



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República - Uruguay

Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959

Ulises García Repetto

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Noviembre, 2014

DT 18/2014

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Forma de citación sugerida para este documento: García Repetto, U. (2014) "Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959". Serie Documentos de Trabajo, DT 18/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959

Ulises García Repetto*

Resumen

La crisis económica mundial inaugurada por la Gran Depresión provocará cambios radicales en los flujos de comercio internacional y enterrará, definitivamente, el patrón oro y su mecanismo automático de ajuste de las monedas locales. En adelante, los países deberán replantearse su relacionamiento comercial y se enfrentarán al problema de la desvalorización de las monedas locales y pérdida de reservas. El instituto a que recurrirán los países para afrontar la nueva problemática será: el Control de Cambios.

En el caso Uruguayo el Control de Cambios se instala (mayo de 1931) como mecanismo para defender el valor del peso y evitar la salida de oro y divisas. En su proceso de instalación, se ampliarán sus objetivos, aplicándose el sistema de cambios múltiples y los tratamientos cambiarios para provocar cambio estructural, reorientar las importaciones, profundizar la industrialización, promover las exportaciones con mayor valor agregado y crear una fuente de ingresos para el Estado, que servirá para la distribución del ingresos (subvención de consumos populares).

En definitiva, a medida que el Control de Cambios vaya adquiriendo una mayor estructuración institucional incluirá no sólo la fijación de los tipos de cambios y segmentación del mercado cambiario, sino que también será utilizado para encauzar el comercio exterior del país y, posteriormente, utilizándose como un instrumento para promover y proteger el impulso industrializador. Sin embargo, hacia la segunda mitad de la década del cincuenta demostró su excesiva dependencia a las condiciones internacionales (precios internacionales, etc.); y, en lo interno, no logró enfrentar el proceso inflacionario que sufría el país.

Palabras clave: control de cambios, sistema de cambios múltiples, tratamientos cambiarios

Código JEL: N1, N16

* ulises@iecon.ccee.edu.uy

Grupo de Historia Económica, Instituto de Economía, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República.

Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959

Ulises García Repetto

Abstract

The global economic crisis inaugurated by the Great Depression caused a radical change in international trade flows and buried definitely the gold standard and automatic adjustment mechanism of local currencies. Hence, countries should rethink their business relationship and face the problem of devaluation of local currencies and loss reserves. The institute that countries appealed to face the new scenario will be: the Exchange Control.

In the case of Uruguay, the Exchange Control (May 1931) is installed as a mechanism to defend the "peso" and to prevent the outflows of gold and foreign currencies. In the process of installing this institution, its objectives were extended and begun the use of the multiple exchange rate system and differential exchange rate to induce structural change, refocus imports, deepening industrialization, promote exports with a higher added value and create a source of revenue for the government that was used for income distribution (through, subsidizing popular consumptions).

In the short run, while Exchange Control gained a greater institutional structure, it will include not only the fixing of exchange rates and the segmentation exchange market, but it will also be used to manage the country's foreign trade and subsequently it will be used as an instrument to promote and protect the industrialization effort. However, by the second half of the fifties it demonstrated its excessive dependence on international conditions (level of international prices, etc.); and, internally, it failed to address the inflationary process that was affecting the country.

Key words: exchange control, multiple exchange rates system, differential exchange rate.

JEL code: N1, N16

Introducción

La caída de la Bolsa de Nueva York el 29 de octubre de 1929 provoca una crisis económica mundial que llevará a desarticular los flujos comerciales internacionales y enterrará definitivamente el patrón oro como mecanismo autoregulator del valor de las monedas nacionales. Frente a la gravedad de la crisis los distintos países abandonan su compromiso de convertibilidad y toman medidas para retener en los respectivos bancos centrales el oro y las divisas de sus reservas.

El mecanismo adoptado para este nuevo diseño de política fue el Control de Cambios que podía restringirse a medidas de protección de la moneda doméstica contra la especulación y medidas restrictivas al traslado fuera de fronteras de oro y divisas o, podía incluir también, una gama de medidas referidas al comercio internacional (promoción de exportaciones, protección a la industria local, prohibición o restricciones a las importaciones, etc.) que complementaban a las primeras, para efectivizar el objetivo de defensa de la moneda y de las reservas.

El Uruguay, así como los demás países latinoamericanos, con la consolidación de la crisis económica mundial iniciada tras el "viernes negro" de la Bolsa de Nueva York, en los primeros años de la década del treinta percibirán la profundidad de la crisis y ante la perspectiva de que no se saldría de la misma en lo inmediato se verán enfrentados a la imperiosa necesidad de tomar medidas categóricas pero, en principio, transitorias para defender sus monedas locales y sus reservas. El mecanismo para alcanzar este objetivo será el establecimiento del control de cambios, que significará una fuerte intervención del Estado en la economía abandonando definitivamente el liberalismo económico del "*laissez faire, laissez passer*".

Este intervencionismo forzado que debieron adoptar los Estados derivó, progresivamente, en una decisiva política dirigista. Esta nuevo diseño de política económica se fundamentó en una fuerte iniciativa estatal de promoción industrial y de sustitución de importaciones para equilibrar o generar superávits en la balanza comercial, así como para operar el cambio estructural de la economía. Este cambio significaba para el Uruguay y los países latinoamericanos dejar de ser países exportadores de materias primas o productos de poco procesamiento (*commodities*) e importadores de productos elaborados para pasar a ser países con capacidad productiva e industrial para atender el mercado local y, eventualmente, acceder al mercado internacional con productos elaborados competitivos.

En el caso uruguayo, el control de cambios comienza a implementarse en mayo de 1931 con el objetivo de defender al peso contra la especulación, pero rápidamente se fue extendiendo hacia la retención de divisas y la limitación de las importaciones. A su vez, a medida que se desarrollaba el contralor, éste derivó hacia la promoción de exportaciones, la recomposición del comercio internacional a través de acuerdos comerciales bilaterales (acuerdos de "*clearing*" o de compensación) y, fundamentalmente, impulsar el cambio estructural de la economía local a favor de la industria y de la producción de productos agrícolas industrializable. Uno de los principales instrumentos para alcanzar estos objetivos fue el control de cambio y la utilización del sistema de cambios múltiples y los tratamientos cambiarios para proteger la industria sustitutiva y, a la larga, para promover toda la producción nacional exportable.

El presente documento analiza la estructuración del contralor de cambios y la utilización del mecanismo de cambios múltiples durante el período de 1931 y 1959. El desarrollo del mismo, en un primer apartado, incursiona en el concepto de control de cambio para pasar, en el apartado

2, a la estructuración institucional del control de cambios entre 1931 y 1941. En el apartado 3, se ofrece un concepto del sistema de cambios múltiples para, luego, analizar (apartados 4 y 5, respectivamente) los elementos constitutivos del sistema de cambios múltiples: los tipos de cambio y los tratamientos cambiarios. En el apartado 6 se ofrece una mirada dinámica del funcionamiento efectivo del control de cambio, el sistema de cambios múltiples y de los tratamientos cambiarios. Finalmente, en el último apartado se trata de arribar a una consideración relativa al control de cambios y el sistema de cambios my 1959¹.

1. El control de cambios: origen y definiciones

El control de cambios surge en Europa como consecuencia de la I Guerra Mundial debido a las perturbaciones en el funcionamiento del patrón oro y a su mecanismo de ajuste automático referido al valor de las monedas nacionales trayendo graves desequilibrios en los flujos del comercio internacional. En la urgencia, los distintos gobiernos europeos se afianza la idea de que era preferible retener divisas de libre disposición que mercancías para exportar (De Miguel, 1952).

Para las autoridades nacionales, en este escenario, en lugar de permitir el libre flujo de oro (o divisas fuertes convertibles), o sea aceptar la pérdida de divisas fuertes que se recuperarían por saldos favorables en la balanza comercial y de pagos producto de la devaluación de la moneda nacional; preferirán, como política de estado, no sólo retener las divisas y el oro, sino que también fijar administrativamente el valor de cambio de la moneda local, limitar o prohibir las importaciones, promover las exportaciones y tomar medidas contra la especulación con la moneda nacional.

Una primera versión de los controles de cambio se instrumenta durante la I Guerra Mundial debido al desorden y obstrucción en el comercio internacional, que se extenderá a los primeros años de la década del veinte. Pese a estas medidas la idea de los distintos gobiernos era que esta situación era extraordinaria y transitoria y que la vuelta al patrón oro se produciría una vez que las condiciones internacionales lo permitieran. Hacia mediados de los años veinte comienzan a aflojarse o derogarse las disposiciones relativas a los controles de cambio con el convencimiento de que se volvería plenamente al patrón oro para regular el valor de las monedas locales y los flujos monetarios (divisas y oro) entre países, restableciéndose plenamente el comercio internacional libre y sin trabas.

La segunda crisis que impone la vuelta a los controles de cambio -pero ya de forma permanente hasta los años sesenta- se produce por efecto de la Gran Depresión y se vio reforzada por la II Guerra Mundial. A partir de este momento los países europeos y Estado Unidos abandonan definitivamente la conversión, echando por tierra el patrón oro y su mecanismo automático de ajuste. Será en esta segunda oleada de implementación de los controles de cambio que los países latinoamericanos abandonen definitiva la conversión y adopten medidas administrativas para fijar la paridad de sus monedas, entorpecer o prohibir la salida de divisas, promover sus exportaciones e industrias locales y limitar las importaciones.

¹ El documento agrega un apartado en que se detallan los tratamientos cambiarios para la exportación de los principales productos exportables de la producción y la forma en que estos se fueron sucediendo. A su vez, se arriba a un tipo de cambio promedio de la producción nacional exportable que señalaría el valor del peso, según la autoridades monetarias y cambiarias del país durante el período el período de 1931-1959.

Para Friedman, los países adoptarían los *"controles cambiarios principalmente porque creen que sus reservas o sus ingresos por divisas son insuficientes en relación con la demanda o necesidad corriente o probable de divisas"* (1959: 18). Por su parte, Romero Barquero, entiende que el objetivo de la implementación del control de cambios sería *"aislar la economía de la fluctuaciones internacionales..., sanear el mercado de divisas para lograr incentivar la inversión extranjera..., (y) fomentar el desarrollo de la industria nacional, protegiéndola la competencia externa"* (2005: 42-43).

Por su parte, Silveira Zorzi, refiriéndose a la utilidad económica de los contralores de cambio para los países latinoamericano señalaba que su existencia era de primer orden para la defensa de sus economías y de sus monedas: *"Los países latinoamericanos deben utilizar sabiamente este poderoso mecanismo, en colaboración con las medidas económicas de fondo, para defender con probabilidades de éxito, sus desequilibrios en el mercado internacional, su moneda y el desarrollo de sus industrias legítimas. En una palabra, para defender su economía, fomentar su progreso y conquistar legítimas aspiraciones de una vida mejor"* (1946: 26).

Pero, *¿qué se entiende por control de cambios?* Al respecto se proponen distintas definiciones algunas amplias (P. Einzig, R. Ochoa) y otras restrictivas (I. Friedman, M. Heilperin, C. Romero Barquero).

Según Einzig, se estaría ante un control de cambios cuando las autoridades intervienen directamente en el mercado cambiario dirigiendo las operaciones que se realizan en el mismo; más precisamente, el *"control de cambios o las restricciones cambiarias serían limitaciones a las transacciones libres en el comercio de divisas o a la libre transferencia de fondos en moneda extranjera o a países extranjeros"* (1970: 236).

Para éste, la intervención estatal puede ser *"activa"* o *"pasiva"*. Sería *"activa"* cuando es el Estado quien determina el volumen y el valor de las divisas que pueden transarse en el mercado cambiario nacional. Esta política activa se expresará en el establecimiento de medidas que no serían estrictamente cambiarias pero influyen en la oferta de divisas o en el movimiento de las mismas. Por otro lado, la intervención sería *"pasiva"* cuando las autoridades están predispuestas a intervenir en el mercado cambiario pero se mantienen en espera hasta que el mismo de señales de desequilibrios que impulse a éstas a intervenir para fijar el valor de la moneda local. (Romero Barquero, 2005; Freire, 1942)

Ochoa, entiende que es difícil proponer una definición única de control de cambio debido a que éstos *"surgieron de necesidades prácticas, para combatir situaciones en muchos casos distintas en los diversos países. De esa diversidad de orígenes, en general, depende esa diversidad en los contralores; si a ello se suman luego las diversas finalidades que con los contralores se han perseguido, se hace más amplia la heterogeneidad en los contralores"* (1943: 330).

Según este autor, sostener que el control de cambios es *"la injerencia del Estado en el mercado cambiario...indica la cuestión genérica"*, pero este concepto (en sí) no da una idea completa de la diversidad de éstos. Esta definición restrictiva debe complementarse con algunas de las medidas intervencionista que los Estados han adoptado para influir en el mercado cambiario, siendo estas: restricciones a las importaciones, fomento a las exportaciones, prohibición de exportar capitales, penalidades a la especulación, bloqueo de fondos extranjeros, suspensión de los servicios de Deuda Externa, fijación de cursos oficiales de cambio, fomento a la producción nacional restringiendo importaciones (Ochoa, 1943).

En definitiva, para Ochoa, una definición restrictiva impide captar los objetivos, finalidades y medidas concretas que el Estado toma para influir en materia cambiaria y propone el siguiente concepto general: "*Entiéndase por Contralor de Cambios, en general, la serie de medidas de acción directa o indirecta que sobre los elementos de la Balanza de Cuentas (Pagos), los Estados u organismos que los representan han adoptado con una primera finalidad, la de mantener el curso de cambio a un tipo deseado*" (1943: 484).

Friedman (1959), por su parte, entiende que sólo existiría control de cambios cuando las autoridades imponen restricciones a la compra y venta de moneda extranjera. La nota característica del control de cambios sería la acción del gobierno que "*coarta la libertad de comprar y vender divisas... la verdadera esfera de los controles cambiarios (es) cuando el gobierno dicta disposiciones que tienen el efecto de evitar las transacciones que de otra manera se hubiera efectuado*" (1959: 12-13). Esta limitación a la libertad de los individuos en el manejo de divisas se especificaría en medidas tales como: requisitos de entrega de divisas por parte de los exportadores al tipo de cambio fijado por las autoridades, especificación de que divisas deben recibirse por la exportaciones, cuales son los fines a los que se aplicará las divisas compradas por la autoridad, control sobre el movimiento de capitales (servicios y amortización de deuda, remesas de dividendos, repatriación de capitales, inversiones en el extranjero, etc. Pero, por otro lado, no serían materia propia del control de cambios medidas que afectaran la provisión o salida de divisas por efecto de tributos aduaneros, limitaciones o prohibiciones al comercio internacional, etc., que pertenecería a la política comercial y no a la política cambiaria.

Para Heilperin, el "*control de cambio consiste en la centralización de todo negocio que implique compra-venta de divisas en las manos de una autoridad pública (Tesorería, Banco Central o una institución creada "ad hoc" al respecto). El Estado (a través de uno de sus órganos) asume el derecho exclusivo de comprar y vender moneda extranjera a la cotización fijada por el propio Estado*" (2007: 238).

Romero Barquero (2005), sostiene que el control de cambios supone "*la potestad que tiene la autoridad económica para definir restricciones que limitan la facultad de los agente económicos para realizar operaciones (tanto en cantidades como en precios) en el mercado de divisas*". Sin embargo, considera que pese a que operaciones contingente al comercio internacional del país que se relacionan estrechamente con el control que realiza el Estado sobre la materia cambiaria, estas operaciones no integrarían el concepto de control de cambios.

Para nosotros el "*control de cambios*" (o "*contralor de cambios*") es toda injerencia de la autoridad monetaria de un país que afecte la oferta o demanda del mercado de cambio fijando directamente o indirectamente el valor de las divisas. O sea, lo integrarían todas las medidas (cambiarías o de tipo comerciales)² que afecten la oferta o demanda de moneda extranjera o impongan restricciones y reglamentos que limiten a los individuos y en qué condiciones se puede operar en el mercado de divisas. Por otro lado, entendemos que no se puede determinar a priori cuales son las medidas complementarias indispensables que llevan conformar un control de cambio debiéndose estudiar en particularmente cada país para determinar si nos encontramos ante un control de cambio debido a que éste se conforma de manera casuística atendiendo a las necesidades concretas que tiene cada país para fijar administrativamente el valor de su moneda

²Dentro de las medidas cambiarías, incluimos, a la fijación administrativa del valor de compra y venta de moneda extranjera, la segmentación del mercado cambiario en distintos tramos con cotizaciones diferentes según el origen de la divisa, el otorgamiento de cotizaciones diferenciales (tratamientos cambiarios) según el tipo de mercadería a exportarse o importarse, etc. Por su parte, dentro de las medidas comerciales, incluimos, aquellas que limitan o prohíben importaciones, protegen y promocionan las industrias locales sustitutivas, promoción de exportaciones, restricciones y prohibición a la salida de divisas, etc.

y retener las divisas necesarias para defender su economía y afrontar sus compromisos internacionales.

En definitiva, *"todas las medidas relacionadas con el control de cambios tienen un objetivo común: remplazar el libre juego de la oferta y la demanda por un cierto racionamiento o distribución de los recursos nacionales basados en consideraciones de pública utilidad para obtener el mayor o el mejor rendimiento de los fondos que cada país puede procurarse en el extranjero"* (De Miguel, 1952: 221).

2. El control de cambios en el Uruguay: 1931-1959

2.1 Causas para la implementación del Contralor de Cambios en 1931

La crisis económica de 1931 lleva a establecer el control de cambios en el Uruguay, siendo la causa inmediata de su implementación, según los contemporáneos, el ataque especulativo que venía sufriendo el peso y que se había acelerado desde diciembre de 1930³. Inclusive, si extendemos el período de análisis se puede observar que la devaluación entre 1928 y 1931 llegó a situarse en el 70%⁴ y la caída del encaje metálico del Banco de la República fue el 25% durante el mismo período⁵.

Al analizar las causas que determinaron el establecimiento del control de cambios se han sostenido distintas causas: inmediatas, mediatas y de largo alcance. Dentro de las causas inmediatas está la fuerte especulación que venía soportando el peso en los meses anteriores. Esta circunstancia se hicieron notar por el Banco de la República (diciembre/1930) y el Consejo Nacional de Administración (enero/1931) al elevar el proyecto de ley que será confirmado por el Poder Legislativo al sancionarse la ley 8729 (25/5/1931) que comienza a instalar el Contralor de Cambios en el Uruguay.

Silveira Zorzi, destaca el escenario económico internacional como causa inmediata de la instalación del control de cambios en el Uruguay —y, en la mayoría de los países— relativizando los efectos del fenómeno especulativo del peso: *"La depresión mundial que siguió al crac financiero de Wall Street, en octubre de 1929, la supresión del crédito en los mercados financieros internacionales, la ley proteccionista Hawley Smooth, sancionada en los Estados Unidos en 1930, las leyes de contralor de cambios, de aumento de tarifas aduaneras y la política de contingentes generalizados en todo el mundo, tuvieron como consecuencia el descenso de los precios y el abatimiento de las cifras del intercambio internacional...Estas fueron las verdaderas causas y no la especulación, que obligaron al Uruguay, como a muchos*

³Entre la cotización más alta de diciembre de 1930 (\$100 oro uruguayo = U\$S 88,70) y la más baja de mayo de 1931 (\$100 oro uruguayo = U\$S 55,10), la depreciación había sido del 38%. (R. Ochoa, 1943)

⁴La cotización máxima del dólar en 1928 se produjo en abril (\$ 100 oro uruguayo = U\$S 104) y la mínima fue en octubre de 1931 (\$ 100 oro uruguayo = U\$S 31,15) (Ochoa, 1943).

⁵ Morató (1930), en memorándum del mes de febrero/1930, elevado al Director del Banco de la República (BROU), señalaba que durante 1929 se había producido una importante merma en el stock de divisas acumuladas durante los años 1926 y 1927 por compras de letras de exportación y la acreditación de préstamos del extranjeros (Empréstito Hallgarten y Empréstito Rambla Sur) debido a la *"venta de cambio a la clientela, a los bancos, para el servicio de deudas externas, traslados de capitales al exterior, etc., muy superiores a los suministros del mercado. El stock de divisas quedó de hecho liquidado..."* (Banco de la República Oriental del Uruguay, 1930).

países, a adoptar el Contralor de Cambios. La especulación gravitó en el problema en grado muy relativo" (1946: 16).

Finalmente, otros analistas consideran que las causas de la organización del Contralor de Cambios son más profundas y de largo alcance debiéndose ubicarse en la propia evolución económica del país a partir de la I Guerra Mundial. En este sentido se expresa Ochoa (1943), que ubica el comienzo de las causas de la crisis de 1931 en el año 1914 cuando se decreta la inconvertibilidad de pesos a oro, impidiendo que el peso fluctuara libremente permitiendo que actuara el mecanismo implícito de ajuste del patrón oro.

Concretando su análisis al período 1925/1929, sostiene que si bien durante estos años el peso *"recobró la solidez cambiaria, pero la misma, ..., era ficta e irreal, estaba sostenida por medios que fácilmente se esfumaron y precipitaron la caída vertical de nuestra moneda en 1929.... la desvalorización monetaria de 1929 y años siguientes no se debe únicamente a factores que recién comenzaron a hacer sentir su acción en 1929, sino que lo que sucedió fue que en ese año se pusieron en evidencia y claramente al descubierto, precipitando la caída del cambio, siendo coadyuvados en su acción por otros factores ocasionales (como ser la especulación).... los hechos y causas no aparecieron conjuntamente y en un momento dado, sino que aparición fue gradual. A medida que los años se sucedían, el encadenamiento de los mismos se iban formando y creciendo"* (Ochoa, 1943: 236-237).

