

# EL CONTROL DE CAMBIOS ¿QUE CONTROLA?

Luis de Sebastián  
Vice-Rector Académico  
de la UCA.

En El Salvador funciona desde 1962 un Departamento de Control de Cambios en el Banco Central de Reserva, cuyo objetivo es controlar los pagos que se hacen con moneda extranjera. Su modo de operar es autorizar o no los pagos con moneda extranjera, según criterios congruentes con los objetivos fijados.

El objeto de esta nota es tratar de responder a la pregunta que se hace mucha gente, de si este control de cambios sirve en realidad para algo. La pregunta se justifica, si se consideran las grandes salidas de capitales que se han producido en los últimos años y se siguen produciendo en nuestros días.

Estas salidas invariablemente implican o bien compras con dinero nacional de moneda extranjera, en cuyo caso esta conversión debe aparecer en algún momento y en algún lugar de la contabilidad del Banco Central, o bien la no repatriación al país de ingresos en moneda extranjera, que, naturalmente, nunca figurarán en las cuentas del Banco Central.

Es claro que un Departamento de Control de Cambios no puede hacer nada directamente para impedir esta segunda modalidad de la fuga de capitales. En efecto, para impedir la fuga de capitales por no repatriación de ingresos, vía sub-facturación (under-invoicing), lo que se necesita es un control honesto y eficaz de los procesos de exportación de mercancías para evitar que se exporte mayor volumen de lo que aparece en las facturas que van al Control de Cambios.

Para el procedimiento opuesto de la sobrefacturación (over-invoicing), consistente en registrar en las facturas mayor volumen o mayor valor de importaciones de lo que efectivamente se está comprando, el Departamento de Control de Cambios tendría posibilidades de actuar; aunque un control más riguroso del proceso físico de la importación también sería eficaz.

No debemos exigir al Control de Cambios más de lo que puede hacer. Su misión no puede ser más que tratar de conservar las divisas que entran efectivamente en el sistema bancario nacional. No tiene medios directos de impedir que el público compre moneda extranjera en el mercado negro y mucho menos que no la repatrie.

Dentro, pues, de sus límites operativos, nos es lícito todavía el plantearnos la cuestión de si el Control de Cambios es eficaz para impedir un gasto de divisas que comprometa la liquidez internacional del país y, por consecuencia, la convertibilidad del colón o su paridad.

Para evaluar adecuadamente los efectos del control de cambios en la economía nacional, tendríamos que comparar la situación presente con la situación alternativa en que no hubiera control de cambios. ¿Se mantendrían menos divisas en el sistema, si no hubiese un control? ¿Sería distinto al patrón de transacciones de mercancías, servicios y capital con el exterior?

Podríamos responder aproximadamente a estas preguntas con un modelo que simulara la economía salvadoreña en que pudiéramos experimentar a voluntad con los parámetros y variables que representen el control de cambios. Sin embargo, las dificultades metodológicas de este procedimiento no estarían compensadas por los resultados de la evaluación.

Vamos a proceder más simplemente analizando los datos de control de cambios en la presente década (1970-1977), como aparecen en el cuadro primero.

En su primer decenio de funcionamiento, 1962-1972, el Departamento de Control de Cambios autorizaba con exclusividad los pagos internacionales, corrientes y de capital. El 15 de febrero de 1973 se tomaron medidas liberalizadoras, que permitían al Banco

Central delegar en los bancos comerciales y el Hipotecario la venta de divisas con algunas salvaguardias mínimas así, por ejemplo, desde 1974 los pagos de capital que hacen los bancos sin autorización del Departamento de Control de Cambios se limitan a los préstamos contraídos por el sistema bancario. Los bancos, naturalmente, pasan al Departamento de información sobre las ventas de divisas efectuadas por ellos.

Este cambio de política se manifiesta en el notable descenso, de 890.7 a 553.4 millones, de las divisas autorizadas por el Departamento. A partir de entonces las ventas autorizadas por el Banco Central son solamente una fracción del total de pagos. Las ventas de divisas que no pasaron por el Control de Cambios previo aparecen en el cuadro segundo.

Cuadro No. 1  
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE CAMBIOS  
Ventas autorizadas de Divisas 1970-1977  
(En millones de colones)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<b>A. Transacciones corrientes</b>	<b>584.2</b>	<b>580.2</b>	<b>685.0</b>	<b>393.3</b>	<b>438.5</b>	<b>654.0</b>	<b>815.4</b>	<b>1486.5</b>
1. Pago de importaciones:	467.9	460.0	557.6	200.3	229.1	440.3	502.3	805.5
2. Gastos de viaje:	31.5	29.3	26.4	6.2	8.7	10.9	15.4	14.8
3. Ayuda familiar:	5.9	5.8	6.0	10.0	11.7	13.3	20.0	19.5
4. Sostentamiento estudiantil:	9.2	9.3	10.3	12.0	11.8	13.2	15.9	20.4
5. Pagos diversos al exterior:	69.7	75.5	84.7	164.8	177.4	176.3	261.8	626.3
<b>B. Movimientos de Capital</b>	<b>127.6</b>	<b>206.7</b>	<b>205.7</b>	<b>160.1</b>	<b>155.8</b>	<b>383.7</b>	<b>547.6</b>	<b>1062.3</b>
1. Pago de préstamos a inversiones:	107.9	182.3	176.9	121.4	135.6	307.0	466.7	944.6
2. Remesas de intereses:	11.3	13.6	14.0	21.5	13.6	49.5	57.3	80.6
3. Remesas de dividendos:	6.1	7.5	8.4	11.5	5.3	17.6	14.4	27.2
4. Remesas de regalías:	2.3	3.3	6.4	5.7	1.5	9.6	9.2	9.8
<b>TOTAL</b>	<b>691.8</b>	<b>786.9</b>	<b>890.7</b>	<b>553.4</b>	<b>594.3</b>	<b>1037.7</b>	<b>1363.0</b>	<b>2548.8</b>

