

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, Uruguay y Brasil”

Coordinador: Jaime Yaffé

Título de la ponencia:

“La política cambiaria en Uruguay (1931-1941): instituciones, actores e intereses”

Autores: Paola Azar – Jaime Yaffé

Adscripción institucional:

**Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración,
Universidad de la República**

Correo electrónico: mazar@netgate.com.uy - yaffe@iecon.ccee.edu.uy

LA POLITICA CAMBIARIA EN URUGUAY (1931-1941): INSTITUCIONES, ACTORES E INTERESES ¹

PAOLA AZAR ² - JAIME YAFFE ³

1. Introducción

Como en Argentina y Brasil, la política cambiaria fue una pieza central de las políticas económicas desplegadas en Uruguay en el contexto del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. El control de cambios y los cambios múltiples fueron instrumentos privilegiados de un complejo sistema de incentivos y restricciones a través del que el Estado adquirió una elevada capacidad de regulación económica, al mismo tiempo que los grupos sociales organizados (cámaras empresariales y sindicatos de trabajadores) desplegaron una importante capacidad de presión y negociación.

El Estado, controlado por los dos partidos tradicionales (Colorado y Nacional), fue escenario de la administración de demandas sociales contradictorias. A la hora de formular las políticas públicas, los partidos, con sus convicciones doctrinarias y sus propios intereses, cumplieron el rol de articuladores de esas demandas.

La política cambiaria, por la relevancia que adquirió en el período estudiado, fue un caso destacado, de esta combinación de demandas sociales, intereses político-partidarios y convicciones ideológicas en el contexto de restricciones y oportunidades de la economía internacional y doméstica.

En esta ponencia se presentan algunos avances de un estudio sobre la trayectoria de la política cambiaria entre 1931 y 1959, aunque aquí sólo se considera un primer momento de la misma que llega hasta 1941. En base a un sistemático relevamiento de la legislación económica del período, se reconstruye y analiza el itinerario de la regulación cambiaria. Se han tomado en consideración todas las leyes, decretos y resoluciones emitidos por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, que afectaron algún aspecto de política cambiaria. La información analizada proviene únicamente de las publicaciones anuales del Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD).

El período considerado se abre con el año de instauración del Control de Cambios, en el marco de una política económica orientada a enfrentar los impactos derivados de la depresión internacional desatada por el crack financiero ocurrido en Nueva York en 1929. Desde entonces la regulación cambiaria no hizo sino incrementarse a partir de la construcción de una densa red de instituciones creadas al efecto. El período de estudio abarcado por la investigación de la que esta ponencia es un resultado parcial, se cierra en 1959, cuando se formula una Reforma Monetaria y Cambiaria que comienza a

¹ Esta ponencia se inscribe en el Proyecto “La Política Económica en Uruguay (1931-1959)” que se desarrolla en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) de la Universidad de la República, Uruguay.

² Licenciada en Economía. Becaria de Investigación del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) de la Universidad de la República, Uruguay.

³ Profesor de Historia y Licenciado en Ciencia Política. Investigador del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) y del Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) de la Universidad de la República, Uruguay.

desmontar algunos de los principales instrumentos contruidos en los años anteriores y se comienza a abrir camino una dificultosa y progresiva liberalización cambiaria.

Entremedio de este trayecto se identifica un punto intermedio que define dos momentos: en 1941, el establecimiento del Contralor de Importaciones y Exportaciones marca la culminación de una primera fase en el proceso de construcción institucional de la política cambiaria. A partir de 1942 y hasta 1959 se abre un segundo momento donde, aunque se continúan agregando institutos y reglas que hacen cada vez más denso y complejo el andamiaje de la política cambiaria, básicamente ello se produce a partir del marco básico establecido por la Ley N° 10.000 de 1941.

El trabajo que aquí se presenta es un avance de la primera etapa de un proyecto más vasto de investigación. Se describe el proceso de construcción de la institucionalidad de la política cambiaria en ese primer momento (1931-1941), registrando la red de organismos y el sistema de reglas que la orientaron. En una segunda etapa de esta investigación, y una vez concluida la reconstrucción completa de esa institucionalidad cubriendo el tramo temporal restante (1942-1959), se avanzará en la identificación de los diversos factores que condicionan el desarrollo de la política cambiaria, así como en la evaluación del alcance explicativo del juego de intereses sociales y políticos, la influencia de los paradigmas doctrinarios y las condicionantes económicas como variables que intervienen en la determinación del curso de la política cambiaria.

El texto se divide en 6 partes. En la primera (apartado 2) se considera la primera implantación del sistema de control de cambios por parte del Consejo Nacional de Administración entre 1931 y 1933. En la segunda parte (apartado 3) se examina el proceso de desarrollo institucional del control de cambios a partir del golpe de Estado de 1933. En la tercera parte (apartado 4) se realiza un estudio del tratamiento de una cuestión que, correspondiendo al campo de la política fiscal, afectó seriamente al sistema de control de cambios: el servicio de la deuda pública externa “internalizada”, o sea adquirida por agentes locales. En la cuarta parte (apartado 5) se realiza un seguimiento sistematizado de la diversidad de categorías de tipo de cambio que fueron creados en el marco de contralor. Finalmente, en la quinta parte (apartado 6) se resumen algunas de las principales conclusiones que surgen de este primer abordaje y se dejan planteadas las perspectivas para la investigación sobre el tema.

2. La primera implementación del nuevo sistema

A nivel mundial, la respuesta a la crisis desatada en 1929 consistió en una orientación generalizada a políticas proteccionistas, que condujeron a la drástica reducción y desorganización de la red de intercambios comerciales. Las economías elevaron sus tarifas aduaneras, devaluaron sus monedas y establecieron controles cambiarios y cuantitativos (prohibiendo o cuotificando las importaciones). Se extendió el comercio bilateral, como forma de lograr nuevos mercados, junto a los convenios de compensación con o sin operación cambiaria. Desapareció el mercado de capitales e incluso toda forma de crédito.

La crisis mundial de los treinta agudizó la situación de escasez relativa de medios de pago internacionales (oro y divisas), que en el caso de Uruguay se reflejó claramente en la fuerte caída de las exportaciones. Es en este contexto, que nuestro país concibió la

instauración del nuevo sistema cambiario, consagrando el control sobre el mercado cambiario y el comercio exterior.

En una economía pequeña y dependiente, el tipo de cambio es una variable estratégica, porque su evolución afecta la distribución de los excedentes generados en el proceso productivo. Al traducir los precios internacionales en precios internos, el tipo de cambio determina las ganancias de los exportadores, las del comercio importador, las posibilidades de competencia de la industria, el costo del consumo. Desde esta perspectiva, el control sobre el tipo de cambio se transformó en un instrumento central para influir en la estructura económica y en la distribución del ingreso.

La Ley 8.729 del 29/5/31, estableció el contralor “*de cambio internacional y traslado de capitales al exterior*” a cargo del Banco de la República (BROU). Los Bancos particulares, casas de cambio y demás firmas autorizadas por el BROU para realizar esta clase de operaciones debían someterse a su supervisión y vender las divisas a las empresas, instituciones o personas que el BROU fijaba de antemano. De este modo, quedaba vedada toda operación con moneda extranjera entre particulares y bancos, entre residentes y no residentes, que no contara con la intermediación, concurso y aprobación del Estado.

