

# Consideraciones sobre el control de cambios

MIGUEL MANCERA\*

## CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

Conviene precisar en primer término los elementos esenciales del control de cambios, toda vez que no siempre se tiene una idea clara o completa sobre su significado. El control de cambios suele tener uno o más de los objetivos siguientes: a) evitar fugas de capital motivadas por temores, fundados o infundados, respecto de materias tales como la evolución del tipo de cambio o la estabilidad institucional del país; b) reducir o

eliminar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, sin devaluar la moneda nacional en términos de moneda extranjera. Para alcanzar los objetivos señalados, se establece un conjunto de disposiciones mediante las cuales se prohíbe o limita la adquisición de divisas para ciertos fines, actuando al efecto sobre las operaciones mismas de compraventa de moneda extranjera. Por esta forma de actuar, entre otras razones, el control de cambios se diferencia de otros instrumentos que también influyen en la adquisición de divisas, tales como los aranceles y los permisos de importación.

\* Director General del Banco de México, S.A. Esta institución dio a conocer el 20 de abril el trabajo que se reproduce, con la siguiente introducción:

"El control de cambios es un instrumento de política económica. En consecuencia, sus ventajas y desventajas deben ser sopesadas con un espíritu ajeno a cualquier dogmatismo.

"Dicho instrumento resulta atractivo para muchos por las virtudes que se le atribuyen, en especial como mecanismo de defensa contra las fugas de capital. Sin embargo, un análisis pragmático —no dogmático— sobre la conveniencia o inconveniencia de su adopción, debe aspirar, también, a la determinación de su verdadera eficacia, así como de los problemas a que su implantación daría lugar.

"En el presente trabajo se examinan tanto los objetivos y sistemas del control de cambios, como las limitaciones y dificultades de operación del mismo. La conclusión es nuevamente adversa a su establecimiento."

Existen dos tipos de control de cambios: el integral, que es el que podría considerarse "clásico", y el dual, que combina elementos de control de cambios con elementos de libre convertibilidad. Dentro de estos dos tipos de control de cambios existen subtipos, por ejemplo, los que incluyen tasas de cambio múltiples. Los subtipos no serán tratados específicamente en el presente estudio porque no afectan esencialmente la argumentación que se hace en el mismo.

## CONTROL DE CAMBIOS INTEGRAL

La característica esencial es hacer obligatorio que toda venta de moneda extranjera se haga a la autoridad cambiaria y que toda compra de moneda extranjera se sujete a permiso pre-

vio de dicha autoridad, si bien ésta suele dar ciertos permisos con carácter general. Puede, por ejemplo, establecer la posibilidad de comprar divisas para pagar cualquier importación permitida de mercancías, o bien, que los viajeros al exterior puedan adquirir hasta cierta cantidad de divisas por viaje.

Sea que se otorguen permisos de carácter general, o no, para la compra de moneda extranjera, el control de cambios eficaz supone dos condiciones: primera, que quienes por cualquier concepto reciban moneda extranjera entreguen su totalidad a la autoridad cambiaria y, segunda, que los compradores de divisas comprueben fehacientemente, en cada caso, la autenticidad del concepto por el cual las adquieren.

Es evidente que si no se satisface la primera condición para el funcionamiento del control de cambios —la entrega obligatoria a la autoridad cambiaria de todas las divisas que los residentes obtengan por cualquier concepto— dicha autoridad se expondrá a un riesgo inminente de no disponer de las divisas suficientes para hacer frente a la demanda de moneda extranjera correspondiente a los pagos al exterior permitidos. En consecuencia, la exportación de bienes y servicios y la importación de capital debe quedar sujeta a permiso previo, que sólo se dará si se comprueba que se ha enterado o se va a enterar la moneda extranjera respectiva a la autoridad cambiaria.