Por otro lado, Ochoa (1943), retomando y extendiendo el análisis de Morató de febrero de 1930, señala que los desequilibrios económicos que provocaron la instalación del control de cambios se deben a desajustes en balanza de pagos y no en la balanza comercial que durante todos estos años fue superavitario, salvo un pequeño déficit en 1929. El problema fue que el ingreso de divisas por exportaciones no alcanzaba para atender las obligaciones externas del país que habían aumentado por servicio y amortización de Deuda Pública, importaciones y salidas de capital y dividendos. En tanto que, la producción interna se encontraba estancada y no lograba superar la monoproducción ganadera. A este panorama habría que agregar un fenómeno inflacionario que venía dada por un aumento de los medios de pagos y de los préstamos y una caída de intereses activos. Todos estos elementos, sumados a la caída de las reservas en divisas del Banco de la República llevaron a ambientar un fenómeno especulativo contra el peso que agudizó los desequilibrios que, a su vez, se vieron agravados por los efectos de la crisis mundial provocada por el crack de la Bolsa de Nueva York (Ochoa, 1943).

En definitiva, para Ochoa: *"la situación arranca en 1914, régimen de inconvertibilidad, luego a medida que nos vamos acercando a 1931, van apareciendo nuevos hechos o elementos que van a influir en la determinación de la depreciación, pero al aparecer no desaparece el anterior sino que se suman y así sucesivamente, para todos juntos llevar a 1931, a determinar la situación de depreciación, en ese orden de encadenamiento (régimen de inconvertibilidad, facilidad crediticia, inflación por aumento de medios de pagos, balanza comercial favorable con incremento de importaciones por aumento de los consumos, balanza de pagos deficitaria, crisis mundial)..."* (1943: 321) .

Al discutirse en el Parlamento el proyecto de ley 8.729, los legisladores si bien no desconocieron la causa inmediata que motivaba la ley (la especulación que venía soportando el peso) ponderarán de distinta forma algunas de las causas señaladas. Para Frugoni (socialista) la causa de la depreciación del peso debía atribuirse a la inconvertibilidad; Acevedo Álvarez (colorado) consideraba que las causas eran *"lejanas"* no siendo ajenas a desajustes en la balanza de pago; Quijano (blanco), señala además de la especulación estaban actuando varios fenómenos económicos; Costa (colorado), indica que la especulación sobre nuestra moneda se originaba en Montevideo y en Buenos Aires y, sin perjuicio, de la importancia que la sanción del Contralor de

Cambios tuviere para contener la maniobras de depreciación del peso sólo se alcanzaría la normalidad cuando se regularizara la situación económico-financiera del país (Ochoa, 1943; Quijano, 1944).

2.2 La instalación del Contralor de Cambios (1931-1941)

Como señaláramos, el control de cambios sería la intervención (directa o indirecta) del Estado en materia monetaria afectando la oferta o la demanda e impidiendo que operen las fuerzas del mercado cambiario. Este concepto amplio implica que se consideren como medidas propias de un sistema de contralor de cambios no sólo las de naturaleza cambiarias (fijación administrativa del valor de la moneda extranjera, segmentación del mercado cambiario, tratamientos cambiarios, etc.) sino que, también, medidas de naturaleza comercial (limitación o prohibición de importaciones, protección de las industrias locales, promoción de exportaciones, restricción o prohibición de salida de divisas) que afectan, en último término, el volumen y tipo de divisas que se transen en el mercado cambiario o que imponga restricciones, reglamentaciones o condiciones relativas a los agentes que pueden operar en éste mercado. En consecuencia, resulta muy difícil —a priori— fijar como se conforma un contralor de cambios en la medida que cada país dictará las normas necesarias atendiendo a las necesidades concretas y a los objetivos de política económica.

Al analizar, seguidamente, el caso concreto del Contralor de Cambios en el Uruguay se observa que el mismo se implementó progresivamente a través de un conjunto de disposiciones que arrancan en abril del año 1931 al encargársele al Banco de la República (BROU) la fiscalización y monitoreo de las transacciones de divisas. A su vez, a partir de este momento se sucederán toda una serie de disposiciones y organismos que culminarán en enero de 1941 cuando se perfecciona el sistema total de contralor de cambio con la creación del Contralor de Exportaciones e Importaciones, que conjuntamente con el BROU, y bajo la tutela del Poder Ejecutivo administrarán y dirigirán el comercio exterior y el ingreso, salida y transacciones de divisas en el país durante los años 1941 y 1959.

Para Ochoa: *"En nuestro país en 1931, se habían tomado una serie de medidas que configuraban totalmente un contralor de cambios, de acuerdo a las características generales que estos organismos van a tener luego; toda esa serie de medidas, proporcionan al Estado medios de intervención en la situación cambiaria, directa o indirectamente. En rigor y en general se puede decir que nuestro país en 1931, tenía totalmente configurado el contralor de cambios, en el sentido amplio del mismo y que lo que con posterioridad a 1931 hasta la fecha se ha hecho, no es otra cosa que un ajustamiento y un perfeccionamiento de las medidas que en 1931 se tomaron... En ese año ya se había establecido el principio general, la venta en plaza de las divisas de exportación; lo que en años posteriores se hizo fue dictar medidas por las cuales pudiera hacerse efectiva la aplicación de ese principio general establecido en 1931, para que pudiera aplicarse con justeza en principio de comprar a quien nos compra"* (1943: 392-393, 402).

Por otro lado, el estudio del contralor de cambios en el país entre 1931 y 1959 confirma lo casuística que conformó el sistema donde se suceden normas generales y particulares, decretos y resoluciones de las autoridades públicas (Consejo Nacional de Administración, Poder Legislativo, Banco de la República, Dirección de Aduana, Contralor de Exportaciones, Contralor de Importaciones y Cambio, Contralor de Exportaciones e Importaciones) que tiende a solucionar problemas concretos del contralor y que en momentos da la sensación de cierta urgencia y falta de un plan general que lleva a que se hayan cometido arbitrariedad y pueda existir contradicciones en la normativa.

Para Simoens Arce: *"Las primeras medidas oficiales ante la grave situación no encaran todo el problema de fondo, no existe conexión en todas las actividades del intercambio con el exterior, se plantea la solución de problemas parciales (...). A partir de esta primera ley de mayo de 1931, y con excepción de algunas pocas leyes de carácter general, casi toda la legislación es de emergencia o de ajuste, concretada a ir cerrando todas las puertas por donde puedan escapar a los contralores y tendiendo a la mayor intervención oficial en los negocios del intercambio con el exterior"* (1946: 20-21).

El proceso de conformación del contralor de cambios y la sucesión de las principales normas y organismos estatales del sistema sería como se describe a continuación.

El establecimiento del control de cambio: Ley 8.729 (25/5/1934)

Esta ley se sanciona a instancias del Banco de la República y del Consejo Nacional de Administración y tiene como cometido inmediato combatir la *"especulación"* que soportaba el peso y prohibir *"toda operación de cambio que no responda al movimiento regular y legítimo de las actividades económicas y financieras normales"* (art.4, lit.a). A su vez, entregaba al Banco de la República la facultad exclusiva de controlar y fiscalizar las transacciones cambiarias y el movimiento de capitales al exterior.

La particularidad de esta ley es que se transforma en la *"piedra angular"* sobre la que organiza el control de cambios pese a lo limitado de sus cometidos originales. Con posterioridad el desenvolvimiento de la normativa del contralor siempre hará referencia a ésta como justificación última de la legalidad de la misma y servirá para que el Banco de la República extienda sus facultades de contralor y fiscalización y, decididamente, se irrogue –con la aprobación del Poder Ejecutivo- las facultades de tomar todo tipo de resoluciones referida a la instrumentación y aplicación concreta del control de cambios.

Este *"monopolio"* que de hecho asumió el Banco de la República ampliando sus potestades para tomar todo tipo de medidas relativas al contralor implicaba una seria extralimitación de sus cometidos concretos y significaban una clara violación a la normativa del país (inconstitucionalidad) y graves limitaciones a la libertad económica de los agentes económicos (Simoens Arce, 1943; Quijano, 1944).

Prohibición de exportar cupones y suspensión de la amortización de Deuda Externa: Ley 8.734 (18/6/1931) y Ley 8.830 (20/1/1932)

Estas normas complementan la ley anterior y se dictan para evitar una forma de especulación y la salida de divisas del país.

Por la primera norma se procura cortar una modalidad de especulación que consistía en enviar al extranjero (en general, plaza financiera de Londres) para cobrar los cupones de la Deuda Externa uruguaya. En este manejo se encontraban comprometidos los bancos extranjeros de plaza que aceptaban los cupones de sus clientes residentes en el país, los giraban a Londres y los cobraban allí en moneda extranjera. Esta gestión bancaria era totalmente legal pero provocaba una pérdida importante de divisas a las arcas del Estado y a las reservas del BROU.

El Estado uruguayo estaba interesado en que estos cupones se cobraran en Montevideo en caso de que su tenedor estuviera radicado en el país para que de esa forma el gobierno pudiera pagar el servicio de intereses en pesos, a la cotización del tipo de cambio oficial establecido administrativamente por el BROU. Este interés, inclusive, era mayor debido a que en el año

1928 los residentes en el Uruguay habían recomprado con fines rentísticos un voluminoso paquete de deuda uruguaya radicada en el extranjero, debido a su baja cotización⁶.

Por la segunda disposición se decide formalizar la continuación del pago del servicio de la Deuda Externa pero no la amortización del capital como forma de retener divisas y no sobre exigir las reservas del BROU. Esta medida se venía discutiendo desde abril de 1931 cuando fue propuesta por el Presidente Gabriel Terra y rechazada por el Consejo Nacional de Administración (CNA)⁷ por considerar que el sacrificio que realizaba el país era necesario y no se debía tomar, por el momento, ninguna medida en el sentido de suspender el pago de la Deuda Externa para no afectar la credibilidad y el crédito internacional del país.

La situación había cambiado y apremiaba hacia fines del año 1931 cuando se habían comprometido seriamente las reservas metálicas del BROU que habían caído en más de un 13%. Para este momento el CNA se aviene a suspender el pago de la amortización pero no de los intereses de la Deuda Externa como forma de contener la pérdida de divisas del BROU y no tener que incrementar la recaudación del Estado con la sanción de nuevos impuestos que deprimirían aún más la economía del país.

En definitiva, esta última ley habilitó al CNA a suspender provisoriamente la amortización de la Deuda Externa, se establece que el servicio de intereses de la Deuda Externa radicada en el país se pagaría en pesos al valor del dólar a la fecha de cancelación y se autorizaba al BROU a girar al exterior parte del oro de su encaje para atender al pago del servicio de deuda del Estado.

Restricciones a la Importación: Ley 8.749 (20/8/1931) y Ley 8.762 (10/10/1931)

Estas dos leyes (8.749 y 8.762) establecen restricciones a las importaciones de mercaderías. Por la primera -que no alcanzó a aplicarse- autorizaba al CNA a prohibir la importación de ciertas mercaderías por un mes. A su vez, autorizaba a recortar las importaciones en un 30% y establecer recargos aduaneros de hasta un 100%. Y, finalmente, permitía que el CNA con carácter especial aumentara los derechos aduaneros hasta el 100% a la mercaderías de los países que impusieran restricciones o prohibiciones a las exportaciones uruguayas.

Por la ley 8.762, también conocida como ley de los "*derechos aduaneros a oro*", se establece que previo a toda importación el agente debía depositar el 25% del valor de la misma en oro o su equivalente en divisas o moneda nacional. Esta exigencia no regiría en caso de artículos de primera necesidad (alimentos o combustibles) o materias primas y artículos destinados a la industria de productos que no se producen en el país. Inclusive, el CNA podía elevar estos derechos hasta el 50% "*a todos o parte de los productos originarios de países que no ofrezcan... las mismas condiciones de reciprocidad u opongán restricciones, o no acuerden el tratamiento de la nación más favorecida, o no apliquen la tarifa mínima a los productos originarios o procedentes de la República, o la apliquen en forma que puedan considerarse prohibitiva*" (art. 3).

La posibilidad de aplicar estas medidas que restringían las importaciones tenía por cometido limitar el volumen y el gasto en importaciones, evitar la compra de artículos superfluos y

⁶ Las recompra de deuda uruguaya que se produce en 1928 representó el 19% del total de Deuda Pública Nacional. Esta compra se había realizado a un promedio de 45% de su valor nominal (R. Ochoa, 1943).

⁷ El Consejo Nacional de Administración integraba el Poder Ejecutivo bicéfalo creado por la Constitución de 1917. Por esta Constitución el Poder Ejecutivo estaba integrado por un Presidente y el CNA. El Presidente se encargaba de la representación del Estado y de los cometidos primarios del Estado dependiendo del mismo los Ministerios de Gobierno (Interior), Defensa y Relaciones Exteriores. El CNA de administración integrado por 9 miembros (6 del partido mayoritario y 3 del principal partido opositor) se encargaba de los cometidos secundarios (obras públicas, trabajo, economía, etc.) del Estado y de los respectivos ministerios.

suntuarios y encauzar las importaciones sólo a aquellos bienes necesarios. A su vez, la limitación de las importaciones permitiría mejorar los superávits de la balanza comercial y mejorar el resultado de la balanza de pagos.

Finalmente, estas leyes plantean el principio de "*poner las exportaciones al servicio de las importaciones*" (Ochoa, 1943) que derivará en la política de "*comprar a quién nos compra*" (Quijano, 1944) que se consagrará en la ley 9.440 (9/9/1934) y dará lugar a la firma de una serie de acuerdos comerciales de "*clearing*" con varios países.

Seguro de cambio y la Caja Autónoma de Amortización: Ley 8.753 (7/9/1931), Ley 8.763 (14/10/1931) y Ley 8.866 (15/7/1932)

Estas leyes se dictan para solucionar el atraso del pago de importaciones. Los desequilibrios económicos que sufría el país por insuficiencia de divisas y caída de reservas vinieron a repercutir en la importación de mercaderías. En la medida que la plaza no estaba bien abastecida de moneda extranjera desde el año 1930, pese a los saldos favorables de la balanza comercial, determinó que se fuera acumulando un importante volumen de deudas insatisfechas por importación que no se podían atender por falta de divisas en plaza.

Este volumen de deuda por importaciones se denominó "*cambio diferido*". Si bien se buscó intentar una solución a través de la habilitación al BROU para movilizar parte de su stock de divisas (encaje) para atender el problema (Ley 8752, 7/9/1931). Este monto se destinó al pago de las necesidades del Estado pero no para atender las deudas acumuladas de los importadores privados.

Las leyes 8.753 y 8.763 sancionan la garantía del Estado por las diferencias cambiarias que se generaren entre el momento que se reconoce el monto de divisas adeudadas por importación a la cotización del día y el precio de la divisa al momento de liquidar, efectivamente, la deuda y siempre que dicha cotización no superará el precio fijado por la ley (peso uruguayo menor a 25 peniques de libra esterlina). En otras palabras, el Estado asumía la pérdida debida a la diferencia entre la divisa al momento que el importador firma el convenio que reconoce el monto de su deuda y el momento en dicha obligación se salda con el proveedor extranjero que implica la compra de moneda extranjera en una fecha futura a un tipo de cambio diferente.

Pese a estas disposiciones, el "*cambio diferido*" se seguía acumulando y no se lograba una cancelación ordenada y parcial del mismo; esto llevó a que se creara la Caja Autónoma de Amortización en mediados de 1932 -a instancias del BROU- con el "*cometido esencial y finalidad primordial... (de) permitir una liquidación más racional del cambio diferido y al mismo tiempo hacer que dejase de gravitar en la situación cambiaria y en general en la económica, por medio de su postergación a largo plazo*" (Ochoa, 1943: 430).

Para que la Caja Autónoma de Amortización pudiera operar se la autoriza a emitir, sucesivamente, distintos montos de "*obligaciones amortizables*" en pesos oro o en moneda extranjera con un interés que podía rondar entre el 6% y 3,5% anual, y que estaba destinado a saldar las deudas acumuladas ("*cambio diferido*") y ordenar el pago de las mismas.

El mecanismo para asegurar la deuda y el pago de su crédito, el acreedor extranjero tenía la opción de presentar su deuda y optar entre el pago de la misma durante el año 1933 o aceptar obligaciones amortizables emitidas por la Caja a liquidarse a mediano plazo (no superior a 5 años) y sujeto a una tasa de interés. Al llegarse a un acuerdo con el acreedor extranjero, el deudor nacional, en caso de que aquél hubiera aceptado las obligaciones amortizables debía pagar el total de la deuda en pesos al tipo de cambio oficial del día. En este último caso, la Caja

subrogaba al deudor nacional frente al acreedor extranjero, y éste se beneficiaba de la garantía del Estado para el cobro de su deuda.

El problema del "cambio diferido" siguió presente durante los años 1932 a 1934, razón por la cual se autorizó al Poder Ejecutivo (Ley 9.228, 27/1/1934) a emitir Letras de Tesorería en moneda extranjera a una tasa del 6% anual, cuyo monto estaría destinada ser entregado a los acreedores extranjeros que no habían podido cobrar sus créditos por falta de divisas en plaza. Le correspondía a la Caja de Amortización el pago del servicio de intereses y amortización de las Letras.

El procedimiento de las Letras de Tesorería no fue bien recibido por los acreedores extranjeros y sólo se emitió el 17% del total autorizado. En consecuencia, distintas disposiciones -con pequeños ajustes- prorrogaron las primera leyes de liquidación de "cambio diferido" autorizándose a la Caja a ampliar el monto autorizado para emitir obligaciones amortizables en oro y en moneda extranjera. Hacia el mediados de 1937, debido a la disponibilidad de divisas del BROU, se procedió al rescate de todas las obligaciones amortizables emitidas por la Caja de Amortización, quedando liquidado el problema del "cambio diferido" hasta que el mismo vuelva a plantearse durante la II Guerra Mundial.

El Contralor de Exportaciones: Ley 8.771 (16/10/1931), Ley 9.440 (9/11/1934) y Decreto del 4/4/1935

Sin perjuicio de una serie de normas complementarias, se puede sostener que las disposiciones contenidas en estos tres conjuntos normativos conformarán el Contralor de Exportaciones, siendo esenciales para complementar la Ley 8.729 (creación del Control de Cambio).

Por la Ley 8.771, se refuerza el cometido del BROU de regular, controlar y fiscalizar todas las operaciones de cambio relativo a divisas originadas en las exportaciones del país. A su vez, se estableció que la Dirección de Aduana no podía despachar ninguna exportación del país si el exportador no presentaba un documento ("*certificado, testimonio o cualquier prueba pertinente*") proveniente de una entidad bancaria o persona autorizada a negociar en cambios de que se había vendido en plaza la letra en moneda extranjera que documentaba el pago de la exportación.

Por Ley 9.440, se dispuso que los exportadores debían "*declarar el destino definitivo de la mercadería cuando ella sea exportada en "consignación", "a la orden" o "en tránsito"*" (art. 4). La finalidad de esta norma era ajustar el comercio exterior del país a la premisa de "*comprar a quién nos compra*". A través de esta norma se conocería a ciencia cierta cuáles eran los países extranjeros compradores de nuestra producción y por qué montos poniendo "*las exportaciones al servicio de las importaciones*". Debe tenerse presente que en esta misma ley se crea, definitivamente, el Contralor de Importaciones y Cambio que será la cara complementaria del Contralor de Exportaciones.

Finalmente, por el Decreto de 4/4/1935 se le se autoriza al BROU a organizar y ejercer el contralor de exportaciones disponiéndose que "*para efectuar cualquier clase de exportación se requiere previa autorización del Banco de la República, el cual tendrá a su cargo el cometido de visar los valores declarados previos a cada embarque*" (art.2). En definitiva, se centralizaba en el BROU toda la materia relativa a las exportaciones y que, conjuntamente, con el monopolio del manejo de divisas de exportación y la determinación de cómo se distribuirían éstas para la importación (Resolución 17/3/1932 y Ley 9.940, que se analiza seguidamente). Esta concentración en el BROU de la materia cambiaria y de comercio exterior reforzará el papel

dominante del banco en todo lo relativo a la ordenación y dirección de todo el comercio internacional del país.

El Contralor de Importaciones: Resolución del 17/3/1932 y Ley 9.440 (9/11/1934)

Estas normas conformarán el control de las importaciones haciendo efectiva el principio de *"comprar a quién nos compra"* que guiará la política comercial internacional del país por las próximas décadas.

La Resolución del BROU del 17/3/1932, inaugura la política de distribuir las divisas disponibles para la importación según las necesidades de la economía del país. Esta normativa distribuye el cambio disponible para el año 1932 por *"rubros"* para el pago de importaciones, servicio de deuda y remesas. Al decir del BROU: *"El Banco lucha con graves dificultades para distribuir el escaso cambio disponible requerido por imperiosas necesidades de empresas de servicios públicos y para la importación de artículos de primera necesidad y materias primas. A fin de que esa distribución se haga dentro de las más perfecta equidad, el Banco ha investigado por medio de la estadística aduanera las necesidades reales de la importación atendiéndose a los resultados de ese estudio y al examen de los pedidos formulados de cambio recibidos por la Oficina del Contralor, ha llegado al establecimiento de porcentajes de distribución del cambio disponible"* (Ochoa, 1944)

A su vez, esta resolución dispuso la designación de una Comisión Consultiva Asesora integradas por 5 delegados⁸, cuyo cometido era presenciar, asesorar y controlar la distribución del cambio para *"rodear la compleja tarea de la distribución del cambio, de las mayores garantías de seriedad y justicia y repartir también con los representantes de las fuerzas vivas del país la responsabilidad de tan delicada función"* (Ochoa, 1943).

