

Buscadores de rentas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961): regulación económica y representación corporativa

Cristina Zurbriggen*

A comienzos del siglo XX la mayoría de los países de América Latina se había insertado con éxito en la economía mundial como proveedores de materias primas. Sin embargo, la crisis mundial de 1929 golpeó con especial dureza al sector primario. Se retrasó su tasa de crecimiento, perdieron importancia —en términos de valores— las exportaciones y decreció la tasa de inversión. La industrialización por sustitución de importaciones se convirtió en la respuesta más acorde para trascender las consecuencias más negativas de la crisis. De esta manera, para superar los efectos del fin del crecimiento hacia afuera, el Estado acentuó su función reguladora sobre las economías nacionales.

En este nuevo contexto Uruguay, al igual que las sociedades latinoamericanas, fue testigo de transformaciones sustanciales en el ámbito internacional que condujeron a fuertes ajustes internos. El Estado redefinió sus funciones pero también sus pautas de articulación con la sociedad. Este movimiento llevó a redefinir las fronteras entre el dominio de lo público y el de lo privado y a aumentar de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos económicos, pero de forma consensuada con los actores sociales. Como resultado de esta redefinición, cambiaron profundamente el rol del Estado y de la sociedad en la gestión pública. Fueron creadas diversas comisio-

* Candidata a doctora en Ciencias Políticas, Universidad Eberhard-Karls, Tübingen, Alemania. Investigadora y docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y de la Universidad ORT, Uruguay.

nes técnicas y juntas reguladoras que no han sido objeto de un tratamiento particular por parte de los investigadores e historiadores.

La aparición de estas entidades no fue un simple maquillaje; fortaleció los canales de mediación corporativa entre las organizaciones de la sociedad civil y la Administración pública y modificó al propio Estado. A través de la participación en estos organismos, los actores sociales y principalmente las asociaciones empresariales se convirtieron en asesores de los órganos ejecutivos del Estado y controladores de la ejecución de las políticas públicas. De esta manera el Estado pasó a ser el referente central de la acción colectiva, factor decisivo en el propio proceso de construcción social y *locus* principal de la política, en el que desembocaron todas las presiones, demandas y tomas de posición que dieron sucesivos contenidos a la agenda pública (Oszlak, 1997).

En este artículo analizaremos el despliegue de la función reguladora del Estado en nuestro comercio exterior y la creación de un organismo público que absorbió casi toda la dirección del contralor, con relevante participación de las principales cámaras empresariales en su órgano ejecutivo: el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961). La centralidad de este organismo en parte estuvo determinada no solo por la fortaleza de los que habrían de integrarlo, sino también porque las decisiones relativas a la política cambiaria se convirtieron en el principal dispositivo de las políticas económicas instrumentadas en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

El interés principal será el análisis de los ámbitos institucionales formales e informales donde los actores públicos y privados analizan, elaboran y finalmente adoptan las decisiones de política de comercio exterior.¹ Los interrogantes que surgen y que se pretende responder son los siguientes: ¿la interpenetración entre el Estado y la sociedad determinó la prevalencia de componentes representativos o auténticamente participativos en la elaboración de las políticas públicas? o, por el contrario, ¿el Estado fue capturado o colonizado por los intereses económicos de turno y, disponiendo de escasa autonomía, orientó sus políticas según los dictados y preferencias de quienes controlaban el aparato institucional?

La construcción institucional del Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1941)

En el ámbito mundial, la respuesta a la crisis de 1929 consistió en una orientación generalizada hacia políticas proteccionistas que condujeron a la drástica reducción de la red de intercambios comerciales. Las economías regularon el comercio exterior y aplicaron políticas monetarias y restricciones al comercio, con el fin de

1. Es importante mencionar que en este trabajo no se analizan los contenidos de la política cambiaria y su impacto en los sectores productivos, sino que el estudio se centra en los aspectos institucionales. Con relación a los cambios en la estructura productiva del país en el período pos-treinta, algunas referencias son: Faroppa (1965), D'Elía (1987), Jacob (1981), Millot, Silva y Silva (1973), Bértola (1991).

corregir las balanzas comerciales y, en consecuencia, la de pagos con el extranjero. En este marco desapareció el mercado de capitales e incluso toda forma de crédito (Millot, 1993; D'Elía, 1986; Veiga, 1944).

En Uruguay, la gran depresión del 29 implicó también una reducción del comercio exterior y un deterioro de los términos de intercambio, con la consecuente reducción de divisas que provenían del sector agroexportador: carne, cuero y lanas. Comenzaron a agotarse los recursos financieros extraordinarios; las exportaciones disminuyeron; las importaciones, por el contrario, siguieron en aumento. Se produjo forzosamente una escasez de divisas; la demanda superó a la oferta; la moneda perdió 65% de su valor. Esta situación generó un problema muy importante para el gobierno, debido a que no podía hacer frente al pago de sus importaciones ni cubrir el gasto público. Ello exigió al Estado intervenir profunda y establemente en la economía y se destacaron las políticas reguladoras en el área de comercio exterior.

En primer lugar, por ley del 29 de mayo de 1931, se creó el Contralor de Cambios y se le confirió al Banco de la República² las atribuciones de controlar la compra y venta de divisas y el traslado de capitales al exterior, con la facultad de intervenir en los bancos particulares, casas de cambio y corredores de bolsa. El objetivo inicial era combatir la especulación generada por la grave situación económica del país. Esto estaba expresado claramente en los objetivos de la ley, que prohibía «todas las operaciones de cambios que no respondieran al movimiento regular y legítimo de las actividades económicas y financieras normales y a operaciones consideradas de especulación, así como todas las que pudieran trastornar el valor de la nuestra moneda» (Veiga, 1944: 14). Si bien se alcanzó a poner ciertos límites a las especulaciones, surgió el «mercado negro» de cambios, en el cual se negociaban las divisas sustraídas al contralor estipulado burlando la cotización oficial para ser vendidas clandestinamente a precios usurarios.

Para evitar el «cambio negro» se constituyó el Contralor de Exportaciones, por ley del 16 de octubre de 1931. Sus funciones quedaron a cargo de la Dirección General de Aduanas. Este organismo no podía autorizar ningún despacho de exportación sin que el exportador o remitente presentara certificado, testimonio o cualquier prueba autorizada, probando haber negociado en plaza las letras correspondientes en moneda extranjera relativas a esa exportación. De ese modo se pretendió controlar las divisas existentes, declaradas o clandestinas, pero subsistió todo el intercambio de deuda flotante en cambio congelado. Por otra parte, las medidas restrictivas a las importaciones, consistentes en el aumento de los derechos de aduana, no dieron los resultados esperados, por lo que las deudas al exterior siguieron aumentando, con nuevas importaciones (Simoens Arce, 1943: 21).³

2. El Banco República fue creado como banco mixto en 1896. En la práctica, el aporte privado nunca se concretó y, en 1911, el banco fue estatizado. Para la historia del Banco República, algunas referencias son: Montero Bustamante (1950), Morató (1976), Barrán y Nahum (1978, 1983), Sapelli (1992), Jacob (2000).
3. La ley del 20 de agosto de 1931 estableció las primeras disposiciones sobre el contralor de importaciones y estableció restricciones a la entrada de artículos que tuvieran similares de producción nacional y a las mercaderías originarias de países que no ofrecieran condiciones de

A pesar de las medidas de carácter restrictivo de comienzos de 1931 y 1932, el gobierno tenía grandes dificultades para atender los pedidos de letras de exportación por parte del comercio nacional y de empresas extranjeras que debían remitir fondos al exterior. Como primera medida se estableció la moratoria en el pago de las obligaciones de deudores nacionales a acreedores del exterior.⁴ Sin embargo, la enorme masa de «cambio diferido»⁵ en la plaza determinó la escasez de divisas e hizo que el Estado no pudiera hacer frente a sus servicios financieros y a las necesidades de la industria y del comercio. Para poner fin a esta situación, por ley del 15 de julio 1932 se estableció la segunda moratoria y se creó la Caja Autónoma de Amortización.

