

Santiago, junio de 1965

CONTROL DE CAMBIOS Y DESARROLLO ECONOMICO*

Jorge Marshall
Fondo Monetario Internacional

* Tomado de El desarrollo económico y América Latina, Trabajo y comentario presentado en la Conferencia de la Asociación Económica Internacional celebrada en Río de Janeiro en agosto de 1957, Fondo de Cultura Económica, Mexico - Buenos Aires. Solicitado por el señor Enrique Sierra para el curso de Análisis e Instrumentos de Política Económica, Programa de Capacitación.

CONTROL DE CAMBIOS Y DESARROLLO ECONOMICO

Jorge Marshall*

Fondo Monetario Internacional

I. Introducción y definiciones

Las expresiones "desarrollo económico" y "política de desarrollo económico" se han usado y se usan con una cantidad de significados diferentes.^{1/} En este trabajo y teniendo presente la estructura económica de la mayoría de los países latinoamericanos, entenderemos por desarrollo económico la elevación del nivel de ingresos reales por habitante, fundamentalmente a través de medidas directas o indirectas que tengan por objeto un aumento de la tasa de formación de capital. Hay tres elementos que creemos básicos en este concepto de desarrollo económico: a) un cierto grado de intervención estatal para promover objetivos que no se alcanzarían por medio del libre juego de las fuerzas económicas; b) la dirección de la intervención va más al incremento de la producción real que hacia su redistribución, y c) es de especial importancia la obtención de cambios en ciertos factores institucionales (políticos, administrativos, el marco legal y social, la educación, la existencia de incentivos económicos, etc.) que en una economía en crecimiento pero ya desarrollada, pueden tomarse como dados, pero que en una economía subdesarrollada tienen que cambiar para hacer posible el "desarrollo económico". Que se recurra a la intervención estatal no implica necesariamente una regimentación de la economía, ni la propiedad pública de las empresas, ni el socialismo en el sentido convencional de esta palabra. La intervención o dirección estatal puede efectuarse por medio de instrumentos indirectos de política que son totalmente

* Las opiniones expresadas en este trabajo son las del autor y no representan necesariamente las del Fondo Monetario Internacional o las de su personal.

1/ Véase Jacob Viner, International Trade and Economic Development, The Free Press, Glencoe, Ill., 1952, pp. 120ss. Véase también Celso Furtado, Capital Formation and Economic Development en International Economic Papers, N° 4, pp. 124ss.

compatibles con el capitalismo o la empresa privada. Política fiscal, monetaria, comercial, cambiaria, de inversiones y otras pueden ser instrumentos efectivos para lograr este propósito.

Por control de cambios se entiende aquí la interferencia directa del gobierno con los pagos del exterior o al exterior a través de prohibiciones, cuotas o licencias y/o la existencia de un sistema de tipos de cambio diferente de dos tipos de cambio singulares, vendedor y comprador, separados entre ellos por un margen no mayor que el necesario para remunerar los servicios de los corredores y otros comerciantes en divisas. Denominaremos a la primera clase de controles "restricciones cuantitativas" y a la segunda "tipos de cambios múltiples". En este trabajo no intentaremos comparar estas medidas de control de cambios con ningún patrón legal de carácter nacional o internacional. Ni tampoco trataremos de resolver la multitud de problemas que pueden presentarse tales como las diferencias entre restricciones cambiarias y de importación o el problema de si, en un caso dado, un impuesto cambiario origina un tipo de cambio múltiple.

Es perfectamente claro que algunas formas de control de cambio son bastante severas y complejas, mientras que otras son simples o tienen muy escasa significación práctica.^{2/} Algunos países controlan los ingresos y los pagos de divisas solamente por razones estadísticas. Otros tienen dos mercados cambiarios con muy pequeños márgenes entre los tipos de los dos mercados, por ejemplo, el Perú, o mantienen un impuesto sobre remesas

^{2/} No se ha hecho ningún intento para medir con precisión el grado de la severidad de las restricciones cambiarias. Un procedimiento podría ser estimar el grado de sobrevaluación de la moneda, comparando el tipo o los tipos efectivos de cambio con un tipo de cambio computado de acuerdo con el principio de la paridad del poder de compra de las monedas y que al mismo tiempo tome en cuenta los efectos de los cambios en las tarifas aduaneras. Este método tiene dos inconvenientes serios: a) los tipos de cambio computados de acuerdo con la teoría de la paridad del poder de compra son en general malos indicadores de los tipos de cambio de equilibrio, no solamente por las deficiencias técnicas de los índices de precios, sino también porque en un período relativamente largo de tiempo han ocurrido muchos cambios en las funciones de demanda y de costos; y b) aun cuando se pudiera obtener una medida buena de la sobrevaluación de la moneda la reducción que se necesita en la demanda de divisas dependerá de la elasticidad de la demanda en la región de que se trate.

de cambio extranjero, como en el caso de Cuba. Cuando hablemos de controles de cambio en este trabajo, nos vamos a referir o a las restricciones cuantitativas que reducen de una manera significativa la demanda de importaciones y/o a los tipos de cambios múltiples que son de una naturaleza más o menos compleja. Es tal vez algo arbitrario hacer esta distinción, pero parece más apropiado para el objetivo del presente análisis considerar que países como el Perú, Venezuela o Cuba, no tuvieran, en realidad, controles de cambio.

Siempre tendremos presente aquí las condiciones de un país en que la densidad de la población es baja, como ocurre generalmente en América Latina, y en que las existencias de capital son relativamente pequeñas, comparadas con la fuerza de trabajo. La desocupación disfrazada es normalmente bastante alta, es decir, un porcentaje apreciable de la fuerza de trabajo podría retirarse sin que se causara una gran reducción en el producto nacional. En estas circunstancias el sector manufacturero por lo general contribuye al ingreso nacional con una cantidad menor que la agricultura y la minería. Las exportaciones son generalmente una parte importante del producto total y consisten en uno o algunos productos agrícolas y mineros. La tecnología se encuentra muy avanzada en las industrias de exportación, pero mucho menos en otras, especialmente en la agricultura, que produce para el mercado interno donde normalmente prevalecen métodos de explotación de carácter primitivo.

Como parte de la política económica general del gobierno, los controles de cambio pueden utilizarse como instrumentos para impulsar el desarrollo económico en el sentido indicado anteriormente. Las formas de usar los controles de cambio para este propósito y sus inconvenientes se describirán brevemente en las dos secciones que siguen. La sección 4 contendrá una relación breve del papel que representan las industrias de exportación en el desarrollo económico, con especial referencia a los países latinoamericanos, y la última sección de este trabajo examinará un grupo de países en la América Latina comparando sus tasas de crecimiento durante los años de la posguerra y tratando de mostrar la relación que guardan con las políticas de control de cambios.

II. Controles de cambio como instrumento para impulsar el desarrollo económico

El uso y abuso de los controles de cambio para lograr el desarrollo económico se ha discutido en muchas partes y específicamente en un trabajo preparado en el Fondo Monetario Internacional.^{3/} Aquí vamos a resumir lo que ya se ha dicho y a elaborar uno o dos puntos que merecen mayor atención.

Las formas en que puede considerarse que los controles de cambio contribuyen al desarrollo económico podrían clasificarse bajo seis títulos:

1) Como correctivos de la balanza de pagos. Es probable que se usen los controles de cambio cuando una política o programa de desarrollo económico produce como consecuencia problemas de balanza de pagos o cuando el gobierno intenta mejorar la posición de las reservas cambiarias con el objetivo de financiar gastos en divisas en el exterior para estimular o impulsar dicho desarrollo.

Un programa de desarrollo económico casi produciría una elevación en los precios internos aun cuando la inflación monetaria no sea el método que se elija para financiar el programa.^{4/} Cambios producidos en la nueva estructura de los ingresos y de los gastos pueden también tener efectos desfavorables sobre la balanza de pagos.^{5/}

El problema de balanza de pagos que surge por este motivo no tiene que ser resuelto necesariamente por medio de controles cambiarios. Si no

3/ Véase Margaret de Vries, Restrictions and Economic Development in Underdeveloped Areas, Fondo Monetario Internacional, ERD/53/1, marzo 4, 1953.

4/ Véase Harold Pilvin, trabajo sobre Inflation and Economic Development, presentado a la Cuarta Reunión de Técnicos de Banca Central del Continente Americano que se realizó en Washington y Nueva York, abril-mayo, 1954.

5/ Véase Celso Furtado, obra citada, pp. 138ss., y R. Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, Oxford, Basil Blackwell, 1953, pp. 104ss.

es realizable una política de estabilización interna, el equilibrio en la cuenta extranjera se puede restablecer por medio de una devaluación del tipo de cambio.

El uso de medidas de control de cambios como correctivo de la balanza de pagos supone que es deseable el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado.

Es menos frecuente encontrar ejemplos en los cuales se haya intentado fortalecer la posición de reservas extranjeras por medio de controles cambiarios con objeto de financiar un programa de desarrollo ulterior, pero no difieren esencialmente del caso que se acaba de describir.

2) Como protectoras de las actividades económicas nacionales. Los controles cambiarios se pueden usar para excluir los competidores extranjeros y reservar el mercado local a las industrias nacionales que el programa de desarrollo económico intenta estimular. La protección se puede dar por medio de prohibiciones, cuotas o el mantenimiento de tipos de cambio más elevados que produzcan un precio interno de oferta mayor para los bienes importados.

Los controles cambiarios en forma de tipos de cambio favorables de exportación se pueden también usar para estimular el crecimiento de ciertas industrias y capacitarlas para que puedan competir en los mercados exteriores.

Cuotas de exportación y prohibiciones que tengan por objeto reservar una cierta cantidad de la producción nacional para el mercado interno pueden también considerarse como ilustraciones que caen dentro de esta categoría.

3) Como medio de alterar la composición de los gastos de importación. Se pueden establecer condiciones favorables en el otorgamiento de licencias de importación o tipos de cambio de importación sobrevaluados para los bienes de capital que se importen y para las materias primas que se estimen indispensables para el desarrollo económico. El tratamiento opuesto, o aun la prohibición completa de importación, se puede aplicar para los bienes considerados "no esenciales" o "suntuarios". Esta política se basa en el supuesto de que la composición del gasto total

/será influida

será influida de tal manera que la resultante dará gastos de consumo suntuario menores y una mayor cantidad de inversiones. Además, cuando se mantiene un tipo de cambio sobrevaluado y la demanda de importaciones tiene que limitarse, los controles cambiarios pueden usarse para asegurar el uso de la oferta escasa de divisas de la manera que se considera más consistente con los planes de desarrollo económico.

4) Como un instrumento para estimular inversiones nacionales y extranjeras. Los controles cambiarios se establecieron al comienzo en la mayoría de los países con objeto de impedir la fuga de capitales en la década de los treinta. En tanto cuanto todavía mantienen este propósito o regulan la tasa de remesas de amortizaciones, intereses y utilidades, con objeto de lograr que esos fondos se reinviertan dentro del país, puede pensarse que los controles cambiarios contribuyen al desarrollo económico.

Muchos países con sistemas de control de cambios complejos han establecido tratamientos especiales para los nuevos capitales que vengan al país, regulaciones que intentan promover un flujo mayor de inversiones del exterior.

5) Como instrumentos que producen ingresos fiscales. Los controles cambiarios en la forma de tipos de cambio múltiples pueden concebirse como una fuente de ingresos fiscales cuando hay un margen entre los tipos de cambio comprador y vendedor, o entre los promedios de ellos cuando los tipos son múltiples.

El establecimiento de tipos de cambio preferenciales para las importaciones y otros pagos del gobierno también pueden considerarse como una forma indirecta de producir ingresos fiscales, ya que reducen los gastos públicos en moneda local y liberan ingresos para otros objetivos.

Otro ejemplo dentro de esta categoría es el uso de los tipos penales de exportación para ciertos productos básicos, medida que se ha utilizado ampliamente como un sustituto de los impuestos de exportación y como un instrumento anti-inflacionario. Si los ingresos producidos se utilizan para financiar los gastos de desarrollo económico, este tipo de medida de control de cambios se puede considerar como medio de estímulo a dicho desarrollo.

6) Como un instrumento para ampliar un mercado regional protegido.

Las medidas de control de cambio se pueden usar como un instrumento para establecer arreglos regionales discriminatorios de comercio y de pagos con objeto de proteger ciertas industrias y ampliar sus mercados produciendo de este modo economías de escala para las nuevas industrias que el programa de desarrollo económico desea establecer. Este tipo de política supone la cooperación de por lo menos dos países. Puede tomar la forma de ajustes de compensación bilaterales o multilaterales, especialmente cuando las importaciones del área cubierta por el sistema de pagos se encuentran permitidas, mientras que otras importaciones se hallan excluidas.