Por otra parte, si no se satisface la segunda condición —la comprobación del objeto de la compra de las divisas— el control resulta ineficaz. Así, por ejemplo, alguien podría adquirir divisas supuestamente para pagar algún concepto permitido, *v. gr.* importaciones, y en realidad utilizarlas para efectuar una operación no permitida, *v. gr.* la exportación de capital. En consecuencia, la creencia de que se pueden establecer controles de cambios "benignos", que sólo impliquen interferencias para los movimientos de capital, es equivocada.

Sobre el particular, es preciso tener presente que el permiso general para efectuar pagos al exterior por concepto de cuenta corriente —el cual es factible dentro del control de cambios— no es lo mismo que el permiso para adquirir divisas sin tener que comprobar fehacientemente el propósito de la adquisición —lo cual es incongruente con el control de cambios.

Supóngase que se propusiera el establecimiento de control de cambios sólo con el propósito de impedir fugas de capital, y que, consecuentemente, la autoridad cambiaria estuviera dispuesta a otorgar permiso con carácter general para el pago de importaciones de bienes y servicios. Bajo tal hipótesis, para que el control de cambios fuera eficaz sería necesario adoptar, entre otras, las medidas a que se hace referencia en seguida.

En cada una de las miles de adquisiciones de divisas que diariamente se hacen en el sistema bancario, los interesados tendrían que presentar documentación comprobatoria de que la adquisición es única y exclusivamente para efectuar el pago de una operación permitida. Ahora bien, dada la gran cantidad de operaciones que se realizan a diario, sería indispensable valerse de los empleados de los departamentos de cambios de los

bancos para examinar la documentación o, de no aceptarse tal procedimiento, se requeriría contratar en el banco central un numeroso personal. Los empleados bancarios, fueren de los bancos comerciales o del banco central, se verían ante problemas extremadamente difíciles para resolver sobre la legitimidad de las operaciones. ¿Cómo podrían detectar las probables sobrefacturaciones de mercancías, siendo que las importaciones están compuestas de cientos de miles de productos distintos, cuyo "precio justo" no está publicado en ninguna parte? ¿Cómo podría la mayoría de esos empleados entender documentación con gran cantidad de tecnicismos, usualmente escrita en idiomas extranjeros? ¿Cómo podrían saber si es usual pactar anticipos con los proveedores de los distintos productos? ¿Qué cantidad de archivos habría que conservar para determinar si un pago diferido corresponde a una importación efectuada anteriormente con apego a las disposiciones aplicables?

Estas preguntas hacen pensar que los administradores del control de cambios tendrían ante sí la alternativa siguiente: dar instrucciones para la aprobación expedita de toda solicitud que no fuera manifiestamente violatoria de las normas aplicables, o bien ordenar que cada operación se sujetara a un minucioso escrutinio por personal altamente calificado —y por tanto escaso—, causando dilaciones muy prolongadas en los trámites de importación. Si la autoridad adoptara la primera opción no lograría el objetivo de evitar la fuga de capitales, pues ésta se produciría a través de la sobrefacturación y de la falsificación de documentos. Si se decidiera por la segunda opción, paralizaría al país, pues los insumos de importación necesarios, ya no se diga para la inversión, sino aun para la producción corriente, sólo serían obtenibles a través de un flujo de gran lentitud. Además, la segunda opción tampoco garantizaría evitar la fuga de capitales, ya que ni siquiera el personal más calificado podría descubrir con facilidad sobrefacturaciones o falsificaciones correspondientes a bienes de muy distinta naturaleza, que constituyen gran parte de la importación. La práctica de la sobrefacturación se establecería de inmediato entre empresas extranjeras y mexicanas relacionadas entre sí, aun cuando esa relación no fuere muy estrecha.