Como no se lograba el equilibrio de la balanza de pagos después de tomar diversas disposiciones arriba señaladas, se creó el Contralor de Importaciones, por la Ley de Reajuste Económico y Financiero, de 9 noviembre de 1934.⁶ Esta ley resumía, modificaba y ampliaba las dispersas disposiciones de contralor a cargo y bajo la dirección del Banco de la República e iniciaba una etapa en la que comenzaba a actuar un nuevo organismo, que más tarde asumió casi toda la dirección del contralor: la Comisión Honoraria de Importación y Cambios, integrada por cuatro representantes oficiales y las principales cámaras empresariales nacionales y extranjeras del país (véase el cuadro 2).

Concretamente tenemos que el Banco de la República fijaba los tratamientos cambiarios para las exportaciones e importaciones y adjudicaba las divisas cambiarias de acuerdo cierto orden de preferencia. En términos generales, luego de atender las obligaciones del Estado con el exterior, el pago de la deuda y otras obligaciones, el Banco distribuía las divisas en relación con las necesidades de los servicios públicos, de la industria y del comercio, en ese orden de importancia. De acuerdo con las disponibilidades de divisas restantes y el destino de las exportaciones, fijaba periódicamente las cuotas de importación por países y por rubro de mercaderías, así como también el tratamiento en porcentajes de cambio «oficial» y «libre dirigido».⁷

reciprocidad a nuestras exportaciones. Esta ley nunca se aplicó y, en la práctica, fue sustituida por la ley del 10 de octubre de 1931. Esta estableció el pago en oro —o su equivalente en moneda nacional— de un fuerte porcentaje de los derechos de aduanas; esto resultaba al final de cuentas, dada la desvalorización del peso papel, en un elevado aumento de los derechos de aduana, sin modificaciones de las tarifas existentes (Simoens Arce, 1943).

4. Ley del 7 de septiembre de 1931.

5. A mediados de 1932 llegó a calcularse la suma de 15 millones de peso oro.

6. Primero fue organizado por el propio banco, en 1932; luego tuvo su ratificación por decreto, el 1° de agosto de 1934 y, finalmente, por ley del 9 de noviembre de 1934.

7. Como consecuencia de las primeras medidas sobre el contralor de divisas, se estableció el «cambio oficial», con una cotización menos favorable que la verdadera valorización de la moneda; más adelante se lo llamó «cambio dirigido». Con las divisas provenientes de la exportación de productos de difícil colocación se creó en 1932 el «cambio compensado», una cotización intermedia entre el tipo controlado de cambio oficial y la cotización libre en el mercado clandestino. Más tarde, a fines de 1934, se suprimió el cambio compensado, sustituyéndoselo por el «cambio libre dirigido», con una mayor aproximación a la cotización libre del mercado clandestino. En lo sucesivo, los tratamientos cambiarios para las exportaciones e importaciones ya se fijaron en porcentajes de ambos tipos; se sustituyó después el libre dirigido por el «libre» absoluto y, permanentemente, el «cambio dirigido».

La Comisión Honoraria de Importaciones y Cambios tenía como cometido principal encargarse de la distribución individual de divisas y otorgar autorizaciones de importaciones de acuerdo con las cuotas por países, rubros y clases de cambios que establecía periódicamente el Banco de la República. Además, la comisión tenía como atribuciones conceder autorizaciones para introducir artículos o productos cuyos importadores dieran prueba de poseer las divisas o las cargas de pago correspondientes, a condición de que, consultado previamente el Banco de la República, considerara que no se alterara los intereses generales de la economía nacional.

La Aduana, en coordinación con los demás organismos encargados del control del comercio exterior, no autorizaba ninguna importación o exportación sin la previa presentación del certificado de autorización o certificado de origen, respectivamente.

En términos generales esta fue la normativa establecida entre 1934 y hasta mediados de 1939, año en el cual la mayor parte de la legislación dictada tuvo como cometido adaptar las cosas a la inseguridad económica de guerra. A fin de facilitar las importaciones de artículos de primera necesidad se prescindió de la patente de importador, del permiso⁸ y régimen de cuota individual, y se dio preferencia en los repartos de divisas a los importadores que suscribieran una declaración que estableciera los más bajos precios de venta.

De los poderes formales a los reales

El Poder Legislativo, a través de varias leyes, delegó en el Banco de la República y en la Comisión Honoraria las funciones de regulación del comercio exterior. En la práctica, el banco y la comisión asumieron de hecho tales funciones y se hizo necesario la intervención legislativa para legalizar las respectivas actuaciones. Ello explica la escasa discusión parlamentaria a fines de los años treinta acerca de las atribuciones y la autonomía que dispondrían estos organismos para distribuir las divisas (Quijano, 1944). Excepcionalmente Emilio Frugoni, legislador del Partido Socialista, en momentos en que se disponía la aprobación de la Ley de Reajuste Económico y Financiero, se opuso a la creación del Contralor de Importaciones. El senador afirmó en aquel entonces: «Dejar en manos de algunas entidades determinadas, como es el directorio del Banco de la República, ampliado ahora por esta comisión que se crea, la facultad de distribuir divisas y de regular las cuotas correspondientes a cada industria, da lugar a ese juego tan perturbador y también tan corruptor de las influencias particulares y personales. Se resuelve, pues, dejar otra vez todo librado al criterio discrecional de unas cuantas entidades que se sustraen a la fiscalización inmediata del Parlamento, para la realización de todas estas intervenciones que se prestan al favoritismo y obligan a los comerciantes a recurrir a gestiones e influencias que deberían descartarse».⁹

-
8. Un ejemplo de ello es la supresión de la obligatoriedad del permiso de embarque, del 27 de marzo de 1939, fiscalizado por la Aduana desde el 18 de diciembre de 1937 (Veiga, 1944: 134-152).
9. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, tomo 385, p. 41.

Los problemas que advertía Frugoni pronto surgieron. Las disposiciones legislativas no tardarían en ser violadas por una serie de decretos y resoluciones, tanto con relación a la estructura organizativa del Contralor, como en lo referente a materia cambiaria. Las disposiciones se confundían y se violaban por una marea de decretos y resoluciones que conformaban una maraña difícil de descifrar.¹⁰ Las funciones del Contralor de Exportaciones, que la ley había conferido a la Aduana, pasaron por decretos del 7 de marzo y del 4 de abril de 1935 al Banco de la República. En segundo lugar, por decreto del 3 marzo de 1936 se convirtió al banco en «regulador oficial del mercado de cambios», lo que equivalía indirectamente a establecer el monopolio de la institución en la materia. El Poder Ejecutivo terminó delegando funciones de dirección de la política de comercio exterior al Banco de la República, atribución que ni su Carta Orgánica ni la ulterior ley le conferían. La ley de 1931 sólo autorizaba al banco a evitar la especulación, sin mencionar para nada el monopolio que luego ejerció de la compra-venta de divisas, y tampoco le autorizaba a regular el comercio exterior.

Al convertirse en regulador oficial del mercado de cambios, el Banco fijaba los tipos de cotización para toda operación cambiaria y régimen, a los que debían ajustarse los demás bancos y casas bancarias. Las cotizaciones eran fijadas por el Banco de la República de forma arbitraria,¹¹ y de la diferencia entre la compra y venta de divisas en el mercado dirigido de cambios se acreditaba 23.5% al Tesoro Nacional por «beneficios de cambio para el Gobierno» y 1.5% para las operaciones del Banco. De esta manera el gobierno obtenía beneficios del cambio que surgía de la diferencia entre la compra y la venta del cambio dirigido, a las cotizaciones oficialmente preestablecidas (Simoens Arce, 1943: 56).

Para ejemplificar el ciclo de ilegalidades se podría mencionar también varios decretos que autorizaron al Banco de la República a crear o modificar los porcentajes de los tratamientos cambiarios sobre todos los productos de exportación (salvo carnes, cueros, lanas, lino y cereales) y a otorgar tratamiento de cambios diferenciales para los exportadores.¹² Un capítulo aparte merecen la estructuración del Contralor y el nombramiento de los integrantes de dicha comisión, como se verá en los cuadros 1 y 2.