Fuente: Memoria Anual del BC de R de El Salvador (1970-1977).

Cuadro No. 2  
Venta de Divisas por los bancos comerciales  
e Hipotecario (1973-1977)  
(en millones de colones)

	1973	1974	1975	1976	1977
I. Transacciones corrientes	740.7	1215.0	1009.0	1204.6	1203.0
II. Movimientos de Capital	186.6	770.0	257.3	145.0	344.2
<b>TOTAL</b>	<b>927.3</b>	<b>1985.0</b>	<b>1266.3</b>	<b>1349.6</b>	<b>1547.2</b>

Fuente: Memoria anual del Banco Central de Reserva (1973-1977)

Pasa a la Pág. No. 105

## EL CONTROL DE CAMBIOS. . . Viene de la Pág. No. 104.

Si comparamos con los correspondientes totales del cuadro No. 1 veremos que en 1973, 74 y 75 las ventas autorizadas por el Banco Central representan un volumen menor que el vendido directamente por los bancos comerciales e Hipotecario.

Volviendo al cuadro primero, llama la atención el incremento tan grande de las ventas autorizadas de 1976 a 1977. Es notable, sobre todo, el incremento, de 261.8 millones a 626.3 millones, de pagos diversos al exterior que se pone como una categoría residual. Pero ¿a qué concepto económico corresponde un residuo tan considerable? "Pagos diversos" representa en 1977 una cantidad mayor que el pago por importaciones en 1976. Esto es, por lo menos, un grave defecto estadístico, si no es un grave defecto de otra cosa.

También llama la atención el abrupto incremento en los pagos por mercancías importadas, que no se puede explicar fácilmente ni por el aumento anual de actividad económica ni por el aumento de los precios internacionales; 671.1 millones de colones más de pagos por importaciones, cuando el aumento de las importaciones de petróleo fue de 100 millones de colones, sólo puede significar un aumento anormal de las facturas de importación, en que, sospechamos, hubo una buena dosis de sobre-facturación.

## CAUSAS Y EFECTOS. . . Viene de la Pág. No. 102.

bución está controlada por la Shell, Exxon, Texaco y la Gulf Oil.

En Irak y Kuwait operan las multinacionales Exxon, Shell, Mobil Oil BP, y la Gulf. De igual modo, la producción petrolera venezolana está en manos de la Exxon, Shell y Gulf Oil.

## Beneficios para las Empresas Multinacionales y consecuencias para los países consumidores derivadas de la crisis actual.

En la última reunión. . . . de la UNCTAD en Manila se propuso la redistribución internacional de la riqueza, capaz de abrir el camino hacia un orden económico más justo. En el mismo sitio, el 9 de mayo la OPEP anunció su disposición de ayudar a los países menos desarrollados a cumplir sus obligaciones en la formación de un fondo común para estabilizar los precios de las materias primas en el mercado mundial.

Por su parte, la Organización Latinoamericana de Energía OLADE, propuso que los 19 países importadores de petróleo de la región se reúnan para analizar el impacto debido a los recientes aumentos de precios del petróleo en el mercado mundial. Al mismo tiempo, dirigentes de los países desarrollados, como Helmut Schmidt y Giulio Andreotti (11-mayo-79), jefes de Estado de Alemania Federal y de Italia respectivamente, expresaron que algunos países tendrán que gastar hasta el 40 o/o de las divisas generadas en sus exportaciones para pagar sus importaciones de petróleo crudo.

En el caso de los países subdesarrollados no productores de petróleo, o con producción mínima, la situación se agrava; por ejemplo, Argentina tendrá que invertir 25

Los pagos de préstamos e inversiones aumentaron en más del 100 o/o de 1976 a 1977, que no deja de ser sorprendente, dado el volumen y la estructura conocidos de la deuda externa privada y pública.

No nos es en absoluto claro de qué tipo de inversiones se trata aquí, o, mejor dicho, a qué corresponde este súbito incremento de inversiones en el exterior. Todo esto parece indicar que la fuga de capitales ha sido en realidad una fuga controlada o autorizada en parte por el Departamento de Control de Cambios del Banco Central.