Para controlar el movimiento de divisas no era suficiente intervenir en su distribución: el Estado debía fiscalizar todas las operaciones que determinaran entradas y salidas de las mismas. Ello requirió atender la trayectoria del comercio exterior, la evolución de la deuda pública colocada a no residentes, su servicio y amortización, las transferencias de las empresas extranjeras radicadas en el país y todo tipo de operación que supusiese la entrada o salida de divisas desde y hacia la economía doméstica. Con este propósito, se dispuso un engranaje de medidas complementarias al Contralor de Cambios que se fueron consolidando en el período.

La contención de las importaciones fue una de las vías para lograr el “ahorro de divisas”. Un Decreto sobre compras públicas del Consejo Nacional de Administración establecía el 7/4/31, que las oficinas dependientes del mismo quedaban obligadas a emplear para su uso y consumo artículos de producción nacional. Unos meses más tarde, la Ley 8.749 del 20/8/31, prohibió directamente la entrada de un conjunto detallado de mercancías de origen extranjero, competitivos de la producción nacional y establece recargos a otros. Se establecieron medidas de apoyo a la industria como proveedora de bienes y ahorradora de divisas.

En concordancia con el objetivo de evitar la salida de divisas (o más bien retenerlas en el país), la Ley 8.763 del 14/10/31 prohibió hasta el 31/12/31 “*...toda operación de cambio o de conversión en moneda extranjera de los saldos o fondos en moneda uruguaya destinados al pago de los dividendos o debentures correspondientes a empresas o firmas establecidas en el país con capitales extranjeros y pendientes de remisión hasta la fecha de la promulgación de esta ley*”.

Tampoco podría el exportador, conservar en moneda extranjera el importe percibido por sus ventas. Para que el comerciante quedara habilitado a continuar negociando con el exterior, debía acreditar, ante el BROU, haber comercializado en la plaza de cambio todas las divisas provenientes de la venta de sus mercadería (Ley 8771, 16/10/1931).

La escasez relativa de moneda extranjera obligaba a los importadores a financiar sus compras endeudándose con el exterior. Cuando se acercaban los vencimientos de las deudas, la mayor demanda de divisas presionaba al alza al tipo de cambio, anulando los esfuerzos gubernamentales por sostener el precio de las divisas en un nivel estable. En consecuencia, en 1932 se dispusieron dos medidas clave: la moratoria de la amortización de las deudas externas (Ley N°8.830 del 20/1/32) y la creación de la Caja Autónoma de Amortización (Ley 8.866 del 15/7/32).

La moratoria se restringía al pago de principal de la deuda y no a su servicio. Para incrementar el ahorro de divisas, además se estableció que el servicio de intereses de deuda norteamericana adquirida por los institutos del Estado se pagaría en pesos uruguayos a la equivalencia a la par del dólar. En el mismo sentido, para mantener el control sobre la existencia de divisas, el 15/3/32 un Decreto del CNA estableció una severa reglamentación para el retiro de títulos o cupones de Deuda Externa.

Por la ley de creación de la *Caja Autónoma de Amortización* se consolidaron, a través de una emisión de Bonos en oro, o en moneda extranjera, las deudas externas comerciales y financieras privadas, existentes a la fecha y se dispuso el escalonamiento de las operaciones de cambio para su remisión al exterior. El BROU y el BSE fueron obligados a hacer aportes anuales a la Caja durante 5 años.

3. El desarrollo del control de cambios bajo el terrismo

El nuevo Gobierno emergente del Golpe de Estado del 31/03/33 concitó el apoyo tanto de los grandes hacendados, como de los fuertes comerciantes importadores, de las empresas extranjeras, y del empresariado industrial. Todos ellos habían concurrido en la solución golpista, inquietados y coaligados por el despliegue del segundo impulso batllista desatado entre fines de los veinte y comienzos de los treinta. En ancas de la alianza con el Nacionalismo Independiente suscrito en 1931, y en el contexto de la crisis, el Batllismo, por segunda vez, daba rienda suelta a sus planes reformistas rompiendo el congelamiento en que ingresaron después del “alto” de Viera en 1916. El régimen de facto emergente del Golpe de 1933, apoyado en la articulación política y social del bloque conservador antireformista, debió satisfacer, con el concurso de César Charlone como Ministro de Hacienda, las demandas contradictorias de los grandes industriales y los ganaderos, de los importadores y los exportadores, de los comerciantes y los productores. La política cambiaria fue uno de los ámbitos de esta difícil articulación política de intereses sociales diversos y hasta contradictorios.

El régimen terrista no retrocedió en camino de la regulación cambiaria instaurada por el CNA entre 1931 y 1933. Por el contrario, en un contexto de escasez de divisas, y ante la necesidad de administrar las demandas que sobre el destino y el valor de las mismas realizaban los diversos apoyos sociales que daban sustento al Gobierno de facto, paulatinamente se fueron agregando nuevos elementos al mecanismo de contralor y fiscalización, centrados en particular en la actividad de exportación e importación de mercaderías y en la compra - venta de moneda extranjera (Decreto 14/08/33).

Las directivas centrales de la política cambiaria no sufrieron drásticas alteraciones tras el Golpe. Hasta 1934 se reconoce un primer bloque de disposiciones que acompañan la instauración del Control de Cambios. A partir de entonces, y en un nuevo marco

institucional, se establecieron nuevos organismos y lineamientos que guiarían la gestión económica de los años siguientes.

En primer término, la ley 9.228 (27/1/34) autorizó la emisión de Letras de Tesorería en Moneda Extranjera para el pago de compromisos contraídos con el exterior, levantando la suspensión que se introdujera sobre los mismos dos años atrás. Con la reanudación de los pagos el Gobierno intentaba, en un mundo de intercambios comerciales y financieros sensiblemente reducidos, restablecer la confianza en el Estado uruguayo, garantizando el cumplimiento de las obligaciones adquiridas. Al mismo tiempo, pretendía demostrar que, gracias a las medidas de contralor y creación de organismos especialmente diseñados para el manejo de las divisas, se había logrado mejorar la posición del Estado en moneda extranjera.

Sin embargo, la apropiación de divisas para cumplir con los compromisos pactados no resultó tarea sencilla. A mediados de año (resolución del 6/6/34) el Poder Ejecutivo fijó las condiciones de un préstamo a obtenerse de los Bancos, con caución de Títulos de Deuda y Letras de Tesorería. El hecho de que el Gobierno llevara adelante una decisión de este tenor evidencia su poder de negociación o de imposición sobre los agentes bancarios privados, al obligarlos a adquirir los títulos contra la entrega del efectivo. Igualmente pone de manifiesto la situación de urgencia financiera del Estado, que distaba de haberse resuelto si, para hacer frente a vencimientos de junio, se estipuló esta ley en ese mismo mes. Del detalle de las “contribuciones” que aportarían las instituciones bancarias, se puede apreciar el tamaño de la plaza financiera nacional, enormemente extendida para las dimensiones económicas, productivas y comerciales del país y sobre todo de la época.