En este marco se fue creando una normativa, con relación al Contralor, difícil de comprender, que en la mayoría de los casos era contraria a los compromisos legislativos y hasta constitucionales, y dejaba librado a la discrecionalidad del Banco y de la Comisión el ordenamiento de preferencias de cambios, exportaciones e importaciones. Asimismo, argumentaba Quijano, a través del estudio del Contralor el Banco de la República fue absorbiendo cada vez más potestades y terminó siendo el órgano de máximo poder dentro de la estructura estatal, después del presidente; tanto que, después del treinta, se hizo costumbre que el presidente de la República saliente fuese presidente del Banco de la República (Quijano, 1944).¹³

10. Véase Quijano (1944).

11. Decretos de 4 de diciembre de 1937; de 7 de diciembre de 1938; de 5 de setiembre de 1939; de 8 de enero de 1940.

12. Decretos de 1º de agosto de 1934; de 3 de julio de 1936; de 20 de enero de 1937.

13. Fueron presidentes del Banco de la República luego de terminar su mandato en la presidencia de la República: Dr. Claudio Williman, Ing. José Serrato, Dr. Gabriel Terra, Dr. Juan José de Amézaga, Gral. Alfredo Baldomir.

Las cámaras empresariales, el Banco de la República y la defensa de los espacios de participación en el Contralor (1931-1941)

El Banco de la República, centro de poder político y económico, estuvo fuertemente articulado a los grupos empresariales. Los dirigentes de las principales cámaras empresariales nacionales y extranjeras llegaron a ocupar importantes cargos en la dirección del banco¹⁴ y compartieron con las autoridades de la entidad, principalmente después de 1930, la dirección de una serie de organismos en los cuales fueron tomadas decisiones relevantes de política económica. Entre ellos podemos mencionar la Caja Autónoma de Amortización,¹⁵ el Departamento de Emisión del Banco República,¹⁶ así como el Contralor que es objeto de estudio en este trabajo.

Con relación a la construcción institucional del Contralor de Exportaciones e Importaciones se observa una activa participación de las cámaras empresariales. Así, por resolución del Banco de la República del 17 de marzo de 1932, se resolvió crear una comisión consultiva y asesora con los representantes de las «fuerzas vivas» del país para controlar y asesorar al banco en la distribución de cambio. Esta comisión estaba integrada con un delegado de las siguientes entidades: bancos nacionales, bancos extranjeros, Cámara Nacional de Comercio y Cámara de Industrias. Por otra parte, en julio de 1934 se creó una comisión dentro del Banco, con delegados de las principales gremiales empresariales, para elaborar la reglamentación cometida a distribuir las divisas destinadas a la importación, que luego dio lugar al decreto de agosto de 1934 y a la ley de noviembre del mismo año (Quijano, 1944).

El proceso de construcción institucional del Contralor generó fuertes presiones sectoriales que eran favorecidas por la propia indefinición del gobierno respecto al apoyo que debía dar tanto a los distintos sectores económicos como al Contralor. Una expresión de ello son los organismos que se sucedieron en el control de nuestro comercio exterior entre 1931 y 1941 (véase cuadros 1 y 2).¹⁷

-
14. Ejemplo de ello son los siguientes: Vicente Costa (colorado riverista), dirigente gremial de ARU y FR (1919-22), diputado (1921-1932) vicepresidente del BROU (1934-40), presidente del BROU (1941-1943); Carlos de Castro (colorado riverista), dirigente gremial de ARU y FR (1923-1925 y 1932), diputado 1930-33, vocal del BROU (1930-1933); Carlos Sapelli (colorado batllista), dirigente gremial de UIU y CNC, vicepresidente del BROU (1942); Alberto Arocena (nacionalista herrerista), dirigente gremial de ARU, diputado (1926-29), vocal del BROU (1934-43); José M. Elorza (nacionalista herrerista), dirigente gremial de FR (15 períodos, entre 1925 y 1945) y ARU (12 períodos, entre 1925 y 1945), vocal del BROU (1934-1935); Dr. Alejandro Gallinal (nacionalista), dirigente gremial de ARU (1922-1923) y FR (1935), diputado (1914-1915), senador (1915-1921, 1923-29), presidente del BROU (1930-33); Julio Mailhos (s/d), dirigente gremial de FR (1931), vocal del BROU (1934-1935); Benjamín Viana (s/d), dirigente gremial de ARU (1920-1921), vocal del BROU (1919-1928).
 15. Creada en 1932, la Comisión fue administrada por un consejo honorario de doce miembros, con mayoría del sector privado (AR, FR, CNC, CMPP, CIU y representante de los bancos nacionales y extranjeros).
 16. Este organismo fue dirigido por un cuerpo honorario compuesto por el presidente y los directores del Banco República, un representante de los bancos nacionales, uno de los bancos extranjeros, uno de la industria y el comercio, y un representante de la producción rural (Morató, 1976: 398).
 17. Otro ejemplo será la reglamentación o, más bien, su confusión o ausencia, acerca de la forma de otorgar los permisos de importación. Véase Veiga (1944).

En 1936 el gobierno decidió suspender en sus funciones a la Comisión Honoraria de Importaciones y Cambio, y la sustituyó por una comisión de cinco miembros, dada la alta disponibilidad de divisas. En su momento, la Cámara de Industrias y la Cámara de Comercio defendieron fuertemente los espacios de participación y su cuota individual en la Comisión Honoraria. En dicho período, tanto los comerciantes como los industriales protestaron activamente en la prensa y ante los poderes públicos planteando la necesidad de reorganizar el Contralor. La Cámara de Comercio envió numerosas notas al Ministerio de Hacienda en las que afirmaba que era imprescindible reorganizar la Comisión Honoraria. En esas notas expresaba que había invitado al titular y suplente que representaban al comercio ante la Comisión, a que presentaran renuncia. Posteriormente, con fecha de 30 de noviembre de 1937, presentó un exhaustivo proyecto ante el Parlamento para el reajuste del Contralor y de una nueva Comisión Honoraria de Importación y Cambios que hiciera uso de las facultades que le confería la ley de 1934 (Veiga, 1944).

En 1938 se dispuso el cese de la comisión de los cinco miembros y se creó la Dirección de los Servicios de Contralor de Importaciones y Distribución Individual (DISCIDID), bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda.¹⁸ La representación del comercio y de la industria, que había sido limitada extraordinariamente por el decreto del 3 de marzo de 1936, fue anulada totalmente por el decreto del 28 de enero de 1938.

En esta ocasión, tanto comerciantes como industriales formularon varias objeciones a los decretos mencionados y señalaron la conveniencia de vincular el Contralor a representantes de todos los sectores económicos y gremiales directamente interesados en la distribución de divisas. La Cámara de Industrias realizó una fuerte defensa del Contralor ya que era la forma de adquirir las divisas para importar materias primas y combustibles con destino a la producción industrial orientada al mercado interno.¹⁹ La Cámara de Comercio salió en defensa de los intereses del gran comercio importador y monopólico, ya que su reclamo fundamental fue que se mantuviera la distribución de divisas mediante cuotas individuales. La razón de ello, como bien lo afirmaba el presidente de la gremial, era que la cuota «impediría la introducción de nuevos comerciantes que no guardaban relación con el volumen de su giro ni con el régimen normal de sus operaciones y que traían como consecuencia la superexistencia en plaza de algunos artículos». La preocupación central era defender al «viejo importador» frente al «nuevo importador».²⁰

18. La Comisión fue nuevamente creada por decreto del 9 de julio de 1938. Este decreto también unificaba los controladores de exportaciones e importaciones, que habían venido funcionando separadamente. En este sentido se dispuso la fusión de la DISCIDID y de la Oficina de Contralor de las Exportaciones, que estaban en el Banco de la República, y la formación de un organismo denominado Dirección de Contralor de Exportaciones e Importaciones (DCEI). Posteriormente, la DCEI quedó nuevamente bajo la dirección del Banco de la República, hasta el 10 de enero de 1939, cuando comenzó a funcionar como organismo descentralizado y, más tarde, a partir de la ley del 10 de enero de 1941, como institución del Estado, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. En la práctica, las funciones de la Comisión Honoraria fueron en aumento en tanto que las de la Dirección fueron siendo restringidas.

19. Revista *Unión Industrial*, abril de 1936-1941.

20. *El Plata*, Montevideo, 29 de abril de 1940.

