina*. México, 1962, pp. 137-38.

³² Richard F. Behrendt, *Inter-American Economic Relations, Problems and Prospects*, The Committee on International Economic Policy in Cooperation with the Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1948, p. 42.

cambio múltiples.³³ Cabe mencionar que El Salvador, Guatemala, Panamá y México se habían privado de la posibilidad de aplicar estas medidas porque fueron los únicos países que desde el principio se habían comprometido, como Estados Unidos, a las obligaciones del artículo VIII del acuerdo del Fondo.³⁴

Otra característica de la política cambiaria latinoamericana la constituyó la tendencia hacia el creciente uso de tipos de cambio fluctuantes dentro de los sistemas múltiples. Este desarrollo correspondió al hecho de que los países confrontaban inmensas dificultades administrativas con tipos múltiples fijos, dadas las tendencias inflacionarias y los impactos externos cambiantes. En general se aplicaron primero tipos fluctuantes para transacciones financieras con el objeto de terminar con la fuga de capitales. Después se permitió también realizar parte de las transacciones comerciales a estos tipos.

Hacia fines de la década de los años cuarenta había pasado ya un periodo importante de la nueva cooperación monetaria internacional porque a las naciones del mundo les pareció que se había manifestado la forma en que ésta se realizaba y qué prospectos iba a tener en el futuro. El resultado fue menor de lo que generalmente se había esperado en la conferencia de Bretton Woods. Los países de América Latina tendieron a encontrarse en una situación económica más precaria sin que el FMI hubiera podido contribuir en forma significativa a un alivio de las circunstancias adversas en el campo monetario y cambiario y la ayuda sustancial que otorgaron los Estados Unidos a Europa bajo el plan Marshall creó resentimientos en esta región en virtud del creciente desequilibrio externo definido comúnmente como “escasez de dólares”. Además la idea latinoamericana de establecer en esos años un sistema para la compensación multilateral de pagos internacionales entre los países de América, que se esperaba realizar mediante un estudio encomendado al FMI, recibió una respuesta negativa por parte de esta institución con el argumento —repetido también años más tarde— de que el comercio intralatinoamericano era demasiado pequeño.³⁵ Estos factores eran significativos para contribuir por parte de América Latina a una cierta tendencia hacia un nacionalismo económico que pareció desarrollarse en el mundo en vez de una solidaridad internacional.

¿Se enfrentaba América Latina ahora a la alternativa de reducir el consumo y las inversiones o de devaluar sus monedas y de tener tendencias inflacionarias como lo expresó un funcionario latinoamericano

³³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

³⁴ México que hasta ahora en su política de sustitución se había servido predominantemente de los controles cuantitativos, aplicó sin embargo, por algún tiempo, impuestos a las exportaciones que en su carácter correspondieron a cambios múltiples.

³⁵ Véase V. L. Urquidí, *Trayectoria del mercado común latinoamericano*, Estudios, CEMLA, 1960, pp. 36-38.

del FMI?³⁶ En otras palabras, ¿debería América Latina aspirar a una meta más modesta en su política económica de desarrollo para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria? Esta pregunta hay que contestarla contra el fondo de actitudes prevalecientes en América Latina en este tiempo.

Recibió una gran atención una publicación de Prebisch que ha significado hasta ahora una contribución notable en la formulación teórica de las interrelaciones entre países en desarrollo e industrializados.³⁷ La conclusión de este ensayo era que el único camino para los países latinoamericanos de salir de su posición desfavorable es la industrialización de sus economías. Con eso Prebisch pareció ponerse en conflicto con las actitudes de Estados Unidos y del FMI prevalecientes en esos años. El juicio del autor sobre la nueva cooperación monetaria estaba implícito al hacer constar que en América Latina no se creyó en un mejoramiento fundamental de los desarrollos externos.³⁸

La opinión de Prebisch, que tuvo una buena acogida en esta región, implicó prácticamente una negativa a los principios tradicionales de la economía mundial que en cierta medida se habían condensado en el acuerdo del FMI.³⁹

De hecho, surgieron después de Bretton Woods más opiniones latinoamericanas contrarias a los principios del FMI. El gerente del Banco de la República de Uruguay subrayó la necesidad del control de cambio para exportaciones e importaciones y calificó este instrumento como un mecanismo poderoso.⁴⁰ El Banco Central de Bolivia llamó la atención sobre la eficiencia de controles de exportaciones e importaciones como "factores esenciales" de una política anticíclica hacia la eliminación de la inflación y del restablecimiento del equilibrio de los países.⁴¹ Además se expresó la opinión de que la posición latinoamericana no hubiera sido suficientemente apreciada al planear el nuevo sistema monetario internacional y se habló de la "ilusión de Bretton Woods".⁴²

³⁶ Felipe Pazos, "Inflation and Exchange Instability in Latin America", *The American Economic Review*, mayo de 1949, núm. 3, pp. 397-98.

³⁷ Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *El Trimestre Económico*, vol. XVI, 1949, pp. 347-431, reimpreso en CEPAL, *Boletín Económico de América Latina*.

³⁸ *Ibid.*, p. 394.

³⁹ Aun a Jacob Viner, cuya actitud hacia la teoría del comercio internacional no ha sido muy revolucionaria, pareció que Bretton Woods se había identificado demasiado con doctrinas del siglo XIX. Véase su "International Finance in the Postwar World", *The Journal of Political Economy*, vol. LV, abril de 1947, núm. 2, p. 97.

⁴⁰ Fermín Silveira Zorsí, "El control de cambio en Uruguay", Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banco Central del Continente Americano, *Memoria*, México, 1946, p. 285.

⁴¹ Banco Central de Bolivia, "La banca central y el control de las importaciones y exportaciones", Segunda Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, *Memoria*, Tomo I, Santiago de Chile, 1950, p. 178.

⁴² Ernesto Samhaber, "Bretton Woods y América Latina", *Economía*, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, núms. 32-33, 1949, p. 105.

La primera mitad de la década de los cincuenta se caracteriza por un desarrollo monetario y cambiario en América Latina en el cual el papel de la cooperación monetaria internacional siguió siendo insignificante. Aún más, la divergencia entre la doctrina del FMI y la realidad latinoamericana pareció agravarse. Sin embargo, aun cuando hubo indicaciones de que esta institución estaba preparando una política más activa basada en la experiencia adquirida en las consultas con sus miembros, los países latinoamericanos no lograron definir en forma coherente sus puntos de vista con respecto a su posición y sus procesos monetarios y cambiarios.