III. Inconvenientes de los controles cambiarios

Para cada medida de control de cambios existe alguna medida alternativa de política económica que produciría efectos equivalentes, y algunos de los objetivos a que aspiran los controles cambiarios también podrían alcanzarse por medio de otros instrumentos de política económica que pueden ser más deseables por otras razones. Por ejemplo, al tratar un problema de balanza de pagos creado por inflación interna los mismos resultados que se esperan de los controles cambiarios podrían obtenerse de políticas monetaria, fiscal y de salarios anti-inflacionarias, que al mismo tiempo evitan algunos de los inconvenientes del control de cambios y dan al problema una solución más fundamental.

La misma flexibilidad que pudiera considerarse como una buena razón para utilizar los controles cambiarios para algunos de los propósitos que se enumeraron en el párrafo anterior, debería en realidad considerarse como una desventaja, porque los objetivos de tal medida de política económica, que puede cambiarse en cualquier momento, no serán fácilmente entendidos por el público y el costo que estas medidas impliquen, no aparecerá inmediatamente a la vista. Las medidas diferentes de los controles cambiarios y especialmente los impuestos y subsidios, son normalmente menos flexibles en el sentido de que son más difíciles de imponer y, cuando se hallan establecidas, de cambiar. Pero esto significa también que se

establecen de un modo que dan a la política una forma más definida, hacen su objeto más claro y permiten una ponderación precisa de las ventajas de ella y de sus costos. Por ejemplo, si se considera que una actividad necesita un subsidio parece más apropiado dar el subsidio a través del presupuesto (después de aprobación parlamentaria) más bien que por medio de un tipo de cambio preferencial que fácilmente escapa al escrutinio público.

Otro inconveniente general de los controles de cambio, en contraste con otras medidas, es que los primeros ponen en duda la solvencia de la moneda y la política financiera del país. Esto tenderá a impedir el flujo de capital extranjero que pueda ser necesario para financiar una tasa de inversiones más alta.^{6/}

Ninguna disposición de carácter legal que garantice las remesas de amortización y utilidades, puede ser más efectiva para atraer capital extranjero que una política financiera sana y libertad de cambios. Cuando hay inflación, dificultades de pagos y controles estrictos, estas garantías legales no logran sus objetivos; más aún, si el país tiene un mercado libre financiero paralelo al mercado de cambios oficial, las garantías a los nuevos capitales pueden usarse para burlar las restricciones a las importaciones.

Cuando las medidas de control de cambio tienen la forma de restricciones cuantitativas, licencias, etc., y el país carece de una maquinaria administrativa eficiente y a veces incluso honrada (como es el caso en muchos países latinoamericanos) los controles cambiarios son un elemento de gran perturbación para el comercio exterior del país y para muchas empresas productivas ligadas o dependientes de dicho comercio. Los suministros del exterior son inciertos, las licencias de exportación y los tipos de cambio apropiados no se obtienen en el momento oportuno y puede resultar más ventajoso producir para el mercado interno que para la exportación. Además, la determinación de las cuotas generalmente se realiza

^{6/} El efecto igualmente importante de estimular una salida de capital nacional reduciendo de esta manera la tasa de inversiones, será mencionado después.

sobre la base de un criterio histórico con algún juicio de valor administrativo sobre la esencialidad. Cuando los ingresos cambiarios disminuyen, la tendencia es a mantener el volumen de las importaciones "esenciales" aumentando de este modo su importancia relativa. Si el mecanismo de los precios no funciona adecuadamente debido a un tipo de cambio sobrevaluado para las importaciones esenciales, con toda probabilidad se producirá un consumo excesivo de dichas importaciones. El país puede privarse de este modo de muchos bienes del exterior (tales como repuestos, materias primas y maquinaria) que tienen una prioridad baja según el criterio de las autoridades administrativas, pero que pueden ser mucho más importantes para el desarrollo económico que las denominadas importaciones "esenciales".

Las autoridades de control de cambios están sujetas a presión de los grupos interesados. Los empresarios hábiles concluirán que será ventajoso para ellos utilizar una gran parte de su tiempo en la obtención de decisiones administrativas favorables, en lugar de aumentar la producción nacional, y mejorar la calidad o reducir el costo de los bienes que producen.

Las dificultades de alcanzar decisiones administrativas "racionales" y la condición inherente de corrupción, son tal vez los peores rasgos de los controles cambiarios cuantitativos. Tienen efectos especialmente adversos sobre cualquier esfuerzo para incrementar la producción. Estas desventajas se pueden disminuir con el establecimiento de un mercado cambiario flexible, o un tipo de cambio diferente y al mismo tiempo los beneficios injustificados que surgen de las transacciones sujetas a cuotas de importación, pueden ser absorbidos por el gobierno.

Los efectos de los controles cambiarios enumerados anteriormente se han limitado al país que los aplica. En algunos casos las ventajas que se buscan por medio de la política de control de cambios pueden tener como resultado una pérdida o desventaja para otros países, como cuando un país intenta explotar su poder de monopolio o desprecia uno de sus tipos de cambio múltiples para obtener una ventaja sobre un comprador extranjero. Es necesario, en consecuencia, tomar siempre en cuenta la posibilidad de que el otro país adopte también medidas de represalia en una forma u otra.

/Lo dicho

Lo dicho anteriormente indica ciertas desventajas de los controles cambiarios en comparación con otras medidas de política económica que producirían efectos equivalentes. Hay también otras desventajas que son propias del propósito específico de las medidas de control cambiario de que se trata.

Los problemas básicos que surgen del uso de los controles cambiarios como un instrumento de protección no necesitan ser discutidos aquí. Son los mismos que los que surgen en cualquier discusión general de la política aduanera. También es claro que los controles cambiarios aplicados por otras razones pueden tener efectos de protección indeseada. Si se condena como dañina la protección de industrias que no tienen ninguna posibilidad de sobrevivir sin ella, es indiferente que la protección sea por medio de controles cambiarios u otros.

Las medidas de control cambiario protectoras son especialmente malas cuando tienen el efecto de excluir totalmente los competidores extranjeros. En muchos países latinoamericanos la protección de esta especie ha tendido a crear industrias completamente antieconómicas y esta clase de protección hace mucho más difícil cualquier posibilidad de reajuste futuro. El problema se agrava cuando el tamaño del mercado que se protege es favorable a una estructura monopolística de las industrias del país.

Las medidas para asegurar el suministro del mercado interno (en la forma de cuotas o porcentajes de exportación) ordinariamente destruyen los objetivos de desarrollo económico porque en la mayoría de los casos su efecto es mantener un nivel alto de consumo de ciertos bienes a costa de las exportaciones. Pero aunque el desaliento que se dé a las exportaciones puede intensificar las dificultades de balanza de pagos, es muy poco probable que el gobierno ignore los problemas sociales y políticos que puede crear una reducción del consumo.

Cuando las medidas de control de cambios se usan en forma de cambios múltiples con el propósito de determinar la estructura de los gastos nacionales, es decir, como en el caso en que se desea alterar la relación entre consumo suntuario e inversiones, este objetivo no puede alcanzarse a menos que se apliquen medidas internas similares a la producción nacional. Aun cuando los artículos importados que se penalicen no se produzcan

/internamente, hay

internamente, hay siempre alguna otra forma de gasto suntuario que puede destruir totalmente el propósito de estimular las inversiones productivas. Otro factor importante que debe considerarse es que muchas veces los tipos de cambio favorables para la importación tienden solamente a crear beneficios de cuota a favor de los importadores privilegiados, en tanto que los precios anormalmente bajos de los bienes de importación favorecida, pueden retardar la introducción de industrias que son económicamente viables.

Uno de los argumentos más fuertes en favor del uso de las prácticas de cambios múltiples reside en la necesidad de lograr ingresos fiscales^{7/} en un país que no tiene un sistema fiscal bien desarrollado u organizado. Aun en estas circunstancias los defectos generales de las prácticas de cambios múltiples subsisten y sería mejor en interés del país desarrollar un sistema de tributación adecuado (como parte del desarrollo económico mismo) tan pronto como las circunstancias lo permitan. No hay duda que la idea de ampliar el mercado para ciertas industrias merece todo apoyo y puede ser el único camino para eliminar ineficiencias que resulten del tamaño de ciertas plantas que producen para mercados muy pequeños. Pero de esto no se concluye que este objetivo se pueda alcanzar a través de arreglos regionales cambiarios de carácter discriminatorio. Probablemente sería más efectivo adoptar medidas de carácter fiscal o dar tratamiento aduanero preferencial a las industrias para las cuales se busca un mercado más amplio. Este problema podría ofrecer la oportunidad de sentar los cimientos de una unión aduanera regional.^{8/} De este modo los

7/ Para absorber los beneficios inesperados que obtendrían los exportadores cuando los mercados de exportación se encuentran en alza o para gravar los beneficios de monopolio de los exportadores. En el primer caso esta medida tendería a estabilizar el ingreso de los exportadores a lo largo del tiempo.

8/ Para algunos problemas económicos que plantean las uniones aduaneras, véase J. E. Meade, The Theory of International Economic Policy, Tomo II, Oxford University Press, 1955, pp. 521 ss., y Jacob Viner, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace Edition, Nueva York, 1950, cap. IV.

países interesados podrían alcanzar sus objetivos sin renunciar a las ventajas de un sistema de pagos totalmente convertible.

Al pasar revista a las razones para incluir los controles cambiarios en un programa de desarrollo económico, el objetivo de corregir los desequilibrios en el balance de pagos predomina sobre todos los demás. Los países que tienen controles de cambio estrictos son a menudo países con dificultades de pagos, resultado de una fuerte inflación -debido al desarrollo económico o a otras razones- y de tipos de cambio sobrevaluados.^{9/} Siempre que se establezcan medidas de control de cambios, sin la existencia de dificultades de balanza de pagos por cualquiera otra de las razones que se enumeraron anteriormente, es muy poco probable que las prácticas sean de mucha importancia y generalmente se pueden reemplazar fácilmente por otras medidas de política económica. Desgraciadamente las medidas de control de cambios son una solución muy poco satisfactoria para los problemas de balanza de pagos. La única política sana es intentar el desarrollo económico dentro de un marco de estabilidad financiera. La experiencia que se ha ganado hasta el momento indica que la inflación no es el medio más deseable para acelerar la tasa de crecimiento de una economía.

El argumento a favor de la inflación para estimular el desarrollo económico -aparte de la facilidad para cobrar esta forma de tributación- descansa en el supuesto de que habrá una transferencia real de recursos a favor del gobierno o de los inversionistas privados, lo que hará de este modo posible una tasa mayor de inversiones. Como resultado de la inflación, se argumenta, los salarios reales disminuirán y con ello los gastos de consumo. Sin embargo, es difícil concebir que los trabajadores -especialmente cuando los sindicatos están bien organizados- toleren una reducción considerable o prolongada de los salarios reales. Si se obtienen mayores salarios monetarios debido al alza de los precios, una espiral salarios-precios reemplazará la transferencia de recursos reales, con el

^{9/} Los tipos de cambio pueden encontrarse sobrevaluados aun sin inflación.

resultado de que la inflación contribuirá muy poco al desarrollo de la economía, la cual resultará grandemente dañada por otros efectos del proceso inflacionario.

El argumento en contra de la inflación es todavía más fuerte si se hace hincapié en consideraciones de desarrollo económico más bien que en consideraciones de distribución del ingreso. Este argumento descansa fundamentalmente en los factores siguientes:

1) La capacidad productiva resulta dañada debido a: a) continuos conflictos sociales y del trabajo; b) falta de incentivo para reducir costos, mejorar la calidad de los productos o introducir nuevas técnicas; c) controles gubernamentales crecientes^{10/} y dificultades para obtener maquinarias, repuestos, materias primas, etc.; y d) deterioro de los valores morales y sociales con respecto al trabajo honrado, a la especulación, a la economía, a la frugalidad, etc., que privan al sistema económico de las bases sólidas que son necesarias para asegurar su crecimiento.