Siguiendo el esquema de perfeccionamiento del control de las corrientes de moneda extranjera por parte del Estado, un decreto del 1/8/34 (que determinó también importantes alteraciones en el tipo de cambio, como se verá en el siguiente apartado) declaraba que correspondía al BROU el contralor de la venta de letras en el mercado libre, y establecía normas para la distribución de divisas a asignarse a la importación por rubros y por países. Señalaba, incluso, que *“Las dependencias no comerciales del Estado, no gozarán de tratamiento especial para obtención de divisas cuando se trate de abastecimientos que puedan ser surtidos por la producción nacional...”* (Art. 4). Se agregaba que *“las obras públicas que se emprendan en adelante utilizarán en todo lo posible materiales provenientes de la producción o la industria nacional, restringiendo la utilización de divisas a lo estrictamente indispensable en los casos en que no puedan ser abastecidos dentro del país”* (Art. 5).

Nuevamente, queda de manifiesto que los mecanismos para hacer frente a la permanente escasez de divisas se complementaban con otros orientados a estimular la producción nacional de bienes e insumos.

Por decreto del 24/8/34 se creó la Comisión Honoraria de Cambios, que se encargaría de la distribución individual de las divisas, procurando *“suprimir futuros desequilibrios en la Balanza de Cuentas y facilitar el saneamiento monetario del país”*. También cumpliría funciones de asesoramiento al BROU, en medidas sobre el contralor de importaciones. El nuevo organismo involucraba en su administración a los grupos interesados en la distribución de la moneda extranjera, en el entendido que ello aseguraría no solo la transparencia, sino la eficiencia en su funcionamiento: *“...la*

participación de todos los gremios solicitantes de cambios por medio de Comisiones Asesoras que los representen y les permiten, a la vez, cooperar en el estudio, aplicación y fiscalización de todas las medidas relacionadas con el repartido de las divisas, etc, para que todos los factores interesados tengan una idea clara y cierta sobre la estructura de la nueva organización creada y la forma como ésta deberá funcionar...”.

Sin embargo, como veremos, la ecuanimidad que se intentó imprimir a la conformación de la Comisión, no se reflejó necesariamente en el valor del tipo de cambio. De hecho, éste determinó que los costos industriales se vieran afectados por la suba de las materias primas. Se sumó a esto que las importaciones debían hacerse al cambio libre, más elevado, lo que multiplicó las quejas del sector. Sería la posterior creación de la Comisión Honoraria de Importaciones, la que aseguraría mayor protección a los industriales.

La ley de 9/11/34 sobre Reajuste Económico y Financiero, y creación de la Comisión Honoraria de Importación y Cambios, no sólo determinó la aparición de una nueva institución de contralor sino que además consagró ajustes al sistema de cambios. La nueva entidad tendría la responsabilidad de distribuir las divisas y otorgar las autorizaciones de importación de acuerdo con las cuotas por países y rubros previamente fijados por el BROU. Este a su vez, establecería las pautas de distribución en función de las disponibilidades de divisas que proporcionara la exportación realizada a los distintos países o sujetándose a los tratados o convenios existentes o que pudieran concertarse. La Comisión “trataría” de obtener la colaboración de los diferentes gremios. La participación directa de los interesados quedó más acotada que en el caso de la Comisión de Cambios.

La legislación obligaba a todos los exportadores a declarar el destino definitivo de la mercadería, cuando ella fuera exportada en "consignación", "a la orden", o "en trámite". Por su parte, todos los importadores debían declarar en los correspondientes permisos de despacho, los países de procedencia y los de origen de las mercaderías importadas.

En el propio articulado de la ley, seguramente propendiendo a contrarrestar la atmósfera de incertidumbre y desconfianza acerca de la disponibilidad y los manejos de divisas por parte del Estado, se estipuló que una de las metas de la Comisión y del BROU sería “... *que en los meses restantes del corriente año, la cuota de cambios asignada a cada país no sea menor del 75% de las divisas provenientes de la exportación de productos uruguayos a los respectivos países compradores. A partir del 1/1/35, ese porcentaje se considerará como mínimo. Dentro de esas cuotas se computará: a) el pago de sus exportaciones al Uruguay, b) servicios financieros para pago de deudas públicas y privadas y servicios públicos c) fletes, seguros y servicios personales. d) en general, todas las transformaciones de fondos para los respectivos países*” (Art. 2°).

El “reajuste” no introdujo nuevas formas que permitieran dinamizar el ingreso de divisas al país. Se limitó a distribuir los frutos de la inserción internacional tradicional de nuestra producción. En definitiva, la instauración de la Comisión constituyó un intento por restituir al comercio importador el crédito de que había gozado, y que había perdido por la acumulación de millones de divisas adeudadas, fruto de la situación cambiaria.

El texto de la ley planteaba expresamente que quedaba abierta la posibilidad de *“suspender total o parcialmente las disposiciones sobre contralor de importaciones cuando, a su juicio, considere restablecida la normalidad económica y asegurada la nivelación de la balanza de cuentas. Podrá, asimismo, suspender las disposiciones sobre contralor y distribución de cambios en el caso de que juzgue que la aplicación de dicho régimen no es indispensable al interés de la economía nacional”* (Art. 15°).

Sin embargo, a casi un año del “reajuste”, la balanza se inclinó hacia otros intereses. Luego de una muy discutida decisión, el Parlamento aprobó la Ley 9.496 (14/8/35), conocida como la ley del “Revalúo”. A través de un extenso articulado, dispuso tres importantes medidas. Se creó el Departamento de Emisión en el BROU, que funcionaría con absoluta autonomía e independencia respecto al resto de los servicios del Banco⁴. Quedaría a cargo de la emisión de billetes y la custodia y administración del encaje en oro y plata, el estudio de todas las cuestiones relacionadas con el régimen monetario y el gobierno y dirección del mismo, la supervigilancia y fiscalización de las disposiciones que se dicten sobre el régimen de la banca privada nacional y extranjera; la acuñación de las monedas. Se aumentó el capital del BROU hasta 35 mil millones de pesos. El excedente de esa cifra, sería destinado al “Fondo de Reserva” para regular el valor internacional del peso. Se revaluaron las existencias de oro y plata del Banco, sobre la base del cambio oficial promedio de los 12 meses anteriores a la aprobación de la ley, lo que redundaría en una ganancia estimada de 37 millones oro que se destinaría a destinos estipulados en la propia ley (cancelación de cuentas, inversiones en obras públicas destinadas a la creación de empleos, la educación, la previsión social).

