

Cristina Zurbriggen

**Estado, empresarios y redes rentistas durante el
proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay.
El path dependence de las reformas actuales**

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Politikwissenschaften
in der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

2005

Gedruckt mit Genehmigung der
Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Universität Tübingen

Hauptberichterstatter: Prof. Dr. Andreas Boeckh

Mitberichterstatter: Dr. Harald Barrios

Dekanin: Prof. Dr. Regine Gildemeister

Tag der mündlicher Prüfung: 13. Oktober 2005.

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1. ACTORES, INSTITUCIONES E INTERESES	
EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	16
1.1 EL NEOINSTITUCIONALISMO Y SUS VARIANTES.....	18
1.1.1 <i>Instituciones y racionalidad</i>	21
1.1.2 <i>El institucionalismo de la elección racional</i>	23
1.1.3 <i>El institucionalismo histórico</i>	29
1.1.4 <i>El institucionalismo sociológico</i>	35
1.2 EL ROL REGULADOR, NORMATIVO Y COGNITIVO DE LAS INSTITUCIONES	38
1.3 LAS REDES COMO CANALES DE DIFUSIÓN DE LAS INSTITUCIONES	43
1.3.1 <i>La integración de los niveles meso y micro en el análisis</i> <i>de las políticas públicas</i>	49
1.3.2 <i>La articulación de los niveles micro, meso y macro en el análisis</i> <i>de las políticas públicas</i>	53
1.4 INSTITUCIONES Y REDES	55
CAPÍTULO 2. EL MARCO DE ANÁLISIS PARA EL ESTUDIO	
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	60
2.1 ESTRATEGIA DE ANÁLISIS.....	60
2.2 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN: EL ESTUDIO DE CASO	61
2.3 JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	64
2.4 LAS HIPÓTESIS	65
2.4.1 <i>Hipótesis de investigación</i>	67
2.5 FUENTES DOCUMENTALES	68
CAPÍTULO 3. LAS REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO.	
UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA	
¿REGLAS GENERALES O REGLAS PARTICULARES?	71
3.1 LAS REGLAS DEL JUEGO DEMOCRÁTICO.....	73
3.1.1 <i>Estado de derecho</i>	76

3.2	LAS REGLAS DE JUEGO EN REGÍMENES POLÍTICOS LATINOAMERICANOS: EL PARTICULARISMO.....	81
3.2.1	<i>El rentismo como expresión de los particularismos latinoamericanos.....</i>	85
3.2.2	<i>Hacia una conceptualización del rentismo</i>	88
3.3	LA MATRIZ PARTICULARISTA.....	104
3.3.1	<i>Los partidos políticos articuladores entre el Estado y la sociedad</i>	106
3.3.2	<i>El Estado patrimonialista.....</i>	108
3.3.3	<i>Estado, partidos políticos y sociedad civil en la distribución de los bienes públicos.....</i>	111

CAPÍTULO 4. LAS REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO EN URUGUAY

¿LOS PARTICULARISMOS SON DOMINANTES?..... 114

4.1	LA PRIMERA OLA DE ESTUDIOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, ESTADO Y CLIENTELISMO POLÍTICO	115
4.1.1	<i>Los partidos políticos y el club político</i>	115
4.1.2	<i>El crecimiento del Estado y el ideario protector.....</i>	117
4.2	LA SEGUNDA OLA DE ESTUDIOS: EL CLIENTELISMO COMO CATEGORÍA RESIDUAL	125
4.3	EL INICIO DE UNA TERCERA OLA	130
4.4	EMPRESARIOS Y RENTISMO.....	133
4.4.1	<i>¿Se puede explicar el comportamiento de los empresarios y de sus organizaciones a partir de variables económico-estructurales?</i>	136
4.4.2	<i>Los estudios nacionales sobre cámaras empresariales. La importancia del marco político-institucional.....</i>	137
4.4.3	<i>Las lógicas rentistas</i>	146

CAPÍTULO 5. EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES

E IMPORTACIONES (1931-1961): REGULACIÓN ECONÓMICA Y REPRESENTACIÓN CORPORATIVA..... 149

5.1	EL CONTEXTO INTERNACIONAL	150
5.2	LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (1931-1941).....	154
5.3	DE LOS PODERES FORMALES A LOS REALES	158
5.4	LAS CÁMARAS EMPRESARIALES, EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y LA DEFENSA DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN EL CONTRALOR (1931-1941)	161
5.5	LA LUCHA ENTRE EL BANCO DE LA REPÚBLICA, EL GOBIERNO Y LOS GRUPOS EMPRESARIALES EN LA CONDUCCIÓN DE LA RED (1931-1941).....	165

5.6	LA CONSOLIDACIÓN DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL (1941-1961).....	171
5.7	¿QUÉ PODERES TENÍA LA COMISIÓN HONORARIA?.....	174
CAPÍTULO 6. EL MOMENTO DE LA DECISIÓN POLÍTICA.....		179
6.1	LOS TRATAMIENTOS CAMBIARIOS.....	179
6.1.1	<i>Los tratamientos cambiarios a las exportaciones regulares.....</i>	<i>181</i>
6.1.2	<i>Tratamiento cambiario para exportaciones de productos de industria nacional.....</i>	<i>187</i>
6.2	LA DISTRIBUCIÓN DE DIVISAS DESTINADAS A LA IMPORTACIÓN	191
6.2.1	<i>Intereses e instituciones en el juego político.....</i>	<i>195</i>
6.3	LA CUOTA INDIVIDUAL DE IMPORTACIÓN	198
6.3.1	<i>El primer intento de establecer reglas generales.....</i>	<i>201</i>
6.3.2	<i>¿Se puede medir la importancia de la empresa?</i>	<i>203</i>
6.4	LA CONSOLIDACIÓN DE LAS REDES RENTISTAS	205
6.4.1	<i>¿Los empresarios buscan la renta porque así lo eligen o porque su entorno se los impone?</i>	<i>213</i>
6.4.2	<i>El predominio de las reglas particularistas</i>	<i>214</i>
6.5	LAS REGLAS PARTICULARISTAS Y LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA.....	217
6.5.1	<i>La ausencia de reglas precisas y la lucha entre importadores e industriales ...</i>	<i>221</i>
6.5.2	<i>El intento de establecer criterios universales</i>	<i>224</i>
6.5.3	<i>¿Era posible establecer un criterio objetivo y universal para la distribución de la cuota individual?</i>	<i>229</i>
6.5.4	<i>La venta de divisas en los espacios públicos.....</i>	<i>232</i>
6.5.5	<i>La Aduana y la ausencia de controles.....</i>	<i>235</i>
6.5.6	<i>Del rentismo a la corrupción</i>	<i>239</i>
6.5.7	<i>La clausura del Contralor: ¿el fin del rentismo?.....</i>	<i>240</i>
CAPÍTULO 7. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARTICULARISMO....		244
7.1	LAS REDES RENTISTAS	244
7.2	LA LEGITIMACIÓN DEL RENTISMO.....	247
7.3	EL CONTRALOR Y LOS LÍMITES A LAS REGLAS DE JUEGO DEMOCRÁTICO	249
7.3.1	<i>La ausencia de una burocracia meritocrática</i>	<i>253</i>
7.4	EL CONTRALOR Y LOS LÍMITES AL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA DE MERCADO	257
7.5	DESAFÍOS ACTUALES Y HERENCIAS DEL PASADO	261
7.6	¿POR QUÉ ES FUNDAMENTAL ENTENDER EL RENTISMO COMO INSTITUCIÓN?	266

BIBLIOGRAFÍA 269

Introducción

En la sociedad uruguaya es habitual escuchar expresiones tales como: los empresarios son buscadores de rentas, no son innovadores, buscan solo privilegios. Es frecuente ver a los empresarios clamando por refinanciamientos, exoneraciones, aranceles, subsidios, desgravaciones, devoluciones de impuestos, etc. (Rama, 1991).

Los empresarios, por el contrario, alegan que “el Estado estimuló la realización de actividades de búsqueda de rentas” (COSUPEM, 1994, p. 98). “Una de las características del accionar estatal, desde la década del treinta [argumentan los empresarios], ha sido la cantidad de medidas de política destinadas a legislar sobre casos específicos. El Estado, más que fijar un marco general para el desarrollo de las diversas actividades económicas, intervino a través de medidas de política económica cada vez más selectivas, beneficiando a unos sectores y perjudicando a otros. En este contexto, para los empresarios, buscar la protección del gobierno se hizo más importante que ser eficientes en su propia empresa” (Comisión Intercameral Empresarial, 1989, p. 14).

Las palabras de los propios actores se convirtieron en una provocación para estudiar el fenómeno del rentismo en Uruguay. La primera dificultad se encontró al comprobar que las investigaciones sobre empresarios y la articulación de estos con el poder político son muy escasas. La constatación de esta carencia se transformó en una gran motivación para emprender una investigación que permitiera entender cómo funciona el fenómeno rentista despojado de prejuicios y para analizar, en una arena política concreta, cómo se relacionan políticos y empresarios.

El *rentismo* es una expresión que se ha usado en la literatura latinoamericana y en otras sociedades subdesarrolladas para expresar la relación entre empresarios y Estado que alimentó la tendencia de la búsqueda de “rentas políticas” antes que “competitivas”. Consiste en la búsqueda de privilegios por parte de los empresarios, a partir de una influencia política sobre el gobierno, que consigue modificaciones de medidas económicas. La renta política termina siendo un sustituto de la renta económica, o sea que los empresarios, o los grupos empresariales, desplazan recursos públicos en beneficio propio, a partir de la influencia política, en lugar de mejorar la competitividad de los bienes y servicios que producen en sus empresas.

Si bien el término se utiliza frecuentemente, es muy limitada la conceptualización académica del rentismo, por lo que esta investigación pretende contribuir a su mayor comprensión. Es preciso realizar una reconstrucción crítica del término para no quedar en lo peyorativo, en lo negativo, que sin duda nadie refrenda pero limita el proceso de comprensión y particularmente la búsqueda de soluciones al problema. En este estudio se avanza en la conceptualización del rentismo y, a partir de una perspectiva histórica, se trata de captar su génesis, consolidación y consecuencias actuales.

El rentismo se asocia a lo no productivo, al lucro fácil, a la especulación. Es menos frecuente vincularlo a términos como clientelismo, que en el saber popular se circunscribe a “una cosa de pobres”.¹ No obstante, el rentismo es expresión del mismo fenómeno, el particularismo, con el atributo de que los clientes son empresarios. Estos también buscan el contacto político para obtener un préstamo especial, una exoneración fiscal o “mover el expediente” en una oficina pública, como lo haría otro ciudadano. Cuando el cliente es un pobre, la estructura clientelar puede generar una relación de subordinación a los políticos. En el segundo caso, por el contrario, puede forjarse una subordinación del político al empresario.

En esta investigación se considera al rentismo como expresión de un fenómeno político propio de las realidades políticas latinoamericanas, el particularismo, difundido ampliamente por O’Donnell (1997).

En un sistema político en el que dominan los particularismos, se han consolidado formas de procesar los conflictos, y de distribución de recursos y poder, con fines de satisfacer los intereses particulares (la clientela política). Desde esta perspectiva, la constitución de esta relación particularista niega la ciudadanía en tanto característica y resultado de la democracia y del Estado de derecho. Esta relación fomenta una forma patrimonial de ejercer el poder; es decir, los espacios y los recursos políticos se usan para satisfacer los fines particulares de determinados grupos poderosos, lo que aumenta

¹ Incluso en el ámbito académico, el clientelismo es considerado una relación de dominación hacia los pobres, una cierta lógica de intercambio social en la que se oferta una posibilidad de acceso a recursos, particularmente estatales, a cambio de lealtad política. Se trata de transacciones de beneficio mutuo, para los dirigentes que ocupan posiciones privilegiadas y para los seguidores que, ocupando posiciones subalternas, obtienen sin embargo una actividad de sobrevivencia o una vía de movilidad social a través del usufructo de las rentas públicas. En principio, todo ciudadano, por su condición de tal, debería acceder a esos recursos por mecanismos más democráticos de distribución de las riquezas.

el uso discrecional de los recursos públicos. Se termina generando una cultura política orientada a satisfacer las reivindicaciones inmediatas y particularistas, e impide consolidar una visión general de los problemas de la sociedad.

Tanto el rentismo como el clientelismo comparten ciertos estereotipos similares que circulan alrededor del tema. Frecuentemente se reduce el rentismo a una mera transacción de “favores por votos”, es decir, un beneficio específico por cierto contacto político, como una relación bilateral donde un funcionario de gobierno o un político (patrón) responde al pedido directo inmediato de un gran empresario o un pequeño grupo de empresarios (cliente).

Pero este enfoque no es capaz de responder por qué los empresarios optan por ser rentistas y no innovadores, ni por qué utilizan los contactos políticos para obtener recursos públicos. Tampoco informa sobre el origen de los sistemas ineficientes de incentivos del rentismo ni, mucho menos, de las razones que explican que el rentismo se mantenga, extienda o transforme a lo largo del tiempo.

Desde ámbitos sociales y académicos se considera al rentismo como un flagelo social, que impide el pleno despliegue de las fuerzas del mercado y el desarrollo económico de un país y trae consigo, muchas veces, prácticas corruptas. Sin embargo, los empresarios que se reproducen en un espacio de relaciones rentistas no tienen esa misma visión, pues frente a un determinado problema no dudan en recurrir a soluciones particularistas, a pesar de que en su discurso suelen afirmar lo contrario.

Menos frecuentemente se encuentran trabajos que hagan referencia al carácter sistémico y complejo del rentismo para fundamentar las propuestas de solución en una comprensión más abarcativa y general del fenómeno. Para acabar con las prácticas rentistas no basta con eliminar determinados subsidios o cerrar una oficina pública que distribuye los recursos públicos con fines particulares, tal como proponen muchos políticos y académicos.

Al respecto se plantean algunos interrogantes: ¿los empresarios buscan la renta y se resisten a ser innovadores porque así lo eligen o porque su entorno se los impone? ¿El fenómeno del rentismo se explica como la consecuencia de intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados, o es el resultado del contexto político institucional que estructura el conjunto de relaciones en las que estos actores están insertos? ¿Cuál es la explicación más adecuada?

Las relaciones del rentismo no se pueden reducir a un mero proceso de intercambio de recursos, es decir, beneficios específicos por apoyo político o electoral. El rentismo es una institución particularista, que forma parte de los regímenes políticos latinoamericanos y se reproduce en forma de redes de políticas.

Las relaciones rentistas no se dan en el vacío, ni son ahistóricas; se establecen como una constelación de actores públicos y privados que actúan en un espacio estratégico históricamente constituido, con instituciones específicas y reglas propias de funcionamiento. Esta estructura refiere a cómo los actores se conducen con respecto a los otros y cómo interactúan condicionados por el contexto institucional en que se desenvuelven. En este sentido, las redes rentistas terminan consolidándose como un conjunto de reglas de juego implícitas y orientadas a satisfacer, sobre todo, los intereses particulares de determinados grupos o empresarios poderosos, que pautan su comportamiento y las relaciones sociales, y los resultados políticos.

