

REVISTA URUGUAYA de HISTORIA ECONÓMICA

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica



Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica - Año VII - No. 11 - Junio de 2017

ARTÍCULOS

PROCESOS Y ORGANIZACIÓN FISCAL EN MICHOACÁN: DIEZMO,
ALCABALA Y CONTRIBUCIÓN DIRECTA, 1824-1835

Obed López Arriaga

EMPRESAS BRITÁNICAS EN EL RÍO DE LA PLATA: THE MONTEVIDEO
WATERWORKS COMPANY, 1879-1947

Norma Lanciotti

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

Ulises García Repetto

NOTA DE INVESTIGACIÓN

BASE DE DATOS SOBRE LA BANCA EN URUGUAY, 1929-1966:
NOTAS SOBRE SU CONSTRUCCIÓN

Gastón Díaz Steinberg y Cecilia Moreira Goyetche

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

BRAZIL IN TRANSITION: BELIEFS, LEADERSHIP, AND INSTITUTIONAL
CHANGE, by Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, and Carlos Pereira

Andre Schlueter

OBITUARIO

OCTAVIO RODRÍGUEZ Y EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

Gabriel Porcile

REVISTA
URUGUAYA de
HISTORIA ECONÓMICA

Revista de la Asociación Uruguaya de Historia Económica
Año VII - No. 11 - Junio de 2017 - Montevideo, Uruguay

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica





Revista Uruguaya de Historia Económica

Año VII - No. 11 - Junio de 2017 - Montevideo, Uruguay

Publicación semestral de carácter científico de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) publica artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido amplio.

Editor Responsable

Henry Willebald
Constituyente 1502 - C.P. 11.200
Montevideo - Uruguay

Secretaría de Edición

Juan Geymonat
Carolina Román

Comité Editor

Jorge Álvarez (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)
Luis Bértola (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)
Henry Willebald (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República)

Consejo Académico

Alcides Beretta (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR, Uruguay)
Magdalena Bertino (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR, Uruguay)
Luis Bértola (Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay)
María Camou (Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Uruguay)
Renato Colistete (Departamento de Economía, FEA-USP, Brasil)
Marcelo De Paiva (Departamento de Economía da PUC-Rio, Brasil)
Daniel Díaz Fuentes (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Cantabria, España)
Ana Frega (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UDELAR, Uruguay)
Jorge Gelman (Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina)
Alfonso Herranz (Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Barcelona, España)
Raúl Jacob (Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, Uruguay)
Luis Jáuregui (Instituto de Investigaciones Doctor José María Mora, México)
Pedro Lains (Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal)
Carlos Marichal (El Colegio de México, México)
Benjamín Nahum (Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR, Uruguay)
Antonio Ocampo (School of International and Public Affairs, Columbia University, United States)
Andrés Regalsky (Universidad Tres de Febrero, Universidad Nacional de Luján, Argentina)
José Rilla (Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR, Uruguay)
Ana María Rodríguez (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Uruguay)
Marcelo Rougier (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina)

Diseño y diagramación: Carina Custodio / custodio.carina@gmail.com



Constituyente 1502 – Piso 4
C.P. 11.200 – Montevideo – Uruguay
Tel.: (+598) 2 413 6400
Fax: (+598) 2 410 2769

directiva@audhe.org.uy
www.audhe.org.uy

Comisión Directiva

Ejercicio 2016-2017

Titulares

María Camou (Presidenta)
Cecilia Lara (Secretaria)
Gastón Díaz (Tesorero)

Suplentes Respectivos

Henry Willebald
Melissa Hernández
Sabrina Siniscalchi

Comisión Fiscal

Titulares

Luis Bértola
Jorge Álvarez
Gustavo Goncari

Suplentes Respectivos

Silvana Maubrigades
Juan Pablo Martí
Cecilia Moreira

TABLA DE CONTENIDOS

EDITORIAL
..... pág. 6

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES
..... pág. 7

ARTÍCULOS

PROCESOS Y ORGANIZACIÓN FISCAL EN MICHOACÁN:
DIEZMO, ALCABALA Y CONTRIBUCIÓN DIRECTA, 1824-1835
Autor: Obed López Arriaga
..... pág. 9

EMPRESAS BRITÁNICAS EN EL RÍO DE LA PLATA:
THE MONTEVIDEO WATERWORKS COMPANY, 1879-1947
Autora: Norma Lanciotti
..... pág. 26

EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
EN URUGUAY (1941-1959)
Autor: Ulises Garcia Repetto
..... pág. 43

NOTA DE INVESTIGACIÓN

BASE DE DATOS SOBRE LA BANCA EN URUGUAY, 1929-1966:
NOTAS SOBRE SU CONSTRUCCIÓN.
Autores: Gastón Díaz Steinberg y Cecilia Moreira Goyetche
..... pág. 73

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

BRAZIL IN TRANSITION: BELIEFS, LEADERSHIP, AND INSTITUTIONAL CHANGE,
by Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, and Carlos Pereira
Reseña a cargo de Andre Schlueter
..... pág. 83

OBITUARIO

OCTAVIO RODRÍGUEZ Y EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO
Autor: Gabriel Porcile
..... pág. 85

EDITORIAL

Aprovechamos este nuevo número de la Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) para anunciar modificaciones en la constitución de su Comité Editor. Luego de cinco años de fecunda tarea, el Prof. Reto Bertoni –hasta ahora redactor responsable– y la Prof. María Inés Moraes han cerrado un ciclo muy fructífero en la consolidación de nuestra Revista como referencia latinoamericana en el campo de la Historia Económica. En nombre de la Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE) agradecemos mucho toda la dedicación y profesionalidad puestas en la materialización de este proyecto. Del mismo modo, anunciamos que el nuevo redactor responsable es el Prof. Henry Willebald, cuya permanencia como parte del Comité Editor asegura la continuidad de lo realizado. Simultáneamente, damos la bienvenida al Prof. Jorge Álvarez y al Prof. Luis Bértola como nuevos integrantes de este Comité y a quienes les toca dotar de renovado dinamismo a este proyecto como espacio de difusión de la investigación y mejora permanente del conocimiento en la disciplina. También queremos señalar la incorporación de la Prof. Carolina Román y del Prof. Juan Geymonat a la recientemente creada Secretaría de Edición de la Revista, lo cual señala la creciente profesionalización que requiere nuestra publicación para cumplir con los estándares de calidad en nuestro campo de especialización.

Este número de la RUHE presenta tres artículos, una nota de investigación, una reseña bibliográfica y un obituario.

Los artículos son “Procesos y organización fiscal en Michoacán: diezmo, alcabala y contribución directa, 1824-1835”, de Obed López Arriaga; “Empresas Británicas en el Río de la Plata: The Montevideo Waterworks Company, 1879-1947”, de Norma Lanciotti; y “El Contralor de Exportaciones e Importaciones” de Ulises García Repetto. De este modo, y como sucede habitualmente, contemplamos un amplio espectro temático, temporal y espacial, involucrando análisis de varios países de América Latina, diversas temáticas (fiscal, empresarial, cambiaria) y con una amplia cobertura temporal (desde principios del siglo XIX hasta mediados del siglo XX).

Los autores de la nota de investigación, Gastón Díaz y Cecilia Moreira, presentan una nueva base de datos que resulta una contribución trascendente para el estudio de la banca uruguaya: “Base de datos sobre la banca en Uruguay, 1929-1966: notas sobre su construcción”. El Prof. Andre Schlueter realiza un comentario muy interesante e informado del libro “Brazil in transition: beliefs, leadership, and institutional change”, cuyos autores son Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, y Carlos Pereira. Finalmente, el Prof. Gabriel Porcile realiza una reflexión sobre la obra del Prof. Octavio Rodríguez, recientemente fallecido y representante destacado del pensamiento estructuralista de América Latina.

Comité Editor
Revista Uruguaya de Historia Económica

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

La Revista Uruguaya de Historia Económica (RUHE) publicará artículos originales, resultados de investigación, que se enmarquen dentro de la Historia Económica, entendida en un sentido amplio. Además de los artículos, la Revista contará con una sección “Notas de investigación” –destinada a avances de investigación y notas de trabajo– y otra para “Reseñas Bibliográficas”.

Los trabajos con pedido de publicación deberán ser enviados al Comité Editor (comiteditor@audhe.org.uy), en formato Word (.doc) u Open Office (.odt), el que se compromete a hacer acuse de recibo del manuscrito original al autor en un plazo inferior a 10 días.

Todos los artículos originales pasarán, al menos, por una doble evaluación externa anónima. Previo a ello, los manuscritos recibidos serán sometidos a una “pronta revisión” por los editores o especialistas del área, en la que se preservará el anonimato del autor. Esta revisión procurará discernir la originalidad, relevancia e interés científico del artículo, para decidir su paso o no a revisión externa. Ello será notificado al autor en un plazo inferior a 15 días a partir del acuse de su recepción.

Si la revisión inicial es positiva, la RUHE enviará el manuscrito a dos o más especialistas externos, siguiendo el sistema de revisión por pares con el formato doblemente ciego, lo que no implica compromiso alguno de aceptación. Únicamente luego de haber recibido, al menos, dos de los informes solicitados, la RUHE decidirá sobre el artículo. Los especialistas tendrán cuatro semanas para revisar los manuscritos.

Después de la “evaluación completa” del manuscrito, los autores recibirán, a través del Comité Editor, comentarios de forma anónima elaborados a partir de los informes de los especialistas.

Si los comentarios son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere las sugerencias, observaciones y dudas propuestos en las revisiones. Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas. Si los comentarios son, mayormente, favorables, pero al mismo tiempo varias revisiones y cambios son sugeridos, el manuscrito será aceptado condicionalmente, solicitando que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado. En cualquiera de los dos casos, el plazo para realizar esta revisión es de cuatro semanas. Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a la RUHE, éste será enviado a por lo menos uno de los especialistas anónimos originales. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. En este caso, el proceso de revisión también es realizado de forma anónima. Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, es probable que el manuscrito sea aceptado para publicación. Esta segunda revisión no será desarrollada en más de dos semanas.

Los autores deberán tener en cuenta las siguientes recomendaciones de presentación, cuyo incumplimiento será causa suficiente para la devolución del trabajo:

- 1) Los originales irán precedidos de una hoja en la que figure el título del trabajo, el nombre del autor (o autores), su dirección electrónica y su afiliación institucional, en caso de tenerla.
- 2) Cada artículo deberá ir precedido de un resumen en español y un abstract en inglés, y cada uno no deberá exceder las 200 palabras. En caso de corresponder, los agradecimientos deberán ser incluidos también en hoja aparte.
- 3) La extensión de los artículos no superará las 12000 palabras, tamaño A4 con tipo de letra Times New Roman 12 puntos a espacio simple (incluidos cuadros, gráficos, mapas, notas y bibliografía). Las colaboraciones destinadas a las secciones “*Notas de investigación*” cumplirán los mismos

requisitos, mientras que las correspondientes a “*Reseñas bibliográficas*” no deberán exceder de 1800 palabras.

- 4) Las notas se ubicarán al final del artículo y precediendo a la Bibliografía.
- 5) Las referencias bibliográficas irán al final del trabajo bajo el epígrafe *Bibliografía*, ordenadas alfabéticamente por autores y siguiendo siempre el siguiente orden: apellido (en mayúscula), nombre (en minúscula) del autor, año de publicación, (entre paréntesis, seguidos de dos puntos, y distinguiendo a, b, c en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas) o del libro (en cursiva), lugar de la publicación y editorial (en caso de libro), volumen y número de la revista. Sólo se incluirán en la bibliografía obras y autores citados en el texto.
- 6) Si el trabajo contiene un amplio número de referencias a documentación de archivo, material estadístico o fuentes documentales, estas deberán aparecer tras las referencias bibliográficas bajo el título *Fuentes*.
- 7) Las referencias en el texto irán a continuación de la cita, indicando entre paréntesis autor, año y página (Ejemplo: Thorp, 1988: 79), y en caso de varias obras de ese autor se las distinguirá con a, b, c, etc. Si se trata de fuentes editadas (prensa, revistas, repertorios documentales publicados por archivos, etc.) se ajustan a la normativa ya conocida. (Ejemplo de referencia de prensa: “El Industrial Uruguayo”, Año II, segunda época, N° 23; Montevideo, Junio 7 de 1907). Si se trata de fuentes inéditas organizadas en instituciones públicas se indicará en primer lugar el nombre de la institución, y a continuación el fondo consultado, cajas y /o carpetas y la numeración o fojas del documento si corresponde. En los casos de papelería de instituciones privadas o públicas que no se encuentre organizada se buscarán las formas que permitan la identificación del documento (Ejemplo: Archivo Camera di Commercio Italiana di Montevideo, en adelante ACCIM, Carpeta caratulada “Relazione sommaria dell’anno 1890”, Nota de la Camera di Commercio ed Arti di Firenze a la CCIM; Firenze, 27 Luglio 1890.) En síntesis, las referencias de fuentes inéditas se presentarán de la forma más adecuada para identificar el documento.
- 8) Las citas textuales, si exceden de tres líneas irán con sangría a ambos lados. En dichas citas los intercalados que introduzca el autor del trabajo deberán ir entre corchetes, para distinguirlos claramente del texto citado.
- 9) Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente, tener un breve título que los identifique e indicación clara de sus fuentes, en ambos casos estando fuera de la imagen.

PROCESOS Y ORGANIZACIÓN FISCAL EN MICHOACÁN: DIEZMO, ALCABALA Y CONTRIBUCIÓN DIRECTA, 1824-1835

OBED LÓPEZ ARRIAGA*

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo aproximar al proceso de reorganización de la Hacienda Pública Michoacana durante el período de la Primera República, mediante el análisis del aparato legislativo y los cambios en materia fiscal alrededor de tres de sus principales rubros: diezmo, alcabala y contribución directa. Para ello, se enfatizó en la operatividad, el balance de ingresos y egresos (entendidos como costos de recaudación), rentabilidad, y su evolución en fases de crisis y conflictos. Además del significado (recursos) para el erario michoacano, su estudio se justifica en la continuidad en el cobro de los tres impuestos durante la transición del viejo régimen al nuevo, lo cual implicó profundizar en la idea de autonomía de la entidad como detonante de la revaloración de medidas para el usufructo de dichos gravámenes.

Palabras clave:

Hacienda, Michoacán, diezmo, alcabala, contribución directa

Abstract

The aim of this article is to approximate the process of reorganization of the Public Treasury in Michoacan during the period of the First Republic, analyzing the legislative apparatus and the changes in tax matters around three of its main items: the tithe, the alcabala and direct taxes. Emphasis is placed on operations, the balance of revenues and expenses (understood as costs of collection), profitability, and its evolution in phases of crises and conflict. In addition to the question of what this meant for the Michoacán treasury, this study is justified by the continuity in the collection of the three taxes during the transition from the old regime to the new one. This fact warrants an in-depth exploration of the idea of the autonomy of the Treasury as the cause of the reconsideration of certain measures for the usufruct of such liens.

Key words:

Treasury, Michoacan, tithe, alcabala, direct contribution

* Universidad Autónoma de Zacatecas
Universidad de la República, Uruguay // obedlop59@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Esta investigación se realizó haciendo uso de los métodos de historia económica, con la finalidad de elaborar un análisis con características cualitativas y cuantitativas. Witold Kula señala la importancia del vínculo entre la historia económica y la historia política, entendida esta última como la historia de los gobernantes, es decir, la historia del Estado, incluida su actividad al interior y al exterior. Asimismo, se refiere a la lucha que surge por la orientación de esa actividad y a los cambios estructurales de las instituciones, sin los cuales sería imposible la ejecución de ésta, y, por último, se resalta la importancia del conocimiento de la historia de sus relaciones con los demás Estados, en resumen, la historia política siempre se ha encontrado determinada por los fenómenos económicos (Kula, 1973: 55).

Por otro lado, el mismo autor plantea que la actividad económica del Estado radica, principalmente, en el problema de sus finanzas y en la administración de los sectores donde interviene como propietario o gestor de los bienes pertenecientes al mismo. Por ello surge la importancia de un análisis cuantitativo, donde la principal herramienta es la estadística, entendida como un método de análisis numérico de un fenómeno colectivo relacionado con la vida social. La estadística es una herramienta en la investigación histórica y a veces un auxiliar científico de la historia, y su importancia es fundamental para el conocimiento de las sociedades humanas (Kula, 1973: 251).

El presente trabajo busca coadyuvar a la explicación o comprensión del proceso de reorganización de las Haciendas locales (estatales), pues como se ha planteado acorde a la historiografía del tema, los procesos no fueron homogéneos en todo el territorio novohispano-mexicano, por ello la necesidad de incluir este acercamiento de la Hacienda michoacana a partir de una metodología que ha sido utilizada recientemente, donde se hace énfasis en lo local o regional para ampliar las explicaciones del proceso general. Cabe señalar que el trabajo no busca rebatir ninguna postura historiográfica, más bien trata de vislumbrar un fenómeno poco estudiado para esta entidad, lo cual podría ser útil para ampliar las discusiones sobre lo sucedido en otros estados (abordados más adelante).

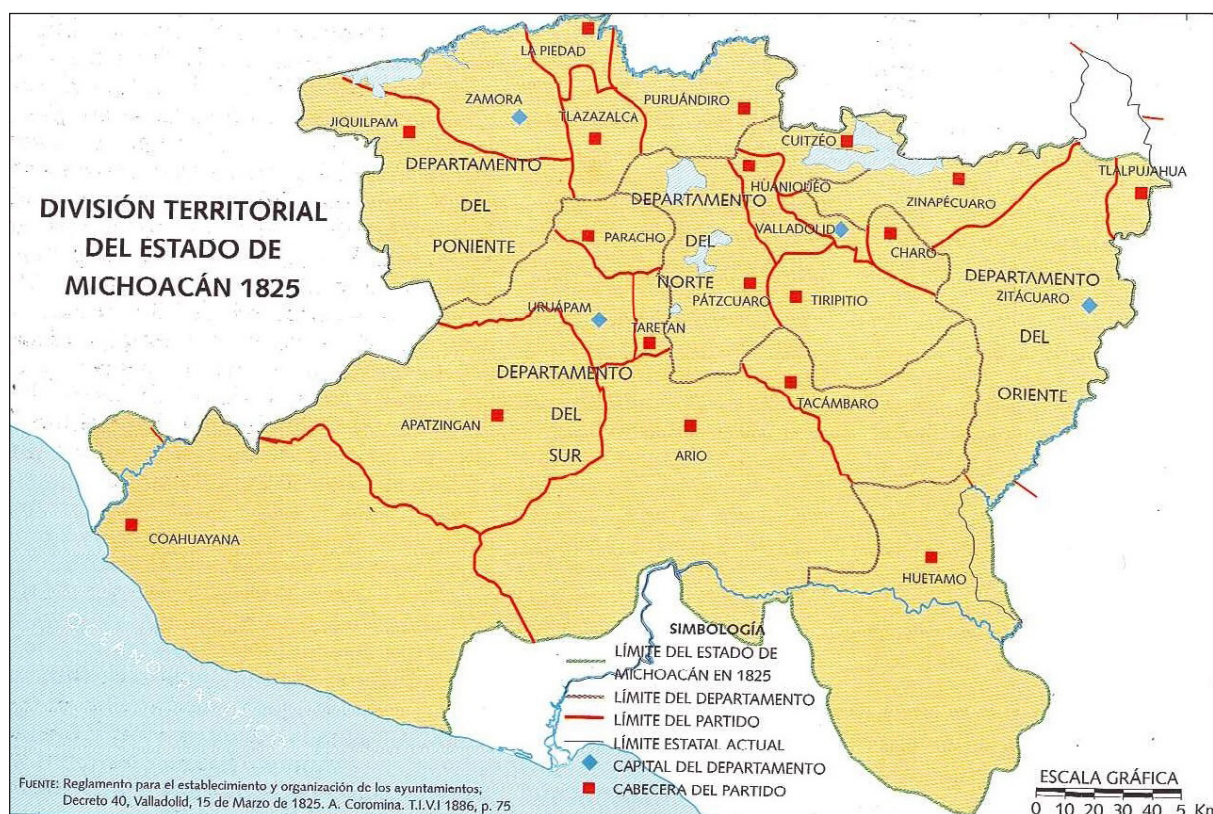
El trabajo está constituido por cinco partes que permitieron darle secuencia a la investigación. En la primera, se expuso un panorama general sobre los derechos que obtuvieron las nuevas entidades del país, en particular Michoacán¹ (véase Mapa 1), donde se enfatizó en las rentas que reorganizaría y usufructuaría de manera autónoma a partir del pacto federal. En la segunda, se elaboró un paneo genérico sobre los ramos que integraron la totalidad de los ingresos del erario michoacano (más de 18), sin embargo, se resaltaron los que más utilidades generaron.

Las tres partes restantes se enfocaron en cada uno de los impuestos (diezmo, alcabala y contribución directa) respectivamente, destacando un breve contexto histórico desde su origen, implementación, cambios y continuidades, así como su operatividad y utilidades generadas para el erario michoacano durante el periodo. Aunque la investigación abarcó todo el periodo republicano (1824-1835), la información cuantitativa tiene un aparente corte en 1830 debido a la ausencia de fuentes (en específico, de las Memorias de Gobierno) para los años posteriores, de los cuales únicamente se muestran aspectos del proceso político y cifras que se encontraron aisladas en distintos repositorios.

En el trabajo se ratifica conforme a la historiografía que tanto el gobierno general como los gobiernos estatales, en respuesta a la fase de transición y por el conocimiento del sistema fiscal del orden virreinal, consideraron viable continuar con los rubros de recaudación exitosos del periodo anterior: la alcabala, el tabaco y el diezmo, entre otros. Para el caso michoacano habría que sumar la contribución directa, pues fue una de las entidades donde se aplicó.

Aunado a ello, se considera que, así como en otras entidades el cobro del contingente² conllevó a una etapa de ruptura y crisis pues no todos los estados contaban con la misma capacidad financiera para responder a dicho requerimiento, la importancia de incorporar qué sucedió en esta entidad agrega elementos al análisis general. En suma, se busca exponer que fueron pocos los ramos que le permitieron a la Hacienda michoacana llevar a cabo sus funciones.

MAPA 1
División Territorial del estado de Michoacán



Fuente: Correa Pérez (2005:12)

2. REORGANIZACIÓN FISCAL DE LAS HACIENDAS LOCALES

La transición política y las transformaciones institucionales en la Hacienda Pública novohispana a partir del primer Imperio Mexicano (nuevo régimen),³ pueden considerarse un antecedente que coadyuva a entender el funcionamiento de la Hacienda michoacana durante el periodo de la Primera República. Desde la promulgación de la Constitución Gaditana en 1812, destacan varios elementos: la reestructuración gubernativa y operativa en la metrópoli, así como en los gobiernos denominados Provincias, las cuales vinieron a sustituir o fragmentar a las enormes Intendencias que debido a sus dimensiones no permitían una operatividad efectiva. La reorganización derivó en la creación de las Diputaciones Provinciales y otros funcionarios que permitieron la repartición de tareas administrativas al interior de la jurisdicción asignada. Lo anterior es importante señalarlo ya que dicha reorganización (provincial) perduró hasta la llegada del gobierno mexicano.

La influencia liberal emanada de la legislación gaditana desembocó en la búsqueda de representatividad bajo una incipiente idea sobre democracia, provocando así el interés y deseo de los funcionarios por reformar la manera de tomar decisiones y conformar cuerpos legislativos. Se argumentaba la diferencia entre las latitudes, es decir, no era lo mismo una provincia ubicada en la metrópoli a una en América, por tanto la legislación no podía ser la misma, y las decisiones debían estar a cargo de los habitantes del lugar quienes conocían su realidad y necesidad. Se debe recordar que las Cortes era el máximo órgano legislativo, por ello las disposiciones gubernativas llegaban directas a los funcionarios provinciales, quienes únicamente podían aplicarlas más no derogarlas.

Con la independencia de México y la entrada en función de La Suprema Junta Provisional Gubernativa (1821),⁴ se logró tan anhelada autonomía, pues en este órgano recayeron las facultades que anteriormente pertenecían a las Cortes, en cuanto al atributo gubernativo y legislativo. Así pues, se dio paso por primera vez a la creación de leyes, proyectos y mecanismos de manera autónoma, atendiendo a las necesidades de cada jurisdicción a través de los diputados provinciales que permitieran la formación y proliferación de la nueva nación mexicana.

Fue a partir de ese momento que el gobierno mexicano se dio a la tarea de reactivar la economía a través de una reorganización administrativa y la implementación de proyectos fiscales que en su mayoría habían sido exitosos durante el periodo virreinal. En general, las medidas que le dieron sentido al aspecto económico fueron la creación de la Secretaría de Hacienda, y de una tesorería general que tuviera por objetivo reunir datos contables de los ingresos y egresos, con la finalidad de administrar y registrar todas las rentas nacionales, y así obligar a las pagadurías de cada provincia a entregar la información correspondiente.

Respecto a los ramos más significativos para la Hacienda, se decidió el restablecimiento del derecho de alcabala, la reactivación del tabaco y se impulsó la imposición de una contribución directa moderada. Se considera que las propuestas y proyectos eran lo más viable, aunque la mayoría de las resoluciones emanaban del gobierno general y no se podía dejar de lado a los gobiernos locales, ya que las elites regionales no estarían de acuerdo con todas las disposiciones por la defensa de intereses personales y territoriales.

Después de la caída de Iturbide (fin de primer imperio) y la reinstalación del Congreso Constituyente, se debía continuar con la labor de reactivación económica del país, ahora bajo un régimen federalista que mostraba un aparente consenso entre el Congreso federal y los Congresos locales de las nuevas entidades libres y soberanas.⁵ En este sentido, el reparto de rentas fue una medida que trató de exteriorizar dicho consenso, no obstante su objetivo en realidad era reafirmar su preeminencia como ente integrador en donde debían recaer los impuestos más rentables. Éste se elaboró sobre una estimación de ingresos pertenecientes a cada parte (federación y estados),⁶ es decir, la federación calculaba cantidades en pesos que entrarían a las arcas públicas federal y estatal anualmente, y tras evaluar las finanzas, se consideraba que serían sufragadas todas las necesidades, incluso que habría devoluciones por parte de los estados.

En 1824 el gobierno general estableció una división de impuestos, federales y estatales, donde el Congreso federal era el único autorizado para crear y modificar el sistema fiscal de la federación. Se decidió el cobro de los siguientes impuestos a las entidades: gravamen por la circulación interna de mercancías (la alcabala), los derechos sobre el oro y la plata, las contribuciones individuales por el equivalente de tres días de trabajo, 2/9 de la mitad de los diezmos de la iglesia, los impuestos sobre los ingresos establecidos a cargo de determinados funcionarios civiles y eclesiásticos y, finalmente, los impuestos sobre el pulque y las peleas de gallos (Silva, 1994: 67). Por ello los estados se vieron obligados a encontrar formas de organizar sus Haciendas locales, ante la entrega de ramos de ingresos que la federación hizo hacia los últimos meses de 1824 y primeros de 1825 (Jáuregui, 1998: 242).

Existieron dicotomías entre la aplicación del nuevo y viejo sistema pues los Estados que mayores ingresos percibían rechazaban la implementación de una contribución directa, ya que el antiguo sistema les daba resultado. Sin embargo, se consideraba que el viejo sistema no era el adecuado debido a que gravaba a todos los habitantes a través de impuestos indirectos que pagaban como era el caso de las mercancías de primera necesidad como los alimentos. De esta manera no se cumplía con el principio básico de igualdad que se manejaba desde la economía clásica “el que más tenía más debía pagar”. Es importante señalar que para algunas entidades la contribución directa representaba entre 1/3 y casi la mitad de los ingresos de los gobiernos locales (Serrano, 2007: 45).

Al igual que las discusiones emanadas para la reorganización de la Hacienda Pública, los impuestos de interés contaron con particularidades a lo largo del mencionado proceso. El diezmo formó parte de la controversia entre la federación y los estados sobre los porcentajes pertenecientes a cada uno, y por la duda sobre el destino del recurso, debido a que los recursos no llegaban en su totalidad a las arcas del estado (Silva, 2001: 265).

A finales del siglo XVII, en las colonias americanas, la metrópoli llevó a cabo una serie de medidas para hacer más eficiente la recaudación de ese impuesto, en las cuales se incluyeron nuevas oficinas y nuevos funcionarios, ya que el diezmo era uno de los gravámenes que más aportaba a las arcas públicas, solo por debajo de la alcabala y el tabaco y, para inicios del siglo XIX, la contribución directa, que se convertiría en uno de los impuestos más rentables (Silva, 2001: 268).