Durante este período los factores externos que influyeron sobre el desarrollo monetario y cambiario fluctuaron considerablemente y tendieron a debilitar aun más la situación de la región, ya que después del auge causado por la guerra en Corea en 1951 la relación de precios del intercambio empeoró y las exportaciones sufrieron cambios de carácter cíclico. De 1951 a 1955, América Latina, excepto Cuba, acusó un déficit en cuenta corriente de 3 087.9 millones de dólares.⁴³

En cuanto a los factores internos que tuvieron consecuencias directas en la posición monetaria y cambiaria, los países latinoamericanos se vieron en su mayoría inducidos a seguir políticas inflacionarias. Muchos de estos no estaban en condiciones de compensar los impactos adversos externos con medidas crediticias y fiscales más restrictivas después de la terminación de las hostilidades en Corea y siguieron con altos gastos para sus programas de industrialización. La expansión del crédito entre 1952 y 1954 fue muy marcada sobre todo en Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay. En estos dos años el costo de la vida se duplicó en Chile y Paraguay y se cuadruplicó en Bolivia, debido en gran parte a la incapacidad para ajustar el nivel de precios y el ingreso nacional de los reducidos ingresos procedentes de la exportación.

Estos desarrollos externos e internos se reflejaron otra vez en la actitud latinoamericana hacia la función de los controles de cambios. En vista de la relativa ineficacia de las devaluaciones como medio correctivo y del nivel reducido de las reservas internacionales se llegó a la conclusión de que estos instrumentos no eran una solución racional para el ajuste de las balanzas de pagos, el tratamiento selectivo de ciertas importaciones o el cumplimiento de las obligaciones financieras externas.⁴⁴ En Argentina, país que todavía no se había hecho miembro del FMI y que siguió una política económica nacionalista, el Banco Central llamó la atención sobre el hecho de que el servicio de deuda externa y las transferencias respecto a las inversiones extranjeras, que se habían elevado en el período entre las guerras de un 20 % a un 30 % de las exportaciones, se habían reducido mediante políticas restrictivas a me-

⁴³ Economic Commission for Latin America, *External Financing*, ed. cit., p. 37.

⁴⁴ Walter M. Brevaraggi-Allende, *El servicio del capital extranjero y el control de cambios, la experiencia argentina de 1900 a 1943*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1954, pp. 221-24.

nos del 1 %.⁴⁵ El Banco Central de Costa Rica, que poco después de un establecimiento de 1950 todavía había propuesto en vano a su gobierno una devaluación y la unificación de los tipos de cambio,⁴⁶ declaró ahora que la protección y el estímulo a la producción nacional podría sobreponerse a la eliminación de los tipos múltiples y señaló en detalle las funciones de estas medidas.⁴⁷

En consecuencia, no sorprende un desarrollo general hacia la aplicación de medidas cambiarias más restrictivas en América Latina. Además, resultó la tendencia hacia una devaluación persistente en muchos de estos países como Bolivia, Chile y Paraguay, para mencionar casos extremos. La tendencia hacia el uso de tipos más flexibles anteriormente observada se continuaba y encontraba una variante interesante en Brasil desde octubre de 1953 con la introducción de un sistema de remate de divisas. Otra peculiaridad era la introducción de dos tipos fluctuantes en Perú en noviembre de 1949, sistema que sustituyó un tipo de cambio único en mayo de 1960.⁴⁸

Resulta obvio que tal desarrollo monetario y cambiario en América Latina estaba en muchos aspectos en conflicto con los principios del FMI. Para defender el sistema frecuentemente atacado de las paridades fijas esta institución se declaró enérgicamente en favor de una estabilidad cambiaria tratando de refutar los argumentos contrarios.⁴⁹ Mientras que el Fondo no dejó ninguna duda de que nunca permitiría tipos fluctuantes a un país con una posición importante en el comercio internacional, los consideró también "casos excepcionales" en los cuales un miembro informa al Fondo que "temporalmente" no es capaz de mantener una paridad. Consideró el Fondo que aunque no podía dar su aprobación a tal paso, podría parecerle conveniente para un tiempo limitado. Esta actitud, sin duda, expresó una cierta flexibilidad por parte del Fondo, que en el caso América Latina debe ser interpretada como reconocimiento de la situación real de esos países, a la luz de la relativa inactividad del mismo Fondo.

En cuanto a las restricciones cambiarias de sus miembros, la actitud del Fondo era también expresión de sus limitadas facultades. Aunque atacó en forma severa los efectos de estos instrumentos admitió que el

⁴⁵ Banco Central de la República Argentina, "La evolución del balance de pagos de la República Argentina", *Memoria*, tomo I, Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, Banco Nacional de Cuba, La Habana, Cuba, p. 161.

⁴⁶ Banco Central de Costa Rica, "El problema de las divisas en Costa Rica y la intervención del Banco Central en la solución del mismo", *Memoria*, tomo I, Tercera Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, Banco Nacional de Cuba, La Habana, Cuba, 1952, p. 364.

⁴⁷ Banco Central de Costa Rica, "Uso de las reservas internacionales para propósitos de desarrollo económico", *Memoria*, Cuarta Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, vol. II, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D. C., 1955, pp. 634-95.

⁴⁸ Chile está aplicando todavía un sistema de dos tipos de cambio fluctuantes.

⁴⁹ Véase FMI, *Annual Report*, 1951, pp. 36-41.

mundo todavía no había avanzado a un estado que permitiera hacer la liquidación general de éstos.⁵⁰ Sin embargo, estaba implícito en el juicio del Fondo que a estas medidas no se concediera ningún papel dentro del marco de los esfuerzos hacia el desarrollo económico y la industrialización de los países.

Al fin del “período transitorio de la posguerra” en 1952, ninguno de los países sudamericanos se había comprometido a las obligaciones del artículo VIII del acuerdo del Fondo. Del resto de los países latinoamericanos, principalmente situado en la zona de dólar, sólo Honduras se había hecho “país del artículo VIII”.⁵¹ En 1953 siguieron la República Dominicana, Haití y Cuba.

La esperanza del Fondo de llegar a la convertibilidad de las monedas a través de un camino de tipos de cambio fijos extraña aún más a luz del empleo modesto de sus reservas. América Latina había demandado de esta institución en varias ocasiones una política crediticia más activa.⁵² Aunque el Fondo introdujo desde el 1º de octubre de 1952 la técnica *stand-by* (créditos contingentes) que implica una mayor facilidad para el país que ha negociado un crédito con el Fondo, sus transacciones con los países de América Latina tanto como con los de otros continentes quedaron muy limitadas hasta mediados de la década de los cincuenta. La escasez general de dólares en estos años habría podido llevar a considerar la invocación de la cláusula de la moneda escasa. Los Estados Unidos tenían que temer que tal paso podría ser inducido sobre todo por la situación de los países europeos. Aunque no fue ese su pretexto, la sustancial ayuda de este país a Europa tenía que prevenir la invocación de la cláusula con el resultado para América Latina de que aquí se sufrió una relativa desventaja en su posición externa.

Desde el 1º de marzo de 1952 empezaron las primeras consultas del Fondo con sus “miembros del artículo XIV”. Parece que este trabajo contribuyó mucho a que el Fondo, años más tarde, formulara una política más activa. Como quedó sugerido por un conocido economista,⁵³ el Fondo se ha concentrado desde entonces cada vez más en las políticas internas de sus miembros, más allá de lo que había previsto su acuerdo.