Es importante considerar aquellos enfoques teóricos que complementan la racionalidad limitada de los actores con la influencia de las reglas sobre el comportamiento individual.² Los actores no actúan aisladamente respecto de su cultura, ni siguen de forma automática las normas existentes en una sociedad. De este modo, para superar el dilema entre la intencionalidad individual y los condicionantes estructural-funcionalistas, el estudio se apoya en el enfoque de redes de políticas públicas, el institucionalismo centrado en los actores (Scharpf, 1997).

Los insumos teóricos institucionalistas y de redes proporcionan el sustento para analizar los entramados políticos institucionales que se gestaron en el país e interpretar la institución política dominante: el clientelismo político, y el rentismo, como una expresión del mismo fenómeno. A partir de los aportes institucionalistas se fundamenta el marco teórico desde el que se aborda y analiza el rentismo político a lo largo de esta disertación.

El objetivo de la investigación es determinar cómo las reglas de juego particularistas han pautado y pautan la relación entre actores empresariales, burócratas y políticos, y cómo las mismas pueden condicionar las decisiones políticas y su

² En esta investigación se considera que es relevante la articulación de dos aspectos teóricos. Por un lado, el empresario puede tener un margen de libertad para escoger entre ciertas alternativas pero, al mismo tiempo, se encuentra constreñido por la cultura, los patrones de conducta, roles, valores y procesos de socialización e interacción que son gestados y mantenidos en la sociedad.

comportamiento. Para comprender este fenómeno se ha adoptado como estrategia analítica el estudio de caso de una política pública. Se busca explicar el curso de acción que toman diferentes actores sociales y políticos en procesos de interacción y los resultados que de ello se deriva. No se trata, pues, de elaborar una “gran teoría” de la sociedad política, ni de producir “generalizaciones empíricas”, sino más bien de desarrollar modelos analíticos susceptibles de contrastación empírica que permitan explicar cómo y por qué tiene lugar la lógica rentista.

El caso de política pública elegido para estudiar el fenómeno del rentismo ha sido la política cambiaria durante el modelo sustitutivo de importaciones (1930-1970). El recorte temporal tiene que ver con que la matriz particularista cristalizó en ese período histórico. Así esta matriz se fue reproduciendo al interior de las organizaciones públicas, fue generando formas de dominación burocrática patrimonial e impactando en el estilo de gestión pública dominante.

Justificada la primera delimitación, un segundo recorte tiene que ver con tomar como objeto de investigación la regulación del comercio exterior, y específicamente la política cambiaria.³ La elección de esta política obedece a que fue el dispositivo central de las políticas económicas adoptadas durante la industrialización sustitutiva de importaciones (Ground, 1988; Thorp, 1998).

Con ella tuvo lugar la creación de un organismo público encargado de la gestión de esta política pública: el Contralor de Exportaciones e Importaciones, vigente entre 1931 y 1961, “símbolo institucional” del período de estudio. En los inicios, el Contralor se limitaba a fijar el precio de las monedas extranjeras. Posteriormente se convirtió en una compleja estructura de control de las importaciones, de traslados de capitales, de bloqueos de fondos extranjeros, que a través de la fijación de la política cambiaria y de distribución de divisas imponía importantes restricciones al intercambio comercial y determinaba qué se podía producir o qué se podía importar en el país (Ochoa 1942, pp. 392-392).

³ Por política cambiaria se entiende el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que tienen el propósito de regular el comportamiento de la moneda nacional con respecto a las del exterior y controlar el mercado cambiario de divisas. El sistema de cambios múltiples y los controles cuantitativos se convirtieron en los principales instrumentos de protección del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

A partir de este caso concreto y del análisis de las prácticas políticas de regulación comercial que emanaron de ese instituto del Estado, y de los actores públicos y privados que participaron en su construcción y consolidación, se trató de responder a las siguientes preguntas: ¿qué rol desempeñaron los empresarios en la gestión pública?, ¿predominaron las prácticas particularistas en la distribución de los recursos públicos, que tanto ha caracterizado a los regímenes políticos latinoamericanos?, ¿cómo impactaron en el comportamiento de los actores y en los resultados finales de las políticas adoptadas? Y, por último, ¿la interpenetración entre el Estado y la sociedad determinó la prevalencia de componentes representativos o auténticamente participativos en la elaboración de las políticas públicas?, o, por el contrario, ¿el Estado fue capturado o colonizado por los intereses económicos de turno, por lo que dispuso de escasa autonomía y orientó sus políticas según los dictados y diferencias de quienes controlaban su aparato institucional?

La hipótesis que guía esta disertación plantea que la gestión de la política cambiaria durante el proceso sustitutivo de importaciones fue discrecional, como resultado del juego de actores públicos y privados insertos en redes rentistas y en un marco político institucional particularista, que condicionaría el espacio intraburocrático donde se elaboraron e implementaron las decisiones.

De tal modo, para estudiar el fenómeno del rentismo la tesis se desarrolla en siete capítulos. La investigación atiende a la dimensión institucional y se inscribe en el neoinstitucionalismo centrado en los actores. Ello conduce, en el primer capítulo, a precisar qué entendemos por instituciones y en qué medida se les puede atribuir una relación de determinación con respecto a la dinámica de las redes donde se elaboran e implementan las políticas y, por tanto, cómo pueden condicionar los estilos de gestión que en última instancia afectan los resultados políticos.

El nuevo institucionalismo no es una corriente de pensamiento homogénea; por el contrario, bajo este nombre se agrupan trabajos académicos realizados en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes. Por ello se esbozan diferentes variantes de institucionalismos y se consideran los presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad de la persona humana y de la influencia de las normas, reglas o culturas en el comportamiento humano.

En segundo lugar, se señala como clave el concepto de *redes de políticas públicas* para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la

difusión de las instituciones. Desde esa perspectiva se analiza cómo las capacidades, orientaciones y preferencias de los actores públicos (burócratas y políticos) y empresarios (individuales y colectivos) (Scharpf, 1997), en una arena política (Marsh y Rhodes, 1992), van a estar condicionados por los patrones de interacciones que se van creando en la arena en cuestión, así como por la incorporación de los arreglos políticos y administrativos macro.

Esta perspectiva permite analizar el funcionamiento del sistema político que, con sus propias peculiaridades, influye en la red y, al mismo tiempo, a los actores que participan en la red imponiendo reglas de funcionamiento, permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura y, por tanto, influyendo en el nivel macro. Ello remite al segundo capítulo, donde se expone la lógica de análisis del estudio de caso de política cambiaria.

En el tercer capítulo se analiza el conjunto de instituciones que han pautado y pautan la forma de ejercer el poder y de desempeñar las funciones del Estado en América Latina. Se estudian las formas de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de utilización de los recursos públicos y del poder en el sistema político. En concreto se identifican las reglas de juego conocidas, practicadas y aceptadas por los actores del proceso de elaboración de políticas públicas. En este sentido, concordamos con O'Donnell (1997) que el particularismo se convierte en la institución dominante de los sistemas políticos latinoamericanos. Por otra parte, se trabajará en la conceptualización del rentismo como una institución particularista que se reproduce en redes de políticas.

En el capítulo cuarto se analizan las reglas de juego político en el Uruguay y se esboza el tratamiento que las ciencias sociales han dado al tema clientelar en el país, en particular al rentismo como una de sus manifestaciones.

En los capítulos quinto y sexto se analiza el surgimiento y consolidación de la red de política cambiaria, y se arroja una reveladora información acerca de cómo el Estado y los partidos políticos en su articulación con los actores empresariales, individual y colectivamente, gestionaron las políticas económicas, específicamente las cambiarias, creando un entramado institucional (redes rentistas) que condicionó tanto el comportamiento como los resultados de las políticas (políticas discrecionales). Ello permite ver cómo el predominio de las reglas particularistas produce decisiones discrecionales o desviaciones, que no se ajustan a la finalidad de interés general que deben perseguir los actos del Estado. Asimismo, el excesivo particularismo debilita el

funcionamiento de las organizaciones públicas y a los partidos políticos como organizaciones que representan el interés general y que sirven de mediadores entre el Estado y la sociedad. Por último, el predominio de intereses particulares genera, a su vez, el descuido de las perspectivas de mediano y largo plazo.

Finalmente se presenta una serie de consideraciones en las que se presentan los aspectos más resaltables del estudio, que aportan una comprensión más acabada sobre el papel que han desempeñado las instituciones rentistas en el desarrollo del país. El estudio del fenómeno en una arena política específica permite entender cómo estas instituciones políticas afectaron los procesos decisionales y fomentaron prácticas discrecionales, no solo en la etapa sustitutiva de importaciones —que es objeto de especial consideración en esta investigación—, sino que terminaron convirtiéndose en el *path dependence* de las sociedades actuales. Ello es de utilidad para comprender los límites que enfrenta hoy la sociedad para retomar las sendas del desarrollo y, en un caso concreto, cómo la práctica política particularista obstaculiza la plena realización de una ciudadanía sustantiva y la generación de verdaderos procesos democráticos en la toma de decisiones. Asimismo muestra con claridad la dificultad para visualizar la problemática de la sociedad desde una visión sistémica y de largo plazo.

CAPÍTULO 1.

Actores, instituciones e intereses en el estudio de las políticas públicas

El interés principal de esta investigación es el análisis del fenómeno del rentismo a partir de los ámbitos político-institucionales en los cuales los actores públicos y privados analizan, elaboran y finalmente adoptan las decisiones de política cambiaria. La dimensión sustantiva (los contenidos y resultados *policy outputs*) será considerada para demostrar hasta qué punto la relación entre *input* y *output* está intermediada y profundamente afectada por la forma en que se relacionan actores e instituciones durante la formulación y la ejecución de políticas públicas.

Con estas prioridades, la investigación se propone adoptar un marco teórico neoinstitucionalista y ayudarse de las herramientas conceptuales que proporcionan el análisis de los *policy networks*, redes de políticas públicas.

A diferencia de otros enfoques que también aspiran a explicar la formulación y ejecución de las políticas sin una referencia explícita a las instituciones —por ejemplo, ciertas teorías de la elección racional—,⁴ se ha recuperado y renovado durante los últimos años una corriente teórica, el neoinstitucionalismo, que presta atención explícita a los entramados institucionales. Para los nuevos institucionalistas, el Estado es en sí mismo relevante y, para explicar la elaboración y los resultados de política, debe considerarse el papel de los poderes públicos, sus inercias o su particular forma de relacionarse con la sociedad.

Los neoinstitucionalistas recuperan el Estado (Skocpol, 1985), redescubren las instituciones y llaman la atención sobre el papel de los factores organizativos de la vida política (March y Olsen, 1984). Con sus palabras, “[...] *social, political and economic institutions have become larger, considerably more complex and resourceful, and prima*

⁴ La teoría de la elección pública explica los comportamientos políticos y sociales a través de la aplicación de la noción de racionalidad de la economía neoclásica. El punto de partida de esta teoría es que el comportamiento político es producto de elecciones hechas para lograr, de la mejor manera posible, determinados fines. Por su parte, el sujeto se mueve por su propio interés personal y su único objetivo es maximizar su función de utilidad; el individuo es racional. La política es competencia entre individuos cuyos objetivos son acceder al poder u obtener recursos. Véanse Downs (1957), Buchanan y Tullock (1980).

facie more important to collective life. Most of the major actors are formal organizations, and the institutions of law and bureaucracy occupy a dominant role in contemporary life” (March y Olsen, 1984, p. 734).

Desde esta nueva perspectiva se afirma que la ciencia política, hasta los años ochenta, se concentró en analizar y explicar cierto tipo de fenómenos políticos, en particular aquellos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores políticos. Sin embargo, ha descuidado otra dimensión de la política que no cabe en los modelos racionales: la dimensión institucional. En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino más bien ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan en un espacio institucionalizado de la actividad política.

El nuevo institucionalismo, sin embargo, no es una corriente de pensamiento homogénea; por el contrario, bajo este nombre se agrupa trabajos académicos realizados en diversas disciplinas de las ciencias sociales⁵ y desde enfoques teóricos relativamente diferentes. Por ello, en primer lugar, se esbozan las diferentes variantes de los institucionalismos para trabajar el concepto *institución* y analizar, particularmente, en qué medida las instituciones condicionan el comportamiento y, en última instancia, los resultados políticos.

En segundo lugar, se señala como concepto clave el de *redes de políticas públicas* para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones. Desde esta perspectiva se analiza cómo las capacidades, orientaciones y preferencias de los actores individuales y colectivos (Scharpf, 1997), en una arena política (Marsh y Rhodes, 1992), están condicionados por los patrones de

⁵ Véase March y Olsen, 1989. El interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre política y, particularmente, en los estudios sobre legislatura (Shepsle, 1989; Weingast, 1983a, 1987b), economía política (Kiser y Ostrom, 1982), cultura política (Wildavsky, 1987), presupuestos (Padgett, 1981) y determinación de políticas públicas (Arhtford, 1978), entre otros. El renovado interés por las instituciones no es privativo de la ciencia política. Lo es también de las tendencias recientes en derecho público (Smith, 1988) y en economía, que han descubierto la ley, contratos, jerarquías, códigos profesionales y normas sociales (Williamson, 1975). También se aprecia en la sociología (Meyer y Rowan, 1977; Dimaggio y Powell, 1983, Meyer y Scott, 1983) aunque las concepciones no institucionales nunca lograron el éxito en este campo, en el grado en que lo hicieron en la ciencia política y en la economía.

interacciones que se van creando en la arena en cuestión, así como por la incorporación de los arreglos políticos de nivel macro.

Los insumos teóricos institucionalistas y de redes proporcionan el sustento para analizar los entramados políticos institucionales que se gestaron en Uruguay e interpretar el fenómeno del rentismo.

1.1 EL NEOINSTITUCIONALISMO Y SUS VARIANTES

El enfoque behaviorista dominante en la ciencia política, y particularmente en los Estados Unidos, hasta los años ochenta pretendió construir una ciencia donde, en primer lugar, el individuo era el centro de la política, entendida desde ese momento como la agregación de acciones individuales basadas en principios sociológicos y psicológicos. Y, en segundo lugar, el conductismo postuló una nueva ciencia política empírica según el modelo de las ciencias naturales. Por consiguiente, para numerosos behavioristas no solo el controvertido término *Estado*, sino también las instituciones, dejaron de tener interés y se convirtieron en meros caparazones para llenar con individuos atomizados y [con] sus roles, valores y *status* (Farr, Dryzek y Leonard, 1999, p. 33). Desde esta perspectiva, las políticas públicas eran el resultado de la puja de los actores para hacer prevalecer sus preferencias individuales, y las instituciones formalmente organizadas (el Parlamento, el sistema legal, la empresa) eran bosquejadas simplemente como arenas dentro de las cuales tenía lugar el comportamiento político (March y Olsen, 1989, p. 1).

A mediados de los años ochenta, primordialmente a partir del hito que significó el trabajo de March y Olsen (1984), diversos investigadores reaccionaron ante este discurso y comenzaron a reivindicar el rol independiente que desempeñan las instituciones en la formación de las preferencias individuales cuando se transforman en acciones y opciones colectivas.

