

EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES EN URUGUAY (1941-1959)

ULISES GARCIA REPETTO*

Resumen

Entre 1931 y 1959, la economía uruguaya estuvo caracterizada por el protagonismo del Estado en materia económico-social y la adopción de medidas (sanción de normas, creación de organismos públicos y público-privados, etc.) para instrumentar el dirigismo estatal. De especial relevancia, dentro de las políticas económicas estatales, fue la defensa de la moneda local y el manejo estatal de las divisas disponibles y que ingresaban al país. En este sentido, Uruguay implementó el sistema de Control de Cambios (mayo/1931), siendo uno de los pilares de esta estructura administrativa el Contralor de Exportaciones e Importaciones, creado a principios del año 1941, luego de 10 años en que se sucedieron distintas oficinas y organismos públicos encargados del manejo del comercio exterior y de la disposición de las divisas provenientes de la exportación de bienes.

Este documento analiza el panorama institucional del Contralor de Cambios hacia principios de los cuarenta –en que alcanza su consolidación– con la creación del Contralor de Exportaciones e Importaciones (enero/1941). Se estudia, en particular, la gestión de este Instituto que actuará hasta fines de 1959, momento en que se elimina el sistema de Control de Cambios, en su estado más puro, al sancionarse la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria” (Ley 12.670, diciembre/1959).

Palabras clave:

Contralor, dirigismo estatal, cuota individual, permiso previo, Uruguay.

Abstract

During de period 1931-1959, the Uruguayan economy was characterized by the state's role in economic and social matters and the adoption of measures (approving regulations, creation of public and public-private agencies and organisms, etc.) to implement state dirigisme. Of special relevance, was the defense of the local currency and the management of all currencies that entered the country through the sale of exports. In this regard, the Exchange Control System was implemented in May, 1931. One of the pillars of this administrative structure was the Controller of Exports and Imports, created in early 1941, after 10 years of a succession of various offices and agencies in charge of the management of foreign trade and in the allocation of all foreign exchange originated from the export of goods.

This document analyzes the institutional context of the Controller of Changes towards the beginning of the 1940, when it was consolidated, with the creation of the Controller of Exports and Imports (January, 1941). In particular, it analyzes the management and proceedings of this institution that acted until the end of 1959, when the exchange control system, in its purest state, was abolished, with the enactment of the “Exchange and Monetary Reform Law” (Law N° 12,670, December 1959).

Key words:

Controller, state dirigisme, individual quotes, previous permission, Uruguay

* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República, Uruguay.
ugarcia@iecon.ccee.edu.uy

1. INTRODUCCIÓN

Entre 1931 y 1959, la economía uruguaya estuvo caracterizada por el protagonismo del Estado en materia económico-social y el dirigismo estatal. En mayo de 1931 el Gobierno¹ toma una serie de medidas para defender el peso, evitar la salida de divisas y regular las importaciones. Comienza a partir de esta fecha, y por los próximos veintinueve años, el Control de Cambios.

El mecanismo de control de cambios es parte de un proceso de intervención sobre el mercado cambiario en forma directa e indirecta que se traduce, no solo en intervenir en las transacciones cambiarias, sino también en que puede acompañarse con un sistema de cambios múltiples y el diseño de una variada estructura organizativa del proceso de importación a las cuales se les aplica restricciones cuantitativas y cualitativas, además de sujetarlas a una normativa que las supedita a las disponibilidades de divisas. El gobierno puede hacer uso de este procedimiento en cualquier momento, razón por la cual es relevante estudiarlo.

Este intervencionismo responderá a un nuevo paradigma político-económico-social que se fue conformando, dando como resultado un nuevo modelo de desarrollo caracterizado por una apuesta a la industrialización y a la distribución del ingreso como formas de alcanzar el crecimiento económico.

Es en este nuevo escenario económico que se implementa el Contralor de Exportaciones e Importaciones (CEI). Este organismo estatal, con participación pública y privada, creado a principios de 1941, resume los diez años previos en que las autoridades estatales estuvieron ensayando distintas soluciones para organizar el comercio exterior del país y la manera más provechosa de disponer de las divisas ingresadas al país.

Este artículo consigna el organigrama institucional en que se inserta el Contralor de Exportaciones e Importaciones y analiza la gestión del Instituto desde su creación (enero de 1941) hasta su supresión (diciembre de 1959) que se produce por la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria” (Ley N° 12.670) que, entre otras disposiciones, liberaliza el mercado cambiario.

El estudio de este Instituto se organiza en siete secciones que incluyen esta Introducción y, luego, en primer lugar se analiza el panorama institucional del Contralor de Cambios hacia 1941. En segundo lugar, se describe el Contralor de Exportaciones e Importaciones (autoridades, competencia, etc.) y, luego, se revisa el patrón de comercio internacional del Uruguay desde comienzos del siglo XX hasta 1960. Después, se considera la gestión del CEI así como la supresión del Control de Cambios en su estado más puro y la eliminación del CEI producto de la reforma de política cambiaria y monetaria de fines de 1959. Y, finalmente, como último apartado, en “Consideraciones Finales”, se realizan reflexiones puntuales sobre el CEI y, en general, respecto del sistema de Contralor de Cambios.

2. EL CONTROL DE CAMBIOS HACIA 1941

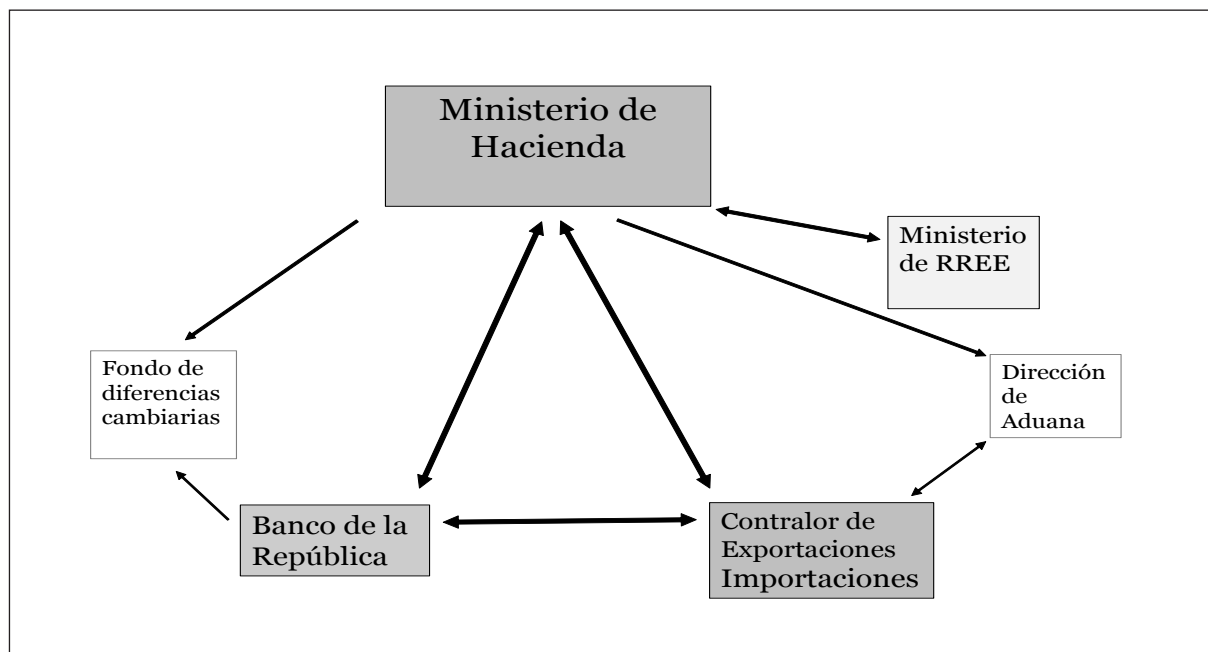
El sistema Control de Cambios en sentido amplio² implica una estructura político-económico-administrativa que comprende no solo el manejo de la moneda extranjera y su cotización sino, también, una constelación de leyes, decretos y resoluciones que afectaban la administración y asignación de las divisas, prohibiciones y autorizaciones para la salida de divisas, la administración del control del comercio exterior, etc. (García Repetto, 2014).

En el caso uruguayo, la implementación del Control de Cambios y su definitiva estructuración hacia comienzos de la década de 1940 significó un recorte a la libertad de comercio. Con anterioridad a mayo de 1931 la importación era, en general, libre salvo algunas barreras administrativo-sanitarias, ocasionales restricciones o prohibiciones y, principalmente, limitaciones de hecho por efecto de los aranceles aduaneros a la importación. Esta libertad se vio seriamente afectada con la implementación del Control de Cambios. En adelante algunos de los problemas a resolver por las autoridades serán: ¿qué bienes y productos importar?, ¿de dónde han de provenir estos bienes y productos?, y ¿quiénes están habilitados para importar?

El gráfico 1 detalla el esquema institucional del Control de Cambios hacia 1941. Luego de 10 años en que se sucedieron distintos organismos, direcciones y oficinas, que fueron autónomos o dependientes del Ministerio de Hacienda, de la Dirección de Aduanas o del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), es que se alcanza este orden institucional encargado de la instrumentación y ejecución de la política monetaria, cambiaria y comercial del país. A su vez, estas políticas se integrarán, como piezas

fundamentales, en la conformación de la política general del Gobierno comprometido con impulsar el cambio estructural y promover el modelo de crecimiento ISI (“industrialización por sustitución de importaciones”) o IDE (“industrialización dirigida por el Estado”).

GRÁFICO 1
Esquema Institucional de Control de Cambios: 1941-1959



Fuente: elaboración propia.

En la cúspide del sistema de Control de Cambios se encuentra el Poder Ejecutivo (P.E.), actuando a través del Ministerio de Hacienda, quien fija la política económica y se relaciona con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BROU, el Contralor de Exportaciones e Importaciones y el Fondo de Diferencias de Cambio para el Gobierno.

El objetivo de la política económica llevada adelante por el Ministerio de Hacienda (en especial, en el período 1945-1959), será el de operar el cambio estructural dentro del modelo de desarrollo ISI. Ello requerirá del Estado organizar un sistema de transferencias del excedente económico del sector primario pecuario al sector primario agrícola de productos industriales³ y secundario industrial. Los instrumentos utilizados fueron la política cambiaria (sistema de cambios múltiples) y la concesión de primas y subsidios, tanto a la producción como a los productos.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores le correspondía la concreción de acuerdos comerciales que hicieran efectiva la premisa de “comprar a quien nos compra” y permitieran la instrumentación de mecanismos de compensación (*clearing*) para ordenar los pagos internacionales de manera de poder controlar el movimiento de divisas (García Repetto, 2014).

El BROU se posiciona como un pilar fundamental del esquema institucional Control de Cambios al manejar la política cambiaria. A éste le corresponde monopolizar la compra y venta de divisas de exportaciones e importaciones, administra los distintos mercados cambiarios, fija la cotización de la moneda, administra el sistema de cambios múltiples, retiene las diferencias de cambios que, luego, vierte al Fondo de Diferencias Cambiarias, y fija el volumen de divisas disponibles para las importaciones distribuyéndolas por países y rubros (García Repetto, 2014).

Al Contralor de Exportaciones e Importaciones (CEI) le corresponde autorizar las exportaciones e importaciones y, principalmente, fijar la “cuota individual” correspondiente a cada firma o individuo que solicite la autorización de las importaciones, y distribuye las divisas disponibles.

Finalmente, se encuentra el Fondo de Diferencias para el Gobierno que es una cuenta del Estado, que no integra el Presupuesto Nacional, donde se depositan las diferencias de cambio originadas en el negocio de compra-venta de divisas (mercado de cambio dirigido).⁴ Este dinero fue utilizado para cubrir las diferencias cambiarias de la compra de divisas para el pago de la Deuda Externa, cubrir parte del

déficit presupuestario del Gobierno, subsidiar consumos populares (leche, pan y carne), otorgar primas a la exportación, y subsidios para el fomento ganadero y agrícola industrial (Wonsserver, 1954; Mexigos, 1958; Bertino et al., 2006).

3. EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

La sanción de la Ley 10.000, el 10 de enero de 1941, culmina el proceso institucional de diez años que organiza, definitivamente, el Contralor de Cambios y el régimen de comercio exterior vigente entre 1931 y 1959. Aun cuando la Ley no contiene ninguna disposición sustancial que no se hubiera dictado con anterioridad:

“(…) la misma tomó la mejor parte de las normas que habían existido hasta entonces, dejando de lado lo superfluo, lo que en la práctica había resultado desechable y lo que debería ser materia de reglamentos. [A su vez, el hecho de que fuera el] producto de más de diez años de tanteos y experiencias le otorga cierta madurez en cuanto a los que la misma puede representar como programa para una política de contralor de las importaciones y exportaciones” (Zabaleta et al., 1954: 13).

El proceso institucional previo a la creación del CEI reconoció doce organismos que se sucedieron entre 1931 y 1940 y que institucionalmente fueron servicios autónomos o direcciones u oficinas dentro de la estructura jerárquica del Ministerio de Hacienda, el BROU o la Aduana. A su vez, la dirección de estos organismos fue unipersonal (pública) o colectiva (pública o pública-privada), siendo su cometido administrar y controlar las exportaciones, las importaciones y adjudicar las cuotas de importación. Finalmente, luego de la sucesión de esa serie de organismos, se arribará a una formulación definitiva que se concreta con la creación del Contralor de Exportaciones e Importación.⁵

3.1 LA DIRECCIÓN CEI: LA COMISIÓN HONORARIA Y LA REPRESENTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

El órgano encargado de dirigir el CEI fue la Comisión Honoraria (CH) integrada por nueve miembros (cinco del sector público y cuatro del sector privado),⁶ quedando la administración ejecutiva del organismo, a cargo del Presidente de la Comisión, al delegado designado por el Ministerio de Hacienda.⁷ Si bien el Estado se aseguró la dirección del Instituto, procuró contar con la participación y el apoyo de las principales agremiaciones privadas interesadas en el comercio exterior, prosiguiendo una política llevada adelante desde los inicios del Contralor de Cambios (Quijano, 1944; García Repetto, 2014).

En el Informe de la Comisión Especial Legislativa se señaló que se habían recogido:

“(…) los más amplios asesoramientos de los organismos públicos y entidades privadas de orden gremial,⁸ quienes, por ser afectadas de manera directa por el problema en estudio, (...) [cooperando en] la redacción de un proyecto de ley en el que, sin lesión de derechos que prima facie podrían aparecer como antagónicos, se encontrará el equilibrio y la equidad en la justa aplicación de sus preceptos (...) es al Estado por intermedio de sus representantes directos a quienes incumbe, bajo el control vigilante de los representantes privados, la responsabilidad de la aplicación de los preceptos legales, y (...) esa función no podría ser delegada” (Zabaleta et al., 1954: 637).