El trámite de las solicitudes de divisas para efectuar otros pagos al exterior también plantea problemas graves. Piénsese en los archivos sobre deudas externas que sería necesario mantener para resolver si los pagos por intereses o principal de créditos extranjeros son legítimos. Considérese la dificultad para determinar si la tasa de interés pactada en los contratos no involucra fugas de capital. Imagínese la dificultad para montar rápidamente, al iniciarse el control de cambios, el registro de créditos extranjeros auténticos. Y piénsese que la necesaria ausencia de tal registro, al iniciarse el control, conduciría a tener que vender divisas por créditos apócrifos, produciéndose así la exportación irregular de capitales; o a detener la venta de divisas aun cuando se tratara de créditos auténticos, si su existencia no fuera fácil de comprobar con rapidez, dándose entonces lugar a incumplimientos en el servicio de los créditos extranjeros.

Examínese, por otra parte, la dificultad para distinguir entre viajes de negocios o estudios necesarios o convenientes, y viajes de recreo. Una actitud severa respecto de los primeros

podría dañar muchas operaciones y programas de interés para el desarrollo del país, entre otras las exportaciones y la preparación de técnicos. Una actitud liberal desvirtuaría los propósitos del control de cambios.

En lo tocante a las exportaciones, se plantean problemas semejantes a los de las importaciones, sólo que en el caso de aquéllas el riesgo de fuga de capitales se da por la vía de la subfacturación. Considérese hasta qué punto, en el afán de descubrir subfacturaciones, podría entorpecerse exportaciones que mucho interesa fomentar, como las de manufacturas, cuyo "precio justo" no es fácilmente identificable. Piénsese también en las exportaciones de productos agropecuarios, como el algodón, las frutas y las hortalizas, cuyo precio cambia con gran frecuencia. ¿Cómo saber cuál fue el día en que realmente se pactó la operación?

La competencia internacional exige con frecuencia que los proveedores otorguen crédito a sus clientes extranjeros. El control de cambios plantea varios problemas a este respecto. Uno de ellos es determinar si el crédito es realmente un requisito de competencia o un expediente para posponer la entrada de divisas para una época en que el tipo de cambio sea más favorable. Otro es determinar si una eventual falta de pago del crédito es auténtica o es el resultado de una colusión entre comprador y vendedor para que este último pueda exportar capital. Se ha observado que, para evitar estos problemas, las autoridades administradoras de controles de cambios suelen establecer reglas. Pero estas reglas inhiben a los exportadores para competir, ya sea porque no les permiten otorgar plazos adecuados a sus clientes o porque les implican problemas con sus autoridades, en caso de no lograr la cobranza de los créditos.

El contrabando de exportación de ciertos productos es un expediente muy eficaz para lograr la fuga de capitales, a pesar del control de cambios. Los viajeros al exterior pueden llevar consigo oro, piedras preciosas, joyas, plata u objetos de arte y, por supuesto, no hacer entrega a las autoridades de las divisas que obtengan de su venta. Detener estas exportaciones es prácticamente imposible, a menos que se sujete a los viajeros al exterior, nacionales y extranjeros, a minuciosas inspecciones en sus personas y equipajes, las cuales no sólo implicarían dilaciones y aglomeraciones en las aduanas, sino actos que podrían considerarse vejatorios y que, en un país como México, difícilmente serían tolerados por nacionales y extranjeros.

En un país cuyas fronteras y costas son extensísimas, el contrabando de exportación es relativamente fácil, aun tratándose de productos voluminosos. También el contrabando de exportación a través de las aduanas mismas podría llegar a ser tan grande como se presume es el de importación. El valor del contrabando de exportación representaría montos importantes de divisas que la autoridad cambiaria dejaría de percibir.

Los ingresos de divisas por turismo son especialmente difíciles de captar por la autoridad cambiaria. A menos que se someta a los viajeros extranjeros a inspecciones físicas, en sus personas y pertenencias, al entrar y salir del país —medida que difícilmente promovería el turismo— es imposible asegurarse

de que no vendan divisas de manera irregular. El control de cambios requiere, además, que los turistas extranjeros hagan sus operaciones de cambios sólo en bancos u otros establecimientos autorizados, con lo cual se les quita la facilidad de cambiar moneda extranjera en una gran variedad de establecimientos conforme les convenga para efectuar sus pagos. Al considerar los millones de turistas que se internan en el país y el número mucho más grande que visita la zona fronteriza, se puede apreciar la magnitud de los problemas que al respecto plantearía el control.