El Control de Cambios, ¿qué controla? Parece que no controla, en la medida de lo necesario, la salida de divisas. ¿Cómo se explica si no la evolución de las disponibilidades de divisas de 1977 a 1978?

El sistema bancario disponía en mayo de 1977 de 440 millones de dólares en reservas internacionales netas y en agosto de 1978 de 100 millones únicamente. Es cierto que el problema estuvo en la suspensión de las ventas de café; pero no es menos cierto que en estas circunstancias, anormales si se quiere, el Control de Cambios sirvió de poco.

La conclusión de este rápido análisis es que el Control de Cambios no es por sí sólo efectivo para limitar las salidas de divisas de acuerdo con las existencias de las mismas y de las obligaciones monetarias internacionales. Si hay políticas más genéricas y englo-

millones de dólares extras para importar petróleo a fin de cubrir sus necesidades internas. La situación es aún más grave en el caso de países como los América Central que dependen prácticamente del petróleo importado.

Las consecuencias para los países consumidores son obvias, pero al mismo tiempo también lo son para los países productores. Veamos algunas cifras al respecto. Las estimaciones de la ONU señalan que los consumidores de las naciones desarrolladas pagan 200.000 millones de dólares por 18 productos básicos, entre las que se cuenta fundamentalmente el petróleo; de esta suma sólo llegan a los países que los venden 35.000 millones. En el caso de América Latina, los productos primarios representan aproximadamente la mitad de las exportaciones individuales de 16 países de la región.

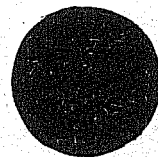
En lo que toca a las empresas multinacionales, sus ganancias fueron fabulosas, incrementando la acumulación de capital en favor de ellas. Michael Pocok, Presidente de la Shell, señala que el aumento del 25 y 35 por ciento en los precios del petróleo con respecto a los precios de 1978 les permitirá desarrollar otras fuentes de energía, de manera tal que puedan mantener la hegemonía en la economía mundial. En 1978 las ventas de la empresa fueron 2.100 millones de dólares y en el primer trimestre de 1979 alcanzó a 1.200 millones de dólares, lo que representa un alza de 110,9 por ciento de los 293 millones en ingresos en igual período del año anterior.

Las utilidades de la Texaco aumentaron un 81 por ciento en el primer trimestre del año. Sus ganancias aumentaron a 307 millones de dólares comparados con los 169,7 millones de dólares del primer trimestre de 1978.

La Gulf Oil expresó que sus ganancias

bantes que favorecen las salidas de divisas, como por ejemplo una política monetaria permisiva de crédito fácil, el control de cambios sólo sancionará con el sello del Banco Central la salida de divisas que esas políticas posibilitan y fomentan.

Creo que hoy es más importante el revisar la política de crédito a la producción para la exportación y a la exportación misma, y la política de crédito en general, que es sumamente discriminativa, entre otras cosas, en sus efectos sobre los pagos internacionales, que preocuparse mucho por el Control de Cambios. Si se hace una política de crédito, que, además de ser justa con el pequeño y mediano empresario, tenga en cuenta directamente el impacto del crédito doméstico sobre la balanza de pagos, el Departamento de Control de Cambios podría desaparecer. Su presencia o ausencia no iba a alterar el volumen de pagos internacionales, ni podría impedir una fuga de capitales motivada por la situación política. No estoy usando argumentos de economistas liberales, sino el antiguo principio filosófico de que "no hay que multiplicar entes sin necesidad".



se incrementaron a 241 millones de dólares en los primeros tres meses, comparados con igual período del año anterior.

La Exxon, la empresa multinacional más importante, obtuvo en los primeros tres meses una utilidad de 955 millones de dólares. Las utilidades de la Standard Oil en el primer trimestre de 1979 fueron de 349 millones de dólares, comparados a 273,5 millones de dólares de hace un año. Sus ventas el año pasado alcanzaron la cifra de 3.800 millones de dólares, y en este año la de 4.400 millones de dólares.

En suma, la intención del Presidente J. Carter de gravar con el 50 por ciento a las sobre-utilidades o ganancias extraordinarias de las multinacionales como contrapartida de la liberación de los precios de petróleo norteamericano, no tiene significación alguna frente a las enormes cantidades de utilidades que favorecen a las multinacionales, que se ven favorecidas también por los tipos cambiarios favorables, comparados con los del primer trimestre del año pasado cuando el dólar se encontraba en baja.

**Conclusiones:** En los últimos días de junio (28) en la reunión de Ginebra la OPEP decidió aumentar los precios del petróleo crudo a 18 dólares más sobrecargos y primas podrán elevar los precios a 23.50 dólares por barril. Esto equivale a un incremento de 37 por ciento.

Las consecuencias para los países subdesarrollados son imprevisibles; para los países desarrollados costará un 2 por ciento en aumento de la inflación y una disminución del 2 por ciento en el índice de crecimiento económico y un mayor desempleo, además de deteriorar los resultados de la balanza internacional de pagos. En cambio para las Empresas Multinacionales la transferencia de mayores ingresos reales será aún más cuantiosa que la realizada en los últimos meses.