Respecto a la alcabala, la historiografía refiere a que, durante el viejo régimen en la Nueva España, era uno de los gravámenes más significativos para el erario, el cual se exigía sobre toda clase de bienes raíces vendibles o comerciales (Fonseca y Urrutia, 1845: 19). Ésta consistió en el cobro que hacía el Estado al ingreso de mercancías o productos como alimentos, granos, vinos, etc., por las llamadas garitas o entradas de pueblos o villas (Silva, 2001: 271).

Por su parte, la contribución directa era un pago de carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra de utilidad pública, pero que proporcionaba ventajas especiales a los propietarios de bienes inmuebles. Se pagaba por servicios que brindaba el Estado, como caminos, mercancías, difusión de la cultura y seguridad, etc. La diferencia entre impuesto y contribución era que el primero nacía a causa de servicios indispensables y, el segundo, se pagaba en cuanto se obtenía un beneficio (Einaudi, 1948: 72). También se refiere que la contribución directa era una obligación que todos los ciudadanos, sin excepción ni privilegio alguno, debían pagar (Serrano, 2007: 13).

Uno de los grandes problemas de la contribución directa fue su aceptación entre los contribuyentes y su adaptación en el nuevo sistema fiscal, en tanto desde su imposición generó discusiones debido a que era un pago visible, mientras las contribuciones indirectas existentes tenían el impuesto implícito en el costo final de los servicios y mercancías. El primer logro de las contribuciones directas se llevó a cabo durante la legislación gaditana, donde se estableció que todos los habitantes, incluyendo los grupos étnicos, deberían pagarla.

Los proyectos políticos a nivel general sirven de referente para situar cuál fue el actuar del gobierno michoacano luego de adquirir su autonomía. Sus primeras acciones como ente soberano fue legislar su propia reorganización interna, priorizando en lo económico con el objetivo de incrementar los ingresos de la entidad a través de un reglamento sobre los ramos que competían a su Hacienda local (tabaco, papel sellado, alcabala, contribución directa, entre otros). Para ello se reestructuró territorial y administrativamente la entidad en cuatro departamentos y una Tesorería general que apoyarían su actividad con diez oficinas a lo largo y ancho del territorio michoacano.

Con la promulgación de la Constitución de 1825 en Michoacán se ratificaron las disposiciones ya mencionadas y se tomaron nuevas medidas para hacer más eficiente la operatividad de las oficinas encargadas de la recaudación fiscal, razón por la cual surgieron nuevas figuras estatales como el prefecto, subprefecto y teniente.⁷

Tras el escenario expuesto sobre la Hacienda Pública en general y algunas particularidades de Michoacán, la investigación de la cual deriva este artículo pretendió analizar las finanzas públicas de dicha entidad durante la primera República Federal (1824-1835), en relación a los ingresos recaudados por concepto de la alcabala, el diezmo y la contribución directa. Para esto fue necesario articular una serie de temáticas que permitieron entender de mejor forma los cambios y fluctuaciones de la actividad financiera; por un lado, la coyuntura política en contraste a la legislación estatal y, por otro, los proyectos económicos emanados del gobierno. Sin embargo, por precisión solo se presentarán los datos e información correspondiente al orden financiero.

3. PILARES DE LA HACIENDA PÚBLICA MICHOACANA 1825-1835

En Michoacán se encontraron algunas variantes y particularidades en los ingresos de la Hacienda local respecto a lo establecido en el reparto de rentas entre la federación y los estados en 1824. En primer lugar, se observa que éstos provenían de muchos y diferentes ramos: contribución directa, derechos de licencias para herrar, anualidades eclesiásticas, montepío de ministros, montepíos de oficinas, bienes de comunidad, tabaco, papel sellado, alcabala, derecho de desagüe, depósito de rentas, extracción de moneda, derecho de pulpería, algunas bebidas alcohólicas (pulque, aguardiente, mezcal), gallos, aguas, bienes mostrencos, etc.⁸ Entre éstos destacan, por su porcentaje de ingresos, los del tabaco, alcabala, papel sellado, anualidades eclesiásticas (vacantes mayores y menores, medias anatas y mesadas,⁹ y contribución directa.¹⁰

Durante el último tercio del primer año de administración (1824), se registraron, por parte del gobierno del estado, ingresos generados por concepto de tabaco, alcabala, papel sellado, anualidades eclesiásticas, contribución directa, pulques y desagüe. Asimismo, se dio cuenta de los egresos que en su mayoría se destinaron al gasto corriente; sueldos de la Audiencia, del Congreso, del gobernador y oficinas correspondientes, además de los salarios y costos de la tesorería, rubro en el cual se invertía la mayor parte de lo ingresado.¹¹

Para el caso de Michoacán la renta más productiva fue la del tabaco,¹² la cual aportó la mitad de la recaudación total con un 51 por ciento, papel sellado 26, alcabala 11, contribución directa 8 y, rentas eclesiásticas 1,6 por ciento. Así pues, los impuestos de interés (diezmo, alcabala y contribución directa)

solo significaron el 21 por ciento del total de lo recaudado en 1824. Durante esta anualidad, el ingreso total fue de 9.367 pesos un real ocho granos y el egreso de 8.994 pesos cuatro reales.¹³

Para 1825 las finanzas fueron distintas, pues se contó con el registro de lo perteneciente al año completo. Se percibió, por tabaco, 39 por ciento (198.400 pesos), alcabalas 8,8 (44.899), contribución directa 3,3 (17.123), y anualidades eclesiásticas, cuya cifra no superó el 1 por ciento (132 pesos). Cabe señalar que, durante los primeros tres años, esta última no generó cantidades líquidas al erario debido a la tardía instauración de la contaduría de diezmos. Las rentas expuestas aportaban más de la mitad del total de lo ingresado a las arcas estatales con un 51,3 por ciento. La otra mitad se conformó por las demás rentas pertenecientes al erario: depósito de Valladolid (30.736),¹⁴ papel sellado (5.690), bienes de comunidad (5.465), desagüe (1.550) por sobrante del año anterior (372),¹⁵ monte pío de ministros (214), monte pío de oficinas (154), extracción de moneda (197), pulque (129), pulpería (21), derechos de licencias para herrar (16). De lo anterior se colectó un total de 505.103 pesos, 7 reales, 3 granos.¹⁶

Las finanzas de dicho año (1825) evidencian la totalidad del costo de la administración pública anual, transformándose en un modelo para las mismas, es decir, el registro completo de la actividad económica permitió elaborar las estimaciones de ingreso y gasto para los dos próximos años, pues en 1828 ya se contaría con un presupuesto avalado por el congreso.

Por otro lado, se corroboró lo planteado sobre una de las principales causas de fractura en la actividad financiera a partir del gasto por concepto de contingente (20.884), suma significativa respecto al ingreso anual de la Hacienda local.¹⁷ El gasto corriente continuó siendo alto, puesto que resguardó el manejo de oficinas: sueldos del gobernador (5.788), congreso (24.834), audiencia (14.210), reintegro al monte pío de ministros (214), imprenta (1.553), honorarios, caja e importes de la tesorería general (5.261), devolución al fondo de contribución directa (123), salarios y cuantía de secretaria de gobierno (1.605), por coste en habilitar papel sellado (1.626), tabaco (207.337), gastos extraordinarios emanados del gobierno (904), reintegro al fondo de bienes de comunidad (31), sueldos y anticipaciones a prefectos y subprefectos (3.021), reembolso al fondo de anualidades eclesiásticas (156), restitución al depósito de rentas (6.328), y haberes del consejo de gobierno (2.198).¹⁸

CUADRO 1

Ingreso (bruto), egreso y producto neto del erario público del Estado de Michoacán. 1824-1830¹⁹

AÑOS. ²⁰	INGRESO. ²¹	EGRESO	NETO
1824	9.367	8.994	373
1825	505.103	305.103	200.000
1826	478.317	478.317. ²²	0
1827	489.930	489.930	0
1828	548.544	548.544	0
1829	485.404	485.404	0
1830	537.721	537.721	0

Fuente: autoría propia con base en Memorias de Gobierno 1827, 1828, 1829, 1830, 1831.

Las finanzas estatales fueron equivalentes durante los primeros cinco años, específicamente hasta 1830. Es decir, ingresaba y se gastaba por los mismos montos, las variaciones que se encuentran corresponden al monto bruto integrado a la Hacienda estatal. Otra manera de abordar y destacar la relevancia de las rentas señaladas es a través del análisis de costos de administración y recaudación ante los beneficios obtenidos. Es decir, determinar la viabilidad de proyectos de las rentas más relevantes implica balancear la inversión en recaudación y los resultados alcanzados que para dichos impuestos se caracterizó por poco gasto operativo y altos beneficios netos.

CUADRO 2

Aportaciones (ingreso bruto) al erario público estatal por impuesto. Pesos y porcentajes 1824-1830

Año	Tabaco	Alcabalas	Contribución directa	Rentas Eclesiásticas	Total	Total sin tabaco
1824	4.780 p. 51%	1.090 p. 11%	790 p. 8%	156 p. 1,6%	6.816 p. 71,6%	2.036 p. 21%
1825	198.400 p. 39%	44.899 p. 8,8%	17.123 p. 3,3%	132 p. 1%	260.554 p. 51,3%	62.154 p. 12%
1826	312.950 p. 65%	80.890 p. 16,9%	38.103 p. 7,9%		431.943 p. 90%	118.993 p. 24%
1827	274.405 p. 56%	68.101 p. 13,9%	32.292 p. 6,5%	40.047 p. 8,1%	414.845 p. 84,6%	140.440 p. 28,5%
1828	241.435 p. 44%	63.256 p. 11,5%	32.550 p. 5,9%	70.156 p. 12,7%	407.492 p. 74,2%	166.057 p. 17%
1829	295.816 p. 60%	60.905 p. 12,5%	17.131 p. 3,5%	74.942 p. 15%	448.794 p. 92%	152.978 p. 31%
1830	206.583 p. 38%	47.731 p. 8,8%	17.561 p. 3,2%	51.042 p. 10%	325.916 p. 60%	119.333 p. 22%

Fuente: autoría propia con base en Memorias de Gobierno, 1827, 1828, 1829, 1830, 1831.

Como se observa en el Cuadro 2, los impuestos abordados en este artículo constituyeron rubros significativos para la Hacienda local en materia de ingresos y de viabilidad recaudatoria, es decir, poca inversión en su operatividad ante utilidades relevantes. Por tanto, dichos ramos fueron objeto de discusión política y económica entre la Hacienda Pública y las Haciendas estatales.

4. EL DIEZMO, ¿CUÁNTO PARA LA HACIENDA PÚBLICA?

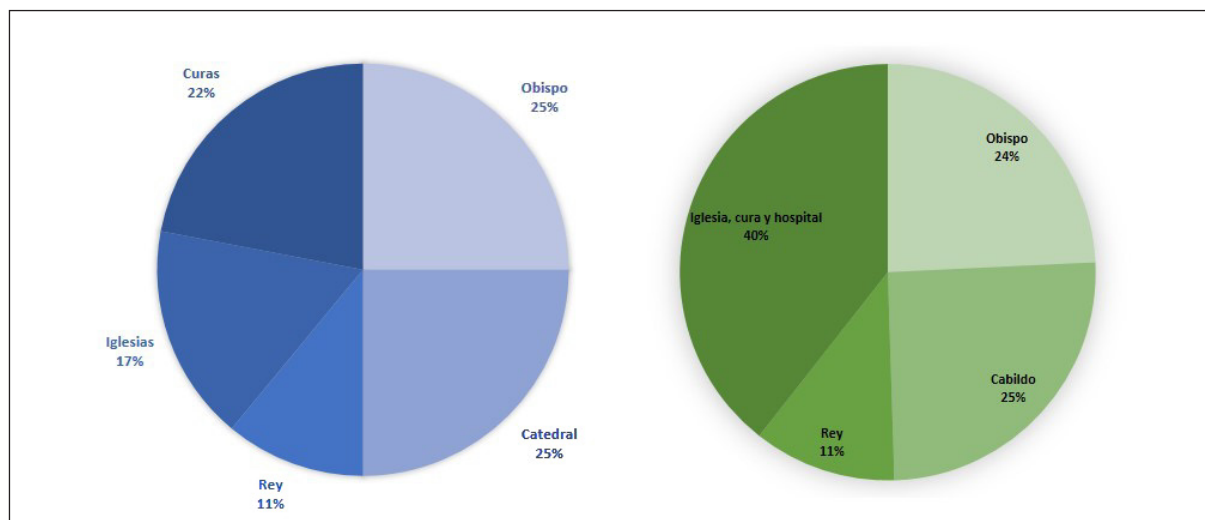
En sus orígenes, el diezmo fue un cobro que se llevaba a cabo en las naciones católicas de Europa para la manutención de las instituciones eclesiósticas. Era una renta que se aplicó a todos los ingresos como una obligación moral y pagada en especie. Posteriormente, se determinó la retribución monetaria obligatoria dirigida principalmente a los productos agrícolas, las tasas variaron según la naturaleza y clase del producto, así se consolidó la renta decimal hacia finales del siglo XII. Mencionado gravamen se relacionaba directamente con el clero, quien era el encargado de recaudarlo y usufructuarlo; sin embargo, es necesario señalar la relación con el gobierno civil, es decir, indicar en qué momento este último decidió interferir en la administración del mismo.

Con la independencia de México se observó una continuidad en la repartición general de la gruesa decimal, no obstante, los 2/9 que pertenecían al rey quedaron sin destinatario, por ello, durante el periodo republicano cuando la federación cedió los derechos del diezmo a las entidades, estas últimas tenían que apropiarse de ese porcentaje (Guzmán, 2005: 28-34),

En el obispado de Michoacán, desde el viejo régimen el reparto de lo recaudado era anual: una parte se destinaba al obispo (cuarta episcopal), la cual correspondía al 25 por ciento. Otra cantidad de igual porcentaje le pertenecía al Cabildo Catedral (Mesa Capitular). Del otro 50 por ciento, se hacían nueve partes, de las cuales, dos eran los novenos concernientes al rey (equivalentes al 11 por ciento), y el resto se destinaba para los curas, iglesias, parroquias y al hospital de la ciudad (Sánchez, 1994: 34).

GRÁFICO 1

Distribución de la gruesa decimal. Nivel general y nivel local.



Fuente: autoría propia con base en Guzmán (2005) y Sánchez (1994).

A lo largo del periodo republicano en esta entidad se buscó tener un control directo sobre los diezmos que le correspondían. Las primeras medidas fueron abolir las hacedurías que se encargaban de la administración, para sustituirlas por juntas de diezmos integradas en su mayoría por laicos.²³ En la legislación estatal de 1825 no se especificó mucho sobre las rentas eclesiásticas. No fue hasta marzo de 1827 que, en Michoacán, se estableció una contaduría para las mismas, donde se pondría mucha atención en el cobro del noveno grande vacante mayor y menores, los dos novenos antiguos, la canongía supresa y las pensiones de cualquier denominación que se cargaran sobre la mitra y mesa capitular. Se debe señalar que ésta, a pesar de llamarse Contaduría de Diezmos, también se encargaba de las demás rentas eclesiásticas pertenecientes al estado michoacano. Allí se entregaban cuentas y se registraba lo concerniente a cada ramo con las cantidades que le correspondían al mismo. Dicha oficina se encargaba de la recaudación, apoyada con oficinas subalternas en varias poblaciones situadas en puntos estratégicos de la entidad, cuyo titular (Contador de diezmos) era nombrado por el Ejecutivo.

Instaurada la Contaduría el estado comenzó a acentuar en la deuda de las autoridades eclesiásticas, ya que no percibió ingresos líquidos significantes durante los tres primeros años. El gobierno civil tenía claro el registro puntual de lo adeudado desde el último tercio de 1824 hasta 1828. Para este último se le debían 290.329 pesos aproximadamente, cálculo realizado a partir de la estimación de lo producido durante 1825, 1826 y 1827. Así el gobierno de la entidad esperaba recaudar casi 60.000 pesos (neto) por año con un leve incremento a partir de 1828. Es importante señalar que durante 1824 a 1827 el estado de Michoacán impidió a la Iglesia el remate o subarrendamiento de los diezmos a particulares, pues pretendía fungir como fiscal por medio del envío de funcionarios civiles, bajo la idea de generar mayor vigilancia y mejores ingresos. Empero, la Iglesia siguió administrando el ramo sin remitir en su totalidad el dinero correspondiente al erario local.²⁴

Para los años posteriores a 1827 se tenían otras valoraciones de lo correspondiente al estado por concepto de este gravamen. En 1830 el gobernador en turno informó una cuenta donde argumentaba que acorde a lo previsto en la contaduría de diezmos, desde octubre de 1824 hasta finales de 1829, pertenecían al gobierno 337.794 pesos aproximadamente. Esta cifra fue en aumento en razón a que el diezmo en 1828 volvió a ser arrendado, en condición de un porcentaje equivalente al 57 por ciento.²⁵ Con esta nueva ordenanza, se calculaba que los diezmos deberían producir 138.502 (bruto), de lo cual entraría a las arcas públicas 74.791 por año, lo que significó un aumento de 15.018 pesos líquidos (neto).²⁶ Lo interesante de esos cálculos fue su cumplimiento a cabalidad, ya que las cantidades estimadas ingresaron a la Hacienda local como se había especificado. Por ejemplo, en 1828 se informó que había entrado a la tesorería una suma de 70.156 pesos por concepto de diezmo, monto que coincidió a lo previsto o apreciado por la autoridad civil michoacana.

CUADRO 3

Ingresos remitidos por la Clavería a la tesorería del Estado de Michoacán 1824-1830

Año	Adeudo de la Iglesia	Abonos realizados
1824	10 778	156
1825	77 646	132
1826	144 514	
1827	211 382	40.047
1828	290 329	70.156
1829	337 794	74 942
1830	416 740	51 042

Fuente: autoría propia con base en Memorias de Gobierno, 1829, 1830 y 1831

De 1824 a 1826 no fue significativo el ingreso pues solo sumaron 288 pesos, sin embargo, para 1827 los 40.047 pesos correspondieron al primer adelanto que enteró la Clavería a la Tesorería del estado (Cuadro 3). A partir de este año todas las cantidades fueron abonos a los 416.740 pesos que adeudaría la corporación para 1830. Finalmente, durante la misma anualidad se informó que, con lo entregado, se cubrió un monto de 235.984 faltando para liquidar su deuda 180.756. Una de las posibles causas que explicaría la alta productividad del ramo era el costo mensual ofrecido por los arrendatarios de los diezmatorios, tan solo el Lic. José María Izazaga solicitaba se le arrendara los diezmos de Coahuayutla por una suma de 700 pesos mensuales que al año totalizaba 8 400, cifra considerable si se tiene en cuenta lo que calculaba el estado le correspondería.²⁷ Del mismo modo, al señor José de Jesús Ochoa se aprobó el remate de los diezmos de Coahuayana por 3.050 pesos.²⁸

A partir de los casos expuestos y las estimaciones en torno a los ingresos generados a favor de la entidad por la gruesa decimal, se pueden analizar tres elementos: primero el 11 por ciento (924 pesos) del costo total del diezmatorio le correspondían a la autoridad civil; segundo, era un ingreso heterogéneo pero seguro aún más cuando provenía de lugares inhóspitos y conflictivos; tercero, lo producido por el diezmo sería aproximadamente 700 a 800 mil pesos anuales, de los cuales entrarían a las arcas públicas 79.000.

La tensión entre las autoridades civiles y eclesiásticas se ratificó con su abolición el 27 de octubre de 1833, medida que significó un duro golpe para la Iglesia en el aspecto económico y político, pues la autoridad civil se atribuyó el derecho de legislar en asuntos que anteriormente eran exclusivos de ésta.

Cabe señalar que la decisión por parte de los congresistas michoacanos de continuar e impulsar este impuesto no sólo proviene de sus altos niveles en materia recaudatoria durante el viejo régimen, sino de proyectos exitosos aplicados en el período republicano en otras entidades, en específico el estado de México, donde desde los primeros años de soberanía (1824-1827) los diputados y el gobernador impulsaron una serie de reformas para combatir el saldo negativo de su erario local. Para ello, recurrieron a fuentes impositivas que no implicaban alto costo de administración y recaudación, como los diezmos, con lo cual lograron a partir de 1826 quintuplicar los ingresos por concepto de rentas eclesiásticas (Serrano, 2007: 85-89). Asimismo, se evidenció que la decisión de los legisladores en Michoacán por establecer un órgano administrativo de las utilidades generadas por éste fueron retomadas de las acciones del gobierno de Jalisco, donde a partir de 1825 se instituyó la contaduría de diezmos, facultada para nombrar funcionarios civiles en la capital y al interior de la entidad (Ibarra, 1998: 145-150).

5. LA ALCABALA, ODIOSA PERO RENTABLE

La alcabala fue una de las rentas más significativas para las arcas públicas desde el periodo virreinal, por ello era necesario la reestructuración y reorganización de las oficinas encargadas de su recaudación. Desde el viejo régimen fue uno de los gravámenes más recomendables para el erario, por su característica de cobro sobre toda clase de bienes raíces vendibles o comerciales, que consistía en la exacción que se hacía por el ingreso de mercancías o productos como alimentos, granos, vinos, etc. por las llamadas garitas de pueblos o villas (Fonseca y Urrutia, 1845: 19).

Desde el reparto de rentas general y la reglamentación estatal de noviembre de 1824, aparentemente quedó claro la recaudación y los porcentajes pertenecientes a la federación y a la entidad. En Michoacán durante ese periodo con el decreto de 19 de enero, se prescribieron las reglas sobre la exacción de ese derecho, sin distinción de alcabala permanente y eventual. Se impuso el 12 por ciento a los efectos nacionales, 25 a los prohibidos, 20 al aguardiente de caña, 9 al pulque, y se dejaron libres al maíz, las pasturas, ocote, leña y carbón, así como a las ventas de fincas rústicas.²⁹

CUADRO 4
Porcentaje de Alcabala por bienes y productos, 1826-1830.

Alcabala por producto	1826	1827	1828	1829	1830
Al 12 por ciento	64.853	44.428	39.280	37.479	25.207
Al 3 por ciento	16.037	14.814	15.623	12.199 (3 y 5 por ciento)	14.933
Al 2 y 4 por ciento		2.449	1.328	3.011	1.228
Al 16 por ciento		675	594	672	407
Al 20 por ciento		5.667	6.431	7.544	5.510
Pulque	240	274	180	207	22

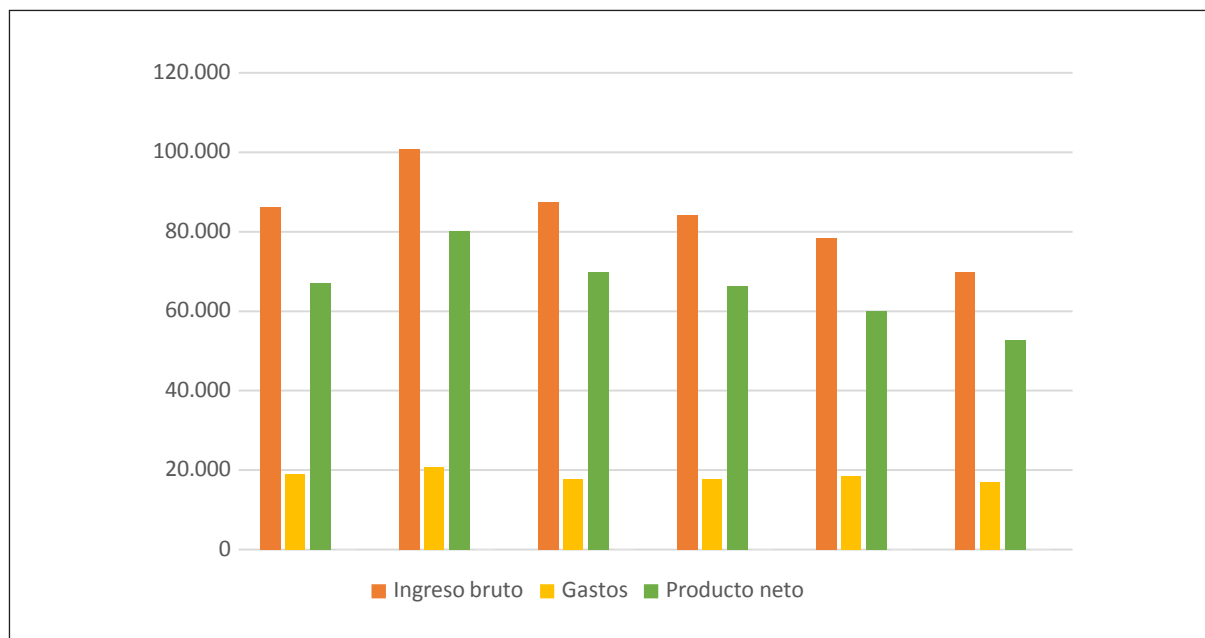
Fuente: autoría propia con base en Memorias de Gobierno, 1827,1828, 1829,1831.

Los porcentajes correspondientes al cobro de alcabala se establecieron a partir de la ley del 2 de diciembre de 1824, donde tanto el Legislativo como el Ejecutivo estatal ya estaban facultados para fijar las tasaciones de los derechos y efectos de mercancías sobre el comercio interno. En la misma disposición el gobierno de Michoacán instituyó el pago de 3 por ciento de derecho de consumo a mercancías importadas y comercializadas dentro de la entidad,³⁰ pese a que éstas ya habían pagado lo respectivo por comercio exterior en las aduanas pertenecientes a la Federación, es decir se refiere un doble cobro de impuesto por el mismo producto, y por tanto una molestia dentro de los contribuyentes que en ocasiones culminaba en evasión o contrabando. En respuesta a la soberanía del estado michoacano desde 1829 se incrementó el porcentaje de los efectos extranjeros del 3 al 5 por ciento, lo cual evidencia, por un lado, la necesidad de aumentar los impuestos para solventar el quebranto financiero y, por otro, indica la creciente demanda de dichos productos.

Más allá de las problemáticas que conllevó la recaudación de la alcabala, una característica fundamental de la misma fue sus bajos costos de recolección frente a una productividad alta y estable. Así como un gasto corriente sin grandes variaciones que oscilaba entre 17 y 20 mil pesos anuales, el cual se repartía entre el salario del administrador de alcabala de la capital (1.800 pesos), colectores (3.000), administradores asignados por oficina (cuyos sueldos se estimaban entre 500 a 1.200 pesos acorde a su ubicación), resguardo del cobro (3.500) y alquiler de aduana. Aunque en su oficina se recibía lo correspondiente a pulques, desagüe y derecho a efecto de comercio, el producto neto del impuesto se mantuvo y fue considerable para el erario público estatal que percibía aproximadamente 50 mil pesos al año.

Situación clara para los legisladores cuando mencionaban que debía apostarse por impuestos, donde la liquidez fuera significativa ante un escenario conflictivo y en crisis.

GRÁFICO 2
Finanzas de la Alcabala, 1825-1830



Fuente: autoría propia con base en Memoria de Gobierno, 1827-1831.

A partir de 1824 la administración de la alcabala se llevó a cabo en las oficinas del tabaco, lo cual explica parte de su rendimiento. Esto es así pues dichas dependencias operaban de una manera más organizada y los empleados contaban con mayor experiencia en la administración, ya que también se hacían cargo del papel sellado. Además, había mayor control por el establecimiento de 11 oficinas recaudadoras; una en la capital y 10 más al interior del estado.

Los proyectos referentes a la alcabala en Michoacán también derivaron de las mismas entidades (Jalisco y estado de México). El primero desde 1825 empezó a discutir e instauró porcentajes de este gravamen, se debía contribuir con el 3 por ciento de los efectos importados y 12 por ciento en los nacionales, así como 25 por ciento correspondientes a vinos y aguardientes del país, que son similares a los expuestos en el Cuadro 4. Sin embargo, exceptuaban del pago a una considerable cantidad de productos agrícolas, mineros y manufactureros. Quedaron asimismo abolidos los derechos de pulperías y la contribución sobre productos, manteniéndose los de extracción de monedas (2%), papel sellado, asiento de gallos, amonedación y quintos, y tabacos. Las modificaciones relevantes del proyecto, en relación a la Ley orgánica decretada, se centraron en el aumento del margen gravable, la precisión de los plazos, fechas de recaudación y entrega de fondos. Por otro lado, la mencionada supresión de más de 70 productos en la extensión de alcabalas, se aplazaría hasta que se graduaran completamente los capitales del erario jalisciense y se estableciera la contribución directa como única exacción (abordada en el siguiente apartado).³¹

El caso del estado de México no fue diferente al de Jalisco, por contar con un amplio territorio (el cual abarcaba los actuales estados de México, Guerrero, Hidalgo y Morelos) y la garita ubicada en la Ciudad de México, éste disfrutaba del mayor volumen de comercio comparado con las otras poblaciones del país, en tanto lo percibido por concepto de alcabalas correspondía a un alto porcentaje de su erario (Marichal, 1998: 179). Como en las otras entidades (Michoacán y Jalisco) los congresistas coincidían en su abolición por ser un impuesto susceptible de evasión, no obstante las urgencias que resultaron del quebranto financiero de sus Haciendas locales, y los altos niveles de ingresos que representaba este impuesto de manera inmediata provocó que se extendiera su funcionamiento durante todo el primer período republicano.