Por Ley 9.440 (9/11/1934), se crea la Comisión Honoraria de Importación y Cambios con representación del Estado y de los agentes económicos privados⁹. Este organismo tiene por cometido. *"la distribución individual de divisas y otorgará las autorizaciones de importación de acuerdo con las cuotas por países y rubros, que establecerá periódicamente el Banco de la República, el que tendrá en cuenta las disponibilidades de divisas que..., proporcione la exportación realizada a los distintos países y sujetándose a los tratados o convenios existentes o que puedan concertarse. Dentro de cada rubro... señalará cuotas individuales a las diferentes casas o firmas importadoras..."* (art. 1).

Esta Comisión desempeñará sus funciones en coordinación con el BROU el cual determinaba el cambio disponible para la importación por países, rubros y clase de cambio (oficial o libre dirigido), debiéndose asignar a cada país con quien el Uruguay mantenía comercio efectivo el 75% de las divisas provenientes de la exportación a dicho destino. Fijada la cuota, correspondía a la Comisión distribuir la misma entre las distintas firmas importadoras que presentaran solicitudes de importación. Para evitar arbitrariedades por parte de las autoridades públicas los agentes privados tenían representantes en la Comisión, a través de las cuales se procuraba dar garantías de ecuanimidad al momento de otorgar la cuota individual y las divisas

⁸ Los 5 delegados eran: 1 por el BROU; 1 por cada Banca (nacional privada y extranjera); 1 por cada Cámara (de Comercio y de Industrias). Luego, por decreto del 24/8/1934 se aumenta el número de delegados a 7, agregándose uno por 1 por la Asociación Rural y la Federación Rural y 1 por las Cámaras de Comercio extranjeras.

⁹ Esta Comisión Honoraria estaría integradas por 15 miembros que se distribuirían de la siguiente forma: 1 por el Poder Ejecutivo que la presidiría; 2 por el Poder Legislativo; 1 por el BROU; 1 por los Bancos nacionales; 1 por los Bancos extranjeros; 2 por cada Cámara (de Comercio y de Industrias); 1 por las Cámaras de Comercio extranjeras; 1 por la Asociación Rural; 1 por la Federación Rural; 1 por el Consorcio de Representantes de Fábricas; 1 por las Cooperativas de Consumo.

correspondientes. A su vez, se permitía la importación de mercadería por fuera de la cuota siempre que el importador adquiriese las divisas necesarias en el mercado libre previa autorización de la Comisión y el visto bueno del BROU.

Esta Comisión Honoraria fue suprimida por decreto del 28/1/1938 pasando a ejercer sus funciones a la Dirección de Contralor de Importaciones y Distribución Individual de Divisas a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo en la órbita del Ministerio de Hacienda. Luego, por decreto del 9/7/1938 se dispuso que esta Dirección se fusionara con la Dirección de Contralor de Exportaciones y queda organizada como una dependencia del BROU con el nombre de Dirección de Exportaciones e Importaciones y creándose una Comisión Honoraria de 7 miembros (3 por el Poder Ejecutivo y 1 por cada uno de las siguientes instituciones: BROU, Cámara de Comercio, Cámara de Industria y Cámara Mercantil de Productos del País) cuyo cometido era vigilar, controlar y fiscalizar a la Dirección.

Contralor de Exportaciones e Importaciones: Ley 10.000 (10/1/1941)

La creación del Contralor de Exportaciones e Importaciones cierra el proceso institucional de conformación del Control de Cambios en el Uruguay entre 1931-1959. Este organismo, conjuntamente con el BROU, quedará encargado de autorizar las exportaciones, las importaciones y asignar a los importadores las divisas que ingresen al país por vía de las exportaciones.

En este esquema, el BROU continuará monopolizando el negocio de divisas provenientes de las exportaciones, turismo, remesas, inversión extranjera directa, inversiones de cartera, etc. El banco será el que determine la cotización de la moneda extranjera, segmentando el mercado cambiario y fijando los tipos cambiario oficiales intervenidos. También, intervendrá indirectamente (manejando el volumen de divisas) en la cotización de las divisas en el mercado libre. Finalmente, fijados los tratamientos cambiarios (sistema de cambios múltiples) por el Poder Ejecutivo, el BROU determinará anualmente el stock de divisas y *"distribuirá periódicamente el cambio extranjero por países, rubros u clases de cambio, después de efectuar las retenciones necesarias para sus propios compromisos y las correspondientes a las obligaciones financieras del Estado y de los servicios públicos"* (Ley 10.000, art. 8).

El Contralor de Exportaciones e Importaciones estaría dirigido por una Comisión Honoraria de nueve delegados públicos y privados, con mayoría de representación estatal (5 contra 4)¹⁰. Al Contralor le correspondía autorizar las exportaciones y la importaciones del país, siendo su cometido principal distribuir (individualmente) el cambio disponible para la importación –por países, rubros y clases- entre los organismos públicos, servicios públicos, el comercio y la industria dando preferencia a los artículos y mercancías que no se producen en el país o materias primas a ser transformadas en el país¹¹.

¹⁰ Los delegados estatales eran 5 que se distribuían: 1 designado por el Consejo de Ministros que ejerce la presidencia, 1 por cada uno de los Ministerios de Hacienda, Industria y Trabajo y Ganadería y Agricultura, 1 por el BROU. Los 4 delegados de las instituciones privadas correspondía a: Cámara de Comercio, Cámara de Industria, Cámara Mercantil de Productos del País y Asociación Rural y Federación Rural (de común acuerdo).

¹¹El orden de preferencia para la importación sería: a) materia primas para la elaboración de artículos de consumo indispensable; b) artículos alimenticios ya elaborados de consumo indispensables; c) materiales y productos necesarios para la salud pública; d) materiales indispensables para el funcionamiento de los servicios públicos y de la prensa y para combatir las plagas de la agricultura, ganadería y granja; e) herramientas, máquinas y artículos requeridos para la explotación agrícola, granjera y ganadera; f) materias primas, maquinarias, accesorios, repuestos, combustibles y lubricantes sólidos y líquidos para uso de la industria y vehículos de trabajo y otros usos (Ley 10.000, art. 11).

El Contralor debía, a su vez, analizar la solicitud de importación y calificar a la firma importadora determinando su importancia económica y antigüedad al momento de asignar la cuota individual¹². A su vez, las firmas comerciales e industriales privadas que quisieran ser reconocidas como importadores debían solicitar la inscripción en el Contralor. Ésta podía ser denegada si la Comisión Honoraria –por 6 votos conformes– *“estimare que el comercio que se propone ejercer no conviene a la economía del país”* (art.16).

Toda esta normativa e instituciones creadas en el proceso de conformación del contralor de cambio dan cuenta de una nueva visión del papel del Estado que prioriza su carácter interventor y dirigista en la economía. A su vez, esta intervención estatal en el mercado cambiario fijando el precio de las divisas le permitieron crear una nueva fuente de financiamiento originado en el “spread” entre el valor de compra y venta de la moneda extranjera. Al fijarse la cotización administrativamente el Estado pudo hacerse de la diferencia entre las cotizaciones de compra y venta creando el *“impuesto cambiario”* (1937-1959) que acreditó el Fondo de Diferencias Cambiarias en beneficio del Gobierno. El producido de este impuesto llegó a superar el 20% de los ingresos del Gobierno Central en el año 1951. Esta fuente de financiamiento se destino a cubrir parte de los gastos y déficits del Gobierno, sirvió para promover ciertos sectores productivos (agricultura de productos industrializables, apoyo puntual a la producción ganadera, etc.) y se utilizó para distribuir el ingreso mediante el mecanismo del subsidio de consumos populares (carne, pan y leche), etc. (Bertino et al., 2006).

En definitiva, a través de esta reseña de las principales normas relativas al Control de Cambios¹³ se puede concluir que en su evolución se fueron intentando soluciones parciales a problemas concretos que permitieron al Estado asumir un rol protagónico en la dirección que debía tomar la economía del país.

En este diseño el papel asignado al BROU fue de primer orden en la medida que no sólo era el banco emisor, sino que concentraba el tesoro y todas las cuentas de los organismos estatales y cumplía funciones de banco comercial y de banca de fomento. Al otorgársele el monopolio de la compra-venta de divisas, el mismo determinará las condiciones de los mercados cambiarios segmentados, las cotizaciones, el volumen de divisas disponible para la importación y a ser transadas en el mercado libre.

Por otro lado, las distintas soluciones intentadas para encauzar las exportaciones e importaciones siempre contaron con la participación de los agente económicos privados a través de sus gremiales. A través de esta representación gremial el Estado buscó contar con el apoyo de las fuerzas vivas del país generando, a su vez, un espacio institucional en que se pudieran solucionar y consensuar los conflictos de intereses que surgieran. Pese a ello, la casuística de la normativa y soluciones tomadas por las autoridades estatales evidencian cierto grado de arbitrariedad e improvisación en la solución de problemas concretos. Estos decretos y resoluciones se irán integrando al conjunto de disposiciones referidas al Control de Cambios.

Estas características puntuales de inconsistencia y falta de una planificación global del contralor de cambios uruguayo influyeron en la política dirigista instrumentada durante el período 1931 y

¹² En la individualización de la cuota el Contralor se fijaba que estuviera legalmente constituida, estar al día con el pago de impuestos (patente de giro y leyes sociales), llevara libros rubricados, importancia de su giro en el ramo, personal ocupado (sueldos y salarios que abona), antigüedad de la firma en la plaza. Respecto al último punto, en caso de ser una firma nueva, se tomaría en cuenta la *“seriedad, capacidad, importancia de giro, etc., (que) estén suficientemente comprobadas”* (Ley 10.000, art. 14 lit.e).

¹³ No debe olvidarse que en este recorrido sólo hemos reseñado las principales normas, a nuestro entender, que conforma el Control de Cambios y se han dejado de lado toda una vorágine de leyes, decretos y resoluciones que fueron precisando esta normativa o que supusieron cambios transitorios de poca relevancia.

1959. De allí que pueda afirmarse que *"el surgimiento y consolidación de la red de política cambiaria,... arroja una reveladora información acerca de cómo el Estado y los partidos políticos en su articulación con los actores empresariales, individual y colectivamente, creando un entramado institucional (redes rentistas) que condicionó tanto el comportamiento como los resultados de las políticas (políticas discrecionales). Ello permite ver cómo el predominio de las reglas particularistas produce decisiones discrecionales o desviaciones que no se ajustan a la finalidad de interés general que deben perseguir de los actos del Estado..., el predominio de la lógica particularista revela un entorno institucional que hace de la política el resultado de acuerdos sustentados en equilibrios precarios y revertibles, e impiden el diseño de políticas públicas de mediano y largo plazo"* (Zurbriggen, 2006: 22).

3. El sistema de cambios múltiples

Resulta difícil brindar un concepto definitivo de *sistema de cambios múltiples* debido a que se refiere más a una práctica de manejo de la política cambiaria y de comercio internacional que a un instituto unívoco. Los países que adoptaron el contralor de cambios pueden utilizar como uno de los instrumentos idóneo para defender y estabilizar su moneda y defender y promover su economía a través de los tipos de cambios múltiples. Siendo, en términos generales, los tipos de cambios múltiples una forma de segmentar el mercado cambiario en distintos sub-mercados donde se transan las divisas según el tipo u el origen de la misma, segmentos de mercados que pueden tener estabilidad y ser generales, tener estabilidad pero ser específicos para ciertas divisas o ser puntuales y transitorios para una o más transacciones concretas. La decisión de cómo se estructure y conforme el mercado cambiario y los tipos de cambio dependerá de las políticas económicas que lleve adelante el Estado.

El problema se agudizará cuando los distintos tipos de cambio vigentes en un país en un momento determinado se visualicen como un sistema. La idea de sistema refiere a un conjunto de elementos jerarquizados e interrelacionados que responden a una lógica inherente que le dan coherencia, forma, validación y comprensión al sistema en sí mismo. En el caso del sistema de cambios múltiples, es difícil determinar dicha lógica interna debido a que el sistema se conforma a partir de decisiones de política económica, muchas veces casuística, que buscan alcanzar objetivos generales, parciales o puntuales que motivaron el tipo de cambio que se esté analizando y que puede no guardar relación con la supuesta lógica interna del sistema. Por ejemplo, al establecerse un tipo de cambio general para la exportación de un bien determinado y, seguidamente, otorgar otro tipo de cambio especial y más beneficioso para el mismo producto basado en una razón de oportunidad (poder acceder a un mercado, etc.) deteriora la lógica interna del sistema y las supuestas premisas generales volviendo el sistema en aleatorio e imprevisible para los agentes económicos.

Friedman, sostiene que el sistema de tipos de cambios múltiples *"al fijar distintos tipos de cambio para distintas operaciones,(...), al fijar distintos precios a las divisas, puede influir, a través del mecanismo de precios, sobre la demanda de divisas para distintos fines"* (Friedman 1959: 77).

En general, el sistema de cambios múltiples ha sido utilizado para generar una fuente de ingresos al Estado; ha servido para fomentar y proteger de la competencia externa a la industrialización local; ha sido utilizado para absorber choques externos y ha servido como

instrumento de ajuste de la balanza comercial. Finalmente, también ha sido utilizado para estimular la entrada de capitales extranjeros y para la reducción de la volatilidad del tipo de cambio sobre la actividad comercial doméstica (Romero Barquero, 2005).

Y, si bien los Estados han obtenido buenos resultados al utilizar el sistema de cambios múltiples para: *"ayudar a las políticas monetarias desflacionistas; aumentar las recaudaciones(...); estimular la composición de las importaciones que se desean; alentar la entrada de capitales(...); ayudar a lograr mayor diversificación de las exportaciones; hacer posible el equilibrio de la balanza de pagos sin emplear, o empleando en muy pequeña medida, restricciones cuantitativas, proporcionar un medio de tratar con compañías extranjeras; o ayudar a hacer frente, al menos a la corta, a las alteraciones internas de precios"*. Y, pese a que en el corto plazo con la aplicación de los cambios múltiples se puedan conseguir muy buenos resultados el sistema tiene desventajas y *"efectos económicos adversos, indeseables e inesperados, sobre la producción, el consumo, los precios y el comercio, así como sobre la situación internacional de un país"* (Friedman, 1959: 89-90).

Dentro de las desventajas cabe señalar el hecho que se estimulen industrias indeseables o ineficientes o se proceda a la importación a precios subsidiados, por el tipo de cambio, bienes que puede producir la industria nacional o superfluos. A su vez, siendo muchas veces el objetivo ampliar la gama de productos exportables se castiga a los productos exportables tradicionales favoreciendo productos nuevos cuya producción no siempre es eficiente y cuyos costos tampoco los hace competitivos internacionalmente y sólo pueden acceder al mercado internacional debido al subsidio que perciben vía el tipo de cambio.

Y, si bien, Romero Barquero, concluye que: *"el sistema de tasas de cambio múltiple aunque puede ser un instrumento oportuno para corregir problemas transitorios de balanza de pagos, absorber choques exógenos o aumentar los ingresos del gobierno en un momento dado, no debe convertirse en un mecanismo permanente de la política cambiaria, ya que puede tener efectos negativos sobre la inflación, la competitividad internacional de las exportaciones, la asignación eficiente de recursos, los patrones de inversión y ahorro, y la distribución del ingreso. El uso prolongado de este sistema puede estar posponiendo convenientemente reformas institucionales de la estructura tarifaria o del sistema fiscal"* (2005: 58).

Entendemos, que como todo diseño de política económica e instrumento para llevarla a cabo el sistema de cambios múltiples puede ser muy idóneo para reorientar las importaciones y para favorecer la exportación de productos nacionales con mayor valor agregado, entre otros objetivos de política. A su vez, puede ser –entre otros– un instrumento de primer orden para operar el cambio estructural. Pero, la importante injerencia del Estado en el desenvolvimiento del sistema puede degenerar en un excesivo burocratismo, arbitrariedad administrativa y gubernamental y oportunismo político que haga el sistema se vuelva inapropiado e ineficiente desvirtuando, completamente, este instrumento y su utilización. Como toda política económica aplicada e instrumento se hace indispensable realizar constantes ajustes a la realidad económica a que se remite ya que puede crear situaciones de hecho beneficiosas para ciertos agentes económicos y costosas para la sociedad en su conjunto, haciendo muy difícil y costoso aplicar los correctivos económicos necesario para corregir esos errores, suprimir o limitar situaciones de hecho consolidadas o dejar sin efecto derechos adquiridos.

En el caso uruguayo a poco de establecerse el contralor de cambios las autoridades lentamente fueron estableciendo distintos tipos de cambios hasta conformarse, de hecho, un sistema de cambios múltiples para la segunda mitad de la década del treinta. Los pilares de este sistema eran el mercado de cambios segmentado y los tratamientos cambiarios.

La segmentación del mercado cambiario se logrará a través de la oficialización de distintos tipos de cambio (estables) donde se transen las divisas atendiendo al origen de las mismas (exportación, turismo, ingreso de capitales, etc.). Los tratamientos cambiarios será la forma en que se premie a un exportador o importador atendiendo a las características del producto que comercien, los costos de producción o cualquier elemento justificativo a criterio de las autoridades públicas que autoricen un tratamiento cambiario.

Según Finch, el *"control de cambios anterior a 1937 contenía el principio de tipos de cambios múltiples, pero no como un explícito instrumento de política económica..., y el sistema formal de cambios múltiples no apareció hasta los años 40"*. Sería recién en 1949 (creación del tipo de cambio libre comercial) en que, a su entender, se establece *"el sistema de tipos de cambio múltiples en su forma clásica, con tres tipos compradores y tres vendedores para bienes preferidos, castigados y otras transacción"*; en tanto que durante la década de los cincuenta *"el sistema se tornó inmensamente complejo, especialmente cuando la inflación dio lugar a numerosas devaluaciones parciales y creó una multitud de diferentes tipos efectivos"* (1980: 190). Aun cuando, para nosotros, el sistema de cambios múltiples comienza a desarrollarse hacia mediados de la década del treinta y, posteriormente, se complejizando con la sanción nuevos tipos de cambios y, distintos, tratamientos cambiarios.

Teichert, a su vez, destaca que el caso modélico para el estudio de la política económica seguida por los países latinoamericanos a partir de los treinta frente a la crisis es el sistema de cambios múltiples implementado por Uruguay: *"Siguiendo sistemáticamente su aparición y desarrollo... al desnudo el arma política más poderosa, más reciente y más penetrante del Uruguay. A causa de la preponderante dependencia del país respecto del comercio exterior (de las importaciones tanto como de las exportaciones), el sistema de cambios extranjeros... estuvo y está en situación de dirigir en casi los menores detalles el desarrollo económico de la nación. Además, ese sistema se ha convertido en el promotor más poderoso del desarrollo industrial. Todas las medidas se dirigen hacia esta meta final: diversificar e industrializar a la nación... En la actualidad, el sistema de cambios múltiples del Uruguay y todas sus transacciones se emplean como instrumento para la ejecución de la política económica del gobierno,.... El Uruguay ha sido uno de los países que han empleado en su mayor extensión el sistema de cambios, utilizando todo el conjunto de sus recursos en defensa de su economía..."* (1963: 177).

En definitiva, el instrumento del sistema de cambios múltiples sirvió al Gobierno para otorgar mejoras cambiarias que hicieran a la producción nacional más competitiva sin necesidad de recurrir a la devaluación de la moneda y permitió proteger e impulsar la industrialización del país siendo los componentes de este instrumento los sucesivos tipos de cambios (estables) y el otorgamiento de tratamientos cambiarios.

4. Mercado de cambio y tipos de cambio

El control de cambio es una manifestación de la política cambiaria y tiene como finalidad primordial determinar el precio de las divisas administrativamente, sin dejar que las leyes de la oferta y la demanda del mercado de cambios fijen la cotización. En general, esta política busca retener las divisas que ingresan al país, dirigir como se han de gastar las mismas y fijar su precio -administrativa y arbitrariamente- en un valor que las autoridades consideran deseable para promover el desarrollo de la economía y, eventualmente, procurar una fuente de ingresos para el Estado.

Ochoa, analizando la finalidad última y evidente de los controles de cambio, sostiene que la misma es intervenir en el valor de la moneda local, fijándola dentro del rango deseado: *"Los sistemas de contralor de cambios, en general, pues hay excepciones, tienen como finalidad esencial el mantenimiento y en general arbitrario. Se puede decir que estudiar los tipos de cotización, los distintos mercados de cambio; la forma en que se determinan las diversas cotizaciones, es estudiar el contralor de cambios, pues normalmente, el contralor de cambios en su finalidad esencial, su actuación principal se traduce en ese aspecto especial, fijar los tipos de cambio, regularlos, fiscalizar y vigilar los movimientos para ajustarlos a la determinación en un curso de cambio deseado. Toda las medidas que se dicten, las disposiciones que se adopten van a tender, en último análisis, a la fijación del curso del cambio; dentro de las variadas finalidades que un contralor o que los contralores pueden tener, ese el aspecto más característico y de los mismos"* (1943: 481).

En general, el tipo de cambio puede ser: a) *flexible* o *libre* donde el precio de la divisa la determina el mercado a través de la oferta y la demanda; b) *fijo* o *variable*, en el primer caso la autoridad monetaria fija el valor de las divisas y este precio tiende a perdurar en el tiempo, en tanto que en el segundo caso se prevé algún mecanismo de ajuste como ser el *"crawling-peg"* o devaluación *"gota a gota"* (o *"minidevaluaciones"*); c) *mixto dual*, donde se combinan estos dos sistemas segmentándose el mercado cambiario según el origen de la divisa; donde, en general, se reserva al tipo de cambio fijo para las divisas provenientes de la exportación de bienes y servicio y el tipo de cambio flexible (libre) para las divisas provenientes del turismo, remesas, ingresos de capital, etc.