Este trabajo trata de rescatar y actualizar una perspectiva tradicional de análisis de ciencia política: el viejo institucionalismo.^{6 7} En este sentido, March y Olsen (1989)

⁶ El viejo institucionalismo, anterior a la Segunda Guerra Mundial, estuvo ligado al estudio de estructuras administrativas, legales y políticas, y ofrecía un enfoque descriptivo-normativo, en general poco analítico, de las estructuras institucionales formales de un país. “Su énfasis original se situaba en la ley y la Constitución, en cómo evolucionaron en sus diferentes formas el Estado; la soberanía; las

criticaron a la ciencia política contemporánea por ser: 1) contextual al subordinar la política al entorno social (fuerzas externas, entorno físico y desarrollo económico) y quitar importancia al Estado como variable independiente; 2) reduccionista, más proclive a ver el fenómeno político como consecuencia adicional del comportamiento individual, que a atribuir los resultados de la política a las estructuras y reglas de un comportamiento adecuado; 3) utilitarista, al interpretar la política como resultado de las acciones individuales y de decisiones calculadas, que como respuesta a obligaciones, deberes; 4) funcionalista, al ver la historia como un mecanismo eficaz que logra los resultados adecuados; y 5) instrumentalista, más propensa a definir la toma de decisiones y la asignación de recursos como preocupaciones medulares de la vida política, y menos atenta a los modos en que esta se organiza en torno al desarrollo del significado, mediante símbolos, ritos y ceremonias. (March y Olsen, 1989, pp. 2-8).

La ciencia política, para estos autores, debía poner más énfasis en analizar el comportamiento político enmarcado en una estructura institucional de reglas, normas y tradiciones que limitaban estrechamente el libre juego de la voluntad individual y del cálculo racional (March y Olsen, 1989).

Desde la revolución conductista, en los años sesenta, la ciencia política no había vivido otra revolución como el nuevo cambio de paradigma, con el retorno de la categoría “institución” como variable significativa en el análisis político. En este sentido, el neoinstitucionalismo supone un intento de superar, o al menos completar, el individualismo metodológico, tan poderoso en los años setenta y ochenta, afirmando que “no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos en complejas tramas institucionales” (Morán, 1998, pp. 22-23).

En los últimos años, los trabajos realizados desde esta perspectiva teórica han tenido un gran desarrollo. Sin embargo, no representan una corriente homogénea y no son patrimonio de una disciplina social determinada. En la literatura encontramos diferentes clasificaciones. Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes: la histórica, la sociológica, que enfatiza cultura y normas, y la de la elección racional. Guy Peters

jurisdicciones, y los instrumentos legales y legislativos” (Apter, 2001, pp. 538-539). Estos análisis, sin embargo, dejaban sin cobertura a una serie de fenómenos que no se correspondían con el mapa institucional formal ni se podían explicar a partir de él.

⁷ Skopol (1985) presenta una clara crítica a la literatura pluralista, estructural-funcionalista y marxista, las cuales han sido, según ella, dominantes en el período y propone al Estado como punto central de interés institucionalista. (Skopol, 1985, pp. 4-6).

(1999) añadió un cuarto eje, el institucionalismo empírico vinculado a teorías y datos al estilo de las debatidas “Analytical Narratives” de Bates, Weingast y Levi (1998). Scott (1995) realizó una clasificación a partir de los diferentes mecanismos por medio de los cuales las instituciones influyen sobre la conducta de los individuos; el nuevo institucionalismo se divide en tres corrientes: regulativa, normativa y cognitiva. Por su parte, Norgaard (1996) distingue dos corrientes en la ciencia política: la escuela de la acción racional (Moe, Williamsom, Levi, Dunelavy; Ostrom, 1990) y otra de inspiración sociológica (March y Olsen, 1989; Powell y Di Maggio, 1991; Meyer y Rowan, 1991). De modo semejante, Steinmo et al. (1998) distinguen entre aquellos institucionalistas de la acción racional (North, 1990; Shepsle, 1989; Bates, 1976) y el institucionalismo histórico (Hall, 1986; Katzenstein, 1985; Skocpol, 1985).

Esta multiplicidad de perspectivas de análisis genera significativas dificultades para encontrar una única definición de institución. Así, ha sido definida como:

- “*the formal rules of a recurring political o social game. The rules are assumed to be formal in order to distinguish between institutions and norms o costums*” (Tsebelis, 1990, p. 94).
- “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones desarrolladas por las personas que enmarcan las interacciones humanas (North, 1990, p. 4).
- Las “confecciones de procedimientos y estructuras estándar operantes que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias” (March y Olsen, 1989, p. 17).
- “las reglas formales, los procedimientos de acuerdo y las prácticas estándar operantes que estructuran la relación entre individuos en las diversas unidades de comunidad política y económica” (Hall, 1986, p. 19)
- “las instituciones son las organizaciones formales, y reglas y procedimientos informales que estructuran la conducta” (Steinmo, 1998, p. 2).
- “las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que suministran estabilidad y significado a la conducta social. Las instituciones se apoyan en varios portadores (culturas, estructuras y rutinas) y operan en múltiples niveles de jurisdicción” (Scott, 1995, p. 60).

La diversidad de conceptos hace necesario profundizar en los diversos aportes teóricos neoinstitucionalistas y precisar qué se entiende por instituciones para cada una de las corrientes, así como definir un marco conceptual para la presente investigación.

1.1.1 Instituciones y racionalidad

Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes de neoinstitucionalismo, el histórico, el sociológico y el de la elección racional, y con ellas se encuentran también diversas definiciones del término *institución*.

- a) Las instituciones son un conjunto de reglas formales e informales que se respaldan en incentivos (positivos y negativos) para los actores. Los actores calculan su comportamiento con base en sus intereses, sus potenciales ganancias, así como los premios y castigos que implican las reglas (institucionalismo de la elección racional).
- b) Las instituciones son el conjunto de normas, tradiciones y costumbres que existen en un sistema político, son patrones estables de comportamiento que tienen su origen en la rutina organizacional. Una rutina es un procedimiento que debe seguirse mecánicamente para obtener un cierto resultado. Los actores saben que las rutinas organizacionales les ofrecen un resultado al menos satisfactorio, en el sentido de Simon (1982) y prefieren ese comportamiento sobre la incertidumbre que significaría seguir una alternativa maximizadora. En este sentido, las rutinas son mecanismos de simplificación del mundo que facilitan la toma de decisiones (institucionalismo histórico).
- c) Las instituciones son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, etcétera, a partir de las cuales los actores interpretan el mundo que los rodea. Los individuos son “socializados” en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma “aceptada” de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social (institucionalismo sociológico).

Cada una de estas interpretaciones del significado de *institución* representa una concepción de la relación entre institución y racionalidad, que tiene relación con la forma en que los actores construyen y definen sus preferencias (Kato, 1996).

En la primera versión, desde un presupuesto racionalista,⁸ las instituciones son las reglas de juego producidas por los individuos que requieren o necesitan satisfacer sus intereses, y luego de creadas se transforman en restricciones al abanico de estrategias que los actores pueden adoptar cuando avanzan hacia sus objetivos. Por lo tanto, existen individuos racionales que calculan beneficios y que interactúan con dos objetivos; primero, obtener la mayor satisfacción posible de sus intereses bajo las reglas social e históricamente establecidas; y segundo, influir sobre posibles modificaciones en estas reglas, de manera tal que las nuevas reglas les permitan un mayor beneficio.

En la versión histórica, las instituciones son patrones de comportamiento que tienen su origen en las rutinas. El individuo es mínimamente capaz de percibir las dificultades e incertidumbres de maximizar, por lo que prefiere optar por un comportamiento apropiado que le garantice un resultado satisfactorio (March y Olsen, 1989, pp. 37-38).

La versión sociológica no acepta que la racionalidad sea un concepto relevante para explicar los patrones del comportamiento individual. En su opinión estos son repetidos por los seres humanos, dado que es su forma de entender el mundo, es decir, de dar sentido de la realidad. Estos patrones, tradiciones, ritos, símbolos, son parte de la cultura del grupo social y, por lo tanto, no pueden ser transformados a voluntad de un individuo, pues se convierten en las referencias por los cuales interpretan el mundo que los rodea.

Aunque las versiones analizadas presentan distintas posiciones en cuanto a la relevancia y utilidad del concepto de *racionalidad*, todas están de acuerdo en que el marco institucional restringe el comportamiento humano y se convierte en el elemento explicativo fundamental para entenderlo. En cualquiera de las variantes, el nuevo institucionalismo está fundamentalmente preocupado por argumentar que el marco institucional, ya sean reglas, rutinas organizacionales o la percepción del mundo sujeta a

⁸ Para los analistas de la acción racional, la formación de preferencias debe ser tratada al nivel de los supuestos, mientras que para los institucionalistas históricos, las preferencias son principalmente social y políticamente construidas. Steinmo y Thelen (1992) explican con particular elocuencia este aspecto al sostener que “la gente no se detiene ante cada opción que toma en su vida para pensar: ‘y ahora, ¿qué va a maximizar mi propio interés?’. Por el contrario, la mayoría de la gente, la mayor parte del tiempo, sigue reglas definidas socialmente, incluso cuando estas no beneficien directamente su propio interés” (Steinmo y Thelen, 1992, p. 8).

convenciones sociales, es un contrapeso importante frente a la dinámica de cambio que implicaría la libre actuación de individuos racionales y egoístas.

Sin embargo, cada uno de los diferentes aportes tiene implícitos presupuestos diferentes acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el comportamiento humano. Por consiguiente, para comprender el juego entre actor e institución se hace preciso analizar con mayor profundidad la opinión de algunos autores representativos de cada corriente.

1.1.2 El institucionalismo de la elección racional

Las perspectivas institucionalistas que se vinculan con los paradigmas racionalistas enfatizan los aspectos regulativos de las instituciones (Scott, 1995, p. 66). Las instituciones son las reglas de juego, formales e informales de una sociedad política. Surgen en un contexto en el que los agentes no poseen perfecta información. Su principal función es reducir la incertidumbre, proporcionando una estructura a la vida diaria (North, 1990).

Uno de los representantes de esta corriente en la ciencia política⁹ es Tsebelis (1990) que se encuadra en los desarrollos analíticos de la teoría de la elección racional y asume que los comportamientos de cada actor son una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1990, p. 92).

Tsebelis (1990) define a las instituciones como “*the formal rules of a recurring political o social game. The rules are assumed to be formal in order to distinguish between institutions and norms o costums*” (Tsebelis, 1990, p. 94).

Las reglas de juego están conformadas por cuatro elementos: a) el conjunto de jugadores, b) el conjunto de movimientos o acciones permitidas, c) las secuencias de movimientos, y d) la información disponible por cada jugador. Cualquier cambio en cada uno de estos elementos se entiende como un cambio institucional. Estas reglas restringen el comportamiento de los actores, las oportunidades y posibilidades de elección, y sirven de estructura para definir su estrategia y maximizar su utilidad.

⁹ Esta concepción de las instituciones como reglas que constriñen las opciones de los actores y que sirven como estructura de oportunidades es compartida por todos los analistas del *rational choice*. Cabe mencionar en este sentido los trabajos de Ostrom (1990), Shepsle (1989) y Bates (1976), entre otros.

La principal diferencia con los otros institucionalistas está en la concepción sobre la forma en que surgen y cambian las instituciones. Para Tsebelis las instituciones son el resultado del juego consciente de los individuos (Tsebelis, 1990, p. 92) y son endógenas, producto de las preferencias de los actores. Los actores cambian sus estrategias o la estructura institucional, que transforma sus estrategias en resultados de política (Tsebelis, 1990, p. 96).

Desde esta perspectiva, la actividad humana es instrumental y orientada a fines, y las instituciones son restricciones autoimpuestas a actores racionales. Los intereses (fines) de los actores no están determinados por las instituciones. Estas son el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos óptimos y medios para lograr sus fines. Por tanto, todo cambio institucional es resultado consciente de los individuos con capacidad política para hacerlo.

Dentro de esta corriente institucionalista no todos los autores utilizan el mismo concepto de racionalidad. Kato (1996) diferencia entre el institucionalismo de la acción racional y el de la racionalidad limitada. El institucionalismo desde la elección racional, —Tsebelis (1990) o Bates (1998)— sostiene que el análisis institucional es compatible con el principio de la racionalidad individual. En sus estudios sobre África, Bates (1976) critica los estudios de Scott (1995) al interpretar el comportamiento de los campesinos como el resultado de la tradición, la socialización y el aprendizaje. El autor argumenta, en cambio, que puede ser interpretado como el resultado de una elección, aun cuando sea una elección bajo restricciones. Los campesinos no se resisten a la modernización porque su cultura les impone restricciones; se resisten a la modernización porque así lo eligen. Una explicación basada en la teoría de la elección es muy útil, puesto que explica, al mismo tiempo, la conducta de aquellos que sí eligen modernizarse (Bates, 1998, p. 66).

Estos autores parten de un concepto de racionalidad de la economía neoclásica, en el cual el comportamiento político, económico o social es producto de elecciones hechas con vistas a lograr, de la mejor manera posible, determinados fines. Los individuos se guían por su interés personal y su único objetivo es maximizar su función de utilidad. Los sujetos tienen la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional para elegir la mejor línea de acción, independientemente de la complejidad.

Por el contrario, el institucionalismo desde la perspectiva de la racionalidad limitada se aparta del concepto de racionalidad económica. En este sentido es importante remitirse a Simon (1982) que cuestionó los presupuestos poco plausibles de

la racionalidad individual. Para el autor, el individuo se enfrenta a situaciones en las que, tanto por la complejidad de información o por tiempo, no tiene la capacidad cognitiva para procesarlas. Debido a ello, los individuos utilizan procedimientos operativos comunes, a modo de guías de bolsillos, para la acción racional.

Simon (1982) propone como modelo alternativo el llamado modelo de la racionalidad limitada. La intuición de que los individuos no intentan optimizar, sino que se contentan con satisfacer, modifica de manera importante la noción acerca de cómo deciden individuos y organizaciones.

En la versión clásica, el modelo racional de toma de decisiones se compone de estos pasos:

- El sujeto examina todos los posibles cursos de acción;
- El sujeto construye todos los futuros escenarios a los que lo llevaría cada alternativa examinada;
- El sujeto compara estos escenarios futuros y selecciona aquel que maximice su función de utilidad.

Por el contrario, en el modelo de racionalidad limitada, al dejar de lado el propósito de encontrar una alternativa óptima, no tiene necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. Los pasos de los modelos son los siguientes:

- El sujeto decisor establece cuál es el mínimo de resultados favorables que está dispuesto a aceptar;
- El sujeto examina un número relativamente pequeño de cursos de acción;
- El sujeto construye los escenarios futuros;
- Cuando el sujeto encuentra un escenario futuro en el que sus necesidades son “satisfechas”, detiene la búsqueda y selecciona esta alternativa.

El institucionalismo económico de North (1990) parte de esta última perspectiva. Siguiendo a este autor se puede definir a las instituciones en forma genérica como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las restricciones desarrolladas por las personas que enmarcan las interacciones humanas” (North, 1990, p. 4). Las instituciones surgen en un contexto en que los agentes no poseen información perfecta; su principal función es reducir la incertidumbre y proporcionar una estructura a la vida diaria. Con otras palabras, al no cumplirse los supuestos de información y racionalidad

perfecta, las instituciones constituyen una guía para la interacción humana, dado que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.

Las instituciones están conformadas por reglas formales (reglas, leyes, constituciones) e informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conductas autoimpuestas).¹⁰ North (1990) insiste en la importancia de diferenciar unas y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las “leyes” formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social. En consecuencia, investigar el sistema institucional de un país es tarea que excede el estudio de sus instituciones formales, dado que exige indagar los valores, principios o creencias que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen *in extremis* su inaplicación.