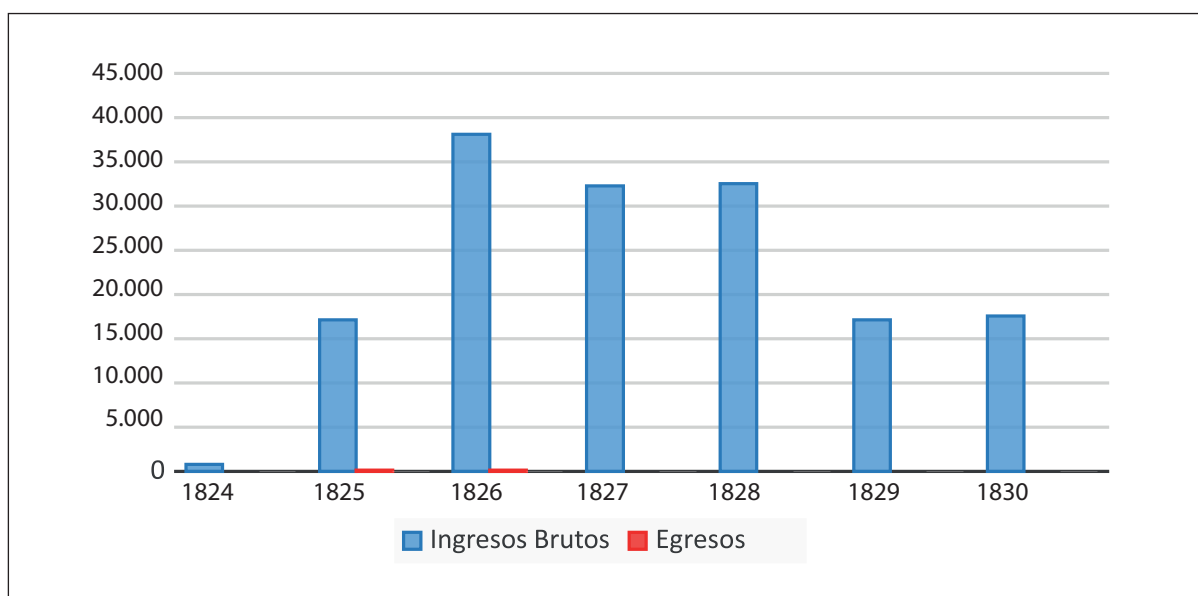
6. CONTRIBUCIÓN DIRECTA, EL OCASO DE LA MODERNIDAD

La contribución directa fue impuesta por decreto del segundo Congreso constituyente el 27 de junio de 1823, y perteneció al estado de Michoacán a partir del último tercio del año 1824. Fue concebido por los legisladores hasta 1830 como un impuesto “moderno” y liberal, y se referían a este como una fuente de esperanza para el erario local, argumentándose que el arreglo de esa contribución había sido decretado sabiamente por la primera legislatura, pues se tenía expectativa de ingresos considerables.³²

La presencia de la figura del prefecto, de quien los gobernadores michoacanos, a través de sus memorias, se refieren como uno de los funcionarios más eficientes, se considera otro de los factores que hacía más rentable a la contribución directa por lo menos hasta 1830. Fue seguramente la labor de dicho empleado en favor de ese impuesto a través de visitas a los ayuntamientos e instrucción de los mismos, la que probablemente ocasionó su funcionalidad y operatividad.

En un primer momento (1824-1828) la rigurosidad y amplia expectativa que tenían los congresistas michoacanos frente a la contribución directa se justificó, en primer lugar, por la suma relevante que generó su recaudación ante poca inversión. Y, en segundo lugar, por el imaginario que se tenía en torno los ayuntamientos, los cuales al estar ubicados en todo el territorio posibilitarían un mayor control y efectividad del impuesto. En efecto, la situación financiera de dicho periodo mostró la estabilidad e incluso aumento de los ingresos brutos percibidos.³³

GRÁFICO 3
Finanzas de la Contribución Directa (1824-1830)



Fuente: autoría propia con base en Memorias de Gobierno, 1827, 1828, 1829, 1830, 1831.

El periodo considerado de bonanza para dicho impuesto se remonta a los primeros cuatro años de administración, en los cuales era tenue la contradicción política. Sin embargo, años posteriores se mostró la divergencia ideológica y la disyuntiva del gobernador con ayuntamientos opositores al régimen federalista, los cuales eran fundamentales para la recolección de este gravamen, en tanto aportaban un monto importante al erario público estatal.

Cabe señalar que la contribución directa no fue aceptada en su totalidad por el contribuyente, pues era inusual un impuesto de estas características, ya que su cálculo se estimaba con base en las ganancias diarias de cada individuo. Inicialmente, la tasación correspondía a lo percibido por dos días de trabajo de las personas económicamente activas. No obstante, para 1830 la tasación aumentó a dos días y medio. Dicha medida, aunada a los problemas políticos existentes, provocaron, a partir del mismo año, una disminución considerable en sus utilidades. Además, el conflicto armado no permitió la administración eficiente en gran parte del estado, a la par los gobernantes tanto del Legislativo como del Ejecutivo argumentaban la poca viabilidad del gravamen en razón a la economía endeble de los habitantes y a

las reiteradas críticas que promovía la opinión pública, en especial aquellos personajes con tendencia centralista. Otro factor fue la resistencia de los contribuyentes, quienes se quejaban de la excesiva carga fiscal y la respuesta del estado con procesos judiciales.

A pesar del periodo de bonanza se planteaba que era un impuesto improcedente (luego de 1830), ya que replicaban la supuesta necesidad o urgencia de recursos extraordinarios, bajo el precepto de búsqueda de caudales fáciles y rápidos para continuar con el despilfarro, desvío y malversación en sueldos ostentosos, construcción de obras innecesarias como cárceles, inversión bélica para expulsar a los enemigos y sublevados, y un sin número de justificaciones que afectaban los gastos del erario.³⁴

De 1830 en adelante el debate alrededor de la contribución directa fue álgido, se consideraba que en la formulación de los decretos y leyes competentes se excluían las disertaciones de la gente, quienes en muchos casos desconocían la naturaleza del gravamen, pues no estaban acostumbrados a imposiciones directas. Igualmente se veía como un impuesto innecesario, pues su pago no mejoraba la condición de los michoacanos ni tampoco daba mejor imagen a los ayuntamientos. Por el contrario, se advertía que la contribución era poco discutida en las sesiones del Congreso, pero muy excesiva respecto a las asignaciones o cuotas, al grado tal que su pago conllevaría a adeudar otras comisiones y acrecentar las crisis en los negocios de los vecinos.

Así como en Michoacán la contribución directa en otros estados fue considerada por los legisladores un impuesto moderno y congruente a la reorganización fiscal. Por ejemplo, en Jalisco desde la sesión inaugural de los trabajos del congreso local en 1825, el gobernador constitucional señaló que el proyecto de reforma requería un perfil liberal que cumpliera alternativamente con el pacto federal y reformara las relaciones fiscales con el nuevo régimen político. El debate giró alrededor de tres ejes fundamentales: la naturaleza de la contribución directa, en remplazo de las indirectas, la definición de los sujetos fiscales de la misma y las modalidades de tasación y recaudación del impuesto (Ibarra, 1998: 141).

Empero, una de las diferencias con la Hacienda jalisciense respecto a la michoacana fue que no elevó a rango constitucional desde sus primeros debates legislativos, pues prevalecía el interés en otros impuestos ya mencionados. En tanto, uno de los objetivos de Jalisco era remplazar rápidamente todas las contribuciones indirectas por una directa, patrimonial y personal, que simplificara la recaudación, evitara la evasión y, asimismo, liberara al comercio y la producción regional de obstáculos a la circulación. Con ello, además, se pretendía lograr una estabilidad en el presupuesto de los gastos, renunciando a las contribuciones extraordinarias, préstamos voluntarios o forzosos (Ibarra, 1998: 139).

Bajo esos criterios, se estableció en el artículo 251 una sola contribución directa en el estado para cubrir todos sus gastos, instaurando un gravamen sobre el capital que manejaban todos los habitantes del estado, desde la cantidad de 200 pesos hasta la de 200 mil. Estarían comprendidos en la contribución todos los individuos que movieran un capital superior a 200 pesos invertido en predios rústicos y urbanos destinados al uso particular, en las negociaciones de campo sean de labor o de cría, las de comercio en cualquiera de sus giros y toda otra inversión. Los diputados consensaron que los capitales de más de 200 mil pesos pagarían al año 1000 pesos de contribución directa; los comprendidos entre 50 mil y 200 mil aportarían 500 pesos; y los demás de 20 mil pero menos de 40 mil entregarían a la Hacienda Pública 300 pesos (Serrano, 2007: 80-81). Ciertamente, se evidencia en la legislación de este estado una mayor claridad en la operatividad y naturaleza de las contribuciones directas tanto en su administración como tasación, mientras que en Michoacán dada las características de este impuesto fue más tardío e ineficiente.

El estado de Zacatecas fue excepcional en la medida que se convirtió en una de las entidades donde las contribuciones directas se rechazaron sistemáticamente; una de las causas por la cual no las aprobaban era su aparente situación económica estable, por ende no se veía la necesidad de incrementar los recursos mediante impuestos extraordinarios. Se refiere a que durante gran parte de la primera república federal, la Hacienda Pública zacatecana atravesó un buen momento en razón del sobrante de recursos producidos por los abundantes ingresos que generaban la renta del tabaco, las alcabalas y los distintos impuestos sobre la producción minera. En dicho estado los diferentes sectores productivos tanto comercial como agrícola no apoyaban las contribuciones directas, puesto que con ella se incrementaría la incidencia fiscal sobre sus rubros. Los mineros tampoco simpatizaban con las directas ya que temían la apertura de un sistema fiscal basado en el principio de la proporcionalidad tributaria.

Al igual que lo mencionado en Zacatecas, las elites políticas y económicas de otras entidades como

Yucatán, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato coincidieron en rechazar sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de contribución directa y, por el contrario, abogaron por la continuación de la estructura fiscal heredada de la colonia (Serrano, 2007: 72-94).

7. CONCLUSIONES

De cada renta se plantearon algunos aspectos que corroboraron las hipótesis de este trabajo. En primer lugar, el diezmo fue un impuesto altamente rentable para el gobierno michoacano, a pesar de no recibir regularmente sus montos correspondientes encontraba en este ramo bajos costos de operación debido a su poca intervención administrativa en su recaudación. Al grado de convertirse en una renta que aportó más que otros impuestos de gran expectativa como la contribución directa. De no haber sido abolido a raíz de las medidas anticlericales del gobierno general, éste se hubiera seguido cobrando y usufructuando en la Hacienda michoacana puesto que el gobierno civil y las autoridades eclesiásticas (cabildo) dejaron de lado el conflicto político para establecer acuerdos y alianzas de mutuo beneficio. Además, era un impuesto aceptado por la mayoría de los contribuyentes porque compartían la doctrina católica, percibían su contribución en obras y aceptaban el discurso de curas y párrocos que manifestaban su importancia como una manera de agradecer a la divina providencia.

En lo referente a la alcabala, cabe resaltar su estabilidad en cuanto a lo producido a favor de las arcas públicas, pues era un impuesto aplicable a casi todas las mercancías resaltando productos básicos y de alto consumo como las bebidas alcohólicas; no obstante, su imposición iba más allá del comercio para adentrarse en otros aspectos como la agricultura (tabaco) y compra-venta de bienes inmuebles. A su vez, el porcentaje atribuido a los efectos nacionales lo hacía relevante en una dinámica económica caracterizada por un mercado cohesionado y consolidado. De otro lado, sus costos de recaudación eran bajos a comparación de lo recaudado contando con una ventaja que no tenía ningún otro impuesto, esto es, su arraigo desde el periodo virreinal y su carácter indirecto, por lo cual era imperceptible para casi todos los contribuyentes, en especial para los consumidores.

Por otra parte, en el trabajo se evidencia que los estados con mayor riqueza y/o producción se opusieron al sistema de contribuciones directas debido a la rentabilidad que generaban los gravámenes heredados de la colonia específicamente los indirectos, en tanto los funcionarios o la burocracia llevaban a cabo ese trabajo prácticamente de memoria, y tenían claro que un nuevo sistema fiscal implicaría mayor responsabilidad. Además, no existía certeza en cuanto al éxito de las medidas y, en este sentido, seguían un comportamiento lógico, esto es, si algo funciona bien, para qué cambiarlo. Así, al no tener la urgencia de incrementar los recursos, se optaba por la continuidad, sin importar que no se gravara de manera justa y equitativa en base al principio fundamental de que “el que más ganaba más tendría que aportar”. En los estados que se llevó a cabo el cobro de contribución directa se coincidía con la idea de abolir los impuestos indirectos (como la alcabala), ya que eran de mayor afectación para los sectores vulnerables, de forma tal que se debía transitar a un impuesto moderno con la finalidad de gravar a los habitantes acorde a sus haberes.

Respecto a cada impuesto se observaron en Michoacán algunas particularidades frente a otros estados: el diezmo fue altamente rentable y no tan odioso como se ha expuesto para otros sitios, y de no haber sido abolido en este primer momento, hubiera continuado aportando cantidades significativas al erario estatal. En cuanto a la alcabala, su dicotomía entre la posición de los legisladores quienes manifestaban que era un impuesto contradictorio, viejo, inequitativo, odioso y que no permitía el fomento de la actividad económica, y por el otro las importantes cantidades de ingresos que le generaba al erario estatal y la costumbre por parte de los diferentes sectores contribuyentes al pago de impuestos indirectos, se optó por su continuidad. Finalmente, sobre la contribución directa se evidencia la expectativa que tenían los congresistas en torno a ese impuesto considerado moderno, pero lo más sugerente fue su funcionamiento exitoso en esta entidad durante unos años, donde se percibe que de no haber sido por conflictos internos (políticos) y otras cargas fiscales que no permitían conocer los motivos de sus aportaciones, ésta probablemente hubiera alcanzado los altos niveles de recaudación, y con ello el arraigo de una nueva cultura de tributación.

NOTAS

- 1 Uno de los 20 estados reconocidos por la Constitución federal de 1824.
- 2 Desde 1824, el Congreso general determinó que cada estado aportaría anualmente una cantidad específica a las arcas federales; ésta se calculó de acuerdo a la población y a la riqueza de los mismos, así el contingente consistió en una cuota equivalente al 30 por ciento (3.148.500 pesos) del total ingresado a las Haciendas locales, el cual no pudo ser cubierto por los estados (Hernández Jaimes, 2013:147), aunado a ello en 1832 el gobierno nacional estipuló el aumento a 40 por ciento de los ingresos totales recaudados anualmente. Se refiere que esa medida transformó la base de cálculo de aportación de los mismos, pues ya no se regularía según la población y riqueza, sino sobre los ingresos brutos anuales, deducidos a través de las memorias de los gobernadores. Los congresos de Guanajuato, Michoacán, México, Querétaro y Oaxaca protestaron, empero, se impuso el nuevo contingente fiscal, el cual tampoco fue cubierto como había sucedido en 1824 (Serrano, 2007: 106).
- 3 Después de la consumación de la independencia, la primera Regencia de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano ordenó, el 4 de octubre de 1821, la primera estructura gubernamental de la nación, para lo cual dispuso la fundación de cuatro secretarías de estado, dentro de éstas se encontraba la de Hacienda y Crédito Público, donde se propuso clasificar las rentas del virreinato, ahorrar con la supresión de empleos vacantes y reducir sueldos.
- 4 BARRAGÁN, Diario de las Sesiones de la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano, (Facsimilar), sesión 28 de septiembre, 1821.
- 5 El nuevo Congreso se instaló el 7 de noviembre de 1823 redactando su Acta Constitutiva, la cual instituyó la federación mexicana e hizo una reorganización en la que se reconocieron algunos estados ya constituidos al tiempo que se creaban otros. De igual forma las 12 intendencias y tres gobiernos que existieron hasta la consumación de independencia, se convirtieron en 17 estados y dos territorios. En razón a la extensión territorial de algunas entidades del norte, se favoreció su fragmentación y así la constitución de 1824 reconoció 20 estados, 4 territorios y un distrito federal (Vázquez, 2003: 18).
- 6 La valoración sobre los ingresos recaudados por la Hacienda Pública federal para el año de 1824 se planteó de la siguiente manera: por impuestos al comercio exterior un 44 por ciento (4.695.000), contingente de los estados 30 por ciento (3.148.500 pesos), tabaco (estanco) 24 por ciento (2.500.000), y el 2 por ciento entre salinas, correos, loterías, alcabala al tabaco y renta de los territorios federales. En pesos el total de ingresos sería de 10.613.500, y el presupuesto de egresos se estimaba en 9.481.783, con un sobrante para gastos extraordinarios de 1.131.717 pesos. Por otro lado, el presupuesto de ingresos para los estados se dispuso: por contribución directa el 41 por ciento (3.000.000), alcabalas interiores a efectos nacionales 21 por ciento (1.572.537), tabaco (reventa) 20 por ciento (1.500.000), novenos 6 por ciento (450.000), derechos de plata y oro 5 por ciento (360.000), diezmos, vacantes mayores, medias anatas, mesadas, etc. 2 por ciento (170.000) y el 5 por ciento restante de pulque, papel sellado, derechos ensaye, gallos, pulperías, media anata secular, aguardiente y mezcál, tierras y aguas, bienes mostrencos, oficios vendibles, desagüe, penas de cámara, etc (Hernández Jaimes, 2013: 149-151)
- 7 Constitución de Michoacán, 1825.
- 8 Los impuestos señalados eran de antiguo régimen y continuaban en el periodo republicano; las licencias eran lo propio para la matanza de ganado de pelo o cerda, anteriormente, se le entregaba al soberano un tanto por cada centenar de cabezas, durante el nuevo régimen federalista el derecho era compartido entre los ayuntamientos y el gobierno del Estado. Los impuestos a tierras, aguas y otros artefactos eran los llamados derechos de censos. Lo recaudado por papel sellado era lo producido por la venta del papel que se usaba en todos los negocios judiciales, distinguido con el sello de las reales armas y, posteriormente, con el sello del gobierno del Estado; el de gallos era el cobro por los permisos para dicha actividad en plazas y parajes públicos, anteriormente se hallaba estancado, posteriormente fue administrado por el gobierno (Fonseca y Urrutia, 1845: 14-18).
- 9 Pago en remuneración de las gracias y mercedes que hacía el soberano o los jefes autorizados en su real nombre por la facultad de ejercer oficios o usar artefactos privativamente, ahora usufructuado por el gobierno de la entidad (Fonseca y Urrutia, 1845: XV).
- 10 AHCM, Memoria de Gobierno, Hacienda, 1827.
- 11 Se debe recordar que en el reparto de rentas de 1824 calculado por la federación para los estados, los ingresos por concepto de contribución directa retribuirían casi la mitad de los erarios estatales con un 41 por ciento aproximadamente, alcabala 21, tabaco 20, rentas eclesiásticas (novenos, diezmos, etc.) 8 y el resto un 5 por ciento, sin embargo, en la práctica se observa un escenario totalmente diferente.
- 12 El tabaco, pese a ser una de las rentas que más importancia tuvo para el erario, no se incluyó por las especificidades del mismo. En primer lugar, tuvo una estructura distinta durante el periodo virreinal; en segundo lugar, fue una renta mixta por lo cual se repartía las utilidades entre la federación y las entidades y, por último, no se percibe como un impuesto en sí sino como un negocio estatal (reventa).
- 13 AHCM, Memoria de Gobierno, Hacienda, 1827.
- 14 Rentas correspondientes a la administración de Valladolid.
- 15 El sobrante de las finanzas del año anterior.
- 16 AHCM, Memoria de Gobierno, Hacienda, 1827.

- 17 Pese a no ser objeto de estudio se encuentra que el erario michoacano sufrió los estragos respecto al déficit generado por las cuotas del contingente (cantidades exactas más adelante).
- 18 AHCM, Memoria de Gobierno, Hacienda, 1827.
- 19 El Ingreso bruto se entiende como el total de lo recaudado sin restar todos los gastos que implica su administración, y el ingreso neto es el monto equivalente a las utilidades o ganancias por concepto de los distintos ramos.
- 20 La memoria perteneciente a 1831 contiene la información del año anterior; para los años 1832, 1833 y 1835 no se encontraron las memorias en el acervo. La memoria de 1834, que debería contener la información correspondiente al de 1833, no la refiere. La información requerida se buscará en otro archivo próximamente, o bien en otro tipo de documento.
- 21 Las cantidades son en pesos, reales y granos, sin embargo, en el cuadro se exponen solo en pesos, con la finalidad de no extender las cifras y complicar el análisis, ya que los reales y granos no hacen una diferencia significativa.
- 22 Egresos: dietas del congreso (24.005), sueldos del gobernador (5.000), honorarios y gastos de su secretaria (1.349), salarios e importes de consejo (8.133), sueldos y gastos de la audiencia (13.432), costos de la tesorería general (4.830), imprenta (1.531), gastos extraordinarios (6.389), papel para la fábrica de tabaco (40.215), sueldos de prefectos y subprefectos (8.107), sueldos de asesores (2.716), por sueldos de la contaduría de diezmos (470), cargo a bienes de comunidad (2), reintegro a depósito de rentas (26.192), cargo a contribución directa (114), reintegro a montepío de oficinas (265), cargo al ramo de alcabalas (341), por pagado de tabacos (232.086), reintegro al montepío de ministros (198), cuantía de papel sellado (602), y sobrante final de diciembre de 1826 (36.034). Véase AHCM, Memoria de Gobierno, Hacienda, 1827.
- 23 Suceso que venía gestándose desde finales del siglo XVIII para culminar en el 1827 con la contaduría de diezmo. Dichas juntas fueron resultado de la real cédula del 13 de abril de 1777, en la cual se ordenaba el establecimiento e integración de las mismas por la máxima autoridad civil y dos jueces hacedores. Con lo anterior se pretendía mayor intervención de los funcionarios en el control del diezmo y, a la par, se buscaba conocer su parte económica y administrativa (Jaramillo, 2014: 240-241).
- 24 AHCM, Memoria de Gobierno, Negocios eclesiásticos, 1829.
- 25 Anteriormente, no se argumentaba porcentajes para uno y otro, pues del total de lo producido por cada diezmatorio con una tarifa establecida, el gobierno solo exigía lo vinculado a sus dos novenos.
- 26 AHCM, Memoria de Gobierno, Negocios eclesiásticos, 1830.
- 27 ACCM, Administración de diezmos, Libro 52, fojas 86v, 1830
- 28 ACCM, Acta de cabildo, Libro 49, fojas 141, 1827
- 29 AHCM, Memoria de Gobierno, Alcabalas, 1827
- 30 COROMINA, Recopilación de leyes, p. 60.
- 31 La recaudación de contribuciones directas representaba más de un tercio de los ingresos fiscales netos en 1826, disminuyendo relativamente su importancia en relación al aumento de las contribuciones indirectas hasta encontrarse en 1828. Por su parte, la renta del tabaco siguió siendo importante en tanto se controlara el contrabando y la deuda con la federación. Así, la cronología de la reforma fiscal regional fue resultado de un corto ciclo (1825-1828), cambiando su tendencia y composición entre 1828 y 1831 cuando se expandieron los ingresos por contribuciones indirectas hasta llegar a representar la mitad de los ingresos netos estatales (Ibarra, 1998: 145-150).
- 32 AHCM, Memoria de Gobierno, Contribución directa, 1829.
- 33 En el último trimestre de 1824 ingresaron 790 pesos, mientras que en el año siguiente se colectaron 17.123 pesos y, luego, 1826: 38.103, 1827: 32.892, 1828: 32.551, 1829: 17.137, 1830: 17.561
- 34 El Astro Moreliano, Tomo I, 14 de mayo de 1829, p. 52.

ARCHIVOS

Archivo Histórico Municipal de Morelia (AHMM)

Archivo Histórico del Congreso del Estado (AHCE)

Archivo Histórico del Poder Judicial de Michoacán (AHPJM)

Archivo Capitular de la Catedral de Morelia (ACCM)

HEMEROGRAFIA

El Astro Moreliano

Michoacano Libre

DOCUMENTOS IMPRESOS

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, México, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, 1824.

Actas de la Diputación Provincial de Michoacán (1822-1823), México, H. Congreso de Michoacán, 1976.

BARRAGÁN, José (1821), Diario de las Sesiones de la Soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano, (Facsimilar), sesión 28 de septiembre.

“Constitución de Cádiz de 1812”, TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1975, México, Editorial Porrúa, 1975.

“Constitución de 1824”, TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1975, México, Editorial Porrúa, 1975.

Constitución Política del Estado de Michoacán Sancionada por su Congreso Constituyente en 19 de julio de 1825.

COROMINA, Amador, Recopilación de leyes, reglamentos y circulares expedidas por el gobierno del Estado, Morelia, Imprenta de los hijos de Arango, 1886.

BIBLIOGRAFÍA

CORREA, Genaro (2005), Atlas Geográfico del Estado de Michoacán, México, EDDISA-SEP-UMSNH.

DE FONSECA, Fabián y URRUTIA Carlos (1845), *Historia General de Real Hacienda*, México, Impr. por V.G. Torres.

EINAUDI, Luigi (1948), *Principios de la Hacienda Pública en México*, España, Aguilar Editores.

GUZMÁN PÉREZ, Moisés (2005), *Las relaciones Clero-Gobierno en Michoacán: La gestión episcopal de Juan Cayetano Gómez de Portugal y Solís*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

HERNÁNDEZ JAIMES, Jesús (2013), *La formación de la Hacienda Pública mexicana y las tensiones centro-periferia, 1821-1835*, México, Colegio de México, Instituto Mora, Universidad Nacional Autónoma de México.

IBARRA, Antonio (1998), “Reforma y fiscalidad republicana en Jalisco: ingresos estatales, contribuciones directas y pacto federal, 1824-1835”, en SERRANO ORTEGA, José Antonio y JÁUREGUI Luis (Editores), *Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, Instituto Mora, 133-174.

JARAMILLO MAGAÑA, Juvenal (2014), *Una élite eclesiástica en tiempos de crisis. Los capitulares y el Cabildo Catedral de Valladolid-Morelia (1790-1833)*, México, COLMICH, INAH.

JÁUREGUI, Luis (1998), “La primera organización de la Hacienda Pública federal en México, 1824-1829”, en SERRANO, José Antonio y Luis JÁUREGUI (Edits), *Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, Instituto Mora, 227-264.

KULA, Witold (1973), *Problemas y Métodos de la Historia Económica*, España, Península.

MARICHAL, Carlos (1998), “Las finanzas del estado de México en la temprana república: federalismo y centralismo” en SERRANO ORTEGA, José Antonio y Luis JÁUREGUI (Edits), *Hacienda y Política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*, Zamora, Instituto Mora.

SANCHEZ MALDONADO, María Isabel (1994), *Diezmos y crédito eclesiástico. El diezmatorio de Acámbaro 1724-1771*, Zamora, Mich, México, El Colegio de Michoacán.

SERRANO ORTEGA, José Antonio (2007), *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad: contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, Zamora, Mich, México, El Colegio de Michoacán.

SILVA RIQUER, Jorge (1994), “El abasto al mercado urbano de la ciudad de México, 1830-1860”, en HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina (Comp.), *La ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX. Economía y estructura urbana*, México, Instituto Mora, 64-115.

SILVA RIQUER, Jorge (2001), “El espacio, la administración y la aplicación de los impuestos del diezmo y alcabalas en Michoacán”, en SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest y Luis JÁUREGUI, *Finanza y política en el mundo iberoamericano: del antiguo régimen a las naciones independientes. 1754-1850*, México, UNAM, Instituto Mora, 261-290.

VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (2003), *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, El Colegio de México.

EMPRESAS BRITÁNICAS EN EL RÍO DE LA PLATA: THE MONTEVIDEO WATERWORKS COMPANY, 1879-1947

NORMA SILVANA LANCIOTTI*

Resumen

Durante la primera economía global, el Río de la Plata fue uno de los destinos prioritarios de la inversión británica. Entre los grupos económicos que gestionaron dicha inversión se destacaba River Plate Trust, cuya matriz The River Plate, Trust, Loan & Agency, fue creada en 1881 para desarrollar inversiones y ejercer la representación de empresas británicas en Argentina y en Uruguay.