Las estrategias desplegadas por las principales cámaras tuvieron éxito, pues quedaron representadas en la comisión honoraria prevista por el decreto del 1° de abril de 1940 y por la ley n° 10.000. Concebida para distribuir la cuota individual se tendría en cuenta la «antigüedad» de la firma, es decir, a los «viejos importadores».²¹

La consolidación del andamiaje institucional, 1941-1961

La ley 10.000 del 10 de enero de 1941, que confirmó todo lo establecido en el decreto del 1° de abril de 1940, fue la última que con carácter general se dictó para coordinar y unificar la dispersa y voluminosa legislación de intercambio comercial con el exterior. Vino a cerrar el primer ciclo de la creación del complejo andamiaje institucional del contralor de nuestro comercio exterior. Dejó sin efecto muchas disposiciones y creó otras. Los cometidos principales del Contralor de Exportaciones e Importaciones serían controlar la compra y venta con el exterior, valores, destinos y procedencias de los productos exportados e importados. Además debía distribuir entre los importadores las cuotas individuales de cambio extranjero y otorgar las autorizaciones de importación correspondientes.

Esta institución estatal estaría bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y sería administrada por una comisión honoraria integrada por: un presidente designado por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, tres delegados nombrados por el Ministerio de Hacienda, Industria y Ganadería, un delegado designado por el Banco de la República, un miembro de la CIU (industria), un miembro de la CNC (comercio), un miembro de la CMPP (comercialización de productos agropecuarios) y un miembro por la Federación Rural y la Asociación Rural, de común acuerdo (ganadería).

El Banco de la República, de acuerdo con las disponibilidades de divisas provenientes de las exportaciones y de otros conceptos, efectuaría las retenciones necesarias para sus propios compromisos y para las obligaciones financieras del Estado y de los servicios públicos. Luego de tener en cuenta las disposiciones contenidas en los convenios comerciales vigentes establecería la distribución periódica del cambio extranjero por países, rubros y clase de cambio.

La comisión honoraria debía realizar la distribución individual de cuotas a los importadores que lo solicitaran y cumplieran determinados requisitos en relación a disposiciones del Código de Comercio, volumen de su giro en el ramo, cifra de personal ocupado, sueldos y salarios y antigüedad de la firma. Asimismo realizaría el reparto de permisos de importación de acuerdo con cierto orden de prioridades: materias primas para elaborar alimentos de consumo indispensables, artículos alimenticios indispensables, materias y productos para la salud y los servicios públicos, maquinarias, repuestos.

21. Ley n° 10.000, art. 14.

La Aduana, en coordinación con los demás organismos oficiales, no podría autorizar ninguna importación sin que el importador presentase el permiso de despacho extendido por el Contralor. De la misma manera, el exportador debía presentar el permiso de exportación, también expedido por el Contralor.

Resumen de las principales disposiciones vigentes

Banco de la República (ente autónomo)

- Regulador oficial sobre el mercado de cambios internacionales
Dirige y controla el cambio dirigido y registra todo el movimiento de cambio libre
- Distribuye divisas provenientes de las exportaciones en el siguiente orden:
 - 1) Efectúa las retenciones necesarias para atender sus propias necesidades y las obligaciones financieras del Estado y las empresas públicas
 - 2) Establece cuotas de importaciones por países y por clase de cambio, teniendo en cuenta los convenios comerciales vigentes

Contralor de Exportaciones e Importaciones

(Instituto del Estado con jurisdicción en el Ministerio de Hacienda)

- Controla valores, procedencias y destinos de los productos que exporta el país
- Controla valores y origen de las mercaderías importadas, de acuerdo a las cuotas fijadas por el banco
- Distribuye cuotas individuales de cambio extranjero, otorgando las autorizaciones de importaciones correspondientes

Aduana

- Autoriza importación con la presentación del permiso de despacho extendido por el Contralor
- Autoriza embarque exportaciones previa presentación del permiso de exportación expedido por el Contralor

Bancos particulares

- Operan sin restricciones en el mercado libre
- Deben transferir al Banco de la República el cambio comprado a los exportadores dentro de las 24 horas de recibido
- Pueden vender cambio de exportación cuando se le presente permiso de importación autorizado por el Contralor de Exportaciones e Importaciones y documentación correspondiente
- Deben remitir diariamente al Banco de la República la nómina completa de exportaciones

Clases de cambio

Cambio dirigido	Cambio libre
Cotización fijada por el Banco de la República de acuerdo a disposiciones vigentes	Se cotiza libremente
Favorable a las importaciones y menos favorable a las exportaciones	Favorable a los exportadores y menos favorable a los importadores
Proviene de exportación regular: 92% de las letras de exportaciones (promedio años 1939-1941)	Proviene de «exportación no regular»: 8% de las letras de exportación (promedio años 1939-1941)

En la ley n° 10.000 quedaron establecidos los mecanismos fundamentales de regulación del comercio exterior que funcionaron con gran impulso en las décadas de los cuarenta y cincuenta. A partir de 1942 y hasta 1959 se complementaron con una compleja legislación.

El Contralor comenzó a ser desmontado con la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959²² y cerró definitivamente sus puertas el 10 de febrero de 1961. Sin embargo, no se desmontaron totalmente los controles al comercio exterior uruguayo.

De las reglas de juego formales a las reglas informales. El Contralor y los actores económicos nacionales y extranjeros²³

En el capítulo anterior se explicó cómo el Banco de la República y la Comisión, por imperio de las circunstancias, se convirtieron en reguladores del comercio exterior del país. Quienes entonces tuvieron roles protagónicos reconocen que el proceso se fue conformando sin un marco definido sobre adónde se debía ir, ni cuánto debía durar. Hoy constatamos que ese proceso, iniciado en 1931, insumió 10 años hasta que finalmente se decidió establecer normas de carácter general y se aprobó la ley n° 10.000. De todas maneras, la existencia de la ley tampoco logró eliminar las debilidades del sistema, como se explicará más adelante.

El Banco de la República disponía de ciertos criterios generales, establecidos por sus departamentos técnicos, para distribuir las divisas provenientes de las exportacio-

22. Entre otras cosas, esta ley establecía el fin del sistema de cambios múltiples y promovía la liberalización de las importaciones.

23. Este capítulo se escribió con apoyo en las entrevistas realizadas a los contadores Luis A. Faroppa, director del Contralor; Mario Bucheli, funcionario del BROU; y Juan Eduardo Azzini, ministro de Hacienda del período estudiado.

nes. Sin embargo, la aplicación de estos criterios estaba condicionada por las lógicas corporativas, partidistas y clientelistas.

En el proceso de distribución de divisas jugaban las presiones de las cámaras macrosectoriales y subsectoriales, nacionales y extranjeras. Los ruralistas, exportadores y generadores de divisas, presionaban para que sus divisas no fueran adquiridas coercitivamente por el Banco de la República para el Contralor. Los comerciantes e industriales, importadores, presionaban para obtener el mayor número de divisas para los productos que cada uno necesitaba adquirir del exterior (productos terminados o materias primas, respectivamente).²⁴ Los pedidos iban acompañados de presiones, cuya efectividad dependía, por un lado, de la fortaleza de cada cámara —y esta, de su potencialidad económica, financiera, política y jurídica— y, por otro, de la potencialidad económica de sus integrantes, así como su red de vinculaciones. El empresario recurría al político y este recurría a los ministros, y los ministros recurrían a sus vinculaciones de amistad y parentesco con las autoridades del Banco, las cuales finalmente hacían la distribución de divisas.²⁵

En el mismo sentido, los representantes diplomáticos extranjeros en nuestro país orientaron gran parte sus demandas al Banco de la República, pues, como ellos mismos afirmaban, era el «verdadero órgano director de la política económica uruguaya». Las estrategias desplegadas por los representantes diplomáticos no se limitaron a la presión informal, de carácter confidencial, a directores del banco, del Contralor, o incluso al propio presidente de la República, sino que llegaron a ocupar espacios institucionalizados formales de poder. Un claro ejemplo es la Caja de Amortización dirigida por un consejo compuesto por destacadas personalidades políticas, representantes de las cámaras empresariales nacionales pero también con representación extranjera.²⁶

Los acuerdos comerciales, como las cláusulas de cambio que contenían, fueron centro permanente de intercambio entre los representantes diplomáticos y las autoridades nacionales, principalmente del Banco de la República. Los tratados, si bien eran suscritos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, estaban influidos por el Banco de la República, que tenía una intervención decisiva como organismo téc-

24. Según Simoens Arce (1943) el significado del vocablo *rubro* generó una controversia muy amplia entre el Banco y el Contralor. Se acordó que debía entenderse por *rubro* la «disponibilidad de divisas por países», y se estableció que el Contralor procedería a hacer la distribución por artículos. Esta interpretación modificaba toda la normativa vigente.