Para North (1990), los individuos y las organizaciones intervienen conscientemente en el diseño de las instituciones formales. Sin embargo, las reglas informales son restricciones culturales y dependen menos de la acción consciente de aquellos. Las instituciones formales pueden cambiar súbitamente, como resultado de decisiones políticas o jurídicas. No obstante, las instituciones informales no cambiarán inmediatamente en respuesta a cambios en las normas formales. Por el contrario, se creará una tensión entre las normas formales alteradas y las persistentes instituciones informales. Esa tensión producirá resultados con importantes implicaciones en los cambios económicos (North, 1990, p. 45).

La interacción humana y el correspondiente sistema de incentivos no solo vienen condicionados por las instituciones; también las organizaciones son muy importantes en este sentido. Las reglas del juego son un dato clave para explicar el comportamiento de

¹⁰ Las instituciones formales incluyen normas políticas, legales, económicas y contratos (North, 1990, p. 47), esto es, la Constitución nacional, las leyes, los reglamentos y los contratos privados. Incluyen además las organizaciones, definidas como grupos de individuos unidos por un propósito común, tales como entidades políticas, económicas, sociales y educativas. Algunas de estas son: partidos políticos, Cámara, Senado, empresas reguladoras, sindicatos, cámaras empresariales, etc. Por su parte, las instituciones informales incluyen códigos y normas de conducta, convenciones sociales, valores, ideas, actitudes y percepciones —la cultura— de las personas miembros de una sociedad. Estas guían nuestra interacción cotidiana con otras personas (North, 1990, p. 36). Las instituciones formales e informales se complementan para definir el conjunto de elecciones realizadas y resultados obtenidos en una sociedad en particular. Analizar únicamente el entorno formal daría una noción insuficiente de la relación existente entre las normas formales y desempeño económico (North, 1990, p. 53).

las organizaciones y un factor, a veces fundamental, que llega a determinar quiénes pueden entrar en el juego, quiénes quedan excluidos de él y cómo se desciende o se sale de él. Sin embargo, la interacción humana está influida, también, por los equipos u organizaciones.

La distinción entre instituciones y organizaciones es un supuesto conceptual básico. Las instituciones son órdenes abstractos. Las organizaciones son órdenes concretos, determinados por los individuos y los recursos que las integran, creadas para la consecución de fines particulares y específicos. Organizaciones como partidos políticos, empresas, cámaras empresariales y burocracias pueden tener objetivos diferentes; algunas procurarán obtener utilidades, otras el poder y, otras, el prestigio. Pero tienen en común el deseo de sobrevivir y beneficiarse dentro de un marco institucional dado. Ello quiere decir que querrán adquirir las clases de destrezas y conocimientos que les permitirán sobrevivir, y que también dedicarán sus esfuerzos a tratar de cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben.

En su análisis del impacto de las instituciones y las organizaciones en las economías subdesarrolladas, North señala que aunque los jugadores procuran modificar el juego, no existe razón alguna por la cual los grupos exitosos quieran hacer cambios que conduzcan a una economía más productiva. Aquello que beneficia a grupos específicos con demasiada frecuencia tiene el efecto de perjudicar el desempeño económico de un país. Por ejemplo, en muchas sociedades, los dirigentes y sus organizaciones políticas no se benefician de la promoción del crecimiento económico, sino de su política de compensar a elementos clave de su base constituyente que los mantienen en el poder. Así también, las burocracias no se benefician del estímulo a la producción sino más bien del control sobre la distribución de los recursos.

Las organizaciones se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad (dada por las instituciones), y en el curso de lograr sus objetivos van evolucionando, tratando de alterar las instituciones de manera de favorecer el logro de sus objetivos y constituyéndose en una fuente principal del cambio institucional. Por lo tanto, la interacción entre ambas determina la dirección del cambio institucional, entendido aquí como el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo que es la clave para entender el cambio histórico.

Desde esta perspectiva, el cambio institucional consiste en ajustes marginales a estos conjuntos legales de reglas y sus mecanismos de sanción; los agentes del cambio son los individuos y las organizaciones que intentan maximizar preferencias

respondiendo al conjunto de incentivos que existen en el arreglo institucional. Las distintas organizaciones existentes en un contexto institucional dado negocian entre ellas sucesivos ajustes a las reglas, de acuerdo con sus intereses particulares; sin embargo, ninguno de estos ajustes puede modificar radicalmente la naturaleza del arreglo institucional.

North (1990) señala que frecuentemente se afirma que el cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales. Se cree que los actores son racionales, que intentan maximizar sus preferencias respetando ciertas reglas de juego y son capaces de calcular sus beneficios potenciales, si se modifican sus preferencias y que, por lo tanto, son capaces de modificar las reglas. Esta concepción del cambio institucional sugeriría una evolución hacia arreglos institucionales eficaces. Sin embargo, para North, al analizar la realidad económica, los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, todo lo cual ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. Al final se tienen actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con instrucciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican de manera paulatina su contexto.

Por lo tanto, hay que considerar una serie de instituciones que parecen conferir a los procesos de desarrollo una lógica persistente y dependiente a largo plazo de las condiciones iniciales, que imposibilitan la aplicación de políticas desde una lógica meramente instrumental. Las instituciones básicas que actúan como condicionantes del desarrollo son: la Constitución y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; el sistema judicial; las instituciones informales como la costumbre u otras normas informales aceptadas que restringen el comportamiento individual; el carácter y la ideología de los diversos intereses articulados; así como las capacidades administrativas. En este sentido, la propuesta de North (1990) se acerca en algunos aspectos al institucionalismo histórico.

1.1.3 El institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico¹¹ rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad ilimitada y concibe a las instituciones como construcciones culturales. Así se desarrolla una explicación alternativa de los mecanismos que permiten operar a las organizaciones y decidir a los individuos; se plantea que la racionalidad en la formación de intereses está moldeada institucionalmente (March y Olsen, 1989, pp. 15-17). En suma, desde esta visión, la acción y el desempeño de los individuos y las organizaciones no sería otro que el conformado por el entorno cultural y social, y las instituciones principales marcos de referencia de los individuos.

Desde esta perspectiva, las instituciones se definen como *“formal rule, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the policy and economy”* (Hall, 1986, p. 19). Por tanto, las instituciones son las organizaciones formales, reglas y procedimientos informales que estructuran la conducta (Steinmo, 1998, p. 2).

Las instituciones no solo determinan estrategias y fines de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores. *“The institutions provides moral or cognitive templates for interpretation and action. The individual is seen as an entity deeply imbricated in a world of institutions, composed of symbols, scripts and routines, which provide the filters for interpretation, of both the situation and oneself, out of which a course of action is constructed. Not only do institutions provide strategically-useful information, they also affect the very identities, self-images and preferences of the actors”* (Hall y Taylor, 1996, p. 8)

Esta corriente asume dos características centrales. Por un lado, no trabaja con un actor racional maximizador; por otro, las instituciones no solo determinan la acción, sino que definen los fines mismos. Los intereses y las preferencias no se definen independientemente de las instituciones.

¹¹ Es importante señalar que en la identificación de las diferentes variantes del institucionalismo algunos autores diferencian solo entre institucionalismo de la acción racional, en el cual incluyen a Tsebelis, North, Shepsle y Bates, entre otros, y otros de inspiración sociológica, que incluye entre los más representativos a March y Olsen, Powell y Di Maggio, y Meyer y Rowan. Véase Steinmo y Thelen (1998). Sin embargo, en esta investigación, a los efectos de centrarnos en el concepto de institución y su relación con la racionalidad, nos guiamos por la diferenciación que realizan Hall y Taylor (1996).

El aporte principal de esta corriente es concebir a las instituciones políticas como elementos autónomos y decisivos para el funcionamiento de la democracia política. En otras palabras, “*Political democracy depends not only on economic and social conditions, but also on the design of political institutions*” (March y Olsen, 1984, p. 738). Por lo tanto, se otorga relativa autonomía a las instituciones políticas en la sociedad determinando, ordenando o modificando las motivaciones individuales. Las reglas, normas y los símbolos limitan el libre juego de voluntad individual y del cálculo racional, gobernando el comportamiento político. Las decisiones políticas tienen una finalidad, dirección y pertenencia, así como un patrón histórico de desarrollo que condiciona su accionar futuro.

Las instituciones políticas¹² son elementos clave puesto que, por un lado, restringen las preferencias individuales (no todas las alternativas teóricamente posibles están realmente al alcance de los individuos); por otro lado, dotan de sentido las posibles acciones y, además, aportan un sentido social o colectivo a las acciones dotándolas de legitimidad.

La unidad de análisis desde esta perspectiva no son los individuos y sus preferencias, sino las organizaciones y las instituciones (March y Olsen, 1989, pp. 9-11); los énfasis se ponen, algunos, en el Estado (Skocpol y Evans, 1985), otros en la relación Estado y sociedad (Hall, 1986), y otros en los elementos constitutivos de las instituciones, normas, reglas, ideas, rutinas y valores (Hall, 1986; March y Olsen, 1989; Kato, 1996).

Entre los múltiples aportes de esta perspectiva, se profundizará en uno de ellos en particular, el estudio de March y Olsen (1989), por su relevante contribución a la conceptualización del término *institución*. Para estos autores las instituciones son definidas como “confecciones de procedimientos y estructuras estándar operantes que definen y defienden valores, normas, intereses, identidades y creencias” (March y Olsen, 1989, p. 17). Ejemplos de instituciones son el Estado, el Parlamento, los

¹² En este contexto, los elementos privilegiados de estudio serían las rutinas y reglas de funcionamiento, las cuales son concebidas de una forma relativamente amplia, e incluyen tanto procedimientos, convenciones, roles, estrategias, dinámicas organizativas o técnicas de gestión, como las creencias, códigos culturales, conocimientos y paradigmas, que apoyan y dan sentido a todos los elementos citados anteriormente.

organismos burocráticos, el sistema legal, o reglas que definen la relación entre actores públicos y privados, entre otras.

Las instituciones no están determinadas completamente por condiciones exógenas, ni son controladas precisamente por acciones intencionales, sino que surgen del entramado institucional (March y Olsen, 1989, p. 170). En este sentido, los autores cuestionan el concepto de racionalidad como la explicación única del comportamiento organizacional. El comportamiento humano no siempre se explica desde el interés propio o la maximación de los beneficios. Los estudios empíricos de toma de decisiones muestran un panorama distinto; las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y, en algunas ocasiones, los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes. En ocasiones, los agentes no tienen claro lo que quieren durante el proceso mismo de toma de decisión. En lugar de sujetos bien informados y claros con respecto a sus objetivos, existen más bien sujetos no bien informados, inseguros con respecto a sus intereses e incluso vacilantes entre dos objetivos contradictorios. El modelo racional explica con deficiencia las preferencias de los individuos y las organizaciones. Por ello es preciso buscar una explicación alternativa de cómo operan las organizaciones y cómo deciden los individuos. El redescubrimiento de las instituciones ofrece esa posibilidad.

March y Olsen (1989) critican la idea de analizar los resultados políticos como consecuencia del comportamiento individual, tanto los modelos de la competencia racional como los de la distribución temporal. En su apariencia habitual, las teorías presuponen que la agregación afecta los resultados políticos. Para estos autores, por el contrario, el sistema político se fundamenta en dos procesos: 1) el agregativo consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras; 2) el integrativo, por el cual los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos. Desde la perspectiva integrativa, la actividad política se concibe como inspiraciones de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad. En los procesos agregativos, la solución se da por la vía del regateo y el conflicto significa enfrentamiento. En los procesos integrativos, el conflicto es, más bien, una oportunidad para abandonar preferencias divergentes y crear preferencias compartidas.

La democracia moderna implica la convivencia de ambos procesos. Los procesos de agregación de preferencias son necesarios para lograr acuerdos entre grupos de ciudadanos con intereses diversos. El punto de partida de un proceso agregativo son

las preferencias de los ciudadanos y su lógica operativa es el principio de racionalidad. Por su parte, los procesos integrativos son necesarios para crear sentimientos de unidad social y confianza con símbolos y ritos particulares. La justificación de los procesos integrativos es la historia de la comunidad, así como los valores y tradiciones que emanan de ella.

Un régimen democrático no puede ser resultado únicamente de procesos de agregación de preferencias. La democracia implica la igualdad política de todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, en las sociedades democráticas los ciudadanos no reciben una dotación inicial de recursos similar para intercambiar en los procesos agregativos. La igualdad política, por tanto, no puede definirse en términos de intercambio, sino en términos de preferencias compartidas con respecto a los valores políticos fundamentales de la sociedad. Su resultado concreto se expresa en una forma particular de procesar las demandas, de solucionar los conflictos y, en definitiva, de distribuir los recursos públicos.

Desde esta conceptualización se plantea también superar la otra simplificación clásica, el presupuesto de la eficiencia histórica, y considerar que los procesos históricos eliminarán aquellos comportamientos que no son soluciones para un apropiado problema de optimización conjunta. De tal suerte, gran parte de la teoría contemporánea destaca la manera en que el orden es impuesto a las instituciones políticas por un medio externo. En el caso de los modelos de actor racional, el orden se produce por medio de la mano invisible de la competencia. En el modelo del bote de basura, se produce por medio de la simultaneidad temporal. Sin embargo, en ambos casos, los procesos están determinados ambientalmente. Desde esta perspectiva racionalista, el poder en un sistema político está determinado por la posesión de recursos del entorno, los intereses, o por la posición en el mundo externo. Por lo tanto, la coherencia en una institución queda asegurada por las exigencias de la existencia. En efecto, el orden es exógeno respecto a la institución y no depende de las propiedades de esta ni de los procesos que ocurren en su seno (March y Olsen, 1898, pp. 61 y 62).

Estos autores argumentan que, por el contrario, las instituciones influyen al actor político estructurando o determinando las interpretaciones sociales y políticas de los problemas que tienen que resolver y, por lo tanto, limitan la elección de las soluciones políticas, así como su implementación. Los intereses de los actores están ahí presentes, pero influenciados por las estructuras institucionales, las normas y las reglas a través de las cuales son perseguidos (March y Olsen, 1989).

Si la política es resultado de tres factores primarios —preferencias (intereses), distribución de recursos (poderes) y restricciones impuestas por las reglas de juego— hay que asumir que los tres se desarrollan en el interior de la estructura institucional. Las preferencias no son estables ni exógenas sino que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones. Por su parte, las reglas de juego se definen y la distribución de poder tiene lugar al interior de los entramados institucionales (March y Olsen, 1989).

Las instituciones dan estabilidad al proceso político. Esta explicación descansa en dos ideas: primero, las instituciones solo cambian en forma incremental, es decir, poco a poco, sobre plazos de tiempo relativamente largos; segundo, las normas y tradiciones que existen en el sistema político son puntos de referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento.

La explicación que ofrecen estos autores sobre la estabilidad institucional se basa en argumentos culturales y organizacionales. La estabilidad es resultado de la obediencia de los individuos a las normas de la organización. La existencia de una cultura organizacional homogénea permite que los miembros de la organización interpreten correctamente las acciones e intenciones de sus colegas. Asimismo, la cultura organizacional facilita la cohesión de la organización al uniformar las preferencias de los miembros (March y Olsen, 1989, pp. 26-27).

