

Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)

Terceras Jornadas de Historia Económica

Montevideo, 9 al 11 de julio de 2003

Simposio N° 6

Nombre del simposio: "Economía, Política e Historia: explicando las políticas económicas en Argentina, Brasil y Uruguay"

Coordinadores: Jaime Yaffé

Título de la ponencia: “Estado, empresarios y la búsqueda de rentas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones 1931-1961”

Autor(es): Cristina Zurbriggen

Adscripción institucional: Instituto Ciencia Política. Facultad Ciencias Sociales. Universidad de la República. Uruguay

“Estado, empresarios y la búsqueda de rentas”: El Controlar de exportaciones e importaciones 1931-1961”

Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento o estancamiento económico (North 1993).

Introducción

Los representantes de las principales cámaras empresariales del país reconocen que a lo largo del 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 30, 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). Por lo tanto, 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).

Las explicaciones de los actores empresariales ameritan un estudio acerca de cómo el marco institucional y regulatorio del Estado impactó en el desempeño económico del país, promoviendo la creación de redes de articulación publico-privado orientadas a la búsqueda de rentas¹.

Por lo tanto, en el presente trabajo se indagará particularmente el tipo de Estado que se fue conformando en el transcurrir histórico (Estado “patrimonialista”) y las formas predominantes de articulación público-privadas (redes rentistas) en el Uruguay post-30. Para ejemplificar, se hará especial referencia al Controlador de Cambios (1931) y a todo el andamiaje institucional que se desarrolla en los años subsiguientes, para culminar con el establecimiento en 1941 del Controlador de Exportaciones e Importaciones. La elección del mismo obedece a que las decisiones de políticas que se adoptaron en este organismo estatal impactaron fuertemente en la estructura productiva del país². Asimismo, la participación de los empresarios en este Instituto del Estado, a través de las cámaras empresariales en los órganos de decisión e individualmente en tanto destinatarios de los beneficios, muestra como se va creando un complejo andamiaje institucional en el que se analizan, elaboran y finalmente se adoptan decisiones políticas que tendrán gran impacto en el desarrollo económico del Uruguay post-30.

El objetivo del presente trabajo es, pues, analizar la interlocución de los empresarios con el Estado, con énfasis en los aspectos institucionales y decisorios de la

¹ La literatura sobre "búsqueda de renta" o "actividades directamente improductivas (ADI)" es muy grande, pero algunas referencias son: Jagdish Bhagwati.1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger, Cambridge. Anne O.Krueger 1994. "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, No.3, 1994. Buchanan, Tollison, y Tullock, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, TexasA&M University Press, College Station, 1980. Deepak Lal, "The Political Economy of Liberalization", *World Bank Economic Review*, 1(2), 1987, pp. 273-299.

² En relación a los cambios en la estructura productiva del país en el período post-30, algunas referencias son Farropa 1965, Millot, Silva y Silva 1973, Bértola 1991.

política. Finalmente, se analiza como las mismas impactaron en el desempeño económico general.

1. La matriz política - institucional y su impacto en el desempeño económico.

1.1 El Estado y su articulación con los partidos políticos: Estado patrimonialista.

Uno de los rasgos más saliente de la historia económica uruguaya en el siglo XX ha sido la creciente intervención del Estado en la economía. Durante el militarismo (1876-1886) y el primer gobierno de José Batlle y Ordóñez, en 1904, el Estado alcanzó el monopolio legítimo de la coacción en el territorio nacional. Luego, amplió sus funciones empresariales, principalmente durante el primer batllismo, proveyendo de bienes y servicios a través de las empresas públicas³ a la población. Desde fines de los 20, el Estado desempeñó un rol cada vez más regulador de la economía. En particular, a partir de la década del 30 se crearon un conjunto de instituciones que incrementaron la capacidad reguladora del Estado sobre los mercados. En la transición baldomirista (1938-1943) y en el neobatllismo (1947-1959) se multiplicaron los mecanismos regulatorios. De esta forma, en los cuarenta y cincuenta el Estado uruguayo llegó a disponer de la mayor capacidad de intervención económica de su historia (Bertino et. al. 2001).

El crecimiento de los roles estatales condujo a un crecimiento del aparato estatal,⁴ y con ello del gasto público. La incidencia del gasto público con relación al PBI ha mostrado una tendencia creciente, con algunos altibajos, a lo largo del siglo. En los primeros 25 años del siglo cayó. Sin embargo, como fue un período de fuerte expansión económica, esta evolución no excluye la posibilidad de un importante aumento del gasto del Estado en términos absolutos. Con la crisis del 29, la relación gasto público/PBI comenzó a crecer, incrementándose en un 71% en la década del 30. En el período 1945-1955, dicha relación volvió a aumentar en un 50% a pesar que en ese lapso el PBI creció fuertemente, debido a un significativo aumento del gasto concentrado entre 1947 y 1950 (Sapelli 1992). Importa destacar que la expansión del gasto público se vinculó fundamentalmente con un rápido aumento del número de empleados públicos⁵ y de jubilaciones y pensiones (Davriex 1987). En 1960, el Estado ocupaba el 25% de la fuerza laboral y el 30% de la población dependía de pensiones y jubilaciones. Así, el Estado destinó menos recursos a inversión y funciones primarias, y aumentó su gasto social, principalmente a favor de gastos en sueldos y transferencias. En dicho proceso, la política clientelista y de distribución de rentas (por ejemplo: empleados públicos que trabajan poco, pensiones por las que no se había aportado) jugó un papel central (Rama 1991, Sapelli 1992). Por su parte, el área empresarial de sector público uruguayo tuvo una importante expansión en la segunda década del siglo XX. Su desempeño hasta la década del treinta ha sido caracterizado como bueno (Solari y Franco 1983). Sin embargo, la expansión del número de empresas públicas en la década del 40 se hizo

³Se estatizó el Banco de la República (1911), el Banco Hipotecario (1912), Ferrocarriles y Tranvías del Norte (1915), Usinas Eléctricas del Estado (1912), y se nacionalizaron los seguros Banco de Seguros del Estado (1912)(Nahum 1993).

⁴En el Uruguay post-30 se produjo una diversificación en la estructura organizacional del Estado. Así se crearon un conjunto de ministerios que atendían respectivamente lo referido a la industria, ganadería y agricultura y trabajo y previsión social. Por su parte, con el incremento de la función reguladora, se fue creando un conjunto de instituciones de inspiración corporativa, con representación de los grupos sociales (Garcé et. al. 2003, Ramos 2003).

⁵El número de empleo aumentó drásticamente entre 1941 y 1969, pasando de 58.000 a 230.000 personas. El grueso se produjo en 1955, por la expansión de la enseñanza media, así como las nacionalizaciones de varios servicios públicos entre 1948-1952 (Rama 1990, Davriex 1987).

mediante la adquisición de las empresas británicas en bancarrota y con activos obsoletos (ferrocarriles y tranvías) (Sapelli, 1992)

El crecimiento del gasto público, pero fundamentalmente su forma de distribuirlo y de financiarlo (ingresos de la exportación transitoriamente altos) comprometerá fuertemente el desarrollo económico del Uruguay post-50. Sin embargo, cobra gran relevancia analizar otro aspecto que la literatura nacional no ha profundizado: cómo el marco institucional⁶ y regulatorio del Estado impactó en el desempeño económico del país.

La manera en que el Estado ha operado desde la década de los cuarenta y cincuenta, con su intervención masiva en los mercados, ha dado origen a instituciones formales e informales⁷ que debilitaron la rendición de cuentas, el Estado de Derecho, la transparencia y los flujos de información dentro de las organizaciones.

Uruguay ha presentado una estructura formal de tipo weberiana. Pero el comportamiento burocrático real es diferente, esencialmente adscribibles al patronazgo político, patrimonialismo y aún amiguismo o nepotismo (Ramos 2003).

Una de las características dominantes del sistema político uruguayo, ha sido el entrelazamiento entre la esfera burocrática y política. Parafraseando a Real de Azúa, en el Estado estaba el “impulso” para la modernización del país, pero también estaba el “freno” a su capacidad de innovación. El freno estaba en que los partidos políticos tradicionales hicieron del Estado su feudo. Esto significó, no solo que los partidos fueron llamados a protagonizar múltiples instancias de trámite estatal, sino también la parcelación de designar funcionarios entre los dos mayores partidos creadores y usufructuarios del sistema. Estos se distribuían los cargos (hasta los rangos inferiores de la burocracia), simétricamente de acuerdo a los votos obtenidos por los lemas (fracciones de partidos) en las elecciones (Real de Azúa 1964, 93-94).

La construcción de la maquinaria estatal y de su burocracia queda desde sus principios atada a los partidos tradiciones (blanco y colorados). Si bien el Partido Colorado mantendrá su predominio en el poder hasta mediados de siglo, comienzan a ejercer un control mutuo del sistema político, con la coparticipación en la burocracia estatal⁸.