Existen relaciones de confianza entre gran número de residentes en México y de extranjeros que viven en México o lo visitan. Sería factible, como se ha observado en otras partes del mundo, que se hagan arreglos entre unos y otros para que los primeros cubran los costos de las estadías en México de los segundos, a cambio de que éstos depositen a favor de aquéllos cantidades equivalentes en el exterior. Y al respecto no hay que pensar tanto en los turistas, cuanto en el elevado número de extranjeros que viven en México empleados por empresas extranjeras o pensionados.

Las fórmulas de evasión del control de cambios, que se han señalado en forma enunciativa y no exhaustiva, hacen difícil, y en muchos casos imposible, que lleguen a la autoridad cambiaria de un país como México, con un déficit importante en la cuenta corriente de la balanza de pagos y posibilidades de endeudamiento externo necesariamente limitadas, las divisas suficientes para atender la demanda de moneda extranjera correspondiente a usos permitidos.

En otras palabras, las divisas que la autoridad recibiera por exportaciones de bienes y servicios permitidas y por entradas de capital, serían insuficientes para financiar las importaciones de bienes y servicios permitidas para dar servicio a la deuda externa. Esto implicaría que la autoridad tendría que establecer alguna fórmula de racionamiento para el suministro de divisas. Podría decidir, por ejemplo, atender según fecha de solicitud o según prioridad socioeconómica de la operación; pero en todo caso estaría expuesta a cometer graves errores de juicio en la asignación de las divisas.

Es de suponerse que, establecido el control de cambios, habría una fuerte presión política para mantener el tipo de cambio a niveles más o menos estables, aun en condiciones inflacionarias. También se incrementaría el riesgo, por la misma razón, de posponer medidas de ajuste en lo tocante al presupuesto, impuestos y salarios.

En estas condiciones, la fuerte inflación que sobrevendría conduciría a la rápida sobrevaluación del tipo de cambio, asfixiando las exportaciones y estimulando las importaciones. El racionamiento de divisas tendría que ser entonces aún más agudo.

Los problemas planteados por el control de cambios pueden verse muy agravados si, además, sobreviene la corrupción del personal encargado de su administración. El trámite mismo para obtener las divisas daría la ocasión para la extorsión, toda

vez que los empleados a cuyo cargo estuviera el control podrían poner objeciones, fundadas o infundadas, respecto de la legitimidad de las operaciones o de la documentación comprobatoria de las mismas. Además, la escasez de divisas crearía un campo fértil para el cohecho. Cabe señalar que los sobornos implicarían, *de facto*, un tipo de cambio más elevado y totalmente incierto. Por su parte, el personal de aduanas también se vería tentado a participar en la corrupción, toda vez que el contrabando de exportación se convertiría en una fórmula eficaz para la situación de capitales en el exterior.

En los países con una larga experiencia con el control de cambios, en donde es de suponerse que el personal respectivo está muy bien entrenado y en donde los trámites se han depurado en lo posible a través de décadas de resolver problemas, todavía es necesario contar para su administración con miles de empleados, repartidos en la entidad o entidades que fungen como autoridad cambiaria, en los bancos comerciales y en las aduanas. Esto da una idea de la magnitud del esfuerzo y del tiempo necesarios para entrenar al personal respectivo y de las dificultades para evitar la corrupción. Y estos señalamientos también hacen pensar que, en el largo periodo de encarrilamiento del control de cambios, es casi seguro que se produjera la parálisis de amplios segmentos de la economía nacional. En efecto, durante ese prolongado lapso, seguramente de varios años, difícilmente llegarían a la autoridad monetaria los ingresos de divisas derivados de muchísimas operaciones que los generan, a la vez que los trámites para los pagos al exterior serían extremadamente lentos. Consecuentemente, las empresas se verían privadas de insumos de importación, y obligadas por tanto a disminuir o suspender sus actividades y a efectuar despidos masivos de personal.