El origen de las reglas y normas institucionales se encuentra en la necesidad de toda organización de crear rutinas para administrar la atención organizacional. Así, las organizaciones políticas se comportan como cualquier otra organización y se ven obligadas a crear rutinas para atender sus asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos, que componen la cultura de la institución. La estabilidad de las instituciones, resultado de la existencia de este conjunto de conocimientos y prácticas compartidas, permite que las intenciones y acciones de los individuos sean interpretadas correctamente por sus colegas.

Los individuos siguen el comportamiento apropiado, obedecen a normas institucionalizadas, por las mismas razones que siguen rutinas organizacionales. Los individuos han aprendido a hacerlo mediante procesos de socialización y, fundamentalmente, porque es una simplificación de la realidad que les permite tomar decisiones de manera mucho más sencilla. Por lo tanto, el modelo racional es irreal. En situaciones de incertidumbre, los individuos no intentan maximizar porque no cuentan

con el tiempo ni con los recursos para hacerlo y, probablemente, tampoco están seguros de cuáles serán sus preferencias en el futuro.

Las instituciones son marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad. Sin embargo, March y Olsen (1989) aceptan cierto nivel de racionalidad.¹³ Los individuos tienen que tomar decisiones y, aunque estén muy lejos de intentar optimizar, realizan ciertos cálculos que son similares a los de la racionalidad limitada. Este es el punto clave que los distingue del institucionalismo sociológico. Los individuos obedecen a normas institucionales, entre otras razones para reducir incertidumbre y simplificar la toma de decisiones. Por el contrario, el institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores con racionalidad limitada. Desde esta última perspectiva se concibe a las instituciones como convenciones sociales, ritos, símbolos y significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea.

Para March y Olsen (1989) el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Las transformaciones en el medio ambiente son mucho más rápidas de lo que pueden ser las transformaciones en las rutinas organizacionales de las instituciones. Esto da lugar a una constante tensión entre institución y ambiente, como a un continuo proceso de adaptación. Por ello, primero, detrás de la concepción de la estabilidad institucional está el concepto de rutina organizacional. En segundo lugar, el cambio institucional se origina en una relación entre organización y medio ambiente y se materializa mediante los mecanismos de adaptación organizacionales (March y Olsen, 1989, pp. 54-56).

En el proceso de reforma institucional, por una parte juegan la inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales que tienden a la estabilidad y, por otro lado, las pretensiones presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie. Un proceso de reforma institucional es susceptible de un grado limitado de control. Por tanto, en todo proceso de cambio resulta clave controlar exitosamente los mecanismos organizacionales de adaptación de la institución, así como modificar las

¹³ March y Olsen (1989) parten de una noción de racionalidad limitada que implica el concepto de satisfacer. Solo en un concepto denominado por esta noción de racionalidad pueden utilizarse los conceptos de rutina, atención organizacional y mecanismos de adaptación. Así pues, a pesar de su constante invocación de elementos culturales como símbolos y ritos, March y Olsen (1989) aceptan cierta capacidad de cálculo racional en el comportamiento de los actores institucionales.

soluciones disponibles en las instancias decisorias de la organización. Por otro lado, es importante manipular los patrones de distribución de la atención organizacional y modificar con éxito símbolos y significados en la cultura organizacional.

En concreto, las instituciones son importantes para dar estabilidad a los procesos políticos y pautan el comportamiento de los actores. Ellas solo cambian poco a poco, sobre plazos de tiempo relativamente largos. Es un hecho que, aunque sea solo incrementalmente, las instituciones cambian en su interacción con el entorno (March y Olsen, 1989, pp. 116-170). Asimismo, ello no implica que las instituciones sean siempre eficientes.

1.1.4 El institucionalismo sociológico¹⁴

El institucionalismo sociológico define a las instituciones como las convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, etcétera, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea. Los individuos son socializados en una cierta perspectiva del mundo, aprenden las convenciones sociales y con ellas construyen una forma aceptada de hacer las cosas; esto uniforma el comportamiento y facilita la interacción social. Desde esta perspectiva, no se acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales; por el contrario, se distinguen por su énfasis en la importancia de los procesos cognoscitivos de los individuos (Scott, 1995).

Así, las reglas y las tradiciones institucionales son resultado de un proceso de “construcción de la realidad”, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea (Meyer y Rowan, 1977). En este sentido, se hace hincapié en los procesos de socialización, pues es a partir de estos últimos que los individuos conforman sus patrones, valores y marcos de referencia, que terminan aceptando sin cuestionarlos, como una parte objetiva de la realidad (DiMaggio y Powell, 1991; Meyer y Scott, 1992). Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación a nivel formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determinan la

¹⁴ Entre los planteamientos del neoinstitucionalismo sociológico se destacan los trabajos de Giddens (1996) y Cohen (1996).

configuración de sus percepciones y sus intereses, y el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos.

Por lo tanto, la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Si algún procedimiento o curso de acción no existe, entonces no es posible que los actores lo consideren como una alternativa. Entonces, los individuos y las organizaciones solo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona su marco institucional. En consecuencia no será fácil cambiar las instituciones, ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas.

Meyer y Scott (1992) parten de la necesidad de estudiar las organizaciones a partir del reconocimiento de las características del contexto en que se hallan insertas. Para explicar las estructuras y el funcionamiento de cualquier institución, incluso las estructuras estatales, en las sociedades contemporáneas es necesario no solo tener en cuenta sus especificidades internas, sino también, y con un énfasis especial, el contexto social, cultural e histórico en el que se halla esa organización.

Este cambio apreciativo en la forma de estudiar las organizaciones¹⁵ consiste en la necesidad de entenderlas en relación con el exterior, poniendo el énfasis en los intercambios entre la organización y el entorno. En este sentido, Meyer y Rowan afirman que “*Organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society*” (Meyer y Rowan, 1991, p. 41).

Primero, las estructuras internas y las rutinas de funcionamiento de las organizaciones reflejarían las reglas, las estructuras culturales y sociales de los contextos en los que aparecen aquellas. Segundo, las reglas y estructuras confieren legitimidad a las organizaciones y, por tanto, fundamentan su supervivencia (únicamente las organizaciones legítimas son las que sobreviven independientemente de su estructura interna). Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y

¹⁵ Desde finales de la década de los setenta y durante los ochenta se puede constatar un cambio apreciativo en el foco de los estudios organizativos. Desde los años cuarenta hasta los sesenta, las discusiones sobre el funcionamiento y comportamiento de las organizaciones se centran en las estructuras formales internas. Estas estructuras eran la clave para ello. Pero a lo largo de los años sesenta se fue estructurando una visión alternativa de la organización, fruto del desarrollo y aumento del grado de complejidad de la sociedad capitalista occidental.

actuación, tanto a nivel formal como informal, aceptados por el contexto de la organización, esta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta, en términos de eficacia o eficiencia. Tercero, estos contextos son sistemas de creencias culturales que funcionan como mitos racionales. Mitos, en tanto que dan un sentido social a las actuaciones de las instituciones; racionales, en la medida que identifican ciertos fines a perseguir y quién está legitimado para conseguirlos.

En este sentido, los comportamientos organizativos son producto de las ideas, valores y creencias que se originan en el contexto institucional. Y para sobrevivir, las organizaciones deben amoldarse a las expectativas institucionales, aunque estas no coincidan con los aspectos técnicos de obtención y mejora del rendimiento (Scott, 1991).

Así, para que la combinación de un conjunto de valores, normas y pautas de funcionamiento se conviertan en “institución” y actúen efectivamente como constreñidores y direccionadores de la actividad de los agentes implicados, deben contar con cierto grado de estabilidad. Esta estabilidad de la institución no debe confundirse con la estabilidad del sistema o de la organización en la que se encuentra. Diversos valores y pautas de conducta permanecen estables incluso simultáneamente al cambio en los equipos y personas que dirigen una organización, e incluso durante períodos prolongados de inestabilidad general del sistema político y administrativo.

Para Powell (1991), en las organizaciones existe una tendencia a uniformarse bajo un arreglo institucional específico. A este proceso se le llama *isomorfismo*. Las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia y, por lo tanto, a reproducir las instituciones del medio como mecanismo de legitimidad.

Pero también las organizaciones pueden ser objeto de desajuste entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización (Meyer y Rowan, 1991; Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando este entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales, con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere

cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos.

El cambio institucional es resultado de la interacción entre la institución y el medio ambiente; sin embargo, es de muy lenta evolución, dado que nadie puede controlar las tradiciones y los valores institucionales. Por tanto, no se acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales. Por consiguiente, se torna discutible cómo se crean y cambian las instituciones. Si los individuos y las organizaciones solo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y el conocimiento que les proporciona su marco institucional, entonces no será fácil explicar cómo nacen y por qué intentan transformarlo algunas veces.

En este sentido, *“behaviors and structures that are institutionalized are ordinarily slower to change”* (Di Maggio y Powell, 1991) y *“things that are institutionalized tend to be relatively inert, that is, they resist efforts at change”* (Powell, 1991).

1.2 EL ROL REGULADOR, NORMATIVO Y COGNITIVO DE LAS INSTITUCIONES

Las diferentes variantes institucionalistas enfatizan en que el marco institucional restringe el comportamiento humano y se convierte en el elemento explicativo fundamental para entenderlo. Sin embargo, en cada una de ellas encontramos diferentes interpretaciones acerca de la capacidad reflexiva de los actores y, por tanto, de su participación en la definición de las reglas de juego.

Desde la perspectiva racional, especialmente Tsebelis (1990), el institucionalismo concibe a las instituciones como conjuntos de reglas creadas por los actores para la mejor consecución de sus fines. Sin embargo, para North (1990), el contexto cultural es un factor importante del marco institucional; como tal debe ser tomado en cuenta y esto no impide afirmar que los individuos se comportan racionalmente dentro de las restricciones institucionales que históricamente les toca vivir y crear las reglas de juego correspondientes.

El institucionalismo sociológico, por su parte, destaca los elementos cognoscitivos en la relación entre individuo e institución, y concibe a las instituciones

como marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento. Las prácticas institucionales son productos culturales y los individuos se apegan a ellas, dado que no pueden considerar otra alternativa de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven, y que se convierten en los mapas cognitivos para la acción. Por lo tanto, no acepta la existencia de individuos u organizaciones que deliberadamente manipulen con algún éxito las reglas y prácticas institucionales.

March y Olsen (1989) afirman que el institucionalismo sociológico no deja cabida para ningún ejercicio racional. Por ello estos autores, si bien resaltan la importancia de los elementos culturales para explicar la estabilidad de los procesos sociales y la cohesión institucional, también comparten con la visión económica la idea de que individuos y organizaciones son capaces de elegir entre distintas alternativas de comportamiento. Esto implica que los actores operan con cierto nivel de racionalidad limitada y de autonomía respecto al marco institucional, lo que permite explicar más fácilmente los procesos de cambio de las instituciones. En este sentido es relevante retomar la definición de Scott (1995) sobre las instituciones, dado que resume e integra las diferentes perspectivas institucionalistas. Para este autor “las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que suministran estabilidad y significado a la conducta social- Las instituciones se apoyan en varios portadores —culturas, estructuras y rutinas— y operan en múltiples niveles de jurisdicción” (Scott, 1995, p. 60).¹⁶

Las tres dimensiones fundamentales de las instituciones —cognitiva, normativa y reguladora— pueden expresarse en el siguiente cuadro:

¹⁶ En la definición de Scott (1995) están explicitadas las diferentes variantes del institucionalismo, desde visiones que resaltan la autonomía del individuo para crear las instituciones hasta enfoques culturalistas, en los cuales las instituciones preceden a los intereses y su origen debe buscarse en los procesos de aprendizaje, identidad y discusión. Para este estudio resulta interesante buscar una perspectiva integradora que articule los dos grandes paradigmas de la ciencia política que han intentado explicar el origen de los intereses: la teoría de la elección racional y los enfoques culturalistas.

**CUADRO N° 1. EL ROL REGULATIVO, NORMATIVO Y COGNITIVO
DE LAS INSTITUCIONES**

	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Función	Utilidad, conveniencia	Obligación social	Dar sentido
Mecanismos	Coercitivos	Normativos	Miméticos
Lógica	Instrumental	Apropiación	Ortodoxia
Indicadores	Leyes, sanciones, reglas	Certificación, acreditación	Prevalencia, isomorfismo
Base de legitimidad	Sancionada legalmente	Gobernada moralmente	Soporte cultural

Fuente: Rodríguez de Rivera (1999)

Por lo tanto:

- a) *Las instituciones, en cuanto sistema de regulación*, se consideran como un conjunto de normas, reglas y rutinas, tanto formales como informales, que condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten seguir procesos de forma optativa y crear las reglas. Cuando hay conflicto de intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley, y esto podría favorecer la transformación de la organización o la conducta de los actores. La función es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre, que además es introducida por aquellos agentes que tienen poder y en lógico provecho propio. Desde esta perspectiva, si se consigue modificar el marco institucional cabe esperar un cambio en el tipo de comportamientos desarrollados por los distintos agentes involucrados. Sin embargo, algunos autores como North (1990) reconocen la importancia de los elementos culturales. Esta es la visión dominante del *institucionalismo de la elección racional*.
- b) *Las instituciones, como sistemas normativos*, son la combinación del conjunto de valores, reglas, rutinas y procesos cristalizados, a través del cual la institución define el comportamiento apropiado ante una determinada situación. El concepto de lo apropiado sintetiza esta definición (Mach y Olsen, 1989, p. 38). Desde este enfoque, las conductas no vienen guiadas por el interés o por conveniencia

propia, sino por la conciencia del rol propio en una situación social (interactiva, societal, organizacional) y por una obligación percibida a comportarse de una forma en relación a las expectativas del otro. Aquí se acentúa la influencia de los esquemas sociales como configuradores de creencias y conductas individuales y se considera que la interacción está determinada por otras fuerzas, además de la racionalidad. En relación con los procesos de cambio en las conductas, esta restricción o direccionamiento limita tanto el tipo de problemas a plantear, es decir, lo que se pone en cuestión, como el tipo de alternativas de acción asociadas a este cuestionamiento. Esta es la perspectiva dominante en *el institucionalismo histórico*.

- c) *Las instituciones, como sistemas cognitivos*, son los valores, normas, reglas, rutinas y procesos que dan sentido y significado al comportamiento de los distintos agentes implicados en una organización (Meyer y Scott, 1992; Tolbert y Zucker, 1996). De esta manera se establece una limitación de entrada al tipo de cuestiones a plantear y cómo estas son entendidas por los distintos agentes. Para Powell y DiMaggio (1991), las instituciones antes que ligar o regular, o normativizar acciones, son sistemas de conocimientos. Estos solo controlan comportamiento o acción o interacción en la medida que codefinen los modos de construcción de la realidad social, como pautas que circulan comunicacionalmente. Las organizaciones y los individuos quedan sometidos a esta presión construida de clase o tipos y eso las impulsa a reaccionar con conductas similares al entorno para lograr mayor isoformismo con ellas. En esta explicación el soporte primario de lo institucional es lo cultural. Esta es la visión dominante *en la versión sociológica*.