III. LA FASE ACTIVA DEL FMI EN AMÉRICA LATINA

Aunque el Fondo demostró una creciente actividad en Perú ya en 1954 y en Argentina a fines de 1955, el principio de la fase activa de

⁵⁰ FMI, *Annual Report*, 1952, pp. 60-62.

⁵¹ Como quedó anteriormente mencionado, El Salvador, Guatemala, México y Panamá habían dado tal paso desde el establecimiento del Fondo.

⁵² Véanse las declaraciones de varios gobernadores de América Latina en FMI, *Summary Proceedings*, 1949, p. 80, 1950, p. 121, p. 89, 1952, p. 74.

⁵³ Gottfried Haberler, “Reflections on the Future of the Bretton Woods System” *The American Economic Review*, vol. XLIII, mayo de 1953, núm. 2, p. 87.

esta institución en América Latina coincide con el hecho de que Per Jacobsson fue nombrado director-gerente en 1956. Sin embargo, la influencia que desde entonces ha ejercido el Fondo en varios campos económicos de la región, nunca ha sido revelada en su totalidad, debido al carácter confidencial de muchas de sus actividades.

La creciente actividad e influencia del Fondo en América Latina no sólo se motiva por la experiencia que adquirió en las consultas con sus miembros, la cual obviamente llevó a la formulación de nuevos conceptos de su política, sino que también un factor importante pareció ser, por una parte, que los Estados Unidos se decidieron por que el Fondo activara sus operaciones proponiendo un aumento de las cuotas, el cual se realizó en 1958-59 y que contribuyó mucho a acrecentar el prestigio de esta institución; y, por otra parte, la situación cada vez más precaria de los países latinoamericanos, cuyas dificultades en sus balanzas de pagos y el estancamiento general de su desarrollo económico necesitaron de una mayor ayuda del exterior que bien pudo ser propiciada por parte del FMI. El ingreso real *per capita* en América Latina que había ido aumentando anualmente a una tasa media de 4.6 % en los años de 1946 a 1950, subió en los años 1955 a 1960 solamente en un 0.7 %⁵⁴ y la participación en el comercio mundial de estos países, dependientes en alto grado del exterior, estaba disminuyendo cada vez más.

a) *Los programas de estabilización. El nuevo enfoque del FMI en América Latina*

La intención del FMI de iniciar una política más activa exigió, sobre todo en el caso de América Latina, una mejor disposición de emplear sus fondos. Sin embargo, una aplicación modesta de su ayuda financiera no iba a llevar a la realización de sus principios, como lo demostraron los casos de Bolivia, Uruguay y Argentina. En Bolivia, una hiper-inflación frustró todos los intentos hechos entre 1953 y 1956 para lograr la simplificación de la política monetaria y cambiaria en ese país. En Uruguay, donde en agosto de 1956 se implantó una reforma cambiaria con la misma meta, se introdujeron nuevamente medidas más restrictivas en 1957 que culminaron en el establecimiento de un régimen de emergencia para las importaciones. En Argentina, que al hacerse miembro del Fondo simplificó el sistema cambiario en octubre de 1955, también se produjo de nuevo un desarrollo hacia sistemas más complejos de tipos de cambios múltiples y de restricciones cuantitativas.

En consecuencia, estando el Fondo dispuesto a aplicar su ayuda financiera en mayor medida para la realización de sus principios en América Latina, decidió en la mayoría de los casos, dar su apoyo solamente

⁵⁴ Economic Commission for Latin America, *The Economic Development of Latin America in the Postwar Period*, UN, 1963, vol. II, cuadro 6, p. 6.

dentro del marco de programas de estabilización diseñados por él, o con su ayuda. Se ha mantenido que la estabilización se convirtió en una meta políticamente respetable en América Latina y que sus gobernantes se dieron cuenta de las desventajas de la inflación para el desarrollo económico.⁵⁵ Sin embargo, parece más presumible considerar la aceptación de los programas de estabilización por parte de países latinoamericanos a la luz de su necesidad de obtener ayuda exterior para sus dificultades de balanza de pagos y para evitar en algunos casos crisis generales de sus economías. Un funcionario del Fondo expresó la opinión de que "sin la sustancial ayuda financiera que prestó [el Fondo], el ritmo del desarrollo económico en los países de América Latina hubiese sido menor y, en algunos casos, se hubiera registrado un caos económico y social que habría desorganizado el proceso de desarrollo económico quizá por muchos años".⁵⁶ Aunque este elogio de la actividad del Fondo parezca un poco exagerado, debe tomarse en cuenta que la ayuda de esta institución sirvió como indicación para otras fuentes financieras, es decir, que estimuló una gran afluencia de capitales extranjeros de diversos orígenes hacia la región. En resumen, como estaban en condiciones económicas y financieras adversas y necesitaban la ayuda del extranjero, los gobiernos de muchos países latinoamericanos estuvieron más dispuestos a sujetarse a los principios del FMI y a realizar las modificaciones indicadas por los programas de estabilización.

Se ha llegado a afirmar que los programas de estabilización en América Latina no pueden venir del extranjero y que la responsabilidad de su formulación corresponde a las autoridades de cada país, si bien la participación del Fondo en aquéllos influye sobre el equilibrio interno de las fuerzas políticas, económicas y psicológicas.⁵⁷ La influencia que ha tomado el Fondo hasta hoy, tanto en los programas de estabilización como en los acuerdos *stand-by*, ha sido predominante a nuestro parecer tanto por lo que respecta a sus formulaciones como a sus supervisiones, porque generalmente esta institución ha ejercido una influencia decisiva en el previo proceso de consultas mutuas, al asesorar a los ministros de hacienda y a los gerentes de los bancos centrales en la formulación de las llamadas "cartas de intención" en las cuales cada país, para obtener ayuda financiera del Fondo, se compromete a seguir ciertas políticas en el campo fiscal, salarial, crediticio y cambiario. Además, los acuerdos proveen la suspensión de la ayuda financiera del Fondo si los países en sus políticas internas no cumplen con una serie de recomendaciones detalladas.⁵⁸

⁵⁵ Louis O. Delwart, *The Future of Latin American Exports to the United States: 1965 and 1970*, Interamerican Research Committee, National Planning Association, Washington, 1960, p. 81.

⁵⁶ G. A. Constanzo, *Programas de estabilización económica en América Latina*, CEMLA, Conferencias, México, 1961, p. 14.

⁵⁷ Frank Tamagna, *La banca central en América Latina*, CEMLA, México, 1963, pp. 504, 506.