The Montevideo Waterworks Company fue la primera empresa de servicios públicos gestionada por el grupo River Plate Trust. Esta empresa tuvo un ciclo de vida muy extendido y rentable desde su creación en 1879 hasta su venta y transferencia al estado uruguayo en 1948. El artículo examina la evolución de su capital, las utilidades y los dividendos, a fin de comparar su desempeño económico con la empresa británica de aguas corrientes que operaba en Rosario bajo el control del mismo grupo. El objetivo general del trabajo es evaluar si las decisiones de inversión de las empresas británicas variaban según las condiciones políticas y económicas de la economía receptora de la inversión.

Palabras clave:

Inversión británica, empresa de aguas corrientes, grupo económico, capital y utilidades, Montevideo, Rosario

Abstract

During the first global economy, the region of River Plate was one of the priority destinations for British investment. River Plate Trust was one of the main economic groups in the region. Its head office, The River Plate, Trust, Loan & Agency was created in 1881 to develop investments and to represent British companies in Argentina and Uruguay.

The Montevideo Waterworks Company was the first utility company managed by the River Plate Trust group. This company had a very extended and profitable life cycle from its creation in 1879 until its sale and transfer to the Uruguayan state in 1948. The article determines the evolution of its capital, profits and dividends, to compare its economic performance with the company British company of running water that operated in Rosario under the control of the same group. The aim of the paper is to assess whether the investment decisions of British companies varied upon the political and economic conditions of the economy receiving the investment or on the global strategies of economic groups.

Key words:

British investment, company of running water, economic groups, capitals and profits, Montevideo, Rosario

* UNR – CONICET

Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.

Rosario, Argentina

nlanciotti@unr.edu.ar

1. EMPRESAS BRITÁNICAS EN EL RÍO DE LA PLATA: THE MONTEVIDEO WATERWORKS COMPANY, 1871-1947¹

Desde el último tercio del siglo XIX hasta la primera guerra mundial, la inversión británica tuvo al Río de la Plata entre sus destinos prioritarios. Desde la perspectiva de los grupos británicos, el Río de la Plata era la región más dinámica del cono Sur, y comprendía Uruguay y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y el sur de la provincia de Córdoba.

En esos años, River Plate Trust, conocido como el grupo Morris o Morrison, se constituyó en el grupo económico británico más importante del Río de la Plata.² El grupo estaba integrado por seis compañías, que desarrollaban actividades financieras, hipotecarias y la gestión de servicios públicos. La Empresa de Aguas Corrientes de Montevideo (The Montevideo Waterworks Company) fue la primera empresa gestionada por el grupo River Plate Trust en la región. Su extenso ciclo de vida se inició en 1879, cuando tomó la concesión para la construcción y explotación del sistema de aguas corrientes en la ciudad de Montevideo, transferido al estado uruguayo casi setenta años después, en 1948.

Dos años después, en 1881, se creó The River Plate Trust, Loan & Agency (RPTLA), que tomó la gestión de la empresa de aguas de Montevideo y comenzó a desarrollar inversiones en la región. RPTLA pronto devino en el principal agente de las inversiones británicas en el Río de la Plata: administraba la colocación de acciones de firmas en la bolsa de Londres y tenía la representación de las empresas británicas más importantes en Argentina y Uruguay, entre ellas, varias compañías ferroviarias. Al mismo tiempo, el grupo expandió sus propios negocios en tierras, hipotecas y servicios públicos.³

The Montevideo Waterworks Company (MWW) no sólo fue la primera compañía del grupo River Plate Trust, sino que además fue la que impulsó el interés de los accionistas londinenses en la región. Su desempeño económico atrajo nuevas inversiones en empresas servicios públicos en el Río de la Plata. El artículo presenta la trayectoria de la empresa, hasta hoy no analizada, y examina la evolución del capital, las utilidades y los dividendos durante el extenso ciclo de vida de la firma. Se compara además su desempeño económico con el desempeño de otra empresa del mismo grupo que operaba en Rosario, The Rosario Waterworks, posteriormente reorganizada como Consolidated Waterworks of Rosario.⁴ La comparación entre ambas trayectorias procura identificar en qué medida las decisiones de inversión de las empresas británicas variaron según las condiciones del país receptor de la inversión. Por último, se examina el desempeño de Montevideo Waterworks en relación a otras empresas del mismo grupo a fin de ponderar su importancia en la política de inversiones de River Plate Trust durante el ciclo completo de inversión británica en la región. Este ciclo de inversión y endeudamiento no sólo incluye la fase de inversión directa, sino también el retorno de capital hacia Gran Bretaña mediante la transferencia de utilidades entre la primera y la segunda guerra mundial.⁵

Las fuentes primarias utilizadas son las memorias anuales, balances e informes a los accionistas de The Montevideo Waterworks co., y de The Rosario Water Works Co. (Consolidated Waterworks), además de la documentación del grupo River Plate Trust (Correspondencia e informes) durante el período consignado.⁶

El artículo muestra que el desempeño económico satisfactorio de The Montevideo Waterworks co. (MWW, de ahora en más), la primera empresa del grupo River Plate Trust, alentó la entrada de nuevas inversiones británicas a la región durante la primera economía global. La rentabilidad promedio de MWW fue superior a la rentabilidad obtenida por empresas similares como resultado del aprovechamiento de economías a escala y de un esquema tarifario altamente favorable a la empresa británica. Estas condiciones garantizaron utilidades elevadas aún después de la crisis de 1930 y garantizaron la continuidad de la inversión durante la década del treinta, dando lugar a un ciclo de inversión y endeudamiento extendido hasta la segunda posguerra.

2. INTRODUCCIÓN.

Fundada por los liquidadores del Banco Mercantil del Río de la Plata, Frederick Isaac y John Duncan, las acciones y obligaciones de MWW formaban parte de las tenencias del fallido Banco Mercantil, que había sucumbido con la crisis de 1873. La reorganización de los activos y deudas del banco fue encomendada al estudio de Ashurst, Morris, Crisp & Co. que se había especializado en compras, fusiones y reorganizaciones financieras de empresas británicas en América. En 1879, el estudio, comandado por

John Morris gestionó la reorganización de los activos de MWW y acordó la transferencia de la antigua concesión del servicio de aguas corrientes de la ciudad de Montevideo, que había sido otorgada por el gobierno uruguayo en 1867.⁷

La reorganización del liquidado Banco Mercantil prosiguió en 1881, con la creación de The River Plate Trust Loan & Agency (RPTLA). Dedicada a actividades financieras e hipotecarias, inversiones y representaciones, RPTLA se convertiría en la firma matriz del grupo River Plate Trust.⁸ Edward Ashworth y Frederick Isaac, antiguos accionistas del Banco Mercantil, además de John Duncan quien fuera contable del Banco, integraron los directorios de The Montevideo Waterworks Co. y de RPTLA.⁹

El grupo de negocios que promovió la creación de River Plate Trust estaba conformado por accionistas de empresas financieras, hipotecarias, de seguros y de servicios públicos que operaban en Canadá, Nueva Zelanda y más recientemente, en Argentina y en Uruguay. Bajo la presidencia de Morris, se reorganizó el directorio de River Plate Trust, y los accionistas del Banco Mercantil fueron reemplazados por profesionales y hombres de negocios con experiencia en el Río de la Plata. Así en 1883, el directorio presidido por Morris, quedó integrado por William Wilson, accionista de Montevideo Waterworks, Edward Ashworth, mayor accionista del Banco Mercantil junto con Charles Morrison, directivo del Buenos Ayres Great Southern Railway y del Lancashire and Yorkshire Bank Limited; E. M. Underdown, un abogado con gran conocimiento de la legislación inglesa y española por su participación en empresas que operaban en España (presidía el directorio de Barcelona Tramways Co y de Carthagen and Herrerias Steam Tramways además de integrar el directorio de Direct United States Cable company); y finalmente, John Taylor, ex director del banco en liquidación.¹⁰ Poco después se integraron al directorio, Charles Gunther, director de dos empresas cárnicas en Argentina (Liebig Extract of meat, y The River Plate Fresh Meat, director del Banco Anglo Argentino) y A Fitz Hugh, un abogado de Brighton. En representación de los intereses de los antiguos tenedores de acciones del Banco Mercantil, se incorporaron John Duncan, ex secretario del banco, y Frederick Isaac.

En 1885, se terminó de consolidar la nueva estructura organizativa del grupo británico. La gestión, coordinada por RPTLA, comprendía tres funciones: a) la gestión legal, administrativa y financiera de las compañías; la captación de capital y la promoción del negocio; y la construcción de la reputación de la firma matriz en el circuito de negocios londinense.¹¹

Además de la compañía de aguas de Montevideo, River Plate Trust controlaba directamente a otras empresas de servicios públicos en la región, como las compañías de aguas corrientes y salubridad de Rosario (Consolidated Waterworks of Rosario y The Rosario City Improvements), así como a empresas financieras e hipotecarias (River Plate & General Investment Trust, y Mortgage Company of the River Plate). Todas estas firmas estaban organizadas como compañías legalmente autónomas (Free Standing Companies) con sede en Londres.¹² Las decisiones eran tomadas por los directorios en Londres, que mantenían comunicación permanente con las gerencias locales mediante correspondencia. Cuando surgía algún conflicto o diferencia de intereses con los gobiernos locales, los directivos de la firma, y en algunos casos, un miembro del directorio de RPTLA viajaban a la región para entrevistarse con los funcionarios a cargo en cada caso.

La dirección única de los negocios del grupo se ejercía principalmente a través del entrecruzamiento de los directorios de las firmas asociadas, con fuerte participación de los directores de RPTLA. El entrecruzamiento de directorios no era la única modalidad de control implementada por la matriz. Asesorada por Ashurst, Morris & Crisp, RPTLA tenía acuerdos formales con cada una de las compañías asociadas y representadas, donde se definía un amplio poder para contratar, adquirir activos y realizar todo tipo de acciones en nombre de sus representados.¹³

Esta forma organizativa fue típica de la inversión británica en la región en razón del desarrollo de ventajas de propiedad fundadas en la capacidad financiera y en la consolidación de redes financieras y de comercialización. La temprana especialización de los agentes británicos en las finanzas y el comercio, había generado ventajas en la gestión de la propiedad de activos intangibles, específicamente, conocimientos, acceso a capitales y capacidades directivas, que favorecieron la consolidación de grupos de negocios en la región, similares a River Plate Trust.¹⁴

Apenas creada, RPTLA asumió la gestión financiera de MWW (en castellano, Aguas Corrientes de Montevideo), y comenzó a administrar la emisión de acciones y debentures. En los primeros años de operaciones de RPTLA, la mayor parte de las 350.000 libras que formaban el total de inversiones generales de la firma, estaban concentradas en MWW.¹⁵ El consejo directivo de Montevideo

Waterworks Co. estaba en manos de miembros del grupo. Cinco de los seis miembros del directorio de la empresa de aguas eran directivos de RPTLA. La empresa fue presidida por Frederick Isaac hasta 1899, cuando delegó esta función en James Anderson, quien fuera presidente de RPTLA luego de la muerte de John Morris en 1905. En los primeros años de gestión, los directores de MWW se rotaban cada tres años, pero a partir de 1887, esto se dejó sin efecto. El ingreso de nuevos miembros sólo se produjo por retiro o fallecimiento de los directores tanto en esta empresa, como en las otras empresas del grupo.¹⁶ Así por ejemplo, en sus comienzos, Edward Asworth, junto con Leon Isaac integraban el directorio de RPTLA y de MWW. En 1889, cuando León Isaac se retiró su lugar en el directorio de RPTLA, lo tomó Thomas Farrell, también director de MWW. Frederick Isaac, presidente de la compañía de Montevideo desde 1881, tomó el lugar de Charles Gunther en el directorio de RPTLA, cuando este se retiró en 1897.

3. EL SISTEMA DE SALUBRIDAD EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO. RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y EMPRESA

En 1856, se contrató la construcción del sistema cloacal de la ciudad de Montevideo con la empresa de Juan José de Arteaga. Esta empresa estuvo a cargo de servicio hasta su municipalización entre 1911 y 1918. Pocos años después, en 1867, se iniciaron las obras para la construcción del sistema de agua corriente a cargo de Fynn, Lanus y Lezica. Las cañerías desde el río Santa Lucía, la fuente de aprovisionamiento que distaba 60 km de Montevideo, se pusieron en servicio en 1871.¹⁷

En 1879, la concesión, que contaba con subsidio estatal, fue adquirida por MWW. El subsidio estatal y las condiciones monopólicas aseguradas al concesionario se plantearon a modo de incentivo durante la fase inicial de construcción de las obras dada la mayor inversión requerida por la distancia a Montevideo. A pesar del mencionado incentivo, las obras de filtro y purificación no se realizaron hasta 1889.¹⁸ Dicho subsidio continuó hasta 1891. Ese año vencía además la exclusividad de la concesión. Esto no implicaba amenaza alguna sobre los negocios de la empresa, en tanto la inversión en activo fijo asociada al sistema era demasiado elevada como para que pudiera tomarla una empresa privada y además, la rentabilidad de los sistemas de aguas corrientes y salubridad dejaba de ser sostenible si entraba otro competidor en el mercado. Los directivos de MWW tranquilizaron entonces a los accionistas, diciendo que no era posible que surgiera competencia en la ciudad por la gran distancia hacia las fuentes de aprovisionamiento, y la naturaleza de los trabajos altamente costosos que eso exigiría.¹⁹

Efectivamente esas razones socavarían cualquier proyecto de explotación del sistema a cargo de otra compañía. Hacia 1894, un inversor privado de apellido Carrera hizo una propuesta para la construcción de un canal que sirviera al sistema de aguas de Montevideo, con garantía del gobierno y conexión obligatoria para las nuevas áreas de servicio. MWW se opuso, presentando un reclamo en la legislatura acompañado de varios informes elaborados por juristas de renombre. El proyecto quedó inactivo entonces.

Con el advenimiento del battlismo, se llevaron adelante algunas iniciativas conducentes a debilitar las relaciones con el capital extranjero, específicamente con las empresas británicas de servicios públicos. En 1900, el gobierno nombró una comisión para que investigue las posibilidades de abaratar el servicio de agua, sin resultado satisfactorio. La propuesta de construir un canal alternativo se volvió a actualizar en 1908 en el marco de un proyecto mayor de instalación de una central hidroeléctrica, que tampoco se llevó a cabo.²⁰

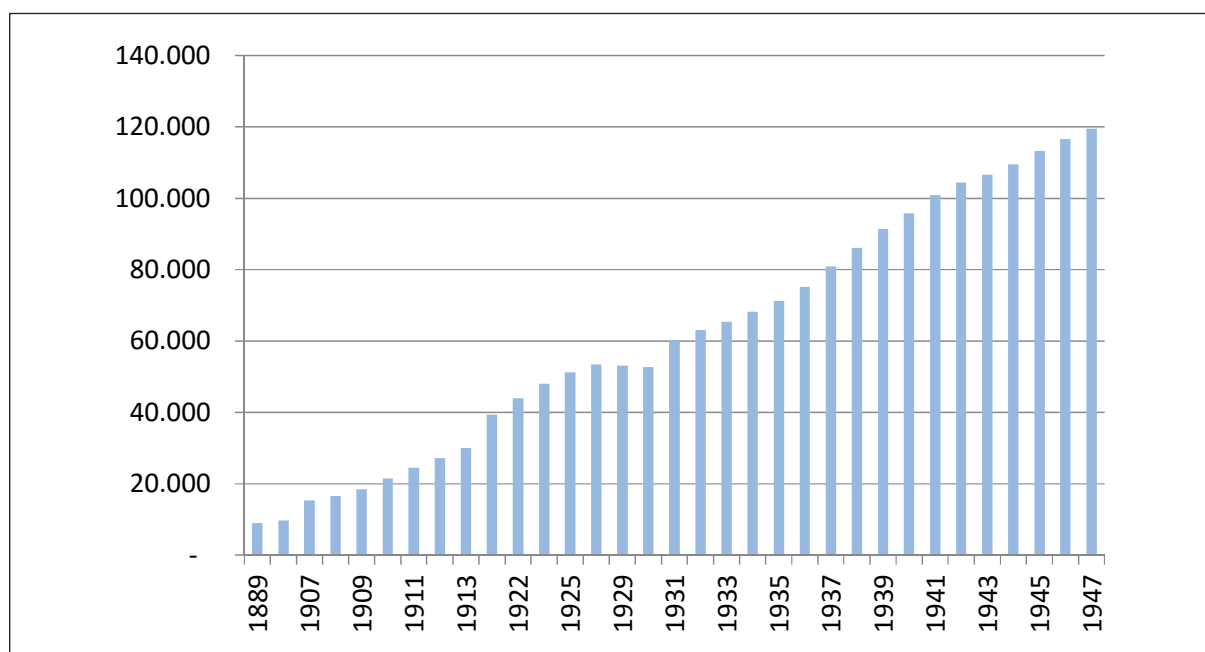
En general, los términos de la concesión y los posteriores acuerdos entre la firma y el gobierno uruguayo fueron beneficiosos para la compañía, cuya rentabilidad, como veremos en el próximo apartado, fue más elevada que la rentabilidad promedio de otras empresas de aguas corrientes. Las elevadas utilidades de la firma fueron el argumento central para los intentos de municipalización que se plantearon en diversas oportunidades.

En 1903-1904 la empresa acordó con el gobierno un esquema de baja de tarifas para los usuarios que pagaban tasas más altas, en función del incremento periódico del número de servicios instalados. El acuerdo empezó a implementarse en 1906-7, e implicaba una rebaja del 6% para dichos consumidores por cada cinco mil nuevos servicios.

Precisamente, entre 1906 y 1907, se electrificó el tranvía urbano, comunicando el centro de la ciudad con puntos más alejados, como las localidades de Sayago, Colón, y Piedras Blancas, en un radio de 15 km.²¹ Esto impulsó la ocupación de lotes suburbanos, e incrementó la demanda de conexiones de agua. Esto hizo que la compañía se comprometiera a construir una segunda línea de bombeo para aumentar la capacidad.²² Entre 1907 y 1913, la compañía invirtió fuerte en obras para ampliar la provisión de agua y las redes de distribución, garantizando que el número de servicios se expandiera al ritmo del aumento demográfico.

GRÁFICO 1

MWW: N° de servicios conectados a la red de agua corriente.



Fuente: MWW, Annual Reports, 1890-1947

El acuerdo en cierto modo convenía a ambas partes: los funcionarios municipales presionaban por extender el servicio siguiendo la rápida expansión urbana de la ciudad, y la apertura de nuevas bocas beneficiaba a la compañía en la medida en que podía aprovechar economías a escala y economías de red. Esto sólo era rentable para la firma si las redes se construían en un territorio delimitado. Cuando se ocupaban terrenos suburbanos alejados del área urbanizada, los costos de la extensión del servicio superaban a la compensación derivada de los nuevos ingresos. Este punto solía generar conflictos entre gobierno y empresas de salubridad. No obstante, en este caso, las elevadas tarifas pautadas al momento de la concesión, habilitaron el acuerdo entre gobierno y empresa, moderando los conflictos entre ambas partes.²³

De hecho, la empresa tenía como política ampliar la red cuando el margen entre capacidad instalada y demanda llegara al límite, de modo que generalmente accedían a los pedidos del gobierno local de incorporar nuevos usuarios. Esta política marcaba una importante diferencia respecto de lo actuado por las concesionarias privadas en otras ciudades durante esos años, cuya resistencia a expandir las redes constituyó el motivo principal de los conflictos con los gobiernos locales. En el caso de MWW, las elevadas tarifas inicialmente pautadas por la concesión garantizaban el crecimiento de las utilidades por encima de los costos de inversión en el sistema.

La decisión de invertir en reservorios, bombeo y distribución era bien argumentada por los directivos en las asambleas de los accionistas cuando se les preguntaba sobre la conveniencia de aumentar el capital de la firma o de emitir obligaciones para financiar las nuevas obras. Así en 1913, para garantizar el aumento de la provisión de agua demandada por dicha expansión y construir un nuevo reservorio de agua, se decidió emitir una nueva serie de debentures al 5%. El stock se ofreció solamente entre los accionistas de la firma y fue totalmente suscripto.

Al finalizar la primera guerra mundial, la posición del gobierno uruguayo frente a las compañías británicas en el país, se había endurecido, especialmente con las ferroviarias. Al deficiente servicio prestado por el Ferrocarril Central de Uruguay, se sumó el aumento de tarifas derivado del incremento de los costos del carbón durante la guerra y el final de las exenciones impositivas. En consecuencia, el gobierno decidió avanzar en la compra de las líneas británicas y promover la competencia del transporte automotor por medio de la construcción de carreteras.²⁴

En este contexto, en 1918, se planteó el debate público sobre la municipalización del sistema de cloacas, y también sobre la posibilidad y la conveniencia de transferir también la red de aguas al estado. Al año siguiente, se promulgó una ley que regía el programa de salubridad en las capitales departamentales del país, y establecía los criterios sobre como abastecer de agua potable y evacuar las aguas servidas en el interior del país. El Estado asumiría la gestión de esos servicios, financiado con deuda pública. Se creó también la Dirección de Saneamiento como dependencia del Ministerio de Obras Públicas.²⁵

En 1920, retornó la antigua propuesta de construcción de nuevos canales para el aprovisionamiento de agua desde otras fuentes, y se evaluaron las posibilidades de desarrollo de la provisión de agua y electricidad por parte del gobierno. La compañía suspendió entonces la construcción de una tercera línea de bombeo y otras obras de ampliación en previsión del surgimiento de una compañía rival. En 1921, el gobierno planteó la opción de comprar la compañía, lo cual resultaba más conveniente que invertir en una nueva instalación. Ambas partes habrían llegado a un acuerdo en la venta de las instalaciones al valor de libros, pero la renuncia del Ministro de Obras Públicas interrumpió las negociaciones. El nuevo ministro anunció que el gobierno no estaba en condiciones de comprar las instalaciones en ese momento, e intimó a que la compañía continuara con la extensión de las obras.²⁶

La tensión entre el gobierno y la compañía aumentó entonces. El gobierno previno sobre una posible participación en las ganancias, lo cual no fue aceptado por MWW. En 1923, se intimó nuevamente a una baja de las tarifas, sin resultado. Por su parte, la firma aducía que la demora en realizar obras para extender por la indefinición del gobierno respecto a la compra o no del sistema, había llevado a la situación en la que la falta de inversiones impedía sumar nuevos clientes sin que se afectara la calidad del servicio.²⁷ Para entonces, un 20% de la población de Montevideo no contaba con agua corriente (un porcentaje entre 5 y 10 puntos mayor al registrado en Buenos Aires o en Rosario, para esos años), y los reclamos por la insuficiente provisión de agua en la red se intensificaron.²⁸

En cuanto a las tarifas, la firma británica hizo una contrapropuesta consistente en fijar un máximo a las ganancias: 7% sobre el capital empleado (incluyendo capital social, los debentures emitidos, las reservas y las ganancias no distribuidas). Esto no fue aceptado por el gobierno que retomó la propuesta inicial de una disminución de tarifas en base a la cantidad de servicios provistos. Finalmente no se llegó a ningún acuerdo al respecto, pero tampoco prosperó el conflicto. Al final de la década de 1920, la empresa inició las obras de ampliación del sistema y en 1931, finalizó la construcción de la tercera línea de bombeo. En 1936, se planificó otra ampliación cuyo desarrollo fue interrumpido por el estallido de la segunda guerra mundial.²⁹

En la segunda posguerra, la opción de transferir el sistema al estado volvió a plantearse. Esta vez, la nacionalización se hizo efectiva. Al igual que en Argentina, la transferencia de las empresas británicas de ferrocarriles y aguas corrientes al gobierno uruguayo en 1949, fue parte del acuerdo con el gobierno británico por las divisas adeudadas por la importación de carne uruguayana durante la II Guerra Mundial.³⁰

El directorio de la firma accedió a la venta, lamentando en todo caso, que se interrumpiera el flujo de utilidades que provenía de una inversión con muy buen rendimiento. La empresa había generado ganancias muy elevadas durante casi setenta años y como el precio de venta tomaba el valor contable de las inversiones, la transferencia no generó conflictos. Por otra parte, en previas oportunidades se había planteado la adquisición del sistema por parte del estado, y en esas ocasiones la opción fue tomada con tranquilidad por los directivos que confiaban en que si se hacía efectiva la transferencia, se tomaría el valor de libros y los accionistas recuperarían su capital, luego de haber obtenido buenos dividendos durante seis décadas, como de hecho sucedió.

La evolución satisfactoria de los negocios de MWW durante su larga trayectoria no había alterado la visión de los directivos del grupo sobre los ciclos de negocios. Los directivos entendían que luego

de atravesar una extensa fase de auge, las inversiones en el Río de la Plata iban a entrar en una fase descendente, del mismo modo que lo hicieron negocios similares en otras latitudes. De modo que no sorprende que en 1949, el presidente del RPTLA, Walter Woodbine Parish, se refiriera a las nacionalizaciones de la siguiente manera:

“These nationalization programmes have in a good many instances deprived us of first class investments which were yielding us well, and it is difficult as things are today to replace them maintaining security and income. I would mention as a particular example of nationalization, the Montevideo waterworks, with which we have been closely associated for many years, and in which we have a substantial holding. We have been receiving an income at the rate of over 10% per annum on a book cost of 36000 libras.”³¹

A continuación, Parish evaluaba que la venta de las empresas de salubridad a los estados daba cuenta del final del ciclo de inversiones en América Latina.

“Our investments in South America have decreased from 16.89% in 1947 to 10.07 % in the year under review and it seems probable that our stake in the Latin American countries will be reduced to a very small figure in the near future. I mention this as in looking back I find it was as recently as 1944 the percentage was over 31”³²

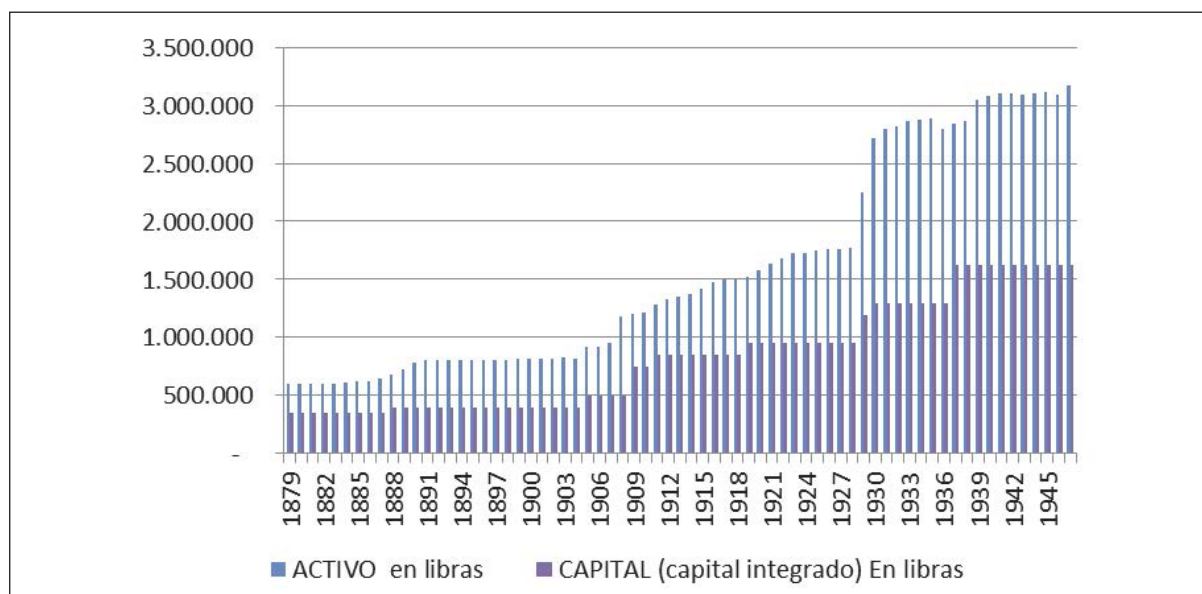
En 1950, el estado uruguayo se hizo cargo del sistema, que se integraría a Obras Sanitarias del Estado en 1952. La transferencia se hizo por el total del activo a su valor contable por un total de 3.320.000 libras.³³ Desde la compra al concesionario original en 1879, hasta la venta de los activos al estado, la relación entre MWW y el estado tuvo tensiones; sin embargo, el nivel de confrontación fue menor al observado en Rosario, donde regían tarifas más bajas y el volumen de agua provisto era mayor. Los desacuerdos en torno a las propuestas de participación estatal en las ganancias o la fijación de tarifas máximas no lograron modificar los términos de la concesión original para mejorar el servicio o garantizar tarifas económicas en la ciudad de Montevideo.