Aunque a priori, la decisión parecía beneficiar al sector rural (vía devaluación de la moneda e inversión en infraestructura) y al consumo, los propios interesados evaluaban que las medidas no eran suficientes para cumplir con tales intenciones. Mientras César Charlone insistía en que la restitución de los ingresos a los productores rurales que se conseguía con esta medida era necesaria, Pedro Manini Ríos alertaba en torno a que la medida no movilizaría la producción exportable, porque el peso uruguayo estaba devaluado en el exterior 4 veces su valor. Sostenía que lo que se proponía era obtener fondos para el Estado para *“apuntalar servicios públicos cuya vida actual amenaza a ser perturbada por la falta de recursos”*. (Jacob 1981)

En el mismo sentido, algunos voceros del medio rural como Julio Martínez Lamas declaraban que cuando lo que se precisaba era ahorrar, limitar los gastos lo más posible y fomentar las exportaciones, la devaluación servía para aumentar el gasto público y privado e incrementar las importaciones. Desde otra perspectiva, la oposición también discutía no sólo la efectividad de la ley, sino su trasfondo ideológico. Emilio Frugoni dijo que este revalúo ... alejaría al país de las condiciones necesarias para reintegrarse al patrón oro cuando las grandes naciones del mundo lo hicieran, y que en lugar de distribuir dinero para evitar el resquebrajamiento de la estructura agraria había que provocarlo (Jacob 1981).

En 1937 se produjo un importante ajuste en el funcionamiento y la orientación de la

⁴ El Departamento de Emisión quedaría integrado por “...el Presidente y Directores del Banco de la República, un delegado de los Bancos Nacionales privados y otro de los Bancos Extranjeros afiliados a la Cámara Compensadora y dos representantes designados por la industria y el comercio y por la producción rural...” (Art. 2°, Ley 9496. RNLD, 1935).

política cambiaria. Por un lado, la Resolución Presidencial del 4/12/37 estableció un mayor espacio para la intervención de la Banca Privada en las transacciones cambiarias, aunque siempre bajo la tutela del BROU. Por otro, se modificaron los destinos de las ganancias del Estado provenientes de las diferencias de cambio, que pasaron a aplicarse a la cobertura de los gastos fiscales. Según esta resolución, los fondos recaudados por concepto de diferencia de cambio se destinarían fundamentalmente a cubrir el mayor costo de los servicios de Deuda Externa. El Estado comenzó entonces a apropiarse de excedentes económicos con fines estrictamente fiscales.

El sistema cambiario sufrió una nueva alteración en 1938. En alguna medida, reflejando las fuertes presiones provenientes del sector exportador, la Ley 9.760 del 20/1/38 consignó lo que se conoce como el “Segundo Revalúo”. Una ley de 1882 fijaba el contenido de oro de la moneda uruguaya en 1,556 gramo por peso. A partir de la mencionada ley, la moneda pasó a contener 0,585018 de oro por cada peso uruguayo. De acuerdo a esta norma, la moneda nacional perdía un tercio de su valor respecto al oro, lo que implicaba una devaluación respecto al resto de las divisas internacionales. A tres años del “revalúo” de 1935 que ajustó el valor de las reservas de oro del Estado uruguayo autorizando sobre esa base una emisión monetaria adicional, este segundo estableció una devaluación. De esta forma, se volvieron a satisfacer las demandas del sector ganadero-exportador y las necesidades financieras del Estado.

En 1940, con el propósito de unificar el tratamiento cambiario aplicado a las exportaciones, se resolvió (15/11/40) establecer un régimen general por el que se regularía la exportación de artículos *“genuinamente del país, naturales y elaborados”*. En sus considerandos la resolución señalaba que *“Atento a la conveniencia de uniformar el tratamiento cambiario de estos productos, estableciendo un tipo que facilite su colocación en los mercados extranjeros y siendo además necesario unificar las diversas disposiciones dictadas sobre la financiación de estas exportaciones en un solo texto permanente al que se deban remitir las modificaciones posteriores que fuera necesario disponer”*.

Se establecieron tres grupos de mercaderías, a las que corresponderían diferentes tratamientos cambiarios. El 1° estaba formado por los productos con destino a países que no admitían el régimen de cambio libre para sus exportaciones al Uruguay; el 2° por exportaciones con destino a países que admitían para sus exportaciones al Uruguay el régimen de cambio libre (todos, excepto el Reino Unido, e Italia), y el tercero por productos que deberán exportarse sin venta de cambio o en pesos uruguayos.

Finalmente, la ley No 10.000 del 10/1/41, estableció el funcionamiento del Contralor de Exportaciones e Importaciones (unificado en una sola Comisión Honoraria, tras Decreto de 9/7/38) y ajustó el régimen de distribución de divisas de importación: *“Art. 7° Antes del 31/12 de cada año, el BROU formulará un cálculo de previsión sobre los recursos probables en cambio extranjero para el ejercicio siguiente. De acuerdo con las disponibilidades previsibles, se establecerá un cálculo preventivo de las divisas que se aplicarán: a los servicios financieros públicos y privados; a las necesidades de los organismos y servicios públicos y en especial para las cooperativas agropecuarias legalmente constituidas; a las importaciones para la industria de exportación; a las demás industrias nacionales y en especial a la construcción; a las importaciones para el comercio y a otras remesas de fondos. Art. 8° El BROU distribuirá periódicamente el cambio extranjero por países, rubros y clases de cambio, después de efectuar las*

retenciones necesarias para sus propios compromisos y las correspondientes a las obligaciones financieras del Estado y de los servicios públicos. El Contralor hará conocer su opinión al BROU sobre los repartos por rubros”.

4. El problema de la “exportación” de cupones de deuda externa

Un problema que merece una mención particular, es el generado a raíz de la circulación internacional de los cupones de Deuda Externa emitidos por nuestro país. En medio de las discusiones y mecanismos ideados para el contralor del tránsito de divisas, los problemas derivados de la comercialización de títulos dieron lugar a varias disposiciones.

La principal dificultad provenía de que los ahorristas nacionales, que habían adquirido títulos internos, recibían en pago pesos uruguayos desvalorizados, mientras contemplaban cómo los que habían apostado a la deuda externa cobraban en moneda extranjera con la ventaja adicional de la depreciación del peso uruguayo. Además, considerando el monto de las Deudas Externas en circulación radicadas en Montevideo y de los títulos de las mismas depositados en los Bancos, las maniobras con títulos comportaban un grave perjuicio, desde que el Estado debía responder al pago de importantes diferencias de cambio.

De acuerdo a lo postulado en los distintos decretos que procuraron encarar este problema, el fraude en que se incurría con los títulos depositados funcionaba cuando se procedía al retiro de los cupones respectivos de los Bancos antes de 10 días de cada vencimiento para su venta a intermediarios que se dedican a ese tráfico y los remitían a las respectivas plazas extranjeras para su cobranza.

Para evitar la especulación, el 18/6/31 se prohibió la exportación de los cupones de la Deuda Externa y el 10 noviembre de ese año se especificó que los cupones de deuda eterna radicados en Montevideo, deberían cobrarse en Montevideo.

En 1932, se dispuso directamente la recuperación de parte de la deuda externa. La Ley N° 8831 del 20/01/32, autorizó al BROU a *“exportar la cantidad de oro amonedado que sea necesaria para aumentar el stock de valores propios de su cartera, con la adquisición de nuevos títulos de la Deuda Nacional Externa, de las emisiones ya autorizadas y hasta completar con las demás deudas, en iguales condiciones ya adquiridas por el Banco, un valor de compra en conjunto de 20 millones de pesos oro a la par”*.