A pesar de las diferencias, las diversas corrientes tienen en común algunos aspectos básicos. Las acciones de los actores individuales y grupales tienen lugar en un marco de enormes construcciones institucionales, tales como roles, normas y comportamientos socialmente establecidos, que al mismo tiempo representan recursos de poder. Las instituciones ofrecen un marco de estabilidad que reduce las incertidumbres de los actores, a la vez que generan oportunidades que modelan las posibilidades de elección y los intereses de estos últimos. Sin embargo, el campo de estudios neoinstitucionalista es bastante amplio y se puede encontrar desde concepciones que parten de presupuestos más racionalistas, como el institucionalismo de la acción racional con sus diferentes variantes, a más culturalistas, como el institucionalismo histórico y sociológico.

En esta investigación se considera relevante la articulación de dos aspectos teóricos; por un lado, se considera que el individuo posee cierta racionalidad, aunque limitada y, por tanto, cierta capacidad para construir y transformar instituciones. Sin embargo, al mismo tiempo se encuentra constreñido por patrones de conducta, roles, valores y procesos de socialización e interacción que son gestados y mantenidos en la sociedad de la que forma parte.

En los últimos años han surgido puentes en la ciencia política entre diferentes aproximaciones teóricas que plantean la necesidad de esfuerzos integrados o, al menos, complementarios (March y Stoker, 1997). El debate acerca del origen de los intereses ha sido matizado por propuestas que integran y reconocen las limitaciones de enfoques más cercanos a la elección racional o culturalistas.

En este sentido es relevante tener en consideración los enfoques que complementan la racionalidad limitada de los actores con la influencia de las reglas sobre el comportamiento individual, dado que los individuos no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen de forma automática las reglas o normas de una sociedad. De este modo, para superar el dilema entre la intencionalidad individual y los condicionantes estructural-funcionalistas, el estudio se apoya en el enfoque de redes.

El análisis de los *policy networks*, tanto desde la escuela de intermediación de intereses (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993), como desde la *governance* (Mayntz, 1993, 1994; Scharpf, 1993, Mayntz y Scharpf, 1995), utiliza el institucionalismo centrado en los actores y ofrece una guía para la búsqueda de explicaciones de las políticas públicas. Desde esta perspectiva se enfatiza la influencia de las instituciones en las percepciones, preferencias y capacidades de los actores, individuales y corporativos y, principalmente, sobre el modo de interacción (Scharpf, 1997, p. 38),¹⁷ en una arena política (Marsh y Rhodes, 1992).

El concepto de redes de políticas públicas resulta clave tanto por su aporte teórico, en el cual se profundiza en el apartado siguiente, como por su contribución analítica. Es un concepto de nivel medio, que nos permite estudiar los procesos y canales a través de los cuales se difunden las instituciones.

En este sentido, las instituciones pueden ser analizadas desde diferentes niveles:

¹⁷ Para un análisis más detallado véase Börzel (1997).

- en el nivel macro, creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas (K. Weaver y B. Rockman, 1993);
- en el nivel meso, por su influencia en las redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes, 1992);
- en el nivel micro, moldeando las preferencias y percepciones (Scharpf, 1997)

En esta investigación, a partir del enfoque de redes de políticas públicas, se puede desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político (nivel macro).

1.3 LAS REDES COMO CANALES DE DIFUSIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Las instituciones no afectan directamente los resultados de políticas, sino a través de su impacto en los procesos de realización de políticas, a partir de los cuales estas son diseñadas, aprobadas e implementadas. A través del proceso decisional, las instituciones influyen sobre las políticas adoptadas, en particular sobre la capacidad de mantener compromisos intertemporales, la calidad de la implementación, la estabilidad y la credibilidad de las políticas (Spiller, 2003). Los procesos de elaboración de políticas desempeñan un rol articulador entre instituciones políticas y resultados de políticas.

El impacto de las instituciones sobre los comportamientos de los actores, como sobre los resultados de las políticas, es muy difícil de aprehender. Debido a ello, en una estrategia analítica para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones, resulta clave el concepto de redes de políticas públicas (Scott, 1995; Jordana, 1995; Marsh y Rhodes, 1992; Scharpf, 1997).

Por ello resulta sustancial analizar los orígenes y el desarrollo del concepto de redes de políticas y su importancia como herramienta analítica. Esta perspectiva, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se

dan en un marco institucional e influyen en la forma que se elaboran las políticas.¹⁸ Los *policy networks* pueden caracterizarse como redes sectoriales de intereses entre burócratas, políticos y actores sociales, que se centran sobre políticas concretas en determinados marcos institucionales (Marsh y Rhodes, 1992).

Desde diferentes desarrollos, el enfoque de redes articula la teoría de la elección racional con los supuestos institucionalistas. Un trabajo interesante en esta línea de investigación es, sin duda, el realizado por Scharpf (1997) quien, a partir de una serie de estudios realizados conjuntamente con la socióloga Renate Mayntz, desarrolla una aproximación teórica a lo que denomina *actor-centered institutionalism*, ‘institucionalismo centrado en actores’. Scharpf afirma explícitamente que con dicho marco teórico pretende establecer un camino intermedio entre los presupuestos de la elección racional derivados de la economía neoclásica, de carácter muy teórico, y el empirismo descriptivo propio de los estudios de caso en la tradición institucional (Scharpf, 1997, p. 41).

En este sentido, el autor aporta un marco teórico que destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro lado, sobre las formas en que estos actores interactúan. Se resalta así el rendimiento de combinar el enfoque centrado en los actores, a partir de una visión que supera el *rational choice* y el *institutionalist* o *structuralist* como paradigmas contrapuestos. En su lugar los integra de tal forma de lograr un mejor ajuste entre “*theoretical perspectives and the observed reality of political interaction that is driven by the interactive strategies of purposive actors operating within institutional settings that, at the same time, enable and constrain these strategies*” (Scharpf, 1997, p. 36).

Ello implica reconocer que la política pública no es simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que es una acción que el actor

¹⁸ El concepto de redes surge también en la literatura europea como una forma específica de “*governance*”. Desde esta perspectiva, la introducción de los “*policy networks*”, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas. Esta literatura sobre políticas públicas se ha desarrollado principalmente en Alemania, siendo sus representantes Renate Mayntz, Fritz Schapf y Volker Schnedier en torno al Instituto Max-Planck en Colonia, Alemania, y recientemente se ha desarrollado una literatura danesa en esta área (Kickert et al., 1997; Zurbriggen, 2004a).

desarrolla con una intencionalidad, la de obtener resultados preconcebidos. Pero, a su vez, requiere reconocer que tales metas perseguidas no son externas y asumidas como tales. *“Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints, and opportunities because they may differ in their intrinsic perceptions and preferences but also because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which they interact”* (Scharpf, 1997, pp. 36-37).

Se considera a las instituciones como conjuntos de reglas que estructuran los cursos de acción de los sujetos, pero permiten también un margen de libertad dentro del cual los actores pueden escoger. Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. No obstante, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997, pp. 39-42). Esto es importante para explicar cómo surgen las instituciones, entre ellas las rentistas, y cómo pueden sufrir un proceso de transformación en el tiempo.

Sin embargo, las instituciones, dado que son difíciles de reformar o abolir, tienden a permanecer más allá de las circunstancias que motivaron su surgimiento. De esa manera, las inercias institucionales pueden dar lugar a que se produzcan contextos institucionales ineficientes, no adaptados a las necesidades de los actores en un momento histórico determinado (Scharpf, 1997, p. 41).

A partir de estas premisas, Scharpf elabora un modelo básico de explicación de las políticas públicas que tiene en cuenta la interacción de dos conceptos claves: actores e instituciones.

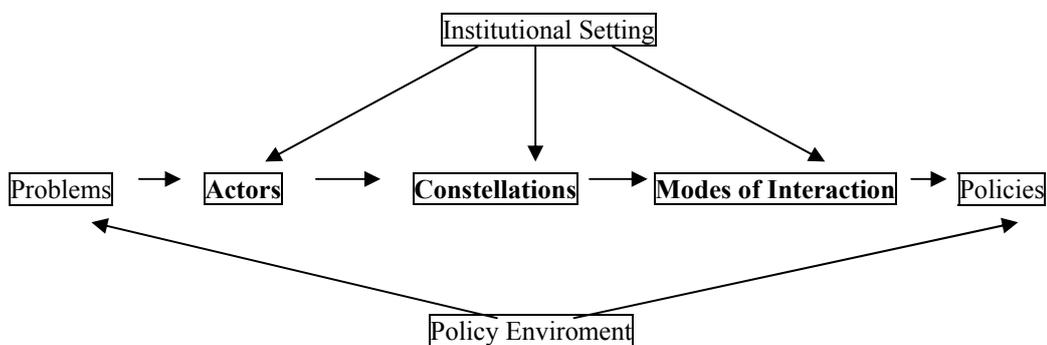
Cada actor está institucionalmente constituido pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no solo habilitan su constitución sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membresía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores. Las instituciones no solo operan como facilitadores de elecciones posibles sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas viables (Scharpf, 1997, p. 39). Así como las instituciones permiten la estructuración de cada actor, también constituyen una fuente de información

para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinada arena política.

Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también varían a lo largo del tiempo. No obstante, *“once institutions are installed, and once actors have come to rely on their coordinating function, institutional change will be costly, and thus institutions are hard to reform or abolish, even if the circumstances that brought them about, and that may originally have justified them, no longer persist.”* (Scharpf, 1997, p. 41).

Aun cuando las instituciones influyen en las percepciones y preferencias enmarcando posibles opiniones, no indican un único curso de acción; más bien habilitan algunas alternativas y excluyen otras. Las instituciones delinean un conjunto de posibilidades, o al menos cursos de acción, más o menos aceptables. Así se constituye un radio para el movimiento estratégico de los actores. También implica la posibilidad de que determinado miembro de un colectivo decida asumir los costos derivados de la violación a determinadas prescripciones e impacte en los resultados esperados de la acción del actor colectivo que integra.

FIGURA N° 1. THE BASIC EXPLANATORY FRAMEWORK



Fuente: Scharpf 1997

Con palabras de Scharpf, *“Within our framework, we need first to identify the set of interactions that actually produces the policy outcomes that are to be explained. This set constitutes our unit of analysis. Only then can we identify the actors, individual and corporate, that are actually involved in the policy process and whose choices will ultimately determine the outcome. Actors are characterized by specific capabilities, specific perceptions, and specific preferences.”* (Scharpf, 1997, p. 43).

La referencia a las capacidades del actor debe vincularse a un determinado resultado. De esta forma, las capacidades refieren a todos los recursos de acción que habilitan al actor a ejercer cierta influencia sobre ese resultado en cuestión. Se incluyen recursos tales como atributos personales, recursos físicos (financieros y físicos propiamente dichos), tecnológicos, de información privilegiada, red de contactos estratégicos, etc.

Los actores también están caracterizados por la orientación de sus acciones, es decir, por determinadas percepciones y preferencias que pueden ser relativamente invariables o pueden cambiar mediante el aprendizaje y la persuasión. La percepción de de los actores sobre su situación, y sus propias preferencias y percepciones, se encuentran en gran medida influidas por el contexto institucional (Scharpf, 1997, pp. 36-39).

Esa orientación se pone de manifiesto ante el estímulo de un problema a resolver, lo cual cuestiona sobre la transformación o no del estado vigente de tal temática, las causas de ese problema, la valoración respecto a los cursos de acción posibles y los resultados probables. Para ello se parte de actores individuales y colectivos, que forman parte del proceso de elaboración de cada política pública concreta y cuyas decisiones, en último término, determinan los contenidos de la política. Los actores se caracterizan por sus recursos o capacidades, que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, y también por sus percepciones de la realidad y sus preferencias, las cuales pueden ser más o menos estables, pero también sujetas a cambios en los que, como se ha visto, influye el contexto institucional (Scharpf, 1997, p. 43).

Un concepto clave de este modelo explicativo es lo que el autor denomina *constelación de actores*. Este término refiere no solo al conjunto de actores que participan en una determinada política, sino a sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, a los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997, pp. 44-46).

No se trata exclusivamente de un actor con capacidades prevalecientes de alguna forma, que conducirá el curso de acción sobre la base de sus percepciones y preferencias, lo cual resultará en una determinada política pública. Por el contrario, lo que prevalece es una constelación de actores implicados en esa interacción política. “The constellation describes the players involved, their strategy options, the outcomes

associated with strategy combinations, and the preferences of the players over these outcomes” (Scharpf, 1997, p. 44). De acuerdo a lo antedicho, se requiere esquematizar el problema objeto de política pública, en función de la constelación de actores políticos que están tomando parte de esa definición.

Este enfoque introduce un tercer elemento en su explicación, que se une a los dos anteriores (actores y constelaciones de actores) y que añade una clara dimensión institucional al modelo; es lo que el autor denomina *modos de interacción*, concepto que refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros, los cuales están en gran medida condicionados por el contexto institucional en el que se desenvuelven. Ejemplos de modos de interacción son, para Scharpf, la *acción unilateral*, el *acuerdo negociado*, el *voto mayoritario* o la *dirección jerárquica*, todas ellas formas de interacción que se ven condicionadas por las estructuras institucionales de cada área de políticas públicas.¹⁹

Cada modo está regulado por un sistema de pautas institucionales para el uso de ese modo en cuestión. Pero además está influenciado por un sistema institucional más amplio dentro del cual tienen lugar esas interacciones y al cual el autor clasifica en: a) escenarios anárquicos con mínimas instituciones, b) redes, regímenes, sistemas de decisión conjunta, c) asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y d) organizaciones jerárquicas, Estado. Estos factores influyen también en las decisiones.

Estas afirmaciones suponen que los modos de interacción encuadran las exigencias respecto a las capacidades institucionales para resolver el conflicto planteado. A su vez, las estructuras institucionales difieren por su capacidad de admitir determinados modos de interacción.

La conjugación de estos dos aspectos —constelación de actores y sus formas de interacción— permite analizar la capacidad de determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos. Habiendo seleccionado un problema objeto de análisis, corresponde identificar la constelación de actores involucrados en el proceso político de resolución de ese problema. Igualmente

¹⁹ Por ejemplo, en un contexto fuertemente organizado, todos los modos de interacción mencionados anteriormente serían posibles. Por el contrario, en un contexto menos organizado, caracterizado por la existencia de redes de actores poco estructuradas, los modos de interacción más probables serían el de acción unilateral o el de negociación, en tanto que el voto mayoritario o la dirección jerárquica serían casi imposibles (Scharpf, 1997, pp. 46-47).

corresponde analizar las coincidencias y divergencias entre las preferencias de los actores respecto a los resultados posibles, y pasar luego a establecer los modos de interacción entre esos actores. Todo ello habilita a una mayor comprensión de los resultados de determinada interacción política.

Desde esta perspectiva, las redes no se reducen a un intercambio de recursos sino que se genera una constelación de actores y un modo específico de interacción, que refiere a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros y cómo interactúan. Estas formas están en gran medida condicionadas por el contexto institucional en que estos actores se desenvuelven. En este sentido, las redes se terminan consolidando como un conjunto de reglas de juego que pauta el comportamiento, las relaciones sociales y los resultados políticos.