⁵⁸ De este modo se ha limitado la facilidad proporcionada originalmente por

El FMI, que ha admitido que la fase inicial de los programas de estabilización es difícil,⁵⁹ participaba ya en un programa en Perú en febrero de 1954 que principalmente aspiraba a estabilizar la posición fiscal del país. Aparte de un *stand-by* del Fondo de 12.5 millones de dólares, Perú recibió otros 12.5 millones de dólares del tesoro estadounidense y 5 millones de dólares del Chase National Bank de Nueva York. Los grandes programas de estabilización que llevaron particularmente a modificaciones significativas en el sector cambiario fueron introducidos en los siguientes países: Chile (abril de 1956), Bolivia (diciembre de 1956), Paraguay (agosto de 1957), Argentina (diciembre de 1958), y Uruguay (diciembre de 1959 a septiembre de 1960). Dentro de un marco más pequeño, el Fondo propició con sus recursos los intentos de estabilización y de reforma cambiaria en la República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Salvador, Costa Rica y recientemente también en Brasil. La posición fuerte que adquirió así el Fondo en los países latinoamericanos tenía también repercusiones sobre los esfuerzos que estos hicieron tendientes a lograr la integración financiera de la región. A fines de los cincuenta esta institución logró oponerse nuevamente con buen éxito a las soluciones que implicaban una cierta discriminación en contra del comercio extra-zonal, con el resultado de que la ALALC sufre de la gran desventaja de no disponer de un mecanismo de pagos para el comercio intrazonal.

Cabe señalar las modificaciones cambiarias y monetarias producidas dentro del marco de los esfuerzos de estabilización en los países latinoamericanos.⁶⁰ Las reformas llevaron a una simplificación o eliminación de los tipos de cambio múltiples y de las demás restricciones cambiarias y cuantitativas, así como en muchos casos al establecimiento de un tipo de cambio único fluctuante. Según el Fondo estos tipos fluctuantes fueron un "mal menor" frente a los cambios múltiples y a las restricciones cambiarias y los enfocó sólo como una solución temporal.⁶¹ Funcionarios del FMI consideraron la adopción transitoria de estos tipos con miras a introducir un "mecanismo automático" para la eliminación de las dificultades de la balanza de pagos y por la imposibilidad de encontrar durante las reformas un nivel apropiado para el nuevo tipo de cambio único, así como por los "factores institucionales e históricos".⁶² En estos tipos fluctuantes pareció continuarse simplemente la tendencia

los *stand-bys* consistente en que no se reconsidera la posición y la política del país en cuestión cuando éste gira sobre la suma que se ha acordado.

⁵⁹ FMI, *Annual Report*, 1962, p. 44.

⁶⁰ Para una descripción de las nuevas políticas internas que en general tendieron a dar a las fuerzas del mercado una mayor importancia, véase Frank Tamagna, *op. cit.*, pp. 509-537.

⁶¹ FMI, *Annual Report*, 1958, p. 20.

⁶² John R. Woodley, "Tendencias recientes en los mercados de cambio", *Boletín Quincenal*, Suplemento, CEMLA, 1961, p. 84 y F. d'A Collings, "Recent Progress in Latin America Toward Eliminating Exchange Restriction", FMI, *Staff Papers*, vol. VIII, mayo de 1961, núm. 2, p. 277.

de la política cambiaria latinoamericana en busca de caminos flexibles de ajuste. Sin embargo, la flexibilidad de un tipo de cambio único en comparación con la anterior flexibilidad parcial de una parte de los tipos de un sistema múltiple presentó a las autoridades problemas más difíciles en la decisión sobre el ajuste de un desequilibrio.

En cuanto a la simplificación o eliminación de las restricciones cuantitativas cambiarias, incluso los tipos de cambio múltiples, hay que recordar que estas medidas habían asumido, desde los años treinta, funciones sustanciales cada vez más efectivas, que no sólo estuvieron relacionadas con el comercio exterior de los países latinoamericanos sino también con la política económica interna, particularmente con la industrialización, mediante la sustitución de importaciones. Por esta razón, el FMI que insistió en la liberalización de los sectores cambiarios latinoamericanos, tenía que ofrecer alternativas al uso de estas medidas aunque nunca había reconocido como esencial gran parte de sus funciones. Solamente las tarifas arancelarias y medidas fiscales le parecieron a esta institución sustitutos aceptables a largo plazo. Sin embargo, como la introducción de estos instrumentos requirió reformas engorrosas, se previeron, mientras tanto, otras restricciones para un tiempo transitorio. Fue aquí donde surgió por primera vez una aplicación amplia de recargos y depósitos previos para las importaciones e impuestos para las exportaciones. Estas nuevas medidas fueron declaradas explícitamente como "temporales".

Aunque en los recargos, depósitos previos e impuestos se condensaron muchas de las características que habían tenido anteriormente las restricciones cambiarias y cuantitativas, no es difícil percibir las razones por las que el FMI los prefirió. Primero, pueden ser introducidas fácilmente sin que encuentren una resistencia general, particularmente en el caso de los depósitos previos; segundo, en comparación con las medidas anteriores, no contravienen los principios estatutarios del FMI; tercero, en comparación con los aranceles y medidas fiscales que, según la política del FMI debían ser los sustitutos definitivos, el establecimiento de las nuevas medidas y su variación no requiere de acción legislativa; cuarto, no pueden ser aplicadas a transacciones financieras, en comparación con los tipos de cambio múltiples y las restricciones cuantitativas, y ayudan de este modo a la ideología del Fondo que desde su iniciación se había basado en los principios del sistema de libre empresa; quinto, el FMI atribuyó a las nuevas medidas, particularmente a los depósitos previos, un papel importante en relación con la institucionalización de los programas de estabilización porque permiten, por lo menos inicialmente, ejercer un efecto de estabilización deflacionaria; y, sexto, permiten aliviar eventuales presiones sobre los nuevos tipos de cambio únicos y evitan mayores fluctuaciones de éstos.

b) *Los desarrollos recientes*

El papel del FMI en América Latina hasta hoy debe relacionarse tanto al curso de los grandes programas de estabilización hasta los principios de los sesenta, como a las operaciones similares que ha desempeñado en los años recientes mediante los acuerdos *stand-by*. Esta institución consideró como condiciones esenciales para el buen éxito de tales programas, la capacidad de los gobiernos de renunciar a una financiación inflacionaria de los déficits presupuestales y el mantenimiento de restricciones crediticias hasta que la "psicología inflacionaria ceda a la confianza en la estabilidad monetaria" así como una dirección sólida de los programas en los países y el apoyo público.⁶³ Aunque el Fondo ha señalado muchas dificultades que han encontrado los esfuerzos de estabilización,⁶⁴ nunca ha admitido lo que muchos economistas en América Latina han sentido: que generalmente fueron un fracaso. Sin entrar en la discusión de si por ejemplo la "estabilización no es aceptable políticamente"⁶⁵ en América Latina o si se oponen en esta región a tales operaciones ciertos desequilibrios estructurales en la economía así como el desarrollo del comercio exterior, los correspondientes países latinoamericanos, excepto Bolivia donde pesa mucho una ayuda sustancial de los Estados Unidos, han continuado generalmente las mismas tendencias anteriores con respecto a sus índices de costo de vida, de circulación monetaria y de expansión del crédito.