⁶ Un análisis institucional del Estado debe ser político, en cuanto a poder discernir cuáles configuraciones de poder, intereses e instituciones son las que le permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social, mientras que otra configuración no lo hace. El Estado, como organización política, influye decisivamente en la forma en que las transacciones económicas se llevan a cabo, las empresas se organizan o los hogares asignan trabajo, ocio e ingresos. Por eso, el Estado con las múltiples organizaciones 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, asociaciones, regiones o hasta naciones enteras exitosas. Las organizaciones que conforman el Estado deben definirse de manera amplia para que incluyan no sólo a entidades legalmente constituidas, sino también informalmente que pueden ser actores principales en el proceso de desarrollo tanto para obstaculizarlo como para promoverlo.

⁷ Ver Douglas North (1993).

⁸ Ya la constitución del 19 había introducido la coparticipación política⁸ como mecanismo de gobierno. En ella se establecía que el partido minoritario (partido nacional) recibía una porción de las designaciones del sector público. Luego, la coparticipación fue revertida temporalmente durante el terrismo, cuya campaña política fue contra la corrupción asociada al funcionamiento del ejecutivo colegiado bipartidista que había establecido la constitución del 17. Esto dio lugar a la alianza de las fracciones más conservadoras de ambos partidos tradicionales. Así, la constitución del 34 estableció reglas explícitas, con relación a la admisión, el ascenso y cese del servicio público. Sin embargo, en la década del 50 la expansión de la burocracia y el clientelismo político alcanzó su máximo esplendor. La reforma del 51 restableció el ejecutivo colegiado. Por su parte, se estableció en el mismo texto que la distribución de los puestos en la administración pública se haría entre los dos partidos principales (tres para el ganador y dos para el perdedor), así como consagrar la inamovilidad de los funcionarios públicos. La misma suerte corre la seguridad social. En 1951, la administración de la seguridad social pasó a ser compartida por la regla del tres y dos, aprobándose una gran variedad de beneficios (Lánzaró 2000) (Rama 1990).

La temprana apropiación del Estado por parte de los partidos políticos, y la ausencia de un elenco burocrático autónomo propició el clientelismo político⁹. El aparato estatal se politizó a un grado tan creciente, que para acceder a cualquier beneficio de un servicio público había que recurrir al “comisionista partidario”. Los partidos y el club partidario, en lugar de ser centros de formación cívica, se transformaron en agentes de intermediación capaz de otorgar determinadas recompensas (empleo público, “tarjeta de pobre” para conseguir atención médica y alimentos, gestión de jubilaciones o pensiones, realización de trámites ante diversas dependencias del estado, etc.) a cambio de adhesión electoral. Esta política llegó a su máximo esplendor en los 50 (Real de Azúa 1964:88).

El sistema de patronazgo, por lo tanto, se convirtió en un rasgo dominante de la matriz político-institucional uruguaya. El arraigo del patronazgo, no solo tuvo como consecuencia importante la pérdida de “capacidad técnica”¹⁰ del Estado, sino que potenció el comportamiento oportunista y la dedicación de los empleados públicos a sus intereses partidarios antes que generales. Asimismo, eso trajo como consecuencia la pérdida de credibilidad en los compromisos legislativos, pues los funcionarios públicos terminaron muchas veces procesando las demandas particularistas, tanto de sus fracciones políticas como de los grupos de interés, que significaron un claro alejamiento de los intereses generales.

El predominio de los rasgos clientelísticos y patrimonialistas impidió la creación de una burocracia coherente al estilo weberiano, donde la selección, promoción y retribución se realice sobre la base del mérito y los criterios de la carrera burocrática. Así, se pierden parte de las virtudes esenciales del modelo, basados en valores de “eficiencia organizacional”, en valores que tiene que ver con la “seguridad” y “confianza” dados a través de la continuidad de las tareas; y los valores “político-morales” asociados al Estado de Derecho, neutralidad política, respecto a la ley y el sometimiento al Parlamento (Hood 1991).

1.2 El Estado, partidos políticos y sociedad civil. El reparto de los bienes públicos como fuente de legitimación política.

En el período bajo análisis, los partidos políticos buscarán el patronaje y la distribución de bienes públicos para ganar adeptos, dejando poco espacio para la oferta programática o ideológica. Así, en maquinarias estatales donde primó el clientelismo y el personalismo, los partidos políticos prefirieron priorizar en la agenda política los temas distributivos específicos antes que los generales. Por lo tanto, se le dio más relevancia a temas que crearon beneficios o costos divisibles susceptibles de ser asignados en negociaciones, por separado, a cambio de apoyo de votantes o de empresas privadas (Scokpol 1989).

Durante el terrismo y aún más durante el neobatllismo se van constituyendo un conjunto de instituciones mediante las cuales el Estado regula el mercado, pero también le da participación a los actores sociales, y se convierte en centro de negociación de la distribución de beneficios sectoriales. Entre las más relevantes, puede citarse el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1941), y luego el Consejo de Salarios (1943).

A esa lógica corporativa se le suma la lógica clientelista, la distribución de beneficios individuales. La aplicación selectiva a situaciones particulares de las reglas

⁹ El clientelismo es una forma de representación política basada en el intercambio de apoyo político por la alocación políticamente mediada de recursos en la que se establece una relación jerárquica entre patrones y clientes.

¹⁰ Promoción de bienes públicos a clientes individualizados de forma eficaz y eficiente.

(no sujetas a límites o controles formales y universales), determinaron un claro predominio de reglas informales y del particularismo, por oposición al formalismo y universalismo de las reglas. Asimismo, no garantizaron la igualdad de acceso al poder político, y determinados grupos de interés o actores individuales tuvieron mayor acceso, perpetuando las desigualdades de origen. En consecuencia, la acción del Estado y las políticas resultantes también fueron favorables a esos grupos o individuos.

En realidad, se dio una suerte de combinación de clientelismo y corporativismo. Pero el punto central es que el análisis de las burocracias no puede llevarse a cabo sin tener en cuenta que una buena porción del gobierno fue capturada por los políticos y que ese factor incidió críticamente sobre los destinos de las organizaciones, ya que en muchas ocasiones pasaron a ser dominadas por los intereses de los políticos o los privados que compitieron con el carácter más amplio de las metas y objetivos propios de las organizaciones estatales.

En todo caso, la provisión de los servicios públicos más populares se rigió principalmente por patrones clientelistas. Aunque los habitantes tenían acceso teórico a los servicios del Estado como en todo sistema democrático, en la realidad acceden a ellos a través de un sistema de intermediarios, los partidos políticos. Un segmento importante del Estado está en manos de los intermediarios, quienes con el tiempo se han apoderado del aparato estatal para perseguir sus fines de partido, de fracciones o individuales. En esas condiciones, "el Estado está en peligro de disipar su propia contribución especial [a la sociedad], que reside en su habilidad de operar sobre bases más generales, con una perspectiva más incluyente de lo que les es posible a los actores privados que están sumergidos en el mercado" (Scokpol 1985). Si el clientelismo destruye o disminuye la capacidad del Estado de actuar en forma coherente, entonces aquel pierde su carácter y se pierde también su contribución propia. Algo similar ocurre con el corporativismo, sistema en el cual la sociedad participa a través de sus agremiaciones, en la distribución de bienes públicos. Estos grupos terminaron muchas veces dominando sectores del Estado o de la clase política que actúa en favor de ellos, con efectos sobre la organización y administración del Estado que pueden ser similares a los que se observan con el clientelismo.

Así, el reparto "distributivo" selectivo de los recursos estatales por parte de los partidos (fracciones) a sus clientelas políticas trajo como consecuencia que los partidos fueran exitosos en tanto mediadores de intereses particularistas, en lugar de ser representantes del interés general, y por lo tanto, incapaces de elaborar planes y políticas a largo plazo necesarios para el desarrollo económico de un país¹¹.

La politización creciente del Estado estableció entre éste y la ciudadanía un conjunto de vínculos clientelistas y corporativos. En contrapartida, los grupos de interés se convirtieron en demandantes de medidas específicas, que le significaría determinados privilegios o cierta participación en la renta nacional. En el caso particular de los empresarios la relación institucional con el Estado alimentó la creación de redes orientadas a la búsqueda de rentas. En este contexto, era muy poco probable que el empresario se mueva mayoritariamente por estrategias schumpeterianas, propulsando inversiones, asumiendo riesgos e innovando.

¹¹ Utilizando los términos weberianos fueron más "partidos de "patronaje", es decir, tendientes exclusivamente a conseguir una posición de poder para su jefe y a ocupar cargos administrativos para el aparato de sus seguidores, que "partidos ideológicos" organizados sobre la base de principios abstractos referidos a una particular visión del mundo y de su futuro (Weber 1987).