Otros mecanismos suplementarios se fueron agregando para frenar el “drenaje” de divisas. El 15/12/33 el Presidente decretó un plazo perentorio para los poseedores de títulos de deuda emitidos en las plazas de Estados Unidos de América para declarar el monto de sus valores. El problema era que se constataba la introducción de títulos de Deuda del Uruguay emitidos en los Estados Unidos de América, que cuando eran vendidos en la Bolsa contribuían a la depreciación de las cotizaciones desdibujando las pautas cambiarias oficiales. Por otra parte, se declaraba que al importar tales títulos se generaba otra fuente para el cambio clandestino.

En el mismo sentido, en 1934 (tras reanudarse el pago del servicio de amortización de la

deuda externa) se volvieron a extremar medidas para fiscalizar el traslado de cupones y títulos de Deuda Pública con el exterior (20/04/34): *“Vista la situación que resulta para el erario nacional, a causa del aumento notado en la evasión de títulos y cupones de la Deuda Pública, desde que se reanudó el pago en moneda extranjera”* la Dirección de Crédito Público calcularía los servicios a pagar en el exterior sólo en la proporción correspondiente a los títulos radicados en las plazas extranjeras, a los efectos de no girar las sumas que requieran los títulos radicados en el país, si fueron presentados a su cobro en el exterior (Art. 2°).

En setiembre, se ampliaron disposiciones sobre contralor de la exportación de cupones (28/9/34), lo que se refrendó en enero de 1935 con medidas más severas: *“considerando que la medida que se adopta tiene carácter de emergencia y no afectará en nada los legítimos intereses de los tenedores de títulos radicados en el país, a los que se le dan todas las facilidades necesarias para que cobren en pesos uruguayos, los servicios devengados, y que estas disposiciones cesarán tan pronto vuelva a normalizarse la situación excepcional de los cambios. Considerando que medidas de esta naturaleza han sido adoptadas por otros países puestos en el trance de defender su economía, su moneda y los propios intereses fiscales”*. El Decreto establecía que toda Deuda Externa radicada en Uruguay, considerando como tal a títulos que se encontraran depositados en el día del presente decreto, en cualquier institución financiera, serían retirados de circulación y depositados en el BROU, entregándose a cambio certificados de circulación interna que se extenderían al portador y especificarían la cantidad, clase y valor en moneda nacional y extranjera de los títulos canjeados.

Seguirían otros decretos (14/01/1935, 07/02/1935) alusivos a la prohibición del retiro de valores de deuda externa y su sustitución provisoria por certificados de circulación interna.

Recién en octubre de 1935 se autorizó el pago en el exterior y en monedas extranjeras de determinados servicios de deuda que se harían en las plazas del exterior y en las monedas extranjeras que correspondiera. Tiempo después, por Decreto del 07/09/1938, se autorizó el canje de títulos de deuda interna, que integraban el fondo de divisas, por los de deuda externa radicados en el país, lo cual *“además de significar una solución conveniente para los portadores, permitirá conseguir la realización de la verdadera finalidad que deben llenar los títulos integrantes del Fondo de Divisas, que es la de proporcionar al BROU disponibilidad en moneda extranjera”*. Se generarían así decretos y resoluciones conminando a los tenedores de las Deudas Externas en libras esterlinas y francos a declarar su conformidad con las modalidades de pago que se establecerían.

Finalmente, la ley 9.809 (3/1/39) terminó aprobando un plan convenido con los representantes de los Consejos protectores de tenedores de títulos extranjeros de Inglaterra y Francia para el reajuste y conversión de algunos de ellos⁵. Con este acuerdo, el Gobierno se aseguró una mayor tranquilidad para disponer la salida de divisas, salvando en alguna medida las crecientes dificultades que para fines de la década del

⁵ Los empréstitos involucrados en la negociación son los siguientes: Deuda Consolidada del Uruguay 3 1/2% de 1891; Empréstito Uruguayo 5% oro 1896; Empréstito Uruguayo 5% oro de 1914; Empréstito uruguayo 5% oro 1919; Empréstito Municipal de Montevideo 5% de 1889, Empréstito de Conversión 5% oro de 1905 y Empréstito de Obras Públicas 5% oro de 1909 (Ley 9809, RNLD).

treinta creaba la situación europea para el cobro de cupones en sus plazas.

5. Reseña sobre la trayectoria de los diversos tipos de cambio

Hasta 1936, para establecer el tipo de cambio se adoptaba el franco francés, y luego se aplicaba el patrón oro para hacer las conversiones respectivas a las demás monedas. En ese año, la paridad pasó a establecerse de acuerdo a la libra y por último desde 1939, la relación central se determinaría con el dólar. En todos los casos, las paridades se referían al patrón de cambio respecto al oro.

Para 1931, el escenario cambiario nacional mostraba dos cotizaciones. Una, en el mercado oficial, donde el precio de la divisa era fijado por el BROU. A él, llegaba la oferta proveniente de las exportaciones, que era a su vez, destinada para el pago de las importaciones y los servicios de deuda externa. La otra, en el mercado libre, que operaba en paralelo, en que circulaba la moneda extranjera respondiendo al resto de las operaciones (por ejemplo, redescuentos).

Tras la ley de Control de Cambios (29/5/31), el mercado quedó intervenido y la reasignación de excedentes que determinó el nivel del tipo de cambio oficial pasó a ser fijado por el Estado. Claramente, esta medida perjudicaba mucho al sector bancario, ya que la libre comercialización de las divisas era uno de los negocios a los que debía sus mayores réditos. De todos modos, el hecho que el BROU controlara sólo las divisas provenientes de la exportación (y no la originada por otros motivos) dejó cierto margen de maniobra para las especulaciones. Por ello Raúl Jacob (1981) sostiene que una vez que se estableció el control oficial del cambio, simultáneamente nació el mercado negro de divisas.

El 7/9/31, con la Ley 8.753, se impuso el primero de una serie de tipos cambiarios que “complementarían” el funcionamiento del oficial, disponiendo “salvaguardias” a los intereses afectados por las disposiciones generales. Así, el llamado *tipo de cambio diferencial* operó como una especie de seguro al que podían recurrir las instituciones bancarias establecidas en el país que hubieran otorgado créditos comerciales en moneda extranjera. Era aplicable también a letras vencidas y a las aceptadas y a vender en moneda extranjera de origen comercial “*hasta un importe máximo de \$8:221.548, a la par*” (Art. 1°). A través de él, el Estado prestaba una garantía que se haría efectiva si el cambio de plaza en el momento de la liquidación, cotizaba el peso uruguayo a menos de 25 peniques de libra esterlina, o a su exacta equivalencia en otras monedas extranjeras en los mercados internacionales (Art. 3°). “*Art. 4° Concédase una espera para estas operaciones hasta el 31/12/31, y desde esa fecha en adelante, hasta el 31/5/32, se harán amortizaciones obligatorias con el mínimo de 20% mensual, disminuyendo la garantía subsidiaria del Estado sobre la diferencias de cambio en la proporción en que las operaciones sean canceladas*”.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, las dificultades en materia de restricción de divisas tendieron a acentuarse. La ley 8.866 (15/7/32) instituyó la Caja Autónoma de Amortización, indicándole el pago del cambio diferido en forma espaciada y escalonada durante 1933. El mismo tratamiento recibirían las empresas de capitales extranjeros que aguardaban la conversión en moneda extranjera de sus ingresos para remitirlos al exterior.