2) Los ahorros reales se reducen principalmente si los sindicatos logran relacionar de alguna manera los salarios monetarios a las variaciones en el costo de la vida. También es probable que las reservas de depreciación sean inadecuadas y los beneficios nominales de las empresas resultarán en consecuencia inflados y gravados a tasas mayores que las que resultarían si los balances de las empresas mostraran utilidades reales. Esto también ofrece un incentivo fuerte tanto para los accionistas como para los empleados para exigir una distribución más liberal. Por último, aunque no sea el factor menos importante, los pequeños ahorros serán desalentados por la imposibilidad o dificultad de encontrar activos que mantengan su poder adquisitivo.

3) Las inversiones serán mal dirigidas en el sentido de que habrá una tendencia a invertir más en aquellas cosas que ofrezcan la garantía mejor contra la depreciación de la moneda aunque no constituyan las inversiones más adecuadas para impulsar al desarrollo económico, como por ejemplo bienes raíces, inventarios excesivos o divisas. También es posible que

^{10/} Principalmente controles de precios, crédito y cambios.

los recursos económicos se apliquen a empresas puramente especulativas que pueden tener poca influencia en acrecentar el producto nacional del país.

Los controles cambiarios no pueden hacer nada para curar la inflación. Al contrario, la demanda de importaciones reprimida por los controles cuantitativos se manifestará en gastos internos mayores. En algunos casos, las consecuencias dañinas de los controles que se han señalado anteriormente podrían considerarse discutibles. No hay, sin embargo, duda alguna que los controles perjudicarán la expansión de las exportaciones del país, haciendo de esta manera las dificultades de pagos al exterior más agudas. Las industrias de exportación serán dañadas por la sobrevaluación de la moneda y por la incertidumbre o lentitud de las decisiones administrativas sobre tipos de cambio, cuotas o licencias, de las cuales dependen los beneficios del comercio exterior. La importancia básica del comercio de exportación para el desarrollo se discutirá en el párrafo siguiente.

Quando los controles de cambio se establecen como resultado del desequilibrio en la balanza de pagos engendrado por la inflación, es probable que surjan otras dificultades que serán también perjudiciales para el programa de desarrollo: a) los créditos a corto plazo para financiar el comercio exterior se reducirán o cesarán del todo, lo que hará el problema de pagos más grave; b) este problema aumentará más aún debido a la especulación que surgirá contra la moneda nacional; c) el crédito del país y su capacidad para servir compromisos exteriores se reducirá de tal modo que aun las inversiones exteriores de carácter "oficial" serán menores o cesarán; d) la escasez de divisas forzará al país a comprar en mercado que no son los mejores desde los puntos de vista del costo y de la calidad, y e) la tendencia a aumentar el número de convenios bilaterales de pagos amenazará con hacer desaparecer todas las ventajas del comercio multilateral.^{11/}

^{11/} J. E. Meade, op. cit. Tomo II, pp. 499 ss.

IV. Desarrollo hacia adentro o hacia afuera? El papel de las industrias de exportación

Debería un país empeñado en realizar un programa de desarrollo económico poner énfasis fundamentalmente en sus industrias de exportación o debería intentar estimular las industrias que producen bienes para el mercado interno, o que compitan con las importaciones?

Prima facie el fortalecimiento y expansión de las industrias de exportación en los que el país tiene una ventaja comparativa parece ser la política más conveniente, por lo menos hasta el punto en que los factores de la producción son más productivos en estas industrias que en otras. Sin embargo, se han dado algunas razones para justificar un planteamiento diferente. Se ha dicho que la elasticidad de la demanda exterior puede ser muy pequeña en ciertos casos, de modo que una expansión de las exportaciones no agregará nada o por lo menos muy poco a los ingresos totales del exterior. Se ha dicho también que el desarrollo industrial (generalmente para consumo interno), aun de industrias de alto costo, es necesario para mantener ocupada una población creciente. Y finalmente, también se ha argumentado que una diversificación de la estructura de la producción reduciría la dependencia excesiva del país de uno o dos productos de exportación y disminuiría así los efectos en la economía interna de una baja en los mercados extranjeros.

El primero y el segundo de estos argumentos parecen estar relacionados entre sí. Si la elasticidad de la demanda exterior por las exportaciones es muy baja y las industrias de exportación están monopolizadas, éstas no expandirán su producción por propia iniciativa; pero si hay un gran número de exportadores, nos encontramos con un caso en que el ejercicio por el gobierno del poder de monopolio que la industria tenga en el exterior puede lograr una ganancia neta para el país. Sin embargo, para estimar la ganancia real que se obtenga es necesario considerar la reducción en el comercio exterior y la posibilidad de que los otros países adopten medidas de represalia. En todo caso, es muy dudoso si en realidad la elasticidad de la demanda exterior es baja para la mayoría de las

/exportaciones de

exportaciones de los países de la América Latina.^{12/}

La argumentación que aquí se comenta ignora que aun aquellos productos que tienen baja elasticidad con respecto al precio, pueden tener una demanda elástica con respecto al ingreso, y la no expansión de su producción puede hacerlos perder ventas que provengan de un crecimiento de la demanda debido a ingresos crecientes en los países consumidores. Tal es el caso claro, por ejemplo, de la experiencia chilena con respecto al cobre. En los años de la posguerra Chile no aprovechó la demanda creciente de dicho metal que existió en los países industriales, perdiendo de esta manera la oportunidad de haber aumentado sus ingresos de divisas y haber acelerado durante estos años su desarrollo económico.

El tercer argumento señalado al comienzo de esta sección implica que es necesario pagar un precio en la forma de ingresos reales menores para alcanzar una mayor diversificación y estabilidad económica. El país tendrá que decidir si prefiere un ingreso menor y más estable por un período largo de tiempo, o un ingreso mayor sujeto a fluctuaciones más violentas.

La importancia de las industrias de exportación para el desarrollo económico de América Latina debe juzgarse no solamente con el criterio de

^{12/} Es difícil dar una prueba concluyente sobre este punto. La elasticidad de la demanda será alta si la participación de las exportaciones latinoamericanas o en el consumo mundial total de las mercancías correspondientes es pequeña o, aun cuando no sea pequeña, si hay sustitutos cercanos para las mercaderías en cuestión. Un examen de las 21 mercaderías más importantes que constituyen más del 75% del comercio exportador de América Latina sugiere que hay poca duda que la elasticidad de la demanda es alta para los siguientes productos de la América Latina: trigo, lana, carne, cueros, maíz, quebracho, cacao, algodón, salitre, petróleo, tabaco, tungsteno, madera y arroz. El plomo y el cinc exportado por México constituyen el 13 y el 8% del consumo mundial respectivamente, pero son solamente un pequeño porcentaje de las exportaciones de México. Bolivia contribuye con el 16% del consumo mundial de estaño, Chile con el 15% del consumo mundial del cobre y Cuba con el 13% del consumo mundial de azúcar. La elasticidad de la demanda de las exportaciones de estos tres países puede ser menor que para las mercaderías mencionadas anteriormente. Su organización monopolística coloca a la industria bananera en una posición especial. La demanda del café producido en el Brasil debe tener una elasticidad baja debido a la gran contribución (40%) de éste en el consumo mundial total. Pero para otros países exportadores de café la elasticidad de la demanda debe ser alta.

la productividad de los factores de la producción, sino también teniendo presente el hecho de que los mercados latinoamericanos son en general pequeños y la industria no se encuentra bien diversificada. La producción de bienes de capital, que es esencial para el éxito de cualquier programa de desarrollo económico, no existe o está en sus primeras etapas. En la mayoría de los países la imposibilidad de disponer de un mercado en una escala suficientemente grande significa que ni siquiera vale la pena pensar en su introducción. En consecuencia, el mantenimiento de una corriente adecuada y creciente de importaciones debe ser una de las piedras fundamentales de cualquier plan de desarrollo sólido.

Sería interesante hacer un estudio completo sobre la relación de las importaciones de bienes de capital a la totalidad de las importaciones en épocas de ingresos de exportaciones, altos y bajos, y observar los movimientos en la tasa de las inversiones totales en esas épocas. En Chile, por ejemplo, parece que hay una conexión muy cercana entre la tasa de inversiones y el nivel de los ingresos de divisas en cuenta corriente, más el influjo de capital a largo plazo. En el párrafo que sigue se han examinado las tasas de crecimiento para un grupo de países latinoamericanos en algunos años después de la última guerra. El examen muestra que los países con una expansión más rápida en el comercio exterior en general han tenido también una tasa mayor de crecimiento económico. Los datos sobre crecimiento del comercio se encuentran en las columnas (1) y (2) del cuadro de la página siguiente.

Perú, Venezuela y México, que tienen las tasas de crecimiento más altas según aparece en la columna (4), son también los países que tuvieron las tasas más altas de expansión de sus exportaciones.

La expansión de las exportaciones de Perú y México es más notable porque estos países no han tenido el mismo mejoramiento en sus términos de intercambio que Venezuela, Brasil o Chile, según puede verse en la columna (3).

La posición de Venezuela puede atribuirse a la posición muy especial que ha ocupado el petróleo. El volumen de las exportaciones se ha expandido y los términos del intercambio han mejorado.

En Chile, por el contrario, el mejoramiento en los términos del intercambio (debido al fortalecimiento del mercado del cobre) no resultó

en una gran expansión de las cantidades exportadas. Las ganancias que pudieran haber resultado de una exposición externa favorable se perdieron por políticas financieras, es decir, por la inflación y los controles de cambio.

Tasas de crecimiento de las exportaciones, variaciones de los términos del intercambio, y tasas de crecimiento del producto nacional real por habitante en un grupo de países de América Latina, 1947 a 1955 ^{13/}

Países	Tasas de crecimiento de las exportaciones (porcentaje)	Tasas de crecimiento de las exportaciones "corregidas" ^{14/}	Indice de los términos de intercambio, 1955 (1947 = 100)	Tasas de crecimiento del producto nacional real por habitante (porcentaje anual)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Argentina	- 6.6	- 2.8	74 ^{15/}	0.4
Brasil	2.3	- 4.2	168	1.7 ^{16/}
Chile	4.8 ^{17/}	1.2	157	- 0.3 ^{18/}
México	6.7 ^{19/}	5.6 ^{19/}	108	2.8
Perú	8.0	6.25	110 ^{20/}	4.9
Venezuela	13.5	10.5	124	6.1 ^{17/}

^{13/} Detalles en los cuadros del Apéndice.

^{14/} Exportaciones "corregidas" se han estimado eliminando de las cifras de exportaciones reales las consecuencias de cambios en los precios de las exportaciones y/o las importaciones. Como los cambios en los precios de las importaciones no fueron muy grandes, estos porcentajes se aproximan bastante a cambios en el volumen de las exportaciones.

^{15/} Otros cómputos sugieren un deterioro mucho mayor en los términos de intercambio de Argentina.

^{16/} 1948-54.

^{17/} 1947-54.

^{18/} 1947-53.

^{19/} Si los ingresos "invisibles" se incluyen en las exportaciones, las tasas de crecimiento mexicanas serían 7.6 y 7.2%.

^{20/} Basado en cifras estimadas antes de 1950.

/Brasil muestra

Brasil muestra una disminución en la tasa de crecimiento de las exportaciones, si se corrigen las variaciones en los términos del intercambio. Suponiendo que los precios de importación no hayan cambiado mucho durante el período, las cantidades exportadas fueron, en realidad, menores en 1955 que en 1947. La importancia de las variaciones en los términos del intercambio puede apreciarse por el hecho de que el movimiento a favor de Brasil entre 1948 y 1954 significó un crecimiento de 6% en el producto nacional bruto de dicho país. Brasil ha tenido también los beneficios de un considerable ingreso de capital oficial y privado, que le ha ayudado a mantener la tasa de crecimiento de su economía.

En Argentina, políticas internas que produjeron inestabilidad financiera se sobrepusieron a condiciones externas muy desfavorables; una reducción de las industrias básicas de exportación resultó en una reducción de las exportaciones efectivas, aun después de tomar en cuenta los efectos de los términos de intercambio.

V. Tasa de crecimiento en algunos países latinoamericanos sin controles de cambios y con ellos

Un examen del grupo de países de América Latina, a que nos hemos referido sugiere a primera vista que la tasa de crecimiento económico desde la última guerra ha sido mayor en los países que no usaron controles de cambios.^{21/} Los datos deben considerarse con cautela, ya que para algunos países no son muy fidedignos. Además, hay que considerar las circunstancias especiales por las que ha atravesado cada país, que se examinarán a continuación.

El examen comprende seis países grandes latinoamericanos: México, Venezuela, Perú, Brasil, Argentina y Chile.^{22/} Los primeros tres

^{21/} Ausencia de controles de cambio significa aquí libertad relativa de restricciones cambiarias y una estructura de tipos de cambio bastante sencilla. No significa necesariamente que el país se ajusta a las obligaciones que impone el artículo 8° del Convenio del Fondo Monetario Internacional.