1.3.1 La integración de los niveles meso y micro en el análisis de las políticas públicas

La literatura sobre redes sugiere dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados, la estructura de la red y la interacción de los actores en la red. En efecto, para explicar cómo trabajan las redes de políticas, se articulan de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y el neoinstitucionalismo. Las redes son estructuras en las que operan los agentes.

El enfoque de redes es institucionalista, dado que la relación política no es un mero mecanismo en donde se produce la agregación de las preferencias individuales, sino que tiene lugar en estructuras que modelan los procesos de formación de preferencias y percepciones en cada uno de los distintos actores. Por tanto, los proponentes de este modelo reivindican la atención que debe prestarse al rol que desempeñan las instituciones en la formación de esas preferencias y percepciones cuando se transforman en acciones y opciones colectivas.

Contra poniéndose a las premisas y derivaciones que emanan de la escuela behaviorista, defienden la idea de que las preferencias no son idénticas al comportamiento, dado que no son exógenas al proceso político sino que van mutando como producto de la acción de las constricciones institucionales que imponen las redes en el proceso político. Del mismo modo se asume que las instituciones no son transmisores neutros o meros agregadores de preferencias en el proceso político, sino

que el modo en que son construidas determina a su vez el nivel de influencia y poder de los distintos intereses que compiten políticamente.

Dowding (1995, 2001) ha criticado fuertemente el modelo de redes, afirmando que el concepto de redes de política no tiene base teórica ni poder explicativo. El concepto puede ser usado como una metáfora, es meramente descriptivo y no explica por qué la elaboración de políticas adquiere determinado curso en determinado tiempo. La estructura de la red, por sí misma, no afecta los resultados de la política. Las redes son habitadas por los individuos que actúan, y el comportamiento individual debe ser parte de la explicación creíble del resultado de la política. Los patrones de interacción y el intercambio de recursos entre los agentes en la red afectan los resultados de política, más que la estructura de la red por sí misma. El marco de la red se convierte en una manera de ordenar el material empírico, más que un modelo que genera una prueba (Dowding, 1995).

Marsh (1998)²⁰ responde que el enfoque de redes no es solo una herramienta analítica, sino que también posee poder explicativo y subraya que la estructura de red afecta tanto al proceso como al resultado político. Una red cerrada constriñe la agenda y da lugar a la continuidad de las políticas; una red abierta da lugar a políticas sujetas a múltiples cambios.

Las redes de política se distinguen entre sí en razón de toda una serie de rasgos relativos a las propiedades estructurales del conjunto de la red (intereses y número de miembros, estilo de interacción dominante y distribución de recursos). Se puede identificar una tipología de redes a lo largo de un continuo que varía desde comunidades políticas altamente integradas a redes de asuntos débilmente integradas (Marsh y Rhodes, 1992).

En las comunidades políticas participa un limitado número de actores estables y hay una exclusión consciente de otros grupos. Todos los actores poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación y se

²⁰ Desde esta perspectiva se define a las redes “como un grupo o complejo de organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos y distinguidas de otros grupos o complejos con rupturas en las estructuras de dependencia de recursos” (Rhodes, 1988). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente los grupos de interés económico y profesional).

presume, en consecuencia, la capacidad de los líderes del grupo para asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. La interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Los miembros pasan a compartir determinados valores e ideología y, en consecuencia, prefieren determinadas políticas. Asimismo existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros es de suma positiva, pues todos ganan si la comunidad persiste (Smith, 1993).

Por el contrario, las redes de asuntos son redes abiertas, con un amplio número de participantes que entran y salen de la arena política, con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia. Por su parte, existe un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como un poder desigual que se ve reflejado en la distribución y el acceso a los recursos.

CUADRO N° 2. TIPOS DE REDES POLÍTICAS

Dimensión	Comunidad política	Redes de asuntos
Miembros		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos.	Muchos.
Tipo de intereses	Dominio de intereses económicos y profesionales.	Amplio rango de intereses afectados.
Integración		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante.
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente.

(continúa en la página siguiente)

Recursos		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual, juego de suma nula.

Fuente: Marsh y Rhodes (1992).

Un aspecto fundamental, al que prestan atención estos autores, es cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red. Se estudian los mecanismos que guían estos intercambios, las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etcétera, que limitan los procesos de interacción dentro de la red (Jordana, 1995). En efecto, el enfoque destaca las variables institucionales y estructurales en sus análisis de las hechas de políticas. Algunos investigadores han desarrollado el concepto *policy institution* para capturar la idea de cómo una determinada arena política posee un conjunto de reglas formales e informales que determina el curso de decisión pública (John y Cole, 2000, p. 249).

La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Por lo tanto, estas no son permanentes; pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Hay, 1997).²¹

Desde esta perspectiva, la relación entre estructura y actuación es crucial y claramente dialéctica en el enfoque. El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y,

²¹ En este sentido, el enfoque se acerca a la teoría de la estructuración de Giddens (1996). Véase también Hay (1997).

también, según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. Las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados y definen un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden, potencialmente (al menos, en parte), transformar esas estructuras mediante sus acciones (Hay, 1997).²²

1.3.2 La articulación de los niveles micro, meso y macro en el análisis de las políticas públicas

El concepto de red es de nivel meso y ayuda a clasificar los patrones de relaciones entre los gobiernos y los grupos de interés. No obstante, el enfoque debe utilizarse junto con otras teorías para proveer una explicación completa del proceso político y sus resultados, señalando de esta manera la necesidad de integrar el modelo de redes con un análisis macro para que tenga mayor valor explicativo.

En respuesta a ello es que Daugbjerg y Marsh (1998) desarrollan un marco analítico con una estructura triádica: a) la dimensión macro del nivel de gobierno, es decir, las capacidades gubernamentales específicas, b) la dimensión meso, las redes de actores, y c) la dimensión micro, el comportamiento estratégico del actor.

En el nivel micro se reconoce la importancia de estudiar cómo actúan los individuos dentro de la red, pero solo en la medida que esté reconocido que los agentes se comportan dentro del contexto estructurado de la red. Existe un lazo dialéctico entre la estructura y el agente (Daugbjerg y Marsh, 1998, p. 67). El análisis de los intercambios que se producen dentro de la red se basaría en la teoría de la elección racional. No obstante, habría que realizar asunciones realistas acerca de cómo los individuos adoptan decisiones racionales. Es crucial operar con un modelo de la racionalidad limitada (Simon, 1982) y admitir que los actores realizan juicios estratégicos a la luz de sus propias percepciones sobre los costos y beneficios implicados en cada elección. Pero al mismo tiempo, las redes son reglas de juego que constriñen el comportamiento de sus miembros.

En el nivel macro, el análisis de redes tiene que integrarse con una teoría del Estado, pudiéndose utilizar los diferentes modelos teóricos existentes: pluralismo, elitismo y marxismo (Smith, 1993 y Marsh, 1998). Si bien estos autores procuran

²² Véase Zurbriggen (2003b).

articular el concepto de redes con la noción de Estado, no presentan un modelo teórico acabado.²³

El enfoque analizado logra articular el nivel meso con el micro y muestra debilidades para articular con el nivel macro. Por lo tanto, es preciso desarrollar un marco conceptual para explicar las transiciones múltiples entre los niveles micro, meso y macro. En este sentido, es importante remitirse a lo señalado por Atkinson y Coleman (1989), para quienes el análisis de redes ofrece la oportunidad de redefinir aspectos importantes de la propia noción de Estado. A partir de la diversidad de formas de articulación entre actores públicos y privados se podría llegar a determinar con qué pautas o procedimientos las redes sectoriales conforman los caracteres estatales dentro de las sociedades. En los resultados de políticas es preciso considerar que “el fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de las instituciones políticas más generales” (Atkinson y Coleman, 1989, p. 67), pero la investigación podría partir de las dimensiones sectoriales en conexión con el proceso del aparato administrativo del Estado (Rokkan, 1970, citado por Jordana, 1995, pp. 83-84).

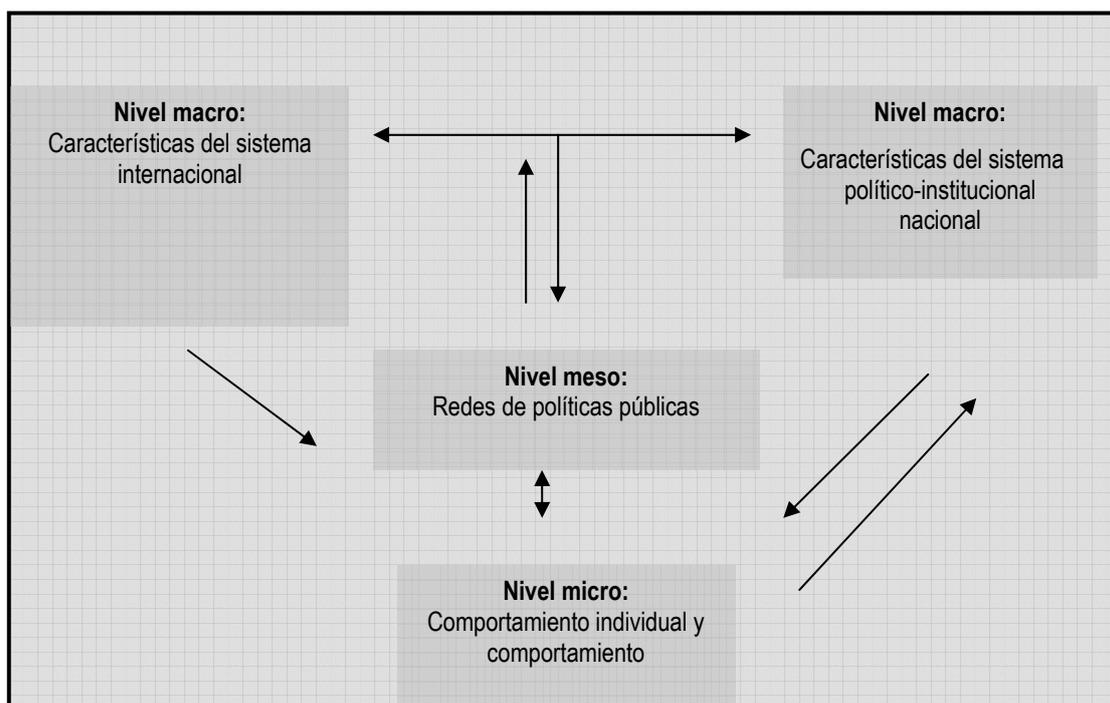
En resumen, no solo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechas de las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas en las redes.

La relación entre el nivel meso y el nivel macro debe ser conceptualizada en una doble dirección. Por un lado, el entorno institucional más amplio (macro) impone un contexto que implica limitaciones de un tipo u otro a la red. En efecto, parece evidente que el contexto institucional macro pueda ejercer restricciones, prescripciones y

²³ Daugbjerg y Marsh (1998) tratan de identificar algunas variables macro del sistema político nacional que podrían tener efecto sobre el nivel meso: el soporte parlamentario que disponen los grupos de interés y la estructura organizacional del Estado. Es importante considerar —para estos autores— el soporte con que cuentan los grupos de interés de los partidos políticos. En efecto, estos tienden a favorecer los intereses de determinados grupos y, por lo tanto, permitir el acceso o limitar a otros grupos en los procesos de elaboración de políticas. El soporte de los partidos no deriva tanto del poder electoral que puede tener un grupo social, sino frecuentemente de las raíces históricas. Por otra parte, un segundo aspecto relevante a considerar sería la estructura estatal, tanto como agente (Nordlinger, 1981) o como estructura (Hall y Ikenberry, 1989; Daugbjerg y Marsh, 1998, pp. 62-66).

proscripciones sobre lo que ocurre en su interior. Sin embargo, la red puede también influir en el nivel macro, faltando un camino teórico de vuelta entre el nivel meso y el nivel macro.

FIGURA N° 2. NIVELES MACRO, MESO Y MICRO EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



1.4 INSTITUCIONES Y REDES

Las instituciones ofrecen un sistema de reglas, normas, valores que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada. En consecuencia, se definen las instituciones como un conjunto de reglas formales e informales que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y percepciones no pueden entenderse sin referencia al marco institucional en que están insertos.

Las instituciones son elementos clave puesto que restringen las preferencias individuales y dotan de sentido social o colectivo, y de legitimidad, a las posibles acciones. Desde esta perspectiva, se torna central el estudio de las rutinas y reglas, concebidas de una forma relativamente amplia.

El análisis neoinstitucionalista debe averiguar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores (según los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean) como los modelos mentales de estos actores, que vienen condicionados por las propias instituciones. Cultura, valores, normas y procesos no formalizados contribuyen a explicar el funcionamiento del Estado y su articulación con los actores sociales y, por lo tanto, los resultados de políticas.

De esta manera, la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer otras (las acordes con la institución).²⁴

El conjunto de elementos que componen la institución ayuda a los actores a interpretar las situaciones que enfrentan, incidiendo en la definición que estos hacen de sus propias percepciones y preferencias, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores. Por lo tanto, esas acciones, bien sean de política económica o social, son fruto del marco que constriñe las diferentes estrategias de actuación de los actores, que bien pueden ser empleados públicos (políticos o funcionarios), gestores privados u otros agentes de la esfera internacional.

De esta forma, las instituciones presentan una dualidad de restricción-libertad en tanto vehículos para la actividad organizativa, pero también implican relaciones de poder y control. *“Institutions are not just constraint structures; all institutions simultaneously empower and control”* (Jepperson, 1991, p. 146).

La capacidad de influencia no se limita al poder en cuanto a la disposición de recursos (sean materiales o inmateriales), sino también a las condiciones que los diseños institucionales (reglas, leyes, valores, rutinas, categorías tipificadas, etc.) imponen a los sujetos que participan en el proceso de elaboración de políticas.

Al respecto es importante hacer referencia al concepto de Lukes (1985) sobre las caras del poder, en el que reconocen los siguientes tres niveles: unidimensional (el poder de obligar a B a hacer lo que A desea); bidimensional (impedir que los planteos de B ingresen a la agenda de discusión); tridimensional o radical (el poder de hacer que B no reconozca sus propios intereses). En otras palabras, en el estudio del poder no

basta con analizar los estilos de interacción dominantes, los actores y sus recursos, sino que también es importante considerar el control social que imponen los diseños institucionales.

Las instituciones influyen en los actores estructurando o determinando las interpretaciones sociales y políticas de los problemas que tienen que resolver y, por tanto, limitan la elección de las soluciones políticas y su implementación. Los intereses de los actores están ahí presentes, pero están influenciados por las estructuras institucionales, las normas y las reglas a través de las cuales son perseguidos. Estas elecciones, y los acuerdos institucionalizados que se derivan, determinan buena parte de las decisiones posteriores y la propia evolución de la institución.

Asimismo, la cultura y las tradiciones influyen en las decisiones adoptadas. Un concepto destacado en este caso es el *path dependence*, que puede interpretarse como la influencia de las decisiones iniciales que se tomaron para resolver un determinado problema y que cristalizaron en una nueva institución. Las decisiones iniciales influyen sobre las posteriores en el mismo ámbito, limitan las transformaciones futuras. Por ello la historia juega un papel importante y se destaca el peso de las decisiones clave tomadas en las etapas iniciales de formación de la política o la institución (Steimo et al., 1998; Hall, 1986).