Por otra parte, no hay que perder de vista que el Contralor del Cambios significó una fuerte restricción al derecho a la libertad de comercio asegurado por la Constitución de la República⁹ (Quijano, 1944, 1949), razón por la cual las autoridades públicas y el partido de gobierno buscaron con ahínco contar con el apoyo de los distintos sectores económicos relacionados con el comercio exterior, que vieron limitados y obstaculizados el ejercicio de sus derechos ante el protagonismo que asumía el Estado.

3.2 COMETIDOS Y COMPETENCIA DEL CEI Y SU RELACIÓN CON OTROS ORGANISMOS ESTATALES

El ejercicio de los cometidos del CEI quedó atribuido a la CH, reservándosele al Presidente de dicha Comisión la administración ejecutiva del Instituto. A su vez, la ley detalla la relación necesaria entre el CEI, el Ministerio de Hacienda, el BROU y la Dirección Nacional de Aduanas.

Los principales cometidos del CEI serán: i) contralor de los valores, destinos y procedencias de los productos que exporte y de los bienes y mercadería que importe el país; ii) intervenir en la distribución individual del cambio extranjero, previa autorización de las importaciones a realizarse por los agentes privados (artículo 2).

El primer cometido se concreta en la obligación de los exportadores y los importadores de declarar el destino, procedencia y origen de los bienes y el carácter de los mismos (en consignación, en tránsito, a la orden o definitivo). Sin esta declaración y sin la autorización del CEI ninguna aduana del país despacharía la exportación o importación respectiva (artículos 6 y 9).

Respecto del segundo cometido, le correspondía a la CH: a) remitir diariamente las actas de las sesiones y resoluciones al Ministerio de Hacienda quedando sujeto a su revisión y revocación (artículo 5); b) admitir como importadores a las firmas comerciales o industriales solicitante (artículo 16); c) distribuir el cambio disponible atendiendo a las preferencias de mercaderías fijadas por ley (artículos 11, 12, 13, 14 y 15); d) fijar la cuota individual (artículo 14); e) formular el presupuesto y la rendición de cuentas (artículo 22); f) designar el personal (artículo 22); g) aplicar las sanciones por las infracciones a la ley (art. 19 y 20).

En relación con las firmas comerciales e industriales (sean éstas individuales o colectivas), las mismas deben contar con la aprobación de la CH para operar como exportadores o importadores, pudiendo la CH “denegar la admisión del solicitante como firma importadora si estimare que el comercio que se propone ejercer no conviene a la economía del país” (artículo 16). Estas exigencias no regirían en caso de importadores ocasionales o si la solicitud es de una industria para proveerse de materiales necesarios para la producción habitual de su establecimiento (artículo 15).

A su vez, la CH debía distribuir las divisas disponibles entre las firmas que tramitaran los permisos de importación. El procedimiento se iniciaba al comienzo de cada año, una vez que el BROU fijaba y asignaba las divisas disponibles por “país, rubros y categorías”. Este reparto entre las firmas se realizaba atendiendo a un orden preferencial de las mismas y al tipo de bien a importar, el que no debía competir con la producción nacional y estar incluido en la lista de bienes “indispensables, necesarios o requeridos”.

El orden de preferencia de esta lista fue el siguiente: i) materias primas para elaboración de productos alimenticios o, en su defecto, alimentos elaborados; ii) materiales y productos de salud pública; iii) materiales para el funcionamiento de los servicios públicos y la prensa; iv) productos para el combate de plagas en la agricultura, ganadería y granja; v) herramientas y máquinas para la granja, la agricultura o la ganadería; vi) materias primas, maquinarias, accesorios, repuestos, combustibles, lubricantes para la industria, vehículos de trabajo y otros usos (artículo 11).

La CH podía otorgar preferencia a las “solicitudes de importación de materias primas para ser transformadas en el país, frente al pedido de importación del artículo elaborado de la misma calidad” (artículo 12). Asimismo, podía restringir la importación de bienes que fueran elaborados en el país en cantidades suficientes para satisfacer el consumo local. Esta limitación podía ser levantada por el Poder Ejecutivo cuando considerase que el precio de los productos nacionales fuera excesivo (artículo 13). Y, por último, podía autorizar el cambio de bienes siempre que estuviera debidamente justificado (artículo 15).

Con relación a las exportaciones las mismas no ofrecieron mayores dificultades. La política fue exportar el máximo de bienes y servicios para poder hacerse del mayor volumen de divisas. Inclusive, las autoridades otorgaron mejoras cambiarias (“cambios múltiples”) a las exportaciones de bienes manufacturados nacionales y a los exportadores que abrieran nuevos mercados (García Repetto, 2014).

Distinto fue el panorama para las importaciones. Es allí donde se presentan las mayores dificultades al estar administradas y requerirse que la firma importadora tuviera asignada una “cuota individual” y que tramitara el “permiso previo”. Es en este frente donde se dieron las mayores críticas al accionar del CEI que llevaron a su intervención y la conformación de distintas comisiones legislativas para estudiar su gestión.

3.3 LA IMPORTACIÓN: ¿QUÉ?, ¿DE DÓNDE? Y ¿QUIÉNES?

El establecimiento del Control de Cambios significó una seria limitante a la libertad de comercio. De manera que los problemas a resolver por las autoridades fueron: ¿qué bienes y mercaderías a importar?, ¿de dónde han de provenir?, ¿quiénes están habilitados para importar?

Respecto de la primera problemática (¿qué bienes y mercaderías?) las autoridades mantuvieron el control sobre los bienes a importar. Este sistema derivó en la clasificación de los bienes en tres categorías según fueran “indispensables o necesarias para el consumo local” o “para ser elaboradas en el país” que integran la categoría 1.¹⁰ Por otro lado, aquellos bienes considerados “superfluos o suntuarios” integraban la categoría 3. Finalmente, la categoría 2 quedó como residual de aquellos bienes o productos que no integraban las dos anteriores.

La importancia de que un producto estuviera en una u otra categoría permitía al importador ver autorizada su solicitud, y lo habilitaba a tener acceso a la moneda extranjera necesaria para el pago de la importación. Y, de conseguir que los bienes estuvieran en la categoría 1, accedía a divisas a precios preferenciales (García Repetto, 2014). En caso de que el bien integrara la categoría 3, la importación podía ser prohibida, y en caso de autorizarse no disponía de divisas preferenciales, por lo cual debían comprarse en el mercado libre.

Finalmente, respecto de la categoría 2, también quedaba sujeta a la autorización administrativa y se podía acceder a divisas a valores preferenciales, dependiendo de la disponibilidad cambiaria que hubiera ese año. En caso contrario, el importador debía recurrir al mercado libre para la compra de divisas.

El sistema no era estático e inamovible debido a que podían incluirse nuevos bienes o tramitar su pasaje de una categoría a otra a instancia de las autoridades o motivado por los actores privados cuando se tratara de: a) un industrial que fuera a sustituir un bien importado; b) el bien importado compitiera con su producción; c) el importador justificara la inclusión por ser “indispensables o necesarias para el consumo local”, etc.

Con relación a la segunda pregunta: ¿de dónde provenía la mercadería? Cabe precisar que con la caída del patrón oro el comercio internacional pasó a organizarse en zonas comerciales donde las transacciones se realizaban con distintas divisas: dólar, libra esterlina, franco.¹¹ Esto impuso una seria limitante para poder comerciar entre zonas por las dificultades derivadas de la conversión de las divisas dando lugar a la triangulación comercial a través del contrato de “*switch*”.¹²

En el caso de Uruguay, el comercio exterior se guió bajo estas premisas: i) “comprar a quién nos compra”; ii) “poner las exportaciones al servicio de las importaciones” (Ochoa, 1943). Esto llevó a que las autoridades concertaran una serie de acuerdos comerciales bilaterales y acuerdos de *clearing* que aseguraban compradores, pero que, al mismo tiempo, podían resultar desventajosos al limitar las importaciones a un país que no contaba con los productos necesarios para la economía doméstica y, más específicamente, con insumos (materias primas) o maquinaria y equipos adecuados a nuestra producción o tecnológicamente de punta.

Este hándicap se puede observar en el comercio que el país mantuvo con Estados Unidos e Inglaterra. Respecto del primero el objetivo de los industriales y productores agrícolas era proveerse de equipo, maquinaria y vehículos, pero, debido a los sucesivos “acuerdos de la carne” firmados con Inglaterra (Bernhard, 1958), un importante volumen de divisas estaba asignado al comercio de la zona de la libra esterlina y debían emplearse en la compra de manufactura británica.

En el año 1950, el Poder Ejecutivo ponía de manifiesto los perjuicios inherentes de esta política comercial:

“El sistema de convenios bilaterales y de inconvertibilidad de las monedas crea verdaderas dificultades en todo régimen de restricciones cuantitativas, obligando a la discriminación y a realizar adquisiciones sin poder seleccionar calidades ni precios” (Poder Ejecutivo, 1950, en adelante PE, Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General 1949, III/9).

A su vez, el BROU, en octubre de 1949, señalaba:

“ (...) corresponde hacer un alto en la concertación de convenios que puedan generar un crédito, y que es inconveniente la negociación de acuerdos bilaterales en monedas

inconvertibles, salvo que se trate de mercados en los que puedan obtenerse las mercaderías y productos que el país necesita. La experiencia recogida de los convenios en vigencia, estructurados dentro de esas características con Inglaterra, Francia, Holanda, etc. ha permitido al Banco apreciar las desventajas que ellos reportan en el ordenamiento de las disponibilidades cambiarias y del intercambio con los demás países. Se mantienen, en divisas de dichos países, grandes saldos cuya disponibilidad está subordinada a las compras de mercaderías, respecto de las cuales el país puede haber llenado sus necesidades, por lo cual ve limitada la aplicación de sus fondos manteniéndose inmovilizados sin ninguna productividad. Como consecuencia de la formalización de esta clase de convenios, el país se obliga, no sólo a la concesión de créditos, a pesar de sus limitadas posibilidades económicas, sino también a reducir sus recursos en dólares, dada la colocación de nuestros productos en monedas inconvertibles, creándose así una situación difícil frente a las necesidades de materias primas, repuestos de maquinarias, artículos de primera necesidad, etc., imposibles de importar de otra área que no sea la del dólar". (PE, 1950: III/9-10).

En consecuencia, si bien aquellos principios fueron ventajosos y aseguraron mercados en los primeros años del Control de Cambios, con el transcurso del tiempo y a medida que la industrialización se expandía y profundizaba, se transformaron en una gran restricción para que los productores uruguayos accedieran a la mejor maquinaria y tecnología de la zona dólar; debiéndose recurrir a los negocios de triangulación (*switch*) con las consecuencias adversas de mayores costos y la posibilidad de caer en manejos comerciales poco claros.

Finalmente, con relación a la última interrogante, ¿quiénes pueden importar?, la implementación del Contralor de Cambios determinó una seria limitante a la libertad de comercio y trajo el problema de cómo ordenar los importadores y las importaciones.

A esta problemática se enfrentaron la mayoría de los países al implementar los distintos Controles de Cambio. A los solos efectos ilustrativos se puede señalar que los países adoptaron distintas soluciones al tema de las restricciones a la importación: Brasil aplicó el sistema de subasta; Argentina monopolizó la importación a través del IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio); Italia adoptó el sistema del primer solicitante; Austria se manejó de manera discrecional, etc.

En el caso de Uruguay, se instrumentó el sistema de contingentización, el cual se concreta por el mecanismo de la "cuota individual", que colocaba al importador en un ranking que fijaba qué porcentaje le correspondía de la cuota total de importación de una mercadería. Este ranking y ordenación ("índice de cuota individual") se fijaba en base a la antigüedad de la firma, el volumen de negocios y personal empleado, entre otros criterios.

3.4 LA CUOTA INDIVIDUAL

El sistema de cuota individual (CI) procuró contemplar el derecho preexistente de los importadores habituales que operaban libremente previo a la instalación del Control de Cambios. La primera mención al sistema corresponde a mediados de 1938, en que se establece que para la distribución de divisas se tomaría en consideración: "la naturaleza del establecimiento, sus necesidades normales y la importancia y antigüedad de su giro" (Decreto del 9 de julio de 1938, artículo 4). Luego, se agrega el requisito de la "utilidad o no" que pueda tener la importación para la economía nacional, y para la fijación de la CI se tomaría en cuenta que la firma tuviere más de dos años de actividad (Decreto del 1 de abril de 1940, artículos 11 y 10). Este sistema de CI se aplicará en las importaciones efectuadas durante los años 1939 y 1940.

Con estos antecedentes se arriba a la Ley 10.000, que establece que para la determinación de la CI de los importadores habituales el CEI tomará en consideración: a) que la empresa cumpla con los requisitos del Código de Comercio y lleve libros debidamente rubricados; b) se encuentre al día con el pago de la patente de giro; c) se encuentre al día con el pago de sus obligaciones con la Caja de Jubilaciones; d) el número de trabajadores afectados a las actividades de importación y el monto que se paga por sueldos y salarios; e) ponderar la antigüedad de la firma frente a las otras firmas; f) observar el volumen de giro de la firma en el ramo; g) calibrar las necesidades de cada establecimiento.¹³

En definitiva, en la fijación de la CI se tomaba en consideración

“en forma cuantitativa y sobre la base de elementos objetivos, la aptitud de un establecimiento o empresa, en relación de proporcionalidad con las restantes que actúan en el mismo Ramo, para ser adjudicataria de las divisas que otorga el Contralor de Exportaciones e Importaciones, mediante el régimen de repartos, para la importación de mercaderías. [La Cuota constituía] un índice comparativo de la relación de equivalencia existente entre los importadores de cada gremio, [y que la misma] no constituye un derecho a la totalidad de las divisas adjudicadas como cuota” (Zabaleta et al., 1954: 25).

La normativa buscó reconocer los derechos adquiridos de las firmas importadoras fijando un índice (“índice de cuota individual”) que otorgaba un puesto en el ranking de empresas, a partir del cual se calificaban a los importadores en: viejos, nuevos, viejos nuevos, esporádicos (o circunstanciales) y, finalmente, se encontraban las empresas industriales.

Los importadores “viejos” eran las firmas importadoras preexistentes y les correspondía la distribución del principal volumen del cambio disponible para la importación (80%). A los importadores “nuevos”, que eran las firmas con menos de dos años de actividad, se les reservaba el 20% de las disponibilidades de divisas. Otro tipo de importadores eran los “viejos-nuevos” que eran firmas viejas con CI que buscaban ampliar su gama de importaciones o cambiar de giro y optaban por ceder parte o toda su calificación para poder acceder a divisas de otro ramo de actividad, rubro o categoría de bienes. Además de estos importadores (habituales) existían los importadores “esporádicos” o “circunstanciales” que carecían de “índice de cuota individual”.