En igual forma, no se ha logrado, hasta ahora una sustitución significativa de medidas arancelarias y fiscales para las anteriores restricciones cambiarias y los tipos de cambio múltiples, cuya eliminación había sido señalada por un funcionario del FMI como la "reciente modificación más conspicua" en los sectores cambiarios latinoamericanos.⁶⁶ Los impuestos a las transacciones comerciales internacionales de los países latinoamericanos y los depósitos previos, originalmente previstos para un uso temporal, se han convertido en instrumentos permanentes que en muchos aspectos no difieren de las medidas anteriores.

En la década de los años sesenta, el nivel de la deuda externa latinoamericana registra una situación alarmante, cuyo desarrollo se debe en parte al haber abierto las puertas al capital extranjero privado, lo cual se logró en parte, mediante las operaciones del Fondo en la región. Esta deuda externa se aumentó desde fines de 1955 de 3 600 millones de dólares a más de 8 000 millones a fines de 1961⁶⁷ y se elevó en 1966

⁶³ FMI, *Annual Report*, 1959, p. 74; 1966, p. 26.

⁶⁴ Véase por ejemplo FMI, *Annual Report*, 1959, pp. 72-73, 1966, pp. 26-27 y Jorge del Canto, "América Latina y el Fondo", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 2, septiembre de 1964, p. 74.

⁶⁵ John P. Powelson, *Latin America, Today's Economic and Social Revolution*, Nueva York, Toronto, Londres, 1964, p. 189.

⁶⁶ F. d'A Collings, *op. cit.*, p. 275.

⁶⁷ S. R. N. Badri Rao, "Recent Changes in the External Public Indebtedness of

a 12 000 millones de dólares.⁶⁸ Las inversiones extranjeras directas, incluyendo las ganancias reinvertidas, ascendieron a la cantidad de 5 000 millones de dólares en los seis años de 1955 a 1961⁶⁹ y contribuyeron a que las ganancias transferidas de empresas extranjeras aumentaran de 900 millones de dólares en 1960 a 1 600 millones en 1966.⁷⁰

La posición monetaria y cambiaria de América Latina ha seguido siendo afectada por el desarrollo adverso de los términos de intercambio y las fluctuaciones cíclicas de exportaciones. Recientemente pareció manifestarse también que los países de Centroamérica y del Caribe, que se comprometieron temprano a las obligaciones del artículo VIII del acuerdo del Fondo, han confrontado más dificultades externas debido a la importancia reducida que tiene la zona del dólar en tiempo de una mayor convertibilidad de las monedas en el mundo. Resulta que estas economías poco industrializadas tienen en realidad una pequeña productividad y grandes desequilibrios, que el cambio de su sociedad tradicional va a llevar tarde o temprano a desequilibrios en sus sectores externos, tal como sucede en el resto de América Latina.⁷¹

En consecuencia, no sorprende que en los años recientes se haya producido nuevamente en la región una cierta tendencia hacia un creciente uso de restricciones cambiarias, no obstante que el FMI ha logrado en algunos casos un relajamiento de estas restricciones como en Brasil, y que casi la mitad de los países latinoamericanos todavía se están aprovechando de las provisiones excepcionales del artículo XIV del acuerdo del Fondo.

A pesar de la incertidumbre que ha ocasionado el enfoque de la política del FMI hacia América Latina, esta institución no ha cambiado básicamente el carácter de sus operaciones como lo señalan su actitud y los acuerdos *stand-by* que se han concluido en los últimos años en América Latina y que por sus amplias provisiones han venido a reemplazar los grandes programas de estabilización.⁷² En cuanto a la polí-

Latin American Countries", *Anais*, VII Reunião de Tecnicos dos Bancos Centrais do Continente Americano, tomo II, Banco de Brasil S. A., 1963, p. 111.

⁶⁸ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *Comercio exterior*, México, D. F., julio de 1967, p. 546.

⁶⁹ S. R. N. Badri Rao, *op. cit.*, p. 112.

⁷⁰ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *op. cit.*, p. 546.

⁷¹ Véase también Víctor L. Urquidí, *Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana*, Jornadas 61, El Colegio de México, 1966, p. 29.

⁷² Véase FMI, *Annual Report*, 1961, p. 29; "El acuerdo de *stand-by* entre nuestro país y el Fondo Monetario Internacional aceptado en la Reunión del Directorio del Fondo Monetario Internacional del 6 de junio de 1962", *Economic Survey*, Buenos Aires, 3 de julio de 1962, vol. XVIII, núm. 844, pp. 436-440; "Comunicación al Fondo Monetario Internacional enviada en nombre del Gobierno y del Banco Central de Reserva del Perú", CEMLA, *Boletín Mensual*, vol. XII, núm. 7, julio de 1966, pp. 348-350; Edgardo A. Noya, "Antecedentes y medidas económicas de corto plazo del Gobierno Uruguayo", CEMLA, *Boletín Mensual*, vol. XII, núm. 7, julio de 1966, pp. 322-325.

tica de tipos de cambio, el Fondo confirmó y reprodujo en 1962 sus puntos de vista de 1951 arriba mencionados.⁷³ Sostuvo que la experiencia obtenida desde 1951, ha confirmado sus anteriores argumentos en contra de cambios flexibles. Aunque consideró las consecuencias de una fijación del tipo de cambio antes de que se llegue a una estabilidad interna, el Fondo opinó que tipos de cambio fluctuantes agravan las dificultades de la balanza de pagos resultantes de la política interna.⁷⁴ Sin embargo, parece que a veces esta institución ha presionado a los países latinoamericanos dentro del marco de los acuerdos *stand-by* a seguir una política de tipos de cambio conforme a las "tendencias básicas del mercado", es decir, efectuar devaluaciones más allá de lo que éstos quisieran.⁷⁵

La imposición de políticas financieras deflacionarias que, por lo menos durante algún tiempo, tenían que retardar el ritmo del desarrollo económico y la liberalización de los sectores externos a los cuales los países latinoamericanos habían atribuido importantes funciones en el proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, necesariamente tenían que llevar a situaciones de conflicto con el Fondo. El carácter confidencial de muchas de sus operaciones, apenas ha revelado ciertas controversias con países latinoamericanos, como por ejemplo con Colombia a fines de 1966 y Uruguay a mediados de 1967. Sin embargo, no es probable que haya mayores conflictos. Por una parte, el Fondo parece reconocer los límites de su enfoque en la realidad latinoamericana y por razones políticas seguramente no considera conveniente arriesgar un socio latinoamericano mediante sanciones por su comportamiento inconsistente con sus reglas de política y, por otra parte, los países latinoamericanos están dispuestos a conceder al Fondo una cierta influencia aunque consideran sus políticas demasiado "ortodoxas",⁷⁶ porque están conscientes de la conveniencia y de las facilidades que ofrece su calidad de socio en esta institución internacional.

Por último, por lo que se refiere al desarrollo reciente en la política crediticia del Fondo hacia América Latina, el FMI cuenta ahora con el equivalente de 21 000 millones de dólares en oro y divisas extranjeras principalmente logrado por aumentos en las cuotas de sus miembros, sin que esta cantidad haya variado el carácter de sus operaciones financieras hasta 1967. Para girar contra este "pool" de reservas internacionales cuyo aumento más bien se ha mantenido en línea con la expansión del comercio internacional en la posguerra, el Fondo ha estipulado cada vez más el principio de que los países deben tener un

⁷³ FMI, *Annual Report*, 1962, p. 62.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 66.