^{22/} Colombia y Cuba son los únicos dos países grandes de América Latina excluidos; pero su inclusión no alteraría las conclusiones de una manera efectiva.

estuvieron libres de controles de cambios durante todo el período, mientras que los tres últimos mantuvieron controles estrictos.

Para cada país se estableció el producto nacional bruto por habitante^{23/} para el período de la posguerra, después de haber corregido los efectos de las variaciones en los términos de intercambio. Las series obtenidas de este modo se redujeron a términos reales por medio del índice de precios más apropiado que hubo disponible. Por tanto, constituyen una especie de índice del crecimiento real de la economía.^{24/} La columna (4) del cuadro en la página 19 da las tasas anuales de crecimiento para cada país.

Los porcentajes de crecimiento pudieron haber sido afectados por situaciones especiales existentes al comienzo o al final del período; sin embargo, un examen de cada serie^{25/} no sugiere la existencia de ninguna anomalía significativa. Los efectos del principal elemento perturbador -variaciones en los términos de intercambio- han sido eliminados al computar las tasas de crecimiento.

Estas tasas de crecimiento pueden compararse con la tasa anual de 2.2% en que creció el producto nacional real por habitante en Estados Unidos, entre 1860 y 1950. La tasa anual de crecimiento fue del 4.2% en Estados Unidos entre 1938 y 1950. Durante el mismo período el producto nacional real por habitante en Canadá creció a una tasa anual de 4.0%. Estas tasas son las más altas registradas para economías occidentales avanzadas.^{26/}

^{23/} Para Venezuela se utilizó el ingreso nacional en vez del producto nacional bruto.

^{24/} Para detalles véase los cuadros 1, 3, 5, 7, 9 y 11 en el Apéndice.

^{25/} Véanse los datos básicos de los cuales el cuadro se ha obtenido en el Apéndice.

^{26/} Véase William Fellner, Trends and Cycles in Economic Activity, Henry Holt and Co., Nueva York, 1956, p. 68.

Las cifras de ingreso nacional pueden en algunos casos inducir a engaño. A medida que crece el ingreso nacional, la parte que corresponde a las actividades intermedias, servicios sociales y empleo del gobierno, puede aumentar. Esta tendencia es, sin embargo, insatisfactoria si se realiza a expensas del crecimiento de otros elementos del ingreso nacional. Por esta razón es útil controlar los datos de ingreso nacional con referencia a cambios en la producción física de bienes materiales.^{27/} Por ejemplo, la disminución considerable en los índices de producción física por habitante en Argentina indica que las cifras de ingreso nacional por lo menos exageran el estancamiento de la economía de dicho país.

En Chile no hay índices de producción industrial, pero las cosechas principales no han cambiado durante muchos años y la producción agrícola por habitante puede haber disminuido alrededor de un 10% entre 1947 y 1954. La disminución de la producción agrícola y minera en Chile está compensada por una expansión de la producción industrial que se ha concentrado principalmente en hierro, acero y electricidad.

En los otros países los datos sobre producción física no son incompatibles con las cifras del producto nacional bruto.

La tasa de crecimiento excepcional de la economía venezolana se ha debido a un factor único; si se tuviera en cuenta la pérdida de capital nacional que significa el agotamiento de sus recursos petroleros, el porcentaje que se indica en el cuadro de la página 19 debería reducirse. Sin embargo, otros tipos de productos agrícolas e industriales se han expandido considerablemente en Venezuela, como puede verse en el cuadro 10 en el Apéndice.

En el otro extremo, Argentina ha sufrido de la debilidad de algunas de sus exportaciones y de un deterioro drástico en sus términos de intercambio. Pero esta situación se ha agravado por políticas internas que tuvieron el objetivo de incrementar la producción industrial a expensas de la agricultura y por objetivos de carácter social que han amenazado con producir serios perjuicios a la estabilidad financiera

^{27/} Véanse los cuadros 2, 4, 6, 8, 10 y 12 en el Apéndice.

interna y externa del país. La inflación y los fuertes controles de cambio, resultantes de esta política, no han probado ser instrumentos adecuados para una tasa de desarrollo económico más rápida.

La experiencia de Chile ha sido similar, con la diferencia de que en este país las exportaciones, especialmente el cobre, han tenido una posición relativamente fuerte. El estancamiento ha sido aquí resultado principal de los efectos dañinos de la inflación y de los controles de cambio.

Brasil ha sufrido de un grado considerable de inestabilidad financiera y de controles de cambio bastante estrictos. Sin embargo, la posición muy fuerte de sus exportaciones -ninguno de los países incluidos en el grupo ha mejorado tanto sus términos de intercambio- y una gran afluencia de capital extranjero han compensado en parte los efectos de sus políticas financieras internas. Pero, comparada con países como México y Perú, la tasa de crecimiento de la economía brasileña no parece muy impresionante. México y Perú no se han beneficiado en este período de un mejoramiento drástico en los términos de intercambio. Por el contrario, el algodón, que es un importante producto de exportación en ambos países, ha tenido más bien una posición débil, pero los intentos de México y de Perú de mantener estabilidad interna y libertad cambiaria, han hecho posible una expansión considerable de la producción. La posición externa relativamente menos favorable de Perú y México, en comparación con Brasil y Chile, se puede ver la columna (3) del cuadro de la página 19.

No se pretende demostrar con esto que la estabilidad interna y la falta de controles de cambio tienen como consecuencia necesaria una tasa de crecimiento económico más rápida. Pero el examen efectuado en esta sección da suficiente fundamento para concluir que a) la libertad de cambios no daña y es absolutamente compatible con un crecimiento económico muy rápido en América Latina, y b) los controles de cambio que son generalmente una consecuencia de inflación interna aguda pueden ser un obstáculo al desarrollo económico si afectan, como generalmente lo hacen, al sector exportador de la economía e impiden un flujo adecuado de inversiones del exterior.

APENDICE

Cuadro 1. ARGENTINA: POBLACION, PRODUCTO NACIONAL BRUTO, EXPORTACIONES Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Año	Indice de población	Producto nacional bruto ^{a/} (miles de millones de dólares)	Exportaciones ^{b/} (millones de dólares)	Términos de intercambio ^{c/}	Indice del P.N.B. real por habitante ^{d/}
1947	100.0	8.9	1 530	101	100
1948	100.5	8.3	1 407	118	90
1949	102.0	9.5	934	101	104
1950	107.5	9.5	1 168	100	100
1951	110.0	10.3	1 169	97	106
1952	113.0	10.0	678	73	102
1953	115.0	10.8	1 099	74	109
1954	117.5	10.3	1 029	78	102
1955 ^{e/}	119.5	10.7	928	75	103

^{a/} Las cifras del producto nacional bruto han sido convertidas a dólares sobre la base de tipos de cambio computados por la CEPAL, que parte de un tipo de cambio normal de equilibrio al comienzo de la década de los treinta y lo corrige por medio de índices de precios en los EE.UU. y en Argentina.

^{b/} Cifras de exportaciones de las estadísticas oficiales de comercio exterior de Argentina. Han sido convertidas a dólares usando aproximadamente el promedio de los tipos de compra hasta 1950. Desde 1951 en adelante las cifras oficiales se han dado en dólares.

^{c/} Otras estimaciones de los términos del intercambio indican un deterioro mayor y dan un índice de 55 a 60 para 1955 sobre la base de 1947 igual a 100.

^{d/} Corregido de acuerdo con las variaciones en los términos de intercambio. Esta columna se computó de las columnas anteriores de acuerdo con el procedimiento indicado en el texto.

^{e/} Cifras provisionales y estimaciones.

FUENTES: República Argentina, Producto e ingreso de la República Argentina, 1935-54, Buenos Aires, 1955, y Dirección Nacional de Estadística y Censos, Comercio Exterior, octubre de 1956; Buenos Aires, noviembre de 1956.

Cuadro 2. ARGENTINA: INDICES DE PRODUCCION FISICA TOTAL Y POR HABITANTE (1947 = 100)

Año	Producción total			Producción por habitante		
	Agrícola	Ganadera	Industrial	Agrícola	Ganadera	Industrial
1947	100	100	100	100	100	100
1948	102	99	101	102	98	101
1949	89	98	98	87	96	96
1950	80	95	101	75	89	94
1951	95	90	106	86	82	96
1952	72	93	95	66	82	84
1953	113	98	93	98	85	81
1954	109	98	101	93	83	86

FUENTE: Las últimas tres columnas se han computados corrigiendo los tres primeros índices por los cambios en la población indicados en el cuadro 1. República Argentina, Producto e ingreso de la República Argentina, 1935-54, Buenos Aires, 1955, pp. 144, 145, 146, 147, 148, 149 y 164.

Cuadro 3. CHILE: POBLACION, PRODUCTO NACIONAL BRUTO, EXPORTACIONES Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Año	Indice de población	P.N.B. en pesos del poder adquisitivo de 1947	Exportaciones (millones de dólares)	Términos de intercambio	Indice del P.N.B. real por habitante ^{a/}
1947	100	78.2	276	100	100
1948	102	83.5	327	108	105
1949	104	79.5	294	106	98
1950	106	85.0	281	118	102
1951	108	85.0	370	128	100
1952	110	87.0	453	140	101
1953	112	82.0	411	155	98

^{a/} Corregido de acuerdo con las variaciones en los términos de intercambio. Esta columna se computó de las columnas anteriores de acuerdo con el procedimiento indicado en el texto.

FUENTE: Las cifras de P.N.B. son datos no publicados de la Corporación de Fomento a la Producción de Chile. Población y exportaciones aparecen en varias ediciones del IFS. Los términos de intercambio fueron computados por Horacio O'Ottonne, trabajo no publicado del Banco Central de Chile, noviembre de 1954.

Cuadro 4. CHILE: INDICES DE PRODUCCION FISICA TOTAL Y POR HABITANTE
(1947 = 100)

Año	Producción total		Producción por habitante	
	Minera	Industrial	Minera	Industrial
1947	100	100	100	100
1948	105	103	103	101
1949	92	107	88	103
1950	91	107	86	101
1951	96	124	89	114
1952	95	135	86	122
1953	86	144	77	128
1954	90	154	79	135

FUENTE: Boletín Mensual del Banco Central. Las cifras en las dos últimas columnas han sido corregidas por medio del índice de población del cuadro 3.

Cuadro 5. BRASIL: POBLACION, PRODUCTO NACIONAL BRUTO, EXPORTACIONES Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Año	Indice de población	P.N.B. (miles de millones de dólares)	Exportaciones (millones de dólares)	Términos de intercambio	Indice del P.N.B. real por habitante ^{a/}
1948	100.0	10.20	1 181	100	100
1949	102.5	10.70	1 097	119	100
1950	105.0	11.30	1 356	175	100
1951	107.5	11.97	1 771	186	102
1952	110.0	12.68	1 418	181	107
1953	112.5	13.02	1 539	188	107
1954	115.0	14.09	1 562	222	111
1955	117.5	14.40	1 423	168	114

a/ Corregido de acuerdo con las variaciones en los términos de intercambio. Esta columna se computó de las columnas anteriores de acuerdo con el procedimiento indicado en el texto.

FUENTE: Anuario Estatístico do Brasil, 1955; Banco Nacional do Desenvolvimento Económico, Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Económico, 1954; Revista Brasileira de Economia, Dec. 1955, cuadro VII; IFS, varias ediciones. El tipo de cambio de paridad del cruzeiro en 1948 se considera como una medida relativamente buena del valor externo del cruzeiro para convertir cruzeiros a dólares.

Cuadro 6. BRASIL: INDICES DE PRODUCCION FISICA TOTAL Y POR HABITANTE
(1948 = 100)

Año	Producción total			Producción por habitante		
	Agrícola	Minera	Industrial	Agrícola	Minera	Industrial
1948	100	100	100	100	100	100
1949	105	104	106	102	102	103
1950	110	104	118	104	99	112
1951	110	117	128	102	109	119
1952	115	120	136	104	109	123
1953	115	120	145	102	107	129
1954	123	126	156	107	109	136
1955	129	142	162	109	121	138

FUENTE: Anuario Estadístico do Brasil, 1955. Las cifras por habitante se han obtenido por medio del índice de población del cuadro 5.