La adopción de estos tipos de cambio caracterizará el mercado cambiario, dando lugar a el mercado cambiario único o los mercados cambiario duales. El primero es típico de los tipos de cambios *flexibles* y de los *rígidos*. Cuando la autoridad monetaria acepta un solo mercado cambiario allí se deberán transar todas las divisas que ingresen en la economía. El problema que surge cuando el mercado cambiario único y de tipo rígido es que la cotización fijada administrativamente es que se desconoce el valor real de la moneda local y el precio tendería a fijarse por debajo del precio de mercado. En este tipo de diseño de política cambiaria, casi enseguida, surgirá un mercado cambiario ilegal (*"negro"* o *"paralelo"*) donde se transen todas las divisas que puedan sustraerse al mercado cambiario único legal.

En cambio, en los mercados de cambio duales, al encontrarse el mercado cambiario segmentado existen distintas cotizaciones para las divisas según el origen o destino de las mismas. Este tipo de diseño de política cambiaria se apoya en tipos de cambio *mixtos* y pueden dar lugar a los llamados *"tratamientos cambiarios"*.

En el caso uruguayo tenemos que, salvo en los primeros tres años, el sistema fue de tipo dual, con segmentación del mercado cambiario con tipos de cambios oficiales donde se transaban las divisas según el origen de las mismas. A su vez, la propia dinámica de aplicación de distintos

tipos de cambio flexibilizó la arquitectura del sistema con la aplicación de los tratamientos cambiarios a la exportación y a la importación. De manera con la segmentación estructural del mercado cambiario y la aplicación de los tratamientos cambiarios permitió la creación de un sin número de tipos de cambios particulares y puntuales que fueron utilizados como herramienta para promover el cambio estructural de la economía uruguaya favoreciendo la industrialización dentro del modelo de la ISI.

Según Díaz, el carácter dual del contralor de cambios uruguayo permitió una "*insólita libertad*" al habilitar que las divisas provenientes del turismo, del ingreso y salida de capitales, etc. limitaran los efectos distorsionante del dirigismo estatal, al tiempo que la inversión extranjera "*si bien desalentada por otros aspectos de la política..., resultó menos desincentivada que con un régimen de control integral..., el control de cambios se transformó en una intervención sobre el comercio exterior. Perdiendo gran parte de su significación monetaria*" (2003: 317).

Al estudiar la evolución del mercado cambiario y de los tipos cambiarios (Cuadro 1) se puede ver su segmentación y los ajustes que se fueron realizando en los tipos cambiarios hasta ir arribando a tipos estables entre cuyos márgenes se fueron otorgando tratamientos cambiarios dando origen al *sistema de cambios múltiples* que dieron flexibilidad y caracterizó al Contralor de Cambios en el Uruguay entre los años 1934 y 1959.

Cuadro 1. Mercado de cambio y tipos de cambio en Uruguay (1931-1959)

años	Legal			Ilegal
1931	Oficial	----	----	Negro
1932	Oficial	Libre Especial	----	Negro
1933	Oficial	Compensado	----	Negro
1934-1937	Oficial	Libre Dirigido	Libre	----
1938-1949	Dirigido	----	Libre	----
1950-1959	Dirigido	Libre Comercial	Libre	----

Fuente: RNLD, Ochoa (1943), Quijano (1944), Silveira Zorzi (1946), Blengio (1959), Sica (s/f).

En primer término, del Cuadro 1 se desprende que en un principio existió un mercado de cambio legal y otro ilegal (negro o paralelo) donde se transaban las divisas que los agentes podían evadir del mercado legal. Esta situación se corrige hacia 1934 cuando las autoridades se rinden a esta realidad y establecen el tipo de cambio libre que se regirá por las leyes del mercado. A su vez, existirán segmentos dentro del mercado cambiario con tipos de cambio distintos donde se transaran las divisas provenientes de la exportación de mercaderías y que las autoridades determinarán, arbitrariamente, según el origen de la producción y valor agregado de la misma con qué tipo de cambio se beneficiarán.

Cambio oficial

El cambio oficial surge, en principio, con la sanción de la Ley 8,729 (mayo/1931) pero en realidad cotiza, efectivamente, entre noviembre de 1931 y diciembre de 1937. Este tipo de cambio concentra la transacción de todas las divisas, independientemente, de su origen (exportaciones, turismo, remesas, ingresos de capital, etc.). La unicidad de este mercado llevó a que enseguida de su instalación surgiera el mercado negro y, posteriormente, se crearan otros tipos de cambio para flexibilizar la rigidez del sistema y los exportadores pudieran transar parte de las divisas en otro segmento de mercado mejorando sus ingresos.

Cambio negro

El cambio negro nace concomitantemente con la instalación del cambio oficial y funciona entre los años 1931 y 1934, momento en que se crea el cambio libre que, en los hechos, lo sustituirá. La cotización de las divisas que se transaban con este tipo de cambio depende de la oferta y la demanda además de un "plus" (indeterminado) provocado por los riesgos implícitos de este tipo de transacción. El origen de las mismas eran el turismo, remesas, ingresos de capital, etc., y, especialmente, divisas provenientes de la exportación que se lograban distraer del control oficial. Estas divisas por exportación provenían del contrabando de ganado en pie o de todo tipo de producción nacional (carne, lana, etc.). También, tenía origen en la sub-facturación de exportaciones o por la facturación según los precios de aforo que, en general, estaban por debajo del precio internacional.

Cambio libre especial

Este tipo cambiario surge de un acuerdo entre el BROU y el CNA ante los reclamos y críticas de productores y exportadores por la baja cotización del cambio oficial, encontrándose vigentes entre 1932 y junio de 1933. La particularidad de este cambio es que aprovechaba a cierto tipo de producción exportable y que no tenía una cotización general sino que se fijaba, puntualmente, al momento de la transacción entre el exportador o productor que poseía la divisa de exportación y el importador que la adquiría para importar. Este tipo cambiario regía para las divisas provenientes de la exportación de productos novedosos (no tradicionales) que no eran "*corrientes en nuestras ventas al exterior*". El precio de estas divisas la fijaban, libremente, el vendedor y el comprador, reservándose el BROU la potestad de determinar el comprador (Acevedo Álvarez, 1934).

Cambio compensado

El cambio compensado vino a suplantar en julio de 1933 el cambio libre especial y dura hasta agosto de 1934. Este cambio supone un "plus" de 40% sobre el cambio oficial. A su vez, a diferencia del cambio libre especial, es el BROU el que compra la letra de exportación y, luego, vende estas divisas a los importadores.

Este tipo cambiario aprovechará a los exportadores que, previamente, tenían el beneficio de transar sus divisas en cambio libre especial y, también, se utilizó para otorgar beneficios a las divisas originadas en ciertas exportaciones que se premiaban permitiendo que parte de las mismas ese transaran al precio del cambio oficial y el resto en el tipo de cambio compensado. Será a partir del juego de estos dos segmentos del mercado cambiario que surjan, concretamente, el mecanismo de los tratamientos cambiarios en el control de cambios uruguayo.

Cambio libre (financiero o libre absoluto)

El tipo de cambio libre se establece en febrero de 1934 y, dentro de este diseño de política cambiaria, tuvo vigencia hasta fines de 1959 cuando se sanciona la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (LRCM: Ley 12.760 del 17/12/1959). Al establecer este tipo cambiario, las autoridades estatales, no sólo reconocieron su existencia sino que buscaron sustituir el cambio negro o paralelo sobre el cual no tenían control alguno.

En este segmento del mercado cambiario regirían, en principio, las leyes de la oferta y la demanda pero, en realidad, el precio de cotización estará muy influido por la acción del BROU. La oferta de divisas de este tipo de cambio tendrá dos fuentes. La primera fuente era de las divisas de exportación de mercadería nacionales que el BROU autorizaba a comerciarse en este

mercado como premio a los exportadores de productos no tradicionales, exportadores que abrían nuevos mercados, etc. El segundo origen de las divisas de este segmento del mercado cambiario se origina en la moneda extranjera que ingresa por turismo, remesas, ingresos de capital, etc. Estas divisas podían ser compradas libremente por los agentes cambiarios (banca pública, privada, casas de cambio, corredores de cambio, etc.) y eran vendidas a los importadores y los agentes económicos, previamente, autorizados por el BROU.

Debido al doble origen de las divisas y al fuerte posicionamiento del BROU en el manejo de las divisas que ingresaban al país y al volumen que volcaba a la oferta de este mercado; en definitiva, el precio de cotización de este tipo cambiario, también estaba controlado por el banco estatal de manera indirecta.

Cambio libre dirigido

El cambio libre dirigido surge por decreto del 1/08/1934 y rige hasta el 3/12/1937. Este tipo cambio sustituye al cambio compensado y tiene por característica principal la de ser un tipo cambiario que, en principio, se regiría por las leyes de la oferta y la demanda.

El origen de las divisas que se transan en este segmento del mercado cambiario son aquellas divisas de la exportación de producción nacional no tradicional, la acción de exportadores de productos tradicionales (o no) que abren nuevos mercados a la producción nacional que a criterio de las autoridades estatales corresponde reconocer y premiar otorgando un beneficio cambiario que se traduce en más pesos por sus divisas de exportación. Sobre estas divisas especiales de exportación el BROU tenía el monopolio de la compra y, luego, las distribuía a pedido de los agentes cambiarios que las vendían a importadores y agentes debidamente autorizados.

El tipo cambiario libre dirigido fue paralelo al tipo de cambio libre y las cotizaciones de ambos segmentos de mercado mantuvieron una leve diferencia a favor del libre (entre 2% y 9%). Frente a esta diferencia de cotización que significaba la valorización del peso en el mercado libre y su traslado al tipo de cambio libre dirigido, determinó que las autoridades de gobierno tuvieran que tomar medidas ya este traslado de precio hacía más costosas las primas al ganado que el Gobierno entregaba a los productores rurales por mejoras (mestizaje) en el rodeo destinado a la faena. Frente a esta situación, el BROU, en marzo de 1936, reforzó su función reguladora fijando el precio de este tipo de cambio y adoptando medidas que ampliaran la oferta de divisas, de manera que el tipo libre y el libre comercial confluyeran hacia la cotización deseada por las autoridades monetarias. Esto se alcanza hacia agosto de 1936 y a partir de este momento a que se suprime el tipo de cambio libre dirigido, resumiéndose ambos cambios en una sola cotización del tipo de cambio libre.

Cambio dirigido

El cambio dirigido se establece el 4/12/1937 y sigue vigente hasta la supresión de esta forma de organizar el control de cambios a fines de 1959 (LRCM, Ley 12.760). Este tipo cambiario sustituyó al cambio oficial y al libre dirigido culminando un proceso de sucesión de tipos cambiario que el Poder Ejecutivo conjuntamente con el BROU fueron tanteando hasta arribar a éste tipo cuya cotización se mantuvo estable en su cotización de compra y de venta¹⁴.

¹⁴ La cotización del cambio dirigido del dólar (US\$) a venta fue de \$ 1,519 entre setiembre/1939 y diciembre/1959; en tanto que la cotización del cambio dirigido del dólar (US\$) a la compra fue de \$ 1,898 entre setiembre/1939 y agosto/1955, pasando a cotizar a la compra a \$ 2,10 entre setiembre/1955 y diciembre/1959.

A partir de su creación las autoridades procurarán que el mayor volumen de divisas de exportación se transen en este mercado debido a que el "spread" entre el precio de compra y venta generará un ingreso al Estado ("*impuesto cambiario*") que se acreditará en el Fondo de Diferencias Cambiarias en beneficio del Gobierno destinado a solventar gastos corrientes del Estado (déficits presupuestales), apoyo al desarrollo de la agricultura industrializable (lino, girasol, trigo, etc.), primas temporales a la ganadería, etc. y, principalmente, subsidio a los consumos populares del pan, carne y leche. (Bertino y et al., 2006).

Cambio libre comercial

El cambio libre comercial surge por decreto del 5/10/1949 y rige hasta diciembre de 1959 cuando se sanciona la LRCM que suprime el modelo de Control de Cambio iniciado en mayo de 1931 (Ley 8.729). Este tipo cambiario se establece como reacción ante la devaluación de la libra esterlina en setiembre de 1949 que se devalúa en 30,5% llevando a la comunidad de países, en especial, aquellos que comerciaban en área de la esterlina (Inglaterra, Commonwealth, Pakistán, Canadá, Uruguay, etc.) a tener que ajustar la cotización de las monedas nacionales a dicha devaluación si se quería mantener los flujo comerciales con Inglaterra y el área de la libra esterlina.

En el caso uruguayo las autoridades decidieron crear este nuevo tipo cambiario que tuvo como cotización compradora doble según el tipo de producto¹⁵ y que, luego, se estabiliza en una cotización única¹⁶. Este nuevo tipo de cambio vino a establecer un tipo cambiario que las autoridades utilizaron para premiar a la manufactura uruguayo que se destinara a la exportación de "*productos genuinamente nacionales o de fabricación nacional para premiar a la fabricación nacional de productos*" (Decreto del 5 de octubre de 1949). O sea que, venía a premiar el valor agregado de la mano de obra nacional y procuraba cubrir los mayores costos en que pudiera estar incurriendo el industrial por salarios y leyes sociales.

En los hechos este tipo de cambio vino a representar un tratamiento cambiario estándar a que recurrir por las autoridades estatales al momento de otorgar los mismos. Aún así, debe tenerse presente que el mecanismo de tratamientos cambiario (sistema de cambios múltiples) no se agotó en este diseño segmentado del mercado cambiario siendo los mismos innumerables, cambiantes y para todo tipo de productos.

¹⁵ La cotización comprador del libre comercial por dólar (US\$) fue de: \$ 1,78 (aceites comerciales, aceite de lino, tortas oleaginosas, cueros salados, cueros lanares en general, etc.) y \$ 2,35 (artículos industrializados nacionales o de producción nacional: confecciones de lana, casimires, manufacturas en cuero, ladrillos, etc.).

¹⁶ La cotización del libre comercial tendió a estabilizarse en: a) precio compra \$ 2,35 y venta \$ 2,45 hasta junio/1956; b) compra \$ 4,10 y venta \$ 4,11, entre julio/1956 y diciembre/1959.

5. Los tratamientos cambiarios: origen y etapas

Al instalarse el control de cambio en mayor de 1931, el Estado decide utilizar su potestad para fijar valor del peso con relación a otras monedas, descartando toda posibilidad de que el precio quedara fijado por los mecanismos del mercado cambiario. Desde el momento que se crea el mercado de cambio oficial, las cotizaciones de tipo comprador y vendedor pasan a resumirse en una simple decisión administrativa del BROU. A medida que el control de cambios vaya adquiriendo una mayor estructuración institucional incluirá no sólo la fijación de los tipos de cambios y segmentación del mercado cambiario, sino que también será utilizado para encauzar el comercio exterior del país y, posteriormente, serán utilizados como un instrumento eficaz para promover y proteger el impulso industrializador del país.

Dentro del diseño de control de cambios y contenido en el esquema del sistema de cambios múltiples el Estado, progresivamente, comenzará a asignar distintos tipos de cambio a las divisas que ingresaban y salían del país producto del comercio exterior. Este procedimiento administrativo que determina como se transan las divisas, cual es su disponibilidad, que bienes exportables reciben un premio cambiario en pesos y que bienes se han de importar y si tendrán a su disposición divisas preferenciales (a los tipos de cambios más bajos), se le denomina "*tratamiento cambiario*". El desarrollo de los mismos dará origen al "*sistema de cambios múltiples*", que no es otra cosa que una hiper saturación de tipos cambiarios fijos, generales, particulares, transitorios, etc. atendiendo a la calidad del bien que lo reciba, al destino u origen del producto, o a las condiciones objetivas del agente que se beneficia del mismo.

Ochoa (1943), sostiene que los tratamientos cambiarios serían "*la forma de financiar tanto las importaciones, en tipo de cambio al cual deberá hacerse la importación o la exportación. Esta cuestión de los tratamientos cambiarios da origen a una política de proteccionismo, pues por medio de los mismos se regulan los movimientos de intercambio comercial, se facilitan ciertas exportaciones de difícil colocación y se restringen importaciones no deseadas; es fácil, pues imaginarse todas las consecuencias que esto trae aparejado, efecto en los precios, efecto en la distribución, en la producción, en el consumo; en general, todos los aspectos de una política proteccionista*".

Por su parte, Quijano (1944), agrega que "*los tratamientos cambiarios nacen el día que nace el contralor de cambios*" debido a que desde ese momento se fija un cambio oficial donde deben negociarse todas las divisas de exportación y deben comprarse las divisas para el pago de las importaciones autorizadas. En este escenario los exportadores "*se ven el dilema de: cambio oficial o cambio negro*". Entonces, los exportadores que pueden eludir, por alguna maniobra (contrabando, sub-facturación, etc.), que todas sus divisas se deban transar al tipo de cambio oficial recibirán un premio en pesos al transarlas en el mercado negro. Por su parte, los importadores buscarán hacerse de las disponibilidades de moneda extranjera para sus importaciones en el cambio oficial o, de lo contrario, deberán conseguir la autorización y hacerse de las divisas en el mercado negro.

Finch, por su parte señala que se convirtieron en una importante fuente de ingresos para el Gobierno, al transformarse en instrumento de política empleado por la autoridades para influir en el nivel de precios ("*tipos preferenciales para las importaciones de bienes de consumo necesarios y de bienes para productores*"), para cambiar la estructura de la producción ("*tipos punitivos para las exportaciones tradicionales, preferenciales para bienes de equipos importados*") y para ayudar la balanza de pagos ("*aumentando tipos preferenciales para la exportación y castigando los tipos de importación*"). Este último objetivo, que buscaba equilibrar la balanza comercial "*fue ampliamente descuidada, enfrentándose los déficits con*

reservas acumuladas" (1980: 190-191).

Al analizar cómo se fueron sucediendo los distintos tipos de cambio durante este período (1931-1959), se pueden distinguir distintas etapas según estemos hablando de tratamientos cambiarios para la exportación o para la importación, ya que los primeros respondieron a la política que se quería seguir respecto de los segundos.

5.1. *Tratamientos cambiarios para la exportación*

En los tratamientos cambiarios para la exportación se puede distinguir dos etapas claramente delimitadas: mayo/1931 a junio/1936 y julio/1936 a diciembre/1959. La primera etapa es claramente un período de experimentación, *"estamos todavía un poco en el caos en esa época, pero ya se dibuja las líneas con bastante nitidez"* (Quijano, 1944).

El primer tratamiento cambiario oficial se crea con el establecimiento del tipo de cambio libre oficial (1932) cuya cotización queda librada al acuerdo de partes al exportador vender sus divisas al importador autorizado. En el año 1933, el sistema de cambios múltiples comienza vislumbrarse más claramente al aparece el tipo de cambio compensado que otorga un premio (*"surplus"*) de un 40% sobre el tipo de cotización del tipo oficial para ciertos productos exportables o destinos y que se especificó para ciertos productos en junio/1933¹⁷ y en mayo/1937¹⁸. Luego, con el establecimiento del tipo de cambio libre dirigido y el tipo de cambio libre las autoridades dispondrán de distintos segmentos en el mercado cambiario (Cuadro 1) donde el exportador podrá negociar sus divisas y las autoridades monetarias y cambiarias podrán disponer que porcentajes de éstas se transe a los distintos tipos cambiarios.

La segunda etapa se inicia con el decreto de julio/1936 donde comienzan a sancionarse listados completos con los distintos tratamientos cambiarios con el objetivo de *"actualizar el régimen de porcentaje para la liquidación de las letras correspondientes a la exportación de los distintos productos nacionales, refundiendo y adaptando a las necesidades del país las disposiciones dictadas a partir del 1 de agosto de 1934"* (Decreto del 3 de julio de 1936).

Esta política de generar listados completos de tratamientos se reitera en 1937 (enero y junio) pero luego se suspende hasta 1943 en que se continúa con la modalidad de dictar tratamientos cambiarios generales para casi todos los rubros exportables¹⁹. Pese a estos decretos generales, constantemente se dictaban decretos específicos que podían cambiar la ponderación del tratamiento cambiario para el bien exportable en general o que podía otorgar un tratamiento cambiario puntual que beneficiaba a una exportación concreta por su destino, tratarse de un saldo exportable en depósito aún no colocado en el exterior, haber tenido costos de producción superiores a bienes similares de otros productores locales, etc. Esta posibilidad de acceder a un tratamiento cambiario distinto al general determinó que la vorágine de tratamientos cambiarios fuera innumerable y que muchos de éstos (específicos e individualizados) no se puedan acceder a ellos por su falta de publicación.

Si uno analiza por años y por rubros como se fueron otorgando los tratamientos cambiarios a la exportación (Anexo), se detecta que salvo en caso de que fueran exportaciones de productos tradicionales que abrieran nuevos mercados la tónica fue procurar que la producción tradicional (carne congelada o enfriada, lana sucia, cueros secos y salados) no recibiera tratamientos

¹⁷ Bienes exportables especificados: lana lavada (25%), cueros salados (20%) y cueros secos (50%).

¹⁸ Bienes exportables especificados: productos de granja (100%), lana lavada (70%), lana sucia (50%), cueros secos (60%), cueros salados (20%), lino (50%).

¹⁹ Decretos del: 25 de junio de 1943, 13 de octubre de 1944, 29 de diciembre de 1944, 30 de julio de 1944, 27 de junio 1946, 10 de junio de 1948, 5 de octubre de 1949, 3 y 7 de agosto de 1956 y 11 de setiembre de 1958.

cambiarios siempre que no se produjera una caída del precio en el mercado internacional y las divisas de este comercio se comerciaban al precio del tipo de cambio oficial o dirigido. En cambio, los productos no tradicionales (nuevos) o tradicionales con valor agregado si recibieran tratamientos cambiarios atendiendo a la unicidad de la exportación o la mayor mano de obra agregada. El tratamiento cambiario en este caso funcionaba no sólo como un incentivo a promover la elaboración y manufactura nacional sino que, también, mejorar el precio en pesos que recibía el empresario por los mayores costos de producción (sueldos y salarios, leyes sociales, etc.).