4. DESEMPEÑO ECONÓMICO DE THE MONTEVIDEO WATERWORKS CO.

MWW prestaba el servicio de aguas corrientes de la ciudad de Montevideo. Entre 1889 y 1930, la ciudad de Montevideo triplicó su población, mayormente debido a la inmigración europea: desde 215 mil habitantes pasó a más de 655 mil habitantes. Durante la década de 1930, la población urbana continuó aumentando hasta alcanzar casi 750 mil habitantes.³⁴ El aumento demográfico generaba presión sobre los servicios. Hasta principios del novecientos, dicho aumento había producido una densificación de la trama urbana localizada en torno al poblamiento original. La expansión suburbana se ampliaría en el nuevo siglo con la venta de terrenos en lotes, alentada por la electrificación del tranvía.

La extensión de los servicios de aguas corrientes en la ciudad, siguió el ritmo de incremento de la población y la ocupación del espacio. El análisis de la evolución del capital y del activo fijo que representa las inversiones en el sistema de aguas corrientes, corrobora una tendencia que habíamos esbozado en el apartado anterior: las fases de aumento de la inversión se situaron en 1906-1909 y en 1929-1931. La evolución del activo fijo muestra también el crecimiento de la inversión desde 1906 en adelante, un estancamiento entre 1923 y 1928, durante los años de conflicto con el gobierno, y luego la recuperación de la inversión a partir de 1929. La inversión de capital entre 1929 y 1931, resulta más notoria ya que coincide con la devaluación del peso uruguayo respecto de la libra, que comenzó en 1929 y se profundizó en 1931.³⁵

GRÁFICO 2
MWW: Activo fijo y capital, 1879-1946 (en libras)



Fuente: Elaboración propia en base a MWW, Annual Reports, 1880-1947

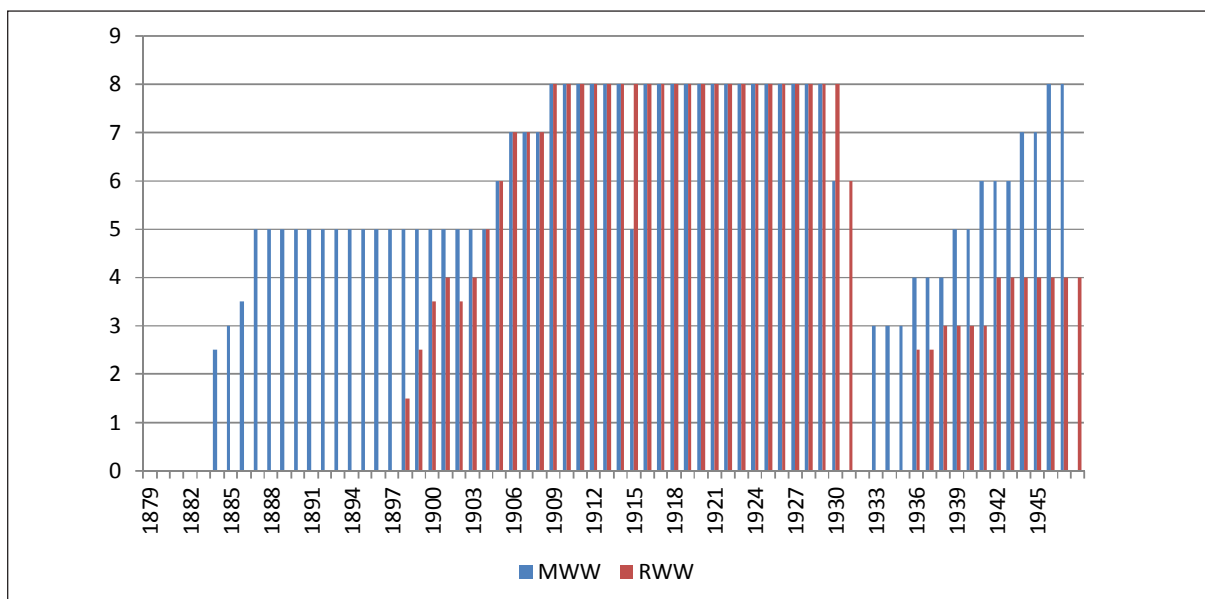
A fines de la década de 1930, la firma vuelve a ampliar su activo fijo y su capital; de modo que la firma invirtió en la ampliación del sistema hasta el momento de su nacionalización. Si bien esta tendencia en la evolución del activo fijo también se observa en Consolidated Waterworks of Rosario, en este caso, la tendencia es más marcada y la inversión es mayor.³⁶ El activo de MWW en la década de 1940 superaba los tres millones de libras, mientras que el activo de Consolidated Waterworks of Rosario (RWW) alcanzaba un millón ochocientos mil libras. Las diferencias pueden atribuirse al distinto tipo de equipamiento requerido para asegurar la distribución en ambas ciudades: la inversión en líneas de bombeo que debía hacerse en Montevideo no era necesaria en Rosario, cuya fuente de aprovisionamiento era el caudaloso río Paraná, a cuyos márgenes se situaba.

En términos de capital, la diferencia entre ambas compañías se amplió hacia el final del ciclo: Desde 1937 en adelante, el capital de RWW equivalía al 40% del capital de MWW. Esta diferencia puede explicarse porque durante la década de 1920, RWW financió la ampliación del sistema mediante la emisión de obligaciones a bajas tasas de interés y recurrió a la emisión de acciones sólo en forma complementaria. Cuando en 1929, MWW reanudó las inversiones postergadas desde 1923, el endeudamiento era más costoso, por lo que solo pudo optar por la emisión de acciones. En todos los casos, la emisión de acciones de las empresas del grupo era gestionada por RPTLA en el mercado londinense y estaba dirigida los accionistas del grupo, asegurando el sostenimiento de ganancias elevadas para los inversores asociados.

The Montevideo Waterworks era una empresa altamente capitalizada, con inversiones elevadas en activo fijo. Las reservas se capitalizaron en dos momentos, coincidentes con la primera y la segunda guerra mundial. Hasta 1930, la empresa siguió la política del grupo, sosteniendo un elevado nivel de reservas que se capitalizaron cuando pudieron remitirse a la casa matriz. Sin embargo, después de 1929, el nivel de reservas se mantuvo estable mientras el capital social aumentaba, mostrando un patrón diferente al resto de las empresas del grupo.

Respecto a los dividendos repartidos, antes de 1906, la firma distribuyó dividendos más elevados que los de Consolidated Waterworks of Rosario, los cuales se equipararon entre 1909 y 1930. No se distribuyeron dividendos en los años en que se suspendió la compra de moneda extranjera para el envío de utilidades al exterior (1931 y 1932), antes de que se estableciera un régimen oficial de control cambiario.³⁷ A partir de la eliminación de la restricción a la compra de divisas aplicada por el gobierno uruguayo, los dividendos distribuidos por la firma de Montevideo fueron más elevados que los distribuidos por su par argentina y pronto recuperaron su nivel histórico del 8%.

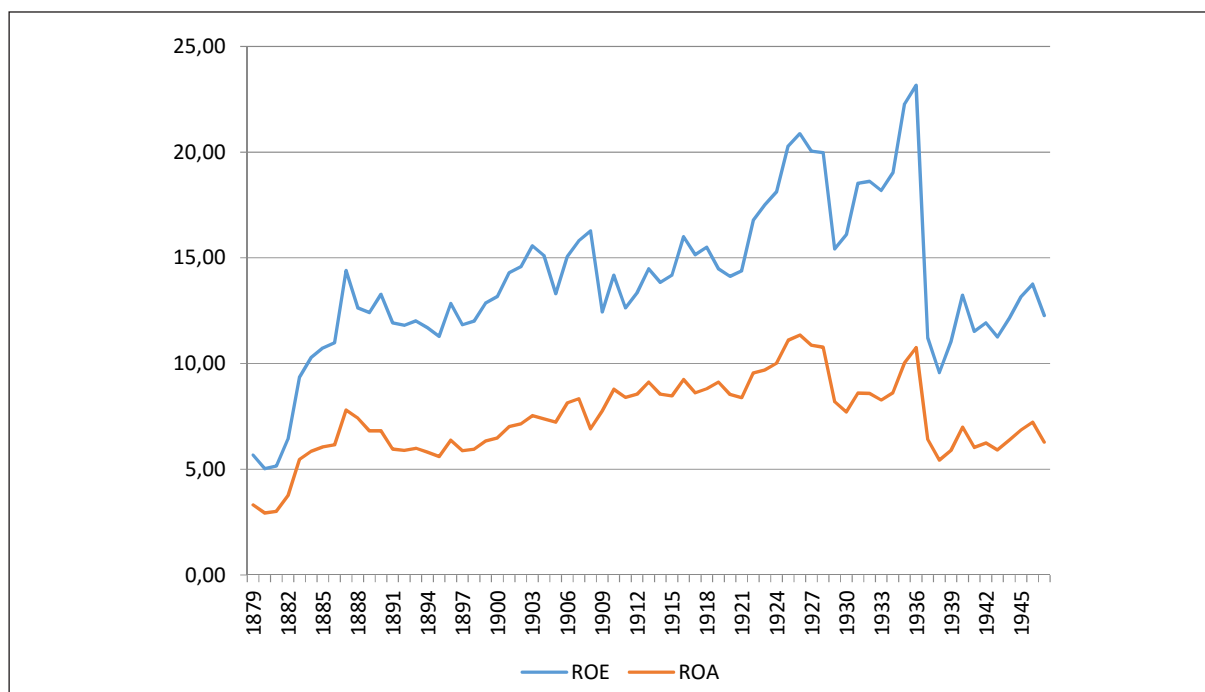
GRÁFICO 3
MWW y RWW. Dividendos distribuidos, 1880-1947



Fuente: Elaboración propia en base a MWW, Annual Reports, 1880-1947; RWW Annual Reports, 1895-1946; y RPTLA Annual Reports, 1881-1947

Los elevados dividendos estaban sostenidos por una consistente rentabilidad financiera. Como vemos en el gráfico siguiente, la rentabilidad financiera de la firma, fue elevada desde que el sistema comenzó a operar en los años ochenta hasta su venta al estado uruguayo. Sólo en 1938, la ROE apenas fue menor al 10 %, como consecuencia de los efectos devaluatorios de la aplicación de un nuevo régimen de cambio³⁸ Salvo en dicho año, la rentabilidad financiera nunca fue menor al 10%, y entre 1921 y 1937 fue mayor al 15% alcanzando un pico en 1936 del 23.6%.

GRÁFICO 4
MWW: Rentabilidad financiera y económica, 1880-1947.*

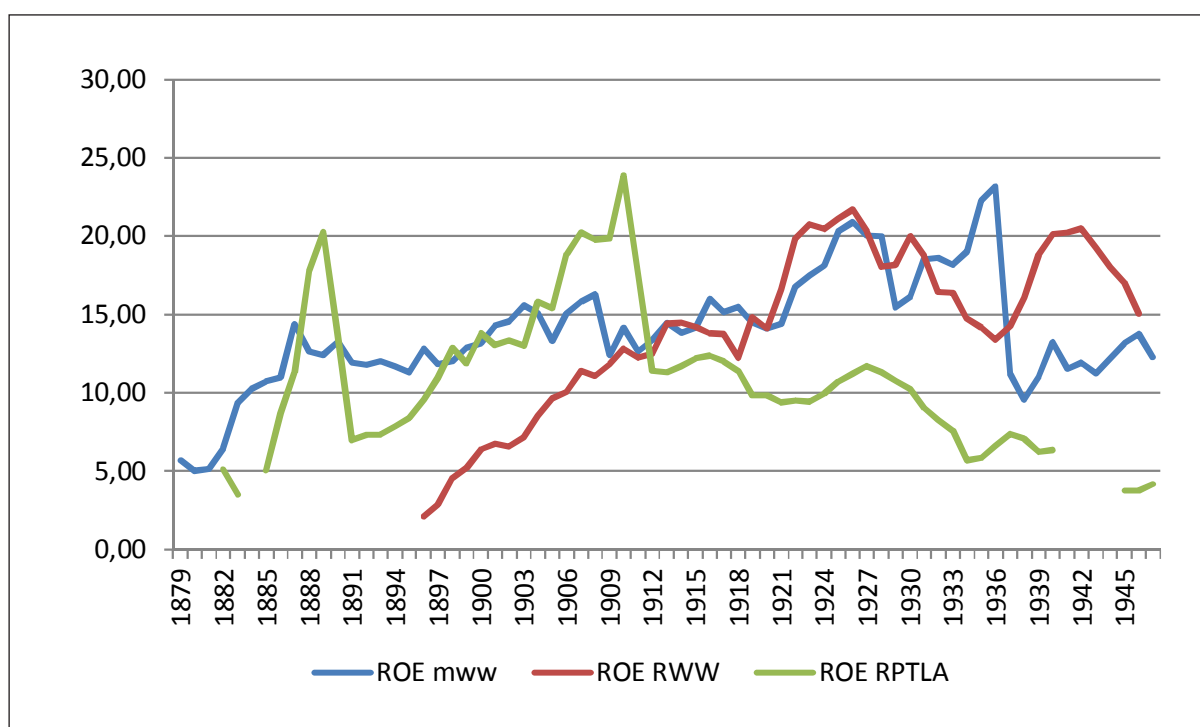


Fuente: Elaboración propia en base a MWW, Annual Reports, 1880-1947

* ROE (Return on Equity): Rentabilidad Financiera = Utilidades/Capital social *100
ROA (Return on Assets): Rentabilidad Económica =Utilidades/Activo Fijo*100

La diferente política de reservas y capitalización entre las compañías de aguas corrientes en Rosario y en Montevideo durante los años 1930 podría responder al intento de mantener elevada la rentabilidad financiera en los balances, sin embargo es más probable que la diferencia correspondiera a la prevención del grupo en las negociaciones con los distintos gobiernos locales. En el caso de Rosario, la década del treinta se inició con una serie de desacuerdos y conflictos entre la empresa y el gobierno respecto a las elevadas tarifas y la extensión de los servicios. El gobierno municipal en este caso, había decretado una baja generalizada de tarifas del 20%, rechazada por la empresa. Por el contrario, MWW no recibió reclamos tarifarios de este tipo durante los años 1930, y el esquema de tarifas se mantuvo de acuerdo a lo pautado con las autoridades.

GRÁFICO 5
MWW, RWW y RPTLA. Rentabilidad financiera (ROE), 1880-1947.

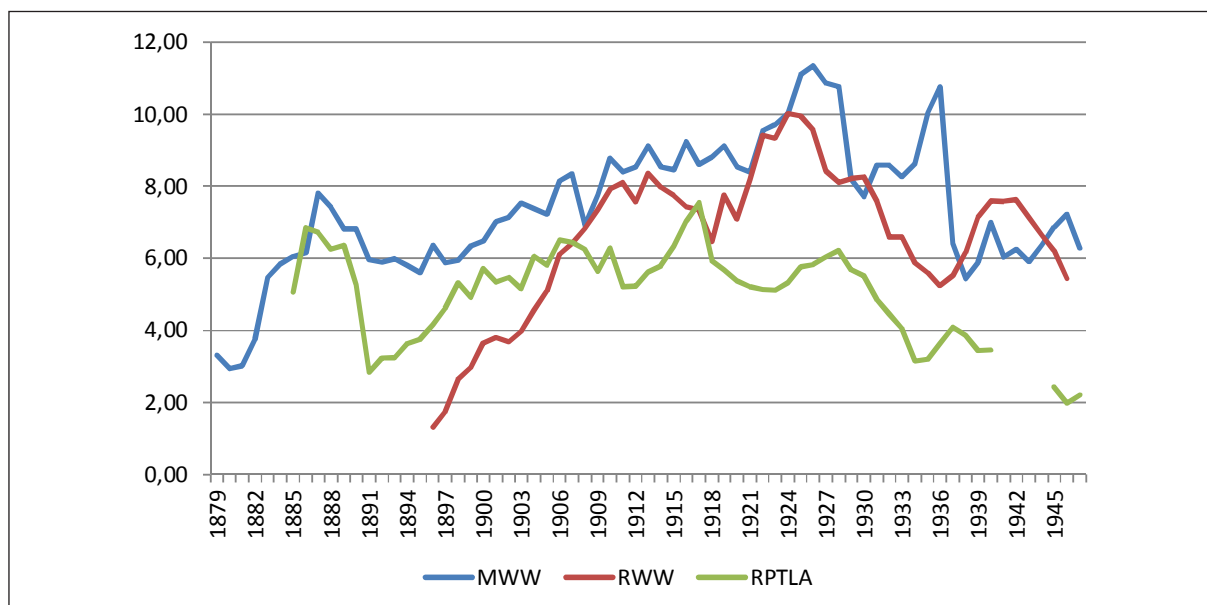


Fuente: Elaboración propia en base a MWW, Annual Reports, 1880-1947; RWW Annual Reports, 1895-1946. RPTLA Annual Reports, 1881-1947

Por otra parte, la rentabilidad financiera (ROE) de MWW al inicio de la crisis era muy elevada, y lo siguió siendo hasta mediados de la década cuando los ingresos se ajustaron a la paridad de la libra en el mercado libre. Si comparamos la ROE promedio para todo el período, la ROE de Montevideo WW fue la más elevada de todas las empresas del grupo River Plate Trust, incluyendo la de su casa matriz, The River Plate Trust, Loan & Agency, cuya elevada rentabilidad financiera había comenzado a declinar desde la primera guerra mundial.³⁹

Más llamativo es comprobar el desempeño económico de la empresa. MWW muestra la rentabilidad económica más elevada durante todo el período considerado. Ya hemos visto en el gráfico n° 4, que la rentabilidad económica (ROA) de MWW tuvo valores superiores al 5% en todo el período de operaciones, con picos del 11% en 1925. Aún durante los años 1930 y hasta al finalización de la concesión la rentabilidad de MWW fue satisfactoria.

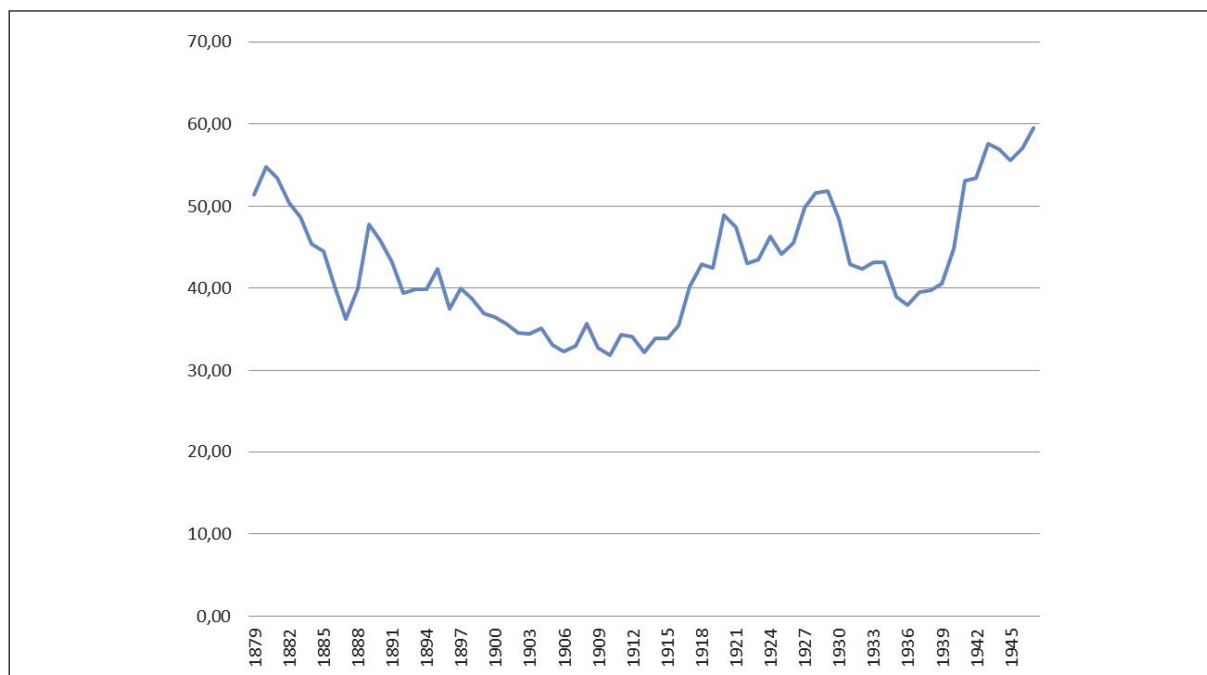
GRÁFICO 6
MWW, RWW y RPTLA, Rentabilidad Económica (ROA), 1880-1947.



Fuente: Elaboración propia en base a MWW, Annual Reports, 1880-1947; RWW Annual Reports, 1895-1946; y RPTLA Annual Reports, 1881-1947

El coeficiente de explotación es similar a los coeficientes de explotación de otras firmas de salubridad en el Río de la Plata. El coeficiente era elevado al principio, aumentó por las obras de filtrado y purificación en 1889, y luego durante la década de 1890, decreció a medida que aumentaba el número de usuarios y los ingresos. Durante la Gran guerra, el coeficiente volvió a subir por la incidencia de los costos del carbón y otros insumos importados, hasta la década de 1930, cuando nuevamente se incrementó el número de usuarios en más del 50%, para finalmente subir por la escasez de combustible a partir del estallido de la segunda guerra mundial. Durante la mayor parte del ciclo de vida de la firma el coeficiente fue menor al 50%.

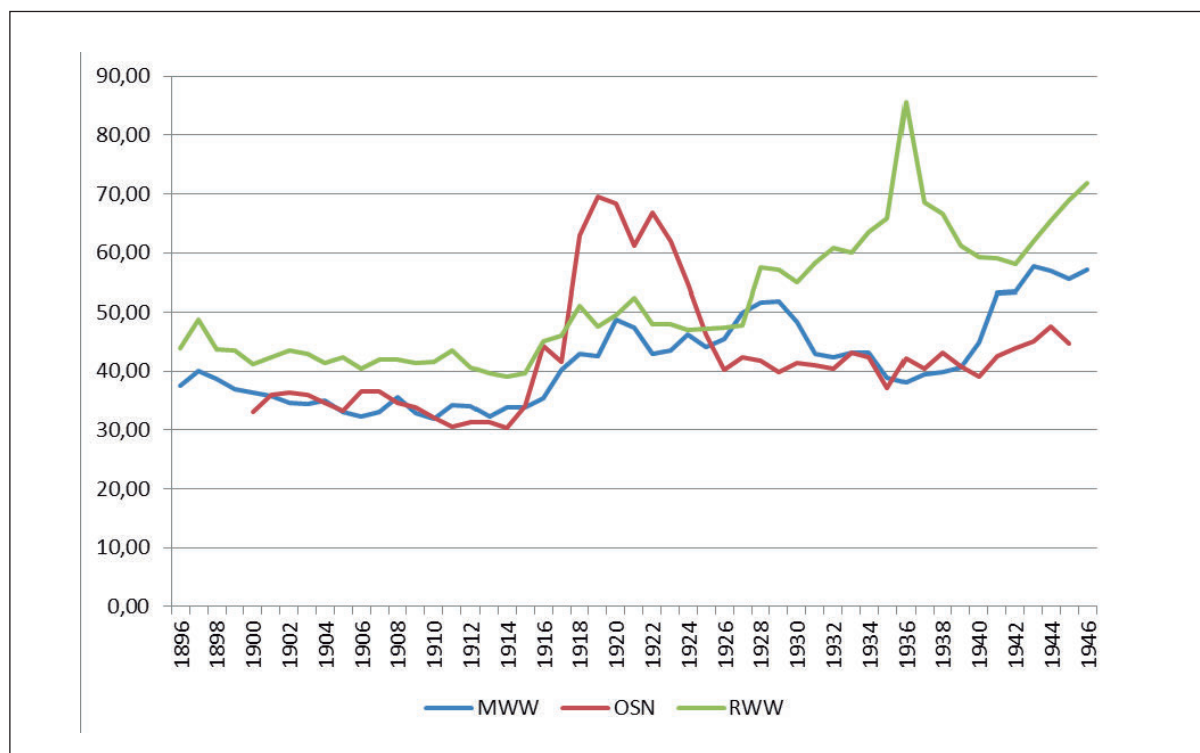
GRÁFICO 7
MWW: Coeficiente de explotación**, 1879-1946



Fuente: Elaboración propia en base a MWW, Annual Reports, 1880-1947
**gastos de explotación + gastos administrativos / ingresos operativos *100

Si comparamos el coeficiente de explotación de MWW con el coeficiente de otras empresas de salubridad de la región, como Obras Sanitarias de la Nación (OSN) que prestaba servicio en Buenos Aires, o Rosario Waterworks en Rosario, vemos que el coeficiente de MWW es consistentemente más bajo y más estable que los demás.⁴⁰ Esto es, que los ingresos de la firma en Montevideo crecieron más consistentemente, probablemente en razón de mayor aprovechamiento de economías a escala y de red. La curva azul de MWW no presenta picos fuertes de alza y siempre es más baja que su par en Rosario, The Rosario Waterworks.

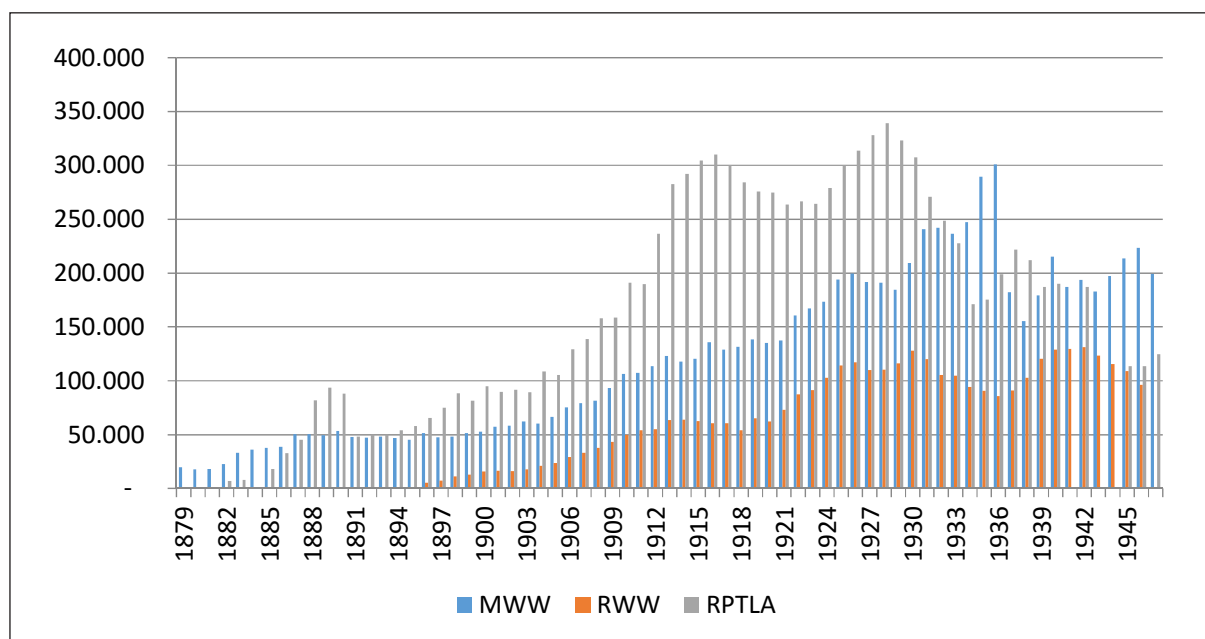
GRÁFICO 8
MWW, OSN y RWW: Coeficiente de explotación, 1896-1946.



Para los coeficientes de MWW y RWW, ver MWW, Annual Reports, 1880-1947; RWW Annual Reports, 1895-1946. El coeficiente de explotación de OSN fue calculado por A. Regalsky (Lanciotti y Regalsky, 2014).

No nos queda más que analizar las utilidades en libras (Gráfico n° 9). El gráfico nos muestra utilidades muy elevadas, bastante más elevadas que las utilidades de la empresa en Rosario. Si bien, pueden esperarse diferencias por la escala (hacia finales del período analizado Rosario contaba con poco más de 400 mil habitantes, y Montevideo 700 mil habitantes), las utilidades de Montevideo duplican a las de Rosario en la década de 1910 y de 1920; y después de 1930, son las utilidades más elevadas de todo el grupo River Plate Trust.