Cuadro 7. PERU: POBLACION, PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PRECIOS, EXPORTACIONES Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Año	Indice de población	P.N.B. (millones de soles)	Indice de precios	Exportaciones (millones de dólares)	Términos de intercambio	Indice del P.N.B. real por habitante ^{a/}
1947	100	6 816	100	147	100	100
1948	102	8 264	132	157	---	---
1949	104	12 074	152	157	---	---
1950	106	15 161	170	194	125	119
1951	108	18 708	188	254	147	126
1952	109	20 866	200	242	123	135
1953	111	22 650	218	226	110	138
1954	113	25 080	228	253	118	139
1955 ^{b/}	151	28 000	240	275	110	147

^{a/} Corregido de acuerdo con las variaciones en los términos de intercambio. Esta columna se computó de las columnas anteriores de acuerdo con el procedimiento indicado en el texto.

^{b/} Datos preliminares.

FUENTE: IFS, varias ediciones. Banco Central de Reserva del Perú, Renta Nacional del Perú, 1942-54, Lima, 1956 y Boletín, noviembre de 1956. El índice de los términos de intercambio es relativamente exacto desde 1950 en adelante.

Cuadro 8. PERU: PRODUCCION FISICA POR HABITANTE (1947 = 100)

Año	Agrícola	Minera
1947	100	100
1948	119	107
1949	147	109
1950	146	106
1951	141	115
1952	131	120
1953	137	111
1954	132	117

FUENTE: Banco Central de Reserva del Perú, Boletín, noviembre de 1956 y Renta Nacional del Perú, 1942-54, Lima, 1956.

Cuadro 9. VENEZUELA: POBLACION, PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PRECIOS, EXPORTACIONES Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Año	Indice de población	Ingreso nacional (millones de bolívares)	Indice de precios	Exportaciones (millones de dólares)	Términos de intercambio	Indice del ingreso nacional real por habitante ^{a/}
1947	100.0	5 000	110	692	100	100
1948	102.5	—	111	1 114	90	---
1949	105.0	7 352	106	1 078	100	132
1950	107.5	7 109	106	1 240	116	114
1951	110.0	7 195	111	1 450	106	113
1952	112.5	9 158	113	1 550	107	139
1953 ^{b/}	115.0	10 257	110	1 448	112	155
1954 ^{b/}	118.0	11 040	109	1 690	124	154

^{a/} Corregido de acuerdo con las variaciones en los términos de intercambio. Esta columna se computó de las columnas anteriores de acuerdo con el procedimiento indicado en el texto.

^{b/} Datos provisionales.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, IFS, varias ediciones, y Banco Central de Venezuela, Boletín mensual, enero-marzo de 1956

Cuadro 10. VENEZUELA: INDICE CUANTITATIVO DE LA PRODUCCION EN CIERTAS INDUSTRIAS (1947 = 100)

Año	Petróleo crudo	Mineral de hierro	Diamantes	Leche	Azúcar	Mantequilla
1947	100	100	100	100	100	100
1954	159	4 200	232	560	330	205

Año	Grasas vegetales	Arroz	Cerveza	Bebidas no alcohólicas	Electricidad
1947	100	100	100	100	100
1954	400	460	275	340	285

FUENTE: Banco Central de Venezuela, Boletín mensual, enero-marzo de 1956. Como no hay índices de producción física, se seleccionaron aquellos productos cuya producción es de cantidad significativa.

Cuadro 11. MEXICO: POBLACION, PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PRECIOS, EXPORTACIONES, CREDITOS EN CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS Y TERMINOS DE INTERCAMBIO

Año	Indice de población	P.N.B. (millones de pesos)	Indice de precios	Exportaciones (millones de dólares)	Créditos en Cta. corriente de la balanza de pagos (millones de dólares) ^{a/}	Términos de intercambio	Indice del P.N.B. real por habitante ^{b/}
1947	100	29 600	100	482	664	100	100
1948	103	32 300	106	472	700	115	98
1949	105	35 400	112	435	680	100	102
1950	108	43 200	119	521	803	106	103
1951	111	51 900	133	629	981	129	114
1952	113	58 500	153	656	974	131	111
1953	116	56 700	150	589	953	104	109
1954	119	72 300	158	655	1 046	108	128
1955 ^{c/}	122	83 600	183	810	1 204	108	125

^{a/} Esta columna es más significativa que las exportaciones visibles porque contiene: créditos brutos del turismo y remesas de braceros.

^{b/} Corregido de acuerdo con las variaciones en los términos de intercambio. Esta columna se computó de las columnas anteriores de acuerdo con el procedimiento indicado en el texto.

^{c/} Estimaciones.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, IFS, varias ediciones, y datos obtenidos en el Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 12. MEXICO: INDICES DE PRODUCCION FISICA TOTAL Y POR HABITANTE
(1947 = 100)

Año	Producción total			Producción por habitante ^{a/}		
	Agrícola	Minera	Industrial	Agrícola	Minera	Industrial
1947	100	100	100	100	100	100
1948	112	91	108	108	88	105
1949	117	90	118	111	86	112
1950	135	99	135	125	92	125
1951	153	94	146	138	85	131
1952	159	99	141	141	88	125
1953	159	94	141	137	81	122
1954	189	88	154	159	74	133
1955 ^{b/}	209	101	168	171	83	138

^{a/} Los índices por habitante se obtuvieron usando el índice de población del cuadro 11.

^{b/} Estimaciones.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, IFS, varias ediciones, y datos obtenidos en el Fondo Monetario Internacional.

/COMENTARIO

COMENTARIO

Javier Márquez

Centro de Estudios Monetarios
Latinoamericanos. Mexico, D. F.

Quando hablamos de desarrollo económico en América Latina no es porque queramos simplemente saber cómo esté progresando nuestro crecimiento, cuál sea su mecanismo, etc., sino porque queremos hacer algo por él; es decir, que no es un ejercicio académico. Quiero decir que no estamos satisfechos con la tasa o la orientación de nuestro progreso o con ambos. Ahora bien, la baja proporción de nuestro desarrollo y su inconveniente orientación pueden atribuirse a los errores que nosotros mismos cometemos cuando tratamos de remediar una situación que no es satisfactoria. Hasta podría decirse que debiéramos contentarnos con cualquier desarrollo que logremos, cualquiera que sea la orientación que tome, porque es todo y lo mejor que lograremos. La médula del asunto está en que queremos cambiar algo que no cambia por sí mismo, o que queremos acelerar un cambio que, si se deja a sí mismo, tardará demasiado. Es obvio que este objetivo implica interferir con las fuerzas del mercado. El grado de interferencia dependerá de la magnitud de la tarea que queramos que se haga o la prisa que tengamos por realizarla. También dependerá del grado en que estemos dispuestos a sacrificar otras cosas deseables, pues siempre se sacrifica algo al interferir con las fuerzas del mercado.

El paralelo entre un esfuerzo para fomentar el desarrollo económico y un esfuerzo para ganar una guerra me parece muy claro. Si se trata de una "guerra fácil", no habrá mucha interferencia con las fuerzas del mercado, ni se pedirá a la gente mucho sacrificio, ni se impondrán muchos controles con el fin de dirigir la demanda y la inversión, etc., porque cualesquiera inversiones militares que se hagan a través de las fuerzas del mercado y cualquier recaudación de impuestos que se obtenga, podrán bastar para ganar tal guerra. Pero si es una guerra contra un enemigo

/poderoso, se

poderoso, se impondrán toda suerte de controles estrictos, y se buscará mucha recaudación adicional a través de muchos nuevos canales. El hecho de que se impongan controles y se recauden nuevos impuestos es prueba suficiente de que, si se dejara a la naturaleza seguir su curso, la demanda y las inversiones no serían suficientes, ni de la clase apropiada, para ganar la guerra. Puede ser que a las autoridades les disgusten los controles, pero más les disgustaría perder la guerra. Lo mismo sucede con el desarrollo económico: tenemos que controlar la economía, porque es probable que no se hagan inversiones en la cantidad deseada ni en la dirección que se considera más apropiada.

Jorge Marshall probablemente esté de acuerdo con este punto de vista, porque no se opone a los controles encaminados a fomentar el desarrollo económico, aunque en principio le disgustan tanto como a mí. Parece especialmente interesado, por ejemplo, en el empleo de un sistema impositivo como sustituto de los controles cambiarios. Sin embargo, si el sistema impositivo ha de usarse como instrumento de desarrollo económico, no sólo recaudará impuestos, sino que también será una medida que fluya en la orientación de las inversiones. Quiero hacer hincapié en este punto: una medida que produzca el efecto de cambiar las decisiones que el público tomaría con determinada estructura de precios, o una medida que produzca el efecto de modificar la estructura de precios en tal forma que las decisiones del público cambien o no cambien en determinadas direcciones, puede o no llamarse control, pero es sólo cuestión de nombres, porque el fin perseguido o los efectos pueden ser exactamente los mismos. Si los controles son objetables, un sistema impositivo que influyera sobre la orientación de la demanda de bienes de consumo o de bienes de inversión sería igualmente objetable. Lo mismo puede decirse de la mayoría de los instrumentos de política monetaria, de la de salarios, etc., que Marshall parece aceptar; muchas de sus formas son controles en el mismo sentido en que la reglamentación cambiaria es un control. Marshall no se opone a los controles, sino sólo a los controles de cambio; pero por qué tolerar los unos y no los otros?

Yo concibo estar en contra del fin para el cual se use un instrumento, pero se me dificulta entender cómo puede uno ser contrario al instrumento

/mismo si

mismo si realmente llena su objeto. Sin embargo, la actitud de Marshall es común: algunas personas están en favor de los aranceles, pero se oponen a los tipos de cambio múltiples para importaciones; y algunas se oponen a los aranceles, pero, puestos a escoger entre aranceles y tipos múltiples, objetarían menos aquéllos a pesar de que suelen poner más obstáculos que éstos a las importaciones. No acepto estas actitudes porque me parecen ilógicas.

Mi principal objeción a su ponencia es que no hace ninguna concesión en favor de los controles cambiarios. Enumera todas las razones que hay para aplicarlos y atribuye a todos ellos el mismo o casi el mismo valor negativo. Debe odiarlos mucho o cree que sus conclusiones son demasiado obvias, porque no se toma la molestia de razonarlas, sino que va derecho a la afirmación de sus defectos, muchos de los cuales yo aceptaría fácilmente en muchas circunstancias. Esto lo lleva a decir, por ejemplo, que "lo dicho anteriormente ha mostrado las desventajas de los controles cambiarios en comparación con otras medidas de política económica" ^{1/} cuando debía haber dicho que su disertación ha expuesto lo que él considera que son sus desventajas. Suele calificar sus comentarios con palabras tales como "en ocasiones" o "puede ser", y acepta que en determinadas circunstancias, algunas de las consecuencias perjudiciales de los controles pudieran considerarse discutibles, pero esto no le hace ser más cauteloso en sus conclusiones.

Es difícil no estar de acuerdo en que por cada sistema de control de cambios hay alguna otra medida que produciría efectos económicos equivalentes. Marshall enumera lo que considera que son las desventajas de los controles de cambio y expone en algunos casos los métodos que se podrían seguir para resolver los mismos problemas; pero nunca examina las desventajas de los otros métodos. Es difícil imaginar algún instrumento de dirección de la economía que no tenga algunas desventajas; en realidad no hay instrumento perfecto. Cuando explica las desventajas que tienen los controles de cambio para diversos fines y luego dice que otros instrumentos tienen menos desventajas (suponemos que para el desarrollo económico), tenemos que atenernos a su

^{1/} Hay diferencia de énfasis entre el original inglés que sirvió de base a este comentario y la traducción del mismo Marshall.

/palabra, porque

palabra, porque no ofrece pruebas. A veces me da la impresión de que olvida el fin para el cual se impusieron los controles de cambio, es decir, que su objetivo puede no ser la estabilidad monetaria. Decir que la mejor política es una política sana, nos deja en donde empezamos. Para mí es inconcebible que una política (especialmente los controles de cambios) pudiera ser la mejor, "la" política sana, en todas las circunstancias económicas y políticas que puedan darse, sean cuales fueren la experiencia histórica del país; la psicología del pueblo, la distribución del ingreso o de la propiedad, la magnitud del sector monetizado de la economía, la ubicación geográfica del país, la orientación de su comercio, etc., y también es inconcebible que cualquier política, cualquier control no pudiera ser la mejor, "la" política sana, en determinadas circunstancias y para determinados fines.