25. Entrevistas citadas a Faroppa, Azzini y Bucheli.

26. El consejo estaba compuesto por el Ing. José Serrato, antiguo presidente de la República, presidente; el Dr. Javier Mendivil, presidente del directorio del Banco de la República; el Sr. Fernando Otero, contador general de la Nación; el Dr. Eduardo Rodríguez Larreta, senador, designado por el Senado; el Dr. Pedro Manini Ríos, diputado, antiguo ministro de Relaciones Exteriores, delegado por la Asociación y Federación Rural; Mr. John Wells, gerente del Banco de Londres y del Río de la Plata, delegado de los bancos extranjeros; el Sr. Francisco Graffigna, delegado de la Cámara Nacional de Comercio; el Sr. Hugo H. Grindley, director general de la compañía británica de ferrocarriles, delegado de las cámaras de comercio extranjeras; el Dr. Ramón Álvarez Lista, ingeniero, director de Campomar, delegado de la Cámara de Industrias; el Sr. Roberto H. Barreira, delegado de la Cámara Mercantil de Productos del País. Véase: B. Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de Francia en el Uruguay*, tomo II: 1915-1936, pp. 399-400.

nico.²⁷ El interés principal de los representantes diplomáticos era la firma de convenios oficiales para aumentar el intercambio comercial, pero fundamentalmente con el objetivo de lograr una menor rigurosidad en las exigencias de los contralores y buscar tratamientos cambiarios favorables, y evitar así las rigideces de los contralores y disposiciones restrictivas (Simoens Arce, 1943).

Estos temas económicos están ampliamente presentados en los informes diplomáticos extranjeros sobre el Uruguay.

En 1934, el representante diplomático inglés informaba a su gobierno que «sumas sustantivas de divisas que habían logrado escapar a la Oficina de Control de Cambio han sido objeto de comentarios en la Prensa».²⁸ En los años 40, la embajada española expresaba la importancia de suscribir tratados comerciales con el objetivo de «evitar la discrecionalidad» dado que «las reglamentaciones del contralor son de orden interior del Banco, el cual puede modificar sin previo aviso y sin necesidad de ley alguna».²⁹

Esta discrecionalidad en muchas ocasiones beneficiaba a los países críticos del sistema. En 1938, «la asignación anual de cambio del banco para los requerimientos del Reino Unido para las importaciones fue complaciente, y haciéndolo había dado con frecuencia considerablemente más divisas que las propias estadísticas del banco mostraban, debido principalmente a los embarques por órdenes y subfacturaciones de los frigoríficos».³⁰

En 1946, los informes diplomáticos franceses destacan «las quejas cada vez más numerosas elevadas contra la administración del Contralor de Exportaciones e Importaciones y apuntando particularmente a la entrega por parte de ésta de los permisos de importación llevó hace algún tiempo ya a la institución por el gobierno a una comisión de investigación».³¹

Diez años después la situación permanecía incambiada. El representante diplomático de Bélgica en Uruguay manifestaba que «el control de cambios ha sido reforzado por sucesivas disposiciones nuevas que vuelven su aplicación extremadamente difícil y lenta, sin impedir que los abusos se generalicen. El tráfico de licencias recarga el costo de la mercadería y favorece falsas declaraciones así como el fraude de divisas. En ellas están implicadas las firmas más serias de plaza».³² En 1956, volvía a manifestar que «a pesar de las investigaciones parlamentarias provocadas por

27. Así se aprobaron tratados con Suecia en 1934; España, Inglaterra e Italia en 1935; Checoslovaquia, Bélgica y Canadá en 1936; Noruega en 1937; Suiza, Francia, Finlandia, Polonia y Paraguay en 1938; Alemania, Japón, Brasil y Dinamarca en 1939; y finalmente con Inglaterra en el año 1949 se firmó el «Modus Vivendi».

28. B. Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*, tomo VII: 1934-1937, pp. 97-98.

29. B. Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes españoles en el Uruguay*, tomo III: 1932-1947, 1940, pp. 227.

30. B. Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay*, tomo VII, p. 434.

31. B. Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de Francia en el Uruguay 1937-1949*, pp. 390-391.

32. B. Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de Bélgica en el Uruguay 1947-1967*, tomo II, vol. I, p. 192.

varios fraudes y escándalos resonantes, no han puesto fin a los abusos e indelicias de los funcionarios de la Aduana».³³

Del análisis de los informes diplomáticos se puede concluir que la opinión de los representantes extranjeros era unánime en torno a la discrecionalidad que caracterizó el proceso de toma de decisiones en el Contralor de Exportaciones e Importaciones. La discrecionalidad máxima se expresaba en la forma de distribución de la cuota individual que detallaremos a continuación.

La cuota individual: reglas o discrecionalidad

La Comisión tenía entre sus funciones primordiales formar las cuotas individuales con arreglo a las disponibilidades de divisas, que eran fijadas por el Banco de la República según rubros y países.

La cuota individual fue prevista en la Ley de Reajuste Económico y Financiero de 1934, pero no se reglamentó. Hasta 1940-1941 el sistema se caracterizó por la discrecionalidad, pues no existía una manera precisa de fijar la cuota. La propia Comisión Honoraria planteó en 1939 la necesidad de reglamentar la ley de 1934 para eliminar la «discrecionalidad» y los «importadores inescrupulosos». Por su parte, constataba la imposibilidad de la Aduana de realizar el control efectivo de la utilización de las divisas según los fines para los que fueron otorgadas. Esto condujo a la aprobación del decreto del 1º de abril de 1940,³⁴ luego incluido en la ley nº 10.000, así como una minuciosa reglamentación que habría de regir para la fijación de las cuotas individuales.³⁵

Es interesante analizar el reglamento de funcionamiento interno para la distribución de cuotas individuales creado por la propia Comisión Honoraria.³⁶ Una comisión de funcionarios designados por el presidente de la Comisión Honoraria estudiaba las cuotas a distribuirse, según criterios tales como antigüedad de la firma, naturaleza del establecimiento e importancia para la economía nacional.³⁷ Las entidades gremiales con personería jurídica podían ser consultadas. Los funcionarios sometían la propuesta a consideración de la gerencia y esta lo elevaba a la Subcomisión de Cuotas. Esta, a su vez, la sometía a consideración de la Comisión Honoraria que, luego de estudiarla, fijaba la cuota individual básica de cada importador. Luego de aprobada se ponía en conocimiento del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda. Estos organismos daban sus dictámenes e incluso llegaban a sancionar a la Comisión.³⁸ Asimismo, un fiscal nombrado por la Presidencia de la República podría observar toda importación

33. *Ibíd.*, pp. 215-216.

34. Art. 8-11.

35. Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones (1939-1940), p. 40.

36. Decreto 1/4/1940.

37. *Ibíd.*, art. 11.

38. Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

que no se ajustase a las disposiciones vigentes o expresas resoluciones de la Comisión y/o del Banco de la República. Finalmente se publicaba en el Diario Oficial.

La Comisión terminaba otorgando una documentación a cada importador (la cuota individual). El beneficiario se presentaba al Contralor en función de los planes y necesidades de la empresa y, dentro del período para el que se le había asignado la cuota, la institución le otorgaba el permiso de importación. Este permiso era fiscalizado por la Aduana. La suma de los permisos podía llegar al total de su cuota.

El excesivo formalismo de las instituciones estatales no fue eficaz en resolver los problemas derivados del patrimonialismo y la inseguridad jurídica.