Finalmente, se encontraban las “empresas industriales” que tenían acceso a un régimen específico preferencial concretado en el “sistema de necesidades” de la empresa manufacturera. Por este sistema se autorizaban las importaciones y divisas atendiendo al consumo habitual y anterior de bienes importados, y al volumen de stocks que la empresa mantuviera para sostener su producción. En la adjudicación resultaba significativa la antigüedad de la empresa, su actividad previa, el volumen de su producción y el número de trabajadores para determinar el grado de preferencia para el acceso a la CI. En el caso de ser una empresa industrial “nueva”, al solicitar el acceso a este régimen específico de preferencias debían hacer valer su importancia en el ramo, la cantidad de mano de obra empleada, el volumen de producción, el monto de impuestos que abonaba anualmente y el gasto que tenía en contribuciones a la seguridad social, etc., para mejorar su posición en el ranking (“índice de cuota individual”).

Pese a todas las prevenciones estipuladas para evitar perjudicar a los importadores habituales, el sistema recibió fuertes críticas en la medida que las importaciones pasadas acrecentaban las importaciones futuras:

“(…) las importaciones se generan en sí mismas, impidiendo que los importadores nuevos sean beneficiarios en general, de adjudicaciones proporcionadas a sus necesidades, y al volumen real de sus empresas, y permitiendo por otra parte, que firmas sin ninguna entidad, como establecimientos comerciales, tengan elevados puntajes a la sombra de su pasado como importadores (...) es el verdadero oligopolio que generó el sistema en beneficio de unas pocas firmas (...)” (Azzini y Gimeno, 1989: 33).

Pese a este esquema que fijaba el ranking y la CI, las firmas emplearon distintos mecanismos para mejorar su posicionamiento, como ser el desmembramiento de las empresas o la creación de empresas colaterales. Estas competían con la principal por un porcentaje de la cuota global del mismo rubro aumentando las posibilidades de acceder a un mayor porcentaje de la cuota de importación.

A su vez, el sistema permitió que muchas firmas comerciales que eran importadores previamente fueran reduciendo su operativa quedando como principal bien comerciable la CI. Muchos importadores “viejos”, conociendo el valor económico de la CI en una plaza en expansión, pero con oferta de bienes importados administrados, optaron por mantener solo una simple oficina de la Ciudad Vieja donde negociaban la CI con grandes ganancias y pocos costos.

Inclusive, la posibilidad de acceder anualmente a una cuota de importación llevó a que esta preferencia (o cuasi-derecho) se transformara (de hecho) en un bien patrimonial en sí mismo –como puede ser el nombre o reputación– al momento de fijarse el precio del emprendimiento. Si bien la normativa prohibía negociar dicha preferencia por considerar que la CI no era un bien negociable, ni integraba el patrimonio del importador,¹⁴ igualmente se permitió la venta de la empresa en cuyo caso mantenía el mismo “índice de cuota individual”. De esta forma el acceso a una CI pasó a integrar “el precio de la llave”¹⁵ al momento de la venta de la firma.

Por último, y pese a la importancia fundamental que revestía la determinación de la CI, ésta recién se reglamenta en setiembre de 1949 (más de 8 años después de dictada la ley 10.000). Su efectivo funcionamiento la concretarán dos comisiones interventoras (1949-1951) que desplazaron a las autoridades de la CH debido a las denuncias de irregularidades que se venían ventilando en la prensa, y que dieron lugar a la conformación de una Comisión Investigadora Parlamentaria.

3.5 EL PERMISO PREVIO

Una de las principales problemáticas que recorrió todo el período de actuación del CEI, y cuyo origen puede rastrearse a los primeros años de instalado el Contralor de Cambio, fue la exigencia o no del “permiso previo” en las importaciones. Esta tensión planteaba la contradicción entre el dirigismo estatal del Control de Cambios y la libertad de comercio e iniciativa privada reconocida por la legislación.

Repasando los periodos en que se exigió el “permiso previo”, la primera vez que el mismo se implementó fue en entre diciembre 1937 y enero de 1939. Este requisito se volvió a exigir en enero de 1943 para mercaderías incluidas en la tercera categoría. Luego, en julio de 1947, se volvió obligatorio para todo tipo de importación y su vigencia se extendería hasta julio de 1950 en que fue suspendido por la Segunda Comisión Interventora. Esta situación solo pudo sostenerse por poco más de un año y medio (principios de 1952), y se reimplantó como consecuencia del déficit en la balanza comercial del año 1951 (US\$ 138 millones). Posteriormente, luego de la supresión del requisito, entre agosto de 1956 y octubre de 1957, se volvió a exigir el “permiso previo” hasta la supresión del CEI.

El por qué se implementaba este requisito o se dejaba de lado el mismo, no sólo respondía a la voluntad de la autoridades de querer respetar el derecho a la libertad de comercio y la iniciativa privada, sino que dependía directamente del saldo de la balanza comercial y la disponibilidad de divisas; sin perjuicio de las urgencias del país para importar los bienes necesarios para abastecer el consumo interno así como para promover el esfuerzo industrializador.

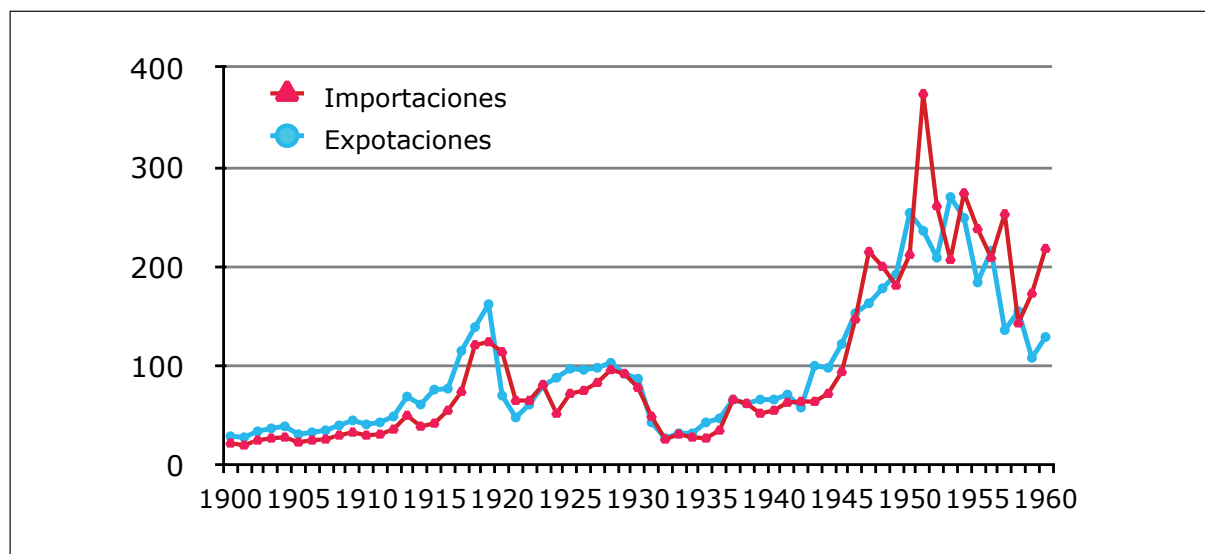
Al observar el Gráfico 1 se puede apreciar cómo los años en que se implementó el requisito del permiso previo son aquellos en que las importaciones se dispararon (1937, 1947, 1952, 1957) generando déficits en la balanza comercial y consumiendo la disponibilidad de divisas (generadas y acumuladas). Otro problema que se producía al no exigirse el permiso previo era que los importadores decidían qué bienes ingresarían al país y la CH solo constataba que hubiera cupo y disponibilidad de divisas, sin medir la cantidad de bienes a ingresar, pudiéndose provocar excesos de cierta mercadería para mantener stocks o acapararla. No debe olvidarse que los actores privados sabían que la supresión de este requisito era transitoria y en cualquier momento se podía cerrar el período ventana.

En definitiva, esta contradicción entre dejar actuar la iniciativa privada y dirigir el comercio exterior fue un conflicto que las autoridades estatales no pudieron resolver satisfactoriamente durante todo el período de vigencia del Contralor.

4. EL PATRÓN DE COMERCIO INTERNACIONAL DEL URUGUAY (1900-1960)

A grandes trazos, el Gráfico 1 resume el comercio exterior del Uruguay en las décadas previas y durante la vigencia del Contralor de Cambios. Este período (1900-1960) contiene distintas políticas económicas y comerciales seguidas por el país. De su análisis se puede tener un primer panorama del resultado de estas políticas y del flujo de divisas originadas en el comercio internacional del país.

GRÁFICO 1
Exportaciones-Importaciones Totales del Uruguay: 1900-1960
(millones de dólares estadounidenses corrientes)



Fuente: MOxLAD

Un primer período comprendería los años 1900 a 1930, donde la política de desarrollo seguida por Uruguay fue la de crecimiento por las exportaciones. En este período el país operó dentro de los extremos de los principios de libertad de comercio, división internacional del trabajo y patrón oro. En el gráfico, se puede observar cómo los valores de las importaciones y de las exportaciones se mantuvieron alineados no generándose grandes déficits en la balanza de bienes debido al funcionamiento del ajuste automático del patrón oro. Esta situación de equilibrio se mantendrá hasta principio de 1940 cuando las importaciones y exportaciones ya no tendrán una evolución acompasada, verificándose años en que las importaciones se disparan generando déficits comerciales agudos a ser cubiertos con las reservas.

Durante el segundo período (1931-1960) y, principalmente, entre 1945 y 1959, el desfase entre importaciones y exportaciones no se consideró como grave como consecuencia de que la política de desarrollo seguida era la del modelo de crecimiento de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) o de IDE. Dentro de los términos de este modelo de desarrollo los déficits de la balanza comercial no serían considerados negativos si se producían como consecuencia del proceso de cambio estructural y de industrialización. Estos desajustes temporales en los gastos de importaciones estarían justificados debido a los cambios en la composición de las mismas debido al mayor ingreso de insumos (materias primas, etc.), repuestos, energía y bienes de capital. Este esfuerzo económico (con posibles pérdidas netas de reservas), se encontraría más que compensado en un futuro mediano debido al crecimiento de la economía, la mejora del empleo (en cantidad y en calidad) y, en definitiva, en una mejora del bienestar general.

En el Cuadro 1 se observa la composición de las exportaciones uruguayas y su evolución. Resulta evidente de su análisis que el país, hacia principios del siglo XX, ya había establecido qué tipo de bienes iban a dominar sus exportaciones: productos agropecuarios. Esta composición se había definido hacia mediados del siglo XIX con la primacía de tres bienes: carne, cuero y lanas. Estos tres productos, durante todo el período considerado (1901-1960), representaron el 82% del total exportado. Si se subdivide el período según modelo de desarrollo (agro-exportador de 1870 a 1930 y de ISI de 1930 a 1978) se observa que la participación de estos tres en el total de exportaciones en conjunto fue similar al situarse en el 83% (1901-1930) y 80% (1931-1960).

CUADRO 1
Composición de la Exportación de Mercaderías: 1901-1960
(porcentajes, promedios quinquenales)

años	Carne y Extractos	Cuero	Lana	Productos Agrícolas	Otros
1901-05	20	29	33	5	13
1906-10	16	25	40	4	15
19011-15	24	20	42	3	11
1916-20	38	18	35	2	7
1921-25	33	17	32	5	13
1926-30	33	13	30	10	14
1931-35	30	13	32	9	16
1936-40	21	12	45	12	10
1942-45	34	12	44	5	5
1946-50	21	13	45	17	4
1951-55	15	9	54	20	2
1956-60	16	8	59	14	3

Fuente: Finch (2005: 162).

Aun así, la participación de cada bien específico varió en estos términos: la carne del 27% al 23%; los cueros del 20% al 11%; las lanas del 35% al 47%. En la carne, si bien se observa una leve caída en su participación, ésta se debería a un aumento del consumo interno por mejoras en la distribución del ingreso. Para los cueros, la caída se produce por una menor exportación en términos relativos. Y, respecto de la lana, su mayor participación en las exportaciones totales se debería al aumento de la producción y una mejora en el precio (en especial, respecto de la lana peinada en tops). A su vez, cabe destacar el incremento en la exportación de productos agrícolas, cuya producción fue promovida por el Estado, en especial en lo relativo a productos agrícolas industrializables: lino, harina de trigo, aceite de lino, tortas oleaginosas, etc.

De todos modos, es en la composición de las importaciones (Cuadro 2) donde se infiere el cambio estructural que experimenta la economía del país. En términos generales se puede observar cómo cae la importación de bienes de consumo (alimenticios y bienes de uso) del 43% (1899-1901) al 9% del total (1957-1959). Por su parte, se incrementa en tres veces el consumo de combustibles (energía). Respecto a las materias primas pasan del 44% del total (1899-1901) a representar el 54% de las importaciones (1957-1959). Finalmente, en materia de bienes de capital es donde se constata uno de los cambios más significativos al multiplicarse por cuatro veces (pasa del 6% al 22%). Inclusive, si el análisis se limita al período de funcionamiento del modelo de desarrollo ISI (1930-1959) se observa cómo aumenta el ingreso de materias primas y bienes de capital, conjuntamente, con la caída de la importación de bienes de consumo

CUADRO 2
Composición de las Importaciones según Uso Final: 1899-1959
(porcentajes, promedios trienales)

años	Bienes de Consumo	Combustibles y Lubricantes	Materias Primas	Bienes de Capital	Otros
1899-01	42,5	7,8	43,6	5,8	0,3
1902-04	42,7	9,1	41,8	6,3	0,1
1905-07	37,2	8,3	46,2	8,3	0,1
1908-10	40,7	1,4	41,9	6,9	0,2
1924-26	29,5	22,5	38,1	10,1	0,1
1927-29	25,3	26,8	36,6	11,3	0,1
1930-32	23,7	34,7	34,7	6,9	0,1
1933-35	22,4	34,7	36,6	6,3	0,1
1936-38	22,8	28	39,3	9,9	0,1
1939-40	22,6	26,5	41,5	9,3	0,1
1942-44	19,9	17,4	56,4	5,8	0,3
1945-47	18,1	8,6	59,9	13,1	0,2
1948-50	16,6	11,7	49,4	21,9	0,3
1951-53	13,1	13,8	77,5	22,7	0,2
1954-56	11,1	15,7	50,3	15	0,1
1957-59	9,8	21,1	53,9	21,3	0,3

Fuente: Finch (2005: 200).

Será en este último sub-período y, más concretamente, entre 1941 y 1959, que funcionará el CEI encargado, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y el BROU, de dirigir el comercio exterior del Uruguay.

5. LA GESTIÓN DEL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (1941-1959)

La gestión del CEI cubrió todo lo relativo a los trámites de exportaciones e importaciones. Aun así, se puede afirmar que la mayor labor la desplegó en materia de importaciones con la asignación de las cuotas de importación y de divisas una vez que su disponibilidad era comunicada por el BROU.