Da Monte y Saráchaga (1971) sostienen que a un año del Control de Cambios, el tipo oficial se encontraba “muy por encima de su valor real”. La contención del tipo de cambio favorecía al comercio importador, y a los sectores vinculados a la actividad industrial, en tanto perjudicaba claramente al sector agro-exportador.

El Gobierno establecido tras el Golpe de Estado de marzo de 1933, comenzó a contemplar los intereses de los sectores que habían sido hasta ese momento “perjudicados” por la política económica del CNA. Como primera muestra del cambio de orientación, en julio, se creó el Tipo de Cambio Compensado para ciertas exportaciones, con lo que el mercado oficial se dividió. Con el mismo se pretendía amortiguar las pérdidas sufridas por los ganaderos que habían soportado un tipo de cambio sobrevaluado.

De acuerdo a lo dispuesto, los grupos exportadores obtendrían una compensación cambiaria del 40% para las letras de sus exportaciones: es decir, el tipo de cambio de las divisas que comercializaban se encontraba devaluado en un 40%. En concreto, la lana lavada recibiría el 25% de las divisas que vendía al BROU en tipos compensados, los cueros salados el 20% del total comercializado y los cueros secos el 50%.

La banca es el otro sector que fue atendido en sus reclamos. En febrero de 1934, un decreto habilitó la comercialización del cambio “libre”. Esta flexibilización de las disposiciones cambiarias, se justificaba porque fuera del marco legal operaba con considerable fluidez el tipo de cambio libre absoluto, es decir el que escapaba a todo registro y contralor oficial. Las fuentes que proveían a dicho mercado provenían básicamente de la falsa declaración del valor de las exportaciones, de la exportación de cupones para ser cobrados en el exterior, de los capitales situados en el exterior, pertenecientes a cuidados uruguayos, del contrabando y de toda evasión de capitales. (Jacob 1981)

El 1° de agosto del mismo año, el Poder Ejecutivo introdujo nuevos elementos en el escenario cambiario. En primer lugar, dejó en manos del BROU el contralor de las ventas de letras de exportación en el mercado libre, con lo cual se afianzó la participación de la Banca Privada en el negocio de intercambio de divisas, aunque no involucraba al valor total de las letras y quedaba sujeto a tutela oficial. Quedarían expresamente reservadas para el manejo al tipo de cambio oficial, los siguientes porcentajes: “*Carnes 50%, Lanas 35%, cueros 60% subproductos de frigorífico 50%; lino 50%; sobre los demás productos 10%*” (Decreto del 1/8/34, Art. 1°)⁶.

En segundo lugar, el mercado cambiario “legal” pasó a contar con varias cotizaciones: la oficial, la del tipo de cambio compensado y ésta última, que se conoció como el “tipo de cambio libre dirigido”, que es el que manejaban los Bancos Privados, bajo control

⁶ Posteriormente, el 24 de agosto, un decreto sustituyó esta escala originalmente establecida por la siguiente: Carnes: 50% TC oficial y 50% TC libre; subproductos de frigorífico: 50% TC oficial y 50% TC libre; Cueros vacunos y yeguarizos: TC oficial: 60% y 40% TC libre; Lanas: 35% TC oficial y 65% TC libre; cueros lanares: 35% TC oficial y 65% TC libre; Cueros lanares pickelados: 30% TC oficial y 70% TC libre; Lana lavada a fondo: 25% TC oficial y 75% TC libre; cueros silvestres: 10% TC oficial y 90% TC libre; Lino 50% TC Oficial y 50% TC libre; Tasajo 10% TC oficial y 90% TC libre; Productos de granja 10% y 90%; productos de vitivinicultura: 10% y 90%; Productos de minería 10% y 90%; productos manufacturados que empleen materias primas nacionales: 10% y 90%.

del BROU. En este segmento del mercado, se terminó negociando el 70% de las divisas. Con esta medida se favorecía a dos grupos de intereses: la banca privada y el sector agro-exportador, que no sólo recibía el tipo de cambio compensado, sino que además podía negociar parte de sus letras en el mercado libre, accediendo a un tipo de cambio más elevado que el oficial.

En tercer lugar, el cambio en poder del Estado sería destinado al cumplimiento de sus obligaciones en el exterior; la atención de necesidades de “los servicios públicos de la industria y el comercio” (Art. 2º) y finalmente, a los servicios de la Caja Autónoma de Amortización- básicamente, la financiación del tipo de cambio diferido.

Con los decretos del 1 y 24 de agosto de 1934, además del tipo de cambio compensado, los exportadores recibieron porcentajes de cambio libre para resarcirlos de la “quita” que implicaba el sistema cambiario anterior (las libras que valían \$12 en el mercado libre, les eran abonadas por el BROU al tipo oficial de \$6.30).

Un año después, se introdujeron algunas especificaciones para la aplicación del tipo de cambio diferido (Ley del 9/11 sobre Reajuste Económico y Financiero y Comisión Honoraria de Importación y Cambios): *“Art.5º Se considerará cambio diferido: a) el correspondiente a las mercaderías despachadas hasta el 30/9/34, b) el correspondiente a obligaciones con el exterior por servicios financieros, dividendos, debentures, etc, de compañías de servicios públicos y de sociedades cuyas casas matrices se encuentran radiadas en el exterior pendientes de remisión en la fecha de publicación de esta ley; c) el correspondiente a créditos amparados por la ley 8866, anteriores al 15/7/32, que la publicarse la presente ley no se hayan presentado solicitando la conversión en “Obligaciones Amortizables”. No será considerado cambio diferido el correspondiente a obligaciones contraídas de acuerdo con autorizaciones expresas, ya concedidas por el BROU en función de contralor de cambios...”*. Además, se habilitó la utilización de Obligaciones de la Caja Autónoma de Amortización para consolidar su pago (Art. 6º).

Tal como habían quedado configurada a esta altura las normas de funcionamiento del mercado cambiario favorecían al sector agro-exportador. Industriales y comerciantes se quejaban de que sus insumos no eran contemplados por el cambio oficial: las compras que debían efectuar en el extranjero se hacían con divisas caras. Para satisfacer estas demandas llegarían nuevas disposiciones a partir del año siguiente.

Por Resolución del Poder Ejecutivo, (10/01/35), se autorizó a las instituciones bancarias la venta de cambio “libre dirigido”, otorgando más flexibilidad al trasiego de divisas. El texto de la Resolución establece: *“1º Libertad de compra a los tenedores de permisos de compra de cambio 2º Autorizar operaciones entre Bancos 3º Modificar a dos días hábiles el plazo vigente de quince días que tienen en la actualidad los tenedores de permisos para adquirir el cambio destinado a importaciones 4º Que se fije a cada Banco, según su importancia, un límite para mantener posición de cambio y de descubierto”*.