GRÁFICO 9
MWW, OSN y RWW: Utilidades (libras esterlinas), 1879-1946



Las utilidades de MWW aumentaron sostenidamente hasta 1936, punto de inflexión hacia la baja. Esta caída abrupta respondió a la contabilización del nuevo tipo de cambio. Con la salida del patrón oro en 1931, el peso uruguayo se depreció en relación a la libra, pero esa devaluación no se reflejó en los balances hasta 1937, cuando se decidió ajustar los ingresos al valor de la libra según tipo de cambio libre.⁴¹ Por esta razón, se observa un descenso abrupto de las utilidades a partir de 1937. Poco después, la ley de revalúo de 1938 produjo una caída del 62% en el valor del peso uruguayo. La devaluación impactó en los ingresos netos en libras de la compañía, como se observa en la evolución de las utilidades. Considerando no obstante, el registro contable de las pérdidas por tipo de cambio, las utilidades netas de MWW continuaron superando no sólo a las ganancias de RWW, sino también a las utilidades de RPTLA, la matriz del grupo, que hasta la crisis de 1930, había sido la firma más rentable del grupo británico.

El elevado nivel de utilidades explica los notables índices de rentabilidad económica y financiera que observáramos previamente ¿Por qué eran tan elevadas los ingresos netos de la firma? Porque las tarifas acordadas originalmente eran efectivamente muy elevadas como señalara el presidente de la firma en la asamblea de accionistas y porque estaban fijadas en pesos uruguayos oro.⁴² En 1930, luego de varias reducciones tarifarias aplicadas por incremento de usuarios, la tarifas de MWW eran de 0.20 ctvs de dólar el metro cúbico (0.15 ctvs, en pesos uruguayos); casi el doble de las tarifas aplicadas por la firma del grupo en Rosario, que entonces cobraba 0.117 ctvs de dolar (0.1 \$os) por metro cúbico. Con elevadas tarifas en contexto de rápido incremento demográfico, invertir en la ampliación del sistema y expandir los servicios permitía aprovechar las economías a escala. Estas condiciones sumadas a la temprana puesta en funcionamiento del sistema de aguas en comparación con lo sucedido en otras ciudades, explican la elevada rentabilidad de la firma y la continuidad de las inversiones de capital aún durante los años 1930. Cabe señalar que ya en 1905, la suma de los dividendos repartidos había cubierto el capital inicial de inversión. Desde entonces, la compañía continuó generando utilidades por 40 años más.

Por cierto el costo diferencial de estos servicios fue pagado por los usuarios montevidianos durante el ciclo de vida de la firma. Nos quedaría preguntarnos por qué razón no se registraron conflictos de importancia entre la firma y los usuarios, o entre la firma y el gobierno de Montevideo, como se registraron en otras ciudades donde el servicio era administrado por compañías privadas extranjeras que cobraban incluso, tarifas menores. Este interrogante merece una investigación de más largo alcance sobre la relación entre el gobierno de Montevideo y las empresas de servicios públicos. No obstante, en este caso, podríamos arriesgar la hipótesis de que la temprana puesta en funcionamiento del sistema y la no viabilidad económico-financiera de otras opciones parecen haber contribuido a fortalecer los intereses de la empresas en perjuicio de los usuarios.

5. REFLEXIONES FINALES

El análisis del itinerario de la empresa de aguas corrientes de Montevideo ilumina algunas cuestiones relativas a las políticas regionales y estrategias de inversión de los grupos económicos extranjeros, así como a la incidencia de las condiciones locales y el impacto de la inversión externa en el Río de la Plata.

Los indicadores del desempeño de The Montevideo Waterworks revelan una empresa altamente rentable, capitalizada y con un extenso ciclo de vida en la región. La empresa no era una firma más del grupo River Plate Trust, sino que fue en cierto modo, la primera experiencia de negocios en la región y por lo tanto, las decisiones de los directivos y los resultados de las operaciones contribuyeron a definir políticas para el Río de la Plata. Los términos de la concesión original que garantizaban exenciones impositivas, subsidio estatal para la construcción de obras, exclusividad y, sobre todo tarifas elevadas ajustables al tipo de cambio determinaron las condiciones iniciales para que la compañía se consolidara tempranamente atrayendo nuevas inversiones en un momento de auge del mercado financiero londinense. Cuando las exenciones, el subsidio y la exclusividad dejaron de regir, la compañía estaba capitalizada y difícilmente podía surgir una empresa competidora que se hiciera cargo del servicio.

Las elevadas utilidades de la firma desde el comienzo de las operaciones alentaron a que el grupo tomara la reorganización de firmas similares como The Rosario Waterworks (luego denominada Consolidated Waterworks of Rosario) y The Rosario Drainage Co. En estas firmas, que compartían directivos con The Montevideo Waterworks co., se aplicó una política de inversiones y capitalización similar a la desarrollada en Montevideo, con la expectativa de obtener beneficios similares aprovechando economías de escala y de red.

Los resultados de la firma no se replicaron en otras compañías, debido a la diferencia en los términos pautados en las concesiones originales respecto de las tarifas máximas y en las condiciones de expansión de los sistemas dando lugar a una relación más conflictiva en el caso de Rosario. No obstante, la política llevada adelante en las compañías de servicios públicos del grupo determinaron dividendos satisfactorios en todos los casos.

En el caso de The Montevideo Waterworks, se destaca además la continuidad de la inversión en los años 1930, una decisión divergente respecto a las restantes firmas del grupo. La controversia con el gobierno, el debate sobre municipalización del servicio y la opción de otorgar la provisión del servicio a otra empresa durante la década de 1920, implicó la postergación de las obras de ampliación necesarias para obtener economías a escala hasta fines de la década. La empresa construyó las obras para aumentar el caudal de agua en los años de la crisis, moderando las posibilidades de conflicto en esa coyuntura de crisis y con el batllismo en repliegue.

En contraste, la empresa de aguas de Rosario había invertido en la ampliación del sistema durante la década de 1920, pero desaceleró la inversión a partir de 1930, en un momento de recesión económica y aumento del número de usuarios. Cuando la empresa empezó a cortar el servicio a los usuarios por falta de pago, el gobierno municipal intervino ordenando la reconexión y creando una comisión fiscalizadora de los servicios de salubridad. Las conclusiones del informe económico elaborado por la comisión habilitaron al gobierno local, a decretar una baja de tarifas.⁴³ Esta confrontación a nivel local se produjo en el momento en que las posturas críticas hacia las empresas extranjeras de servicios públicos comenzaron a manifestarse en las legislaturas provinciales.

Por otra parte, la capitalización de The Montevideo Waterworks y el aumento de su activo fijo garantizó la elevada rentabilidad económica de la firma. El análisis de su trayectoria confirma la extensión y estabilidad de los negocios del grupo River Plate Trust en la región desde 1880 se extendió hasta la segunda posguerra. Se observa que la fase de retorno de las utilidades fue mucho más extensa que la fase de entrada de capital y que el capital inicial se recuperó antes de la primera guerra mundial. También se observa que el retorno del capital superó ampliamente la entrada de capital, conformando un extenso ciclo de inversión y endeudamiento.

Finalmente, se observa que la política del grupo definida por los staffs en Londres, se reformulaba en función de los cambios en las condiciones locales, y particularmente de la relación con los gobiernos locales, y de las variaciones en el tipo de cambio. Estos dos factores fueron los únicos elementos que parecen haber generado incertidumbre entre los directivos de la firma y del grupo.

NOTAS

- 1 Este artículo se inscribe en una investigación titulada “Evolución económica, inversión y estrategias de las empresas extranjeras en Argentina: Un análisis de las compañías británicas controladas por el grupo Morrison, 1919-1955”. La consulta de los archivos británicos para realizar esta investigación fue posible gracias a una beca para investigadores visitantes otorgada por The British Academy. Agradezco los comentarios de Andrés Regalsky a la primera versión de este trabajo, al igual que la atenta lectura y las recomendaciones de los evaluadores de la revista.
- 2 El nombre de Morris o Morrison ha sido difundido por el historiador Charles Jones, quien analizó los negocios del grupo hasta 1914. El nombre refiere a John Morris, quien fuera presidente de la matriz del grupo, The River plate Trust, Loan & Agency, y a Charles Morrison, uno de los accionistas principales del mismo (Jones, 1973). Ambos fueron figuras relevantes en los comienzos de las operaciones en Argentina, pero John Morris murió en 1905 y Charles Morrison en 1909, por lo tanto, la mayor parte de la historia del grupo en la región no está representada por dichos nombres. Sobre John Morris, ver Jones, 2004 y Slinn, 1997. La designación de River Plate Trust representa mejor la trayectoria extensa del grupo en la región (Lanciotti, 2011: 85-126).
- 3 Jones (1973); Lanciotti (2011, 2014, 2015)
- 4 Ambas compañías tenían miembros del directorio en común. Sobre la compañía The Rosario Water Works Co. ver Lanciotti y Regalsky (2014: 162-197) y Lanciotti (2013)
- 5 Sobre los ciclos de Inversión Externa Directa como ciclos de inversión y endeudamiento, ver Fischer (1973) y Lanciotti (2014, 2015)
- 6 El corpus documental está constituido por The River and Mercantile Trust Records, localizado en University College, London. Los directorios de firmas y directivos británicos fueron consultados en The British Library of Political & Economic Science, London School of Economics and Political Science; mientras que los balances anuales de las compañías se consultaron en The Guildhall Library, London.
- 7 River and Mercantile Trust Records. The River Plate Trust, Loan & Agency, *Memorandum of Association*, July 30, 1881.
- 8 La compañía se creó para prestar y recibir dinero en depósito bajo cualquier termino; mantener y desarrollar propiedades, hipotecas, comprar y vender acciones, comprar, administrar una parte o toda la propiedad de cualquier compañía o asociación, vender acciones y obligaciones de otras compañías. The River Plate Trust, Loan & Agency, *Memorandum of Association*. July 30, 1881.
- 9 Jones (1973: 39-43)
- 10 Directory of Directors, 1880
- 11 Más información sobre el grupo en Jones, 1973; Lanciotti, 2011, 2014.
- 12 Sobre esta forma organizativa: Wilkins, 1988.
- 13 Lanciotti (2011)
- 14 Sobre grupos económicos en Argentina, ver Barbero, 2011:1-37 y Marichal, 1998. Sobre grupos británicos: Jones, 1993, 2000.
- 15 River and Mercantile Trust Records. The River Plate Trust, Loan & Agency, *Report of Proceedings of the Ninth Ordinary General Meeting*, 1889, p. 8.
- 16 River and Mercantile Trust Records. The Montevideo Waterworks company, Minutes of proceedings to the OGM of the shareholders, varios años.
- 17 Jacob, (2012: 74)
- 18 The Montevideo Waterworks Co., Annual Report, 1889, 1890. Véase también Finch, 2014:218.
- 19 The Montevideo Waterworks Co., Annual Report, 1890; Report of Proceedings at the 16th Ordinary General Meeting of Shareholders, 1895
- 20 The Montevideo Waterworks Co, Report of Proceedings at the 37th Ordinary General Meeting of Shareholders, 1916
- 21 Carmona y Gómez (2002)
- 22 Finch (2014: 2019)
- 23 Los directivos de la firma británica enfatizaron en varias asambleas este punto: que las tarifas pautadas efectivamente eran elevadas y que se preveía una disminución gradual a medida en que se ampliara el servicio. The Montevideo Waterworks Co., Report of Proceedings at the 37th Ordinary General Meeting, 1916; Report of Proceedings at the 43th Ordinary General Meeting of Shareholders, 1922.
- 24 Sobre el enfrentamiento entre el Battlismo y las empresas británicas en esos años, ver Nahum, 1991.
- 25 Jacob (2012: 77)
- 26 The Montevideo Waterworks Co, Report of Proceedings..., 1922, Report of Proceedings at the 46th Ordinary General Meeting of Shareholders, 1925

- 27 The Montevideo Waterworks Co, Report of Proceedings..., 1922, Report of Proceedings at the 46th Ordinary General Meeting of Shareholders, 1925
- 28 White (2014: 220), Lanciotti y Regalsky (2014: 162-197)
- 29 The Montevideo Waterworks Co, Report of Proceedings..., 1925; MWW, Annual Report, 1925-1940.
- 30 Para el caso argentino ver Skupch (1972) y Lanciotti (2013)
- 31 The River Plate Trust; loan and Agency, Notes for chairman speech at annual general meeting to be held on Monday 28th, february 1949. Minute book n° 6, 1939-1949.
- 32 The River Plate Trust; loan and Agency, Notes for chairman speech at annual general meeting to be held on Monday 28th, february 1949. Minute book n° 6, 1939-1949
- 33 The Montevideo Waterworks Co, Final Report of Liquidation, 1953.
- 34 Nahum (2007: 44)
- 35 La evolución del tipo de cambio, en Nahum, 2009:26.
- 36 Lanciotti (2013: 271)
- 37 Ley 8763, 14/10/1931 Prohibición del cambio o conversión en moneda extranjera de dividendos de empresas extranjeras en el país. Decreto 14/8/1933 Contralor en la actividad de exportación e importación y en la compra- venta de moneda extranjera.
- 38 El 4 de diciembre de 1937 se instauró el “tipo de cambio dirigido” en sustitución del oficial vigente desde 1931, estableciendo un margen entre la compra y la venta de divisas en el mercado local, bajo la supervisión del Banco de la República Oriental del Uruguay. (Bertino, Bertoni y García Repetto, 2004). Este régimen de control de cambios se había aplicado en Argentina en 1931.
- 39 La rentabilidad financiera de MWW fue muy alta no sólo en relación a otras empresas del grupo desde 1920 en adelante, sino también en comparación con la rentabilidad de otras empresas europeas durante la primera globalización. Para información sobre la rentabilidad de firmas británicas durante el período analizado, ver Jones (2000: 354-361, 1999: 419-485). Sobre la rentabilidad financiera de grandes firmas europeas, ver Cassis, 1997:86-92. Sobre las razones del declive de la rentabilidad financiera de RPTLA, ver Lanciotti (2015).
- 40 Sobre OSN y Rosario Waterworks, ver Lanciotti y Regalsky (2014: 162-197).
- 41 Román Ramos (2010).
- 42 The Montevideo Waterworks co, Report of Proceedings at the 37th Ordinary General Meeting of Shareholders, 1916, p. 7. Que el precio del agua en Montevideo era alto, había sido mencionado por el cónsul británico en Uruguay, Robert Kennedy, al Foreign Office en diciembre de 1906 (Finch, 2014:219)
- 43 Municipalidad de Rosario, 1933; Lanciotti (2013: 267-270).

BIBLIOGRAFIA

- BARBERO, María Inés (2011). “Los grupos económicos en la Argentina en una perspectiva de largo plazo. Siglos XIX y XX”, Geoffrey Jones y Andrea Lluich (eds.), *El impacto histórico de la globalización en Argentina y Chile: empresas y empresarios*, Buenos Aires, Temas, pp. 1-37.
- BERTINO, Magdalena, BERTONI Reto, GARCÍA REPETTO Ulises (2004) “El Fondo de Diferencias Cambiarias, 1937-1959”, Instituto de Economía, FCEA.
- CARMONA Liliana y GÓMEZ, María Julia (2002) “Montevideo: Proceso planificador y crecimientos”, Instituto de Historia de la Arquitectura - Facultad de Arquitectura - Universidad de la República - Montevideo – Uruguay.
- CASSIS Youssef (1997). *Big Business. The European Experience in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- FINCH, Henry (2014). *La economía política del Uruguay contemporáneo, 1870-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- FISCHER Peter (1973). *El capital externo en el desarrollo económico de Argentina: 1880-1964*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Investigación Social.
- JACOB Raúl. (2012), Sobre la creación de empresas públicas. El camino lateral, *Transformación* n° 7 - n.º 50 – 2012 p. 72-87
- JONES Charles (1973), *British Financial Institutions in Argentina, 1860-1914*, Ph Dissertation, University of Cambridge, unpublished.
- JONES Charles (2004), ‘Morris, John (1823–1905)’, *Oxford Dictionary of National Biography*.
- JONES Geoffrey (1993) *British Multinational Banking, 1830-1990*, Oxford: Oxford University Press.

JONES Geoffrey (2000) *Merchants to Multinationals. British Trading Companies in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Oxford: Oxford University Press.

JONES Geoffrey (1999). *British Multinational Banking, 1830-1990*. Oxford: Clarendon Press.

LANCIOTTI Norma (2015) “Revisiting British Investment in Latin America: The Business Life-Cycle of the Firms Controlled by River Plate Trust Group, 1884-1963.” The Business History Conference, BHC/EBHA Meeting 2015, Miami, June 24-27.

LANCIOTTI Norma (2014). “Auge y declive de las empresas financieras e hipotecarias de origen británico en la Argentina, 1885-1960.” Avances del Cesor N° 11, ISHIR – CESOR -CONICET, agosto 2014. pp. 175-197.

LANCIOTTI Norma (2013) “Las empresas británicas de servicios públicos en Rosario, 1885-1955”, en Carina Frid y Norma Lanciotti (Coords.), De la expansión agraria al desarrollo industrial: La economía de Santa Fe entre 1850 y 1970, Prohistoria Ediciones.

LANCIOTTI Norma (2011) “Inversión británica y redes empresariales: La estructura organizativa y las estrategias de gestión del grupo River Plate Trust, Loan & Agency en Argentina, 1881-1962”, Anuario CEEED, n° 3, FCE-UBA, pp. 85-126.

LANCIOTTI Norma y REGALSKY Andrés (2014) “Los sistemas de agua potable en Argentina: Gestión Pública y gestión privada en dos grandes ciudades, Buenos Aires y Rosario, 1880-1950.”, Transportes, Servicios y Telecomunicaciones (TST), Fundesp, Madrid, n° 26, enero 2014, pp. 162-197.

MARICHAL, Carlos (1998). La gran burguesía comercial y financiera de Buenos Aires, 1860-1914: Anatomía de Cinco Grupos, *XVI Jornadas de Historia Económica*. Quilmes.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (1933). *Informe de la Comisión Municipal Fiscalizadora de las Compañías Consolidada de Aguas Corrientes del Rosario y Obras de Salubridad de Rosario*, Rosario.

NAHUM Benjamin (coord.) (2007) *Estadísticas Históricas del Uruguay, 1900-1950*, Tomo I, Universidad de la República, Departamento de Publicaciones. 2007

NAHUM Benjamin (coord.) (2009) *Estadísticas Históricas Del Uruguay 1900-1950*. Tomo IV. Área de historia económica. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Departamento de publicaciones, Montevideo.

NAHUM Benjamin (1991) *Informes diplomáticos de los representantes del Reino Unido en el Uruguay: 1903-1911*, Ministerio de Educación y Cultura, 1991.

ROMAN RAMOS Carolina (2010). Política monetaria y oferta de dinero en Uruguay (1931-1959): Nuevos contextos y nuevos instrumentos, DT 7/10, Serie Documentos de Trabajo Instituto de Economía, Universidad de la República.

SKUPCH Pedro (1972) “Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones”, *Desarrollo Económico*, Vol. 12, No. 47 (Oct. - Dec., 1972), pp. 477-493

SLINN, Judy (1997), Ashurst, Morris Crisp: A radical firm, Cambridge, Granta Editions.

WILKINS, Mira. (1988). The Free-Standing Company, 1870-1914: An Important Type of British Foreign Direct Investment. *Economic History Review*, 41(2), 259–282.

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

ULISES GARCIA REPETTO*

Resumen

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

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

Palabras clave:

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

Abstract

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

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

Key words:

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

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

2. EL CONTROL DE CAMBIOS HACIA 1941

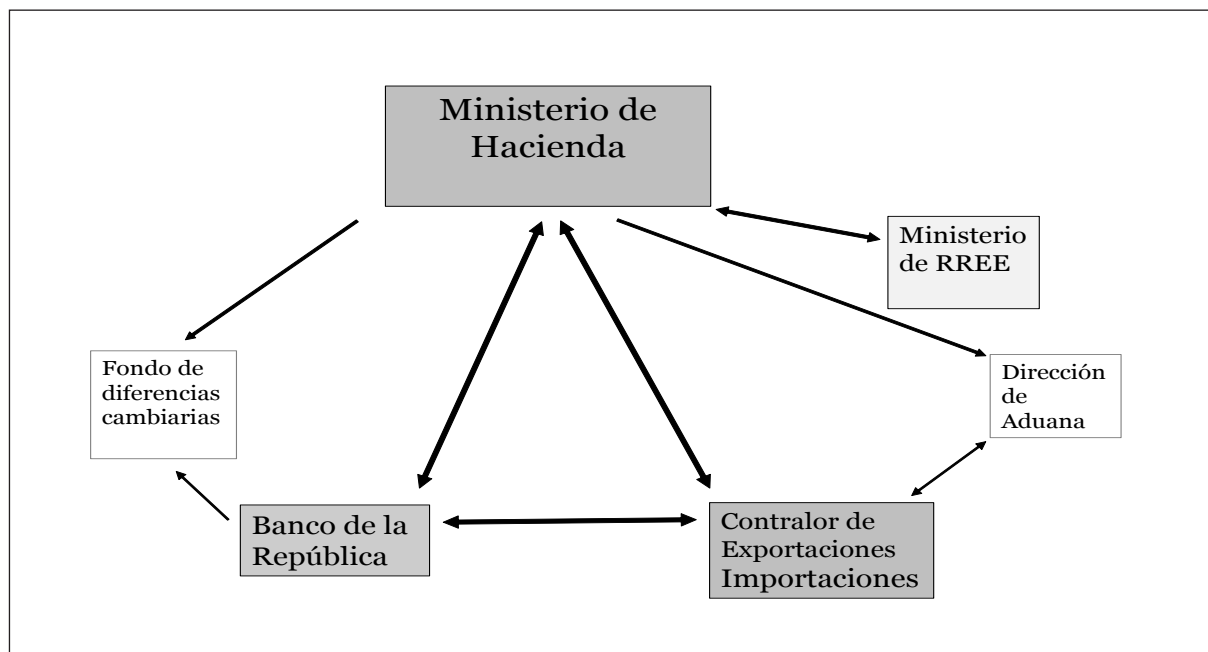
El sistema Control de Cambios en sentido amplio² implica una estructura político-económico-administrativa que comprende no solo el manejo de la moneda extranjera y su cotización sino, también, una constelación de leyes, decretos y resoluciones que afectaban la administración y asignación de las divisas,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

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

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

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

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



Fuente: elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

3. EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 LA CUOTA INDIVIDUAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 EL PERMISO PREVIO

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

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

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

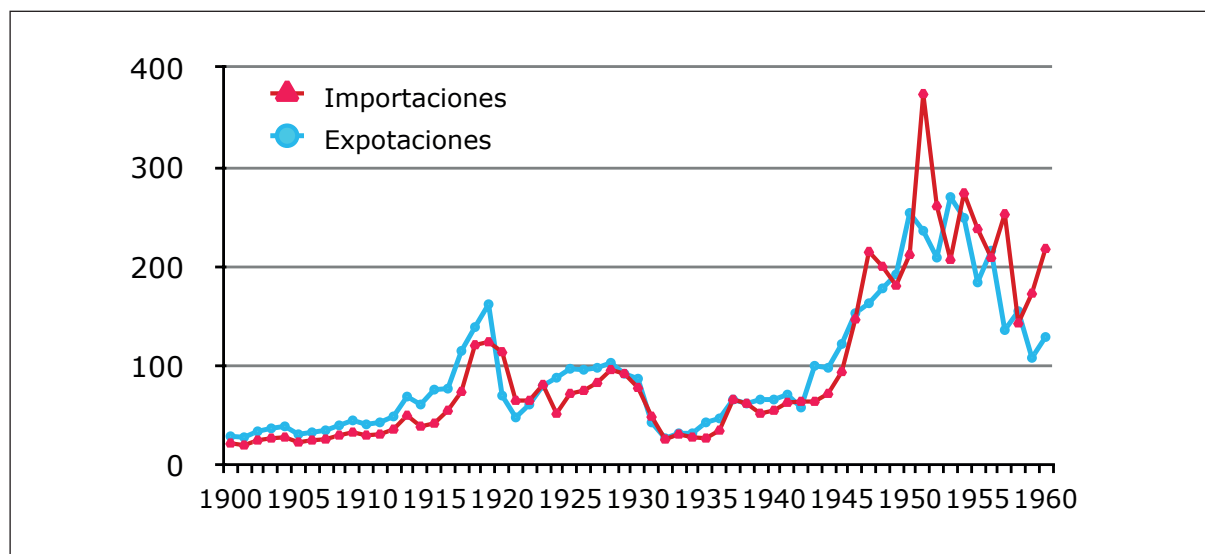
Al observar el Gráfico 1 se puede apreciar cómo los años en que se implementó el requisito del permiso previo son aquellos en que las importaciones se dispararon (1937, 1947, 1952, 1957) generando déficits en la balanza comercial y consumiendo la disponibilidad de divisas (generadas y acumuladas). Otro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

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

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

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

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



Fuente: MOxLAD

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

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

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

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

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

Fuente: Finch (2005: 162).

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

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

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

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

Fuente: Finch (2005: 200).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ferrer Serra, en marzo de 1949, señalaba que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al decir de Faroppa:²⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La nueva normativa buscó

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

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

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

7. CONSIDERACIONES FINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AZZINI, Juan. y GIMENO, José María (1989), “La Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959”, en *Gestión de los Gobiernos Blancos*, Centro de Estudios para la Democracia Uruguaya – Fundación Fiedrich Naumann, Montevideo, Uruguay.
- BARRESEN, Donald. W. (1969), “The multiple exchange rate system of Chile: 1931-1955”, *Latin American Center Essay Series*, N° 2, University of Wisconsin, Wisconsin, United States of America.
- BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto, TAJAM, Héctor, y YAFFÉ, Jaime (2001), “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955”, en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía–Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto y GARCIA REPETTO, Ulises (2006), *Impuesto cambiario y subsidios: Uruguay 1937-1959*, DT 06/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- BERNHARD, Guillermo (1958), *Comercio de Carnes en el Uruguay*, Ed. Aguilar e Irazabal, Montevideo, Uruguay.
- BROU (1948-1960), *Suplemento Estadístico*, Montevideo, Uruguay.
- CARRASCO, Camilo (2009), *Banco Central de Chile, 1925-1964. Una Historia Institucional*, Banco Central de Chile, Santiago, Chile.
- COMISIÓN HONORARIA DEL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (1942-1954), *Memoria Anual*, Montevideo, Uruguay.
- Diario Oficial (1941 a 1959), *Registro Nacional de Leyes de la República Oriental del Uruguay*, varios tomos, Montevideo, Uruguay.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes (1940- 1959), varios tomos, Montevideo, Uruguay.
- FAROPPA, Luis (1956a), *La Reestructuración del Comercio Exterior como Factor de Desarrollo Económico Nacional*. Instituto de Economía Teoría y Política Económicas, FCCEEyA, Cuaderno N° 8, Montevideo, Uruguay.
- FAROPPA, Luis (1956b), “La situación Económica Nacional y el Contralor del Comercio Exterior”, en *El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay; Fundamentos, objetivos y efectos*, Instituto de Economía Teoría y Política Económicas, FCCEEyA, Cuaderno N° 9, Montevideo, Uruguay.
- FINCH, Henry (2005), *La Economía Política del Uruguay Contemporáneo, 1870-2000*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- GARCIA REPETTO, Ulises (2014), *Control de Cambios y el Sistema de Cambios Múltiples en Uruguay: 1931-1959*, DT 18/14, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- IGLESIAS, Enrique (1956), “Orientaciones, Objetivos y Técnicas del Nuevo Régimen Cambiario”, en *El Nuevo Régimen Cambiario del Uruguay; Fundamentos, objetivos y efectos*, Instituto de Economía Teoría y Política Económicas, FCCEEyA, Cuaderno N° 9, Montevideo, Uruguay.
- IECON (1969), *Uruguay: Estadísticas Básicas*, IECON-FCEEyA-UdelaR, Montevideo, Uruguay.
- MARÍN SILVA, J.C. (2006), *Funcionamiento y evolución de los tipos de cambio múltiples, Chile 1931-1947*, Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- MAUBRIGADES, Silvana (2003), *Mercado de Cambios, 1929-1975*, Serie Auxiliares para la Investigación N° 1/2003, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- MEXIGOS, Roberto (1958), *Los Subsidios en Finanzas Públicas*. Instituto de Hacienda Pública, FCCEEyA, Cuaderno N° 21, Montevideo.
- Montevideo-Oxford, Latin America Economic History Database, MOxLAD, Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- NOVICK, Susana (2004), *I.A.P.I.: auge y decadencia*, Catálogos Editora, Buenos Aires, Argentina.
- OCHOA, Raúl (1943), “Contralor de Cambios en el Uruguay”, *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, Año 4, N° 5, Montevideo, Uruguay.
- Poder Ejecutivo (1948, 1949, 1950), *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General -años 1947, 1948, 1949*; Montevideo, Uruguay.
- QUIJANO, Carlos (1944), *Evolución del Contralor de Cambios en el Uruguay*. Montevideo.
- QUIJANO, Carlos (1949), En *Marcha*, Revista N° 464, 467, 471, 472, Montevideo, Uruguay.
- ROMERO BAQUERO, Carmen (2005), *El tipo de cambio en Colombia, 1932-1974*, Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

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

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

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

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

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

NOTAS

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

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

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

BASE DE DATOS SOBRE LA BANCA EN URUGUAY, 1929-1966: NOTAS SOBRE SU CONSTRUCCIÓN.