Dentro de este procedimiento, le correspondía al BROU iniciar el proceso de asignación de divisas de exportación según el siguiente criterio: i) atender el pago de la deuda e intereses de los organismos públicos; ii) necesidades de los organismos públicos y las cooperativas agropecuarias; iii) importaciones para la industria y el comercio; iv) remesas de fondos (Ley 10.000, artículo 7). Una vez cubiertos los primeros dos apartados el BROU proseguía y realizaba una pre-distribución de cambio según “países, rubros y tipos de cambio” para dar cumplimiento a los acuerdos comerciales y de *clearing* firmados por el país (Idem, artículo 8). Luego, pasaba a distribuir la divisas según el área comercial: zona dólar, zona libra y países limítrofes (sin operación cambiaria). A partir de esta comunicación, la CH pasaba a distribuir las divisas disponibles entre los importadores ajustándolo al “índice de cuota individual”.¹⁶

Al recorrer la gestión del CEI durante sus 19 años de labor,¹⁷ se pueden distinguir dos etapas caracterizadas por la fijación o no de la cuota individual: I) la no fijación de la cuota individual (1941-1949); II) la fijación de la cuota individual y las dificultades materiales para su aplicación (1949-1959). A su vez, dentro de éstas se pueden distinguir seis sub-períodos que estarían pautados por las posibilidades de comercio que presentaba el panorama mundial y la tensión entre la libertad de comercio y el dirigismo (la problemática referida al “permiso previo”).

Estos seis sub-períodos fueron: a) el problema de los abastecimientos y la falta de bodegas y de fletes (1941-1944); b) la distensión en los requisitos de importación y la asignación de la cuota de importación por antecedentes (1945-1949); c) la intervención del CEI y la fijación de la cuota individual (1949-1951); d) la liberalización en los trámites de importación y los abusos en el manejo de la cuota individual (1952-1955); e) la reforma del sistema con el objetivo de sostener el andamiaje institucional del Control de Cambios (1956-1957); f) la insostenibilidad del sistema y el mecanismo de importación de los impostergables (1958-1959).

5.1 LA NO FIJACIÓN DE LA CUOTA INDIVIDUAL (1941-1949)

a) El problema de los abastecimientos y la falta de bodegas y de fletes (1941-1944)

La instalación del CEI enfrenta al instituto con un panorama de comercio internacional completamente desarticulado, producto de la II Guerra Mundial. Para Uruguay los acontecimientos ocurridos en Europa significaron la pérdida de los mercados de Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Italia y Polonia. Estos países, que representaban cerca del 43% y 42% de nuestras exportaciones e importaciones en el año 1938, pasaron al 0,01% y el 0,5% en el año 1941. Esta estrepitosa caída de exportaciones e importaciones fue suplida por un aumento de comercio con otros mercados de América Latina y, en especial, con los Estados Unidos. Respecto de éste último, el aumento de los negocios fue exponencial, pasando del 4% (exportaciones) y 6,5% (importaciones) en el año 1938, al 50% y el 34% hacia fines del año 1941.

En la Memoria Anual del CEI del año 1941, la CH preveía que las dificultades comerciales fueran mayores:

“(…) el conflicto armado envuelve también a ese país (Estados Unidos) y ello constituye una seria complicación para el aprovisionamiento normal del Uruguay, con motivo de que los Estados Unidos de Norte América se ven obligados a restringir el suministro de materiales imprescindibles para sus industrias bélicas, y en razón también a la escasez cada vez mayor de barcos mercantes destinados a estas rutas, impuesta por la necesidad de atender el aprovisionamiento de los diversos y lejanos frentes de lucha” (CH del CEI, Memoria Anual 1941: 2).

Ante estas alteraciones y dificultades de abastecimientos, la CH, ajustando su accionar a la política de abastecimientos desplegada por el P.E., reclamó al Ministerio de Hacienda y al BROU la apertura de cuotas de importación extraordinarias que deberían cubrirse con las divisas acumuladas. En tanto que el CEI y la Aduana agilaban los trámites para la rápida importación y descarga de la mercadería. Esta política desplegada por el CEI permitió a los:

“...industriales previsores que formaran stocks de materias primas que los exoneran de preocupaciones por un período prolongado de tiempo, con la excepción únicamente de industriales conservadores en extremo que temieron abarrotarse de materias primas adquiridas a costo elevado, máxime cuando las cuotas amplias de que disponía el Organismo eran para EE.UU., mercado que se caracteriza por una sensible elevación de costos con respecto a los demás productores” (CH del CEI, Memoria Anual, 1941: 6).

Pese a ello, una constante del período fueron los problemas producto de la falta de mercados donde comprar, escasez de materias primas, maquinaria, vehículos y la poca disponibilidad de bodegas y fletes. La consecuencia fue que todos los años quedaban cuotas de importación abiertas sin asignar y disponibilidad de divisas.

En este escenario económico enrarecido, le resultó muy difícil al CEI aplicar las normas relativas a la cuota individual, llevando adelante su gestión de manera casuística, aprovechando cualquier posibilidad de abastecimiento, y no aplicando los requisitos de CI. Esta solución atípica, fácilmente, podía derivar en actos arbitrarios y carentes de control en la adjudicación de las cuotas de importación.

Será en el próximo sub-período cuando se observen las consecuencias de este accionar por fuera de la normativa, en que se incurrieron en claros casos de arbitrariedad administrativa con irregularidades y excesos en la asignación de divisas para la importación.

Estas arbitrariedades administrativas e irregularidades en la asignación de cuotas sería una de las frecuentes fallas del sistema cayéndose en claros episodios de corrupción. Se correría este riesgo cuando el sistema “adopta la forma de discriminación personalizada caso a caso” (Valdés Prieto, 1989: 140). Sin pretender ser exhaustivos, además de los casos de irregularidades y excesos cometidos en que se vio inmerso el CEI que se analizarán más adelante (apartados c y d), se pueden señalar, a manera de ejemplo, excesos de similar característica cometidos en las gestiones de los sistemas de otros países como el CONDECOR chileno¹⁸ (Idem), el IAPI argentino¹⁹ (Novick, 2004: 98-101) y la Oficina de Control de Cambios, Importaciones y Exportaciones de Colombia²⁰ (Romero Baquero, 2005: 136-137).

b) La distensión en los trámites de importación y la asignación de cuota de importación por antecedentes: 1945-1949

Finalizando la II Guerra Mundial comienza a regularizarse el comercio internacional –bajan los fletes y los costos CIF– y los países centrales comienzan a liberar la venta de materias primas, maquinaria y vehículos automotores. Esta mejoría en los abastecimientos puede observarse en el Gráfico 1. Ello llevó a que las importaciones crecieran en U\$S 21 millones (30% respecto de 1945). Este incremento será exponencial entre los años 1945-1947 ya que las mismas pasarán de U\$S 94 millones a U\$S 208 millones (122% de aumento). Este empuje importador se restringe durante los años 1948 y 1949 cuando las autoridades buscan alinear el valor de las exportaciones para equilibrar la balanza comercial.

Durante esos años (1945 a 1947) siguió vigente una política de liberalidad en materia de importaciones no requiriéndose el permiso previo. El objetivo fue el de reabastecer rápidamente la plaza local de equipamiento y facilitar el ingreso de materias primas, vehículos automotores, repuestos, etc. El BROU, por su parte, puso a disposición del CEI las divisas acumuladas en años anteriores. Al respecto, señalaba el P.E. que:

“ (...) en materia de autorización de importaciones se ha seguido durante los últimos años una política liberal, dadas las condiciones del comercio internacional. En realidad puede afirmarse que, como derivación del conflicto bélico que afectó a los países que son habitualmente nuestros proveedores de maquinarias, materias primas, combustibles, etc., nuestro mercado ha venido sufriendo una penuria de importaciones de artículos que son esenciales para el desenvolvimiento de la población. Por otra parte, la balanza comercial y la balanza de pagos con el exterior han sido durante los últimos años netamente favorables para la República, llegándose a acumular un saldo favorable de divisas y de oro en el exterior que nunca habían sido superados en nuestra historia económica. En tales circunstancias no resulta necesario establecer mayores restricciones en materia de importación, máxime cuando la ley número 10.000 en su artículo 11 determina un régimen preferencial en las asignaciones de los permisos de importación, atendiendo a las conveniencias de la economía nacional” (PE, 1947: III/4-5).

A su vez, el Ministro de Hacienda, en ocasión de la interpelación de julio de 1945, adelantaba:

“ (...) deberían permitirse importaciones más abundantes en el primer año... (para) cubrir el déficit acrecentado de los abastecimientos de plaza. Es necesario traer al país mercaderías que son imprescindibles e indispensables para la alimentación; es necesario traer, sobre todo, los primeros tiempos, una gran cantidad de materias primas que nuestras industrias reclaman. Pero, no sólo habrá que traer artículos de primera necesidad, sino también artículos indispensables y hasta algunos que sean superfluos... porque diversas importaciones, en cierto modo suntuarias, proporcionan medios de vida a numerosos gremios del trabajo nacional (por ejemplo, la industria turística)...” (P.E., 1947: III/8-9).

El aumento de las importaciones se verificará en el segundo año (1947) luego de finalizada la Guerra. Pero, el incremento de las importaciones fue de tal magnitud que superó las previsiones de las autoridades. Esto llevó a tener que contenerlas y reglamentarlas a través de dos importantes decretos.²¹

A través del primer decreto, los bienes y mercaderías a importarse se incluyen en alguna de las tres categorías. La primera es la que accede de manera preferencial a la asignación de divisas (al valor de venta más barato) e incluye a “las materias primas indispensables, bienes de consumo y bienes de capital”, todos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población y el desenvolvimiento de la industrialización y tecnificación agropecuaria. En la tercera categoría se incluyen “bienes y productos superfluos, suntuarios o que compiten con la producción nacional” debiendo hacerse de divisas en el segmento del Mercado de Cambios Libre. Por último, la segunda categoría tenía carácter residual no comprendidos en las otras categorías y podían acceder a divisas a valores preferenciales dependiendo de la posición cambiaria del BROU.

Por el segundo decreto, se exigió al importador tramitar un permiso de importación ante el CEI previo a confirmar el negocio con el exterior para, luego, acceder a las divisas preferenciales (tipo de cambio vendedor del mercado dirigido) o, en su defecto, acceder a la moneda extranjera en el mercado libre.

Pese a estas medidas correctivas (y restrictivas) para el manejo de las importaciones (y, de divisas), el P.E. al cierre del año 1947 señalaba:

“Esta corriente de importaciones se utilizó para reequipar y montar nuestras industrias, como así mismo para restablecer las existencias normales de materias primas utilizadas por las mismas, con la plausible finalidad de impulsar al país en procura de nuevas etapas, en su incesante evolución comercial a industrial. Atento a la marcha seguida por nuestro comercio exterior, pudo preverse en el correr del año 1947, que el balance comercial anual nos debía de ser netamente desfavorable al cerrar el mismo. Ello dio mérito, a que el Poder Ejecutivo, se preocupara en la segunda mitad del año 1947, de detenerse en encauzar nuestras importaciones, tratando en lo posible de trabar los envíos de artículos suntuarios y superfluos, facilitando al mismo tiempo la afluencia de materias primas y maquinarias, con la loable intención de impulsar la naciente industria nacional e intensificar la producción agrícola...” (PE, 1948: III/5).

El objetivo de esta política económica fue el de encauzar a la economía del país por el sendero del modelo de desarrollo ISI:

“En materia económica, monetaria y de hacienda el Poder Ejecutivo ha orientado toda su política de acuerdo con directivas perfectamente definidas (...) 1º) Mantenimiento de la eficacia productiva en niveles de máxima ocupación y producción. 2º) Acelerar el desarrollo de la economía uruguaya, para aumentar la producción agrícola e industrial y elevar el nivel de vida de toda la población (...)” (PE, 1948: III/1).

Esta política de cambio estructural se puede constatar repasando los bienes importados en donde predominan y se incrementa la importación de materias primas, máquinas, vehículos automotores, combustibles, etc. (Gráfico 1; Cuadro 2).

CUADRO 3
 Importación de bienes del rubro Máquinas y Repuestos (1944-1953)
 (unidad)

años	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Arados y Rastras	1.448	1.801	3.851	5.631	13.390	6.788	9.852	13.776	7.150	5.085
Pulverizadoras y Espolvadoras					2.593	1.123	1.877	3.472	1.575	3.091
Sembradoras		127	194	427	1.064	528	1.028	1.834	749	576
Cosechadoras	12	69	35	324	848	99	742	1.042	548	376
Guadañadoras	65	61	103	479	379	503	499	527	93	100
Segadoras	4		25	31	150	86	10	91	51	20
Trilladoras		10	38	4	96	22	1	65	6	
Máquinas para Industrias	520	1.053	2.671	2.562	3.698	1.805	3.707	9.705	2.469	5.398
Máquinas Industria Lechera					1.376	287	2.660	1.081	234	224
Motores en general	568	1.447	4.564	7.753	14.722	7.613	16.207	31.944	28.816	26.404
Molinos de Viento	84	148	308	381	1.388	272	535	1.393	408	189
Calderas y Turbinas	4	3	35	49	108	49	53	132	41	25
Plantas o Equipos Industriales	1		23	18	24	34	92	1.086	3.348	190
Repuestos y Accesorios (ton.)	1.052	1.077	1.828	2.852	2.273	3.447	4.317	5.791	4.000	4.549

Fuente: CH del CEI, *Memoria Anual* (1942-1954).

A su vez, en el Cuadro 3, se detallan algunos bienes del rubro Máquinas y Repuestos entre 1944 y 1953 donde se destaca el conjunto de maquinaria importada para la actividad agrícola, las máquinas industriales, la maquinaria para el sector lechero y los motores en general. Al comparar las importaciones de los años 1944 y 1945 con las importaciones realizadas en los años posteriores se constata el crecimiento exponencial que las mismas tuvieron en los años 1948 y 1951. Los años de fuertes bajas en el número de unidades importadas se debió a que las autoridades contuvieron las importaciones como consecuencia de los desajustes en la balanza comercial.

En el Cuadro 4 se incluyen los principales bienes importados del rubro de Vehículos Automotores entre 1944 y 1953. Al igual que lo observado en el cuadro anterior, aquí también el mayor ingreso de unidades se da en el año 1948 (más precisamente, en el bienio 1947/1948) y en el año 1951, pero con la particularidad de que en este caso los incrementos son exponenciales debido a que los ingresos de vehículo automotores estuvieron muy restringidos durante la II Guerra Mundial.

CUADRO 4
 Importación de algunos bienes del rubro de Automotores (1944-1953)
 (unidad)

años	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953
Tractores	86	316	276	1.122	4.395	1.398	2.528	4.180	2.323	1.313
Chasis Camiones y Omnibus	87	612	1.979	3.592	1.747	789	3.287	11.593	7.560	2.471
Camiones	16	60	24	133	308	216	486	294	117	98
Omnibus			2	14	125	39	18	62	68	48
Aviones	3	6	43	68	45	13	3	34	16	4
Remolques		8	33	101	37	6	42	148	77	7
Semi-remolques		186	174	105	22	3		42	20	20
Repuestos y Accesorios (ton.)	263	563	806	1.579	1.883	1.704	3.279	4.257	2.308	1.900

Fuente: CH del CEI, *Memoria Anual* (1942-1954).