A partir de esta idea que guió a las autoridades de premiar y, muy especialmente, permitir que el industrial pudiera solventar los mayores costos de producción por valor agregado que podía ser una traba al momento de exportar, los tratamientos cambiarios vinieron a ser una devaluación selectiva por producto que evitó una devaluación generalizada del peso. A su vez, también, pueden ser considerados como *"un impuesto sobre la producción primaria antes que un subsidio para los productos con mayor valor agregado"* (Díaz, 2003: 319).

5.2. Tratamientos cambiarios para la importación

Los tratamientos cambiarios para la importación en los primeros años tienen una evolución emparentado a aquéllos para la exportación, pero progresivamente se va delineando una estructuración específica para éstos donde va adquiriendo relevancia la política económica de industrialización.

En materia de importaciones desde el comienzo del contralor de cambios la política de autorizaciones previas y asignación de divisas determinó que las autoridades intervinieran activamente en: ¿Qué?, ¿Cuánto? y de ¿Dónde? se importaba. En el caso uruguayo, al organizarse el sistema de contingentes (cuotas para la importación) se opta por el sistema de *"cuota individual"* para la distribución de los permisos de importación y para la asignación de las divisas necesarias para el pago de las mismas, descartándose otros sistemas de distribución de la cuota como ser el de subasta (Brasil), al primer solicitante (Italia) o distribución discrecional (Austria).

En consecuencia, los importadores (comerciantes e industriales) debían hacerse con la cuota de importación y con las divisas para el pago de las mismas al menor costo posible. Quién determinaba la cuota (cantidad y procedencia) de la mercadería a importarse eran las autoridades (BROU y Comisión Honoraria de Importación; luego, Contralor de Exportaciones e Importaciones), que a su vez liberaban las divisas para el pago de la importación a tipos de cambio preferenciales (cambio oficial o dirigido), o, en su defecto, autorizaban la importación pero no proveían de las divisas, debiendo el importador acceder a ella en el mercado libre o debía negociar el precio con el exportador durante el período de vigencia del cambio libre oficial (1932).

A medida que el sistema de contralor de cambios maduraba y va adquiriendo su forma definitiva, la política de importación de las autoridades se guió por la premisa de *"comprar a quien nos compra"* y bajo la idea de *"poner las exportaciones al servicio de las importaciones"*, que se expresa en el objetivo de concretar acuerdos comerciales de *"clearing"* que permitiera compensar la cuenta de exportaciones e importaciones (cuenta comercial específica) sin tener que recurrir al pago efectivo con divisas. De esta manera estos acuerdos bilaterales y la evolución del saldo acreedor y deudor de estas cuentas fueron imponiendo restricciones al origen de nuestras importaciones, su cantidad y su calidad.

El importador, al decidir qué importador debía ajustar su solicitud a la asignación que realizaba

el BROU y la individualización de la cuota efectuada por la Comisión Honoraria de Importación y Cambios (1934) o el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1941). En tanto que el BROU fijaba a fin de cada año la disponibilidad de divisas y procedía a su distribución "*por países, rubros y clases de cambio*" (Ley 9.440, art. 2); los otros organismos individualizaban la cuota tomando en consideración la antigüedad de la firma importadora, su dimensión e importancia en el ramo, etc.

Es en este proceso de adjudicación de la cuota que se fijaba el tratamiento cambiario para la importación. A su vez, en el proceso decisorio de las autoridades se tomaban en consideración elementos tales como mantener abastecida la plaza de artículos de primera necesidad, materias primas, combustibles, maquinarias y repuestos, etc., procurando evitar o castigar (prohibiendo la importación o permitiéndola pero no asignando divisas a cambio preferencial) las importaciones de productos que tuvieran similares de producción nacional o respondieran a consumos superfluos o suntuarios. De manera que a medida que el Control de Cambios fue adquiriendo su madurez este instrumento dejó de ser un elemento para mantener el equilibrio de la balanza comercial —y, consiguientemente de la balanza de pagos— y retención de divisas, para pasar a ser un instrumento de primer orden para provocar el cambio estructural y promover y profundizar la industrialización del país.

En consecuencia, el progresivo perfeccionamiento del sistema de contingentes, expresada en el procedimiento de autorizaciones y asignación de divisas, conjuntamente con la política económica de industrialización impulsada por el Estado llevó a que se ordenaran las importaciones en tres categorías "*por orden decreciente de importancia económica*"²⁰. Aún así, pese a los objetivos de política y el esfuerzo realizado las autoridades y los agentes económicos siempre se enfrentaron a las restricciones provenientes del sistema de "*clearing*", la existencia de una excesiva burocratización y un sistema de cuota individual que, de hecho, reconocía preferencias a los importadores con mayor historial que podía degenerar en el mal funcionamiento, ineficiencia y, posible, corrupción en el sistema.

En la primera categoría se encontraban las "*materias primas indispensables, bienes de consumo y bienes de capital*"²¹, que vendrían a ser materias primas para elaboración de alimentos, artículos alimenticios elaborados indispensables, artículos de salud pública, artículos indispensables para el funcionamiento de los servicios públicos, la prensa y para combatir plagas (agricultura, ganadería y granja), herramientas, máquinas, vehículos de trabajo y repuestos para la agricultura, ganadería, granja e industria, etc.²²

La tercera categoría incluía una serie de productos que tenían similar nacional o que se consideraban suntuarios y en la segunda categoría se incluían artículos que podían tener similar nacional pero que alcanzaban para satisfacer a la plaza. Para la importación de productos de estas categorías se requería la autorización previa del BROU y del CEI pero no se otorgaban divisas a tipo de cambio preferencial.

Esta clasificación no debe tenerse como definitiva ya que podía un artículo figurar en una categoría y luego pasar a otro ya fuera por iniciativa de las autoridades que procuraban favorecer alguna industria, acceder a una mejora tecnológica, etc.; o, podía variar por iniciativa de algún importador (comerciante o industrial) que reclamaba que aquel artículo o artículos que pretendía importar se ajustaba a las condiciones de la primera categoría. La importancia de acceder a la primera categoría era que el importador, en la próxima distribución de cuota y divisas, podía acceder a una autorización de importación con asignación de divisas a un tipo de

²⁰ Decreto del 25/4/1947, art. 1.

²¹ Decreto del 25/4/1947, art. 2.

²² Ley 10.000 (10/1/1941), art. 11.

cambio preferencial.

En definitiva, la dinámica propia del sistema (autorización de importación con cambio o sin cambio), la variedad de productos y artículos a importar y su volumen, hace muy difícil poder arribar a un tipo de cambio importador más preciso como si se puede alcanzar con los tratamientos cambiarios a la exportación donde la gama de productos es mucho menor y el establecimiento periódico de tratamientos cambiarios generales permiten la aproximación a un tipo de cambio promedio para la exportación (ver Anexo).

6. Aproximación al funcionamiento de los tratamiento cambiarios

El período comprendido entre los años 1931-1959 reconoce un diseño económico donde el Estado se percibe así mismo como el agente encargado de orientar e incidir en los grandes renglones de la economía. A su vez, asume un rol de primer orden en procura de atender los reclamos de los distintos actores económicos y busca encauzar las contradicciones de intereses entre grupos contrapuestos. A estos efectos organiza una estructura institucional cuyo cometido será prevenir los conflictos y, de producirse éstos, ambientar un espacio estatal donde se pudiera arribar a una solución transada con la garantía del Estado.

Al repasar la estructuración y evolución del Contralor de Cambios se desprende, claramente, que en todo momento los distintos sectores productivos tuvieron representantes en los órganos estatales y pudieron defender los intereses de sus afiliados tanto ante las autoridades como ante otros gremios.

Al respecto, Zurbriggen, señala que: *"El proceso de construcción institucional del Contralor, pero fundamentalmente su órgano de dirección, generó fuertes presiones sectoriales, que eran favorecidas por la propia indefinición del gobierno respecto al apoyo que debía dar a los distintos sectores económicos, como al Contralor. Una expresión de ello son los varios organismos que se sucedieron en control del comercio exterior entre 1931 y 1941"* (2006: 89).

En este proceso dinámico en que intervienen las autoridades estatales, representantes políticos y los gremios comerciales, empresariales y agropecuarios, *"los empresarios (industriales) fueron ganando espacios en la política nacional por la incorporación directa e institucionalizada de las gremiales empresariales en diferentes ámbitos y comisiones estatales, así como por la inserción de sus dirigentes en altos cargos en el gobierno, tanto en la administración central como en las empresas del Estado, entre ellas el Banco de la República y el Contralor de Exportaciones e Importaciones"* (Zurbriggen, 2006: 93).

En consecuencia, la política económica industrializadora promovida y apoyada por el Estado a partir de mediados de los cuarenta favorecerá al sector industrial que se transformará en el sector que liderará el crecimiento económico del país. El rol protagónico de la industria se pone de manifiesto en varios escenarios. A nivel de la política crediticia del BROU que favorecerá el crédito industrial superando todo el crédito rural (pecuario y agrícola), entre los años 1952 y 1954 (Moreira, 2012). Ello también se evidencia en la estructura de nuestras importaciones donde los bienes de consumo caen sustantivamente hasta representar el 10% del total, mientras que las materias primas crecen y se estabilizan en el 50% del total y los bienes de capital alcanzarán el 25% de las importaciones partiendo de un magro 6% en las primeras décadas del

siglo (Bértola, 1991).

Este cambio estructural también se observa en la incidencia del sector pecuario e industrial en el PBI. Mientras que la incidencia del sector pecuario es del 40% y el de la industria es del 24% para el período comprendido en los años 1915 y 1930; esta incidencia cambia de manera significativa entre los años 1943 y 1957, donde el sector pecuario incide en tan solo el 20%, en tanto que la industria pasa al 37% y se convierte en el sector con mayor peso relativo en la estructura del PBI (Bertino y Tajam, 1999).

Al establecerse el Contralor de Cambios las autoridades se enfrentaron al problema de institucionalizar un diseño interventor y dirigista del comercio exterior que podía socavar gravemente los derechos y la libertad comercial y productiva de los agentes económicos que hasta la fecha se habían movido dentro del modelo de libertad económica ("*laissez faire, laissez passer*") con mínimos controles administrativos. A su vez, muchos de estos actores económicos eran comerciantes o industriales que de tiempo atrás participaban del comercio exterior y, si bien no tenían un derecho adquirido a realizar actividades de exportación e importación, tenían una precedencia en estas actividades que las autoridades debían de tomar en consideración al instrumentar el sistema de contralor de manera de no vulnerar intereses legítimos, pero sin caer en el extremo de impedir el ingreso de nuevos agentes económicos en estas actividades.

Ante esta problemática las autoridades estatales organizaron registros de exportadores, importadores, corredores de cambio, etc. con el objetivo de reconocer situaciones precedentes e instrumentar el otorgamiento de derechos y beneficios atendiendo a un orden de prelación donde la antigüedad en el ejercicio de la actividad específica aprovechaba al agente económico puntual. Si bien ese orden de prelación no era absoluto tenían su relevancia, conjuntamente con otros elementos, al momento de asignar algún beneficio, en especial, la *cuota individual de importación*.

El intervencionismo estatal en materia de exportaciones e importaciones, durante el período en estudio (1931-1959), determinó que tanto exportadores (productores agropecuarios e industriales) como importadores (comerciantes e industriales) estuvieran en permanente contacto con las autoridades solicitando autorizaciones para exportar e importar, solicitando mejoras cambiarias para sus exportaciones, solicitando el acceso a una cuota de importación, reclamando la provisión de las divisas necesarias para el pago de las importaciones, solicitando la inclusión de alguna mercadería en la primera categoría de importación para asegurar la cuota y las divisas, etc.

6.1. ¿Cómo funcionaban los tratamientos cambiarios para la exportación?

Los exportadores, ya fueran productores directos o intermediarios, debían inscribirse en el registro del CEI (y organismos precedentes) para poder realizar el negocio de exportación. Una vez concertado el negocio con el exterior debían tramitar el permiso de exportación y debían negociar la letra de cambio correspondiente ante algún banco de plaza, casa cambiaria, corredor de cambio, etc. que debía remitir diariamente dicha letra o documento al BROU que concentraba toda la compra de divisas por exportación. Una vez obtenida la autorización de exportación y vendida la letra de cambio o documento correspondiente al pago el exportador podía confirmar la transacción.

El exportador, en principio, se beneficiaba del tratamiento cambiario vigente al día del negocio, correspondiente al tipo de mercadería que exportaba. Aún así, podía solicitar una mejora cambiaria o un tratamiento cambiario más beneficioso (más pesos por sus divisas) aduciendo que la exportación abría nuevos mercados, sus costos de producción esta superiores debido a

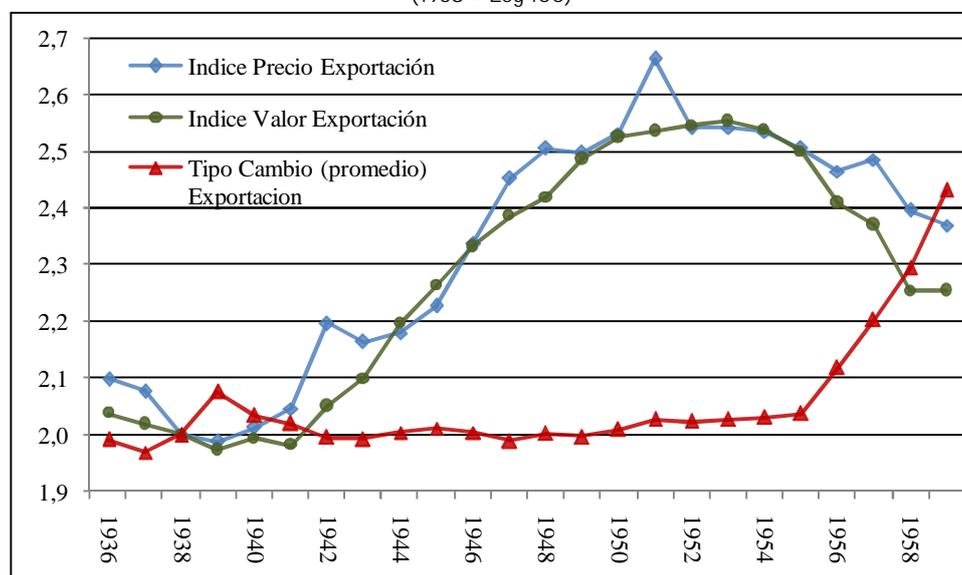
que sus productos de exportación tenían un mayor valor agregado (mano de obra), la gama de mercaderías a exportarse no tenían precios competitivos, los bienes puntuales a exportar constituía un saldo que no se podía comerciar por no ser su precio competitivo, etc. La gama de razones para obtener un tratamiento cambiario eran innumerables, sólo se tenía que tener un buen profesional (abogado) que fundamentara convincentemente el pedido de mejora cambiaria para acceder a la misma. Naturalmente, esa solicitud podía tener mejor andamio si se trataba de una actividad productiva que se quisiera promover, si se contaba con el respaldo de la gremial respectiva que tenía representación en los organismos del Contralor de Cambios o el exportador tenía alguna influencia dentro del elenco político partidario.

A partir de esta realidad es que se fijaban los tratamientos cambiarios generales y los tratamientos cambiarios particulares. Si bien en general, las autoridades buscaron fijar los negocios de exportación dentro de los tratamientos cambiarios generales, no debe olvidarse que también se dictaban tratamientos cambiarios particulares y puntuales que no variaban los generales.

En el Gráfico 1, se puede observar cómo funcionaban los tratamientos cambiarios generales que fijaban el tipo de cambio promedio que recibían los exportadores (ver Anexo para un análisis de su determinación). En este proceso dinámico intervenían los precios internacionales de nuestros productos, el volumen de lo exportado y la evolución de los precios internos. El mecanismo de los tratamientos cambiarios a la exportación procuró asignar un precio "justo" a los exportadores y productores nacionales de productos exportables que compensara sus gastos de producción y una ganancia razonable; sin perjuicio, de la posibilidad siempre presente de obtener una mejor cambiaria puntual.

Gráfico 1: Índice de precios, índice de valores y tipo de cambio (promedio) de las exportaciones (1936 – 1959)

(1938 = Log 100)



Fuente: Anexo Cuadro 1, Bértola (1991) y (2000)

Siendo que los tratamientos cambiarios generales procuraban asegurar a los exportadores y, a través de ellos, a los productores de un precio para las divisas que pudieran compensar los costos de producción y la pérdida de valor del peso por efecto de la inflación interna. En la medida que el aumento generalizado de precios en el mercado doméstico no fuera grave y el aumento de los precios internacionales compensaran la desvalorización de la moneda local, el Estado sólo se vio en la necesidad de conceder mejoras cambiarias a aquellos productos con

mayor valor agregado, por ejemplo cueros curtidos, tops, etc. En definitiva, tan sólo a bienes con un cierto grado de industrialización.

Pero, a medida que el proceso sustitutivo de importaciones mostraba sus límites y restricciones, los precios internacionales se deterioraban, bajaban los volúmenes exportables, y se estrechaba el flujo de divisas, las autoridades se vieron apremiadas a sancionar tratamientos cambiarios a una gama cada vez más importante de productos exportables. De no proceder de esta manera se auto limitaban las posibilidades de acceder a los mercados internacionales, en la medida que los costos internos de producción no podían cubrirse al negociar las divisas a los tipos de cambios controlados. En este escenario, los tratamientos cambiarios se convirtieron en un instrumento de política económica con que se buscó realizar el ajuste necesario dado que la sobrevaluación del peso volvía poco competitivos los bienes de producción nacional.

La proliferación de tratamientos cambiarios en la década del cincuenta procuraron sostener el modelo industrializador tipo ISI²³. Pero, pese a todos estos intentos de reimpulsar el proceso industrializador, el entecimiento se evidencia con toda su gravedad en la segunda mitad de la década.

Del análisis del Gráfico 1 se desprende aquello que venimos sosteniendo. Ante una caída de precios y valor de nuestras exportaciones la solución viene dada a través de sanción de mejoras cambiarias que compensen a los exportadores, tal como ocurre en el tránsito de 1937 a 1939. Una vez que los precios y valores exportables logran recuperarse y crecen, las autoridades pueden acercar la cotización del dólar de exportación a la del tipo de cambio dirigido, negociándose al mayor volumen de divisas al precio de \$1,519, tal como ocurre entre 1940 a 1949.

En el período comprendido entre 1950-1955, el precio y el valor de nuestras exportaciones se estabilizan, observándose un primer escalón ascendente en la cotización de las divisas de exportación que sostiene el estancamiento en el valor de nuestras exportaciones.

Finalmente, entre los años 1956-1959 las autoridades y los exportadores se ven enfrentados a un escenario en que los precios internacionales de nuestras exportaciones se deprimen, el valor de nuestras exportaciones se desploma, y uno de los instrumentos a que apelaron las autoridades para compensar el deterioro del sector exportador fue el otorgamiento de sucesivos tratamientos cambiarios que mejoraron sustancialmente la cotización del dólar de exportación, progresivamente, echando por tierra la política cambiaria anclada en la cotización del dólar a \$1,519 (tipo comprador del mercado dirigido).

El último lustro reconoce un escenario donde se sancionan tratamientos cambiarios sin solución de continuidad y la tasa inflación corroe el valor del peso. Frente a ello a los exportadores (y productores) no les queda otro expediente que presionar a las autoridades para que concedan constantes mejoras cambiarias. Por su parte, a las autoridades, encargadas del comercio exterior y de los mercados cambiarios, no les queda otra solución que sancionar tratamientos cambiarios que en los hechos significa cotizaciones más provechosas para las divisas de exportación. De no proceder de esta forma, el Estado se veía enfrentado a profundizar el estancamiento de todos los sectores productivos al no ser remunerativo para éstos pretender acceder al mercado internacional dada la sobrevaluación del peso y la caída de los precios internacionales. En caso

²³ Un análisis especial merece la sanción del Decreto del 3 de agosto de 1956 que buscó reformular el CEI, estableciendo once tratamientos cambiarios en que se distribuiría la producción exportable e intentando una liberalización controlada de las importaciones. Reforma del Contralor de Cambios que fracasa a poco de un año de sancionada y llevará a que con la asunción del gobierno por el partido opositor suprima el Contralor de Cambios sancionando la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (Ley 12.670, 17/12/1959).

de mermar las exportaciones, el efecto era el déficit en la balanza comercial y la caída en el flujo de entradas de divisas al país, con el consiguiente cuello de botella para sostener o reimpulsar el proceso industrializador que sólo se podría sostener comprometiendo las reservas internacionales del BROU (1957/1960). Ello, peligrosamente, ocurrió a fines del año 1957, lo llevó al BROU a cerrar el mercado de cambio en el mes de octubre para la provisión de divisas para la importación. A partir de noviembre, lentamente, se fue ordenando la venta de cambio a partir del concepto de "*abastecimientos imposterables*", en virtud del cual se acordaban preferencias selectivas y divisas a aquellos artículos a importarse, principalmente, de primera categoría.

En consecuencia, los últimos cinco años de funcionamiento de este diseño de Contralor de Cambios, evidencian un panorama en que pese a las medidas de las autoridades, no se logra reencauzar la economía local por la senda del crecimiento. La solución de otorgar tratamientos cambiarios a una amplia gama de productos exportables y, con mayor frecuencia, no logra detener el deterioro económico de la economía doméstica. Los tratamientos cambiarios habían sido el instrumento ideado por el gobierno para compensar los mayores costos internos de producción sin tener que recurrir a una devaluación de la moneda generalizada. Funcionaron en la medida que fueron la excepción, y consiguieron cierto grado de estabilidad y permanencia. En el momento que estos dos extremos no se cumplieran este instrumento de política económica tenía sus días contados. La imprevisibilidad y precariedad que fueron adquiriendo los sucesivos tratamientos cambiarios dificultaba a los agentes económicos ordenar sus actividades productivas, y la posición del Estado como árbitro en los conflictos se vio seriamente comprometido.