GASTÓN DÍAZ STEINBERG* Y CECILIA MOREIRA GOYETCHE**

INTRODUCCIÓN

La “base de datos sobre la banca en Uruguay, 1929-1966” recoge la información disponible sobre las instituciones bancarias en funcionamiento y sobre los principales rubros del balance del sector para el período comprendido entre 1929 y 1966. Esos mojones temporales pautan el inicio de dos crisis importantes, la económica de los años treinta y la bancaria desencadenada en 1965, pero además delimitan un tramo temporal relevante para el sector en particular, que hasta 1967 operó sin un banco central propiamente dicho. Esta base es accesible a través de la página del Instituto de Economía, FCEA-UdelaR: <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>>.

El período del cual se ocupa la base de datos es el subsiguiente a la etapa clave de modernización y consolidación del sistema bancario nacional, que tuvo lugar desde fines del siglo XIX y en las primeras décadas del XX. La misma fue parte y fruto del proceso de modernización del país que no podía concretarse enteramente sin alcanzar el mundo de las finanzas, lo cual supuso la extensión de la red física de la banca, la imposición del billete bancario, el hábito del ahorro y la difusión del crédito (Jacob, 1993: 35).

El proceso comenzó impulsado por el Banco de la República que, tras su fundación en 1896, conformó una amplia red de sucursales que alcanzó los parajes más remotos del país. Posteriormente la banca privada, tanto extranjera como nacional, siguió ese camino, aunque de forma más pausada. Por consiguiente, para la década de 1930 el sistema bancario había logrado crear una trama institucional que abarcaba el territorio del país en su conjunto, y por tanto se hallaba integrado financieramente (Jacob, 1993: 43).

En la medida que los bancos prosperaban, como era de esperar, el nivel de actividad bancaria también evidenció una expansión pronunciada. El volumen de negocios bancarios creció y lo mismo sucedió con el número de usuarios, especialmente tras 1915. Pruebas de ello, documentan Damonte y Saráchaga (1971: 169-173), se encuentran en los guarismos de colocaciones y depósitos, en la cantidad de cuentas corrientes operativas, en el uso del cheque y la reducción de su importe promedio, así como en el uso de la Cámara Compensadora de cheques.

Lo que sucede a partir de los años treinta es la profundización de la mentada expansión del sistema y de su nivel de actividad. Mientras la crisis de los años treinta restó importancia a la banca extranjera en tanto se expandía la nacional, la primera ley general de bancos del siglo XX promulgada en 1938, catapultó a la banca hacia el interior del país. El Banco República, por su parte, perdió significación con relación a la banca privada (Jacob, 1993: 46). Uno de los principales valores y potencialidades de la base de datos que aquí se presenta, es justamente la de operar como materia prima para que futuros estudios ahonden en éstos y otros aspectos de la estructura y evolución del sector.

La base constituye además un punto de partida para avanzar en la investigación sobre un sector de la economía algo desatendido por la historiografía económica del país. Los estudios del tema no son abundantes y la relativa ausencia de estudios se profundiza para el período abordado.

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

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

Así lo demuestra un exhaustivo recorrido sobre la historiografía de la banca en nuestro país realizado por el historiador Raúl Jacob (1994) y corroborado por búsquedas posteriores (Díaz y Moreira, 2015). Los aportes desde la historia se concentran mayormente en el siglo XIX, mientras que los provenientes desde la economía histórica ponen su foco en la segunda mitad del siglo XX con la excepción de dos monografías correspondientes a estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas, a saber: *El sistema bancario privado. Su gestión y perspectivas* de Ariel Banda y Jorge Capellini (1970), y *Evolución monetaria del Uruguay 1896-1955* de José Damonte y Darío Sarachaga (1971). Al pasar a los aportes realizados desde la historia económica nos encontramos con una voluminosa cantidad de estudios realizados por el propio Raúl Jacob, pero los mismos no traspasan el umbral de los años cuarenta (1981, 1984, 1991a, 1991b, 1992, 1993a, 1993b, 1994).

Los trabajos aludidos presentan información estadística sobre el sistema bancario. El de Damonte y Saráchaga tiene un anexo estadístico con información muy completa y desagregada, pero limitada temporalmente hasta 1955 y que excluye información sobre las Cajas Populares. El de Banda y Capellini presenta datos desde mediados de los años cincuenta, que aparecen agrupados en bancos grandes, medianos y pequeños, en tanto las Cajas Populares también son excluidas del análisis. Los trabajos de Jacob también presentan información estadística y en muchos casos desagregada por institución bancaria, pero la misma llega hasta el año 1938, y dado que aborda temas específicos, no presenta la sistematicidad de las otras bases de datos mencionadas.

Existen además dos publicaciones anteriores que recopilan información estadística sobre el sector en el período. Los mismos son *Estadísticas Básicas*, realizadas por el IECON en 1968 y *Series estadísticas monetarias y bancarias* publicadas por el BCU en 1971. Ambos coinciden entre sí en los datos que presentan, con la particularidad de que el segundo cubre un tramo temporal apenas más amplio que el primero. En los dos casos, las fuentes utilizadas resultan ambiguas para la posteridad pues remiten, sin mayores especificaciones, a “datos del Banco de la República y Banco Central del Uruguay”.

En algunos casos esas obras presentan información que aquí no se aborda o para años ajenos al período elegido. En otros casos, dichas obras trabajan sobre la misma información que en esta base de datos, pero agregándola de diferente manera; los depósitos y las colocaciones, por ejemplo, son recopilados únicamente para el sector privado, mientras que por separado se presenta el crédito neto al gobierno central y al sector público.

En el caso de las instituciones bancarias privadas en funcionamiento, la particularidad de esta base de datos respecto a esos trabajos anteriores es que, no solo se presenta el total de instituciones, sino que se las identifica por nombre y localización. Esos aspectos, así como las fechas de fundación y cese de actividades es una novedad con relación a cualquiera de los trabajos mencionados. También lo es la presentación de los datos desagregados para cada institución bancaria (1929-1944) y la atención prestada a la actividad de las Cajas Populares.

En el caso de los principales rubros bancarios, esta base presenta más información que los antecedentes referidos (capital y fondo de reserva bancario, encaje bancario, redescuento, cámara compensadora) y lo hace de la manera más desagregada posible (depósitos por plazo y tipo de institución, colocaciones por modalidad y tipo de institución, base de datos particularizada por institución bancaria privada).

Los datos se presentan disgregados entre el Banco República y la banca privada, y dentro de esta última la información se descompone según el origen del capital y su localización territorial, es decir, en banca extranjera y banca nacional, y en banca de Montevideo y banca del Interior.

La información sistematizada corresponde a los siguientes rubros de los balances bancarios: los depósitos, las colocaciones, el capital y fondo de reserva, el encaje, los redescuentos y la cámara compensadora de cheques. Para un sub período para el cual se cuenta con información, también se presenta una base de datos a nivel micro con esos mismos datos para cada institución bancaria privada. Asimismo, se incluye una serie sobre los medios de pago. Todos los datos son presentados a precios corrientes en la moneda que circulaba en la época, que equivalen a una millonésima parte de los Pesos Uruguayos actuales¹ y en casi todos los casos corresponde a los saldos del mes de diciembre.

Esta base fue elaborada con información extraída de publicaciones de la época de carácter estadístico provenientes de organismos oficiales: la Dirección General de Estadísticas, el Ministerio de Hacienda y, en especial, el Banco de la República Oriental del Uruguay.² Por consiguiente, los datos recopilados en esta base son los que circularon en la época y los que tuvieron a la vista los contem-

poráneos para tomar decisiones de política. Allí radica uno de los valores y particularidades de esta base, además de su utilidad evidente para la reconstrucción histórica. Las fuentes utilizadas fueron las siguientes:

- Dirección General de Estadística; Anuarios Estadísticos, 1929-1966.
- BROU; Memoria y balance general, 1929-1966.
- _____; Sinopsis económica y financiera del Uruguay. Montevideo, 1933.
- _____; Suplemento Estadístico de la Revista Económica, 1944-1966.
- Ministerio de Hacienda; Boletín de Hacienda, 1930-1941.
- _____; Boletín Informativo, 1943.
- _____; Memorias del Ministerio de Hacienda, 1935-1942.

La base consta de los siguientes capítulos:

1. Instituciones bancarias privadas en funcionamiento, 1929-1965.
2. Depósitos: 1929-1966.
3. Colocaciones: 1929-1966.
4. Capital y fondo de reserva: 1929-1966.
5. Encaje real y mínimo legal: 1929-1966.
6. Redescuento: 1947-1965.
7. Cámara compensadora de cheques: 1929-1966.
8. Balances de las instituciones bancarias privadas: 1929-1944.
9. Medios de pago: 1931-1966.

1. INSTITUCIONES BANCARIAS PRIVADAS EN FUNCIONAMIENTO, 1929-1965

Para construir la base de las instituciones bancarias componentes del sistema fueron utilizadas tres fuentes que consignan diferente información y que plantearon diferentes dificultades para realizar la nómina de instituciones a la que finalmente se llega. Los Boletines del Ministerio de Hacienda fueron usados para el período 1929-1943, las Memorias del Banco de la República para los años comprendidos entre 1947 y 1965, mientras que los Anuarios Estadísticos fueron valiosos para abarcar el período en su conjunto.

Para 1929-1941 se trabajó con el Boletín del Ministerio de Hacienda y para 1943 con el Boletín Informativo del Ministerio de Hacienda, luego de ese año ésta última fuente comienza a presentar datos globales de todo el sistema bancario y su información deja de ser útil para el fin aquí perseguido. En ambos boletines figura la información remitida por la Inspección General de Hacienda- División Bancos,³ consistente en la presentación mensual de los “Promedios de saldos diarios” de cada institución bancaria.⁴

En los Anuarios Estadísticos, para el período comprendido entre 1931 y 1944 figura una información por institución muy parecida a la del Boletín de Hacienda.⁵ Tras esa fecha desaparece esa información de los Anuarios y sólo aparecen datos disgregados por institución bancaria al referir a la actividad de la Cámara Compensadora de Cheques.⁶ Pero la información que figura bajo del cuadro Clearing no refleja la totalidad de las instituciones que efectivamente funcionaban, pues sólo toma los datos de las instituciones asociadas a dicha Cámara. Un notorio ejemplo son las Cajas Populares que al parecer no operaban masivamente con el Clearing. Es el caso de la Caja de Casupá que fue abierta en 1943 y en el cuadro “Cambios” sólo figura con datos para 1960.

A partir de 1947 y hasta 1965 la información disponible mejora significativamente pues desde entonces la Memorias anuales del Banco de la República detallan los cambios acaecidos en el sistema bancario año tras año, dando cuenta de las instituciones que se incorporaron al sistema, las que fueron absorbidas y las que cerraron. Mientras que esta fuente individualiza las instituciones del sistema bancario tras 1947, la reconstrucción en los años previos ha resultado más endeble.

Las instituciones se clasifican en bancos nacionales y extranjeros según el origen del capital, y según su localización en el país se distingue en bancos nacionales de Montevideo, en bancos del interior del país y en Cajas Populares, que eran pequeños bancos de organización cooperativa y de acción limitada a región del interior en la que se situaban.

El dato que se tomó como indicativo de las instituciones bancarias en funcionamiento entre 1929 y 1944 fue el capital de cada una de ellas, pues es uno de los aspectos que da la pauta de que los poderes públicos lo autorizaban a funcionar. Así lo estableció la primera ley del siglo sobre régimen bancario promulgada el 20 de enero de 1938 pero también, aunque más indirectamente, había sido uno de los criterios usado con anterioridad.⁷ Por consiguiente, aquí se considera que las instituciones estaban en funcionamiento desde el momento en que figuran con datos de capital en el Boletín de Hacienda o en los Anuarios Estadísticos.

Sin embargo, este criterio no está exento de problemas pues la integración de capital no asegura que el banco efectivamente estuviera en funcionamiento, tal como lo demuestran algunos ejemplos puntuales. Un caso es el del Banco Agrícola Ganadero que en el Anuario correspondiente a 1931 figura con datos de capital pero no registra movimientos de depósitos ni de colocaciones.⁸ Esa ausencia, junto a las investigaciones de Raúl Jacob que afirman que este banco cerró sus puertas al público en 1929 (Jacob, 1991: 52), dan lugar a pensar que este banco figuró en las fuentes con datos de capital mientras se liquidaba pero en los hechos ya no funcionaba. Otro sería el caso del Banco Uruguayo de Administración y Crédito, que en el Anuario de 1935 figura con datos de capital desde 1933 pero no registra movimiento de depósitos ni de colocaciones hasta 1935; permitiendo suponer que comenzó a funcionar después de obtener autorización para hacerlo. En el Boletín de Hacienda este banco aparece por primera vez en 1935 mientras que Jacob anota que se fundó en 1934 (1992: 13).⁹

Otro inconveniente vinculado con la asunción del capital como indicativo del funcionamiento de los bancos radica en el modo en que deben interpretarse la interrupción de este dato por algunos años, pues puede que sólo sea un problema de registro o que efectivamente el banco cerró sus puertas. Eso sucede con el Banco Israelita del Uruguay entre 1939-1943, con el Banco Territorial del Uruguay entre 1939-1942 y con el Banco Francés Supervielle entre 1940-1941. Mientras se perfecciona la información y en vistas de que en 1940 hubo una corrida bancaria con la cual al menos cayó este último banco (Zaffaroni, 1944: 23), y dado que los datos son muy similares al total de bancos nacionales presentados en Estadísticas Básicas,¹⁰ se asume que esos bancos no funcionaron en los años referidos.

Dado entonces que los datos de capital tomados de las dos primeras fuentes no traspasan el umbral de 1944 y que las Memorias del BROU empiezan a detallar los cambios en el sistema bancario desde 1947, quedaban indeterminadas las instituciones bancarias creadas entre 1945-46. Esta carencia fue saldada a través de una doble deducción y contando con la ventaja de conocer el número total de instituciones del año 1946.

Cuando en 1945 los Anuarios Estadísticos dejan de presentar datos para cada banco privado, pasan a contener un cuadro denominado “Cambios (clearing)” que resultó útil para deducir alguno de los bancos que se incorporaron al sistema entre 1945 y 1946. Tal como ya fue expresado, el cuadro no puede usarse para determinar qué bancos se crearon, pero si figuran operando con el Clearing en 1945 o 1946 y no fueron fundadas antes de 1944 ni luego de 1947, puede asumirse que se crearon entonces. Asimismo, en el detalle que hacen las Memorias del BROU sobre las instituciones absorbidas por otros bancos luego de 1947, fue posible detectar la existencia de algunas instituciones de las que se desconocía la fecha de fundación, deduciéndose entonces que también fueron creadas entre 1945-1946.

Eso pasa con tres bancos y con siete cajas populares, y puede tenerse la certeza de que esa fue la cantidad de instituciones incorporadas porque la Memoria del BROU de 1946 brinda ambos totales. Las limitaciones del procedimiento, sin embargo, quedan a la vista desde el momento que no pudo determinarse una de las cajas que empezó a funcionar entre 1945-46, ni cuándo se fundó una institución llamada Del Sur Oficinas Panzera que figura con datos en el cuadro Clearing para los años 1960-64, entre otros casos.

Si bien esta clase de inconvenientes desaparecen al contar con la otra fuente tras 1947, las incertidumbres en relación a esta nómina de bancos en funcionamiento no desaparecen por completo. Sucede que en la Memoria del BROU del año 1958 se consigna que se incorporó un banco al sistema y sin embargo la cifra total de bancos que da es igual a la que figura en la Memoria de 1957. De ahí en adelante se arrastra esa diferencia. Una posibilidad es que la diferencia responda al Banco Aldave y Martínez que de acuerdo a la Memoria del Banco República se fundó en 1959, mientras que según la información obtenida en la Cámara de Comercio hay datos de la institución desde 1940, con lo cual podría suponerse que simplemente se dio un cambio de nombre. Sucede algo parecido para el año 1963, ya que la Memoria de ese año dice que la situación permanece incambiada pero sus datos

no coinciden con los del año anterior. Los datos que aquí se presentan difieren con los brindados por Trías (1990: 183) para 1958-1962 y 1964, quién a su vez los toma de la CIDE. En todos los casos se optó por mantener el número de instituciones que se deriva de la información detallada de aperturas, absorciones y cese de actividades.

2. DEPÓSITOS, 1929-1966.

Se presenta información sobre los depósitos en pesos del sistema bancario disgregados entre el Banco República y la banca privada -extranjera, nacional y del interior del país-, para todo el período cubierto por la base de datos.¹¹ En tanto, se excluyen los depósitos captados por la Caja Nacional de Ahorro Postal y por el Banco Hipotecario del Uruguay por ser instituciones bancarias no creadoras de dinero (Banda y Capellini: 1970: 130-131).

Desde 1929 se cuenta con información disgregada entre los depósitos a la vista y los depósitos a plazo, y desde 1939 éstos últimos pueden separarse entre los realizados en Cajas de Ahorros pre aviso 30 días o más y Otros Depósitos a plazo fijo o más de 30 días, y también pueden clasificarse por el tipo de institución bancaria. Dentro de los depósitos captados por el Banco República se incluyen los realizados en custodia en la Cámara Compensadora de Cheques, que se verá más adelante y los depósitos del Estado.

3. COLOCACIONES, 1929-1966.

Se presenta información sobre las colocaciones realizadas por el sistema bancario, es decir, el uso dado a los fondos disponibles en activos diversos. La misma se disgrega entre el Banco República y la banca privada -extranjera, nacional y del interior del país-, para todo el período cubierto por la base de datos. Dentro de los guarismos presentados para el Banco República están incluidos los créditos al Estado.

Desde 1946 se cuenta con información sobre las modalidades de las colocaciones: cuentas corrientes, valores descontados, préstamos en moneda extranjera y otros créditos, dentro de los cuales se incluye el realizable, los créditos a cobrar y las cauciones. Toda esa información se presenta clasificada por el tipo de institución bancaria. También se presentan datos de las líneas de Crédito Rural y de Crédito Industrial del Banco República, que eran créditos especializados en el fomento de esos sectores productivos.

4. CAPITAL Y FONDO DE RESERVA DE LA BANCA PRIVADA: 1929-1966.

Los datos sobre capital y fondo de reserva de la banca privada se presentan para el período 1929-1966 disgregados entre la banca nacional, la banca del interior y la extranjera. Los mismos se toman agregados de las fuentes de la época, con excepción de los datos correspondientes a 1929 y 1930 que surgen de agregar la información disponible en la base de datos por institución bancaria privada.

Fue recién a partir de la ley general de bancos de 1938 que se estableció un capital mínimo para el funcionamiento de las instituciones bancarias privadas, de \$1.000.000 para los bancos nacionales y extranjeros y de \$30.000 para las Cajas Populares. Dicha ley también dispuso que las mismas debían constituir un fondo de reserva como garantía suplementaria al capital equivalente a la mitad de su capital realizado. Asimismo estableció una relación mínima obligatoria entre el capital y fondo de reserva de cada banco y la cantidad de depósitos que cada uno podía captar. Cada institución podía aceptar depósitos por una suma de hasta cinco veces sus recursos propios, y esa relación podía aumentarse en la relación de ocho a uno en caso de cumplirse con condiciones especiales. La anterior ley bancaria, que databa de 1865, no establecía un capital mínimo para funcionar sino una relación entre el capital y la emisión (ver Díaz y Moreira, 2015).

5. ENCAJE REAL Y MÍNIMO LEGAL: 1929-1966.

La base de datos cuenta con los datos agregados del encaje que efectivamente la banca privada mantuvo desde 1929 y hasta 1966, y a eso se hace referencia con la denominación encaje real. El encaje es la porción de los recursos que las instituciones bancarias mantienen en forma líquida.

Desde 1938 se presentan datos del encaje mínimo legal porque ese año se dispuso por ley la obligatoriedad de mantener un encaje legal, es decir un mínimo de recursos que la institución bancaria debía mantener en forma líquida, que no podía ser colocado y que en general se expresaba como porcentaje de los depósitos. De acuerdo a la ley el encaje debía constituirse en oro, billetes, títulos de deuda pública o depósitos a la vista en el BROU. Desde 1936 se cuenta con datos sobre la constitución de los encajes de toda la banca desagregados en: disponibilidades a la vista, efectivo, cámara compensadora de cheques y deuda pública.

Dicha ley dispuso que el encaje mínimo debía ser el 16% de los depósitos a 30 días o menos, y del 8% de los depósitos a más de 30 días. En caso de que los depósitos excedieran entre cinco y ocho veces el capital y el fondo de reserva de la institución bancaria, el encaje debía duplicarse para esa porción de depósitos, siendo de 32% para los depósitos a 30 días o menos y de 16% para los depósitos a más de 30 días. Cualquier suma de depósitos que sobrepasara el límite de 8 veces el capital y fondo de reserva tenía que ser respaldado en su totalidad por reservas líquidas, a saber: títulos de deuda pública, bonos del tesoro o depósitos en cuenta corriente en el BROU. Entre 1944 y 1952 los porcentajes de encaje fueron duplicados por ley para mantener la capacidad prestable dentro de ciertos límites y controlar la creación secundaria de dinero. Los datos de encaje mínimo legal del sector se obtienen del Boletín de Hacienda para 1938, 1939 y 1943, de las Memorias del Ministerio de Hacienda para 1940 y 1941, de las Memorias del BROU para 1946 a 1959. Para los años 1942, 1944 y 1960-1965 fueron estimados a partir del 16% de los depósitos a la vista y el 8% de los depósitos a plazo del sector, de acuerdo a la legislación vigente y bajo el supuesto que los depósitos de ninguna institución bancaria sobrepasaron el límite de 5 a 1 con respecto a su capital. Para el año 1945, fue estimado de la misma forma, pero con el 32% de los depósitos a la vista y 16% de los depósitos a plazo (ver Díaz y Moreira, 2015).

6. REDESCUENTO: 1947-1965.

La información sobre redescuentos de la base de datos cubre el período comprendido entre 1947 y 1965 y se disgrega entre los realizados por el Departamento Bancario del Banco República y por la banca privada. Estas instituciones “descontaban” documentos comerciales del público, es decir, adelantaban dinero en base a la entrega de documentos u otros efectos aptos para la función de giro, reservando un porcentaje del valor del documento como pago por el servicio. Los bancos, a su vez, “redescontaban” estos mismos documentos en el Departamento de Emisión del BROU, recibiendo billetes por su valor nominal menos un porcentaje quitado.¹²

Los datos comienzan en 1947 porque con anterioridad el uso del redescuento fue muy escaso y no cubren el año 1966 porque no pudo localizarse la Memoria del BROU correspondiente a ese ejercicio. Al año siguiente se creó el Banco Central del Uruguay y esta función pasó a su órbita. Para el período 1956-1966 se disgrega además por categoría, es decir, por el sector de destino del documento que se redescuenta, para lo cual se recurrió a otra fuente de la misma institución.

La legislación sobre el redescuento presentó importantes cambios en el período y eso dio lugar a un minucioso trabajo para hacer posible la recolección de los datos presentados en la base. El mismo pasa a explicitarse y se toma de Díaz y Moreira (2015).

La columna “a” presenta el monto de documentos redescontados bajo el régimen establecido en la Carta Orgánica del BROU de 1939 (Ley n° 9808) y sus subsecuentes prórrogas y modificaciones. Entre ellas destaca la ley de 1948 (Ley n° 11.074) que habilitó al Departamento Bancario del BROU a redescontar documentos de su propia cartera en el Departamento de Emisión, los cuales junto a los de la banca privada en total no podían sobrepasar los 50 millones de pesos. Por lo tanto, los datos de redescuento para 1947 corresponden únicamente a los realizados por la banca privada a través del Departamento Bancario, y desde entonces allí también se incluyen los redescuentos del Departamento Bancario del BROU en el Departamento de Emisión. Esta clase de redescuentos fue eliminada por la ley de Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959.

Es importante señalar que, a partir de 1948, el Departamento Bancario estaba autorizado a redescantar documentos tanto de su propia cartera como de los bancos privados (bajo el régimen establecido en 1939). Por tanto, parte de los redescuentos del Departamento Bancario que figuran en la columna “a” pueden haberse originado como documentos descontados por la banca privada en ese organismo. Sin embargo, como la información disponible no permite disgregarlos y como fue el Departamento Bancario quien las llevó al Departamento de Emisión, todos los redescuentos realizados por la ley de 1948 se han incluido dentro de los redescuentos de ese primer organismo.

La ley de 1950 (Ley n° 11.625) habilitó el redescuento directo en el Departamento de Emisión tanto por parte de la banca privada como por parte del Departamento Bancario del BROU. Estos montos se muestran en la columna “b”. En el balance del Departamento de Emisión se contabilizan los redescuentos del Departamento Bancario junto con los de la banca privada hasta 1959, y a partir de entonces los mismos se reportan por separado (pueden verse en las columnas “b.1” y “b.2”). Adicionalmente, a partir de 1963 el Departamento Bancario del BROU efectuó redescuentos habilitados por otras leyes, contabilizadas en la columna “c” del cuadro B1 y sintetizadas en el cuadro B2.

Dado que los datos de los redescuentos directos habilitados por la ley de 1950 no discriminan el sector de origen antes de 1960, para identificar qué porción del total de documentos redescantados corresponden a la banca privada y qué porción corresponde al BROU, se han utilizado los datos tomados del lado pasivo del balance del Departamento Bancario del BROU que dan cuenta de los redescuentos realizados en el Departamento de Emisión (columna “d”) de dicha institución. Así, para construir la serie de redescuentos de la banca privada para el período 1947-1959, del total de redescuentos realizados por la banca privada y por el Departamento Bancario del BROU (columna “b”) se han restado los montos redescantados únicamente por el Departamento Bancario del BROU (columna “d”). De 1960 en adelante, los datos se toman directamente de la columna b.1. Por otra parte, para obtener la serie del total de redescuentos del Departamento Bancario del BROU (columna “g”), se han sumado los datos de las columnas “a”, “c” y “d”.

Finalmente, el total de los documentos redescantados por el Departamento de Emisión se presentan en la columna “h”. De este modo, los datos sobre redescuento presentados vienen a precisar los publicados por el BCU en 1971 que incluye los redescuentos del Departamento Bancario y de la banca privada autorizados por la ley de 1950, únicamente como redescuentos de la banca privada (ver Díaz y Moreira, 2015).

7. CÁMARA COMPENSADORA DE CHEQUES: 1929-1966.

Sobre la Cámara Compensadora de Cheques, que operaba físicamente dentro del Banco República y que se ocupaba del intercambio entre las instituciones bancarias de los cheques presentados al cobro, se presentan datos para el período 1929-1966. Los mismos refieren a los bancos incorporados a la Cámara que operaron en cada año, el número de cheques compensados, el importe líquido de cobros y pagos acumulados y el importe promedio por cheque.

8. DATOS POR INSTITUCIÓN BANCARIA PRIVADA: 1929-1944.

La base de datos a nivel micro presenta la información de casi todos los rubros bancarios hasta aquí mencionados disgregados para cada institución bancaria privada entre 1929 y 1944, año en el cual las fuentes dejan de presentar la información de ese modo. La misma cuenta con la información sobre capital y fondo de reserva, encaje, depósitos y colocaciones y cubre 25 instituciones bancarias en 1929 para alcanzar las 54 en 1944.

La información sobre el encaje figura disgregada de modo diferente a lo largo del tiempo y por tanto para algunos años hay datos sobre disponibilidades a la vista y para otros sobre deuda pública. Del mismo modo, en ciertos años hay información desagregada de depósitos según plazo y en otros no y por tanto, al no conocer la modalidad de los depósitos, para 1942 y 1944 no pudo calcularse el encaje mínimo legal que, como ya se dijo, se establecía en relación a los depósitos y sus plazos.

9. MEDIOS DE PAGO, 1931-1966.

Finalmente, en la base se presenta los medios de pago que circularon entre 1931-1966 diferenciados entre los que estaban a inmediata a disposición de la plaza, que incluye el efectivo en poder del público y los depósitos a la vista en bancos, de los medios de pago generales, que incluyen los billetes emitidos y todos los depósitos bancarios. Esta información, que estrictamente no corresponde a la temática de la base de datos, se incluye por ser muy significativa para la operativa del sistema bancario.