1.3 El Estado y su impacto en el desempeño económico

Las políticas económicas son el resultado de complejas interacciones entre actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinadas marcos institucionales. Estudios sobre el análisis económico de la política legislativa¹² han puesto en relieve como los políticos, en sus transacciones con los diversos grupos de interés, se ven forzados a resolver problemas de durabilidad y credibilidad de los acuerdos legislativos alcanzados. Uno de los factores de que depende esta durabilidad y credibilidad, es el comportamiento del aparato administrativo ejecutor de tal legislación. Mientras que el sistema de patronazgo favorece la manipulación político-administrativa de la legislación, el sistema de méritos procura dar seguridad jurídica. Esto se logra a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos sobre la base del mérito y de acuerdo a los criterios de la carrera burocrática. Por lo tanto, el sistema de mérito no solo nació para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de los bienes públicos sino para procurar la seguridad jurídica, la confianza, y promover la eficiencia en el mercado (Prat y Calatá, 1998)¹³. Por el contrario, en burocracias patrimonialistas la penetración de intereses particularistas en el Estado eleva los costos de transacción, al fomentar el tráfico de prebendas y comportamientos rentistas dentro de la administración. Al final, la incertidumbre y la inseguridad que generan esas prácticas particularistas y el margen amplio de arbitrariedad que permiten al Ejecutivo y a la administración crean inseguridad en los actores y agentes socioeconómicos, imponiendo costos aun más elevados a la actividad económica y al funcionamiento de los mercados.

2. El Estado y su articulación con los actores empresariales

La historiografía uruguaya enfatiza que la temprana consolidación de la mediación política partidaria, la colonización del Estado por un elenco político-profesional, y la debilidad hegemónica de los actores empresariales, consolidó un Estado relativamente autónomo¹⁴ en sus políticas con respecto a los sectores económicamente dominantes (Finch 1981,9-11). Sin embargo, estudios más recientes comienzan a cuestionar la relativa autonomía del Estado y constatan la relevancia de los empresarios y sus organismos de representación en los procesos de decisión económica.

El proyecto batllista implicó un cambio económico, social y político radical para el país. Pero también es cierto que el reformismo llegó hasta donde los sectores con poder económico lo dejaron. El Estado fue débil en captar recursos vía impositiva de la principal riqueza del país: la ganadería. Esto demuestra “la debilidad del Estado en el que mucho incidían los intereses de las fuerzas sociales dominantes y vinculadas al agro” (Rilla 1991).

En la época vierista se acrecentó la presencia en el elenco político de figuras  es de los sectores económicamente dominantes, ocupando altos cargos en la Administración Pública, así como en las cámaras legislativas. En ambas cámaras llegaron a coincidir en una misma legislatura varios presidentes de gremiales

¹² Ver Moe (1990)

¹³ Los conceptos actuales de instituciones informales (North 1990) o de capital social (Putman 1993), y cultura cívica, han sido formulados con el mismo objetivo: explicar por qué determinadas sociedades se desarrollan más que otras en términos de eficiencia económica o de equidad social.

¹⁴ La hipótesis de la “relativa autonomía” del Estado ha constituido uno de los principales ejes interpretativos, pero las referencias más importantes son: Real de Azúa (1969), Barran y Nahum (1986), Finch (1981).

empresariales, otros tantos presidentes de bancos privados y algunos destacados abogados de empresas extranjeras. Todo ello constituía un significativo cambio respecto al panorama ofrecido con respecto a las legislaturas anteriores (Caetano 1993, 44)

La crisis económica del 29 y la fragmentación de los partidos políticos dejaron un lugar importante a la “política de presión”. Los grupos empresariales demostraron un alto grado de eficacia en sus acciones, ya sea para bloquear como para vetar proyectos legislativos o medidas gubernativas lesivas a sus intereses. En particular, fueron eficaces para frustrar buena parte del programa de transformaciones del segundo impulso reformista del batllismo. Así, el Comité Nacional de Vigilancia Económica, creado en 1929, se convirtió en la institución aglutinadora de las fuerzas empresariales en lucha contra el batllismo, y de forma muy eficaz se opuso a la política económica desarrollada por el CNA, frente a los temas difíciles de la coyuntura de crisis del 29. El bloque empresarial, liderado por los ganaderos y dentro de ellos los sectores más conservadores, fueron los primeros en detectar la gravitación política de Gabriel Terra para ocupar la primera magistratura, lo rodearon y le dieron amplio respaldo para el golpe de Estado en marzo de 1933 (Caetano y Jacob 1991, 147-148).

Es preciso aclarar que el Comité de Vigilancia fue una excepción en tanto fuerza aglutinadora de los intereses empresariales. En efecto, las cámaras empresariales han mostrado una gran debilidad histórica para crear un ámbito de articulación de los intereses del conjunto del sector empresarial. Así, en lugar de actuar con una voz única, las cámaras macro sectoriales se van consolidando como interlocutores legítimos frente al Estado y los partidos políticos: la Cámara Nacional de Comercio (CNC) 1867, la Asociación Rural del Uruguay (ARU) 1871, la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) 1891; la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) 1898; la Federación Rural (FR) 1915; así como los bancos nacionales y extranjeros, que recién crearán su gremial en 1945: la Asociación de Bancos del Uruguay.

Las estrategias colectivas empresariales no se limitaron a ejercer una política de presión desde fuera del Estado, sino que con el crecimiento de las funciones reguladoras del Estado, se crearon un conjunto de instancias de participación corporativa, institucional y directa de los empresarios. Así se observa la creación desde finales de la década del veinte de nuevos organismos paraestatales, integrados de una forma combinada por delegados de las cámaras empresariales y por funcionarios de la Administración encargados de asesorar y proponer a los Poderes Públicos, así como ejecutar diversas medidas en materia económica.

Las gremiales empresariales fueron incorporadas a órganos de dirección, ocupando formalmente un lugar e interviniendo por vía directa en el dictado de normas reguladoras, en las enmiendas del mercado y en la asignación diferenciada de recursos. Ejemplos: el Frigorífico Nacional (1928), la Caja Autónoma de Amortización (1932), la Administración Nacional de Puertos (1933), CONAPROLE (1935), el Departamento de Emisión del Banco República (1935), Contralor de Exportaciones e importaciones (1941). Asimismo, con la creación del Ministerio de Ganadería en 1935, se establecieron dentro del mismos diversos organismos con amplia representación de las gremiales ganaderas: La Comisión pro Mejoramiento de la Producción Ovina, Comisión de Estudio del Problema Forrajero, Junta Nacional de Granos¹⁵, así como diferentes como la Comisión de la Carne.

Así, las cámaras empresariales no solo ejercieron presión desde fuera del Estado, sino que participaron en innumerables comisiones de iniciativa gubernamental, donde

¹⁵ Ver Frick Davis 1983

además de brindar opinión técnica, trataron de lograr que triunfaran los intereses sectoriales (Berenson 1975, 299-323).

Los dirigentes de las principales gremiales empresariales, por tanto, fueron ganando espacios en el sistema político nacional, no solo por la incorporación directa e institucionalizada de las gremiales empresariales en diferentes ámbitos y comisiones estatales, sino por su vinculación con las fracciones más conservadoras de los partidos políticos tradicionales. Los dirigentes gremiales, a pesar de la prohibición de los estatutos de las cámaras de realizar actividad política-partidaria, llegaron a ocupar altos cargos de gobierno, sólo que a “título personal”. Así se constata, que los dirigentes de las principales gremiales empresariales (AR, FR, CNC, CIU, CMPP), entre 1915-1945 llegaron a ocupar importantes cargos político-administrativos, destacándose entre ellos los ruralista. También se constata en el mismo período la presencia de 28 directivos gremiales que ocuparon 42 cargos en los principales Entes Autónomos¹⁶ (Da Cunha, 1992).

Otro aspecto que agrega más complejidad aun a las redes de articulación público-privadas, son las estrategias que a título individual realizaban los empresarios para obtener beneficios especiales para su propia empresa. Martín Rama (1990) identifica alrededor de 2000 leyes, decretos y resoluciones que establecen decisiones de política económica específica (tales como un tipo de cambio especial) resultantes de la búsqueda de rentas. Lo que es interesante para nuestro estudio, es que se constata que las actividades distributivas impulsadas por los industriales alcanzaron su apogeo en 1950, mientras que los coeficientes más altos de acciones a producto real correspondieron a 1940, y estuvieron dirigidas a conseguir tipos de cambio especiales, en el Controlar de Exportaciones e Importaciones.

Esta compleja interacción de actores individuales y colectivos permitió a los empresarios utilizar simultáneamente varias vías para acceder a beneficios específicos: por un lado la vía individual, que fue alentada por la discrecionalidad estatal. Por otro lado, las propias cámaras muchas veces salían en defensa de determinadas empresas. Por ejemplo, la CIU participó activamente en la defensa de una empresa Mantero y Cia., porque el gobierno no le había otorgado las divisas necesarias para la importación de materias primas y maquinarias para la fabricación de alambres.¹⁷

La matriz histórico-institucional del Estado uruguayo, ya analizada, explica la estrategia predominante del sector empresarial de influir sobre el Estado a través de las cámaras o individualmente sobre políticas que afectaban a intereses específicos (de un sector, de una rama productiva, e incluso de una empresa en particular). Así, lo corporativo, lo individual y lo partidario complejizan las redes de articulación público-privado, que se van tejiendo en el Uruguay post-30. En lo sucesivo se considerará el caso del Controlar de Exportaciones e Importaciones, como un ejemplo particularmente ilustrativo de esta situación.