6.2. ¿Cómo funcionaban los tratamientos cambiarios para la importación?

En el caso de los tratamientos para la importación hay que detenerse en la calidad de importador, en el concepto de *cuota individual* y en el acceso de la misma. Respecto del importador, a diferencia de los exportadores, al momento de estructurarse el Contralor de Cambios las autoridades procuraron reconocer situaciones precedentes para no vulnerar ciertos derechos de las firmas que desde hacía años se dedicaban a la importación de ciertos rubros de mercaderías procedentes de ciertos destinos. La solución fue la *cuota individual* a que se accedía puntuando a cada importador según ciertos elementos objetivos y, luego, ordenándolos de forma decreciente para determinar la asignación de la cuota.

La calidad de importador se obtenía una vez aceptada la inscripción en el registro respectivo que llevaron los distintos organismos del contralor (CHIC, CEI, etc.). Dentro de los importadores hay que distinguir entre firmas comerciales y empresas industriales. En el caso de las firmas comerciales para acceder a la cuota se debía diferenciar entre firmas viejas, nuevas y viejas-nuevas. Mientras que las empresas industriales accedían a la cuota apelando a un régimen específico de preferencias donde, también, interesaba la actividad anterior de la empresa.

La cuota individual se determinaba "*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 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" (Ley 10.000, art.9), y que la misma "no constituye un derecho a la totalidad de las divisas adjudicadas como cuota" (Zabaleta y otros, 1954: 25).*

Pese a que existieron tres regímenes para determinar la cuota individual, en términos generales

los elementos comunes que se tomaron en consideración fueron los siguientes: ser una firma constituida legalmente con libros rubricados, volumen del giro de la firma en el ramo, cantidad de personal empleado directamente vinculado a la mercadería importada, estar al día con el pago de impuestos y contribuciones sociales, antigüedad de la firma en el ramo, especialmente, la actividad efectiva de la firma durante los últimos 5 años. Respecto de la antigüedad la ley señalaba que *"esta antigüedad considerada aisladamente constituirá sólo un índice de apreciación, frente a una firma nueva cuya seriedad, capacidad, importancia de giro, etc., estén suficientemente comprobadas"* (Ley 10.0000, art. 14 lit. e).

Todos estos elementos generaban un puntaje que se sumaba para ordenar a las distintas firmas solicitantes de una cuota de importación. Por este sistema las empresas que naturalmente tenían preferencia eran los importadores viejos (más de 5 años de actuación en el ramo). Ante la imposibilidad de competir de los importadores nuevos (menos de 2 años de actuación en el ramo) el Contralor reservaba un porcentaje limitado de la cuota general y disponibilidades de divisas a ser adjudicados a éstos. Luego de esos 2 años esta empresa nueva pasaba a competir por la cuota con los importadores viejos, con una importante desventaja frente a éstos por tener menor número de años a computar. En otras palabras, *"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).

Las empresas industriales, por su parte, tenían un régimen específico de preferencias distintas que se concretaba en el *"sistema de necesidades"*. Bajo este régimen se aprobaban los permisos de importación y se asignaban las divisas en función de los consumos anteriores y de los stocks disponibles. En otras palabras, la antigüedad de la firma y su actividad anterior generaba una preferencia para acceder a una cuota individual en perjuicio de la empresas nuevas que debían hacer funcionar otros elementos (importancia en el ramo, cantidad de mano de obra empleada, volumen de producción, monto de impuestos y contribuciones a la seguridad social que se paga efectivamente, etc.) para poder subir en el orden de prelación para mejorar su posición en el ranking de firmas.

Finalmente, existen los importadores viejos-nuevos, éstos eran firmas (comerciales o industriales) que variaban el giro de sus emprendimientos. En este caso la firma trasladaba su puntuación en un ramo hacia otro ramo (perdiendo la preferencia en el originario) pero pudiendo competir en mejores condiciones para acceder a una cuota individual en el nuevo giro.

Un mecanismo utilizado para mejorar el posicionamiento de la firma para acceder a la cuota individual fue desmembrar a la firma o crear colaterales de manera que la principal actividad de la una de las nuevas firmas fuera sólo importar mercancías. De esta manera, el nuevo emprendimiento centraba toda su actividad en la importación o en el procesamiento de bienes importados y no veía reducido su puntaje por tener que ponderar la actividad importadora con otra de carácter doméstico que influía negativamente en el puntaje de la firma al momento del ranking de los distintos importadores por el CEI.

Inclusive, muchas firmas importadoras comerciales que venían desarrollado la actividad importadora entre otras desde antes de la instalación del contralor de cambios, se desmembraron, crearon colaterales o simplemente redujeron sus actividades a simplemente manejar la cuota individual a la que seguramente accedían todos los años en el reparto, negociándola antes o después en plaza obteniendo buenas ganancias. Esta firmas importadoras

quedaron reducidas a una simple oficina en ciudad vieja que manejaba negociaba la preferencia adquirida por la antigüedad y volumen de importación de años anteriores.

En consecuencia, la posibilidad cierta de una firma de acceder a una cuota individual determinó que esta preferencia (o cuasi-derecho) se transformara en los hechos en un bien patrimonial de la misma al momento de determinar el precio del emprendimiento en el mercado. Si bien las normas prohibían negociar esta preferencia debido a que la cuota no podía integrar el patrimonio del importador y *"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"* (Decreto 1/04/1940, art. 13 lit. f). En los hechos la compra y venta de firmas cuyo principal y único valor era la posibilidades cierta de acceder a una cuota fue común. Esta facilidad para acceder a la cuota individual paso a funcionar como la "llave"²⁴ al momento de la venta de la firma.

En definitiva, el importador tenía varios objetivos y metas a considerar solicitarla y hacerse con la cuota individual de importación. Primero, corroborar que la mercancía que aspiraba importar se encontrara en la primera categoría de manera de asegurarse la cuota de importación y la disponibilidad de divisas a tipos de cambio preferenciales (comprador dirigido o libre comercial). Segundo, en caso de que la mercancía que procura importar no se encontraba en la primera categoría presentar los recursos legales necesarios para que la misma se integre al listado de bienes importables (si de hecho ya no está categorizada) y procurar que la misma ingrese a la primera categoría o salte a la misma para que le sea reconocida una cuota y acceda a disponibilidad de divisas. Tercero, estar atento y verificar que hayan ponderado correctamente los elementos objetivos que reviste su firma al momento de otorgarse el puntaje por la CEI de manera que quede en una buena posición en el ranking de acceso a la una cuota individual. Cuarto, en caso de ser una empresa industrial, acogerse al régimen de preferencias específicas que permitía a éstas acceder a la cuota en base al *"sistema de necesidades"* para asegurarse la cuota, aduciendo, en su caso, los problemas productivos y laborales que se tendrían de no acceder a la cuota individual. Quinto, tener al alcance un buen profesional (contador o abogado) que conozca toda la normativa y sea especialista en los procedimientos ante las autoridades del contralor para la defensa de sus derechos y preferencias.

6.3. Ante la duda, más que un buen ingeniero conviene contratar a un buen abogado

La manera en que se fue estructurando institucionalmente el contralor de cambio y la forma que organizó el sistema de cambios múltiples donde se entremezclaban normas generales con la innumerable sanción de decretos interpretativos generales y específicos, resoluciones particulares e individuales, etc., donde la vigencia de esta normativa no quedaba clara y requería un gran esfuerzo interpretativo de las autoridades y de los interesados (y de los profesionales contratados por éstos). En la vorágine de normas siempre podía encontrarse el resquicio que pudiera mejorar la posición del exportador o del importador para mejorar su posicionamiento ante las autoridades del contralor para acceder a una mejor tratamiento cambiario para la exportación o a la cuota individual de importación.

El sistema no premiaba las mejoras técnicas o la reducción de costos y mejoras de calidad, el empresario (exportador o importador). El exportador debía abocarse a defender u obtener un tratamiento cambiario que asegurara más pesos por sus divisas haciendo recaer su ineficiencia y mayores costos de producción en la sociedad ya que se le otorgaba un tipo de cambio preferencial para cubrir dichos costos. Para el importador industrial, lo principal era asegurar la

²⁴ La "llave" de un negocio es un intangible que le da valor al mismo por encima de su valor material objetivo y que atiende al reconocimiento que tiene la firma en el mercado y frente al público en general que se transforma en un bien patrimonial intangible que valoriza el emprendimiento al momento de su venta.

importación de toda la mercancía necesaria para su producción sin importar el nivel de eficiencia del emprendimiento, el costo de producción o la calidad de la misma, a la larga el mercado local iba a soportar el precio de venta en la medida que este producto nacional venía a sustituir importación de bienes cuyo ingreso era obstruido o, directamente, prohibido.

Todos estos aspectos fueron destacados en la exposición de motivos de la Ley 12.670 de Reforma Cambiaria y Monetaria de diciembre de 1959 que suprimió el modelo de contralor de cambios que se viene analizando: *"El complejo normativo lento y pesado fue envolviendo y asfixiando la realidad económica. Industriales y comerciantes se hicieron más duchos en moverse dentro de los mil y un vericuetos del aparato dirigista que en conseguir mercados o producir en mejores condiciones de calidad y precio. Todo se obtuvo del Estado y todo se esperó de él. La Administración indica qué, cuándo, cuánto, y de dónde se debe importar. Es más importante pagar un técnico en la confección de las cuotas individuales para el Contralor de Exportaciones e Importaciones que un profesional capaz de hacer producir más y mejor a la fábrica"* (Azzini y Gimeno, 1989: 34).

En definitiva, la forma que en los hechos va adquiriendo el funcionamiento del contralor de cambios llevará que los agentes económicos deban priorizar la defensa de sus derechos y preferencias en detrimento de la reducción de costos y de la mejora en calidad y cantidad producida. Debiéndose recurrir a abogados y contadores para asegurar la permanencia del emprendimiento que en la contratación de ingenieros, químicos, etc. para mejorar la producción.

7. Consideraciones finales

El Control de Cambios se instaura, transitoriamente, en los países europeos durante la I Guerra Mundial. El instituto vuelve a instalarse por casi todos los países y con carácter permanente a raíz de la Gran Depresión que disloca los flujos comerciales internacionales y echa por tierra el mecanismo automático de ajuste del valor de las monedas locales y el mecanismo de pago internacional del patrón oro.

Durante los primeros años de los años treinta los países latinoamericanos se ven en la necesidad imperiosa de instalar el Control de Cambios para la defensa de sus monedas locales y su stock de reservas en divisas y oro. En el Uruguay, en mayo de 1931, el contralor se instaura como mecanismo idóneo para la defensa del peso contra los ataques especulativos que venía sufriendo y como instrumento para evitar la fuga de divisas. Durante este año, se toman medidas complementarias relativas al comercio exterior del país (limitación de las importaciones, aumento de derechos aduaneros, monopolio del BROU en la compra de divisas originadas en la exportación) que tienen por finalidad reforzar los objetivos del contralor al instalarse.

Esta medidas logran sus objetivos primarios, pero las autoridades ante la perspectiva de que los flujos comerciales internacionales bajo el patrón oro no se restablecerían por el momento, deciden profundizar el Contralor de Cambios -en un proceso de prueba y error- irán ensayando y perfeccionando la institucionalidad y distintos instrumentos (mercados de cambios segmentados, sistema de cambios múltiples, tratamientos cambios) que se aplicaran para alcanzar los nuevos objetivos económicos propuestos.

El Uruguay, durante el período en estudio (1931-1959), se caracterizará por un fuerte dirigismo estatal y un firme compromiso de profundizar el proceso de cambio estructural apoyado en la industrialización sustitutiva y el desarrollo de la agricultura industrializable. En este nuevo diseño de política económica impulsada y promovida por el Estado —que contará con la activa participación de las fuerzas vivas— el instituto del Control de Cambio contribuirá positivamente para alcanzar los objetivos propuestos. En este diseño de política económica, cumplirán una función de primer orden el instrumento del sistema de cambios múltiples y los tratamientos cambiarios para favorecer la exportación de productos con mayor valor agregado (industrializados), sostener el valor del peso dentro de los extremos querido por la autoridades monetarias y evitar el ajuste devaluatorio.

El diseño del contralor de cambios y el sistema de cambios múltiples y tratamientos cambios instaurados, durante los primeros veinticinco años del período en estudio sirvieron, en general, para alcanzar los objetivos de política. Pero al variar las condiciones del comercio internacional (caída del precio de los *commodities*, que representaba el 80%, aproximadamente, de nuestra producción exportable) y las condiciones económicas internas (estancamiento de la producción industrial y altos costos de producción, aumento del precio de la mano de obra, proceso inflacionario, etc.), determinó que en los siguientes cuatro años las autoridades no lograran reformular y ajustar el andamiaje institucional y los instrumentos económicos de referencia, determinando la crisis del modelo de Control de Cambio diseñado debido a que los componentes del sistema se encontraban íntimamente interconectados y el mal funcionamiento de uno de sus elementos por algún tiempo afectaba gravemente al conjunto de ellos.

En definitiva, a medida que el Control de Cambios vaya adquiriendo una mayor estructuración institucional incluirá no sólo la fijación de los tipos de cambios y segmentación del mercado cambiario, sino que también será utilizado para encauzar el comercio exterior del país y, posteriormente, utilizándose como un instrumento para promover y proteger el impulso industrializador. Sin embargo, hacia la segunda mitad de la década del cincuenta demostró su excesiva dependencia a las condiciones internacionales (precios internacionales, etc.); y, en lo interno, no logró enfrentar el proceso inflacionario que sufría el país.

Bibliografía

- Acevedo Álvarez, E. (1934): *La Gran Obra de los Poderes Constitucionales ante la crisis*, Montevideo, Uruguay.
- Acevedo Álvarez, E. (1937): *La Economía y las Finanzas Públicas después del 31 de marzo*, Montevideo, Uruguay.
- Azzini, J.E. y Gimeno, J.M. (1989): *Gestión de los Gobiernos Blancos*, CEDU – Fundación Friedrich Naumann, Montevideo, Uruguay
- Banco de la República Oriental del Uruguay (1930): *La Política del Oro y del Cambio: Notas del Directorio al Ministerio de Hacienda, Informes de la Gerencia General*, Montevideo, Uruguay.
- Banco de la República Oriental del Uruguay (1933): *Sinopsis Económica y Financiera del Uruguay: Estadística Retrospectiva*, Montevideo, Uruguay.
- Banco de la República (1957-1960): *Suplemento Estadístico*, Montevideo, Uruguay.
- Bertino, M., Bertoni, R. y García Repetto, U. (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.
- Bertino, M. y Tajam, H. (1999): *El PBI del Uruguay: 1900-1955*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Bértola, L. (1991): *La industria manufacturera uruguaya: 1913-1961*, FCS-CIEDUR, Montevideo, Uruguay.
- Bértola, L. y otros (2000): *Ensayos de Historia Económica: Uruguay y la región en la economía mundial, 1870-1990*, Ed. Trilce, Montevideo, Uruguay.
- Blengio, J.C.: *El Contralor de Cambios como factor de Desarrollo Económico*, Monografía Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- Bucheli, M. (1957): *El Sistema Dinerario del Uruguay*, Instituto de Teoría y Política Económicas, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Díaz, R. (2003): *Historia Económica del Uruguay*, Ed. Santillana – Fundación Banco de Boston, Montevideo, Uruguay.
- De Miguel, A. (1952): *Comercio y Divisas: su estructura y ordenación en Europa*. Editorial Aguilar, Madrid, España.
- Einzig, P. (1970): *A Textbook on Foreign Exchange*, MacMillan and Co. Ltd., London, Great Britain.
- Freire, O. R. (1942): *El Contralor de Cambios*, Monografía Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

- Friedman, I.S. (1959): *El Control de Cambios*. CEMLA, México.
- Finch, H. (1980): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ed. Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- Heilperin, M. A. (2007): *International Monetary Economics*, Longmans, Green and Co., Bristol, Great Britain.
- Instituto de Economía (1969): Uruguay: Estadísticas Básicas, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Maubrigades, S. (2003): *Mercado de Cambios: 1929-1975*, serie Auxiliares de Investigación, PHES-FCS, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al Inaugurarse el Primer Período de la XXXV Legislatura (MPEAG) (1947), Montevideo, Uruguay.
- Moreira, C. (2012): El crédito bancario y el fomento industrial. Una mirada sobre el crédito destinado a los industriales por el Banco República entre 1943 y 1958, DT 23/12, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Ochoa, R. (1943): "Control de Cambios en Uruguay", en Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, N° 4, Montevideo, Uruguay.
- Quijano, C. (1944): *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay*, Montevideo, Uruguay.
- Romero Barquero, C. A., (2005): *El Tipo de Cambio en Colombia: 1932-1974*, Tesis Doctoral (no publicada), Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Sica, J. (s/f): *Estructura y Evolución del Mercado de Cambios en el Uruguay en el período 1957-1963*, Monografía Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay
- Silveira Zorzi, F. (1946): El contralor de cambios en el Uruguay, Revista de la Banco República Oriental del Uruguay, Año 5, N° 18, julio/1946, Montevideo, Uruguay.
- Simoens Arce, F. (1943): *El problema cambiario en el Uruguay*, Barreiro y Ramos S.A., Montevideo, Uruguay.
- Teichert, P. (1963): *Revolución Económica e Industrialización en América Latina*, FCE 2ª Edición, México.
- Zabaleta, R., Olaondo, E.G., Gimeno, J.M., Ruocco, N.W.(1954): *El Contralor de las Exportaciones e Importaciones en el Uruguay*, Montevideo, Uruguay.
- Zurbriggen, C. (2006): *Estado, empresarios y redes rentistas*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay

Anexo. Tratamientos cambiarios para la exportación (1936-1959)

1. Aspectos metodológicos

En el Cuadro 1 del Anexo se presentan los tratamientos cambiarios recibidos por los principales rubros de exportación de Uruguay entre 1931 y 1959, ponderados según su plazo de vigencia en cada uno de los años considerados. En tanto que el Cuadro 2 del Anexo, señala la participación porcentual de los distintos renglones de nuestra producción exportada durante el período. A partir de la interrelación de estos dos cuadros se arribó al tipo de cambio promedio en que se negociaron las divisas provenientes de la exportación.

En formulación de estos anexos se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Dentro de las primeras cabe consignar: el Registro Nacional de Leyes y Decretos (RNLD: 1931-1959), Anuarios Estadísticos (AE: 1931-1959), Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al Inaugurarse el Primer Período de la XXXV Legislatura (MPEAG: 1947), Revista de Comercio Exterior del Contralor de Exportaciones e Importaciones (RCEI: 1948, 1949 y 1952).

Respecto de las fuentes secundarias se recurrió a: "La economía y las finanzas públicas después del 31 de marzo" (Acevedo Álvarez, 1937), "El Sistema Dinerario del Uruguay" (Bucheli, 1957), "Uruguay: Estadísticas Básicas" (Instituto de Economía, 1969), "Mercado de Cambios: 1929-1975" (Maubrigades, 2003).

Los productos considerados son los principales rubros de exportación del Uruguay durante el período 1936-1959: carne bovina, carne ovina, cueros secos y salados, cueros curtidos, lanas sucias, lanas lavadas, lanas peinadas en tops, lino, trigo, arroz, aceite de lino, tortas oleaginosas, harinas oleaginosas, harina de trigo y animales en pie. Estos rubros representaron, en el transcurso del período, entre el 80% y 97% del valor de las exportaciones (Cuadro 2 del Anexo).

Respecto de estos rubros se revisó la normativa para identificar los distintos "tratamientos cambiarios" que fueron aprobados para los citados rubros de exportación a lo largo del período. Cabe aclarar que los tratamientos cambiarios podían ser generales para todos los destinos o diferencial según el destino o, más precisamente, la divisa con que se realizaba la transacción. El primer régimen, en agosto 1934, fue general pero no queda claro su plazo de vigencia razón por la cual no se incluye en el Cuadro 1 de Tratamientos cambiarios para la exportación. Luego, a partir de julio de 1936 hasta 1946 los tratamientos cambiarios se fijaron según fuera el área de destino (divisas de la transacción) de la exportación. Finalmente, entre 1947 y 1959 los tratamientos fueron únicos en dólares estadounidenses a las que se equiparaban a las otras divisas.

De esta forma tendríamos tratamientos cambiarios para: área libra esterlina, otros países y países limítrofes²⁵. Pese a la aparente diferencia de tratamientos cambiarios según fuera el destino, esto no sucedió ya que los decretos de esta época en general fijaban el tratamiento para uno de los destinos, y extendían el mismo a los demás (ante la expresión de la normativa: "*o su equivalente en otras monedas*"). En consecuencia, se adoptó el tipo de cambio fijado para la categoría "otros países", que era en dólares, moneda adoptada como base por el BROU a partir del 16 de setiembre de 1939. Fijados éstos, se procedió a ponderar su incidencia en los doce meses del año, en concordancia con el plazo de vigencia del respectivo tratamiento cambiario.-

²⁵ Países limítrofes incluye a los siguientes: Argentina, Brasil, Paraguay, y en ocasiones Chile y Bolivia; su particularidad era que se autorizaba la exportación sin venta de cambio.