A MODO DE CIERRE

Los datos presentados aquí sirven para ampliar y difundir la base empírica disponible para la investigación de un tema poco atendido por la historiografía económica del país. En ese sentido, la principal contribución de la base es que da cuenta de la expansión de la banca y de la evolución de los negocios durante el período, y sirve como punto de partida para revalorizar una de las aristas del mundo de las finanzas e indagar en su trascendencia sobre el desempeño de la economía en su conjunto. Sus potencialidades residen también en la posibilidad de relacionar la actividad bancaria con la acción estatal y de los sectores productivos.

Los datos se presentan tal como fueron publicados por las principales instituciones fiscalizadoras del sistema bancario en el período, y por tanto representan la información que los gobernantes tuvieron a mano al momento de tomar decisiones sobre la política económica, tanto aquella dirigida específicamente al sector bancario como la política fiscal, monetaria, cambiaria y sectorial. Por tanto, los datos sobre el balance bancario, así como los de índole monetaria, tienen potencial para el estudio de los motivos e impactos de la acción estatal en un período de fuerte dirigismo por parte del Estado.

Un área de particular interés es el de la regulación bancaria. La salida del Patrón Oro en 1931 y el subsiguiente alejamiento de la lógica orista coincidió con una incrementada preocupación por asegurar el buen funcionamiento del sistema bancario. La ya mencionada Ley de bancos de 1938, estableció el marco regulatorio general que regiría hasta la década de 1960, exigiendo un capital y fondo de reserva mínimo, limitando los depósitos en relación al capital y definiendo el encaje mínimo en relación a los depósitos. Los datos sobre capital, depósitos, colocaciones y encaje ya han sido utilizados por Díaz y Moreira (2015) para discutir los motivos e impactos de la Ley de 1938 y las subsiguientes modificaciones a la regulación. Estos datos pueden ser explotados para continuar los estudios en similar sentido.

Las conexiones entre la banca privada y los sectores productivos también plantean un sinfín de preguntas relevantes. En este sentido, una pregunta clave refiere a la medida en qué la banca participó en financiar la actividad agroexportadora y la expansión industrial iniciada a fines de la década del cuarenta. Si bien la información disponible no permite respuestas directas, los datos de colocaciones, disgregados por modalidad, y de redescuento, descompuestos por categoría, puede dar algunas pistas. La lista de número de instituciones bancarias, años de apertura y localización puede ser útil para estudios de desarrollo local. Otra pregunta refiere al papel de la banca privada en los desequilibrios económicos surgidos desde fines de la década del cincuenta. Aquí, los datos de redescuento, discriminados por origen (el Departamento Bancario del BROU o de la banca privada) y de los medios de pago pueden ser particularmente iluminadores.

Aparte de los datos agregados mencionados arriba, los datos por institución bancaria tienen potencial para la exploración de estos temas. Constituyen datos de panel de todas las instituciones bancarias que operaron en el sector entre 1929 y 1944, y permiten el seguimiento individualizado de los bancos, así como ejercicios estadísticos.

Por otra parte, esta información está por primera vez disponible en formato digital y publicado online, con ventajas obvias para su difusión y para investigadores de otros países. Además, la digitalización de los datos permitirá su inclusión en bases internacionales, como la Historia Bancaria de América Latina <<http://codexvirtual.com/hbancaria/>>, promoviendo la historia económica comparada.

NOTAS

- 1 En 1975 hubo un cambio en la moneda de Pesos a Nuevos Pesos, cuando se eliminaron tres ceros, y en 1994 se pasó de Nuevos Pesos a Pesos Uruguayos, eliminándose tres ceros más.
- 2 A partir de 1947 las Memorias del BROU comenzaron a presentar un capítulo denominado “Moneda y Banca en general” dentro del que figura una sección llamada “Evolución bancaria general del país”. Ese cambio se enmarca dentro de uno mayor que explica la emergencia en la época de varias publicaciones del BROU. En 1942 comenzó a publicar trimestralmente la Revista del Banco de la República, en 1943 el Boletín del Banco República- Selección de Temas Económicos, y desde 1944 publicaba mensualmente el Suplemento Estadístico de la Revista Económica.
- 3 Hasta comienzos de 1935 la información fue remitida por la Inspección de Bancos y Sociedades Anónimas, creada en 1916 y transformada por ley de 1934 en la Inspección General de Hacienda.
- 4 Bajo ese título se incluían datos de capital, del fondo de reserva, del encaje, los depósitos y los adelantos. Generalmente figura la información de todos los meses del año, aquí se toman los datos a diciembre excepto cuando no se encontraron disponibles. Así pasó con la información correspondiente a 1934, carencia suplida con la del mes inmediatamente anterior y el posterior, y con la del año 1941 que corresponde a setiembre.
- 5 En el cuadro “Balance al 31 de diciembre” se registra el capital realizado y el fondo de reserva por institución, y también presentan un cuadro con los “Promedios de Saldos Diarios” que incluye los mismos datos que su homónimo del Boletín.
- 6 Se trata de un cuadro que registra el promedio de saldos de cada banco en el Clearing a diciembre.
- 7 La legislación anterior databa de 1865 y autorizaba el establecimiento de bancos de depósitos, emisión y descuentos bajo ciertas prescripciones, entre ellas una relativa a la relación entre el capital y la emisión. (Pivel Devoto, 1976: 170, 171).
- 8 Ese año, sin embargo, ya no figura en el Boletín de Hacienda.
- 9 Su fuente es el Registro General de Firmas; Montevideo; Florensa y Lafon, 1950.
- 10 Los datos no coinciden para 1940, pero como sí coinciden para 1941 y ese año no hubo otros cambios, puede asumirse que registraron el cierre del Banco Francés Supervielle un año después.
- 11 Las fuentes no reportan información sobre depósitos realizados en moneda extranjera.
- 12 El Departamento de Emisión del BROU operó, desde 1935, con autonomía, gobierno propio e independencia absoluta de los demás servicios de la institución, y tenía a su cargo el control del régimen emisor y la fiscalización de la banca privada. El Departamento Bancario, por su parte, tenía el control de las funciones comerciales y de inversión.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO CENTRAL DEL URUGUAY (BCU) (1971), Series estadísticas monetarias y bancarias. Montevideo: Departamento de Investigaciones Económicas.
- BANDA, Ariel y CAPELLINI, Jorge (1970), El sistema bancario privado. Su gestión y perspectivas. Montevideo: Monografía FCEA.
- CONCARI, Gustavo (2016). “Las Cajas Populares en Uruguay. Desde su aparición hasta 1938”. Montevideo: Ponencia presentada en las XI Jornadas de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, 21 y 22 de Setiembre.
- DAMONTE, José y SARACHAGA, Darío (1971), Evolución monetaria del Uruguay (1896- 1955). Montevideo: Monografía FCEA.
- DÍAZ STEINBERG, Gastón y MOREIRA GOYETCHE, Cecilia (2015), “La regulación bancaria en el Uruguay durante la industrialización dirigida por el Estado: entre la seguridad del sistema y el control de la expansión monetaria, 1938-1965”. Revista de Economía del Banco Central del Uruguay, Vol. 22, n° 1, mayo.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (IECON) (1969), Estadísticas Básicas, Montevideo, Udelar- Instituto de Economía.
- JACOB, Raúl (1981), Uruguay 1929- 1938: depresión ganadera y desarrollo fabril. Montevideo: FCU.
- ___ (1984), “El cooperativismo agropecuario: génesis y debate ideológico”. Montevideo: CIEDUR, Serie investigaciones n° 15.
- ___ (1991a), Banca e industria: un puente inconcluso. Montevideo: FCU- CIEDUR.
- ___ (1991a), “Banca, Estado y poder económico”. Montevideo: CIEDUR, Serie investigaciones n° 81.
- ___ (1992), “La banca en Uruguay: algunos indicadores”. Montevideo: CIEDUR, Serie Documentos de Trabajo n° 79.
- ___ (1993a), “Los bancos extranjeros (1911-1938)”. Montevideo: CIEDUR, Serie Investigaciones n° 105.
- ___ (1993b), “Los Bancos en el interior (1911-1938)”. Montevideo: CIEDUR, Serie Investigaciones n° 115.
- ___ (1994). “Historia de empresas e historia de bancos”. Montevideo: FCS-Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n° 14.

PIVEL DEVOTO, Juan (1976), Contribución a la Historia Económica y Financiera del Uruguay. Los bancos 1824-1968. Montevideo: Monteverde y Cía.

TRÍAS, Vivian (1990), Banca y neoliberalismo en el Uruguay, Montevideo, Banda Oriental.

ZAFFARONI, Luis (1994), *Balances Bancarios*. Montevideo, s/d.

Review of the book

BRAZIL IN TRANSITION: BELIEFS, LEADERSHIP, AND INSTITUTIONAL CHANGE,

by Lee J. Alston, Marcus André Melo, Bernardo Mueller, and Carlos Pereira

ANDRE SCHLUETER

Will Brazil become the next candidate to join the OECD club? In contrast to many currently prevailing academic and public opinions, *Brazil in Transition*, by Alston, Melo, Mueller, and Pereira, offers a thought-provoking ‘yes’ in answer to this question.

The book is a further addition to the prestigious *Princeton Economic History of the Western World* series, which has already offered many genuine contributions to the never-abating scholarly debate about the Great Divergence. It is firmly rooted in the standard New Institutional Economics and New Political Economy literature, with acknowledgements to the who’s who of these fields in the preface. Although its 280 pages can be accessed by casual readers in a day, it is not a stand-alone work. The book rather is an extended case study that supplements North, Wallis, and Weingast’s *Violence and Social Order* (2009) and adds to the pile of existing follow-up research and competing ideas.

Alston et al.’s case is structured into eight chapters, which are divided into three parts. In Part I, they present the main elements of their analytical framework, namely *beliefs*, *leadership*, *dominant networks*, and *windows of opportunity*, and provide a bird’s-eye view of Brazil’s three distinctive socioeconomic development epochs since the 1960s. In Part II, they offer more detailed analyses, with focus on the situation during the pre-1980s period, the constitution of 1988, and the long-running positive effects of President Fernando Cardoso’s social policy programs. In Part III, they use their earlier results to develop a detailed version of their framework, which they then validate by applying it to Argentina’s condensed history of the last 100 years.

The concept of transition is central to Alston et al.’s arguments and distinguishes their contributions. They do not refer to the period of Brazil’s change from dictatorship to democracy in the 1980s, which has been extensively analysed by numerous publications from domestic and international scholars. Instead, they wish to offer a fresh example of a long-term gradual shift from being a locked-in limited access order (LAO) to a thriving open access order (OAO) à la North et al. Using an analytical narrative, Alston et al. sketch out a perceived decades-long process starting in the mid-1980s, which has been complex and has required profound changes in the local elites’ beliefs of how economic and political *markets* should operate. A further key to initiating this process has been rising and more egalitarian welfare spending, with an emphasis on education and reducing extreme poverty, during the period of ‘wise’ leadership by Cardoso, who successfully exploited this window of opportunity. This process, which will require several more years, might be bumpy, and its completion is by no means certain; nevertheless, once completed, it promises to lead Brazilians to the kind of shared economic prosperity and personal freedoms that are already enjoyed by their Western counterparts. This storyline and the methodology followed by the authors offer both merits and flaws.

Ph.D. from the Department of Social and Economic History, University of Vienna

The reader benefits from Alston et al.'s focus on fundamental social changes, instead of following the well-trodden paths of other scholars and their often pointless, mere formal dictatorship/democracy dichotomies regarding economic development potentials. The authors provide a detailed comparison of the similarities and differences of national policies under changing institutional regimes, as well as their proposed macro-economic impact over the last 50 years. The increasing electoral base and the integration of new powers, such as Lula's Workers' Party in 2003, into the existing system without tremendous political turmoil are just two of their many examples, which boldly illustrate Brazil's increased institutional maturity. Alston et al. also try to set their evidence within the wider socioeconomic context to explain multi-dimensional dynamics.

Even for readers amenable to institutional analysis, however, their partial and undifferentiated use of North et al.'s concepts leave room for further discussion. Many scholars have argued against this school's neo-liberal depiction of mostly Anglo-American OAO 'success stories' from a century or more ago, challenging their relevance in explaining other nations' history and their prospects for development, but the authors do not sufficiently address these reservations. Alston et al. also do not clearly explain how they distinguish between beliefs, ideology, and culture, with the latter so often being held responsible for Latin America's mediocre past and, supposedly, also its future. Windows of opportunity are also not a new concept, but their power to change a society's path is explicitly diminished by North et al. precisely because of the inertial nature of beliefs and culture. The element of leadership is indeed a novel addition, but its explanatory power needs to be investigated in more detail. To identify differences in the characteristics of single personalities, such as between President Cardoso (1995–2002) in Brazil and President Carlos Menem in Argentina (1989–1999), as prime cause for decades-long socioeconomic transformations appears at least curious. There is also surprisingly little analysis of expectable structural changes in the economic sphere, and of that sphere's interplay with its political counterpart. These are cornerstones in North et al.'s original framework with its allegedly holistic view of society. Sole reliance on political openness and rising social welfare spending, primarily on transfers and (primary) education, does not necessarily make a compelling case for sustained economic development in a fast-changing, ever-more-demanding world. The reader, hence, might wish for additional information about changes of public and private investment levels, the tax basis and tax honesty, the kind of jobs and private organizations created, productivity levels, export compositions, and so forth. Finally, this study would have clearly benefited from the employment of a more comparative perspective. As an example, there is hardly any empirical juxtaposition to developments in other Latin American countries, despite the availability of further case studies by North et al. or other researchers. On the one hand, these nations' historical similarities in political and economic terms point to some significant omitted factors by Alston et al. On the other hand, more evidence of Brazil's differences from these nations would have bolstered their argument.

To summarise, *Brazil in Transition* offers stimulating insights and, simultaneously, ample opportunities for further research. The evaluation of more empirical data and an extensive discussion of these results in the context of the broad existing literature will be highly beneficial for academia. For Brazil's citizens, the future will hopefully prove Alston et al.'s argument valid.

Andre Schlueter is author of *Institutions and Small Settler Economies: A Comparative Study of New Zealand and Uruguay, 1870–2008* (Palgrave Macmillan, 2014).

REFERENCES

- NORTH, Douglas, WALLIS, John and WEINGAST, Barry (2009), *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University Press.
- NORTH, D. C., WALLIS, J. J., WEBB, S. B., & WEINGAST, B. R. (Eds.) (2013). *In the shadow of violence: Politics, economics, and the problem of development*. New York: Cambridge University Press.

OCTAVIO RODRÍGUEZ Y EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

GABRIEL PORCILE*

Estas breves notas de homenaje a Octavio Rodríguez tiene objetivos. El primero es ofrecer una revisión muy parcial de sus contribuciones a la teoría del desarrollo. Y es necesariamente muy parcial porque las mismas se dieron en ámbitos diversos, que yo no tendría condiciones de abarcar con rigor y competencia. El segundo es dar testimonio de un legado intelectual que va más allá de sus aportes a la teoría económica. Octavio buscó en la teoría del desarrollo elementos que le permitieran entender de manera sistemática una realidad específica, la de América Latina, que planteaba sus propias preguntas y que requería por ello desarrollos teóricos originales. Avanzó en este esfuerzo con conocimiento y respeto profundo de lo que habían construido las generaciones pioneras en teoría del desarrollo. Además, en la mejor tradición de estos pioneros, como Albert Hirschmann, Aníbal Pinto, Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, se atrevió a cruzar las fronteras entre disciplinas en ciencias sociales, entendiendo que esa herejía era inherente a cualquier reflexión sobre los problemas del desarrollo.

1. CENTRO-PERIFERIA

En su libro más conocido, “La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL”, publicado por Siglo XXI en México en 1980, Octavio Rodríguez sistematiza, ordena y avanza sobre lo que el pensamiento económico latinoamericano había construido entre finales de los años cuarenta y mediados de los setenta. No es un libro de lectura fácil ni pretendía serlo. El esfuerzo de vencer sus páginas, mientras tanto, se ve plenamente compensado, ya que cambia la forma en que miramos los problemas del desarrollo. Éstos dejan de ser un conjunto fragmentado de debilidades o carencias (baja educación, poco ahorro, malas instituciones, alta desigualdad, sistemas políticos inestables y/o autoritarios) para transformarse en una estructura coherente, dotada de una dinámica que la genera y reproduce. Explicar esta dinámica —y analizar las políticas que permitirían superarla— constituye el núcleo del trabajo de Octavio (ver también Bielshowski, 2009).

Octavio muestra que la base de la teoría estructuralista es la emergencia del sistema centro-periferia. Los polos del sistema se definen por las características de su estructura productiva. *La periferia* es heterogénea en el sentido de que en ella coexisten sectores con muy distinta productividad del trabajo, muy elevada en un pequeño grupo de actividades que está cerca de la frontera tecnológica (generalmente actividades de exportación), y extremadamente baja en las informales o de subsistencia. Al mismo tiempo, es especializada en el sentido de que sólo ha logrado implantar o internalizar los sectores con menor intensidad tecnológica. *El centro*, en cambio, es homogéneo, ya que la productividad del trabajo tiende a ser relativamente más uniforme a través de los sectores de la economía; y es diversificado porque su matriz productiva es más densa y articulada, capaz de producir y competir en un conjunto más amplio y sofisticado de bienes y servicios.

El origen de estas estructuras es la “difusión lenta y desigual” del progreso técnico en la escala internacional. Para ser capaz de iniciar la producción de nuevos bienes en una economía abierta, es necesario alcanzar los niveles de productividad y las capacidades tecnológicas necesarias para competir con los productores instalados en los países centrales. La estructura refleja entonces una cierta distribución internacional de capacidades (y por ello el rezago tecnológico está en el origen del sistema centro-periferia). El sistema no es estático: hay mecanismos que generan retornos crecientes, que devienen de la interacción entre el grado de diversificación (y las correspondientes capacidades) y la velocidad del progreso técnico, y que tienden a reproducir o ampliar las asimetrías.

* CEPAL y Universidade Federal do Paraná

Octavio muestra en su libro cómo estas estructuras se relacionan con el mercado de trabajo, los términos de intercambio y la restricción externa. La reducida participación de sectores de más alta productividad en la periferia hace que éstos no puedan absorber toda la oferta de trabajo disponible, lo que contribuye a acentuar la desigualdad al interior de la periferia y a reducir su capacidad de retener internamente (como salarios más altos) los beneficios del progreso técnico. Esta débil estructura (y la configuración subyacente de capacidades) también explica el bajo dinamismo de sus exportaciones frente al de las importaciones, y la emergencia de la restricción externa como barrera al crecimiento. La ecuación que los economistas keynesianos posteriormente llamaron la “Ley de Thirlwall” (Thirlwall, 1979), y que Paul Krugman llamó a su vez la “regla de 45 grados” sobre comercio y elasticidades, aparece ya formulada en un artículo de Octavio publicado en el primer semestre del año 1977 en la Revista de la CEPAL.

La co-evolución entre estructura, restricción externa y la persistencia del subempleo (con sus implicaciones para la desigualdad y los términos de intercambio) es el núcleo duro del estructuralismo latinoamericano original, tal como lo identificó y discutió Octavio en su trabajo. Este análisis contrasta frontalmente a la visión distorsionada de las ideas estructuralistas que se divulgó posteriormente, tanto dentro como fuera de la región. Se les atribuyó a los autores de esta escuela el defender la sustitución de importaciones a cualquier costo, y la idea de que el comercio era enemigo del desarrollo. Esta deformación del mensaje cepalino se repite como resultado de lecturas de segunda mano de aquellos autores. En su discurso al recibir la Cátedra Prebisch en CEPAL en 1997, Dani Rodrik, profesor de la Universidad de Harvard, destacó la enorme distancia que existía entre lo que se enseña sobre el estructuralismo y lo que él mismo descubrió al leer directamente a sus autores. El libro de Octavio es una lectura que disipa estos equívocos, y que se vuelve imprescindible para todos aquellos interesados en conocer (a través de un esfuerzo científico serio, libre de la algarabía ideológica que contamina los debates en economía) la construcción teórica propuesta por el estructuralismo.

2. EL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO MÁS ALLÁ DEL SUR

En su libro de 2006, “El Estructuralismo Latinoamericano”, Octavio amplió el marco de su esfuerzo de sistematización teórica para incluir nuevas contribuciones, algunas de ellas también generadas en el marco de la CEPAL, como los trabajos de corte sociológico y político de Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto y Medina Echavarría; la discusión sobre el papel de la cultura propuesto por Celso Furtado; y el neoestructuralismo asociado a autores como Fernando Fajnzylber, Osvaldo Sunkel y Ricardo Ffrench-Davis.

Paralelamente, Octavio fue incorporando al análisis la obra de autores no relacionados directamente con la CEPAL o al estructuralismo latinoamericano, sobre todo de autores schumpeterianos (o evolucionistas), los que desde mediados los años 1970 proponían un marco teórico novedoso para el análisis de los procesos de aprendizaje y cambio técnico (Nelson y Winter, 1982, es una obra clave en este esfuerzo). Temas como el conocimiento tácito, *learning by doing*, conocimiento localizado, dependencia de la trayectoria y “efecto candado” en el aprendizaje tecnológico, pasan a ser parte del arsenal analítico que utilizaba Octavio. La mirada schumpeteriana le permitió a Octavio encontrar una “micro” para la macroeconomía de la divergencia internacional, y para explicar la tenaz persistencia de las asimetrías (internas y externas) destacadas por los estructuralistas.

En mi opinión, hoy día el estructuralismo se ha incorporado a un espacio mucho más amplio de ideas, que incluye a schumpeterianos y (post) Keynesianos, en el marco de un debate teórico entre escuelas que continúa siendo (afortunadamente) muy intenso (Blecker, 2011). Los trabajos de Octavio han contribuido a este caudal de investigaciones que ha incorporado nuevos temas, instrumentos y perspectivas teóricas al estudio del desarrollo económico.

Es interesante notar que algunos de los postulados estructuralistas no sólo se aceptan en el mundo de la economía “heterodoxa”, sino también en lo que se llama el *mainstream*. Por ejemplo: buena parte de la literatura reciente en economía regional y geografía económica se construye precisamente en torno de modelos centro-periferia. Las fuerzas que sostienen estos modelos son los retornos crecientes asociados a la dinámica de la innovación y difusión de tecnología, o a las economías de escala, como fue sugerido por el estructuralismo.

Los trabajos de Octavio siempre se preocuparon por incluir otras dimensiones –políticas, sociales, culturales– además de la económica, algo que es difícil encontrar en la literatura económica, incluso en la literatura sobre desarrollo. Octavio se preocupó especialmente sobre la relación entre economía y política al regresar a un Uruguay que había reconquistado su democracia en 1984. Fue uno de los principales autores del libro de CINVE de 1984, *La Crisis Uruguaya y el problema Nacional*. En el mismo su preocupación era cómo construir una alianza de grupos y clases, un pacto social inclusivo, en que los objetivos del crecimiento y la distribución se dieran la mano para fortalecer un sistema democrático tensionado por la pesada carga de la deuda externa heredada de la dictadura. Hoy en día es ampliamente aceptado que la desigualdad elevada y la baja diversificación son arena en el sistema productivo, trabando el crecimiento, la innovación y la productividad. Pero cuando Octavio dio su batalla sobre estos temas, aún era la época en que el tema de la equidad era marginal en el debate económico, o se consideraba que la desigualdad era positiva y necesaria para el crecimiento.

Quisiera hacer una tercer y última referencia al trabajo de Octavio, ahora en el campo del comercio internacional. En la visión estructuralista, el comercio es una poderosa fuerza a favor del desarrollo, pero este efecto virtuoso no surge espontáneamente de la apertura comercial ni del libre juego del mercado. Por el contrario, requiere espacios de cooperación internacional y políticas internas que hagan posible la transformación de los dos polos del sistema, estas últimas enmarcadas en el concepto amplio de sistemas nacionales de innovación. Por un lado, en la medida que la restricción externa limita la tasa de crecimiento de la periferia, esta exhibe “reciprocidad implícita” con el centro: todo lo que el centro importa de la periferia tiende a su vez a transformarse en importaciones desde el centro, destinadas a sostener el crecimiento de la periferia. Esto juega a favor de la cooperación internacional. Pero por otro lado, los ajustes en las estructuras productivas, con sus correspondientes repercusiones en el nivel y tipo de empleo, dan lugar a tensiones inevitables en los dos polos, a ganadores y perdedores que buscarán detener o redefinir las condiciones de la expansión del comercio. La cooperación internacional es necesaria para que estos ajustes tengan lugar de forma ordenada, de forma de sostener el pleno empleo en los dos polos, al tiempo que sus estructuras co-evolucionan. Sin la cooperación, sin la construcción deliberada y negociada de los intereses comunes, desbalances y tensiones tornarían el sistema inestable.

Esta idea –la que el comercio es una fuerza de progreso y transformación que debe apoyarse en políticas internas muy activas a favor de los sistemas de innovación, y en la cooperación y coordinación entre países– está en el centro del debate sobre los alcances y continuidad de la última globalización. Las tensiones políticas que se viven en el sistema internacional –de las cuales el Brexit y la elección de Trump fueron dos de sus resultados más notables– son consecuencia de la apuesta a la “hiperglobalización” en las décadas pasadas. Esta se reflejaba en el predominio de una teoría que prometía que la libertad de movimientos del capital y de bienes traería al mismo tiempo estabilidad y prosperidad a todas las economías. La crisis del 2008, la lenta recuperación posterior y la persistencia de desequilibrios globales (en temas distributivos, pero también ambientales y tecnológicos), han obligado a recuperar la perspectiva que Octavio defendió y desarrolló en distintos trabajos.

Mirar la dinámica internacional reconociendo plenamente las heterogeneidades existentes, como lo hace la teoría en la tradición estructuralista, puede ayudar en mucho a entender el actual impasse en la globalización y el desarrollo, y cuáles son las estrategias de salida.

3. EL PRINCIPIO

Una última nota, y ahora en un plano más personal. Tuve el privilegio de integrar durante un cierto período de tiempo el equipo de investigadores sobre temas de desarrollo que Octavio dirigía. Se discutía allí durante largas horas con el simple objetivo de entender mejor un argumento, ver sus debilidades, ver hacia donde nos conducía, ver si era posible superarlo y llegar a algo que se aproximara un poco más a la verdad, sabiéndola frágil y transitoria. Tenía Octavio una honestidad intelectual tan rara como incommovible. No le importaba tener la última palabra ni le preocupaba dejar sobre la mesa la idea más atractiva o más original. Quería avanzar de forma rigurosa, generar hipótesis que pudieran ser contrastadas con la realidad, desarrollarlas de una manera sistemática. Sólo se piensa con un paradigma, dijo alguna vez, y a su construcción se abocaba. Era como el Gorgias que describe Rodó, siempre dispuesto a levantar su copa para brindar por aquél “que me venza con honor”.

Octavio era además un admirador de la obra de Borges, y conocía muchos sus poemas de memoria. Podía dejar caer algunos versos borgianos en el medio de una árida discusión sobre innovación tecnológica, por ejemplo. Es por eso que quisiera concluir este tributo a su trabajo recordando un cuento de Borges. Dicho cuento, que con su maestría Borges tituló “El Principio”, habla de dos griegos (Sócrates y tal vez Parménides) que conversan y razonan, dejando de lado los mitos y las metáforas. En su conversación, los personajes “no polemizan. Y no quieren persuadir ni ser persuadidos, no piensan en ganar o perder. Están de acuerdo en una sola cosa: saben que la discusión es el no imposible camino para llegar a una verdad”.

Esa fue la norma que guió la vida intelectual de Octavio Rodríguez.

REFERENCIAS

- BIELSHOWSKI, R. (2009) “Sixty years of ECLAC: structuralism and neo-structuralism”, *CEPAL Review*, April, pp. 171-192.
- BLECKER, R.A. (2011) “Long-run growth in Open economies: Export-Led Cumulative Causation or a Balance-of-Payments Constraint?” in G. Harcourt and P. Kriesler, eds., *Handbook of Post-Keynesian Economics*. Oxford: Oxford University Press, forthcoming.
- CINVE. *La Crisis Uruguay y el Problema Nacional*. Montevideo: Banda Oriental, 1984.
- NELSON, R. y WINTER, S. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press, 1982.
- RODRÍGUEZ, O. (1977) “Sobre la Concepción del Sistema Centro-Periferia”, *Revista de la CEPAL*, Primer Semestre.
- RODRÍGUEZ, O. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI, 1980.
- RODRÍGUEZ, O. *El Estructuralismo Latinoamericano*. México: Siglo XXI, 2006
- THIRLWALL, A.P. (1979) “The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences”, *Banca Nazionale di Lavoro*, March, 128, pp. 45-53.

Asociación
Uruguaya de
Historia
Económica