3. El Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961): “El templo de la dictadura económica”.

3.1 La construcción institucional 1931-1941: Leyes y decretos

La gran depresión del 29 implicó para Uruguay una reducción de su comercio exterior y un deterioro de los términos de intercambio, con la consecuente reducción de divisas provenientes del sector exportador. Esta situación generó una problemática muy

¹⁶ AFE, ANCAP, ANP, UTE, BH, BROU y BSP.

¹⁷ Revista Unión Industrial, junio de 1940.

importante para el gobierno, debido a que no podía hacer frente al pago de sus importaciones ni cubrir el gasto público. Ello obligó al Estado a intervenir profunda y establemente en la economía, destacándose las políticas reguladoras en el área de comercio exterior (el estado interviene regulando la oferta y demanda de divisas)¹⁸.

El objetivo inicial fue combatir la especulación indebida y ilegítima que había causado la desvalorización del peso uruguayo, como se creía en la época¹⁹, pero muy pronto se convirtió en el instrumento fundamental de protección a la industria nacional, impactando fuertemente en la estructura productiva del país.

Así, como respuesta a la crisis, por ley del 29 de mayo de 1931 se crea el **Contralor de Cambios**, confiriéndole al **Banco República**²⁰ las atribuciones de controlar la compra y venta de divisas y el traslado de capitales al exterior.

En segundo lugar, se instituye el **Contralor de Exportaciones** por ley del 16 de octubre de 1931, quedando las funciones a cargo de la Dirección General de Aduanas. Éste no podía autorizar ningún despacho de exportación “sin que el exportador o remitente presente certificado, testimonio o cualquier prueba autorizada probando haber negociado en plaza (no dice Banco República) las letras correspondientes en moneda extranjera relativa a esa exportación”.

Como no se lograba el equilibrio de la balanza de pagos con el solo contralor de las exportaciones, después de tomar diversas disposiciones para limitar las importaciones, se instauró el **Contralor de Importaciones**. Primero fue organizado por el propio Banco²¹, luego tendrá su ratificación por decreto²², y finalmente por ley del 9 de noviembre de 1934. Este tenía como cometido principal establecer las cuotas individuales, realizar la distribución individual de divisas y otorgar los permisos de importación. Estas funciones fueron asignadas a una **Comisión Honoraria de Importación y Cambios**, integrada por cuatro representantes oficiales, y once de las “fuerzas vivas” del país, es decir, las cámaras empresariales nacionales y extranjeros (ver cuadro 2).

Los mecanismos de contralor de las divisas del país funcionaban, en términos generales, de la siguiente manera: El Banco República recibía las divisas de la exportación y, luego de atender las obligaciones del Estado con el exterior, el pago de la deuda, y otras obligaciones, distribuía las divisas con relación a las necesidades de los servicios públicos, de la industria y comercio en ese orden de importancia; fijando cuotas por rubro, por países, y estableciendo distintos tipos de cambio según la naturaleza de las importaciones (Veiga 1944).

Así, el Poder Legislativo, a través de una serie de leyes, delegó en el Banco República y en la Comisión las funciones de regulación del comercio exterior. Sin embargo, otra lectura plausible, es que el Banco República había asumido tales funciones de hecho, y termina necesitando intervenciones legislativas que legalicen sus actuaciones, como veremos más adelante. De ahí, la escasa discusión parlamentaria acerca de las atribuciones y autonomía que dispondrían estos organismos para distribuir

¹⁸ Un estudio exhaustivo del rol regulador del Estado en el terrismo y neoballismo se encuentra en Millot (1993).

¹⁹ Entre 1929 y 1931 la desvalorización del peso con respecto al dólar alcanzó un 57%. Acerca del debate sobre la causas de la desvalorización de la moneda ver Buchelli (1984)

²⁰ El Banco República fue creado como banco mixto en 1896. En la práctica, el aporte privado nunca se concretó, y en 1911. Para la historia del Banco algunas referencias son: Montero Bustamante (1950), Morato (1976) y Sapelli (1992)

²¹ Así, por resolución del Banco del 17 de marzo de 1932 se decide organizar la distribución del cambio disponible para los distintos rubros de importación, atendiendo a las necesidades de las empresas públicas, importación de artículos de primera necesidad y materias primas. Para darle garantías se crea una Comisión Consultiva con los representantes de las “fuerzas vivas” del país, (principales cámaras empresariales), para controlar y asesorar al Banco en dicha tarea.

²² Decreto del 1 de agosto de 1934.

las divisas (Quijano 1944). Excepción a ello fue Emilio Frugoni, quién en momentos que se disponía a aprobarse la ley del 34, se opuso a la creación del Contralor de Importaciones. Afirmaba que “dejar en manos de algunas entidades determinadas, como es el Directorio del Banco 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”²³.

Los problemas que advertía Frugoni pronto surgieron. Las disposiciones legislativas no tardarán 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. Así, las disposiciones se confunden y se violan por una marea de decretos y resoluciones, conformándose una maraña muy difícil de descifrar²⁴.

Se puede ejemplificar lo anteriormente afirmando haciendo mención a algunos decretos y resoluciones. Así, las funciones del Contralor de Exportaciones que la ley le había conferido a la Aduana, pasaron por decreto del 4 de abril 1935 al Banco República. En segundo lugar, por decreto del 3 marzo de 1936, se convierte al Banco en regulador oficial del mercado de cambios, lo que equivale indirectamente a establecer el monopolio de la institución. Una cosa es controlar, que es la atribución que le confirió la ley, y otra es fijar “los tipos de cotización, para las operaciones de compra y venta”. El Poder Ejecutivo termina delegando funciones de dirección de la política de comercio exterior al Banco República, atribución que ni su Carta Orgánica, ni la ulterior ley le confiere. La ley de 1931 solo autorizaba al Banco a evitar la especulación, sin mencionar para nada el monopolio que luego ejerció de la compraventa de divisas, y tampoco le autoriza a regular al comercio exterior.

Para ejemplificar el ciclo de ilegalidades, considérese una serie de decretos posteriores²⁵ y resoluciones del Banco, que autorizaron al propio Banco a crear o modificar los porcentajes de los tratamientos cambiarios sobre todos los productos de exportación (salvo carnes, cueros, lanas, lino y cereales) y otorgar tipos de cambio diferenciales para los exportadores.

Así se va creando una normativa con relación al Contralor que es terriblemente difícil de comprender, la cual en la mayoría de los casos es contraria a los compromisos legislativos y hasta constitucionales, dejando librado a la discrecionalidad del Banco y la Comisión el ordenamiento de preferencias de cambios, exportaciones e importaciones. Asimismo, argumentará Quijano, como a través del estudio del Contralor, el Banco República fue absorbiendo cada vez más potestades y terminó siendo el órgano máximo de poder dentro de la estructura estatal después del Presidente. Tanto, que después del 30 se hizo costumbre que el Presidente de la República saliente, fuese presidente del Banco República (Quijano 1944)²⁶

²³ D de S de la Cámara de Representantes. Tomo 385, Pág. 41.

²⁴ Ver un estudio detallado de las leyes, decretos y resoluciones (Quijano 1944).

²⁵ Decreto 1 de agosto de 1934, 3 de julio de 1936, 20 de enero de 1937.

²⁶ Así, fueron presidentes del Banco luego de terminar la presidencia Alfredo Baldomir, Amézaga, José Serrato,

3.2 Las cámaras empresarias y la defensa de los espacios de participación en el Contralor

El Banco República, centro de poder político y económico, estuvo fuertemente articulado a los grupos empresariales, ya que los mismos eran la “clientela” de la entidad²⁷. Asimismo, los actores empresariales llegaron a ocupar cargos en la dirección del Banco²⁸ y compartieron con las autoridades de la entidad, principalmente después del 30, la dirección de una serie de organismos en donde se tomaron relevantes decisiones de política económica. Por ejemplo, la Caja Autónoma de Amortización²⁹, el Departamento de Emisión del Banco República³⁰, así como el Contralor que es objeto de estudio en este trabajo.