Se constató que, además de los tratamientos cambiarios propiamente dichos, ciertos rubros exportables gozaron transitoriamente de mejoras monetarias a través del mecanismo de las "primas" o "compensaciones internas". Se beneficiaron de este mecanismo compensatorio en distintos momentos los siguientes bienes: lanas sucias y lavadas, cueros secos, salados y curtidos, carne bovina y ovina. Se entendió que estos procedimientos, en los hechos, disfrazaban un tratamiento cambiario diferencial para el producto específico, y, por ende, al calcular el tipo de cambio se las consideró como parte integrante del mismo.

Ante la posibilidad de la existencia de estacionalidad de los rubros exportables considerados, y que pudiera, a primera vista, dar motivo a la aprobación de los distintos tratamientos cambiarios, se consideró oportuno realizar una prueba primaria de estos extremos. Para ello, se recurrió a la RCEI de los años 1948, 1949 y 1952, cuya publicación era mensual y de cuya información se podía vislumbrar dicha estacionalidad. No se constató ésta, salvo para la carne bovina y cueros salados. Entonces, y debido a que este trabajo no procuraba realizar un estudio pormenorizado de nuestras exportaciones, se desestimó establecer condiciones de estacionalidad en el cálculo de los tratamientos cambiarios. Sin perjuicio de lo anotado, debemos reconocer que un estudio detallado por bien de exportación del comercio exterior y tipos cambiarios exigiría no perder de vista estos extremos, que brindaría una visión más dinámica del proceso donde los actores (Gobierno, productores, industriales, comerciantes y gremiales) jugaron un papel muy activo.

Finalmente, para fijar el tipo de cambio de exportación anual, anclado en el dólar estadounidense, se ponderó el tipo cambiario de cada rubro en cada año por su participación porcentual en el total de nuestra muestra, que cubriría entre el 80% y 97% del valor de las exportaciones del período.

Hechas estas precisiones generales, seguidamente se detallará como se operó con cada año, en especial los primeros del Cuadro 1, y con cada uno de los grandes grupos exportables.

2. Estimación del tipo de cambio

2.1. Análisis por años

La información contenida en el Cuadro 1 comienza en el año 1936, y más precisamente el 3 de julio de 1936, momento en que se dicta un decreto con el objetivo de "*actualizar el régimen de porcentaje para la liquidación de las letras correspondientes a la exportación de los distintos productos nacionales, refundiendo y adaptando a las necesidades del país las disposiciones dictadas a partir del 1 de agosto de 1934*" (RNLD, 1936).

Los distintos tipos cambiarios compuestos fijados por este decreto, entre cambio oficial, libre dirigido y libre (o financiero), se asumieron como valores vigentes para todo el año 1936.

En el año 1937, nuevamente tenemos estos decretos generales que fijan tratamientos cambiarios (20 de enero y 30 de junio) que, en líneas generales, reiteran el decreto de julio de 1936, salvo para los cueros secos. La opción metodológica fue considerar los tratamientos fijados por aquellos decretos como vigentes para todo el año.

Una constante en el estudio de las fuentes primarias, en especial el RNLD, son los continuos intentos de las autoridades públicas de uniformizar y dar previsibilidad al tema cambiario. En esta tónica fueron sancionados los decretos arriba mencionados, así como otros que procuraron dar estabilidad y soluciones definitivas. Sin embargo, a poco de su aprobación, éstos resultaban tipos precarios, siendo permanente, la variación de los tratamientos cambiarios en los lapsos comprendidos entre los decretos generales.

Entre los años 1938 y 1942 no figuran en el RNLD ningún decreto general que uniformice los tipos cambiarios. Esta carencia se hace notar muy especialmente en relación al año 1938, no así para los años 1939 a 1946 respecto de los cuales se cuenta con el MPEAG de 1947.

Para establecer los tratamientos cambiarios del año 1938, se ajustaron a la afirmación de las autoridades de sujetar los mismos a la cotización del tipo de cambio dirigido. Según Bucheli (1957), la cotización del tipo comprador fue de \$1,56 por dólar en el año. A partir de esta cotización se hicieron ajustes respecto de cueros curtidos, lanas peinadas en tops y arroz, por existir decretos que fijaron tratamientos para estos productos.

Entre 1939 y 1942 no existe ningún decreto general que uniformice los tipos cambiarios. Sin embargo, en el MPEAG (1947) se señalan tratamientos para distintos grupos de nuestra producción exportable. La particularidad de este Mensaje es que informa sobre los tipos cambiarios diferenciales de diversos rubros de exportación entre 1939 y 1946. Contrastada estos datos con lo que figura en el RNLD, se observa que coincide plenamente entre 1943-1946, pero difieren para los años 1939-1942, discordancia debida, seguramente, a que en el RNLD no se publicaron todos los decretos que fijaban tratamientos. Es recién a partir de 1943, luego de la creación del CEI, que podemos asumir que la información disponible en el RNLD se vuelve más completa.

En consecuencia, se resolvió considerar los tratamientos cambiarios, informados por el MPEAG (1947), como más confiables para los años 1939-1942. Ello, sin embargo, impuso la restricción de que esta fuente no maneje la totalidad de los rubros del Cuadro 1. En esos casos se entendió pertinente extender el tratamiento cambiario entre grupos exportables que en principio tienden a comportarse de manera semejante en los primeros años de la muestra. Por ejemplo, el tipo de cambio para la carne bovina congelada se extendió a carne ovina, cueros secos y salados. Para las lanas sucias, también se asignó el tipo de cambio dirigido básico de \$ 1,65 (Bucheli, 1957), que guardaría relación con la diferencia que permanentemente se observa en la cotización del dólar entre el grupo de lanas sucias y lanas lavadas.

Finalmente, para los rubros lino, trigo, etc., se asignó el tratamiento cambiario de "*productos de granja*" (\$2,73 por dólar) Esta decisión se fundó en el hecho de que para nuestras autoridades públicas, este grupo genérico incluye tanto a productos naturales como industriales (nomenclatura manejada por la RCEI), y que comprende artículos tales como: lino, arroz, trigo, plumas, aceite de lino, tortas oleaginosas, harinas oleaginosas, harina de trigo, etc. Si bien, esta decisión pueda parecer forzada, la poca incidencia de estos productos como renglones exportables en estos años no haría variar significativamente el tipo de cambio de exportación promedio.

El decreto del 25 de junio de 1943, fija tratamientos cambiarios para la gran mayoría bienes nacionales o de fabricación nacional para la exportación, coincidiendo la información del RNLD y del MPEAG (1947). A partir de este año y hasta noviembre de 1959, el Cuadro 1 se estructuró en base a la legislación vigente, recurriendo al trabajo de Maubrigades (2003) para determinar los tipos de cambio promedio anual.

Ante la necesidad de ordenar la proliferación de tipos de cambio y ajustarlos a las exigencias asumidas por el país al afiliarse al Fondo Monetario Internacional, por decreto del 27 de junio de 1946 se intenta racionalizar nuestros tratamientos cambiarios ajustándolos a cuatro tipos de cambios genéricos: \$1,519, \$1,60, \$1,70 y \$1,78. Esta disposición se dicta en momentos en que nuestras exportaciones se beneficiaban de favorables condiciones de demanda y precios, y el objetivo último fue ajustar al tipo básico dirigido comprador los grandes rubros de exportación (cueros secos, lanas sucias, lanas lavadas, lanas peinadas en tops, lino) reservando los

tratamientos cambiarios más altos a productos industriales tales como los cueros curtidos(\$1,70 por dólar).

Si bien se consideró por parte de las autoridades monetarias que con el establecimiento de estas franjas cambiarias quedaba a salvo la exportación de productos con mayor valor agregado, la solución resultó transitoria al tener que asignar, ya en el año 1947, un mejor tipo de cambio para productos industriales tales como cueros curtidos (\$1,78), lanas peinadas en tops (\$1,78) o aceite de lino (\$1,78).-

El 5 de octubre de 1949, se intenta arribar a una nueva solución para la producción industrial exportable, creándose un nuevo tipo de cambio libre comercial. Por este decreto se reafirma el tipo cambiario básico dirigido comprador de \$1,519, para la exportación de carne bovina congelada, carne ovina, lanas sucias y lavadas, lino y trigo. También se reitera el tipo cambiario de \$1,78, pero ampliándose a una nueva gama de productos como ser: cueros secos y salados, tortas y harinas oleaginosas, arroz, etc. Pero la verdadera innovación se materializa con la creación del tipo de cambio libre comercial, donde el dólar cotizaba a \$2,35 y \$2,45, tipo comprador y vendedor, respectivamente. En este nuevo segmento del mercado cambiario -bajo la órbita del BROU- se negociaban las divisas generadas por la exportación de bienes industrializados (cueros curtidos, confecciones de punto de lana, lanas peinadas en tops, etc.).

Esta solución tampoco se mostró muy estable en la medida que en el correr de los próximos años las autoridades encargadas de nuestros mercados cambiarios y del comercio exterior se ven en la necesidad de reasignar tratamientos cambiarios más elevados para distintos productos exportables (por ejemplo: carne bovina conservada, aceite de lino, arroz), o directamente conceder primas por encima del cambio asignado (por ejemplo: cueros curtidos o lanas sucias, lavadas y peinadas en tops).

El 3 de agosto de 1956, se sanciona por decreto el "Nuevo Régimen de Exportaciones e Importaciones" ante la *"necesidad de medidas para 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"*; considerando 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 que las generan"*.

Por este decreto se crean once tratamientos cambiarios que van del grupo A): 100% libre comercial, al grupo K): 100% básico dirigido comprador, fijándose cambios compuestos (cambios múltiples) para los grupos intermedios, resultado de establecer distintos porcentajes a asignarse a cada producto entre el tipo de cambio dirigido y el tipo de cambio libre. A su vez, en setiembre de este mismo año se eleva la cotización del libre comercial a la compra de \$2,35 a \$4,10.-

Este decreto y la asignación de la distinta producción exportable en alguno de estos once grupos fueron transitorios ya que en el correr del año 1957 se otorgan mejoras cambiarias, reasignando los distintos productos de exportación en tratamientos con mayor cambio libre.

Se arriba así al último decreto que fija con carácter general una estructura de tratamientos cambiarios reduciendo los once grupos del decreto de agosto de 1956. En setiembre de 1958, con la premura de fijar el tratamiento cambiario para la próxima zafra de lana, las autoridades públicas fijan cuatro grupos de tratamientos cambiarios que quedaran dentro de los extremos de 100% libre comercial y el tipo compuesto de 50% libre comercial y 50% dirigido. Al tiempo de reconocerle a la lana sucia un adicional de \$0,06 por dólar (prima). Este sistema de primas por

encima del tipo de cambio asignado se extenderá progresivamente a la carne bovina, ovina y cueros salados.

Finalmente en el año 1959, cuando al tipo de cambio comprador dirigido (\$1,519) ya no se negocian más divisas, se continuará asignando tratamientos cambiarios compuestos, pero ahora entre el tipo de cambio libre comercial y el tipo de cambio libre absoluto (o financiero) hasta que en diciembre de 1959 se sancione la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria (LRCM) y desaparezcan los mercados cambiarios administrados por el Estado, resumiéndose en un solo tipo de cambio libre.

2.2. Análisis rubro por rubro

Carnes bovina y ovina

En el grupo carne bovina, se entendió que sólo la integraban los dos grandes renglones de exportación: carne congelada-enfriada y conservada (*corned beef*); no tomándose en consideración otras subcategorías de poca significación. La necesidad de esta distinción se impuso a partir del año 1947 en que a la carne conservada se sanciona un tratamiento cambiario que significa un beneficio en su tipo de cambio de exportación²⁶. Esto revierte el objetivo de las autoridades de sujetar ambas sub-categorías a la cotización del mercado dirigido a partir de 1938.

Para el año 1956, se dictan tres decretos que afectan a la carne bovina. En ellos se asignan distintos tratamientos cambiarios a la siguientes sub-categorías: a) carne enfriada o congelada tipos chilled, continental B y continental F; b) carne manufactura con o sin hueso; c) carnes conservadas y subproductos. En este punto se consideró sólo tomar en cuenta los tipos de cambio de b) y c). La sub-categoría b) por ser el corte más simple y contar con el tratamiento más deprimido; la sub-categoría c) por corresponder a una de las tomadas en cuenta por nuestra muestra y que gozó de la cotización más favorable. A partir de este año, y hasta el final del período analizado, el tratamiento cambiario de carne bovina es el resultado del juego del tipo de cambio asignado a estas sub-categorías, ponderado con el valor porcentual en el total exportado.

Entre los años 1956 y 1958, estas dos sub-categorías ven progresivamente mejorado su tratamiento cambiario al incluirlas en grupos en que el porcentaje de divisas a negociarse en el mercado dirigido es cada vez menor; accediendo la carne conservada al 100% en el tipo de cambio libre comercial en marzo de 1957.

Finalmente, el último año del período sujeto a estudio (1959) se inicia con el tratamiento cambiario fijado el 23 de diciembre de 1958. Por este se dispone que tanto la carne congelada-enfriada como la conservada recibirían un mismo tratamiento de 100% libre comercial (\$4,10), pero gozarían de una "*compensación interna*" que elevaba estos tratamientos en 28% para la carne congelada-enfriada y en un 59% para la conservada. Con posterioridad, el 28 de julio, se sanciona que parte de las divisas provenientes de la exportación de carne bovina y subproductos podrían comercializarse en el tipo de cambio libre absoluto (42%), quedando el resto de las divisas (58%) a negociarse en el tipo de cambio libre comercial. O sea que, el tratamiento cambiario del rubro carne bovina, sin distinción de sub-categorías, en los meses de agosto a noviembre de 1959, fue de \$6,71²⁷.

²⁶ El decreto del 30 de setiembre de 1955, fija el tratamiento cambiario de la "carne conservada", como sigue: \$1,78, para los años 1948 y 1949; \$1,90, año 1950; \$2,14, para 1951 hasta abril de 1952 (tratamiento compuesto: 25% dirigido y 75% libre comercial).

²⁷ Maubrigades (2003): libre absoluto comprador, promedio anual: \$10,31; libre comercial: \$4,10.

Para el rubro "*carne ovina*", se debe tener presente que su importancia como producción exportable en este período no fue significativa, nunca superando el 3% del valor total de exportaciones. En general, su tratamiento cambiario se fijó en tipo de cambio dirigido, salvo para los años 1944 a 1946 y algunas exportaciones puntuales en años posteriores²⁸.

Hacia fines del año 1955 (decreto del 29 de noviembre), se le concede un tratamiento de 100% libre comercial. Luego, por decreto del 5 de noviembre de 1958, se otorga a la carne ovina una "*compensación interna*" de 34% sobre la cotización del libre comercial. Finalmente, en el curso del año 1959, se dictan dos decretos que mejoran, nuevamente, el tipo de cambio para la carne ovina. Por decreto del 28 de julio, al igual que para la carne bovina, se autoriza que 42% de las divisas puedan comercializarse al tipo de cambio libre absoluto; mientras que el 22 de setiembre, se concede a las divisas por esta exportación el 100% en el tipo de cambio libre financiero (o libre absoluto).

Cueros secos, salados y curtidos

Respecto del rubro cueros secos-salados, hay que realizar algunas precisiones. En el relevamiento de RNLD se pudo determinar los tratamientos para cueros secos y cueros salados individualmente. Aun así, al decidir sujetar la muestra a los rubros y valores de exportación que señala "Uruguay: Estadísticas Básicas" (1969), donde encuentra agregados "cueros secos, salados y pickelados" se debieron realizar una serie de ajustes.

En primer lugar no se consideraron los tratamientos cambiarios de cueros pickelados debido a que su incidencia como producto exportable fue reducida. Centrando nuestro rubro en sólo cueros secos-salados, a partir de las cantidades exportadas en los años 1948, 1949 y 1952(RCEI), se arribó a un promedio simple de incidencia de estas dos sub-categorías en el orden de 35% y 65%, para cueros secos y cueros salados, respectivamente. En base a estos porcentajes, se estimó el tratamiento cambiario para el rubro en su conjunto, con las ponderaciones que correspondieran.

Si bien en un principio, año 1936, los cueros secos gozaron de un mejor tratamiento, para la mayoría de los años analizados el tipo de cambio para estos dos tipos de cueros tendió a ser uniforme, salvo para los años 1944 a 1946, donde cueros salados reciben una mejora en su tipo de cambio. Reiterándose esta diferencia desde mediados de los años cincuenta hasta el fin del período considerado.

Por otro lado, tanto cueros secos como salados, de junio de 1940 a setiembre de 1941, gozaron de una prima del 10% por encima del cambio dirigido comprador. Las razones de este beneficio quedó mencionada en el decreto del 21 de junio de 1940, donde se indica que "*se ha comprobado la existencia de cueros secos, salados y lanares muy superior a los stocks normales en esta época*", siendo "*conveniente estimular la salida de estos productos, a fin de poder colocar los saldos exportables*", pudiendo "*ser resuelto con el establecimiento de una prima diferencial en beneficio de las exportaciones que lleven como destino países que admiten el régimen de cambio libre, total o parcialmente*". Si bien por este decreto expresamente no se hace mención al porcentaje de prima que correspondería -dejando dicho arbitrio a las autoridades del Banco República-, por decreto del 2 de octubre del mismo año, se menciona que dicha prima quedó fijada en el 10% sobre el cambio del mercado dirigido.

Hacia el año 1956 el rubro "*cueros secos-salados*" se despega del tipo comprador del dirigido (\$1,519).

²⁸ Exportación a Grecia del año 1951 donde se fija un cambio de \$1,78 más una prima de \$0,12, o la exportación a Rusia de 1953 en que el tipo de cambio se estableció en \$1,78.

En un principio, decreto del 10 de enero de 1956, los cueros secos reciben una mejora en su tratamiento cambiario (12% dirigido -\$1,52- y 88% libre comercial -\$2,35). Con posterioridad, tras el aumento del libre comercial comprador a \$4,10, se los incluye en el grupo G): 75% dirigido y 25% libre comercial; mientras que el 25 de setiembre de 1958 pasan al grupo D): 50% dirigido y 50% libre comercial. A partir de ésta última fecha y hasta la sanción de la LRCM, recibirán un tratamiento cambiario compuesto cuya cotización será de \$2,81.

Entretanto, los "cueros salados", también, comienzan a beneficiarse de una mejora cambiaria que supera la de los "cueros secos". Así, el 22 de marzo de 1956, se le reconoce un tipo de cambio de \$3,50, para luego el 3 de julio, recibir un tratamiento de \$3,80. En 11 de abril de 1957 se incluye a los cueros salados en el grupo B), 15% dirigido y 85% libre comercial. Finalmente, el 28 de junio de 1959, al igual que para las "*carnes bovinas y ovinas*", se autoriza que el 42% de las divisas de exportación se negociaran al tipo de cambio libre absoluto, quedando el 58% restante asignadas al tipo de cambio libre comercial. Con esta disposición, los cueros salados culminan el período considerado con un tratamiento cambiario compuestos de \$6,71.

El rubro exportable cueros curtidos es el que posee mayor simplicidad al momento de su consideración, ya que las divisas provenientes de su exportación se beneficiaron de las mejores cotizaciones en los distintos segmentos del mercado cambiario que rigieron entre los años 1936 y 1959. Aun así, hacia el año 1950 las autoridades comienzan a concederle primas que elevaran el tratamiento cambiario respectivo.

En efecto, distintos decretos de los años 1950 a 1956 conceden primas en pesos que variarán de \$0,60 a \$0,25 por dólar²⁹. El 30 de agosto de 1956, se le asigna el tratamiento cambiario del grupo C): 25% dirigido (\$1,52) y 75% libre comercial (\$4,10), que significará una mejora sustancial en el tratamiento, al pasar de \$2,60 (100% libre comercial a \$2,35 más una prima de \$0,25), a un tipo de cambio compuesto de \$3,46. Con posterioridad, el 20 de marzo de 1958, a los cueros curtidos se los incluirá en el grupo A): 100% libre comercial (\$4,10). Hasta que, finalmente, por decreto del 1º de setiembre de 1959, todas las divisas de este rubro exportable pasan a comercializarse en el segmento del mercado de cambio libre absoluto comprador: \$10,31 (promedio anual).

Lanas sucias, lavadas y peinadas en tops

Las lanas sucias en los primeros años gozaron de un tipo de cambio compuesto de 35% oficial y 65% libre dirigido. En tanto que, entre los años 1941 y 1955, recibieron el tratamiento cambiario del mercado dirigido (\$1,519). Aun cuando los exportadores de este renglón percibieron mejoras cambiarias a través de una prima del 10%, entre de 1940 y setiembre de 1941. Por otro lado, por Ley 11.823 (19/5/1952), las *lanas sucias y lavadas* se beneficiaron de desgravaciones arancelarias, al ser exoneradas del pago de derechos generales de exportación, no así de los gravámenes afectados³⁰.

Hacia el año 1955, por decreto del 15 de setiembre, se concede a las lanas sucias una prima de \$0,21, que regirá hasta julio de 1956. Por decreto del 7 de agosto de 1956, y en adelante, se irá mejorando su tratamiento cambiario en la medida que se las incluya en grupos con mayor porcentaje de cambio libre. Agregado a esto, se les concederá una prima de \$0.06 desde

²⁹ Decretos: 24 enero de 1950: \$0,60; 10 de agosto de 1950: \$0,45; 21 de noviembre de 1950: \$0,35; 27 de febrero de 1951, 21 de febrero de 1952, 20 de febrero de 1953 y 2 de diciembre de 1953: \$0,25.

³⁰ En el Cuadro 1 se tomó en cuenta la prima recibida, no así esta exoneración de derechos aduaneros, por considerárselo un instrumento diferente.

noviembre de 1957. Finalmente, por decreto del 11 de setiembre de 1958, recibirán el mejor tratamiento cambiario del período al incluirlas en el grupo C): 25% dirigido y 75% libre comercial, manteniéndose la prima \$0,06. Este tratamiento cambiario compuesto permanecerá vigente hasta las postrimerías del año 1959, resultando una cotización de \$3,52 por dólar.