Queda claro que todas las autoridades involucradas (P.E., Ministerio de Hacienda, BROU, CEI) en el comercio internacional priorizaron la importación de bienes para la industria y las actividades agropecuarias industrializables, siendo crucial en la gestión la actividad desplegada por la CH en la asignación de las cuotas de importación.

Pero esta asignación de cuota de importación no se realizó respetando “el índice de cuota individual”. En su lugar, se instrumentó un régimen “ad hoc”, al que puede denominarse “sistema de antecedentes inmediatos”. En este régimen interesaba, al momento de asignar la cuota de importación, las importaciones efectuadas en los años inmediatos anteriores, desconociéndose la antigüedad de la firma, su volumen de negocios, mano de obra empleada, etc. El problema de este régimen era que el mismo podía derivar (y derivó) en un régimen de adjudicación completamente casuístico y arbitrario.

Estas y otras irregularidades darán lugar a una investigación parlamentaria y a la intervención del CEI entre 1949 y 1951, para poner orden en los procedimientos de adjudicación de cuotas y establecer, definitivamente, el sistema de cuota Individual.

5.2 LA FIJACIÓN DE LA CUOTA INDIVIDUAL Y LAS DIFICULTADES MATERIALES PARA SU APLICACIÓN (1949-1959)

c) La intervención del organismo por irregularidades y la fijación de la cuota individual: 1949-1951

El mes de enero del año 1949 comienza con una fuerte crítica al accionar del CEI. Desde el semanario político-cultural “Marcha”, Carlos Quijano,²² en una serie de artículos, marca su oposición al Contralor de Cambios y al sistema de cuotificación de importaciones. Para éste, todo el andamiaje institucional y su accionar había fracasado y, en el caso particular del CEI, los hechos demostraban que era incapaz de cumplir su función de ordenar el comercio exterior y asegurar el correcto abastecimiento de las necesidades de la industria local y del consumo doméstico.

Por otra parte, desde el diario “El Debate”,²³ también surgieron fuertes críticas al funcionamiento del CEI, ventilándose una serie de casos concretos que se calificaban de irregulares y arbitrariedades.

Todo este movimiento opositor y de críticas derivará en la creación de dos comisiones investigadoras (una Parlamentaria y otra designada por el P.E., pero independiente) y en la intervención del CEI, con el desplazamiento de sus autoridades. Intervención que se procesa en dos períodos entre 1949 y 1951.²⁴

Las críticas de Quijano (“Marcha”, enero-abril/1949), reiteraron su opinión relativa a la inconstitucionalidad del Contralor de Cambios,²⁵ agregando que en la gestión del CEI:

“(…) existe un problema de fondo, por encima y al margen del que crea la gestión del organismo (…) el problema fundamental [es] (…) dirigir el comercio internacional en un país que mantiene la propiedad individual y reconoce la iniciativa privada. Son elementos uno y otro poderosamente antitéticos (…) la contradicción es insalvable e irreconciliable (…) el dirigismo de estos años que van de los 30 a los 50, terminará como todos los dirigismos de que la historia guarda recuerdo. Envuelto en la vorágine de la crisis que se está incubando (…)” (Marcha N° 464 del 28/1/1949: 1).

El autor sentencia que, si bien en los papeles “teóricamente la organización es perfecta, geométrica” (tener una moneda sana y fuerte y ajustar nuestras compras al exterior) el problema surge cuando se quiere distribuir las divisas para la importación por medio del sistema de cuotificación ajustándolo a:

“(…) países, rubros, artículos y firmas (…) ¿Cómo puede un hombre o una comisión por numerosa que sea, tener cabal noción de lo que el país necesita, al mismo tiempo, en cosechadoras y en aceites, en botones y en agujas, en sombreros y en lapiceras, en los miles y miles de artículos que constituyen nuestra importación? (…) Y después, están los importadores. ¿Cómo darle a cada uno, la cuota suficiente y justa de lo que debe importar? La ley habla de cuotas individuales y señala para evitar la arbitrariedad que ellas se establecerán atendiendo a una serie de índices. La verdad es (…) que esos índices no se han respetado, ni siquiera en la forma mínima que la ley preceptúa y que la arbitrariedad ha seguido campeando por sus repuestos. La gestión de los hombres ha hecho así, peor, todavía, el sistema de la ley (…)” (Marcha N° 467 del 18/2/1949).

Quijano considera espurio el accionar de la CH ya que su acción durante el período 1939-1946 se habría visto favorecido por hechos ajenos a su accionar como ser la valorización del peso, el aumento de los precios internaciones de nuestras exportables y el ingreso de capitales. Todas estas condicionantes permitieron el ingreso de cuantiosas divisas independientemente de la gestión del CEI. Por otro lado, este stock de divisas cubrió todas las necesidades de medios de pagos extranjeros reclamado por los importadores no planteándose problema alguno respecto de su distribución y asignación. Por el contrario, en este escenario tan auspicioso el accionar de la CH ha resultado perjudicial a importadores y consumidores al frenar la valorización del peso. En definitiva, en su opinión, el “Contralor ha resultado eficaz para cumplir fines opuestos a los que se persiguieron con su creación” (Marcha N° 471 del 25/03/1949). Finalmente, Quijano sostiene que (las mayúsculas son del autor):

“1°. TODO EL REGIMEN DEL CONTRALOR ESTA VICIADO DE ILEGALIDADES SUSTANCIALES... 2°. - ESE REGIMEN DEL CONTRALOR HA ESTADO SACUDIDO POR UNA INESTABILIDAD CUASI PERMANENTE (...) Sirvió cuando no se le necesitaba. No sirve cuando deberían cumplirse los fines atribuidos al Contralor: equilibrio de la balanza de comercio, distribución y limitación de las importaciones, utilización de los cambios. 3°. ESOS FINES, EL CONTRALOR NO HA PODIDO CUMPLIRLOS NUNCA (...)” (Marcha N° 472 del 1/04/1949).

Por otro lado, las críticas de “El Debate”, refieren a casos concretos de mal funcionamiento del organismo que fueron recogidas por el diputado herrerista Salvador Ferrer Serra, y darán lugar a la creación de una Comisión Investigadora Parlamentaria, que aún sin arribar a un informe final, acumulará y comprobará toda una serie de casos concretos de irregularidades (o desprolijidades) en el funcionamiento del CEI.

Ferrer Serra, en marzo de 1949, señalaba que:

“(…) es un Instituto cuyas funciones básicas y determinantes son la de regular el comercio exterior, como medio de seguridad y de defensa monetaria (...) el Contralor tiene como misión fundamental, sólo autorizar aquellas operaciones que el país puede pagar, contemplando también otras finalidades (...) la protección a la industria nacional. Cuando el saldo de nuestra balanza comercial nos era favorable, el Contralor no creaba evidentemente mayores problemas. Pero cuando nos es desfavorable, como en estos momentos y como en el año pasado, es cuando surge claramente la evidencia de los errores y de las injusticias que el organismo comete en perjuicio del comercio y de la industria, lo que redundo, (...) en perjuicio directo del pueblo consumidor. Y es en estos momentos de crisis, (...) que se hace patente algo que parece ignorado: la dictadura efectiva y cierta que ejerce el Contralor de Exportaciones e Importaciones sobre todo el comercio y la industria nacional (...). El Contralor tiene en sus manos el hacer la riqueza o la pobreza de los industriales y de los comerciantes” (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, en adelante DSCR, 1949; tomo 477: 166-167).

En síntesis, la denuncia que motivó la investigadora parlamentaria se puede resumir en once irregularidades (DSCR, tomo 477):

- desconocimiento de las jerarquías administrativas del Instituto al permitirse que funcionarios subordinados anulen o modifiquen decisiones adoptados por la CH en la adjudicación de cuotas, etc., existiendo un alto grado de discrecionalidad en la asignación de cuotas de importación en provecho de empresas recién inscriptas o no inscriptas en el registro de importadores;
- el cambio de mercadería que realizan los importadores tras obtener la cuota de importación y las divisas para una mercadería determinada; luego, tramitan el cambio para bienes de otras categorías (por ejemplo, bienes suntuarios) o país de origen, aprovechando divisas compradas a valores preferenciales.
- la no publicación de todas las autorizaciones concedidas impidiendo que los interesados perjudicados pudieran presentar sus reclamos;

- adjudicación de permisos de importación a firmas por fuera de su ramo sin hacer ajustes a la cuota individual original de dicho importador;
- tráfico de divisas, el importador con cuota vende la misma con una ganancia del 10% al 50%;
- desdoblamiento de empresas (clonación de firmas) donde se mantienen los mismos dueños (directivos), dirección, giro, etc., para incrementar las posibilidades de acceder o aumentar el volumen de la cuota de importación;
- falseamiento en los permisos de importación tramitándose el permiso para una mercadería y, luego, importando otra de distinta calidad, origen, etc. aprovechando la autorización y divisas asignadas;
- falseamiento del país de origen de la mercadería a través de un negocio de “triangulación” (contrato de *switch*);
- demoras en la asignación de divisas ya comunicadas como disponibles por el BROU;
- excesivas autorizaciones para ciertas mercaderías que no se ajustaban al mercado consumidor local que, luego, se negociaban a través de un contrato de *switch*;
- preferencias injustificadas a favor de firmas nuevas o sin capital que veían cómo en dos o tres años su cuota de importación se incrementaba hasta en más de 13 veces, etc.

Finalmente, Ferrer Serra cerraba su denuncia en estos términos: “todo este capítulo demuestra la ilegalidad en que se movió el Contralor y prueba en forma terminante que en él primó la discrecionalidad y, por qué no decir: la arbitrariedad (...)” (DSCR, 1949; tomo 482: 258).

Si bien la comisión investigadora parlamentaria se clausura sin un Informe Final articulado, se presenta en las sesiones ordinarias de la Cámara de Representantes un dossier con el conjunto de casos individuales analizados donde quedan comprobadas casi todas las denuncias e irregularidades.

Por su parte, los representantes del gobierno, si bien reconocieron algunos defectos en el accionar del Instituto, consideraron que estos provenían del período de anormalidad que le había tocado funcionar al mismo desde su creación (II Guerra Mundial) y a las imperiosas necesidades de abastecimiento de la plaza (período de pos-Guerra). Por otro lado, sostuvieron que la mayoría de las denuncias no tenían asidero debido a la libertad de comercio (solicitar cambio de mercadería, desdoblamiento de empresas, etc.). Y, si bien reconocían que el “sistema de antecedentes” no era ideal, existían dificultades para fijar la cuota individual de más de 3.500 firmas que operaban con el CEI. Tal era la dificultad que la primera Comisión Interventora (diciembre de 1949) cerró su intervención con la fijación de la cuota a 2.000 firmas, restando 1.500 para determinar.

A su vez, el Diputado Tróccoli (Partido Colorado, en el gobierno), quién asumiera la defensa de la actuación del gobierno y del CEI, resaltó que sumado a lo engorroso que era fijar la cuota individual, la CH debió desarrollar su gestión durante un período de anormalidad (II Guerra Mundial) en que la urgencia por los abastecimientos necesarios obligó a las autoridades a separarse de la normativa que creó el CEI (DSCR, 1949; tomo 482: 500-501).

Las críticas y denuncias que se venían ventilando llevaron a que el P.E. decidiera crear una Comisión Investigadora independiente y a intervenir el CEI designando dos Comisiones Interventoras presididas por prestigiosos políticos opositores (Dr. Juan Vicente Chiarino, Partido Unión Cívica; Dr. Carlos Quijano, Partido Nacional). Estas medidas dan cuenta de la receptividad que las denuncias tuvieron en el Gobierno.

La labor de estas dos Comisiones Interventoras fue muy productiva en lo inmediato y hacia el futuro en la medida que lograron ordenar administrativamente el Contralor y establecieron el “índice de cuota individual” y la “cuota individual”. A su vez, agilizaron las operaciones de importación y liberalizaron (en parte) los trámites y negocios de importación al suprimir el requisito del “permiso previo”.

d) La distensión en los requisitos para importar y los abusos en el manejo de la cuota individual: 1952-1955.

La Segunda Comisión Interventora cesa en sus funciones hacia fines de 1951, pero antes de retirarse completa la reforma administrativa del CEI, termina de fijar el “índice de cuota individual” y la “cuota individual”, y suprime el requisito del “permiso previo” para las importaciones. Estas medidas cumplían el objetivo de flexibilizar y liberalizar, en parte, el contralor sobre el comercio exterior, limitando los aspectos más arbitrarios de la economía dirigida y permitiendo que la iniciativa privada fuera uno de los elementos que fijaran el rumbo de la economía local.

Con la supresión del requisito del permiso previo en el caso de las importaciones se dejaba librado a los agentes contratar la importación de aquellos bienes necesarios y ajustados —según su criterio— a las necesidades del mercado. El procedimiento consistía en que el importador contratara el negocio con el exterior y, luego, se presentaba ante el CEI indicando que la firma poseía una cuota individual, que los bienes a importar estaban dentro de alguna de las tres categorías (preferentemente, la primera) y solicitaba las divisas para el pago de la compra.

Por este procedimiento se habilitaba la iniciativa privada aflojándose los controles del CEI podía llevar a excesos en la medida que los importadores se excedieran en sus importaciones o en la cantidad de un mismo artículo importado. Estos excesos ya comienzan a observarse hacia fines del año 1951 y los primeros meses de 1952. Los saldos negativos en la balanza comercial llevaron a las autoridades a reimplantar el requisito del “permiso previo” para restringir y regimentar las importaciones y las disponibilidades de divisas. Esta medida se mantiene hasta agosto de 1956.

Pero este no fue el único problema que enfrentó el accionar del CEI ya que, hacia fines de 1955, se vuelven a ventilar en el Parlamento irregularidades en la gestión de la CH a través de dos Comisiones Investigadoras: la primera, analizará el tema del tráfico de divisas a través de las cuotas individuales de importación; en tanto que, la segunda comisión, investigará todo lo relativo al sobre-precio en el mercado local de los vehículos automotores importados (autos, camiones, tractores, etc.).

La primera Comisión Investigadora Parlamentaria se abocó a corroborar las denuncias del negociado con las divisas a través de las cuotas individuales, en dos modalidades: a) tramitación de autorización (cuota) de importación como si fuera normal pero embarcando una mercadería distinta a la autorizada (el caso de la firma “Fermonda”); b) solicitar la autorización de la importación (ficha), iniciar el trámite de apertura del crédito para importar, confirmar el embarque, girar la divisas para el pago del negocio; pero nunca llegar a despachar la mercadería.