En relación al Contralor de Importaciones, antes que se creara por decreto y luego por ley, la Comisión ya funcionaba de hecho dentro del Banco. Así, por resolución del Banco del 17 de marzo de 1932 se decidió organizar la distribución del cambio disponible para los distintos rubros de importación, atendiendo a las necesidades de las empresas públicas. Para darle garantías, se creó una Comisión Consultiva con los representantes de las “fuerzas vivas” del país, (principales cámaras empresariales), para controlar y asesorar al Banco en dicha tarea. Por otro lado, en julio de 1934 se creó una Comisión dentro de Banco, con delegados de las principales gremiales empresariales, para elaborar la reglamentación para distribuir las divisas destinadas a la importación, que luego dará lugar al decreto de agosto del 34 y la ley de noviembre del mismo año (Quijano 1944). En dicha comisión, la opinión era unánime en cuanto a que el mercado de divisas no podía quedar al margen de todo contralor. Sin embargo, las divergencias sectoriales eran relevantes. El punto central de la discrepancia se debatía entre los ruralistas representados en la AR, FR y CMPP y los representantes de la CNC, la CIU y las Cámaras de Comercio extranjeras. Los primeros consideraban que las divisas que excedían las sumas entregadas al Contralor³¹ al tipo de cambio oficial para atender las obligaciones financieras del Estado, de la Caja Autónoma de Amortización y cambio diferido sean liberadas para poderse colocar en el mercado libre a tipo libre de cotización. Los representantes del comercio y de la industria consideran que ese margen de “divisas” sea regido por el régimen cambiario tipo de cambio fijo. En el fondo, afirma Morató, las dos tendencias en debate no pugnan por una cuestión precisamente técnica o económica, el debate era una cuestión de intereses. (Morató 1976, 471-472).

²⁷ El Banco no tenía clientes, sino su “clientela”. Por regla general, los créditos que otorga el BROU tienen el carácter de crédito habilitante que es utilizado por el cliente de una manera casi absoluta e indefinida, convirtiéndose en un comanditario de la clientela. (Morato 1976, 98-98).

²⁸ Ejemplo de ellos son los siguientes Vicente Costa (ARU, FR 1919-22) colorado riverista, diputado entre 1921-1932, Brou vicepresidente entre 1934-40, Presidente entre 1941-1943; Carlos de Castro (colorado riverista) ARU, FR (1923-24) 1923-25 1932, Diputado cal 1930-33; Carlos Sapelli UIU CNC, Colorado batllista Brou vicepresidente 1942; Alberto Arocena (ARU) Nacional de la lista de Luis A. De Herrera, Diputado 1926-29. Brou vocal 1934-43. José Elorza FR, Nacional Herrerista Brou Vocal 1934; Alejandro Gallinal (ARU,FR, Nacional Diputado 1914-1915 Senador entre 1915-1921, 1923-29 Brou Pte 1930-33. Julio Mailhos Brou vocal 1934-1935; Benjamín Viana (ARU) Brou vocal 1919-. (Da Cuhna 1992). También ver Caetano (1993), Jacob Caetano (1989). Ver Jacob

²⁹ Creada a iniciativa del banco en 1932 con personería jurídica y total autonomía del Banco para resolver la escasez de pagos internacionales. La administración fue dada a un Consejo Honorario compuesto por doce miembros, con mayoría del sector privado. Un senador, un diputado, un delegado de los Bancos Extranjeros radicados en el país, uno de los bancos nacionales, uno de la Asociación y Federación Rural, uno de la Cámara de Comercio, uno de las Cámaras de Comercio Extranjeras, uno de la Cámara Mercantil de Productos del País y uno de la Cámara de Industrias. La misma funcionó muy bien durante tres años y se disolvió luego de hacer cumplido sus cometidos. (Entrevista Cr. Buchelli)

³⁰ Este organismo estaba dirigido por un cuerpo honorario compuesto de Presidente y directores del Banco República, un representante de los Bancos Nacionales, uno de los Bancos Extranjeros, uno de la industria y el comercio y por último un representante de la producción rural (Morató 1976, 398).

³¹ El contralor funcionaba de hecho recién se crea por ley el 9 de noviembre de 1934.

La creación del contralor generó fuertes pujas-sectoriales por la distribución de divisas. Por un lado, el sector agropecuario, representado en la FR y la AR propició fuertes reclamos para que sus divisas no cayeran en el contralor y si así tenía que ser, que fuera a un tipo de cambio lo más favorable posible³². Por otro lado, la CIU y la CNC desplegaron diversas estrategias, para mantener los espacios de participación otorgados por la ley del 9 de noviembre de 1934 y la cuota individual, fuente de poder económico.

Asimismo, esa puja intersectorial era favorecida por la propia indefinición del gobierno respecto al contralor y respecto al apoyo que debía dar a los distintos sectores económicos. Una expresión de ello son los decretos que reestructuran el Contralor entre 1936 a 1941. Así, varios organismos se sucedieron en el control de nuestro comercio exterior hasta que finalmente se aprobó la ley 10.000 (ver cuadros 1 y 2). Otro ejemplo, será la reglamentación, o más bien la confusión o la ausencia de la misma, acerca de la forma de otorgar los permisos de importación.³³

En los años 35 y 36 la reactivación económica y el alza de los precios de los productos agropecuarios determinó una alta disponibilidad de divisas y no se cumplieron celosamente las directivas de la ley del 9 de noviembre de 1934. De ahí que el gobierno, en 1936 emitiera un decreto por el cual cesara en sus funciones a la Comisión Honoraria de Importaciones y Cambios y la sustituyera por un Consejo de 5 miembros, con un delegado del poder ejecutivo, un delegado del Banco República, uno de la industria y uno del comercio, eliminando la representación del sector agropecuario.

La CNC, realizó una activa protesta, no solo en la prensa, sino ante el Poder Ejecutivo y el legislativo planteando la necesidad de reorganizar el Controlador, tal como lo establecía la ley del 9 de noviembre de 1934³⁴. En realidad, la CNC estaba defendiendo los intereses del gran comercio importador y monopólico, ya que su reclamo fundamental era que se mantuviera la distribución de divisas mediante cuotas individuales, pues como bien ella decía “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” (Veiga 1944, 86-87).

En 1938 y 1939 volvieron a faltar las divisas, y el propio Ministerio de Hacienda elabora un proyecto de ley para reorganizar el Contralor. Así, por decreto de 1938 se dispuso el cese de la Comisión de los 5 miembros (creada el 3 de marzo de 1936) y para las funciones de contralor se creó un nuevo organismo estatal sin representación empresarial. Ello condujo a que la Comisión Honoraria realizara una activa protesta y pasara nota al Ministerio de Hacienda³⁵, solicitando que se aclarara ante el fiscal competente la interpretación y aplicación de la ley del 9 de noviembre de 1934. El fiscal se pronunció a favor de la Comisión, alegando que el decreto era contrario a la legislación vigente. Sin embargo, ello no fue suficiente: para culminar el ciclo de

³² En 1933 y 1934 se concedieron permisos especiales a los exportadores para vender parte de sus divisas en el mercado libre donde obtenían precios mayores que los del cambio oficial, aunque aun en esos casos el BROU debía autorizar el tipo de cambio al que se realizara la transacción, por lo que se trataba más bien de un cambio libre-controlado. También dio lugar al mercado negro y el contrabando de lanas (Morató 1976, 472-473).

³³ Así, en 1939 se suspende los permisos de importación, los cuales se habían implantado por un decreto en marzo del año anterior. Para un análisis sobre los permisos de importación ver Veiga 1944

³⁴ Por un lado, envió numerosas notas al Ministerio de Hacienda expresando que era imprescindible reorganizar la Comisión Honoraria. En dichas notas expresó 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 sobre la base para el reajuste del Controlador 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)

³⁵ 9 de setiembre de 1939

ilegalidades, por decreto del 1 de abril del 1940, se creó el Contralor de Exportaciones e Importaciones, como un organismo descentralizado. En la prensa de la época se afirmaba que, en los hechos, se estaba creando un Ente Autónomo, violando las disposiciones constitucionales³⁶ (Veiga 1944).

La CNC realizó varias objeciones a ese decreto, definiéndolo como las “Ilegalidades sobre ilegalidades”³⁷. Sin embargo, lo que más le preocupaba a la CNC eran los artículos 10 y 12, que establecían que las cuotas individuales pueden adquirirlas las firmas que se proponen importar con menos de dos años de antigüedad en el ramo, y el segundo el Art. 18 que establecía que cuando la Comisión Honoraria compruebe aumentos injustificados en los precios de ventas de determinados artículos por parte de los importadores puede, por cuatro votos conformes, autorizar la importación de las mismas a otros firmas.

La CNC atacó duramente estos artículos pues, como bien afirma ella, “perjudicaban al viejo importador” a quien “defendemos frente al nuevo importador”. Así “en la economía dirigida que vivimos, al fijarle cuotas de cambio a cada importador, lo que se hace es abrirle un crédito en cambio, crédito que luego se cumplirá en todo o en parte, según las disponibilidades que existan. Cada uno debe ser contemplado”. Pero “cuando existan dudas sobre la distribución determinada de cambios, estos deber resueltas a favor de los “viejos importadores” frente a los nuevos.^{38 39}

La CIU, por su parte, emitió un comunicado a la prensa, apoyando el decreto de 1941 aunque cuestionaba el Art.18⁴⁰. Esta decisión fue resultado de un intenso debate interno en la Cámara y con activa participación del Ministro de Hacienda. El presidente de la CIU convocó a una sección extraordinaria en la que comenzaba diciendo que el Ministro de Hacienda “tenía noticia que la CNC solicitaría la colaboración de la CIU para observar el decreto. Antes que esta última adoptara una resolución deseaba enterarla de las ventajas que servían del nuevo decreto para la industria del país. El Ministro había manifestado que con relación a los años 1938 y 39 la industria había recibido menos divisas que el comercio. Y de ahora en adelante el ministro “daría preferencia a la distribución para las actividades productivas de divisas frente al comercio importador”⁴¹. Esto generó varias cesiones de debates internos, entre los que consideraban que la CIU no debía hacer causa común con la CNC, pues el comercio importador es antagónico con la industria, y otro grupo, que considera que el decreto era ilegal pues eliminaba la mayoría de los representantes de la industria, comercio y producción y por tanto la Comisión, quedaba como un mero apéndice a lo que resolviese la presidencia. Asimismo, el nuevo régimen de nuevos solicitantes de divisas iba en “desmedro de los que habían desarrollado sus actividades durante largo años”.