El mismo Poder Ejecutivo justificó la necesidad de una resolución como la anterior: *“las medidas que se aconsejan armonizan con la política que en materia de cambio viene desarrollando el Poder Ejecutivo, tendiente a suprimir todas las trabas y formulismos innecesarios en la obtención y en el comercio de divisas. Que la libertad*

de compra a los tenedores de permisos de importación suprime los inconvenientes a que podría prestarse el reparto individual de divisas, a la vez que deja librada a la oferta y la demanda la cotización de la moneda en el cambio libre dirigido, medida ésta cuya importancia excepcional aparece de manifiesto si se considera que el cambio libre dirigido absorbe, en esos momentos, el 70% de las disponibilidades de divisas, por cuyas razones el temperamento que se aconseja supone un importante paso hacia la libertad en los negocios de cambio...” (Resolución, 10/1/35)

Tras esta resolución, el mercado cambiario cotizaría legalmente tres tasas: la oficial, la del tipo libre dirigido y la del libre absoluto (habilitado ahora expresamente por decisión del Gobierno). La forma de comercialización de la divisa proveniente de la exportación en función de los diferentes precios se modificaría en 1936, cuando se señala *“conveniente actualizar el régimen de porcentajes para la liquidación de las letras correspondientes a la exportación de los distintos productos nacionales, refundiendo y adaptando a las necesidades del país, las disposiciones dictadas a partir del 1/8/34”* (y 24/8/34) (Considerando del Decreto del 3/7/36). Así, para cada una de las mercaderías exportadas, el BROU fijaba un porcentaje de divisas negociadas con el tipo de cambio oficial, con el tipo de cambio libre y con el libre dirigido (Art. 1º)⁷.

En 1937 se produjo una revalorización del peso uruguayo en el mercado “libre dirigido” y en el libre, confirmado (a través de la cotización promedio anual de la libra) por las estadísticas disponibles. En tanto, la cotización oficial permaneció virtualmente estable, respecto al año anterior.

Existieron, entonces, medidas paliativas para esta desventaja relativa en que se sumía a los exportadores. Un decreto del 20/8/37 estipuló la creación de un Fondo para la Comisión de Carnes, estableciendo un régimen de recaudación de parte de las divisas producidas por los productos pecuarios tendiente a estimular la exportación de estos: *“considerando que mediante la aplicación de la totalidad de las divisas producidas por los productos pecuarios al estímulo de su propia exportación, se fomentará el desenvolvimiento de la principal riqueza nacional, aún por encima del nivel ya alcanzado en la actual situación económica; consecuente con la política de apoyo a las clases productoras que han venido desarrollando los Poderes Públicos...”* Art. 1º *El total de las divisas que originan los productos actualmente afectados a la formación del "Fondo para primas al ganado vacuno" será puesto al servicio de los productos de la ganadería, como medio de facilitar o estimular la exportación”*.

Del total de ingresos provenientes de la exportación pecuaria, el BROU vendería al tipo de cambio oficial, el 80% de las divisas extranjeras. El resto se podría colocar en el mercado “libre dirigido”. El mecanismo estipulaba que el Banco vendería en el mercado libre dirigido las divisas adquiridas y acreditaría diariamente la diferencia que obtuviera sobre el precio pagado por las mismas, en una cuenta especial denominada “Fondo Comisión de Carnes”. Dicho fondo se aplicaría a las erogaciones que demandara el régimen de primas sobre las ventas de ganado vacuno y otros beneficios actualmente en

⁷ Una excepción al régimen de comercialización de la moneda extranjera se estipuló para el caso de las ventas a España y Alemania, excluidas del régimen establecido porque estos países mantenían convenios de *clearing*, para los que los porcentajes fijados en la escala al tipo libre absoluto, debían liquidarse con cambio libre dirigido (Decreto 3/7/36, Art. 2). Por otro lado, se estableció que las exportaciones de productos nacionales a Argentina, Brasil y Paraguay podrían ser financiadas en pesos uruguayos (Art. 3º).

vigencia.

Postulando la necesidad de introducir reformas en “...las actuales disposiciones sobre Cambios, en forma que se contemplen las conveniencias de la economía nacional”, por resolución del Poder Ejecutivo del 4/12/37, el mercado “libre dirigido” pasó a funcionar como único mercado cambiario oficial bajo control del BROU, que se reservaba la prerrogativa exclusiva de cotizar el precio de compra y venta de la moneda extranjera, según diferentes fines. También se admitía que ciertas exportaciones obtuvieran un porcentaje de divisas cotizadas por fuera del tipo de cambio controlado. En este caso, el precio a pagar sería negociado por los exportadores directamente con el BROU. Con la aplicación de este sistema se pretendió que las exportaciones obtuvieran un precio remunerativo que les permitiera mantener a los grupos vinculados su nivel de apropiación de excedentes, pero al mismo tiempo proveer al mercado importador de las divisas necesarias para sus compras al exterior.

En enero de 1938, tuvo lugar el segundo “revalúo” de la moneda nacional. Como se comentara previamente, con esta medida se redefinió el contenido en oro del peso y se vuelve a emitir contra la diferencia. A la luz de lo pautado en la resolución anterior, esta medida procuraba conjurar los efectos del nuevo nivel cambiario (más bajo) sobre los exportadores, en un momento en que además se producía un brusco descenso en el precio de las materias primas a nivel internacional.

Decretos de similar contenido, introduciendo modificaciones al régimen cambiario a pedido de las partes involucradas, también aparecerán con frecuencia en los años siguientes

6. Epílogo provisorio y perspectiva de investigación

El manejo de la política cambiaria fue reflejando, a lo largo del período considerado, los objetivos de beneficiar o restar rentabilidad a ciertas actividades asignándoles divisas extranjeras baratas o caras. Existieron momentos en que la balanza se inclinó hacia el proteccionismo industrial (con la instauración del propio control de cambios o la resolución sobre cotización única al tipo de cambio dirigido); en otras ocasiones, hacia el sector exportador, e incluso por momentos, en beneficio del mismo Estado.

Así, mientras en 1933 el “tipo de cambio compensado” reasignaba recursos hacia el sector pecuario exportador, a los sectores comerciales e industriales, inicialmente favorecidos por la cotización oficial, la divisa pasaba a costarles un 40% más. Por otra parte, entre 1934 y 1937 el Estado utiliza la diferencia de cambio entre la compra y la venta para nutrir el fondo de las primas al ganado que iban directamente a los ganaderos; pero, a partir de 1937 los fondos recaudados por concepto de diferencia de cambio se destinan fundamentalmente a cubrir el mayor costo de los servicios de Deuda Externa, aunque como salvaguarda se refuerza un Fondo para la Comisión de las Carnes.

Desde 1938, después del endurecimiento de la política cambiaria de 1937, se observa la reiteración de peticiones de particulares de porcentajes específicos de tipo de cambio libre. Si esto se complementa con las solicitudes de inclusión de ciertas mercaderías en la tarifa aduanera de materias primas (por la que era posible la importación a menores

costos), la modalidad de otorgar excepciones evidencia la forma en que actuaban las presiones y cuán permeable era el Gobierno, y las fracciones de los partidos que lo conformaban, frente a ellas a pesar que acababa de reforzar la política cambiaria y el contralor de comercio, centralizando la dirección de importaciones y exportaciones en un solo organismo, y alterando su funcionamiento.