Respecto a la firma “Fermonda”, la misma compraba a distintos importadores sus cuotas con divisas preferenciales. Luego, realizaba la compra al exterior (preferentemente Estados Unidos) a tres firmas con igual domicilio y pertenecientes a un pariente de los dueños de Fermonda. Posteriormente, se embarcaba la mercadería de menor calidad o chatarra, momento en que se giraban las divisas asignadas a precio preferencial (mercado dirigido de cambios) y éstas se traían a Montevideo para ser vendidas a mayor precio en el Mercado de Cambios Libre.

Este tipo de negociados eran muy conocidos en plaza, y era realizado por varias empresas. El diputado Cassinoni (Partido Socialista, opositor), indicaba que:

“... estos señores, aunque parezca novelesco un día reciben del Contralor de Exportaciones e Importaciones, una autorización para divisas, y basta que telefoneen a un señor que, ubicado acaso en un café céntrico de Montevideo, sin absolutamente otro documento que una pequeña libreta, o de memoria, distribuye ganancias, establece beneficios, sustituye el Contralor de Exportaciones e Importaciones, crea importadores y con solamente tres fichas que echa sobre estos documentos en ese momento, los poseedores de las fichas tienen ganancias de \$ 50.000, \$ 60.000 y \$ 70.000” (DSCR, 1955, tomo 505: 9)²⁶.

Otro negociado con divisas fue el de tramitar ante el CEI la autorización de la importación, acceder a las divisas, pagar la importación pero nunca despachar la mercadería. Para el año 1955 existían más de 36.000 autorizaciones de importación (acumuladas entre 1944-1955, según datos oficiales) que no tenían la confirmación de la Aduana de haber sido despachadas por puertos del país.

Esta comisión Investigadora arribó a la conclusión de que se debían realizar ajustes en la normativa de la Ley 10.000. Se indicaba que el CEI y la Aduana debían mejorar sus métodos de control, al tiempo que se aconsejaba a todos los organismos implicados en el Control de Cambios a mejorar su relacionamiento.

La segunda Comisión Investigadora analizó el problema del precio de los vehículos automotores importados (camiones, tractores, automóviles, etc.) que se ubicaba entre el 80% al 120% (y, aún más) sobre el precio total de importación (precio en origen, flete, seguro, tasas e impuestos, despachos, etc.). Este sobreprecio generaba importantes ganancias a importadores y casas de venta, en principio, no justificadas y volvía más gravoso el acceso de estos bienes de capital a los sectores productivos, profesionales (médicos) y particulares en general.

En definitiva, puede concluirse que el intervencionismo y dirigismo en la política de comercio internacional del país y en la política de cambios daba muestras de irregularidades, ineficiencias y abusos que provocaba deficiencias que se traducían en pérdidas pecuniarias para el Estado y ganancias no justificadas a favor de ciertos particulares.

e) La reforma para sostener el andamiaje institucional del Control de Cambios y el sistema de contingentización (cuotificación de importaciones): 1956-1957

Hacia el año 1956 la situación económica del país era de claro estancamiento. De haberse alcanzado tasas de crecimientos acumulativos anuales del 6,6% y 6,7%, en la industria y en la agricultura, respectivamente, que permitieron el cambio estructural, la diversificación productiva y la sustitución de importación de una variada gama de bienes de consumo. Pero, hacia la segunda mitad de la década de 1950, al estancamiento pecuario (desde la década de 1920 venía creciendo al 1%) se le sumarán tasas negativas de crecimiento en los sectores privilegiados por el modelo ISI.²⁷ Entre los años 1955-1959, la industria, la construcción y la agricultura sufrieron caídas en su producción del orden del -3,5%, -11% y -35,5%, respectivamente (IECON, 1969). En definitiva, el último lustro de la década del cincuenta pondrá de manifiesto los límites a que se enfrentaba un modelo de crecimiento de tipo ISI impulsado por el Estado.

Ante el estancamiento económico y las restricciones observables en la provisión de insumos, repuestos y bienes de capital producto del menor ingreso de divisas de exportación por la caída del volumen y precios de los bienes exportables, la solución de otorgar cambios múltiples y mantener sobrevaluado el peso dejó de ser una posición económica sostenible para el mediano y largo plazo. Enfrentado a este panorama, el gobierno considerará que una de las principales soluciones será la reestructuración del Control de Cambios reformulándolo, e introduciendo una mayor racionalidad al sistema, pero manteniendo el sistema de cambios múltiples y del CEI.

Esta reestructuración significará que el Estado seguiría dirigiendo la economía y manteniendo su protagonismo, pero impulsando, desde el poder, una mayor coordinación de los organismos públicos implicados en el desarrollo económico (BROU, CEI, Ministerios de Ganadería y Agricultura, Industria y Trabajo, Hacienda, Obras Públicas, etc.) y una comunicación y relacionamiento más fluido con los sectores privados.

Al decir de Faroppa:²⁸

“(…) el Estado debía intervenir para: 1) impedir el libre juego de las exportaciones, ingresos de capitales, déficit fiscales o expansiones del crédito –o, en su caso, las importaciones, egresos de capitales, superávit fiscales o restricciones en el crédito– desequilibren nuestro sistema económico y, por ende, nuestro nivel de ingresos en forma inadecuada; 2) impedir que el libre juego de las fuerzas económicas trabe el desarrollo equilibrado de nuestro sistema económico y, en consecuencia, el progresivo incremento de nuestro nivel de ingresos (...); [agregando que] en cuanto respecta a la etapa institucional que vive nuestro país, el Control de Cambios y su complemento obligado, el Control de Exportaciones e Importaciones, constituyen instrumentos imprescindibles para alcanzar los objetivos enunciados (...)” (Faroppa, 1956a: 25-26).

Asimismo, evaluando la actuación concreta del CEI y de sus fallas consideraba que, en parte, se debían a una responsabilidad propia al carecer de “una idea clara de sus principales objetivos” y al no haber utilizado o provisto de los instrumentos y medios adecuados para cumplir sus objetivos. Pero, por otro lado, el hecho de accionar “desconectadamente cuando debió hacerlo en forma coordinada con los demás organismos (BROU, Aduanas, Ministerios, Poder Legislativo)”, no debía atribuirse, exclusivamente al CEI sino que respondía a errores de la “política económica general” (Faroppa et al., 1956b: 28).

Por otro lado, entiende que la solución no podía ser un “liberalismo absoluto” (previo a la Gran Depresión de 1929) ni volcarse hacia un “intervencionismo absoluto” (contrario a los fundamentos filosóficos y culturales del país). La solución se encontraría en que “el Estado actúe estableciendo marcos generales que orienten y que señalen ciertas normas, pero que dejen actuar a la actividad privada, para

aprovechar de ésta la iniciativa, la eficiencia, la inquietud investigativa y el desenvolvimiento de la responsabilidad colectiva” (Faroppa et. al, 1956b: 29).

En base a estas ideas se reformulará el Contralor de Cambios y, más precisamente, la política exportadora, el sistema de cambios múltiples y el CEI, que fuera recogido por el P.E. (Decreto del P.E. de 3 de agosto de 1956) a instancias de “un proyecto elaborado en el Banco de la República y... se inspira en legislaciones latinoamericanas, en especial la chilena, la peruana y la argentina” (Iglesias, 1956: 36).

Los objetivos de esta reformulación son: “reactivar la economía nacional y especialmente sus exportaciones brindando a la producción una mayor rentabilidad, así como un aumento de sus posibilidades competitivas en los mercados extranjeros”. Siendo el instrumento adecuado para tal fin reconocer “la máxima libertad para realizar las importaciones de las que depende el nivel interno de la economía, dentro de la capacidad de importación que permita la exportación del país”. Su resultado esperable era que “el nivel de la economía interna se ha de robustecer considerablemente con las medidas de liberación de exportaciones e importaciones, permitiendo un aumento del ritmo de la producción, así como un mayor ingreso de divisas a través de una rentabilidad superior para los sectores económicos que los generan”.²⁹

Los instrumentos para lograr estos objetivos serían cambiarios (sistema de cambios múltiples), la entrega previa de un porcentaje de las divisas de exportación y la contingentización de importaciones (sistema de cuotificación de importación) pero con mayor libertad para el ingreso de cierto tipo de artículos considerados “consumos privilegiados” (Iglesias, 1956: 43).

En materia de exportación se crean 11 tipos cambiarios (cambios múltiples) a partir de la combinación porcentual entre el valor de las divisas que se transan en el mercado dirigido y en el mercado libre comercial. De esta manera, se racionaliza el sistema de cambios múltiples cuya proliferación, en los últimos años, hacía que resultase engorroso, y hasta contradictorio, determinar el tipo de cambio vigente para cada artículo exportable.

Con la reforma, las exportaciones recibirían alguno de los 11 cambios pre-establecidos dependiendo del porcentaje de materia prima nacional o importada y de mano de obra nacional empleada en la producción de la mercadería. En consecuencia, el valor cambiario de la divisa de exportación quedaría determinada a través de la siguiente operación: i) a la parte del insumo nacional contenido en el producto se le asignaba un porcentaje de cambio dirigido (de menor valor); ii) en tanto que, por el insumo importado y el valor agregado nacional se asignaba el resto del valor al tipo de cambio libre comercial (de mayor valor).

En definitiva, el objetivo del nuevo sistema de cambios múltiples era establecer un sistema estable y previsible que premiara al empresario exportador de bienes manufacturados y no a aquel productor que vendía bienes agropecuarios primarios. A su vez, se dispuso que el exportador debiera entregar un porcentaje (que podía llegar hasta el 100%) de la divisa de exportación antes del embarque de la mercadería para asegurar que el BROU tuviera la moneda extranjera necesaria para las importaciones.

En materia de importaciones se procede a limitarlas entendiendo que las mismas deben responder a las “posibilidades del país” y propender “al equilibrio de la balanza comercial que es la fuente principal y casi única de los desequilibrios del balance de pagos” (Iglesias, 1956: 43).

El nuevo procedimiento de importación dependerá de la ubicación del bien a importar en las tres categorías que ya venían funcionando, pero con la particularidad de que la categoría 1 se sub-dividía en A) y B). A los bienes de la categoría 1 A)³⁰ se les reconoce mayor libertad de ingreso solo requiriéndose una declaración jurada asignándole divisas a precio preferencial. Según Iglesias, esta libertad de importación permitiría al industrial

“enfrentar con tranquilidad sus planes de abastecimiento y de desarrollo de la empresa, que hasta el momento eran imposibles de manejar puesto que se dependía en definitiva de autorizaciones desordenadas y ajenas completamente al movimiento industrial y a su ritmo de producción” (Iglesias, 1956: 44).

En la categoría 1 B) se incluyeron todos aquellos bienes extranjeros “necesarios”, pero cuyo ingreso no se privilegiaba. En este caso, también funcionaba el sistema de declaración jurada, pero se accedían a divisas más costosas (tipo de cambio vendedor del mercado libre comercial). Finalmente, para el caso de las categorías 2 y 3, se fijaba como tipo de cambio el tipo vendedor del mercado libre sin perjuicios de que el P.E. se reservaba la potestad de gravar con recargos la importación.

En el nuevo esquema el BROU mantenía su potestad de determinar el monto de divisas disponibles para las distintas categorías y sub-categorías. Para la categoría 1 A) y B) el importador o industrial sólo tenía que presentar la declaración jurada y, a partir de su autorización, se hacía de las divisas necesarias para el pago de la importación. Con relación a las categorías 2 y 3, en caso de existir divisas disponibles eran distribuidas por el CEI. En tanto que, el BROU podía exigir a los exportadores el depósito previo de un porcentaje de las divisas a recibir por el pago de la exportación.

La entrada en vigencia del decreto del 3 de agosto de 1956 arrojó un modesto resultado positivo al verificarse un superávit de U\$S 7 millones al cierre del año 1956. Pero esta situación positiva no pudo mantenerse ante la caída de los precios y volumen de nuestras exportaciones durante el transcurso del año 1957. Esto derivó en un pronunciado déficit de la balanza de bienes del orden de los U\$S 117 millones al cierre del año 1957.

Al volverse insostenible la posición del comercio exterior, las autoridades debieron cerrar transitoriamente el mercado de cambios a partir del 17 de octubre de 1957, reabriéndolo lenta y cautelosamente a partir del 11 de noviembre de 1957. Para la reapertura se reglamentó el orden en que se proveerían las divisas necesarias para el pago de las importaciones ya autorizadas y tramitadas. En esta nueva ordenación el CEI tomaría en consideración, muy especialmente, la categoría del bien a importar.

En definitiva, pese al intento de dinamizar la exportación de artículos manufacturados y liberalizar y agilizar la importación de bienes y artículos con el decreto de agosto de 1956, las intenciones de las autoridades y el sistema vuelve a verse limitado por una serie de variables que el Uruguay no manejaba (los precios internacionales y el volumen de las exportaciones que, en principio, determinaba las divisas disponibles para las importaciones).

A su vez, a estas graves restricciones en el frente del comercio internacional se sumaba el estancamiento económico interno y el proceso inflacionario que vivía el país. Todos estos elementos aunados tornaban insostenible el nuevo diseño del sistema de Control de Cambios y preanunciaba el fin del sistema por las pérdidas de reservas que debía afrontar el BROU para sostener la corriente importadora.

f) La insostenibilidad del sistema y el mecanismo de importación de los “abastecimientos impostergables”: 1958-1959

La reapertura del mercado de cambiario (11/11/1957) vino acompañado con un nuevo régimen de importación, que puede denominarse: “abastecimientos impostergables”.³¹ Este régimen, en principio, transitorio de cuotificación de importación recibe sucesivas prórrogas que lo extienden hasta la supresión del CEI en diciembre de 1959.

El nuevo régimen de los “abastecimientos impostergables” fija un orden de prelación de bienes a importarse que se ajusta a la nueva realidad industrial. Se dispuso que, el CEI al momento de considerar las solicitudes de importación tomará en cuenta “[los] estados de abastecimientos del país, declaraciones juradas de necesidad y stocks, declaraciones juradas de compra presentadas al Organismo con anterioridad al 17 de octubre de 1957 y saldos (...)” (Decreto del 28 de noviembre de 1957, artículo 3 literal A); sin perjuicio de la potestad de la CH de solicitar informaciones complementarias o ampliatorias y realizar inspecciones y estudios sobre las solicitudes de importación presentadas previo a su autorización o no.

Con esta información el CEI determinaba cuáles eran “las importaciones impostergables clasificadas por artículos e importadores y procederá a autorizarlas en su totalidad si las disponibilidades cambiarias así lo permiten”. En caso contrario, se pasaba a distribuir el cambio disponible según esta preferencia: materias primas para la elaboración de artículos alimenticios de consumos indispensables y artículos alimenticios ya elaborados de consumo indispensable. Luego, respecto a los demás artículos para importar (materias primas, maquinaria, accesorios, repuestos, combustibles, etc.) “las asignaciones (...) se harán atendiendo a las circunstancias del caso; grado de relación con la exportación, naturaleza de la necesidad a satisfacer, urgencia del abastecimiento, personal ocupado por las diversas actividades, etc.” (Idem, art. 4).