Las estrategias desplegadas por las cámaras tuvieron su éxito, dado que si bien la ley 10.000 disminuye el número de representantes del sector privado, las principales cámaras empresariales quedaron representadas: CIU, CNC, CMPP, FR y AR. Por otro lado, para distribuir la cuota individual se tendrá en cuenta: “La antigüedad de la firma”.⁴²

³⁶ El art. 185 de la Constitución vigente planteaba que para crear nuevos entes autónomos se requiere los dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

³⁷ El Plata, 25 de abril de 1940.

³⁸ El Plata, 29 de abril de 1940.

³⁹ Para el sector comercial, “el interés del país no está en fomentar el nacimiento de nuevos y pequeños importadores, sino en que haya un número no muy grande de importadores que operen en sumas considerables, ya que quien compra por grandes partidas obtiene mejores precios y soporta gastos de explotación proporcionalmente menores, lo que en el fondo redunda en el beneficio del consumidor (El Plata, 25 de abril de 1940).

⁴⁰ Revista Unión Industrial, abril de 1940.

⁴¹ Revista Unión Industrial, mayo de 1940.

⁴² Art. 14 ley 10.000

3.3 La ley 10.000

La ley 10.000, del 10 de enero de 1941, vino a cerrar el ciclo el primer ciclo de la creación de complejo andamiaje institucional del contralor de nuestro comercio exterior. Así, se establece el **Contralor de Exportaciones e Importaciones** como Instituto del Estado, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. El Contralor debía controlar la compra y venta con el exterior, valores, destinos y procedencias de los productos exportados e importados. El Banco de la República tenía la función de la distribución periódica del cambio extranjero por países, rubros y clase de cambio, luego de efectuar las retenciones necesarias para sus propios compromisos y a las finanzas del Estado y servicios públicos. Dentro de cada rubro por países y clase de cambio, el Contralor 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, etc.). También debía realizar la distribución individual de cuotas a los importadores que lo solicitaren, contemplando determinados requisitos (cumplir disposiciones del Código de Comercio, volumen de su giro en el ramo, cifra de personal ocupado, sueldos y salarios, antigüedad de la firma, etc.); . El Controlador será dirigido 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 BROU, un miembro de la CIU, un miembro de la CNC, un miembro por la CMPP, un miembro por la FR y AR, de común acuerdo.

Así quedó establecido lo fundamental de los mecanismos de regulación del comercio exterior⁴³, que funcionó con gran impulso en las décadas del 40 y 50.

El sistema era tan incomprensible, que cuando fue reorganizado en agosto de 1956 reduciéndose apenas a 14 tipos de cambios diferentes, fue considerada “una considerable simplificación”. Se establecían once tipos de cambio para las exportaciones y tres categorías diferentes de importaciones, incluido un segmento de mercado regido por la oferta y la demanda (Iglesias 1956).

El Contralor comenzaría a ser desmontado con la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959⁴⁴, cerrando definitivamente sus puertas con fecha del 10 de febrero de 1961. Sin embargo, no se desmontaron totalmente los controles al comercio exterior uruguayo.

⁴³ Algunas medidas posteriores completando e incrementando la capacidad estatal de regulación. Entre ellas, el decreto de 1947 que sistematizó los cambios múltiples al establecer tres franjas de productos para la importación a efectos de la fijación de los tipos de cambio aplicables a la liquidación de las divisas destinadas a importaciones en el siguiente orden de prioridad: materias primas necesarias, bienes de consumo no competitivos, ciertos bienes de capital especificados, al tiempo que hacía lo contrario respecto a los artículos competitivos y productos de lujo. Un decreto de 1949 generalizó el sistema a todo el comercio exterior, al extender los tipos de cambio diferenciales a las exportaciones. Asimismo, el decreto del 1947 estableció que los tipos preferenciales no podrían exceder el 17% respecto al tipo oficial;. Por decreto de 1949, cuando el sistema se generalizó incluyendo a las exportaciones e importaciones, el margen máximo de las preferencias fue elevado al 55%. De tal forma que tanto los exportadores como los importadores podían solicitar tipos preferenciales en la liquidación del cambio, lo que dio lugar a una compleja variedad de situaciones, fruto tanto de las políticas estatales de transferencias como de los avatares de la puja intersectorial y de la capacidad de regateo político de los solicitantes (Bertino et. alt. 2001).

⁴⁴ Entre otras cosas, esta ley establecería el fin del sistema de cambios múltiples y promovería la liberalización de las importaciones.

4. De las reglas de juego formales a las reglas informales: La lógica partidista, la corporativa y la clientelística.⁴⁵

4.1 Las necesidades nacieron y el Banco República se transformó en regulador

En el capítulo anterior se explicó como el Banco República, por imperio de las circunstancias, se convirtió en los hechos en el regulador del comercio exterior del país. Quienes tuvieron roles protagónicos⁴⁶ en ese proceso reconocen que el mismo se fue conformando “sin un marco definido sobre a donde se debía ir, ni cuanto debía durar”. Hoy constatamos que ese proceso, iniciado en 1931, insumió 10 años, hasta que finalmente se decide establecer normas de carácter general y se aprueba la ley 10.000. De todas maneras, la existencia de la ley tampoco logró eliminar las debilidades del sistema, como se explica más adelante.

Para realizar la distribución de las divisas provenientes de las exportaciones, el Banco disponía de ciertos criterios generales, establecidos por sus departamentos técnicos. Así afirmaba Farropa: “Pero todo con una visión muy limitada al encierro bancario-financiero en el que se estaba trabajando”. Sin embargo, la aplicación de dichos criterios estaba condicionada por las lógicas corporativas, partidistas y clientelistas.

En el proceso de distribución de divisas jugaban las presiones de las cámaras macro sectoriales y subsectoriales. Los ruralistas, exportadores y generadores de divisas, presionaban para que sus divisas no fueran adquiridas coercitivamente por el Banco 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). Dado que el Banco asignaba divisas por rubro, definía de hecho qué se fabricaba en el país y qué se importaba. Como carecía de criterios técnicos para tomar estas decisiones, las mismas se producían en función de la capacidad que cada sector tenía de ejercer presiones sobre el sistema. Esta situación provocó que, en varias oportunidades, el Banco República no solo distribuyera las divisas para el rubro –tal como lo disponía la ley– (por ejemplo, “comercio”) sino que llegaba al nivel de subrubro (por ejemplo, “juguetería” etc.). En otras oportunidades, las pujas sectoriales fueron de tal magnitud, que finalmente no se distribuyeron las divisas, que quedaban en el Banco.

Además de las cámaras “macrosectoriales”, también las cámaras de determinados ramos concretos intervenían a través de los pedidos que hacían al Banco. Pero los pedidos iban acompañados de presiones, cuya efectividad dependía, por un lado, de la fortaleza de cada cámara, dada por su potencialidad económica, financiera, política, jurídica etc., y por otro, de la capacidad de ejercer presión que tenían los integrantes individuales, su potencialidad económica, su red de conocidos, vinculaciones, etc.

⁴⁵ La elaboración de este párrafo se realizó fundamentalmente en base a las entrevistas realizadas a Cr. Luis A. Farropa, Director del Contralor; Cr. Buchelli, funcionario del Brou y Cr. Juan Eduardo Azinni Ministro de Hacienda las versiones son muy coincidentes.

⁴⁶ “Las normas que respetan, las costumbres que siguen, los incentivos que perciben y sobre los que actúan son importantes, no solo para ellos sino para las personas a los que gobierna. Para entender como se comportan los administradores hay que ver el mundo como ellos lo ven. ..El participante es experto en lo que hace, la labor del observador es convertirse en experto en las razones que explican las acciones del participante (Heclo y Wildavsky 1991).

Las presiones empresariales se dieron muchas veces a través de elementos partidarios. Así, el empresario recurría al político y este recurría a los ministros y los ministros recurrían a través presiones de una multitud de vinculaciones familiares o vinculaciones amistosas a las autoridades del Banco, las cuales finalmente hacía la distribución de divisas. Asimismo, las estrategias de presión no se limitaron al Banco, sino que también se dirigían a las comisiones parlamentarias, cuando se votan leyes o al Poder Ejecutivo al elaborarse decretos.