La normativa establecía criterios muy generales para realizar el reparto de la cuota individual: antigüedad de la firma, naturaleza del establecimiento e importancia para la economía nacional. Entonces, su aplicación requería interpretaciones que variaban según la comisión honoraria de turno, en función de la experiencia o de las presiones y también según las circunstancias internacionales, de abundancia o no de divisas. En consecuencia, al no existir una normativa precisa se terminaba distribuyendo de forma discrecional. En este contexto, los beneficiarios eran aquellos importadores que tenían mayor potencialidad económica y política.³⁹

La discrecionalidad en la distribución de las divisas dio lugar a que las cuotas estuvieran totalmente concentradas en un número reducido de importadores. Esta situación se repetía en casi todos los rubros. Así, las presiones eran mayores a medida que estaban más concentradas. Incluso cuando en 1949 la comisión interventora⁴⁰ reglamentó la cuota por primera vez (para lo cual se construyeron índices de «dimensión de la empresa»), se siguió manifestando una fuerte concentración de las cuotas en pocas manos. (Azzini, 1979: 134).

A modo de ejemplo, considérese la distribución de cuota para el año 1954 (a más «puntos», mayor «dimensión», y por lo tanto, mayor cuota):

Puntos	Nº de importadores
1 a 300	323
300 a 500	16
500 a 800	10
800 a 1.000	6
1.000 a 2.000	10
2.000 a 4.000	6
4.000 a 10.000	3
10.000 a 38.000	9

39. *Ibíd.*

40. Carlos Quijano, presidente del Contralor entre 1950-1951, afirmaba que la aplicación de este «nuevo régimen de cuota individual permitiría efectuar repartos ajustándose a los principios de justicia distributiva». Sin embargo, prevalecieron los criterios informales (Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, 1951).

Como se observa, solo 28 importadores superaban los 1000 puntos, es decir, la casi totalidad de las cuotas de importación estaban radicadas en 28 importadores. Sin embargo, no siempre estas empresas podían o deseaban hacer uso de la totalidad de sus respectivas cuotas que graciosamente se les ofrecía y que obviamente eran apreciadas por otros importadores «menos afortunados». Esto dio lugar a un mercado secundario de permisos de importación en el cual se obtenían lucrativas ganancias. El importador que no disponía de un permiso de importación tenía que comprarlo en plaza, fuera de la ley. Así surgieron empresas colaterales (como los «escritorios con teléfonos»), préstamos de materias primas entre industriales para evitar la paralización de las fábricas o las ventas de permisos en las mesas de café (Azzini, 1970).⁴⁰

Otro aspecto que favorecía comportamientos oportunistas fue la ausencia de fiscalización por parte de la Aduana. No se controlaba adecuadamente que los productos introducidos al país coincidieran con los especificados en el permiso de importación que se había otorgado. La fiscalización fallaba, a veces, por falta de esmero en el control y otras veces porque los funcionarios de la Aduana no tenían el conocimiento técnico para determinar qué era exactamente lo que estaba ingresando al país. En resumen, el documento de importación terminaba siendo un control interno numérico estadístico de lo que se había solicitado importar, pero no se verificaba si lo que arriba-ba al país coincidía con lo que establecían los documentos.⁴¹

Esto seguramente explica algunos de los «casos curiosos» mencionados por Azzini: 1) Cuando en 1957 se importaban los medicamentos con cambio de \$ 1.519, un representante de un laboratorio muy importante de los Estados Unidos preguntó a un amigo uruguayo qué epidemia había en el país, pues se habían exportado dosis de insulina para alrededor de 30 millones de personas. En realidad, esas dosis eran revendidas en México, Cuba y en toda América Latina; 2) En esos mismos años se registraron 260 aviones importados al país con cambio de \$ 1.519, de los cuales solo 17 quedaron en el país; 3) La cantidad de maquinas de coser importadas en cierto momento triplicaban la capacidad de absorción del país.

La discrecionalidad en la forma de obtener las cuotas individuales y los permisos dio lugar a un comportamiento propio de los buscadores de rentas. De ahí la clausura definitiva del Contralor el 10 de febrero de 1961 (Azzini, 1970).

Conclusión

El Estado influye decisivamente en la forma en que se llevan a cabo las transacciones económicas y se organizan las empresas. Por eso, con las múltiples entidades que constituyen su marco institucional, es el agente primordial que puede fomentar u obstaculizar la creación de «relaciones contractuales» particulares, «culturas corporativas» o formas de «capital social», que caracterizan a las empresas, asociacio-

40. Por ejemplo, aún hoy se recuerda al «alemán» que vendía los permisos de importación, instalado en la mesa de un bar, a dos cuadras del Contralor (Entrevistas a los contadores Mario Bucheli y Luis A. Faroppa).

41. Entrevista realizada a los contadores Luis A. Faroppa y Juan E. Azzini.

nes, regiones o hasta naciones enteras exitosas. Las organizaciones que conforman el Estado pueden ser actores principales en el proceso de desarrollo, para obstaculizarlo o promoverlo. En consecuencia, es esencial hacer un análisis institucional para discernir cuáles configuraciones de poder, intereses e instituciones permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social. Y cuáles no.

El modelo de Estado que se fue conformando en el Uruguay pos-treinta (Estado «patrimonialista») propició el comportamiento oportunista y la búsqueda de rentas por parte de los empresarios y desestimuló los comportamientos innovadores. Concomitantemente se produjo una pérdida de credibilidad en los compromisos legislativos, pues los funcionarios públicos terminaron muchas veces procesando las demandas particularistas de algunos grupos de interés, o de determinados empresarios, en función de su poder económico o de sus vinculaciones políticas. Esto significó un claro alejamiento de los intereses generales. Más grave aún, la distribución de privilegios en el Contralor se realizó sobre la base de criterios discrecionales pero con la supervisión del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda, dos organismos cuyos cargos eran ocupados por las principales jerarquías políticas del país. Por lo tanto disponemos de un gobierno que puede invadir el ámbito funcional del Legislativo, burlar impunemente sus regulaciones y no rendir cuentas. En contrapartida, Parlamento y sociedad civil débiles para controlar ese comportamiento.

Los problemas de la rendición de cuentas dieron lugar a la inconsistencia de las medidas de gobierno y de su credibilidad.⁴² Los agentes económicos debieron soportar altas dosis de incertidumbre; el intercambio tendió a ser personal y limitado, y no abstracto y generalizado. Esto potenció el comportamiento oportunista e incapaz de rendir cuentas por parte de empresas, individuos, organismos estatales y burócratas, por igual. Asimismo debilitó el Estado de derecho, la transparencia y los flujos de información dentro de las organizaciones.

La escasa intervención del Parlamento y la debilidad de las burocracias públicas favorecieron la participación protagónica de los actores empresariales nacionales y extranjeros en los procesos decisionales y propiciaron la penetración de los intereses particulares, el fomento del tráfico de prebendas y comportamientos rentistas dentro de la Administración. Esto último propició que se atendiera más a los intereses particulares que a las necesidades económicas o políticas generales. Asimismo, las elites políticas sujetas a reglas de juego de carácter clientelista y patrimonialista, propiciaron la inseguridad jurídica, lo que impidió el surgimiento de un marco estable para el desarrollo de las actividades económicas.

Mirando el pasado desde el presente podemos afirmar que esta alianza hegemónica entre actores públicos y privados que permitió llevar adelante el proceso de industrialización hacia adentro, y que fue funcional a ese período histórico, tendrá negativas consecuencias en el desarrollo económico del Uruguay posterior a los años cincuenta. Pues acabada la disposición de divisas originadas por las exportaciones de productos agropecuarios que hicieron posible el proceso de industrialización, los prin-

42. Véase Finn Kyland, Edward Prescott, «Rules Rather than Discretion. The inconsistency of Optimal Plans», en *Journal of Political Economy*, vol. 85 (3), University of Chicago Press, 1977, pp. 473-91.

cipales actores siguieron constreñidos en su actuación por una cultura y un marco regulatorio e institucional originados en la década del treinta.