⁷⁵ Véase también FMI, *Annual Report*, pp. 25-27.

⁷⁶ Véase por ejemplo Aníbal Pinto, *Ni estabilidad ni desarrollo*, Santiago de Chile, 1960, pp. 9-10, 33 y Eprime Eshag y Rosemary Thorp, "Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de la posguerra", *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), abril-junio, vol. 4, pp. 310-311.

programa constructivo para el mantenimiento de la estabilidad externa e interna con medidas conforme a los principios de su acuerdo.⁷⁷ América Latina, que en proporción con su cuota en el Fondo se ha llevado una parte mayor de los giros hechos por todos los miembros, tenía el 30 de abril de 1967 una deuda con el Fondo de 560 millones de dólares, o sea un poco más que la transferencia de recursos efectivos de su cuota al Fondo, es decir el monto pagado en oro.⁷⁸ Más de la mitad de esta deuda corresponde a sólo cuatro países latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile y Colombia, donde el Fondo ha sido particularmente activo. Puede dudarse si estos países están en condiciones de recomprar sus monedas del Fondo a corto plazo con oro o divisas convertibles, como lo exigen los reglamentos de la política crediticia de esta institución.

Aunque la ayuda financiera del Fondo para América Latina parezca significativa en comparación con el bajo nivel de las reservas internacionales de estos países, no lo ha sido a la luz de sus déficits en la cuenta corriente. Esto ha determinado el vital interés que América Latina ha tomado en la discusión sobre posibles contribuciones más fuertes de esta institución en el campo del financiamiento externo. Brasil propuso ya en 1959 un "sistema de compensación cíclica" de dificultades de balanza de pagos.⁷⁹ Después de largas discusiones, particularmente entre una Comisión de las Naciones Unidas y el Fondo,⁸⁰ éste creó en 1963 una asistencia financiera especial, el llamado "auxilio de financiamiento compensatorio",⁸¹ que expandió y liberalizó en 1966. Pero fue sólo hasta 1967 cuando el Fondo por primera vez parece intentar la creación de facilidades crediticias que realmente puedan dar al principio de su ayuda financiera una mayor significación práctica. Después de veinte años de operaciones del Fondo, en su reunión anual en septiembre de 1967 en Río de Janeiro, las naciones con mayor influencia sobre él se decidieron a llevar a la práctica un proyecto de derechos adicionales de giros contra el Fondo que se parece en su carácter a la "Clearing Union" de Keynes propuesta durante la última guerra. Las repercusiones que pueda llegar a tener el proyecto en los países latinoamericanos, están aún por verse.

⁷⁷ Véase también Subimal Mookeryee, "Policies on the Use of Fund Resources", FMI, *Staff Papers*, vol. XIII, núm. 3, p. 421.

⁷⁸ Estos datos provienen de Jorge del Canto, *América Latina y el Fondo Monetario Internacional*, 5 de septiembre de 1967, manuscrito de una conferencia a un grupo de profesores universitarios brasileños, Río de Janeiro (Brasil), 20 de septiembre de 1967, p. 6 y cuadros.

⁷⁹ Véase FMI, *Summary Proceedings*, 1959, p. 64.

⁸⁰ Véase por ejemplo FMI, "Fund Policies and Procedures in Relation to the Compensatory Financing of Commodity Fluctuations", FMI, *Staff Papers*, vol. VIII, 1960, núm. 1, pp. 1-76 y UN, *International Compensation for Fluctuation in Commodity Trade*, 1961, Nueva York, p. 96.

⁸¹ Véase Executive Board Decision, febrero 27, 1963, FMI, *Annual Report*, 1963 pp. 196-199.

CONCLUSIONES

La política monetaria y cambiaria de América Latina en la posguerra ha sido determinada no sólo por una serie de complejos factores externos e internos superados particularmente por los esfuerzos de industrialización, sino también, desde la mitad de la década de los años cincuenta, por la fase activa del FMI, institución que para la realización de sus principios monetarios internacionales, ha seguido un camino tradicional con respecto a las políticas internas, particularmente financieras, de sus miembros que no fueron consideradas en su acuerdo. Dentro del marco de programas de estabilización y de acuerdos *stand-by* y apoyado por su política crediticia, ha logrado con miras a la mejoría de las relaciones monetarias internacionales una influencia importante en varios campos de la política económica de los países latinoamericanos, hasta llegar a ser responsable de ciertas modificaciones en ellos. Aunque el Fondo, en la opinión de muchos, ha ganado prestigio particularmente por la eliminación de ciertas prácticas cambiarias restrictivas latinoamericanas, no ha logrado en muchos de estos países la estabilización monetaria interna, condición esencial para la realización de algunos de sus principios, ni ha cambiado en forma significativa el marco de las circunstancias prevalecientes para la política económica latinoamericana desde la guerra, así como tampoco ha modificado básicamente el carácter de la política restrictiva de los países en sus sectores externos debido a que las medidas eliminadas han sido reemplazadas por nuevas restricciones. En el período de la posguerra, los países latinoamericanos no han presentado en forma coherente sus puntos de vista con respecto a la política monetaria internacional encabezada por el FMI, no obstante que esporádicamente han emitido ideas valiosas y que han abordado conjuntamente cuestiones de la integración financiera latinoamericana; y en el debate sobre una reforma monetaria internacional, sus consideraciones y críticas no han llegado mucho más allá del enfoque presentado por países industrializados.

El FMI, sin duda, ha llegado a ser mundialmente una institución poderosa e indispensable para la cooperación económica internacional, así como también se ha convertido en la más eficiente de las organizaciones económicas internacionales previstas en proyectos elaborados durante la última guerra o poco después, pero debe tenerse siempre presente el carácter "limitado" de su universalismo y el marco político internacional dentro del cual opera.⁸² No obstante el importante papel

⁸² Un autor parece haber expresado una opinión comúnmente prevaleciente al decir que no se pudo otorgar al Fondo "poderes supranacionales" y que la influencia de los Estados Unidos sobre él debe considerarse "como un medio para garantizar una conformidad racional entre los arreglos internos del Fondo y las realidades del mundo entero", Brian Tew, *The International Monetary Fund: Its Present Role and Future Prospects*, Essays in International Finance, Princeton University, Princeton, 1961, p. 14.

que desempeña el Fondo en el mundo, la eficiencia de su trabajo futuro en América Latina va a depender de varios aspectos de conflictos inherentes que resultan tanto de la posición tomada por el Fondo en América Latina y de la actitud latinoamericana al respecto, como de las consecuencias directas de la intervención de esta institución, aspectos que pueden resumirse en los siguientes cuatro puntos sobresalientes.