4.2 Del Banco de la República al Contralor de Exportaciones e importaciones

El Banco República realizaba la distribución de divisas, que como vimos ya venía con toda la presión anterior y orientada, y llegaba el momento que el Contralor tenía que hacer la distribución y la asignación individual a cada importador.

Los funcionarios del Contralor, a través de las distintas comisiones que funcionaban en el mismo, seguían los criterios que le establecía la Comisión Honoraria, los cuales iban variando en función de la experiencia, o en función de las presiones, y también según las circunstancias internacionales, según la abundancia o no de divisas. Al no existir una normativa general, se terminaba dando discrecionalmente. Entonces, ¿quiénes eran los beneficiados? Aquellos que tenían mayor contacto a través de los partidos, o a través su potencialidad económica, o a través de las presiones de las embajadas, y así sucesivamente. Y con todo eso había que terminar y se terminó –o se creyó que se terminaba– a través de la ley 10.000.

Esta norma establece criterios generales para realizar el reparto de la cuota individual entre los importadores, pero esos criterios no fueron reglamentados. Entonces, la aplicación de la ley requería interpretaciones, que variaban según las distintas Comisiones Directivas, las circunstancias externas que estaban ocurriendo, y las circunstancias internas, la mayor o menor necesidad de divisas, y los aspectos que pesaban, las presiones, etc. En resumen, todo era discrecional.

El proceso de distribución de divisas funcionaba en términos generales de la siguiente manera: Los funcionarios del Contralor, muchas veces trabajando con diversas comisiones sectoriales, realizaban una propuesta de distribución a la Comisión. La Comisión la estudiaba en largas sesiones, y luego de aprobarla, la ponía en conocimiento del Banco República y del Ministerio de Hacienda. Estos daban sus opiniones, hacían sus reclamos, llamaban la atención e incluso llegaron a sancionar a la Comisión.

Así, el contralor repartía y al otro día se tenían reclamos varios y expedientes que solucionar. En primer lugar, los propios encargados de determinar las cantidades no manejaban la totalidad de la información. Entonces, había reclamos de las cámaras sectoriales y de las sub-sectoriales, y de los propios importadores. También, jugaban presiones de muy distintos orígenes, externas, internas, personalidades oficiales, las embajadas, o personajes importantes de los partidos o fracciones. Incluso a veces aparecía la Iglesia y las Fuerzas Armadas para reclamar por determinadas importaciones. Finalmente, se publicaba en el Diario Oficial.

El Contralor le daba una documentación al importador (la cuota individual) mediante la cual el beneficiado podía importar un determinado producto durante un cierto periodo. El importador se iba presentando al Contralor en función de sus planes, de sus proyectos, y necesidades, y dentro del período para el que se le había asignado la cuota, el Contralor le daba el permiso de importación y con el permiso de importación él iba a la Aduana. La suma de los permisos podía llegar al total de su cuota.

La discrecionalidad en la distribución de las divisas dio lugar a que las cuotas estuvieran totalmente concentradas en un número reducido de importadores, situación ésta que se repetía en casi todos los rubros. Así, las presiones eran mayores a medida que estaban más concentradas. Incluso, cuando en 1949 la comisión interventora reglamentó la cuota por primera vez, para lo que se construyeron índices de la “dimensión de la empresa” que determinaban la misma, se siguió manifestando una fuerte concentración en pocas manos de las cuotas. 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 Importadores |
|--------|---|--------|-----------------|
| 1 | a | 300 | 323 |
| 300 | a | 500 | 16 |
| 500 | a | 800 | 10 |
| 800 | a | 1000 | 6 |
| 1000 | a | 2000 | 10 |
| 2000 | a | 4000 | 6 |
| 4000 | a | 10.000 | 3 |
| 10.000 | a | 38.000 | 9 |

Fuente: Azzini 1970

Como se observa, solo 28 importadores superaban los 1000 puntos, es decir, la casi totalidad de las importaciones 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 preciadas por otros importadores “menos afortunados”. Esto dio lugar a un mercado paralelo 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, así 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). 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 Contralor⁴⁷.

Otro aspecto que favorecía comportamientos oportunistas fue la ausencia de fiscalización por parte de la Aduana, es decir, 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 arribaba al país coincidía con lo que establecían dichos documentos.

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 EE.UU. preguntó a un amigo uruguayo qué epidemia había en el país, pues se habían exportado dosis de insulina para alrededor de 30 millones personas. En realidad, esas dosis eran revendidas en México, Cuba y en toda América Latina. 2) En esos mismo años se registraron 260 aviones importados al país con cambio de \$ 1.519, de los cuales solo 17 quedaron en el país. 3)

⁴⁷ Entrevista al Cr. Buchelli.

La cantidad de maquinas de cocer importadas, que en cierto momento triplicaban la capacidad de absorción del país.

La discrecionalidad en la forma de obtener las cuotas individuales⁴⁸ y los permisos, dio lugar a un comportamiento de búsqueda de rentas. De ahí la clausura definitivamente del Contralor con fecha del 10 de febrero de 1961 (Azinni 1970).

⁴⁸ La cuota individual fue prevista en la ley del 34, se suprimió en 1939. Hasta 1940-41 la discrecionalidad caracterizó al sistema porque no existía una manera precisa de fijar la cuota (Sapelli 1992). se procedió en 1947 a la categorización. Luego la cuota fue definida en la ley 10.000. Por primera vez, se reglamentará con el decreto del 13 de diciembre de 1949, instalándose un nuevo patrón en la materia: la dimensión de una empresa con respecto a otra se hace, por medio de puntos y en función de una serie de índices que fijan la aptitud de cada una de ellas para ser adjudicataria de divisas. (Anzinni 1979 134)

Conclusión

El Estado, como organización política, influye decisivamente en la forma en que las transacciones económicas se llevan a cabo, cómo las empresas se organizan. Por eso, el Estado con las múltiples organizaciones 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, asociaciones, regiones o hasta naciones enteras exitosas. Las organizaciones que conforman el Estado pueden ser actores principales en el proceso de desarrollo tanto para obstaculizarlo como para promoverlo.

Por lo tanto, una análisis institucional del Estado es esencial para poder discernir cuáles configuraciones de poder, intereses e instituciones permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social y cuáles no.

El tipo de Estado que se fue conformando en el Uruguay post-30 (Estado "patrimonialista") propició el comportamiento oportunista y la búsqueda de rentas por parte de los empresarios, desestimulando 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, tanto de determinados grupos de interés, o de determinados empresarios en función de su poder económico o de sus vinculaciones políticas, lo que 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 República y el Ministerio de Hacienda, dos organismos cuyos cargos eran ocupados por las principales jerarquías políticas del país. Por lo tanto, tenemos un gobierno que puede invadir el ámbito funcional del legislativo, burlar impunemente sus regulaciones, y no rinde cuentas. En contrapartida, nos encontramos con un Parlamento y una sociedad civil débil de controlar su comportamiento.

Los problemas de la rendición de cuentas dieron lugar a la inconsistencia en el tiempo de las medidas de gobierno y de su credibilidad⁴⁹. Por lo tanto, los agentes económicos tuvieron que 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, debilita el Estado de Derecho, la transparencia y los flujos de información dentro de las organizaciones.

El sistema económico se convirtió más 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.

⁴⁹ Ver Kyland y Prescott. "Rules than Discretion.: The inconsistency of Optimal Plan" *Jornual of Politic economy* 85, 1977.

CUADRO 1 EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

| Contralor | Fecha | Organismo | Función |
|---|------------------------------|---|---|
| Contralor de Cambios | Ley 29/5/1931 | BROU | Controlar operaciones de cambios y traslado de capitales al exterior |
| Contralor de Exportaciones | Ley 16/10/1931 | Dirección General de Aduanas | Contralor de exportación |
| | Ley 9/11/1934 | Dirección General de Aduanas | Contralor de exportación |
| | Decreto 4/4/35 | BROU | Contralor de exportación |
| Contralor de Importaciones | Resolución de 32 | BROU | Distribución de divisas por rubro y país |
| | Resolución de 32 | Comisión Asesora y Consultiva | Controlar y asesorar |
| | Decreto 1/8/1934 | BROU | Distribución de divisas por rubro, país y tipos cambios. |
| | Decreto 1/8/1934 y 24/8/1934 | Comisión Honoraria* | Distribución individual de divisas. |
| | Ley 9/11/34 | BROU | Distribución individual de divisas por rubro, países y tipo de cambio. |
| | Ley 9/11/34 | Comisión Honoraria de Importación y Cambios | Distribución individual de divisas. Autorización individual permiso de importación |
| | Decreto 28/3/38 | DISCIDID (Ministerio de Hacienda) | Distribución individual de divisas Autorización individual de permisos de importación. |
| Contralor de Exportaciones e Importaciones | Decreto 9/7/38 | DCEI | Controlar de exportaciones Controlar de importaciones Distribución individual divisas Autorización individual permiso de importación |
| | Decreto 9/7/38 | Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp. | Vigilar y controlar la DCEI |
| | Decreto 7/9/38 | Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp. | Fiscalizar, controlar y aprobar resoluciones DCEI. |
| | Decreto 1/4/1940 | Comisión Honoraria de Exportaciones e Importaciones | Controlar de exportaciones Controlar de importaciones Distribución individual divisas Autorización individual permiso de importación |
| | | Brou | Distribución de divisas por rubro, país y tipos cambios |

Fuente: elaboración propia

*Cambia de nombre y composición ver cuadro siguiente.