Si queremos reducir las importaciones de los automóviles de lujo, es práctico o aconsejable hacerlo mediante impuestos progresivos sobre la renta que redujeran el ingreso de los grupos que lo tienen alto, en forma tal que los imposibilitara para comprarlos? Deberíamos prohibir a los bancos que otorguen créditos con este objeto, con el fin de que haya menos fondos disponibles? Deberíamos limitar el número de coches que se puedan importar? Limitar el número de dólares que se puedan gastar en ellos? Elevar los derechos aduanales? Subir el precio de los dólares destinados a importarlos? Y así sucesivamente. Si el problema consiste en reducir la importación de automóviles de lujo, cualquiera de estos medios lo resolverá.

Podríamos tener que descartar el procedimiento del impuesto sobre la renta, porque habría que llevarlo demasiado lejos para alcanzar el fin que se persigue; quizá no podamos confiar en la restricción del crédito bancario, porque es una medida difícil de hacer cumplir y por su poco efecto; eliminamos la limitación del número de coches que se importen, por la dificultad para distribuir el número aceptable entre los importadores, y por la misma razón pasaremos por alto el racionamiento de las divisas con que se paguen tales coches; y también eliminamos el alza de los impuestos aduanales porque esto puede necesitar la aprobación del Congreso, que puede tardar mucho para obtenerse y, mientras tanto, aumentarán las

/importaciones y

importaciones y el objetivo de los aranceles quedará nulificado, o tal vez un convenio comercial no permita aumentar los derechos de importación. En resumen, un tipo de cambio múltiple puede ser la única manera práctica; y también es posible que se considere que la única forma práctica acarree mayores perjuicios que los beneficios que se puedan esperar de reducir la importación de automóviles lujosos, y entonces no se haga nada.

También podemos suponer que el elevar los derechos de importación, crear un impuesto interior o establecer un tipo de cambio múltiple sean igualmente prácticos; y entonces, cuál emplearemos? Es obvio que en este caso las alternativas son de otro carácter, y es procedente una ponderación de los pros y los contras con respecto a qué resultados producirá cada uno de estos sistemas además de reducir la importación de coches de lujo. Los diferentes grados de practicabilidad tendrán que ser ponderados en comparación con todos los pros y contras.

Se ha optado por los controles de cambio, junto con otras medidas, en países tan diferentes entre sí como Inglaterra y Nicaragua, Argentina y Ecuador, Bélgica y Afghanistan, en todos los cuales hay personas inteligentes y estadistas capaces. Seguramente ha de haber alguna ventaja, económica, política o de otra índole, que, en circunstancias concretas, hagan que determinados controles de cambio sean preferibles a otras medidas, aun cuando todos estemos de acuerdo en que tales controles tienen sus desventajas.

La posición de Marshall también me parece insostenible porque escogió una dialéctica que no es adecuada al tema. "Controles de cambio" es otra "expresión sombrilla" (en el mismo sentido que lo es la de "sistema de impuestos") que engloba ideas que tienen muy poco de común entre sí en cuanto a sus fines y formas de aplicación. Todas las generalizaciones al respecto, cuando se aplican a condiciones específicas, pueden resultar correctas o incorrectas según la clase de controles de cambios o de sistemas de impuestos que se empleen. Marshall ha convertido las desventajas posibles en desventajas inevitables. Los mismos argumentos que él usa en contra de los controles de cambio podrían usarse en contra de cualquier política económica, o de cualquier control que pudiéramos querer usar en sustitución de los controles cambiarios.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, tomando el primer pretendido defecto de los controles de cambio, la flexibilidad, yo podría fácilmente citar casos de sistemas flexibilísimos de impuestos y subsidios en países que pueden cambiarlos fácilmente; también otros en que la finalidad del impuesto es mucho menos clara que la de una medida de control de cambios, etc. No veo por qué una medida impositiva deba ser siempre rígida, clara y buena, y una sobre control de cambios sea siempre flexible, oscura y mala. Marshall menciona las desventajas de la flexibilidad, y hasta donde flexibilidad signifique, como él alega, que no se comprenda el objeto de la disposición y que sus costos no sean inmediatamente visibles (estos requisitos probablemente anularían más de la mitad de los sistemas impositivos del mundo), yo podría estar de acuerdo con él, pero no veo por qué un control flexible no pueda hacerse claro para el público y sus costos no puedan hacerse visibles. Marshall dice que los controles de cambio, "en contraste con otras medidas", arrojan dudas sobre la firmeza de la moneda. Es indudable que éste es un efecto de los controles de cambio, pero una medida impositiva o una de política monetaria pueden tener un efecto semejante.

Comentarios de esta clase se podrían hacer en contra de la mayoría de las deficiencias que Marshall ve en los controles cambiarios. Estos no siempre han impedido la entrada de capital extranjero (en la última página de su ponencia, Marshall destaca la función del capital extranjero en Brasil), al paso que otras medidas pueden impedirla más eficazmente. La maquinaria administrativa de los controles de cambio no tiene por qué ser siempre ineficiente, sino que puede ser, y a menudo es, más eficiente que la maquinaria impositiva. "Producir para el mercado interior más bien que para exportar" no puede considerarse como un mal en todos los casos, y en algunos suele ser bastante preferible. La "política" y el peculado no son un monopolio de los controles de cambio; en realidad, la administración de los impuestos, que tanto parecen gustar a Marshall, tiene a este aspecto un historial más insistentemente brillante que los sistemas de control de cambios de cualquier país.

El argumento de la flexibilidad, en mi opinión, deberá ponderarse de acuerdo con las circunstancias de la mayoría de los países

/subdesarrollados

subdesarrollados. Para comenzar, el rápido progreso que queremos lograr se traduce en un cambio constante. Queremos una política rígida e instrumentos rígidos en una economía rápidamente cambiante? Más aún, los países subdesarrollados generalmente están expuestos a altibajos súbitos; pretendemos que los instrumentos rígidos adapten la economía a tales fluctuaciones? Los controles de cambio pueden no ser la respuesta en circunstancias específicas, pero si no lo son, no es a causa de su flexibilidad, que para los países subdesarrollados puede considerarse como una ventaja importante.

Los controles de cambios quizá tengan una principal justificación como instrumento de una política de corto plazo. Marshall no hace distinción entre el corto y el largo plazo y, por tanto, yo deduzco que piensa lo mismo sobre un efecto en ambos. En una ocasión dice que deberían reemplazarse (los controles de cambio) con un adecuado sistema impositivo tan pronto como las circunstancias lo permitan; pero esto no le lleva a examinar el corto y el largo plazo. El tono general de su ponencia parece indicar que aceptaría que se dejara a los movimientos de corto plazo ejercer todo su efecto, porque argumenta en favor de las medidas rígidas. Yo no acepto esta posición. Si su idea es que los instrumentos ordinarios de la política monetaria debieran usarse para contrarrestar las fluctuaciones económicas, mi respuesta es que tales instrumentos, cuando son aplicables, sólo sirven para hacer frente a fluctuaciones pequeñas, pero se necesitan controles más directos para contrarrestar las fluctuaciones fuertes a que están expuestos los países subdesarrollados. Esto no excluye la política monetaria; sino que simplemente no le deja toda la carga de los ajustes de corto plazo.

La afirmación de Marshall, de que un país que se está desarrollando necesita exportar para poder importar, me parece tan obvia que bien podría haberse ahorrado la mayor parte del trabajo de defenderla. Sin embargo, la tesis de que los controles de cambio perjudican la capacidad de exportación de un país, está muy lejos de haberse demostrado, aunque él lo considera "obvio". México, que él cita como ejemplo de un país que ha aumentado sus exportaciones sin controles cambiarios, podría haberse ofrecido también como un ejemplo contrario, es decir, como el caso de un

/gran aumento

gran aumento en las exportaciones con tipos de cambio múltiples para la exportación y también para la importación. Cada una de las devaluaciones del peso mexicano ha ido acompañada de imposición de fuertes derechos de exportación, y entre una y otra devaluación se han hecho ajustes casi constantes a los aranceles de importación, y rara vez hacia abajo. Podemos dar a estas prácticas el nombre que nos plazca, pero siguen siendo tipos de cambio múltiples en cualquier sentido que tenga algún significado. En los casos en que las exportaciones no han aumentado mucho, o no han aumentado en absoluto, sería sumamente difícil demostrar que fuera por culpa de los controles de cambios. Acepto, sin duda, que los controles de cambio no son un buen instrumento para aumentar las exportaciones, pero tal aumento es perfectamente compatible con la existencia de controles de cambio.

No me parece que la comparación de las tasas de desarrollo con la existencia de controles de cambio en diversos países latinoamericanos pruebe mucho. No demuestra que el lento ritmo de progreso se deba a los controles de cambio, ni nos dice cómo habrían progresado con ellos los países que no los tienen.

Parece que los controles cambiarios no están hoy tan de moda como antes. Un creciente número de países está abandonándolos o adoptando sistemas cambiarios que se acercan más a un mercado libre que los sistemas de control que tenían hace diez o quince años. Por qué? Probablemente la razón es que se ha abusado de ellos, que en algunos países se ha querido que realicen una labor mayor de la que pueden realizar, y que su estructura administrativa llegó a ser demasiado complicada. En realidad, en algunos países los controles llegaron a considerarse como una especie de panacea para cualquier situación concebible: para recaudar ingresos para el gobierno, para reducir las importaciones de todos o de algunos artículos, para detener la huida de capitales, para proteger las industrias nacionales, para diversificar las exportaciones, etc. La política monetaria y la fiscal también hubieran fracasado si se les hubiera pedido lo mismo.

Creo además que el gran perjuicio que los controles de cambios han hecho en América Latina es uno que Marshall no menciona: que, al retardar

/algunos de

algunos de los efectos adversos de la inflación, principalmente sobre la balanza de pagos, pueden impedir que las autoridades adviertan tales efectos adversos. Suelen permitir una excesiva expansión monetaria con la esperanza de que parte del daño resultante podrá contrarrestarse apretando los controles de cambio. América Latina ofrece ejemplos de todas estas situaciones, y en la medida en que existan, yo culparía a las autoridades, porque éstas deberían saber que mientras más controles impongan, de cambios, de salarios, de comercio, de crédito, etc., más fuertes serán las presiones inflacionistas a que estarán sometidos. También deberían saber que la inflación continua no ayuda en nada al desarrollo económico, aun cuando algunos de sus efectos adversos se reduzcan por medio de controles, incluyendo los cambiarios.

Quiero aclarar que mis críticas a la ponencia de Marshall no deben interpretarse como argumentos en favor de los controles cambiarios, pero sí implican la aceptación de los controles como un posible instrumento de desarrollo económico. Los controles cambiarios, como la política monetaria, la política fiscal, la política comercial, la política de salarios, etc., pueden, sin duda, ser inadecuados para afrontar determinados problemas de los países subdesarrollados, o pueden ser demasiado suaves o demasiado fuertes dadas las circunstancias de determinados países en determinados momentos. No atribuyo ninguna virtud especial a los controles de cambio ni a cualquier otra política económica, pero tampoco veo en ellas ningún mal especial. Creo que el desarrollo deliberado necesita diferentes instrumentos de política económica. El empleo de uno u otro es asunto que no puede juzgarse en abstracto; es un asunto en el que no se debiera adoptar una posición doctrinaria.

COMENTARIO

Albert O. Hirschman

Universidad de Yale, New Haven,
Connecticut

El señor Marshall ha presentado con tanta fuerza y tan íntegramente el argumento contra los controles de cambio que probablemente se espera que un comentarista de su ponencia haga el papel del abogado del diablo. En términos generales, tendré que defraudar esta esperanza, puesto que en gran parte estoy de acuerdo con las conclusiones del señor Marshall.

Sin embargo, no estoy seguro de que quien lea su ponencia se dé cuenta de la "amplitud, profundidad y trascendencia" de las fuerzas que actúan en pro de la adopción de controles de cambio en los países subdesarrollados. Permitaseme dar sólo dos ejemplos de situaciones en que es muy probable que se intente la solución del control de cambios, una vez conocida.

1. Las fuertes fluctuaciones en el precio internacional de los principales productos de exportación del país. Sean hacia arriba o hacia abajo, probablemente no se debería permitir que estas variaciones de precios se reflejaran plena e inmediatamente en los ingresos en moneda local que reciben los exportadores. En caso de una baja en el precio internacional de uno o varios de los artículos que constituyen la mayoría del ingreso en divisas, ordinariamente no se puede evitar por largo tiempo una devaluación; pero en el caso contrario, una revaluación general puede y debe posponerse por lo menos hasta que los precios mundiales parezcan haber alcanzado un nuevo nivel estable. Mientras tanto, es probable que se adopte alguna medida que implique ya sea una revaluación o bloqueo parciales de los ingresos en divisas.