Respecto del importador se dispuso que la distribución de la cuota y del cambio se haría tomando en consideración: a) materias primas, según las necesidades de la industria a determinarse por el CEI; b) demás mercaderías según las declaraciones de compra autorizadas entre el período del 3 agosto de 1956 y el 17 de octubre de 1956, y de los stocks de que disponga la firma solicitante.

Finalmente, se previó que “cuando mediaren circunstancias excepcionales que así lo aconsejen, la Comisión Honoraria, por resolución fundada, podrá prescindir del mecanismo establecido en el presente decreto (...)”.(Idem, art. 6)

Como se desprende del repaso del nuevo régimen de importación de los “abastecimientos imposter-gables”, la tensión entre libertad y dirigismo se resuelve en esta ocasión a favor del dirigismo contradiciendo el espíritu liberalizador de la reformulación de agosto de 1956. Este vuelco a favor del dirigismo se debió, principalmente, a los déficits sucesivos y acumulados que se dieron en la balanza comercial (US\$ 417 millones, entre 1950 y 1959), que afectaron las reservas del país.

Por su parte, el Cuadro 4 muestra la evolución de la compra de divisas por el BROU en el mercado cambiario dirigido³² y en el mercado cambiario libre.³³ Del mismo surge que, salvo en los años 1948 y 1950, la compra de divisas de exportación fue menor que las ventas para la importación. El saldo negativo de este mercado entre 1948 y 1959 fue de US\$ 483 millones. Esta diferencia, debido al monopolio cambiario que detentaba el Estado, debió ser cubierta por BROU. Por otro lado, en la operativa en el Mercado Libre durante estos años se comprueba un saldo positivo de US\$ 153 millones.³⁴

CUADRO 4

BROU compra-venta de divisas en el Mercado Dirigido y en el Mercado Libre (mercado libre comercial y mercado libre absoluto o financiero) entre 1948-1959.
(miles de dólares estadounidenses)

año	Mercado Dirigido			Mercado Libre			Saldo acumulado
	compra	venta	saldo	compra	venta	saldo	
1948	152.803	148.461	4.342	35.203	63.142	-27.939	-23.597
1949	156.895	181.904	-25.009	42.389	38.382	4.007	-44.599
1950	273.011	201.614	71.397	42.689	35.103	7.586	34.384
1951	163.018	285.937	-122.919	66.234	49.207	17.027	-71.508
1952	213.697	227.949	-14.252	52.176	32.081	20.095	-65.665
1953	223.238	240.051	-16.813	53.645	16.340	37.305	-45.173
1954	223.183	295.147	-71.964	44.732	25.531	19.201	-97.936
1955	180.371	261.155	-80.784	59.217	20.471	38.746	-139.974
1956	197.333	248.295	-50.962	69.388	53.629	15.759	-175.177
1957	88.929	184.181	-95.252	59.722	85.195	-25.473	-295.902
1958	67.611	104.009	-36.398	143.660	67.414	76.246	-256.054
1959	25.373	68.612	-43.239	72.812	102.510	-29.698	-328.991

Fuente: BROU, *Suplemento Estadísticos* (1948-1960)

En definitiva, si bien no existe un estudio pormenorizado de como actuó el BROU integrando su operativa en los distintos mercados cambiarios con el manejo sus reservas internacionales (oro y divisas), no creemos desacertado sostener que las diferencias que se generaban entre la compra de divisas de la exportación y la venta de las mismas para la importación del Mercado Dirigido debió ser cubierto con divisas compradas a mayor precio en el Mercado Libre o con la disposición de las Reservas Internacionales del BROU. De comprobarse esta hipótesis se podría constatar que las autoridades gubernamentales pudieron considerar oportuno subsidiar a las importaciones de forma encubierta a través de la operativa cambiaria durante tramos de este período de vigencia del sistema de control de cambios en Uruguay (1941-1959).

No debe perderse de vista que la política económica desplegada por los distintos gobiernos neobatllistas del Partido Colorado,³⁵ entre 1947 y 1959, estuvo comprometida con el modelo ISI, siendo la política cambiaria uno de los instrumentos de primer orden utilizados para transferir el excedente económico del sector primario al industrial. Dentro de este diseño de política, los desequilibrios transi-

torios entre los distintos segmentos del mercado cambiario, la caída de las reservas y los déficits de la balanza comercial no eran graves, siempre que fueran transitorios y sirvieran para promover y fortalecer el sector industrial. El objetivo era que el sector industrial se consolidara y diversificara, aumentando el volumen de las exportaciones del Uruguay.

Bajo estas condiciones, los desequilibrios y desajustes temporales no eran riesgosos para el BROU,³⁶ siempre que se cumpliera satisfactoriamente el fin último de la política económica promovida por el gobierno. Pero esta situación podía volverse insostenible en el mediano plazo en caso de aumentar el volumen y valor de las importaciones y cayeran los volúmenes y precios de las exportaciones. Fue esto último lo que sucedió hacia fines de la década de 1950 debido al descubierto que tenía el mercado de cambios dirigido, los déficits comerciales acumulados y la caída de las reservas internacionales del Uruguay.³⁷

6. LA SUPRESIÓN DEL CEI Y LA “LEY DE REFORMA CAMBIARIA Y MONETARIA” (DICIEMBRE/1959)

En la elección nacional de noviembre de 1958 el Partido Colorado es derrotado por el Partido Nacional. El nuevo partido gobernante había presentado, como una de sus principales propuestas en materia económica, eliminar el dirigismo e intervencionismo estatal (en especial, el Control de Cambios) por resultar muy costoso para los empresarios y la población en general. Para el Partido Nacional se debía terminar con el dirigismo estatal, se debía liberalizar la economía confiando en la iniciativa privada.

Al acceder al gobierno en marzo de 1959, las medidas de gobierno en materia económica se orientaron a desarticular el Contralor de Cambios, eliminar el Mercado de Cambios segmentado, eliminar el sistema de cambios múltiples, suprimir el CEI y todo control previo del comercio exterior. Este proceso de desmantelamiento terminará de concretarse a fines de ese año con la sanción de la “Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria” (Ley 12.670 del 17 de diciembre de 1959).

La nueva normativa buscó

“una transformación radical del régimen vigente en materia cambiaria y monetaria, [y su objetivo era sanear la economía nacional] enferma por un dirigismo exagerado y equivocado. [Para el gobierno:] este Proyecto de ley importa(ría) un paso fundamental en la consagración de dos principios sustentados por el Gobierno en el ámbito del comercio exterior: 1) La supresión de los cambios múltiples y de los tratamientos cambiarios preferenciales; y 2) La liberación de nuestras importaciones y exportaciones” (DSCR, 1959, tomo 534: 264).

En el nuevo escenario económico el precio de las monedas extranjeras se regularía “por el libre juego de la oferta y la demanda”, existiendo un solo mercado cambiario. En tanto, las exportaciones y las importaciones serían totalmente libres, sin perjuicio de la potestad que se reservaba al P.E. para prohibir, por un plazo no mayor de seis meses, la importación de “mercaderías prescindibles o suntuarias” (Proyecto de Ley, artículos 1 y 2 literal b), respectivamente (DSCR, 1959, tomo 534: 268).

En definitiva, al cierre del año 1959, con la sanción de la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, la experiencia más pura de funcionamiento del Contralor de Cambios en el Uruguay se cerraba; al tiempo que el CEI perdía todos sus cometidos y competencias.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La crisis económica mundial (Gran Depresión) inaugurada por la caída de la Bolsa de Nueva York a fines de 1929, las dificultades y obstáculos surgidos en las corrientes comerciales internacionales y el abandono del patrón oro se fueron sumando, entre fines del año 1929 y principios de 1931, y conformaron un escenario que condicionó una serie de medidas económicas contrarias al liberalización comercial y monetaria. Las autoridades de los distintos países, en especial aquellas de las economías latinoamericanas con mayor desarrollo relativo (más industrializadas), consideraron que la manera de defender

sus economías domésticas, sus monedas y sus reservas internacionales, era abandonar el modelo de crecimiento por las exportaciones, sustituyendo las políticas de libertad económica (casi irrestricta) por políticas intervencionistas y dirigistas que derivaron en la implementación del modelo de crecimiento industrialista (ISI o IDE); luego, complementadas con políticas de bienestar social y de redistribución del ingreso.

En este escenario económico es que se implementó el Control de Cambios (en sentido amplio) que comprometió a la política cambiaria y a la política comercial internacional, y la promoción económica de la industrialización será, en consonancia con la política económica general, el cambio estructural.

En el caso uruguayo, el nuevo modelo de desarrollo ISI (intervencionista y dirigista) dio lugar a un Contralor de Cambios que luego de 10 años consolidó su institucionalidad con la creación del CEI, que se transformará en uno de los tres pilares del sistema (conjuntamente con el BROU y el Ministerio de Hacienda).

El CEI fue un organismo estatal (con participación público-privada) que resumió y perfeccionó toda la experiencia que las autoridades fueron adquiriendo en los 10 años anteriores (1931-1940). Los cometidos y competencias del Instituto y el sistema de Control de Cambios, en conjunto, puede sostenerse que: “teóricamente la organización es perfecta, ... geométrica” (Quijano, en semanario *Marcha* N° 467 del 18/2/1949), en la medida que buscó defender a las firmas que se dedicaban al comercio exterior, previo a las restricciones decretadas a partir de mayo de 1931, y conformó un procedimiento por el cual las nuevas empresas pudieran dedicarse a la importación, etc. A su vez, con el registro de importadores, el establecimiento del índice de cuota individual y la cuota individual, las autoridades procuraron racionalizar y actuar con equidad al aplicarse el sistema de adjudicación de las cuotas de importación.

Pese a que del análisis puntual de la normativa que rigió la gestión del CEI puede catalogarse como global, precisa, racional, equilibrada, justa, equitativa y flexible, en los hechos resultó demasiado rígida y poco ágil para adecuarse a la dinámica propia del comercio internacional, y a las condiciones económicas domésticas que debía enfrentar el CEI. Inclusive, aquellas normas originarias que permitían a la CH a apartarse de las normas generales por razones debidamente fundadas se convirtieron en regulares pese a que las mismas podían ser de difícil control (“sistema de asignación por antecedentes” o “sistema de los aprovisionamientos impostergables”), primando la discrecionalidad y, eventualmente, la arbitrariedad en el reparto y asignación de las cuotas de importación. Esta gestión basada en criterios extraordinarios derivó en que las autoridades cometieran excesos y se consintiera a los importadores a cometer irregularidades que perjudicaba a los agentes que se ajustaban a la normativa y a al público en general que podía verse privado de algún producto o su ingreso al mercado se produjere a un precio superior al normal.

Por otro lado, tan excepcional y discrecional fue la gestión del CEI que recién logró fijar la “cuota individual” luego de 11 años de la creación del Instituto y la misma funcionó con normalidad durante 6 años, de 1952 a 1957.

En consecuencia, si bien la normativa procuró ser justa y equitativa, su excesivo detalle en una actividad como el comercio, que en esencia es dinámico y cambiante, atentó contra la acción del CEI y contra el sistema de Control de Cambios en su conjunto. El intento de reformular y mantener el sistema (agosto/1956) puso de manifiesto las dificultades y límites que existían al procurar reglamentar en exceso la actividad comercial.

A su vez, el empecinamiento de las autoridades de regular las importaciones en materia de cantidad, calidad, origen, etc. demostró que no era absolutamente del todo posible debido a que la realidad (o las maniobras) siempre sobrepasaban o burlaban a la normativa vigente. A su vez, en caso de que se hubiera intentado reforzar y aumentar los controles, la regulación y las inspecciones hubieran requerido un contingente de nuevos funcionarios públicos que hubieran hecho muy costoso el sistema en su conjunto.

En definitiva, las dificultades del CEI (y del Control de Cambios en general) fue una excesiva reglamentación e intervencionismo estatal que no podía estar a la par del dinamismo del comercio (en general) y del comercio exterior (en particular), y de la excesiva dependencia al resultado de la balanza comercial y la posición en que se encontraban las reservas internacionales del país. Cualquier desarreglo en algunas de estas variables, al poco tiempo, repercutía en la gestión del CEI, la cual podía volverse rápidamente en discrecional y arbitrario, echando por tierra todos los principios justos y equitativos en que se basaba el sistema de Control de Cambios y el CEI.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AZZINI, Juan. y GIMENO, José María (1989), “La Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959”, en *Gestión de los Gobiernos Blancos*, Centro de Estudios para la Democracia Uruguaya – Fundación Fiedrich Naumann, Montevideo, Uruguay.
- BARRESEN, Donald. W. (1969), “The multiple exchange rate system of Chile: 1931-1955”, *Latin American Center Essay Series*, Nº 2, University of Wisconsin, Wisconsin, United States of America.
- BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto, TAJAM, Héctor, y YAFFÉ, Jaime (2001), “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955”, en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía–Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto y GARCIA REPETTO, Ulises (2006), *Impuesto cambiario y subsidios: Uruguay 1937-1959*, DT 06/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- BERNHARD, Guillermo (1958), *Comercio de Carnes en el Uruguay*, Ed. Aguilar e Irazabal, Montevideo, Uruguay.
- BROU (1948-1960), *Suplemento Estadístico*, Montevideo, Uruguay.
- CARRASCO, Camilo (2009), *Banco Central de Chile, 1925-1964. Una Historia Institucional*, Banco Central de Chile, Santiago, Chile.
- COMISIÓN HONORARIA DEL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (1942-1954), *Memoria Anual*, Montevideo, Uruguay.
- Diario Oficial (1941 a 1959), *Registro Nacional de Leyes de la República Oriental del Uruguay*, varios tomos, Montevideo, Uruguay.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (1940- 1959), varios tomos, Montevideo, Uruguay.
- FAROPPA, Luis (1956a), *La Reestructuración del Comercio Exterior como Factor de Desarrollo Económico Nacional*. Instituto de Economía Teoría y Política Económicas, FCCEEyA, Cuaderno Nº 8, Montevideo, Uruguay.
- FAROPPA, Luis (1956b), “La situación Económica Nacional y el Contralor del Comercio Exterior”, en *El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay; Fundamentos, objetivos y efectos*, Instituto de Economía Teoría y Política Económicas, FCCEEyA, Cuaderno Nº 9, Montevideo, Uruguay.
- FINCH, Henry (2005), *La Economía Política del Uruguay Contemporáneo, 1870-2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- GARCIA REPETTO, Ulises (2014), *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*, DT 18/14, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- IGLESIAS, Enrique (1956), “Orientaciones, Objetivos y Técnicas del Nuevo Régimen Cambiario”, en *El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay; Fundamentos, objetivos y efectos*, Instituto de Economía Teoría y Política Económicas, FCCEEyA, Cuaderno Nº 9, Montevideo, Uruguay.
- IECON (1969), *Uruguay: Estadísticas Básicas*, IECON-FCEEyA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- MARÍN SILVA, J.C. (2006), *Funcionamiento y evolución de los tipos de cambio múltiples, Chile 1931-1947*, Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- MAUBRIGADES, Silvana (2003), *Mercado de Cambios, 1929-1975*, Serie Auxiliares para la Investigación Nº 1/2003, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- MEXIGOS, Roberto (1958), *Los Subsidios en Finanzas Públicas*. Instituto de Hacienda Pública, FCCEEyA, Cuaderno Nº 21, Montevideo.
- Montevideo-Oxford, Latin America Economic History Database, MOxLAD, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- NOVICK, Susana (2004), *I.A.P.I.: auge y decadencia*, Catálogos Editora, Buenos Aires, Argentina.
- OCHOA, Raúl (1943), “Contralor de Cambios en el Uruguay”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, Año 4, Nº 5, Montevideo, Uruguay.
- Poder Ejecutivo (1948, 1949, 1950), *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General -años 1947, 1948, 1949*; Montevideo, Uruguay.
- QUIJANO, Carlos (1944), *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay*. Montevideo.
- QUIJANO, Carlos (1949), En *Marcha*, Revista Nº 464, 467, 471, 472, Montevideo, Uruguay.
- ROMERO BAQUERO, Carmen (2005), *El tipo de cambio en Colombia, 1932-1974*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Registro Nacional de Leyes y Decretos. Años 1931 a 1959, Imprenta Nacional.