Una rápida recorrida a la trayectoria de la política cambiaria durante el período, al menos en función de lo registrado por las leyes y decretos de gobierno, evidencia una marcada inclinación a compensar al sector ganadero exportador. Sabemos que la característica de estos años radica en la instauración de un régimen de acumulación que, vía el desarrollo industrial, se orientaba a un “crecimiento hacia adentro”. Y, efectivamente, a priori este objetivo estaba contemplado en la política cambiaria. Sin embargo, eran tantas las modificaciones que se le imponían ante los reclamos de los sectores exportadores, que no parecería del todo ajustado adjudicar el crecimiento de la industria de estos años al proteccionismo derivado de los manejos del tipo de cambio. Si bien el proteccionismo se verificó en muchos momentos, lo cierto es que las medidas que parecen haber tenido el mayor impacto para explicar el desarrollo de la industria sustitutiva están relacionados directamente con factores de orden comercial.

La instalación del Control de Cambios en 1931, abrió una época en la historia de la política económica en Uruguay que, en contraste con la que se inauguró con la Reforma Monetaria y Cambiaria (RMC) de 1959, estuvo pautada por el dirigismo, la regulación y el cerramiento de la economía. En un contexto de depresión mundial, tras la caída de la Bolsa de Nueva York en 1929, el modelo de acumulación vigente hasta el momento en Uruguay evidenciaba límites, que la crisis contribuyó a hacer más visibles. La orientación política que surgió como respuesta a esta situación, se basó en potenciar la capacidad de intervención económica del Estado, ampliando sus potestades y recursos para regular el comportamiento de los agentes privados.

En el marco de un modelo de desarrollo caracterizado por la apuesta a la industrialización sustitutiva de importaciones, estas directrices de política tuvieron en el manejo de la política cambiaria uno de sus instrumentos privilegiados. En este sentido, el proceso de construcción de una institucionalidad pensada para regular la disponibilidad y el flujo de divisas fue una característica del período que se abre en 1931.

En ese recorrido de construcción institucional, el establecimiento del Contralor de Importaciones y Exportaciones en 1941, marca el cierre de una primera etapa, de implementación y afianzamiento del nuevo esquema cambiario. Aunque es cierto que desde una perspectiva más general de política económica, esa primera fase debiera llevarse hasta 1943, cuando el establecimiento de los Consejos de Salarios completa el conjunto de mecanismos e instituciones que dotaron al Estado de una acrecida capacidad regulatoria, desde el punto de vista estrictamente cambiario, esa primera fase de construcción institucional se cierra con la Ley 10.000 de 1941.

Desde el campo de la historia económica, diversas aproximaciones al período han coincidido en evaluar que el cerramiento de la economía iniciado en los treinta y la apuesta al mercado interno fueron primero una necesidad impuesta por el adverso contexto externo y luego, el resultado de la hegemonía política de una nueva alianza social protagonizada por los sectores emergentes como fruto del propio proceso de industrialización.

Esta transformación de la estructura social es uno de los factores que permiten explicar

la perdurabilidad de las políticas económicas propias del modelo de crecimiento basado en la industrialización sustitutiva, más allá del fin de las dificultades que les dieron origen a inicios de los treinta. De igual forma el giro iniciado en 1959 con la RMC sería, entre otras dimensiones implicadas, la expresión del triunfo de los sectores ganaderos representados por el herrero-ruralismo vencedor en las elecciones de 1958.

Al mismo tiempo, esta nueva institucionalidad que acrecentó el poder regulador del Estado sobre la economía, puso a disposición de los partidos y fracciones políticas que compartieron la conducción y gestión de la Administración Pública nuevos recursos. Estos contribuyeron a letigimar y perpetuar su hegemonía política y su interlocución con los distintos sectores sociales que presionaban sobre el manejo de la política cambiaria, sobre el tipo de cambio y la distribución de las divisas. Allí reside otra razón que contribuye a explicar la supervivencia del sistema de regulación económica, creado para hacer frente a las restricciones impuestas por la crisis, en tiempos en que la recuperación esbaba concluída y se ingresaba en el período de mayor crecimiento económico del siglo XX.

En este marco, la revisión de la legislación cambiaria durante la fase de su instalación y primer desarrollo institucional (1931-1941), presentada en esta ponencia evidencia, la importancia del rol desempeñado por el Estado en tanto agente que participa como regulador del proceso económico. También da cuenta de su incidencia, relación y forma de responder a las demandas de los diversos grupos de intereses en el período delimitado por la crisis de los treinta y la de los cincuenta, así como la incidencia de los partidos y fracciones políticas en la gestión de la acción pública, administrando y articulando las demandas sociales entre sí y con los intereses específicamente políticos.

Precisamente una segunda parte de esta investigación se orientará al estudio de la influencia que la acción de estos grupos de interés, en combinación con los intereses propiamente político-partidarios, las preferencias ideológicas de los gobernantes, el régimen político-institucional y las restricciones económicas, tuvieron en la determinación de la política cambiaria entre 1931 y 1959. Para ello, antes deberá completarse la revisión del proceso de construcción del entramado institucional y la normativa regulatoria en la fase 1942-1959 pautada por la expansión y crisis del sistema de control de cambios y de cambios múltiples.

BIBLIOGRAFÍA

Aboal, Diego – Calvo, Daniel – Noya, Nelson (1999): *Ciclo político económico en el Uruguay en las últimas ocho décadas*, ponencia presentada en las XVI Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay.

Aboal, Diego – Lorenzo, Fernando – Rius, Andrés (2000): *Política partidaria y política cambiaria: la evidencia para Uruguay desde 1920*, ponencia presentada en las XVII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay.

Bertino, Magdalena - Bertoni, Reto - Tajam, Héctor - Yaffé, Jaime (2001): “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955”. *El Uruguay del siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía - Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Da Monte, J. - Saráchaga, D. (1971): *Evolución monetaria del Uruguay (1896-1955)*. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

D’Elía, Germán (1982): *El Uruguay neo-batllista. 1946-1958*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo

Faroppa, Luis - Wonsever, Israel (1955): *La política económica del Uruguay*. Instituto de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Faroppa, Luis - Iglesias, Enrique - Wonsever, Israel (1956): *El nuevo régimen cambiario en Uruguay. Fundamentos, objetivos y efectos*, Instituto de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Finch, Henry (1980): *Historia Económica del Uruguay contemporáneo*. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Frega, Ana – Maronna, Mónica – Trochón, Ivette (1987): *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Frega, Ana – Cocchi, Angel – Nahum, Benjamín – Trochón (1988): *Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Jacob, Raúl (1981): *Uruguay: 1929-1938: depresión ganadera y desarrollo fabril*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Jacob, Raúl (1983): *El Uruguay de Terra. 1931-1938*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Millot, Julio (1993): *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo (1943-1959)*. Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Oddone, Juan Antonio (1990): *Uruguay entre la depresión y la guerra (1929-1945)*. Fundación de Cultura Universitaria - Facultad de Humanidades y Ciencias, Montevideo.

Quijano, Carlos (1944): *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay. Un estudio de legislación positiva*, Montevideo.

Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1931-1959.

Vaz, Daniel (1984): *La evolución del tipo de cambio real en el Uruguay: una primera aproximación*, Selección de Temas No. 22, Banco Central del Uruguay, Montevideo.