Es posible que un país con una larga experiencia en el control de cambios tenga mecanismos que ayuden a reducir fugas de capitales súbitas y de gran magnitud. Sin embargo, aun esto es relativo, como lo muestra el hecho de que algunos países, a pesar de contar con experiencia en la materia, han sufrido importantes fugas de capital con motivo de acontecimientos políticos a los que se han enfrentado. Pero lo que ciertamente ningún control de cambios logra evitar es la fuga gradual y constante de capitales, por medio de la cual el país pierde a través del tiempo grandes cantidades que casi nunca retornan. Lo que es más, la existencia misma del control de cambios es el más poderoso motor de la fuga de capitales. Sabido es que los ciudadanos de algunos países europeos poseen fortunas en otras partes del mundo, a pesar del viejo control de cambios existente en aquellas naciones. El control de cambios tampoco logra evitar las devaluaciones. Así, en los principales países europeos que mantienen dicho control se han registrado varias o muchas devaluaciones en los últimos cuatro decenios.

Se tiene la impresión de que, en ciertos países y en ciertas épocas, los controles de cambios funcionan bien y no entorpecen mayormente las transacciones económicas. Sin embargo, no hay que confundirse. Lo que acontece en esos casos es que el control de cambios es innecesario y de hecho no se aplica, por lo cual las autoridades pueden dar instrucciones para que se atienda toda solicitud de divisas sin cuestionamiento alguno, a la vez que los exportadores no tienen aliciente en la subfacturación importante o en el contrabando, por la sencilla razón de

no haber mercado negro de divisas. Aun así, es probable que continúe la subfacturación en pequeña escala para acumular algún capital en el exterior para los "tiempos malos". Esta situación razonablemente cómoda es la que han atravesado ciertos países europeos durante algunas épocas. Pero no hay que olvidar que ello ha sido factible porque el valor internacional de sus monedas ha sido entonces el adecuado para lograr el equilibrio o el superávit de sus balanzas de pagos básicas. Sin tal equilibrio o superávit, habría sido imposible que las autoridades de esos países adoptaran medidas liberales para la venta de divisas.

El control de cambios ha funcionado relativamente bien, aun en épocas difíciles, en países ideales para tenerlo por su posición geográfica y su entorno socioeconómico y que, además, atraviesan por una situación que afirma la cohesión social y en la que pueden adoptarse medidas de gran emergencia. Tal fue el caso de un país insular durante la segunda guerra mundial, que pudo disponer de numerosos técnicos en operaciones internacionales, al suspenderse gran parte de su comercio y de sus finanzas exteriores con motivo de las hostilidades. Es un país que cuenta con una burocracia gubernamental y bancaria de primer orden. Y, en adición, hay que considerar que, durante esa guerra, su gobierno estableció la censura en las comunicaciones y suspendió diversas garantías individuales, a la vez que la población se unió en un esfuerzo ejemplar para hacer frente a una agresión externa.

El control de cambios también funciona en forma relativamente eficaz en algunos países de economía centralmente planificada, muy distinta de la nuestra. En ellos el comercio exterior, no sólo de bienes, sino también de servicios —aun el turismo— se hace a través de entidades gubernamentales. Lo mismo puede decirse respecto de las transacciones financieras internacionales. Por otra parte, el turismo de los nacionales al exterior está muy restringido y la inspección aduanal de entrada y salida para los viajeros, tanto nacionales como extranjeros, tiene modalidades que no son aceptables en otros países. Las comunicaciones están censuradas y las penas por infringir las disposiciones del control de cambios son en extremo severas.