El primer punto es una relación compleja entre los desequilibrios externos, los ajustes de las balanzas de pagos, el fomento del desarrollo económico y la inflación en América Latina. Dejando a un lado las cuestiones de financiación que tiene una importancia limitada para la corrección de los desequilibrios externos latinoamericanos, debido a su carácter persistente, y al bajo nivel de las reservas internacionales en América Latina así como por las posibilidades limitadas de estos países de conseguir tal financiamiento en el extranjero, el establecimiento del equilibrio de la balanza de pagos constituye en el fondo un problema de ajustes adecuados cuyo buen éxito requiere del diagnóstico correcto del desequilibrio. El principal remedio que el Fondo ha tratado de aplicar o que tiende a instituir a un plazo más largo en América Latina, es bien conocido: devaluaciones de tipos de cambio únicos y empleo de medidas de la política fiscal y monetaria interna que junto con los aranceles, deberían haber absorbido las restricciones no arancelarias en los sectores externos de los países. El primero de los tres diagnósticos del desequilibrio que consideramos aquí en forma muy simplificada, es el que se refiere a la carencia de precios competitivos en el comercio exterior del país afectado. Una devaluación de su moneda puede propiciar el ajuste deseado si la demanda de las importaciones, la oferta de las exportaciones y la demanda extranjera son elásticas, condiciones que generalmente no se cumplen en el caso de los países latinoamericanos. En consecuencia, esta situación requiere de la aplicación de medidas selectivas y para esto resultan más propicias las restricciones externas no arancelarias porque permiten una influencia más directa y flexible que las medidas de la política fiscal y monetaria interna y los aranceles. Si el diagnóstico del desequilibrio es la elevación inflacionista de los precios interiores, independientemente de que los precios nacionales sean o no competitivos con los precios extranjeros, parecería adecuado como remedio a tales tendencias inflacionarias la supresión de éstas, tanto mediante el mecanismo monetario interno como por los controles a las transacciones externas del país. El papel del tipo de cambio en esta situación sería generalmente sólo el de guardar en su devaluación una línea neutralizadora con la inflación por razones de la posición externa competitiva del país. Si el diagnóstico del desequilibrio es la contracción de las exportaciones del país como resultado de una baja de la actividad económica y de la ocupación en el exterior, o de la aplicación de medidas restrictivas al comercio por los países con los cuales se negocia, la devaluación para estimular las exportaciones apenas proporciona un

alivio debido a la reducida importancia del comercio exterior y, como aspecto negativo, causa tendencias inflacionarias. Como las políticas de deflación interior o, su contrario, las medidas internas anti-depresivas contribuyen a aumentar la depresión o agravan la pérdida de divisas no queda al país otra alternativa que la de protegerse con restricciones externas, reduciendo el volumen de su comercio exterior.

Puede resumirse que en el caso de los tres desequilibrios externos expuestos anteriormente, que parecen estar presentes conjuntamente en América Latina en forma más o menos aguda, la devaluación constituye un medio de ajuste de alcances muy limitados. Las políticas internas son aplicables sólo en el caso de cualquiera de los dos primeros desequilibrios con éxito limitado en el primero de ellos. Las restricciones no arancelarias al sector externo pueden aplicarse eficazmente a los tres desequilibrios. En consecuencia, para el establecimiento del equilibrio de la balanza pueden aplicarse con buen éxito medidas que van en contra de la política que tiende a seguir el Fondo. Sin embargo, esta institución siempre ha subrayado las repercusiones que tiene particularmente la inflación en el desequilibrio externo en América Latina, y es en este punto donde parecería conveniente la aplicación tradicional de políticas financieras internas.

La opinión que ha surgido en contrario al enfoque del Fondo es que la inflación se debe principalmente a deficiencias estructurales de las economías latinoamericanas y al cambio en las condiciones externas de oferta y de demanda de estos países. En contraste, esta institución considera que las políticas monetarias y fiscales de los bancos centrales y de los gobiernos latinoamericanos son la causa de las tendencias inflacionarias. Esta cuestión debe ampliarse al tomar en consideración los aspectos del fomento del desarrollo económico en América Latina, puesto que particularmente los llamados "estructuralistas" han señalado la necesidad de una industrialización de las economías subdesarrolladas, mientras que el Fondo parece haberse opuesto a la sustitución de las importaciones, proceso que aunque con inherentes deficiencias y conflictos, evidentemente ha constituido en la mayoría de estos países el principal medio y camino de la industrialización. Sea como fuere, el concepto del desarrollo económico reconocido por muchos economistas implica que deben hacerse cambios estructurales en las economías subdesarrolladas respecto a sus patrones de producción y de consumo, así como en lo institucional, aspirando siempre a una creciente industrialización. Los medios principales para propiciar este proceso parecen encontrarse en el papel cada vez mayor de la intervención y de la planeación estatales que se sirven, entre otras cosas, de un sistema de controles a las transacciones internacionales de los países subdesarrollados porque su gran dependencia externa ofrece un campo muy accesible a la aplicación de estas medidas y porque ya están aplicándose las mismas a funciones sustanciales, instrumentos cuyo reemplazo por disposiciones fisca-

les y arancelarias tropieza con una serie de serios obstáculos en las economías subdesarrolladas, y, por último, porque existe una tendencia general mundial hacia una creciente desaparición de correctivos automáticos en la equilibración de las balanzas de pagos.

En comparación, el enfoque concebido por el Fondo, que generalmente tiende a dar una mayor importancia a las fuerzas del mercado y a las políticas financieras tradicionales, no parece poder propiciar en forma suficiente los cambios estructurales que requiere el fomento del desarrollo económico. En consecuencia, el sistema de controles externos con los aspectos de sobrevaluación, incentivos a las exportaciones y restricciones a las importaciones, probablemente sirve una función importante para el desarrollo y la industrialización de los países latinoamericanos. ¿Qué tiene que ver esto con la inflación y los desequilibrios externos en América Latina? La razón es que como consecuencia de lo anterior parece que está reduciéndose la importancia de las políticas financieras internas y su empleo contra la inflación, con el objetivo de lograr el equilibrio de las balanzas de pagos latinoamericanos, así como el papel de las devaluaciones, las cuales en condiciones internas inestables más bien agravan la inflación, medidas tradicionales que el Fondo ha tratado de aplicar a la economía con miras a una mejoría de las relaciones monetarias internacionales, sosteniendo que el desarrollo económico es sólo posible por el camino de la estabilidad. Más bien puede llegarse a la opinión de que la estabilización se logra mediante la industrialización progresiva y que, mientras tanto, las prácticas monetarias y fiscales restrictivas son perjudiciales en la medida en que obstaculizan el proceso de una reforma estructural, necesaria para el desarrollo económico de los países latinoamericanos.