2. Las presiones sobre la balanza de pagos como resultado de la inflación. Marshall reconoce plenamente que la indecisión para devaluar la moneda inmediatamente que aparezcan los primeros síntomas inflacionistas es la causa más importante de que se impongan controles una

y otra vez; pero lo hace tan sólo para afirmar que los controles de cambio son ineficaces para contener la inflación, y que el país, en vez de atacar los síntomas de la enfermedad, debería ir a sus raíces y detener la inflación. También se podría decir, naturalmente, en el caso anterior, que el problema principal radica en evitar fluctuaciones indebidas en los precios de las mercancías. Este consejo de "pasar la pelota" me parece a mí un tanto estéril. Si se fuera a aplicar esta táctica en forma general, pronto nos encontraríamos con que no podíamos actuar; porque difícilmente hay algún campo de actividad en los países subdesarrollados (y en realidad en cualquier país) en que el progreso y el buen sentido no dependan lógicamente del progreso y buen sentido previos que se hayan tenido en otros campos estrechamente relacionados; pero por algo se ha de empezar. Además, el hecho de que no podamos resolver una dificultad fundamental no es una buena razón para no tratar de enfrentarse lo mejor que se pueda a sus consecuencias prácticas y, de momento, inevitables. La sociedad debe tratar de la manera más juiciosa posible los resultados generalmente desagradables de sus diversos fracasos, ya sean la guerra, la inflación o la delincuencia juvenil. No podemos abstenernos de formular una política cambiaria para un país que adolece de inflación constante, como no podemos rehusarnos a afrontar los problemas de la administración penal so pretexto de que lo que debe hacerse es detener el crimen.

Los controles de cambio como medidas temporales de emergencia. En los dos casos que acabamos de citar (fluctuaciones de los precios internacionales e inflación interior), el control de cambio es primordialmente una reacción ante las poderosas fuerzas que actúan sobre la economía desde dentro y desde fuera. Su efecto sobre la situación cambiaria a menudo es repentino y hace que sea imperativo actuar. En realidad, los controles de cambio nacieron de esta manera, como resultado de la guerra y de los trastornos que ésta causó en los pagos internacionales. Su flexibilidad administrativa, que se convierte en intolerable arbitrariedad en tiempos normales, es una ventaja incuestionable en tales situaciones de emergencia. El gran peligro está, naturalmente, en que las medidas temporales de emergencia que, como tales, pueden estar perfectamente justificadas, se conviertan en controles permanentes que conduzcan a bien conocidas distorsiones y abusos. Las

/sociedades tienen

sociedades tienen una notable habilidad para transformar no sólo los medios en fines, sino las disposiciones temporales en instituciones permanentes. Tal vez debiéramos concentrar nuestro ataque contra los controles de cambio en este punto, y entonces, podríamos formular las dos siguientes reglas:

1a. El empleo de controles de cambio debería reservarse para situaciones críticas. No deberían usarse en frío, como acción inicial encaminada hacia metas económicas de largo alcance, tales como la industrialización y la diversificación de las exportaciones. En este caso es aplicable en toda su fuerza el argumento de Marshall acerca de la superioridad de otras medidas administrativas, tales como los derechos aduanales y las rebajas de impuestos.

2a. Cuando los controles de cambio se impongan como reacción contra algún acontecimiento grave en la balanza de pagos, deberían contener disposiciones bien definidas de caducidad automática. En el caso de los tipos de cambio múltiples, se debería disponer que poco a poco se fuera aminorando la diferencia entre unos y otros durante un período no mayor de un año o, a la sumo, de dieciocho meses. En vez de esto, más generalmente los países podrían expedir leyes disponiendo que los controles de cambio no se puedan establecer por un período mayor de tres meses, de tal suerte que automáticamente caducaran si no se volvían a autorizar expresamente. De esta manera se crearía una presión que indujera a reemplazar los controles de cambio por otras medidas apropiadas, y periódicamente se revisaría la necesidad de que continuaran. Lo más importante sería que, en las condiciones estipuladas, la adopción de los controles de cambio sería una medida mucho menos atractiva para los gobiernos.

Examen de algunas dificultades

Estas dos reglas encuentran, naturalmente, muchas dificultades, tanto prácticas como teóricas. Las dificultades prácticas consisten, en primer lugar, en decidir lo que ha de entenderse exactamente por "situación crítica" que justifique la imposición temporal de controles de cambio.

En el caso de las presiones inflacionistas, es exclusivamente un agotamiento de las reservas de divisas? Cómo se definiría el agotamiento? Algunos países subdesarrollados se caracterizan por inflaciones que avanzan con lentitud (los precios suben de 5 a 15% al año) y, por tanto, pudieran experimentar una presión lenta y constante sobre sus reservas, más bien que un derrumbe sensacional. Sin embargo, cada país considera algún nivel de reservas como mínimo o prudente. A medida que se acerca este nivel, el país se considerará en crisis, cualquiera que sea la rapidez con que avance el agotamiento.

El consejo de que los países deberían emplear la protección arancelaria y los subsidios a la exportación en vez de controles de cambio cuando quisieran fomentar industrias nacionales y nuevas exportaciones es fácil de dar, pero será probable seguirlo? Esta es una variante sobre un tema conocido, que es la insistencia de los partidarios del libre cambio en que los derechos aduanales se reemplacen por subsidios abiertos a las industrias protegidas. Este argumento nunca tuvo éxito en la práctica, por la sencilla razón de que los gobiernos no cambiarán un ingreso presupuestal (derechos aduanales) por una partida de egresos (subsidios) simplemente para complacer a los economistas; otra razón es que los productores nacionales no quieren estar atendidos a autorizaciones anuales y a donativos del gobierno que psicológicamente consideran indignas, sino más bien a medidas proteccionistas más estables y más discretas. Afortunadamente, ninguna de estas razones prácticas tan convincentes para dar preferencia a los derechos aduanales sobre los subsidios se aplica cuando hay que escoger entre controles de cambio (ya sean restricciones cuantitativas o tipos de cambio discriminatorios) y aranceles. En realidad es probable que los productores del país prefieran éstos como instrumentos de protección que les inspiran más confianza. Desde el punto de vista de los intereses fiscales del gobierno, los tipos de cambio múltiples que se hacen efectivos mediante gravámenes cambiarios son equivalentes a los aranceles, pero todas las otras medidas de control de cambio son inferiores a aquéllos, de suerte que los gobiernos, por su propio interés, deberían ser partidarios, por una vez, del punto de vista de los economistas.

/La situación

La situación es muy diferente cuando se trata de fomentar la exportación mediante tipos de cambio diferenciales. En este caso, por lo que hace al gobierno, el cambio en favor de los subsidios de exportación significaría sustituir un subsidio implícito por uno explícito. Para los productores significa que una protección por tiempo indefinido es reemplazada por una que está sujeta a las incertidumbres de la autorización anual. Lo que los salva es que ambas cosas, los tipos de cambio preferentes para la exportación y los subsidios a la exportación, tienen probabilidades de ser incentivos insuficientes para crear realmente nuevas exportaciones en gran escala. Se ha dicho, con razón, que los tipos de cambio preferenciales para la exportación de nuevos productos tienen mucho en común con la protección a las industrias nuevas cuyos productos están destinados al mercado interior; pero una vez que se han agotado las mejores posibilidades de exportación de un país la creación de una nueva rama de producción aceptable en los mercados mundiales es por regla general una tarea mucho más complicada que la de establecer una industria nacional cuyos productos sustituyan a artículos que antes se importaban. Si esta tarea no la emprende el capital extranjero, es frecuente que el gobierno tenga que apoyarla directamente mediante investigación, estudio, planeación y ayuda financiera. No habiendo una seria sobrevaluación del tipo de cambio, tales medidas, aunadas a reducciones temporales del impuesto sobre la renta y exención de derechos de importación de maquinaria y materias primas, reemplazarán ventajosamente a los tipos preferentes y a los subsidios en favor de las exportaciones, que son realmente soluciones para salir del paso, y además ineficaces.

Me queda una dificultad de carácter teórico en cuanto a mi propia receta de que los controles de cambio se consideren como medidas de emergencia. Creo que se puede demostrar que el curso del desarrollo económico será más rápido cuando las disponibilidades de divisas son fluctuantes que cuando son constantes. Veamos primero lo que sucede durante la fase de expansión: cuando la disponibilidad de divisas es abundante y las restricciones mínimas, un país subdesarrollado crea un gusto, una necesidad y un mercado para una serie de artículos extranjeros hasta entonces desconocidos y no apreciados. Al mismo tiempo, el hecho

de que haya tales artículos constituye un factor importante en enderezar las curvas de oferta de esfuerzos que se inclinan hacia atrás, y en que se creen hábitos eficaces de trabajo. Luego viene el período de las vacas flacas y se imponen restricciones: como resultado, la falta de los artículos que antes se importaban se siente ahora como escasez y privación, y puesto que los hombres de negocios saben, por la experiencia del período anterior, que el mercado existe, pensarán seriamente en iniciar la producción nacional de algunos de estos artículos. Mientras se realizan tales proyectos, los probables compradores de estos artículos extranjeros, que ahora se ven imposibilitados para adquirirlos, probablemente no los reemplacen enteramente con productos nacionales, por la falta de sustitutos muy semejantes y la falta general de variedad de la producción del país.^{1/} De esta manera se crearán ahorros que financiarán en parte los nuevos negocios. En realidad no es probable que las curvas de oferta de esfuerzo se inclinen hacia atrás inmediatamente, porque los hábitos de trabajo, una vez adquiridos, tienen probabilidades de persistir por algún tiempo, aun cuando hayan desaparecido las causas que los originaron.

En realidad, esto es una prolongación del modelo Duesenberry-Modigliani aplicado a los países subdesarrollados. Todo lo que dice es que las fluctuaciones de los ingresos de divisas no son siempre malas, porque ponen en movimiento algunos valiosos mecanismos de progreso. En otras palabras, si un país subdesarrollado pudiera contar con un ingreso de divisas perfectamente constante o que aumentara con regularidad, habría motivo para abogar por una manera de gastar que diera por resultado agotar sus divisas durante un período y acumularlas durante otro. Pero en la realidad mundial, nuestro problema tradicional ha consistido en cómo hacer frente a las fluctuaciones excesivas en los ingresos de divisas, y parece improbable que alguna vez necesitemos controles de cambio para estimular, como si dijéramos, la inestabilidad en los

^{1/} "The Volume of Foreign Trade and the Level of Income", por W. F. Stolper, en Quarterly Journal of Economics, febrero de 1947, pp. 285-310.

ingresos derivados de las exportaciones. Sin embargo, las anteriores lucubraciones explican hasta cierto punto por qué muchos países subdesarrollados no tienen, ni aproximadamente, una actitud tan hostil hacia los controles de cambio como los países industriales; es que éstos recuerdan los considerables adelantos que sus economías han logrado a menudo cuando han tenido escasez de monedas extranjeras.

Dos clases aceptables de controles de cambio

Volvamos ahora a nuestro argumento principal. Si es correcto que se espere, en determinadas condiciones, la imposición de controles de cambio, entonces no podemos quedar satisfechos con su condenación general, como si todos fueran malos o equivocados, sino que debemos buscar un criterio que nos lleve a preferir algunos controles sobre otros en caso de que no puedan evitarse. La posición tradicional que distingue entre aranceles y cuotas era que aquéllos son preferibles porque únicamente reducen el juego del mecanismo de los precios y de la competencia internacional, mientras que las restricciones cuantitativas excluyen estas fuerzas. Tomando en cuenta esta distinción, los tipos de cambio múltiples están más bien del lado de los aranceles. En realidad no hay un criterio económico estricto que enfrente los aranceles, impuestos y subsidios a los controles de cambio cuando éstos se entienden en el sentido de que comprendan restricciones cuantitativas y también prácticas de tipos múltiples (así como, naturalmente, interferencias con la libre transferencia de divisas en operaciones por concepto de servicios y de capital). Sin embargo, la clasificación tiene sentido a causa de las considerables diferencias que existen entre estos dos grupos de medidas con respecto a que den lugar a cambios arbitrarios y súbitos, se presten al soborno y tiendan a proliferar las complicaciones, distorsiones, filtraciones e interferencias. Entre paréntesis, es interesante observar que, desde este punto de vista, los tipos de cambio múltiples, que en un tiempo estuvieron muy en boga, han resultado aún

/peores que

peores que las restricciones cuantitativas.^{2/}

Sólo sé de dos sistemas de control de cambio que no participan de estas dañosas características, o al menos parece que las tienen en mucho menor grado: la simple división de los artículos de importación entre prohibidos y autorizados; y el establecimiento de una diferencia mayor que la ordinaria entre el tipo de cambio de compra y el de venta.