#### CONTROL DE CAMBIOS DUAL

Ante las grandes dificultades para lograr que en un régimen de control de cambios todos los perceptores de divisas entreguen la integridad de éstas a la autoridad cambiaria, algunos países han optado por un sistema dual. Este sistema se caracteriza por tener dos mercados de divisas, uno sujeto a control y otro libre. En el primer mercado se incluyen las exportaciones de algunas mercancías cuyos precios son fáciles de conocer, por ejemplo, los de ciertas materias primas, y cuyas ventas al exterior se hacen por un número más o menos reducido de exportadores que pueden ser vigilados en detalle en cuanto a su forma de operar y a su contabilidad. Con las divisas procedentes de estas exportaciones "controlables" se atiende la demanda de las divisas necesarias para pagar ciertas mercancías esenciales que también son relativamente controlables, como los cereales, por ser su precio internacional conocido e importadas por pocas empresas. En el mercado controlado pueden también incluirse los créditos del exterior que se registren ante la

autoridad, existiendo la obligación para el acreditado de entregar a dicha autoridad las divisas recibidas, y existiendo, en cambio, la obligación para esa autoridad de proveer al acreditado la moneda extranjera requerida para el servicio de su deuda. Por otra parte, en el mercado libre se efectúa el resto de las transacciones tal como se hace en un régimen de plena convertibilidad y transferibilidad. En el mercado libre se maneja toda la exportación e importación de artículos de difícil valuación o manejados por numerosas empresas, así como el turismo, las transacciones fronterizas y el movimiento de capital no registrado.

Se apreciará que el sistema dual tiene ventajas y desventajas respecto del sistema "clásico". La principal ventaja es que requiere un aparato administrativo mucho menos complejo, sin tanta calificación técnica y sin tanta oportunidad para la corrupción. Pero las desventajas son múltiples y muy serias. La principal de ellas es que al mantenerse libre una parte del mercado no se evita, ni siquiera en teoría, la fuga de capital, que es la razón principal por la cual suelen establecerse los controles de cambios. Además, se pueden señalar las desventajas siguientes:

a] Toda vez que el control, por su propia naturaleza, no podría evitar la fuga de capitales, es de presumirse que se establecería con el propósito de no devaluar o de devaluar menos. En tales circunstancias, surgirían dos tipos de cambio: el del mercado controlado y el del mercado libre. Este último seguramente subiría muchísimo en relación con el primero, ya que tendría que soportar toda la presión del desequilibrio externo de la economía.

b] La presión para incluir dentro del mercado controlado muchas importaciones y pocas exportaciones sería enorme, puesto que en ese mercado el tipo de cambio sería más bajo que en el mercado libre. En la medida en que se cediera a esa presión, las divisas obtenibles por la autoridad cambiaria serían insuficientes para atender la demanda, teniendo que establecerse racionamientos de divisas que darían lugar al postergamiento de importaciones o a incumplimientos en el servicio de la deuda externa, pública o privada.

c] Las violentas fluctuaciones a que estaría expuesto el "tipo libre" harían más inciertas, y por tanto más costosas, las operaciones internacionales respectivas, lo cual vendría a constituir otro factor de ineficiencia en la economía.

d] Es de suponerse que las exportaciones controladas, para no desaparecer ante un tipo de cambio desfavorable, tendrían que ser de productos en los que el país gozara de una considerable ventaja comparativa. Aun así, si el tipo de cambio aplicable no se ajustara adecuadamente —y habría mucha tentación para no hacerlo— dichas exportaciones acabarían por deteriorarse y aumentaría el aliciente para incluir en el control otras exportaciones y para evolucionar así, gradualmente, al control de cambios integral.