VALDÉS PRIETO, Salvador (1989), “Control de Cambios en países en desarrollo. Implicancias para una ley de Banco Central”, Cuadernos de Economía, Año 26, N° 77, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

WONSEWER, Israel (1954), *Política de Subvenciones en el Uruguay*, Instituto de Economía Monetaria y Bancaria, FCCEEyA, Cuaderno N° 3, Montevideo.

ZABALETA, Roberto, G. de OLAONDO, Enriqueta, GIMENO SANZ, José María y RUOCCO, Néstor (1954), *El Contralor de las Importaciones y Exportaciones en el Uruguay*, Montevideo, Uruguay.

ZURBRIGGEN, Cristina (2006), *Estado, empresarios y redes rentistas*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.

NOTAS

- 1 Las medidas de gobierno fueron tomadas por el Consejo Nacional de Administración (CNA), órgano colegiado del Poder Ejecutivo bicéfalo surgido de la Reforma Constitucional de 1918. Entre 1918 y 1933 (en marzo de 1933 el Presidente Gabriel Terra da un golpe de estado disolviendo las Cámaras Legislativas y el CNA), el P.E. estaba conformado por un Presidente que asumía las funciones de Jefe de Estado y, parcialmente, Jefe de Gobierno quedándole a cargo las funciones de seguridad, defensa y representación (Ministerios de Interior, de Defensa y de Relaciones Exteriores, respectivamente). Por otro lado, las demás funciones de gobierno (hacienda, salud, educación, obras públicas, trabajo e industria) y los respectivos Ministerios, así como la elaboración del Presupuesto Nacional, eran competencia del CNA. El CNA era un órgano colegiado de 9 miembros que se renovaba por 1/3 cada dos años. En el primer período, 6 consejeros eran para el partido político mayoritario (Partido Colorado) y 3 para el primer partido minoritario (Partido Nacional o “Blanco”). Luego, cada dos años, 3 cargos se renovaban y se distribuirían 2 para el partido ganador de la elección y un cargo para el primer partido minoritario.
- 2 El concepto Control de Cambios tiene una acepción restringida y otra amplia. En su concepción restringida, solo se refiere a las transacciones de divisas ya sea porque el Estado las monopolice o porque restrinja la operativa del mercado cambiario, imponiendo administrativamente un precio a su cotización. En cambio, en sentido amplio, siguiendo a Einzig, refiere a las restricciones y reglamentaciones que afectan a la transacción de divisas en el mercado cambiario, pudiendo ser cambiarias (propriadamente dichas) o de otra índole, pero que afectan la oferta o la libre circulación de las mismas (García Repetto, 2014).
- 3 Los productos agrícolas industrializables en Uruguay durante la ISI fueron: el lino, el girasol, el trigo, la remolacha azucarera, el maní y la caña azucarera, entre otros.
- 4 En el mercado de cambio dirigido (oficial) se transaban las divisas provenientes de las exportaciones –80% de las cuales derivaban de bienes primarios pecuarios (carne, cuero y lana)– destinándose a la importación de bienes de consumo indispensables, materias primas para la industria, bienes de capital, repuestos, combustibles, etc.
- 5 Para una aproximación a la denominación, relación jerárquica institucional, integración y competencia de estos doce organismos antecesores del CEI, consultar Quijano (1944) y Zurbriggen (2006).
- 6 La Ley 10.000, en su artículo 3, dispone que los cinco delegados estatales serían designados: uno por el Consejo de Ministros que ejerce la presidencia, uno por cada uno de los Ministerios de Hacienda, Industria y Trabajo y Ganadería y Agricultura, y uno por el BROU. En tanto que los 4 delegados de las instituciones privadas corresponderían: uno por cada Cámara (de Comercio, de Industria, Mercantil de Productos del País) y el restante en común acuerdo entre la Asociación Rural y la Federación Rural.
- 7 Ley 10.000, artículo 4.
- 8 Los organismos estatales y las gremiales privadas consultadas y que apoyaron la ley fueron: el Ministerio de Hacienda, el Banco República, la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio, la Cámara Mercantil de Productos del País, la Asociación Comercial del Uruguay, la Asociación Rural y la Federación Rural.
- 9 El derecho a la “libertad de comercio” se encuentra protegido por el artículo 7 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1830. Esta norma preceptúa que los derechos fundamentales protegidos por el Estado son: la vida, el honor, la libertad, la seguridad y el trabajo. Esta redacción casi no ha sufrido modificaciones salvo la sustitución de “Estado” por “República” (Reforma Constitucional de 1918) y la inclusión, como derecho fundamental, del de trabajo (Constitución de 1934).
- 10 Dentro de la categoría 1 quedaban comprendidos: alimentos indispensables, artículos y productos para la salud, combustibles, material para la prensa, materias primas, maquinaria agropecuaria o para la industria, repuestos, vehículos y material de transporte, etc.
- 11 En cada una de estas zonas predominaba algunos de estos países: Estados Unidos, Reino Unido o Francia. Esto derivó en la conformación de áreas comerciales donde las transacciones entre los socios comerciales se pagaban y compensaban con la divisa de alguno de estos países predominantes: área dólar estadounidense, área libra esterlina, área franco francés.

- 12 El contrato de switch en comercio internacional es conocido, también, como “triangulación de divisas”. Por este procedimiento un importador del país X compra un bien o mercancía en el país Y, pagándola con la moneda habitual entre estos países (ejemplo: libra esterlina). Luego, este importador del país X revende el bien o la mercadería a otro país Z, donde se comercia en otra divisa (ejemplo: dólar estadounidense) al pertenecer a otra área de comercio. Naturalmente, esta triangulación permite al importador del país X hacerse con una ganancia que encarece el precio final de la mercadería puesta en el país Z, pero, a su vez, permite al importador del país Z ampliar la disponibilidad de divisas respecto del país X.
- 13 Al final del artículo 15, la ley considera el caso del importador particular esporádico o circunstancial; para éstos no regirían los requisitos reclamados para los importadores comunes viejos o nuevos.
- 14 Decreto del 1/04/1940, artículo 13 literal F), se castigó expresamente la compra-venta de la cuota individual: “cuando se compruebe que una firma ha cedido a otra u otras todo o parte de su cuota de importación, en cuyo caso se dejará sin efecto la cuota fijada a la firma infractora”.
- 15 La “llave” de un establecimiento es un intangible que lo valoriza por encima de su valor material objetivo (patrimonio) y que refiere al reconocimiento que tiene la firma en el mercado y frente al público en general.
- 16 Este índice fue establecido por el Decreto 13/09/1949, art. 4. Como ya fue explicado, a través de este índice se ubicaba a cada firma en un ranking según el rubro a importar. De esta ubicación dependía el acceso a una cuota (total o parcial) y el acceso a la moneda extranjera de menor costo proveniente de los mercados cambiarios administrados (oficial, dirigido, libre comercial, etc.).
- 17 Las fuentes consultadas fueron: Memorias Anuales de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, Registro Nacional de Leyes y Decretos, Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General..., Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados,
- 18 El CONDECOR (Consejo Nacional de Comercio Exterior) fue creado el 23 de setiembre de 1942 dentro de la estructura administrativa del Banco Central de Chile. A este organismo se le asignó las competencias de: manejo del comercio exterior, autorización de las exportaciones e importaciones, concesión de las cuotas de importación y asignación de divisas, etc. (Barresen, 1969; Carrasco, 2009; Marín Silva, 2006).
- 19 El IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio) fue creado el 26 de mayo de 1946 dentro de la estructura administrativa del Banco Central de Argentina. La competencia del organismo fue monopolizar todo del comercio exterior argentino (exportaciones e importaciones) comprando, vendiendo, distribuyendo y comercializando los productos nacionales y extranjeros, y fomentando y promocionando (con apoyo financiero) las actividades productivas que se consideraran prioritarias, etc. (Novick, 2004: 43-46).
- 20 Este Instituto fue creado el 20 de febrero de 1946 dentro de la estructura administrativa del Banco de la República de Colombia, siendo su competencia: autorizar todo tipo de operación o negociación de cambios internacionales, otorgar las licencias previas a toda exportación o importación, etc.
- 21 Decretos del 25 de abril y 1 de julio de 1947.
- 22 Carlos Quijano (abogado, académico, periodista, ensayista, político nacionalista (blanco) y, luego, independiente), fundador del semanario “Marcha” (1939-1974) y “Cuadernos de Marcha” (1967-1974; 1979-2001).
- 23 “El Debate”, fue el órgano de prensa del Herrerismo (la mayor fracción política del Partido Nacional, (Blanco).
- 24 La primera Comisión Interventora fue presidida por el Dr. Juan Vicente Chiarino, cubriendo el período abril/1949 a enero/1950. La segunda Comisión Interventora fue presidida por el Dr. Carlos Quijano y actuó entre junio/1950 y octubre/1951.
- 25 Quijano, ya se había manifestado contrario al Contralor de Cambios en consulta jurídica editada en un libro bajo el título de: *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay: un estudio de legislación positiva* (Montevideo, 1944).
- 26 Los montos de \$ 50.000, \$ 60.000 y \$70.000 representaría a valores de dólares de la época: US\$ 33.000, US\$ 39.500 y US\$ 46.000, respectivamente (mercado de cambio dirigido: tipo comprador = \$ 1,519).
- 27 Los sectores privilegiados por el modelo de desarrollo ISI fueron: la industria, la agro-industria y la construcción.
- 28 El Cr. Luis A. Faroppa, de ideas económicas desarrollistas, fue asesor del gobierno y, desde el Instituto de Teoría y Políticas Económicas de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad de la República, destacó la importancia del CEI en el diseño de la política económica intervencionista y de la industrialización impulsada por el Estado.
- 29 Decreto de P.E. del 3 de agosto de 1956.
- 30 La categoría 1 A), comprendía: materia prima para la industria, artículos para construcción, comestibles de primera necesidad, combustibles, productos para combatir plagas agrícolas y ganaderas.
- 31 El artículo 3 del decreto del 11 de noviembre de 1957, dispone: “Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores (reapertura del mercado de cambios y graduación de la entrega de divisas para importar según categoría) se contemplarán las necesidades de abastecimientos del país que no puedan ser postergadas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones someterá de inmediato al Poder Ejecutivo el proyecto de reglamentación de esta disposición” (RNLD, 1957). En el decreto del 28 de noviembre de 1957, se reglamenta ésta última previsión.
- 32 En el Mercado Dirigido el tipo de cambio es fijado por el P.E. En este mercado se negocia la mayor cantidad de divisas de la exportación que se destinan para pagar las importaciones.

- 33 En Mercado Libre el valor del tipo de cambio se determina por el juego de la oferta y la demanda. En éste se transan las divisas provenientes del turismo, inversión directa y aquel porcentaje de divisas de exportación que fueron autorizadas a negociarse a cotizaciones superiores.
- 34 El Mercado Cambiario Uruguayo estaba segmentado en varios mercados donde se transaban las divisas según origen: Mercado Dirigido (1937/1959), Mercado Libre Comercial (1949/1959), Mercado Libre (1934/1959). En el Mercado Dirigido se vendían las divisas provenientes de bienes agropecuarios primarios o con poca transformación (carne, lana sucia y lavada, etc.), habiéndose mantenido incambiada la cotización desde 1938 a 1959 (valor compra por U\$S = \$1.519; siendo el valor venta de \$ 1,90 -1939/1955- y \$ 2,1 -1955/1959-). En el Mercado Libre Comercial se transaban las divisas provenientes de la exportación de bienes con valor agregado teniendo dos cotizaciones \$ 1,78 (cueros, tops de lana, carnes conservadas, tortas oleaginosas y aceites, etc.) y \$2,35 (tejidos y confecciones de lana, manufactura en cueros, etc.), que luego se estabilizó en el valor de \$2,35 (hasta 1956), posteriormente, su cotización subió a \$4,10 (1956/1959). Por su parte, el valor de compra de estas divisas del Mercado Libre Comercial fue de \$2,45 (hasta 1956) y \$ 4,11 (1956/1959). Finalmente, en el Mercado Libre o Libre Absoluto (1934/1959) se transaban todas las divisas provenientes del turismo, la prestación de servicios, las entradas de capital y divisas no provenientes del comercio de la producción de bienes exportables del país. Su cotización era la más elevada por estar determinada por el libre juego de la oferta y de la demanda, fluctuando su precio entre \$ 1,84 y \$ 10,13 (Maubrigades, 2003; Garcia Repetto, 2014).
- 35 Se le denomina “neo-batllismo” a la agrupación política dentro del Partido Colorado liderada por Luis Batlle Berres (Presidente de la República entre 1947 y 1951) que procuró profundizar las ideas económicas y sociales de su tío, José Batlle y Ordoñez, promoviendo una industrialización tipo ISI y la redistribución del ingreso en el marco de una política conciliatoria entre el capital y el trabajo.
- 36 Durante la década de 1950 y, aún más en el último lustro, el BROU mantuvo sobrevaluado el peso, subvencionó las importaciones y vio deteriorada su posición financiera por la caída en las reservas.
- 37 La situación de estos tres indicadores macroeconómicos, hacia fines de los cincuenta, era: i) el descubierto en el Mercado Dirigido era de U\$S 302 millones, que representaba un 10% del PBI, hacia el año 1959; ii) el déficit acumulado de la balanza comercial (1957-1959) era del U\$S 170 millones, 6% del PBI; iii) las reservas netas del país en oro y divisas era de U\$S 111 millones (luego, de haber alcanzado la cifra de U\$S 312 millones en 1950); iv) el saldo negativo acumulado de divisas era de U\$S 295 millones, entre 1954 y 1959.