En el estudio concreto del Contralor de Exportaciones e Importaciones se demuestra cómo se generó un entorno institucional que incentivó a los buscadores de rentas.⁴³ Los empresarios destinaron gran parte de sus recursos a fortalecer sus acciones ante el Gobierno para la obtención de rentas (cambios preferenciales, cuotas de importación) que no provenían de su accionar competitivo. Lo más relevante para nuestro estudio son las consecuencias de la permanencia de esta cultura empresarial en el largo plazo. Por un lado, el sector empresarial ha demostrado una falta de capacidad para prever y reconvertirse a tiempo. Asimismo, en una economía donde la búsqueda de rentas es un buen negocio, los talentos empresariales tienden a ser escasos. Esto se convalida en la forma en que las empresas, tanto públicas como privadas, limitan la entrada de profesionales y empresarios con capacidad de gestión, haciendo poco atractivo el acercamiento de técnicos y empresarios dispuestos a introducir nuevos esquemas de gestión y profesionalización.

El mayor déficit de las economías latinoamericanas para alcanzar un desarrollo sostenible y a largo plazo se encuentra en la existencia de una arraigada cultura institucional de carácter clientelista, corporativa y patrimonialista que ha incentivado conductas empresariales ineficientes. La cultura empresarial predominante ha estado orientada a la búsqueda de rentas, a prácticas cuasimonopólicas y a comportamientos clientelistas, incapaz de generar iniciativas suficientes para promover una actividad económica alternativa y competitiva.

El sistema económico se convirtió en un sistema de intercambio con el poder político, lo que impidió un crecimiento a largo plazo y, pasada la coyuntura internacional favorable, el modelo cayó. Pero, en ese proceso, el tipo de Estado y el tipo de articulación (redes orientadas a la renta) impactaron negativamente en el desarrollo del país en el largo plazo. Se llega así a que «gradualmente, distintos individuos y grupos sociales van logrando establecer transferencias en su beneficio, de modo que la economía se ve cada vez más paralizada por un entramado de distorsiones y de regulaciones restrictivas» (Rama, 1991).

A modo de conclusión, en este artículo se ha pretendido someter a discusión algunos aspectos poco analizados en la academia uruguaya, con el objetivo de tenerlos en cuenta en el momento de analizar los cambios que el país necesita para retomar la senda de crecimiento y desarrollo en el mediano y en el largo plazo: el cambio en el comportamiento de los agentes.

43. Esta explicación es compartida por las principales cámaras empresariales. Con sus palabras: «En el transcurrir histórico nacional se ha creado un marco regulatorio e institucional que generó estímulos inadecuados para el crecimiento dinámico de la economía. Una de las características del accionar estatal, desde la década del treinta, ha sido la cantidad de medidas de políticas destinadas a legislar sobre casos específicos. El Estado, más que fijar un marco general para el desarrollo de las diversas actividades económicas, intervino a través de medidas de política económica cada vez más selectivas, beneficiando a unos sectores y perjudicando a otros. Ello desembocó en una creciente discrecionalidad del gobierno. En este contexto, para los empresarios, buscar la protección del gobierno se hizo más importante que ser eficientes en su propia empresa (Comisión Intercameral Empresarial, 1989: 14). El Estado estimuló la realización de actividades de búsqueda de rentas, en detrimento de otras actividades productivas propias de un empresario, afectando así negativamente la productividad de los factores productivos (COSUPEM, 1994: 98).

Cuadro 1 - El Contralor de Exportaciones e Importaciones

Fecha	Dependencia encargada	Función
Contralor de Cambios		
L. 29/5/1931	Banco de la República (BROU)	Controlar operaciones de cambios y traslado de capitales al exterior
Contralor de Exportaciones		
L. 6/10/1931	Dirección General de Aduanas	Controlar exportaciones
L.9/11/1934	Dirección General de Aduanas	Controlar exportaciones
D.4/4/1935	BROU	Controlar exportaciones
Contralor de Importaciones		
RB.17/3/1932	BROU	Distribución de divisas
RB 17/3/1932	Comisión Asesora y Consultiva (BROU)	Controlar y asesorar al BROU
D. 1/8/1934	BROU	Distribución de divisas por rubro, país y tipos de cambio
D.1/8/1934, 8/8/1934, 24/8/1934, 31/8/1934	Comisión Honoraria de Cambios	Distribución individual de divisas.
L. 9/11/1934	BROU	Distribución individual de divisas por rubro, países y tipo de cambio
L. 9/11/1934	Comisión Honoraria de Importación y Cambios	Distribución individual de divisas. Autorización individual permiso de importación
D. 28/1/1938	DISCIDID (dependencia del Ministerio de Hacienda)	Distribución individual de divisas Autorización individual permiso de importación
Contralor de Exportaciones e Importaciones		
D. 9/7/1938	DICEI (dependencia del Ministerio de Hacienda)	Distribución individual divisas. Autorización individual permiso de importación
D. 9/7/1938	Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	Vigilar y controlar la DCEI
D.7/9/1938	Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	Fiscalizar, controlar y aprobar resoluciones de DCEI.
D.1/4/1940	BROU	Distribución de divisas por rubro, país y tipos cambios
	Comisión Honoraria de Exp. e Importaciones	Distribución individual divisas. Autorización individual permiso de importación

Fuente: Elaboración propia

Glosario. DISCIDID: Dirección de los Servicios de Control de las Importaciones y Distribución Individual de Divisas. El Contralor de Importaciones y cambio actuará con autonomía funcional, bajo la dirección y responsabilidad de un Delegado del Ministerio de Hacienda designado por el Poder Ejecutivo; DICEI: Dirección del Contralor de Exportaciones e Importaciones (fusión de la DISCIDID y la Oficina de Contralor de Exportaciones del BROU creada por el decreto del 4 de abril de 1935)

Cuadro 2. Evolución de la Comisión Honoraria 1932-1941

Comisión	Fecha	Cámara empresarial representada	Órgano de gobierno rep.	Nº	Función
Comisión Asesora y Consultiva	R. B. 17/3/32	CIU (1), CNC (1), bancos nacionales (1), extranjeros (1)	Ninguno	4	Controlar y asesorar al Banco en la distribución de cambios
Comisión Honoraria para Distribución Individual de Divisas	D. 1/8/34 8-8-34	CIU (1), CNC (1), Cámaras de comercio extranjeras (1),	Ministerio de Hacienda (1), BROU (1)	5	Distribución individual divisas
Comisión Honoraria de Cambios	D. 24/8/34	CIU (1), CNC (1), cámaras de comercio extranjeras (1), bancos extranjeros (1), AR y FR (1)	Poder Ejecutivo (1), BROU (1)	7	Distribución individual divisas
Comisión Honoraria de Importación y Cambios (cesa por decreto 3/3/34)	L. 9/11/34	CNC (2), CIU (2), cámaras de comercio extranjeras (1), bancos extranjeros (1), AR (1), FR (1), bancos nacionales (1), CRF (1), coop. consumo (1)	Poder Ejecutivo (1), Legislativo (2), BROU (1)	15*	Distribución individual divisas Autorización individual de permisos de importación.
Comisión Honoraria de Importación y Cambios (cesa por D. 28/01/38)	D. 3/3/36	CIU (1), CNC (1)	Poder Ejecutivo (1), BROU (1), Dirección General Aduanas (1)	5	Distribución individual divisas. Autorización individual de permisos de importación
Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	D. 9/7/38	CIU (1), CNC (1), CMPP (1)	Poder Ejecutivo (3), BROU (1)	7	Vigilar y controlar la DCEI
Comisión Honoraria de Exp. e Imp.	D. 7/9/38 D. 10/1/38	CIU (1), CNC (1), CMPP (1)	Poder Ejecutivo (3), BROU (1)	7	Fiscalizar, controlar y aprobar resol. DCEI. Asignación individual divisas.
Comisión Honoraria de Exp. e Imp.	D. 1/4/40	CIU (1), CNC (1), CMPP (1)	Poder Ejecutivo (3), BROU (1)	7	Asignación individual divisas. Autorización individual de permisos de importación
Comisión Honoraria de Exp. e Imp.	L. 10/1/41	CIU (1), CNC (1), CMPP (1), FR y AR (1)	Poder Ejecutivo (1), Min. de Hacienda (1), Industria (1), Ganadería (1), BROU (1)	9	Asignación individual de divisas. Autorización individual de permisos de importación

Fuente: Elaboración propia.