e] La gran incertidumbre que reinaría respecto del valor de la moneda nacional motivaría una enorme dolarización no

sólo de las transacciones financieras, sino de la contratación comercial en general. Esto sería especialmente cierto en la extensa frontera norte de México. En la medida que el dólar se usara en lugar del peso en esa zona, así como en el resto del país, la economía nacional incurriría en el enorme costo implicado por la pérdida del señoreaje sobre los pesos cuya circulación quedara sustituida por la de dólares. O expresado en otra forma: el país tendría que procurarse mediante exportaciones o endeudamiento externo, es decir, a un costo real, medios de pago que ahora sólo le cuesta imprimir.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Si existe algún país en donde el control de cambios tiene la máxima probabilidad de fracasar, ése es probablemente México, entre otras razones, por las siguientes:

##### A. En lo que toca al control de cambios integral:

a] Se trata de un país cuyas costas deshabitadas, propicias para el contrabando, son de gran extensión. Además, comparte una frontera de más de 3 000 kilómetros con una nación que no tiene control de cambios y cuya moneda es la de más amplio uso internacional. Estos factores plantean diferencias importantes respecto de otros países, que están rodeados total o parcialmente de naciones que practican el control de cambios, dispuestas a cooperar en la detección de las violaciones a las normas cambiarias.

b] Dentro del personal bancario hay pocos elementos versados en operaciones internacionales y el entrenamiento de aquéllos toma largo tiempo.

c] El entrenamiento del personal aduanal también requeriría de un tiempo considerable.

d] La diversificación de la importación es enorme tanto por importadores como por bienes.

e] El turismo y las transacciones fronterizas desempeñan un papel muy destacado en nuestra economía.

f] Existe dentro del país un comercio considerable de oro y plata.

##### B. En lo que toca al sistema dual:

a] Conforme a este sistema, la fórmula obvia sería sujetar al control las exportaciones de petróleo y derivados, que constituyen alrededor de 76% del total de las ventas de mercancías al exterior, y con las divisas así capturadas, unos 14 000 millones de dólares,<sup>1</sup> surtir la demanda de moneda extranjera para los pagos de más alta prioridad y menos difíciles de verificar en cuanto a su autenticidad, que serían los correspondientes a las

1. Esta cifra y las siguientes son estimaciones para 1982.

importaciones del sector público, unos 7 000 millones de dólares, y a los intereses de la deuda pública externa, unos 8 500 millones de dólares. Además, se podrían sujetar al control los movimientos de principal de la deuda pública externa y, en la medida que esos movimientos dejaran un saldo positivo, podría venderse alguna cantidad de divisas, unos 9 000 millones de dólares, al sector privado, al tipo del mercado controlado; pero es de señalarse que esas divisas sólo cubrirían una parte relativamente pequeña de los pagos al exterior de dicho sector, que pueden alcanzar unos 25 000 millones de dólares para 1982, tan sólo por concepto de cuenta corriente.

b) ¿Cuál sería la ganancia de hacer todo esto? La reducción de costo, en términos de pesos, de las importaciones oficiales y de los intereses de la deuda pública externa, que se lograría por virtud del tipo de cambio más bajo obtenible en el mercado controlado, quedaría automáticamente cancelada por la pérdida de ingresos de Pemex, valuada también en pesos mexicanos.

Por contra, las desventajas de establecer el sistema dual en México serían patentes. No evitaría la fuga de capitales, sino que la multiplicaría, dada la pérdida de confianza que sería causada por el establecimiento mismo del control. La asignación de divisas al tipo de cambio controlado, a los distintos solicitantes del sector privado, sería difícil de hacer con acierto y honestidad. La sobrefacturación de importaciones manejadas al tipo de cambio controlado sobrevendría con toda seguridad. Y, además, se afrontarían todos los problemas señalados al comienzo de estas consideraciones, por lo que habría fuertes presiones para adoptar el control de cambios integral.

El control de cambios, en cualquiera de sus versiones, no es aceptable ni como medida temporal para sortear una emergencia. Por lo expuesto en párrafos anteriores, respecto del largo tiempo que tomaría reclutar, organizar y entrenar al personal necesario para la administración del control, se deduce que el tiempo peor para el funcionamiento del mismo sería precisamente el de sus inicios, que para estos efectos se puede considerar de meses, si no es que de años. Aun si se adoptara el sistema dual, de montaje menos difícil, no se evitaría una crisis de confianza de magnitud tal que haría insostenible el mercado libre. A través de éste se efectuarían grandes fugas de capital, que llevarían al tipo de cambio respectivo a niveles impredecibles.