DISCIDID: Dirección de los Servicios de Controlador de Importaciones y Distribución Individual de Divisas. Dirección delegado del Ministerio de Hacienda designado por el Poder Ejecutivo.

DCEI Dirección de Contralor de Exportaciones y Importaciones (fusión de la DISCIDID Y LA Oficina de Controlador de Exportaciones del Brou)

CUADRO 2 EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN HONORARIA 1932-1941

| Comisión | Fecha | Cámara empresarial representada | Órgano de Gobierno representado | Número | Función |
|---|-------------------------|---|--|---------------|--|
| Comisión Asesora y Consultiva | Resolución Brou 17/3/32 | CNC(1), CIU (1), Bancos nacionales (1), extranjeros (1) | Ninguno | 4 | Controlar y asesor Banco en la distribución de cambios. |
| Comisión Honoraria para Distribución Individual de Divisas | Decreto 1/8/34 | CNC (1), CIU (1), Cámaras de Comercio Extranjeras (1) | Ministerio de Hacienda (1) BROU (1) | 5 | Distribución individual divisas. |
| Comisión Honoraria de Cambios | Decreto 24/8/34 | CNC (1), CIU (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 | Ley 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 Decreto 28/1/38) | Decreto 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. | Decreto 9/7/38 | CIU (1), CNC (1), CMPP (1) | Poder Ejecutivo (3), BROU (1) | 7 | Vigilar y Controlar la DCEI. |
| Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp. | Decreto 7/9/38 | CIU (1), CNC (1), CMPP (1) | Poder Ejecutivo (3), BROU (1) | 7 | Fiscalizar, controlar y aprobar resoluciones DCEI. Asignación individual divisas. |
| Comisión Honoraria de Exportaciones e Importaciones | Decreto 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 Exportaciones e Importaciones | Ley 10/1/41 | CIU (1), CNC (1), CMPP (1), FR y AR (1) | Poder Ejecutivo (1), Ministerio de Hacienda (1), Industria (1), Ganadería (1) BROU (1) | 9 | Asignación individual divisas Autorización individual de permisos de importación |

Fuente: elaboración propia

Abreviaturas

CIU Cámara de Industrias del Uruguay

CNC Cámara Nacional de Comercio

FR Federación Rural

AR Asociación Rural

CRF Consorcio de representantes de Fábricas

* 15 titulares y el doble número de suplentes.

Bibliografía.

- Azzini, Juan Eduardo. 1970. *La reforma cambiaria ¿Monstruo o martir?*. Montevideo: Librería Editorial A.M.F.
- Barrán, José Pedro; Nahum, Benjamín. 1986. El nacimiento del Batllismo. En *Batlle, los estancieros y el imperio británico, Volumen III*. Montevideo: Banda Oriental.
- Berenson, William. 1975. *Group Politics in Uruguay: The Development Political Activity, and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations*. Disertación Doctoral. Nashville: Vanderbilt University.
- Bertino, M; Bertoni, R.; Tajam H.; Jaffé, J. 2001. “Del Estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía de Uruguay 1900-1955”. En *Serie de documentos de trabajo*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Economía. DT 7/01.
- Bertola, Luis. 1991. *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961: Un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*. Montevideo: Ciedur, Facultad de Ciencias Sociales.
- Buchelli, Mario. 1984. “La evolución de la economía uruguaya”. En *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía
- Caetano, Gerardo. 1992. “El alto a las reformas”. En *La república conservadora (1916-1929) Tomo II*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Caetano, Gerardo. 1993. “La Guerra de Posiciones”. En *La república conservadora (1916-1929) Tomo II*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.
- Caetano, Gerardo. Jacob, Raúl; 1991. *El golpe de Estado Tomo III*. Montevideo: EBO.
- Caetano, Gerardo; Jacob, Raúl. 1990. *Camino al golpe (1932) Tomo II*. Montevideo: EBO.
- Caetano, Gerardo; Jacob, Raúl. 1989. *El nacimiento del terrismo (1930-1933) Tomo I*. Montevideo: EBO.
- Comisión Intercameral Empresarial. 1989. *Hacia un Uruguay con futuro. Análisis y propuestas del sector privado empresarial*
- Cosupem. 1994. *Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial*
- Da Cunha, Nelly. 1994. “Empresarios y política 1915-1945”. En *Serie Documentos de Trabajo*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales DT/Nº 15.
- Davreix, Hugo. 1987. *El papel de los gastos públicos en Uruguay (1955-1984)*. Montevideo: EBO
- Faroppa, Luis. 1965. *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias económicas y de la administración.
- Filgueira, F., Garce A., Ramos C. Yaffe J. 2003 “Los dos ciclos del estado uruguayo en el siglo xx”. (en prensa)
- Filgueria, Fernando; Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado.; Yaffé, Jaime. 2003. *Los dos ciclos del Estado Uruguayo en le siglo XX*. (en prensa).
- Finch, Henry. 1980. *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Montevideo: EBO.
- Frega, Ana, Maronna Mónica, Trochon Yvette. 1987. *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*. Montevideo: Banda Oriental.
- Frick Davie, Carlos. 1984. “Bosquejo histórico económico de la agropecuaria uruguaya. En *Contribución a la historia económica del Uruguay*. Montevideo: Academia Nacional de Economía
- Hood, C. 1991. “A Public management for all seasons?, en: *Public Administration*, pp.3-19, Vol.69 (1).

Iglesias, E.; Faroppa, I. Wonsewer, I. 1956. *El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay*. Montevideo: Instituto de Teoría y Política Económica.

Jacob, Raúl 1987. "Uruguay 1900-1930: capitales e industria, un encuentro difícil. *Serie Documentos de Trabajo*. N° 43 Montevideo: Ciedur.

Jacob, Raúl, 1992. "Bancos y grupos económicos en Uruguay (1914-1945): algunas reflexiones generales".

Jacob, Raúl. 1981. *Uruguay 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril*. Montevideo: FCU.

Lanzaro, Jorge Luis. 1986. *Sindicatos y Sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985*". Montevideo: FCU.

Millot, Julio; Silva, Carlos y Silva Lindor. 1973. *El Desarrollo Industrial del Uruguay. De la crisis de 1929 a la posguerra*.

Montero Bustamante, R. 1950. *La historia del Banco República ante el Cincuentenario*. Montevideo: BROU.

Morató, Octavio. 1976. *Al servicio del Banco República y de la Economía Uruguaya 1896-1946*. Montevideo: BROU.

Nahum, Benjamín. 1993. *Las empresas públicas Uruguayas. Origen y Gestión*. Montevideo: EBO.

North, Douglas (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, FCE.

Prats y Catalá, J., "Servicio Civil y Gobernabilidad democrática". En *Revista Iberoamericana de Administración Pública* Julio Diciembre 1998

Quijano, Carlos. 1944. *Evolución del Controlador de Cambios en el Uruguay: Un estudio de Legislación Positiva*. Montevideo:

Rama, Germán. 1971: *El Club Político*, Montevideo: Arca.

Rama, Martín. 1990 "Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay". En *Trayectorias Divergentes: Comparación de un Siglo de Desarrollo Económico Latinoamericano y Escandinavo*. Blömström, Magnus y Meller, Patricio (edit.) Chile: CIEPLAN-HACHETTE and Ediciones Pedagógicas Chilenas S.A.

Ramos, Conrado. 2003. *La reforma de la administración pública en Uruguay*. inédita

Real de Azua, Carlos. 1964. *El impulso y su freno*. Montevideo: EBO

Rilla, José. 1991. "La mala cara del reformismo". En *Serie Investigaciones* N° 41. Montevideo: ClaeH.

Sapelli, Claudio. 1992. *Tamaño del Estado, instituciones y crecimiento económico*. Montevideo: CINDE.

Skopol, Theda. 1989. "El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis de investigación". En *Zona Abierta* N° 50- Enero-Marzo 1989.

Solari, Aldo; Franco, Rolando. 1983. *Las Empresas Públicas en el Uruguay. Ideología y política*. Montevideo: FCU.

Veiga, Walter. 1942. *El Contralor de Exportaciones e Importaciones en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Weber, Max. 1987. *Economía y Sociedad* México: Fondo de Cultura Económica.

Zurbriggen, Cristina. 1999. Las organizaciones empresariales en la escena de los 90. En *Serie documentos de trabajos*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Dt. 15