Las *lanas lavadas*, en general, gozaron de un tratamiento cambiario más ventajoso que las de las lanas sucias, entre 1936 y 1946. Al igual que éstas, se beneficiaron de la prima de 10% por encima del cambio asignada entre junio de 1940 y setiembre de 1941. Del año 1942 hasta junio de 1946, a las lanas lavadas se le asignó un tratamiento compuesto de: 94% dirigido y 6% libre. Luego, de junio de 1946 hasta febrero de 1953, las lanas lavadas se alinearon al tipo de cambio dirigido (\$1.519), pero beneficiándose de las exoneraciones aduaneras de la Ley 11.823, al igual que las lanas sucias.

A partir de febrero de 1953, nuevamente comienzan a gozar de una mejora en el cambio, al aprobarse un tratamiento compuesto de: 90% dirigido y 10% libre comercial (\$1,60). Luego, en setiembre, se le asigna una prima de \$0,21 por encima del cambio señalado.

Con la sanción del decreto del 3 de agosto de 1956, no se establecen tratamientos cambiarios para las lanas lavadas, en la medida que se impuso al industrial que empleaba lana sucia la obligación de presentar una declaración jurada que registrara la materia prima empleada y sus costos de producción. A partir de esta declaración quedaba fijado un tipo de cambio compuesto donde el porcentaje de divisas correspondiente a la materia prima recibía el tratamiento cambiario de ésta y el resto la cotización del libre comercial. Enfrentados a esta dificultad se incluyó a las "*lanas lavadas*" en el grupo H): 80% dirigido y 20% libre comercial (\$2,04). Se obró de esta manera a efectos de mantener la relación diferencial de tratamiento cambiario observable entre *lanas sucias* y *lanas lavadas*, en los años anteriores y posteriores a la sanción del decreto de 1956.

En el año 1957, se incluye a las *lanas lavadas* en el grupo F): 65% dirigido y 35% libre comercial (\$2,48). Y, finalmente, en 1958 se les reconoce un tratamiento cambiario correspondiente al grupo B), 15% dirigido y 85% libre comercial. Este tipo de cambio compuesto, que se resume en \$3,71, regirá hasta el término de nuestro período de análisis.

Con relación a las "*lanas peinadas en tops*" (*tops*), se tuvo que recurrir a una serie de generalizaciones impuestas por las fuentes manejadas y al hecho de que este rubro, en sí mismo, recién comienza a exportarse tímidamente hacia la década del cuarenta, volviéndose relevante en los años cincuenta.

En virtud de ello, se equiparó "*hilados de lana*" a "*lanas peinadas en tops*" para los primeros años en lo relativo al tratamiento cambiario. Al tiempo que no se desagregó la categoría "*lana blousse*", debido a su poca incidencia como rubro exportable y a que, en general, tendió a recibir un tratamiento semejante al de los *tops*.

Debido a su carácter de ser una producción con mayor valor agregado que las lanas sucias y lavadas, los *tops* siempre se beneficiaron de tratamiento cambiario. En los primeros años (1936/1937), los exportadores gozaron del beneficio de negociar parte significativa de las divisas fuera del tipo de cambio oficial (10% oficial y 90% libre dirigido). En octubre de 1938, se autoriza que 50% de las divisas se negociaran en el segmento del mercado cambiario no controlado (oficial) y el resto en el controlado (libre).

Esta constante se observa en casi todo el período salvo, transitoriamente, entre junio de 1946 y setiembre de 1947, que se ubica en el tipo de cambio básico dirigido comprador de \$1,519. Con posterioridad a esta fecha, las *lanas peinadas en tops* (*tops*) siempre recibirán un tratamiento

cambiario despegado de este mínimo, hasta que por decreto del 5 de octubre de 1949, se les otorga el 100% en el tipo de cambio libre comercial (\$2,35).

En mayo de 1952, los *tops* sufren una rebaja en su tratamiento al asignársele: 24% dirigido y 76% libre comercial (\$2,15). Este proceso de depresión en el tipo de cambio prosigue hasta febrero de 1955, cuando se les reconoce un tratamiento compuesto de: 39% dirigido y 61% libre comercial (\$2,03)³¹.

En enero de 1956, a los *tops* se les asigna, retroactivamente a setiembre de 1955, una prima \$0,14 por encima de la cotización de \$2,03, que durará hasta mediados de 1956. Con la sanción del decreto de agosto de 1956, al igual que fuera señalado para la lana lavada, el industrial en *tops* debía presentar declaración jurada detallando la materia prima utilizada (*lana sucia*) y sus costos de producción (mano de obra, etc.), y a partir de esta declaración se liquidaban las divisas. Con el objetivo de mantener el diferencial de tipos de cambios en el rubro genérico: "*lanas*", se decidió incluir a los *tops* en el grupo F): 65% dirigido y 35% libre comercial (\$2,48).

A partir de fines de 1957 a los *tops*, progresivamente, se les asigna un mejor tratamiento cambiario hasta alcanzar que el 100% de la divisas se negociaren en el libre comercial (\$4,10) en setiembre de 1958³². Tratamiento que se mantendrá estable hasta el fin del período considerado en este trabajo.

Productos de Granja

En el grupo genérico: "*productos de granja*", se distinguió entre "*naturales*" e "*industriales*". Para los primeros sólo se consideró los tratamientos cambiarios de: lino, trigo y arroz. En tanto que para los "*industriales*", tan sólo se detallan los tratamientos de: aceite de lino, tortas oleaginosas, harinas oleaginosas y harina de trigo. Corresponde aclarar que respecto de tortas y harinas oleaginosas, sólo se tomó en cuenta el tratamiento cambiario referido a la producción con base en el lino, descartándose los tipos de cambio referidos a productos similares de girasol y maní, en la medida que los tratamientos específicos no difirieron sustancialmente.

Los "*productos de granja naturales*" se beneficiaron de un tratamiento cambiario por encima de la cotización del mercado dirigido (\$1,519). Será a comienzos del año 1944 (enero), que el lino pasará a recibir ese tipo cambiario; en tanto que el trigo, se alineará al dirigido comprador recién en julio de 1945.

Este cambio estaría motivado por la instrumentación de políticas de promoción y apoyo explícito a estos productos. A partir de 1946 el comercio y la producción de trigo y de lino estarán fuertemente intervenidos, percibiendo, a su vez, beneficios directos a través de primas servidas por el "Fondo de Diferencias Cambiarias". Será recién hacia el año de 1958, cuando toda la política de subvención con cargo a este Fondo toque a su fin, que para el lino y el trigo, se sancionarán tratamientos cambiarios. En este año, al lino se lo incluirá en el grupo E): 50% dirigido y 50% libre comercial (\$2,81); mientras que al trigo se le reconocerá el tipo de cambio

³¹ Sucesivos decretos irán rebajando el tratamiento cambiario de las lanas peinadas en tops: 23 de julio de 1953: 35% dirigido y 65% libre comercial (\$2,06); 22 de enero de 1954: 46% dirigido y 54% libre comercial (\$1,97).

³² Decretos: 11 de noviembre de 1957, se crea un grupo provisorio para los tops: 55% dirigido y 45% libre comercial (\$2,68); el 2 de febrero de 1958, se los incluye en el grupo E): 50% dirigido y 50% libre comercial (\$2,81); 11 de setiembre de 1958, grupo A): 100% libre comercial.

compuesto del grupo B): 15% dirigido y 85% libre comercial (\$3,71)³³. Tratamientos cambiarios, ambos, que regirán hasta la sanción de la "Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria".

El arroz, por su parte, salvo entre junio de 1946 y octubre de 1949, en que su tratamiento cambiario se ajustó al básico dirigido comprador, por regla, se benefició de tratamientos que lo superaban, como se infiere claramente del Cuadro 1 que venimos comentando. Tan sólo merece señalarse que en los años 1958 y 1959 la cotización de las divisas provenientes de la exportación de este producto sufrieron una mejora significativa, al asignárseles un adicional del 18% por sobre el libre comercial (\$4,84), y, luego, un tipo de cambio compuesto de: 34% libre comercial y 66% libre absoluto (\$8,20)³⁴.

Los "*productos de granja industriales*", al ser productos con mayor valor agregado tendieron a recibir un tratamiento cambiario preferencial, también observable en los *cueros curtidos* y *lanas peinadas en tops*. Tan sólo entre los años de octubre de 1946 y octubre de 1949, al aceite de lino, transitoriamente, y a las tortas y harinas oleaginosas se les asignó el tratamiento del mercado dirigido: \$1,519³⁵.

Inclusive, el aceite de lino recibió una prima de \$0,35 entre abril de 1957 y enero de 1958 (\$4,45). Pero a partir de este mes se le fija un tratamiento cambiario de 100% libre comercial (\$4,10) que recién se verá mejorado en julio de 1959, al autorizar que 42% de las divisas se negociarán al tipo de cambio libre absoluto y el restante 58% de las divisas en el libre comercial. El tipo de cambio compuesto del aceite de lino hacia el final de nuestro análisis se situó en \$6,71.

Por su parte, los exportadores de tortas y harinas oleaginosas de lino vieron mejorar su situación cambiaria a partir de abril de 1957, en que se incluyen estos productos en el grupo I): 85% dirigido y 15% libre comercial (\$1,91); para luego, en enero de 1958, quedar incluidos en el grupo D): 40% dirigido y 60% libre comercial (\$3,07). Finalmente, por decreto del 19 de noviembre de este año se beneficiarán de una nueva mejora cambiaria al asignárseles: 15% dirigido y 85% libre comercial (\$3,71), que regirá hasta finales de 1959.

La harina de trigo, por su parte, se comportó de manera muy semejante al trigo. Después de reconocérsele un tratamiento cambiario por encima del básico dirigido comprador, entre 1937 y 1945, hacia el 30 de julio de este último año su tratamiento se ajusta a la cotización de \$1,52. Al igual que con el trigo, los distintos Gobiernos subvencionaron esta producción con dineros provenientes del Fondo de Diferencias Cambiarias, y será recién en enero de 1958 hasta el final del período analizado, que el tipo cambiario asignado radicará en el 100% libre comercial (\$4,10).

Animales en pie

Dentro de este rubro exportable deberían incluirse animales comunes y de pedigree, así como bovinos, ovinos, porcinos y equinos. En la medida que nunca representó un producto exportable de significación, salvo para los años 1951 (2,1%) y 1954 (3,7%), se decidió fijar el tipo de cambio para animales comunes bovinos.

³³ Decretos del 23 de enero y 11 de marzo de 1958, respectivamente.

³⁴ Decretos del 2 de setiembre de 1958 y 1 de setiembre de 1959, respectivamente.

³⁵ El "aceite de lino" recibió los siguientes tratamientos cambiarios: octubre de 1946 a setiembre de 1947, \$1,70; junio de 1948 a setiembre de 1949, \$1,52; octubre de 1949 a febrero de 1954, \$1,78; marzo a setiembre de 1955, \$2,13; noviembre de 1955 a enero de 1956, \$1,90; febrero a setiembre de 1956, \$1,78; octubre de 1956 a marzo de 1957, \$1,60. En tanto, a las "tortas y harinas oleaginosas" de lino a partir de octubre de 1949 hasta abril de 1957, se le asignó un tipo de cambio de \$1,78.

Por otro lado, el tratamiento cambiario que se le concedió ofrece importantes lagunas en la legislación. Estas limitantes determinaron que se haya tenido que fijar como tratamiento el básico dirigido comprador (\$1,52) entre 1938 a 1941 y 1950 a 1959. En el resto de los años sí se pudo distinguir un tratamiento cambiario compuesto conforme surge del Cuadro 1.

Anexo. Cuadro 1. Tratamientos cambiarios por grandes grupos exportables

años	CARNE		CUEROS		LANAS			PRODUCTOS DE GRANJA							Animales en PIE	Tipo de cambio promedio de exportación	Tipo cambio comprador oficial y dirigido	
	bovino	ovino	secos-salados	curtidos	sucia	lavadas	tops	Naturales			Industriales							
								lino	trigo	arroz	aceite de lino	tortas oleag.	harinas oleag.	harina trigo				
1936	1,38	1,38	1,42	2,00	1,64	1,70	1,79	1,73	1,79	1,79	1,79	1,79	1,79	1,79	1,79	1,79	1,600	1,260
1937	1,34	1,34	1,34	1,83	1,50	1,54	1,59	1,56	1,59	1,59	1,63	1,63	1,63	1,59	1,62	1,465	1,260	
1938	1,56	1,56	1,56	2,15	1,56	1,56	1,63	1,56	1,56	2,04	1,56	1,56	1,56	1,99	1,56	1,573	1,560	
1939	1,65	1,65	1,65	2,73	1,65	1,78	2,19	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	2,73	1,65	1,873	1,650	
1940	1,52	1,52	1,60	2,69	1,60	1,69	2,10	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	2,69	1,52	1,705	1,519	
1941	1,52	1,52	1,63	2,19	1,63	1,73	1,85	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	2,19	1,52	1,647	1,519	
1942	1,52	1,52	1,52	1,88	1,52	1,54	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	1,79	1,555	1,519	
1943	1,54	1,52	1,52	1,88	1,52	1,54	1,88	1,75	1,76	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	1,79	1,548	1,519	
1944	1,66	1,55	1,55	1,87	1,52	1,54	1,76	1,54	1,69	1,87	1,87	1,87	1,87	1,87	1,78	1,590	1,519	
1945	1,79	1,59	1,59	1,83	1,52	1,54	1,63	1,52	1,71	1,85	1,83	1,83	1,83	1,71	1,75	1,614	1,519	
1946	1,70	1,58	1,54	1,75	1,52	1,53	1,56	1,52	1,52	1,69	1,69	1,69	1,69	1,52	1,73	1,590	1,519	
1947	1,52	1,52	1,52	1,72	1,52	1,52	1,60	1,52	1,52	1,52	1,58	1,52	1,52	1,52	1,70	1,536	1,519	
1948	1,64	1,52	1,52	2,35	1,52	1,52	1,78	1,52	1,52	1,52	1,82	1,52	1,52	1,52	1,70	1,581	1,519	
1949	1,61	1,52	1,59	2,00	1,52	1,52	1,92	1,52	1,52	1,59	1,59	1,59	1,59	1,52	1,66	1,560	1,519	
1950	1,67	1,52	1,72	2,78	1,52	1,52	2,35	1,52	1,52	1,78	1,78	1,78	1,78	1,52	1,52	1,610	1,519	
1951	1,68	1,52	1,52	2,58	1,52	1,52	2,35	1,52	1,52	1,78	1,78	1,78	1,78	1,52	1,52	1,672	1,519	
1952	1,68	1,52	1,52	2,60	1,52	1,52	2,23	1,52	1,52	2,03	1,78	1,78	1,78	1,52	1,52	1,663	1,519	
1953	1,76	1,52	1,52	2,60	1,52	1,59	2,11	1,52	1,52	2,20	1,78	1,78	1,78	1,52	1,52	1,676	1,519	
1954	1,84	1,52	1,52	2,60	1,52	1,60	1,98	1,52	1,52	2,20	2,05	1,78	1,78	1,52	1,52	1,685	1,519	
1955	2,03	1,59	1,52	2,60	1,59	1,67	2,07	1,52	1,52	2,20	2,07	1,78	1,78	1,52	1,52	1,713	1,519	
1956	2,70	3,08	3,16	2,89	1,80	1,91	2,27	1,52	1,52	2,87	1,74	1,78	1,78	1,52	1,52	2,071	1,519	
1957	3,42	4,10	3,18	3,46	1,96	2,11	2,46	1,52	1,52	3,71	3,74	1,88	1,88	1,52	1,52	2,513	1,519	
1958	3,69	4,33	3,22	3,94	2,66	2,89	3,23	2,81	3,71	4,09	4,10	3,18	3,18	4,10	1,52	3,095	1,519	
1959	6,10	6,90	4,27	6,17	3,52	3,71	4,10	2,81	3,71	5,96	4,97	3,71	3,71	4,10	1,52	4,241	1,519	

Fuente: RNLD (varios años), MPEAG (1947), Bucheli (1957), Maubrigades (2003).

Anexo. Cuadro 2. Exportaciones de mercaderías por rubros (valores F.O.B. en millones de dólares corrientes)

años	CARNES			CUEROS			LANAS			HILANDERÍA		PROD.DE GRANJA NATURALES				PROD.DE GRANJA INDUSTRIALES					Animales en PIE	%T.EXPOR
	bovina	ovina	tot	secados salados	Curtidos	Total	Sucias	Lavadas	Total	Tops	Total	Lino	Trigo	Arroz	Total	A.Lino	T.Oleag	H.Oleag	H.Trigo	Total		
1936	14,9	1,5	16	12,2	1,3	13,5	48	5,5	53,5	0	0	6,8	6,1	0,2	13,1	0	0,5	0	1,5	1,9	1,6	86,9
1937	17,6	1,7	19	14,7	0,9	15,5	46,1	5,3	51,4	0	0	5,2	4,6	0,6	10,3	0	0,5	0	0,2	0,7	2,7	89,3
1938	20,3	2,2	23	12,7	0,8	13,5	42,5	7,4	49,9	0	0	6,1	3	0,1	9,1	0	0,6	0	1,9	2,5	2,5	87,4
1939	17,8	2,6	20	10,7	1,9	12,6	33	11,7	44,7	0	0	8,3	6,6	0,3	15,2	0	0,6	0	1,3	2	5,0	87,6
1940	18,1	2,9	21	8,2	1,6	9,8	38,1	14,9	53,1	2,5	2,5	7,3	0,5	0,1	7,9	0,4	0,3	0	0,1	0,8	4,9	92,6
1941	28,7	1,6	30	12,9	1,7	14,6	34,2	11,4	45,6	3,9	3,9	4,9	0	0,2	5,1	0,4	0,1	0	0	0,6	0,0	84,7
1942	37	3	40	17,5	1,6	19,1	14,5	18,7	33,2	1,4	1,4	3,6	0,2	0,2	4	0,2	0	0	0	0,2	2,2	87,0
1943	33,6	3,3	37	9,7	2,5	12,2	46,7	0	46,7	0,8	0,8	2,3	0,1	0,1	2,5	0,2	0	0	0,2	0,5	0,4	84,2
1944	26,3	3,8	30	8,8	3,4	12,3	40,2	9,9	50,1	0,9	0,9	2,7	0	0	2,7	1,3	0,5	0	1,5	3,3	0,6	83,7
1945	21,8	1,8	24	6,2	4,3	10,5	35,8	22,4	58,1	0,7	0,7	3	0	0	3	1,6	0,9	0	0	2,5	1,4	80,7
1946	19,1	2,3	21	12,4	5,4	17,7	28,4	14,8	43,2	0,4	0,4	6	0	0,1	6,1	7,9	2,1	0,1	0	10,1	1,0	79,4
1947	7,3	1,6	8,9	11,3	2,9	14,2	37,8	13,2	51	0,5	0,5	4,7	0	0	4,7	14,4	5,4	0,2	0	20	0,7	86,0
1948	15,7	1,7	17	12,8	1,1	13,9	34,7	9	43,7	0,3	0,3	3	0,6	1,8	5,4	10,5	2,6	0,3	5,6	19	0,3	85,0
1949	18,1	1,2	19	15,3	0,6	15,9	33	6,3	39,2	1	1	3	6,1	0,4	9,6	7,3	2,3	0,6	4,4	14,6	0,4	89,2
1950	13,6	1,5	15	11,1	0,7	11,8	55,8	8,4	64,1	3,3	3,3	0	0,1	0,6	0,7	3,1	0,7	0,3	0,2	4,3	0,8	93,7
1951	16,7	0,8	18	10,4	1,2	11,7	36,1	10,1	46,2	11	10,9	0,4	1,5	0,9	2,8	4,3	2,7	0,6	2,4	10	1,0	88,6
1952	15,3	2,6	18	10,8	0,7	11,5	29,1	5,8	35	12	12	1,6	3,8	1,3	6,8	4,3	2,1	0,7	9,2	16,2	0,7	93,5
1953	12,4	0,7	13	8,5	0,8	9,3	41,1	9,4	50,6	16	15,9	2,1	0	0,6	2,7	3,1	1,5	0,3	3,1	8,1	0,4	93,4
1954	16,3	1	17	6,6	0,8	7,5	31,3	7,5	38,8	14	14	1,1	4,4	2,1	7,6	2,2	2,9	0,3	8	13,4	1,5	96,0
1955	3,2	0,1	3,3	7,4	0,7	8,1	28,4	13,4	41,8	19	18,7	0	14,6	0,6	15,2	2,8	1,7	0,6	6,7	11,8	1,0	97,0
1956	8,1	1	9,1	6,8	0,6	7,4	33,1	11,2	44,3	20	20,3	0	12,6	2	14,6	1,5	0,2	0,5	1,3	3,5	0,7	95,4
1957	17,2	1,2	18	7,2	1,1	8,3	29,5	9,2	38,7	20	19,5	0	6,3	0,6	6,9	4,6	0,2	1,5	1,1	7,5	0,6	92,5
1958	9,2	0,5	9,6	5	0,8	5,8	43,9	7,9	51,7	15	15,2	0,1	10,2	0,7	11	2,9	0,9	1,1	1,6	6,4	0,1	94,1
1959	14,9	0	15	8	1,6	9,7	28,2	12	40,2	27	26,7	0	3,3	0,1	3,4	3,6	0,7	0,6	0	4,9	0,3	90,7

Fuente: 1936-1941: Anuarios Estadísticos (varios años); 1942-1959: IECON (1969).

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Noviembre, 2014
DT 18/2014



Instituto de Economía

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República - Uruguay