Aún más, obsérvese que el establecimiento del control de cambios requeriría acción legislativa. Esto ciertamente si se trata de implantar el control de cambios integral; pero también en caso de optarse por un sistema dual, si éste obligara a exportadores de servicios del sector privado a enterar sus ingresos de divisas al banco central. Recuérdese, asimismo, que la puesta en vigor del control de cambios presupone la capacitación e instrucción del personal que se encargue de administrarlo, así como la procuración de equipos y locales. Es evidente que durante el lapso que tomaran la acción legislativa y los preparativos referidos sería imposible mantener en secreto la medida, de manera que el colapso del tipo de cambio y las corridas contra los depósitos bancarios en dólares sobrevendrían con toda seguridad, a menos que se decretara el cierre de los bancos. Por

ser necesario que dicho cierre fuera por tiempo relativamente largo, se paralizaría el sistema de pagos del país.

En cualquiera de sus versiones, el control de cambios propicia la redistribución inequitativa del ingreso. Los exportadores que logren obtener un tipo de cambio alto ya sea por obtener sus divisas del contrabando o por permitirseles dentro de un sistema dual operar en el mercado libre, tendrán beneficios extraordinarios. A la vez, los importadores que logren adquirir divisas en el mercado oficial, en el cual es de presumirse regirá un tipo de cambio sobrevaluado, también disfrutarán de beneficios extraordinarios; y es probable que estos importadores sean las empresas más poderosas. Por contra, los exportadores e importadores que se encuentren en la posición inversa deberán sufrir una considerable merma de sus ingresos. Por su parte, los consumidores también se verán afectados indirectamente por las deformaciones señaladas. Además, la redistribución del ingreso seguramente operaría contra quienes tienen menos mecanismos de defensa en la economía, que suelen ser las personas de menores recursos.

La desconfianza que causaría el control de cambios propiciaría la desintermediación financiera; esto, particularmente, si se cayera en la falsa ilusión de que, habiendo control, sería factible tener tasas de interés fuertemente negativas en términos reales, en virtud de que supuestamente ya no sería preciso mantener condiciones competitivas respecto de los mercados financieros internacionales. La desintermediación agravaría las dificultades para financiar a los sectores público y privado y, por lo mismo, haría más necesario recurrir a los expedientes de la emisión primaria y del endeudamiento externo.

El racionamiento de divisas que, por las razones ya explicadas en párrafos anteriores, seguramente tendría que establecerse al poner el control, tendría efectos inflacionarios más graves que los de devaluación pura y simple, ya que implicaría inevitablemente la restricción de la oferta de bienes y servicios importados y gran incertidumbre sobre la posibilidad y oportunidad de las adquisiciones en el exterior.

Considerados los grandes problemas y negativos resultados que implicaría el control de cambios, por lo menos en un país con las características de México, se tiene la firme convicción de que no sería de ninguna manera aconsejable su establecimiento en nuestro país. La adopción del control de cambios reflejaría un "escapismo" a las realidades económicas que nada resolvería y que sí conduciría, con toda probabilidad, a la paralización de amplios sectores de la economía nacional al escasear y encarecerse las divisas necesarias para la importación de insumos.

La adopción de esta medida siempre ha sido rechazada en México, aun durante las peores crisis económicas. Conviene recordar que en la época de la expropiación petrolera, la más difícil en medio siglo, no faltó quien sugiriera el control de cambios, y que el general Cárdenas, con argumentos semejantes a los expuestos en esta nota, rechazó la proposición, como consta en su informe ante el Congreso de la Unión, del 1 de septiembre de 1938. □