Nota: * 15 titulares y el doble número de suplentes.

Glosario: AR: Asociación Rural; BROU: Banco de la República; CIU: Cámara de Industrias del Uruguay; CMPP: Cámara Mercantil de Productos del País; CNC: Cámara Nac. de Comercio; CRF: Consorcio de Representantes de Fábricas; DCEI: Dirección del Contralor de Export. e Import.; FR: Federación Rural.

Bibliografía

- ALONSO ELOY, Rosa, Carlos DEMASI: *Uruguay 1958-1968. Crisis y estancamiento*, Montevideo, EBO, 1986.
- AZZINI, Juan Eduardo: *La reforma cambiaria. ¿Monstruo o mártir?*, Montevideo, Librería Editorial A.M.F., 1970.
- BARRÁN, José Pedro, NAHUM, Benjamín: *Historia Rural del Uruguay Moderno*, tomo VII, Montevideo, EBO, 1978.
- : «El nacimiento del batllismo», en *Battle, los estancieros y el imperio británico*, vol.IV, Montevideo, EBO, 1983.
- BERENSON, William: *Group Politics in Uruguay: The Development Political Activity, and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations*, disertación doctoral, Nashville, Vanderbilt University, 1975.
- BERTINO, M, R. BERTONI, H. TAJAM, J. YAFFÉ: «Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía de Uruguay 1900-1955», en *Documentos de trabajo DT 7/01*, Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, 2001.
- BÉRTOLA, Luis: *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961: Un enfoque sectorial de crecimiento, fluctuaciones y crisis*, Montevideo, CIEDUR, Facultad de Ciencias Sociales, 1991.
- BUCHELI, Mario: «La evolución de la economía uruguaya», en *Contribución a la historia económica del Uruguay*, Montevideo, Academia Nacional de Economía, 1984.
- CAETANO, Gerardo: «El alto a las reformas», en *La República conservadora (1916-1929)*, tomo II, Montevideo, Ed. Fin de Siglo, 1992.
- : «La guerra de posiciones», en *La República Conservadora (1916-1929)*, tomo II, Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 1993.
- CAETANO, Gerardo, Raúl JACOB: *El nacimiento del terrismo (1930-1933)*, tomo I, Montevideo, EBO, 1989.
- : *Camino al golpe (1932)*, tomo II, Montevideo, EBO, 1990.
- : *El golpe de Estado*, tomo III, Montevideo, EBO, 1991.
- COMISIÓN INTERCAMERAL EMPRESARIAL: *Hacia un Uruguay con futuro. Análisis y propuestas del sector privado empresaria*, Montevideo, 1989.
- COSUPEM: *Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial*, Montevideo, COSUPEM, 1994.
- D'ELÍA, Germán: *El Uruguay neo-batllista, 1946-1958*, Montevideo, EBO, 1986.
- DA CUNHA, Nelly: «Empresarios y política 1915-1945», en *Documentos de Trabajo*, n° 15, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, 1994.
- DAVRIEUX, Hugo: *El papel de los gastos públicos en Uruguay (1955-1984)*, Montevideo, EBO, 1987.
- FAROPPA, Luis: *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de la Administración, 1965.
- FESUR, CIESU, CEIPO: *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo, Ediciones Trilce, 1992.
- FINCH, Henry: *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Montevideo, EBO, 1980.
- FREGA, Ana, Mónica Maronna, Yvette Trochon: *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Montevideo, Banda Oriental, 1987.
- FRICK DAVIE, Carlos: «Bosquejo histórico económico de la agropecuaria uruguaya», en *Contribución a la historia económica del Uruguay*, Montevideo, Academia Nacional de Economía, 1984.
- IGLESIAS, E., L. Faroppa, I. Wonseser: *El nuevo régimen cambiario del Uruguay*, Montevideo, Instituto de Teoría y Política Económica, 1956.
- JACOB, Raúl: *Benito Nardone, el ruralismo hacia el poder (1945-1958)*, Montevideo, EBO, 1981.

- : *Uruguay: 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*, Montevideo, FCU, 1981.
- : *El Uruguay de Terra. 1931-1938*, Montevideo, EBO, 1983.
- : *El Banco de la República Oriental del Uruguay. Un banco multifuncional*, Montevideo, DT n°51, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, 2000.
- LANZARO, Jorge Luis: *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985*, Montevideo, FCU, 1986.
- MILLOT, Julio: *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo (1943-1959)*, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, 1993.
- MILLOT, Julio, Carlos SILVA, Lindor SILVA: *El desarrollo industrial del Uruguay. De la crisis de 1929 a la posguerra*, Montevideo, FCU, 1973.
- MONTERO BUSTAMANTE, R.: *La historia del Banco República ante el cincuentenario*, Montevideo, BROU, 1950.
- MORATÓ, Octavio: *Al servicio del Banco República y de la economía uruguaya 1896-1946*, Montevideo, BROU, 1976.
- NAHUM, Benjamín: *Las empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*, Montevideo, EBO, 1993.
- OSZLAK, Oscar: «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?», en *Reforma y Democracia*, n° 9, Caracas, CLAD, 1997.
- QUIJANO, Carlos: *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay: Un estudio de legislación positiva*, Montevideo, Universidad, 1944.
- RAMA, Germán: *El club político*, Montevideo, Arca, 1971.
- RAMA, Martín: «Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay», en Magnus BLÖMSTRÖN y Patricio MELLER (ed.): *Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile, CIEPLAN-HACHETTE, 1990.
- : «El país de los vivos: un enfoque económico», en *SUMA* 6(11), Montevideo, 1991, pp. 7-36.
- REAL de AZÚA, Carlos: *El impulso y su freno*, Montevideo, EBO, 1964.
- : *La clase dirigente*, serie Nuestra Tierra, n° 34, Montevideo, 1969.
- RILLA, José. *La mala cara del reformismo*. Montevideo: Arca, 1992.
- SAPELLI, Claudio: *Tamaño del Estado, instituciones y crecimiento económico*, Montevideo, CINDE, 1992.
- SIMOENS Arce, F. S.: *El problema cambiario en el Uruguay*, Montevideo, Barreiro y Ramos S.A., 1943.
- SOLARI, Aldo, Rolando Franco: *Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política*, Montevideo, FCU, 1983.
- VEIGA, Walter: *El Contralor de Exportaciones e Importaciones en el Uruguay*, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 1942.
- ZURBRIGGEN, Cristina: «Las organizaciones empresariales en la escena de los 90», en *Documentos de trabajo*, n° 15, Montevideo, Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, 1999.

Resumen

La política cambiaria fue uno de los instrumentos privilegiados para llevar adelante el modelo de industrialización de sustitución de importaciones en Uruguay. De ahí que estudiar la construcción del complejo andamiaje institucional que regulaba el manejo de la política cambiaria, el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961), se convierta en un capítulo central de la historia uruguaya. En este artículo se

analiza cómo los actores públicos y privados fueron creando un conjunto de reglas de juego informales sobre la fijación del tipo de cambio y la distribución de divisas, que se apartaron de la normativa formal existente e incentivaron la discrecionalidad por parte de los burócratas y las actividades de búsqueda de rentas por parte de los empresarios, afectando el desempeño económico de largo plazo de nuestro país.

Abstract

The exchange policy was one of the privileged instruments to carry out the industrialization model of imports' substitution in Uruguay. For that reason, a central chapter of the Uruguayan history is the study of the construction of complex institutional structures, that regulated how the exchange policy was handled: the Control of Exports and Imports (1931-1961). This article analyzes how public and private actors have created a set of informal rules regarding the fixing of the rate of change and the foreign exchange distribution, which parted from the existing formal norm and stimulated the bureaucrats' will and the industrialists' search of rent activities, affecting our country's economic performance in the long term.

Descriptores

[Estado] [empresarios] [Contralor de Exportaciones e Importaciones]
[historia económica] [Uruguay] [1931-1961] [política cambiaria]

Key words

[State] [business men] [Control of Exports and Imports]
[economic history] [Uruguay] [1931-1961] [exchange policy]

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.