La formulación de una lista de artículos prohibidos es una medida sencilla y muy adecuada como defensa temporal de la balanza de pagos en diversas situaciones de presión. Como las dificultades repentinas en la balanza de pagos a menudo son resultado de una conversión de divisas en acaparamientos de mercancías, la lista puede incluir muchos artículos esenciales cuyas existencias se reducirán a su debido tiempo. Al suceder esto, la medida tiene también la ventaja de poseer una tendencia innata hacia la autocaducidad más bien que hacia la autoperpetuación y proliferación. Una vez que se hayan reducido las existencias, la lista de artículos prohibidos tendrá que revisarse.

Por otra parte, una lista de artículos prohibidos no provoca tanta duda respecto al futuro valor de la moneda como el sistema de tipos de cambio múltiples. Es cierto que la división de los artículos de importación entre autorizados y prohibidos puede considerarse como un sistema dual de tipos de cambio, en el cual el valor de la moneda local es cero para los artículos prohibidos; pero este tipo cero no es evidente, pues no se hacen transacciones a él.

Dejar que se cree una diferencia entre tipos de cambio exterior para compras y para ventas puede considerarse como otra medida temporal relativamente inócua para cuando haya repentinos trastornos en la balanza de pagos.^{3/} En caso de presiones inflacionistas, por ejemplo, hay mucho

^{2/} Una excelente demostración puede verse en "The Brazilian Exchange Auction System", por Alejandro Kafka, en The Review of Economics and Statistics, agosto de 1956, pp. 308-322. La reciente experiencia de Colombia, que deliberadamente evitó restricciones cuantitativas porque tenía malos recuerdos de ellas, confirma también que el sistema de tipos de cambio múltiples tiene facultades notablemente proliferantes y degenerativas.

^{3/} Ver "Some Aspects of Multiple Currency Practices", por E. M. Bernstein, en Staff Papers del Fondo Monetario Internacional, vol. I, 1950-51, pp. 224-237.

que decir en pro de hacer más costosas las divisas para los importadores, mientras se dejan temporalmente intactos los rendimientos de los exportadores para no echarle más leña al fuego. Mientras la inflación no se detenga, una simple depreciación de la moneda es arma de dos filos: con respecto a las importaciones, sirve para reducir el poder adquisitivo y aminorar la presión sobre las reservas de divisas, pero actúa como cláusula de supercompensación para los exportadores, ya que aumenta sus ingresos desproporcionadamente al nivel general de costos.^{4/} Por tanto, una demora en bajar el tipo de cambio para compras puede ser útil para frenar la inflación.

La diferencia entre los tipos de cambio de compra y de venta es en esencia un sobreimpuesto general sobre todas las importaciones y debería, naturalmente, transformarse en este instrumento si ha de mantenerse como una medida permanente de recaudación de impuestos y de restricción de importaciones.

Ninguno de los dos controles puede hacer frente a un alza súbita del precio mundial de un artículo principal de exportación. Si se desea evitar las posibles consecuencias inflacionistas de tal alza y desviar parte de las ganancias derivadas de los términos de intercambio hacia la formación de capital, un instrumento apropiado lo tenemos en un bloqueo parcial de los rendimientos del cambio en un fondo especial que siga siendo propiedad de los exportadores y del cual se puedan hacer préstamos. Otra manera de

^{4/} Este argumento es aplicable a países donde los recursos que se emplean en la producción de artículos exportables no pueden fácilmente cambiarse a otros fines, y que consumen sólo una parte muy pequeña de su producción de artículos exportables, es decir, principalmente países especializados en exportar materias primas y alimentos. En el caso de los países que pueden cambiar a otros fines los recursos que dedican a producir artículos de exportación, o que exportan artículos de los cuales ellos mismos son los principales consumidores, el no devaluar el tipo de cambio comprador juntamente con el vendedor en el curso de una inflación conduce a serios trastornos en la balanza de pagos a medida que los artículos de exportación o los recursos dedicados a producirlos se desvían hacia el mercado nacional.

hacer frente a esta situación consiste en una tarifa flexible de derechos de exportación. Por último, la medida amortiguadora que proponen los profesores Bauer y Paish es quizá el modo más juicioso de tratar este asunto, desde el punto de vista de un solo país.^{5/} Las tres medidas implican el empleo de instrumentos fiscales, de preferencia a los controles de cambio.

Ahora hemos formulado la siguiente modificación a los principios de conducta expuestos por Marshall con respecto al empleo de controles de cambio:

Primero, que debería recurrirse a ellos sólo en situaciones de emergencia, cuando sea imperativo actuar para proteger la balanza de pagos. Otros medios son más adecuados para alcanzar metas de progreso de largo plazo, como la industrialización y el fomento de las exportaciones.

Segundo, que los controles de cambio deberían imponerse sólo como medidas temporales; si se desea conservar sus efectos, los controles de cambios deberían ceder el lugar a medidas permanentes sobre aranceles, impuestos y tipos de cambio.

Tercero, que entre los medios de control de cambios se debería preferir, en primer lugar, el de la lista de artículos cuya importación se prohíbe, o la adopción de una simple diferencia entre los tipos de cambio de compra y de venta, o ambas cosas a la vez.

Otra ventaja que ofrece formular estas reglas (y no pretendo que las mismas sean perfectas ni completas) es que los ministros o secretarios de hacienda y los directores de los bancos centrales, que por una u otra razón hayan entrado o estén a punto de entrar en el terreno prohibido de los controles de cambio, cuenten con alguna guía y nociones aproximadas concernientes al grado en que obran mal. Después de todo, ni la Iglesia ni la ley han considerado que rebaje su dignidad el establecer una

^{5/} "The Reduction of Fluctuations in the Incomes of Primary Producers", por P. T. Bauer y F. W. Paish, en el Economic Journal, diciembre de 1952, pp. 750-780; véase también la discusión subsiguiente de la proposición en los volúmenes de 1953 y 1954 del Economic Journal.

jerarquía de pecados y delitos, y no veo por qué la economía debiera gozar de una posición privilegiada en este aspecto.

El argumento contra los controles de cambio cuando el ingreso mundial va en aumento

Las reglas que aquí hemos formulado, ciertamente no son muy liberales para autorizar o consentir el que se recurra a controles de cambio. Esta actitud no es motivada tan sólo por los desagradables aspectos de los métodos que generalmente se emplean para administrar los controles. Yo me inclinaría a conservarlas esencialmente intactas aun cuando estuviese convencido de que los controles se administrarían de una manera escrupulosamente honrada, justa y eficiente; porque los controles de cambio van invariablemente unidos a alguna sobrevaluación de la moneda; algunos artículos de importación "esenciales" entran a precios más bajos y quienes exportan algunos de los principales productos exportables reciben menores rendimientos en moneda local que si el tipo de cambio desempeñara la función de equilibrar las cuentas internacionales del país sin ayuda de los controles.

Seguir tal política en las actuales condiciones del mundo me parece un anacronismo. Cuando el ingreso y el comercio mundiales se están reduciendo, es tal vez natural que los países estudien la posibilidad de mejorar su posición mediante diversas prácticas monopolistas u otras que no tengan en cuenta las consecuencias para otros países, no obstante que los esfuerzos en este sentido durante el decenio que se inició en 1930 de ninguna manera tuvieron un éxito incuestionable.^{6/} Pero en un ambiente de ingreso y comercio mundiales crecientes, los países subdesarrollados tienen más que ganar manteniendo simplemente el paso de la creciente economía mundial.

Tal vez esto sea difícil, debido a las bien conocidas rigideces en su estructura económica, y un tipo de cambio sobrevaluado es un estorbo adicional.

^{6/} Exchange Control in Central Europe, por H. S. Ellis (Cambridge, Massachussetts, 1941), pp. 276 ss.

Qué quiero decir con "mantener el paso"? En primer lugar, que los países productores de materias primas deberían aumentar la producción de los artículos que quieren que los países industriales sigan comprando. De otra manera, bien pueden crearse nuevas fuentes de abastecimiento o sustitutos que satisfagan las urgentes demandas mundiales. Pongamos los argumentos en términos analíticos: cuando los tiempos son buenos, el hecho de que un país esté a la sazón haciendo operaciones en la parte inelástica de la curva de la demanda mundial no es siempre una buena razón para dejar de aumentar la producción; porque tal vez mañana esa curva tenga que desplazarse hacia arriba, y si la producción no ha aumentado, el país productor podrá encontrarse trabajando en su parte inelástica a precios altos que son una fuerte tentación para que vengan nuevos competidores o se trate de crear sustitutos. Así, un aumento en la producción hubiera sido lucrativo tanto por lo que concierne a aumentar a la corta al máximo los ingresos de divisas como a mantener a la larga su posición en el mercado mundial. Este argumento es aplicable aun cuando la elasticidad-ingreso de la demanda del producto del país sea menor que la unidad.

Con respecto a la sustitución de importaciones, la clase de sobrevaluación que generalmente va aparejada con los sistemas de tipos de cambio múltiples también es particularmente perjudicial durante los buenos tiempos. Tales sistemas generalmente discriminan en favor de las importaciones esenciales de materias primas, alimentos y maquinaria, y contra los bienes de consumo "no esenciales". Ahora bien, en tiempos de prosperidad, cuando el ingreso total de divisas de un país subdesarrollado es bastante satisfactorio, el tipo de cambio preferencial al que pueden entrar los artículos de importación esenciales suele fijarse a un nivel que en realidad desalienta la producción nacional de estos artículos. Además, la afluencia de inversiones internacionales, que aumenta durante este período y que, naturalmente, buscará las oportunidades más lucrativas, será aprovechada principalmente para establecer diversas industrias ligeras, más bien que para industrias básicas o, tal vez, aun para la agricultura. Parece un poco injusto, después de esto, criticar las inversiones privadas extranjeras porque perjudican de esta manera el

/carácter desequilibrado

carácter desequilibrado de las economías de los países subdesarrollados.^{7/}

Por estas razones, me parece que los países subdesarrollados pudieran desear equivocarse en favor de la subvaluación de sus monedas en tiempos de prosperidad mundial. Si así lo hicieran, ciertamente que no podrían ser acusados de "exportar desocupación", que es el argumento tradicional contra esta práctica. Y el riesgo de que pudieran empeorar sus términos de intercambio me parece infinitamente menor que la posibilidad de que una oferta inelástica perjudique su posición en los mercados internacionales, y que un tipo de cambio preferencial para los artículos de importación "esenciales" pudiera frenar la producción nacional de tales artículos.

Naturalmente que esto lo exponemos como un punto de vista general, sujeto a modificación a la luz de las situaciones específicas de cada país y de cada artículo. No obstante esto, creo que la experiencia de México desde su devaluación de 1954, muy criticada en ese tiempo como excesiva, abona mi tesis. Las cifras de Marshall son bien elocuentes en este respecto.

Por qué es, entonces, que el empleo de controles de cambio está aún tan extendido a pesar de todos nuestros argumentos en su contra? En mi opinión, la explicación está fundamentalmente en el deseo de manipular y hacer pleno uso de las facultades disponibles que es característica de muchos mandatarios de los países subdesarrollados que se están desarrollando. Es fácil entender por qué estas personas, ansiosas de contribuir de alguna manera efectiva al progreso de sus países, no se impresionan particularmente con expresiones que tienen fuertes connotaciones positivas en un ambiente diferente, tales como "tipos de cambio de equilibrio", "libres controles", "no interferencia con el mecanismo del mercado", etc. Por tanto, es inevitable, en parte, que no podamos persuadirlos, pero hasta cierto punto puede deberse también a que los sistemas de relaciones públicas sean malos. En vez de hacer hincapié en los controles como tales, quizás

^{7/} Véase, por ejemplo, "American Direct Investment in Underdeveloped Countries", por K. P. Dalal, en Indian Economic Review, febrero de 1956, p. 66.

debiéramos insistir, como precisamente acabo de intentar hacerlo, en que las alternativas importantes de políticas están entre las presiones correctas e incorrectas y entre los incentivos benéficos y los perjudiciales.

Creo que al presentar nuestros argumentos de esta manera, tendremos mayores probabilidades de que nos escuche favorablemente incluso el más inquieto de nuestros ministros o secretarios de hacienda.