El segundo punto se refiere a las consecuencias directas de la intervención del Fondo en América Latina que tuvo como principal resultado una conversión de las medidas monetarias a medidas no monetarias, es decir, se aplicaron impuestos a las transacciones comerciales internacionales y depósitos previos para las importaciones, dentro de los sistemas de controles externos latinoamericanos sin que se hubiese producido un cambio significativo en las funciones de tal sistema. Aparte de la cuestión de los nuevos depósitos previos, se trata principalmente de analizar las modificaciones correspondientes a la luz de la eficiencia del sistema de control en su aspecto administrativo, respecto a la importancia del sistema de paridades fijas en América Latina, así como en vista a la distribución de competencia para restricciones entre el Fondo y el GATT.⁸³

La sustitución de medidas no monetarias ha llevado generalmente a

⁸³ El uso de depósitos previos a largo plazo, generalmente no ofrece ventajas en comparación con otras medidas, incluso las que han sido reemplazadas. Una vez establecidos, su influencia disminuye cada vez más hasta volverse insignificante y más bien tienden a ser una pesada carga para la política monetaria interna. Véase Wolfgang König, *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, tomo XVII, núm. 8, agosto de 1967, pp. 638-39.

que participen ahora más instituciones nacionales en la determinación de su nivel y que probablemente los diversos sectores de la comunidad de negocios ejerzan más presiones sobre esta determinación, mientras que antes el banco central tenía una mayor competencia en este campo, institución que disponía y sigue disponiendo de personal mejor entrenado que el de otras organizaciones y de una posición más independiente. La aplicación de estas medidas no monetarias, sin embargo, pudiera tener como resultado la ventaja de liberalizar completamente el sector cambiario, si la situación precaria de muchos países no hubiera hecho necesaria la aplicación continuada de ciertas restricciones cambiarias.

En cuanto a la eliminación de cambios múltiples, el ajuste de los tipos únicos se presenta a las autoridades más rígido que la flexibilidad parcial del anterior sistema múltiple y posibles fluctuaciones o modificaciones de estos tipos únicos se ven agravadas en sus efectos en los casos en que se calculan los recargos y los depósitos previos para las importaciones sobre el valor en moneda nacional de las mercancías importadas. Además, los países muchas veces se han opuesto a una devaluación necesaria de estos tipos porque están conscientes de que, particularmente a la luz del principio de las paridades fijas, estipulado por el Fondo para la política monetaria internacional, en otros países se juzga tal paso como un síntoma de las dificultades del país que la aplica y como índice de su inflación.

Cabe señalar que este principio del fondo ha perdido mucha importancia en América Latina y que ocho de estos países no están haciendo desde muchos años atrás transacciones internacionales a las paridades acordadas en la última ocasión con el Fondo, para lo que esta institución ha empezado desde 1958 a cotizar tasas de "computación" para sus transacciones con estos miembros. El intento de demostrar la validez del sistema de paridades fijas⁸⁴ debiera tomar en cuenta también que la práctica de tipos múltiples se ha continuado bajo otro nombre con las nuevas medidas no monetarias.

Respecto a la conversión monetaria a medidas no monetarias dentro de los sistemas latinoamericanos de control externo, cabe señalar, por último, que el espíritu del acuerdo del Fondo se ve debilitado por la transferencia de competencia para las nuevas medidas al GATT porque esta institución ha resultado ser menos fuerte en su campo y porque estas nuevas medidas carecen ahora de una supervisión internacional en los casos de los países latinoamericanos que no son miembros de esta institución. Los efectos de los depósitos previos —en tanto que han reemplazado las medidas monetarias— no están ya supervisados por ninguna institución internacional.

El tercer punto se refiere a cuestiones generales de la iniciativa privada frente al intervencionismo estatal en América Latina, aparte de los

⁸⁴ Véase Margaret G. de Vries, "Fund Members Adherence to the Par Value Regime: Empirical Evidence", FMI, *Staff Papers*, vol. XIII, núm. 3, pp. 518-520.

problemas ya indicados bajo el primer punto y de los aspectos anteriormente mencionados en relación con la deuda externa de estos países y con el hecho de que la creciente aplicación de controles no monetarios ha propiciado un mayor aflujo de capitales extranjeros privados, lo cual ha coincidido con el esfuerzo del Fondo de dar una mayor importancia a las fuerzas de los mercados internos latinoamericanos. Los aspectos que esto presenta son, por una parte, que los gobiernos latinoamericanos se ven inducidos, queriendo o no, a reforzar la iniciativa privada nacional como contrapeso para el creciente papel de capital extranjero privado en sus economías, situación que resulta problemática a la luz de la función compleja del intervencionismo estatal en los esfuerzos por desarrollar las economías latinoamericanas y en vista a la relativa carencia de un empresario eficiente en estos países. Por otra parte, el mayor uso del mecanismo de los precios debe verse a la luz crítica de las grandes imperfecciones de los mercados internos de estos países que necesitan más bien un plan económico gubernamental a largo plazo.

El cuarto y último punto versa sobre qué actitud, no habiendo ninguna provisión al respecto en su acuerdo, debe tomar el Fondo hacia la integración financiera de América Latina. Después de que rechazó los proyectos financieros latinoamericanos en la década de los cincuenta, el FMI, ha prestado su ayuda técnica en forma significativa para la integración sólo en el caso relativamente fácil de Centroamérica, mientras que la ALALC, que enfrenta inmensas dificultades en la creación de mecanismos apropiados de pagos y de coordinación financiera, todavía no ha podido beneficiarse del consejo directo del Fondo para sus problemas más inmediatos. El Fondo no debiera abstenerse de ayudar más activamente en lo monetario y financiero a los movimientos de integración latinoamericana que están cobrando cada vez mayor importancia como medios de promover el crecimiento económico y de reducir la diferencia en los niveles de desarrollo y bienestar que existe en el mundo.

El hecho de que en la posguerra el concepto de la política monetaria internacional con respecto a la situación y las necesidades de los países en desarrollo haya sido menos flexible que el de la política comercial internacional debe atribuirse, en gran parte, a que sólo en el primer campo con el FMI ha surgido una institución poderosa con principios tradicionales. Así por ejemplo, el concepto del equilibrio internacional, se basa todavía en los postulados clásicos de un mundo en que las decisiones se hacen por la iniciativa privada y en que hay una interferencia gubernamental sólo en asuntos de tarifas arancelarias. Sin embargo, estas doctrinas económicas de libre comercio no son atractivas para los países en desarrollo y, en América Latina, se han registrado ataques violentos a la teoría del comercio internacional e incluso a la teoría del desarrollo.⁸⁵

⁸⁵ Véase por ejemplo Víctor L. Urquidí, *Teoría, Realidad...*, *op. cit.*, pp. 7-26.

No podía esperarse que en Bretton Woods se hubieren previsto claramente los aspectos monetarios del problema de desarrollo económico en la posguerra, pero hoy podría sugerirse que el Fondo contribuyera a la solución de este problema asumiendo algún papel en la canalización de capitales para el desarrollo y dando a los países en desarrollo un tratamiento distinto al que aplica a los países industrializados, es decir, yendo más allá de las provisiones excepcionales del artículo XIV de su acuerdo. En el caso de aquellos países, se trata de concebir el campo monetario internacional como parte del problema del subdesarrollo.