Un problema central de la ciencia política es explicar el funcionamiento de la totalidad del sistema político. Sin embargo, los sistemas no son observables directamente en tanto tales, sino que la manera de aproximarse a su estudio es mediante el examen y la observación de sus procesos internos, esto es, del funcionamiento e interacción de las diversas *partes del sistema*. Por ello el análisis desde las redes de políticas públicas ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro. Aunque el objetivo final no es solo la explicación del comportamiento individual, esta aproximación considera que explicarlo o comprenderlo de manera suficiente es un paso intermedio y necesario para la explicación del funcionamiento del sistema político, ya que se considera que el comportamiento del sistema es la resultante de las acciones de sus partes componentes.

²⁴ Si un gobierno pretende realizar una reforma se verá condicionado por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta qué punto puede “legítimamente” alterarse.

Ahora bien, la relación entre el nivel meso y el nivel macro no se puede conceptualizar en una sola dirección. Efectivamente, parece más evidente que el contexto institucional pueda ejercer restricciones, prescripciones y proscripciones sobre lo que ocurre en su interior. Sin embargo, falta un camino teórico de vuelta entre el nivel meso y el nivel macro. Si bien parece difícil que un individuo cualquiera pueda ser capaz de incidir en el sistema macro, individuos en posiciones particulares de la estructura o coaliciones de individuos en estructuras particulares pueden perfectamente ejercer influencias en el nivel macro.

Por lo tanto, es importante desarrollar un esquema de análisis que dé lugar a transiciones múltiples. El nivel meso constituye el entorno inmediato de definición de la situación, de control y de acceso a diversos recursos de los actores, tiene incidencia en la reformulación de los objetivos por parte de los actores y, por lo tanto, tiene consecuencias en el nivel micro. A su vez, las acciones de los individuos inciden en la estructura meso, en los resultados de políticas. Pero también la capacidad de los actores de politizar sus intercambios y de tratar de participar en los procesos de regulación y redefinición de las reglas del sistema está mediada por las reglas del juego político macro. Por lo tanto, el nivel meso también influye en el nivel macro, el cual a su vez impone las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura. Así la aproximación estructural añade capacidad explicativa mediante la posibilidad del estudio dinámico de las interrelaciones entre los niveles macro, meso y micro, y permite establecer de modo más preciso la relación entre micro y macro.

El neoinstitucionalismo ofrece un marco teórico general y permite formular hipótesis macro, mientras que el enfoque de redes es un instrumento analítico que permite estudiar un caso concreto de política pública articulando los niveles micro y macro. Si bien es cierto que el neoinstitucionalismo resalta la existencia de estilos nacionales de elaboración de políticas, y el enfoque de redes explica la elaboración de políticas como procesos fragmentados que dependen de la especificidad del sector, es posible articularlos. No solo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechas de las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales.

La adopción del enfoque de redes como perspectiva de análisis permite explicar la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores y en el resultado de las políticas adoptadas, y por lo tanto, desentrañar el fenómeno del rentismo en un

caso particular. Los contenidos y resultados de las políticas públicas están mediados por la forma en que se relacionan los actores públicos y privados en una arena política, así como por la configuración de un sistema político. Por lo tanto, las características político-institucionales y el tipo de redes público-privadas que se entretajan recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer estilos de gestión política.

En la presente investigación se analiza la forma en que las instituciones particularistas pautaron el comportamiento de los empresarios y la gestión de las políticas públicas. Al estudiar una arena política —la política cambiaria— nos permite desentrañar una realidad compleja, en la cual los actores públicos (políticos y burócratas) y privados (empresarios y cámaras empresariales) interesados en un asunto de política van creando un conjunto de reglas de juego que va condicionando su comportamiento, así como las decisiones políticas adoptadas.

Por su parte, a través del análisis de las redes de políticas rentistas se podrá, al mismo tiempo, estudiar el funcionamiento del sistema político que, con sus propias peculiaridades, influye en la red, y a los actores que participan en la red imponiendo reglas de funcionamiento, permitiendo, facilitando, dificultando tal o cual estructura, y por tanto influyendo en el nivel macro. En el siguiente capítulo se expone el marco de análisis de la investigación.

CAPÍTULO 2

El marco de análisis para el estudio de las políticas públicas

El objetivo principal de esta investigación es describir y explicar el fenómeno del rentismo y para ello se utiliza como estrategia de investigación el estudio de caso de la política cambiaria en Uruguay, durante el modelo sustitutivo de importaciones.

Esta investigación atiende a la *dimensión institucional* y, como se ha esbozado en el capítulo teórico, el estudio se inscribe en el neoinstitucionalismo centrado en los actores. La estrategia de análisis sigue básicamente el esquema propuesto por Scharpf (1997) para el análisis de la política pública. Desde una perspectiva temporal y en un ámbito espacial se estudian los actores principales que participan en una arena de política, las estrategias, los modos de interacción y el marco institucional que afecta las preferencias y percepciones de esos actores.

2.1 ESTRATEGIA DE ANÁLISIS

En esta investigación se estudia cómo, en una arena política, un conjunto más o menos amplio de actores públicos y privados (individuales o colectivos) con recursos, intereses y percepciones diversas, desarrollan estrategias y pautas de interacción dentro de marcos institucionales específicos referidos a una política pública en particular (nivel meso), y a dinámicas sociopolíticas en su conjunto (nivel macro), los cuales delimitan las oportunidades para el desarrollo de determinados cursos de acción (Navarra, 2002).

La propuesta de análisis utilizada es la lógica situacional que supone que cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica, poniendo recursos a disposición de los actores, así como una gama de oportunidades (modos de interacción). A ello se añade que marcos institucionales específicos (*institutional setting*) hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción (*modes of interaction*) (Scharpf, 1997). Por su parte, se asigna un papel analítico al marco institucional, pues sería un elemento fundamental para explicar los modos de interacción que tienen lugar entre los actores y en los resultados obtenidos.

El esquema de la lógica situacional es muy similar al enfoque dialéctico desarrollado por Marsh y Smith (2000), tomado básicamente del modelo de Hay (1998). Este se compone de cuatro elementos para estudiar las redes de políticas públicas: el

contexto estructural, la estructura de la red, la interacción en la red y el actor. Estos conceptos guardan un estrecho paralelismo con los elementos básicos del marco analítico de la propuesta de la lógica situacional en el análisis de la política pública. Esto se expresa en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 3. DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LAS REDES
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Actor-centered institutionalism (Scharpf, 1997)	Dialectical approach (Marsh y Smith, 2000)
Institutional setting	Structural context
Constellations	Network structure
Modes of interactions	Network interaction
Actors (orientations and capabilities)	Actors (orientations and capabilities)
Policies	Policy Outcomes

Fuente: Navarro Yañez (2000).

Para comprender en su totalidad los procesos decisionales es importante desarrollar una relación interactiva y dialéctica entre la estructura de la red y los agentes que operan dentro de ella, así como entre la red y el contexto en el que ella opera, y entre la red y el resultado político. Estos autores plantean que si bien el estudio se centra en analizar las redes de interacción (*network interaction*) entre actores públicos y privados, estas redes están inmersas en una estructura (*network structure*) y en un contexto más amplio (*structural context*) que las condicionan. Los cambios a nivel internacional, los entramados político-institucionales nacionales, las variables del proceso político (por ejemplo, políticas pasadas, estructuras y procesos administrativos existentes, la orientación ideológica de la mayoría de los gobernantes, etc.) condicionan a la red. Por lo tanto, la conjunción de estos factores tiene efecto sobre los resultados de política pública, pero también la política pública sobre el entorno.

2.2 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN: EL ESTUDIO DE CASO

La estrategia de investigación que se ha seguido es el estudio de caso de una política pública en forma de una “muestra teórica” que permita realizar procesos de “generalización inductiva” y en la que importa más contrastar la veracidad de un

modelo específico concreto que la generalización estadística de asociaciones entre variables (Yin, 1993).²⁵

Esta metodología es congruente con el objetivo de la investigación, que es describir cómo ocurre el fenómeno del rentismo en su contexto real, pero el estudio también pretende ser explicativo y trata de depurar teoría para revelar los procesos y las causas del fenómeno rentista.

Dadas las características del objeto de estudio, se han utilizado técnicas cualitativas, principalmente análisis de documentos y entrevistas en profundidad.²⁶ Los estudios de orden cualitativo, bien ejemplificados mediante los estudios de caso, permiten indagar con profundidad sobre las razones que pueden explicar un fenómeno, pero, tal y como es sabido, adolecen de capacidad de generalización de sus resultados, si no es mediante procesos de comparación analógica. Esto es, dados tales resultados en el contexto X, cabe pensar que en el contexto Y se darían estos otros resultados.²⁷ Por ello tiene lugar un proceso de inducción analítica, que trata de ver lo general en lo particular, es decir, en lugar de generalizar los resultados a una población (inducción estadística), se intenta descubrir en un caso concreto las causas o condiciones generales que nos permiten explicar, e inclusive predecir, un fenómeno (Bonache, 1999, p. 136). Se trata, pues, de generalizar sobre proposiciones teóricas, no sobre poblaciones. Por ello, la base de la generalización no descansa en la representatividad del caso, sino en la existencia de determinados procesos dentro de él.²⁸

²⁵ Los estudios de caso pueden ser distinguidos por su aproximación a la construcción teórica, que tiende, por lo general, a ser inductiva. Por lo tanto, no se trata únicamente de entender las características del fenómeno elegido, sino que también se pretende que el análisis pueda ser aplicado de forma genérica (Yin, 1989, p. 13).

²⁶ La metodología del estudio de caso no es sinónimo de método de investigación cualitativa, ya que un estudio de caso puede implicar métodos cualitativos al igual que cuantitativos (Yin, 1989, p. 25).

²⁷ Como afirman King, Keohane y Verba (2000), un número reducido de casos no permite la variabilidad de condiciones necesaria para llegar a inferencias causales. El estudio de caso permite realizar una investigación con profundidad, sobre datos recogidos en torno a un problema específico, y analizar el caso con el objeto de generar un análisis del contexto y de los procesos implicados en el fenómeno objeto de estudio.

²⁸ La capacidad de generalización del estudio de caso es explicada por Yin de la siguiente manera: existe una analogía entre el estudio de casos, especialmente el múltiple, y el experimento, ya que en ambos se estudia un mismo fenómeno bajo distintas condiciones o contextos. Esta analogía pretende esgrimir que en ambos casos se puede generalizar pero no sobre toda la población, como lo haría la

El valor de la teoría o del análisis teórico²⁹ previo en el estudio de caso es esencial. Sin un marco teórico, el investigador puede caer en el peligro de describir sin aportar un sentido. La teoría permite seleccionar adecuadamente los casos, tener en cuenta teorías o aproximaciones opuestas a la elegida por el investigador, así como permitir generalizar a otros casos (Yin, 1993, p. 4).

Para el estudio de caso se utilizó el institucionalismo centrado en los actores, el cual sustenta que la explicación de los procesos de interacción entre los actores estratégicos viene dada por el marco institucional que regula el sistema de interacción. Por tanto, solo se puede llegar a generalizar resultados para aquellas situaciones de interacción que posean las mismas o similares características. Tal como señala Scharpf (1997) las “regularidades empíricas que dependen de los efectos estandarizados de instituciones no pueden ser universales sino limitadas espacio y temporalmente” (Scharpf, 1997, p. 41).³⁰

Esta lógica de análisis implica, desde el punto de vista metodológico, la adopción de una línea mertoniana (Merton, 1964), basada en un “investigación empírica teóricamente fundamentada” con el objeto de desarrollar “teorías de rango intermedio” o, si se prefiere, modelos que expliquen los procesos de interacción y sus resultados para situaciones específicas.³¹

investigación cuantitativa, sino sobre las proposiciones teóricas. En este sentido, el estudio de caso o el experimento no representan una muestra. Además, el objetivo del investigador en el estudio de casos y en el experimento es generalizar teorías (generalización o inducción analítica) y no enumerar frecuencias (generalización o inducción estadística) (Yin, 1989, p. 21).

²⁹ Bonache (1999) argumenta que, sin un marco teórico, los datos pueden desbordarnos, impidiéndonos saber qué datos son relevantes, o qué preguntas debemos hacer. Los casos se convierten en una sucesión de anécdotas, pues no existen hechos puros. Toda observación está impregnada de teoría. La investigación científica tiene un carácter acumulativo (Bonache, 1999, pp. 127-128).

³⁰ Esta perspectiva de análisis nos permite realizar una afirmación o afirmaciones acerca de las relaciones entre unos conceptos, dentro de unas limitaciones marcadas por supuestos teóricos o de otro tipo. Los componentes de las teorías son: los constructos, las proposiciones, las variables y las hipótesis. En un nivel más abstracto, las proposiciones realizan afirmaciones sobre las relaciones entre los constructos; y en un nivel más concreto, las hipótesis (derivadas de las proposiciones) especifican las relaciones entre variables. Las variables son definidas como una entidad observable que puede tomar dos o más valores, mientras que los constructos son considerados como una configuración mental amplia sobre un fenómeno determinado (Bonache, 1999).

³¹ El objeto de investigación no sería, pues, el desarrollo de una teoría sobre la sociedad política, sino teorías de rango intermedio, modelos analíticos acerca de procesos o fenómenos centrales

El objetivo es explicar el curso de acción que toman diferentes actores sociales y políticos en procesos de interacción y los resultados que de ello se deriva. No se trata, pues, ni de elaborar una “gran teoría” de la sociedad política, ni de producir “generalizaciones empíricas”, sino más bien de desarrollar modelos analíticos susceptibles de contrastación empírica que permitan indagar acerca de la lógica rentista que orienta espacios concretos de interpenetración entre políticos y empresarios.³²

2.3 JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

El caso de política pública elegido para estudiar el fenómeno del rentismo ha sido la política cambiaria³³ en Uruguay durante el modelo sustitutivo de importaciones (1930-1970). El recorte temporal tiene que ver con que la matriz particularista, y específicamente las relaciones rentistas, cristalizaría durante ese período histórico.

La elección de esta política se debe a la centralidad que ella adquirió en el modelo sustitutivo de importaciones, convirtiéndose en el principal dispositivo de las políticas económicas instrumentadas en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, tanto en Uruguay como en el resto de los países de América Latina (Ground, 1988). En este contexto, el sistema de cambios múltiples y la

referidos a esta en atención a la diversidad (o similitudes) de contextos institucionales, o más en general, específicos sistemas de interacción sociopolítica.

³² El objetivo, como afirma Scharpf (2000) es “*seek to explain cases selected for their topical interest, rather than by the logic of a variance-controlling research designs. [...], a purely empirical approach would not serve our purposes. Instead, we might rely on theoretically grounded working hypotheses, rather than empirical research, for some causal influences in order to simplify and guide our empirical search for other explanatory factors. Preferably, these should be hypotheses with high predictive power - meaning that they should allow us to form precise expectations about significant causes and effects on the basis of relatively limited and easily obtainable information. We have no general theory that would allow us to predict the occurrence of policy problems or the characteristics of effective solutions. These need to be identified by case-specific problem and policy analyses. Similarly, we have no general theory predicting the type of institutional settings within which policy interactions take place. They also need to be identified empirically in the specific cases at hand. But once we have obtained both of these sets of empirical information, we can use them to formulate theoretically grounded expectations of the policy responses which we should expect under the circumstances*” (Scharpf, 2000).

³³ Por política cambiaria se entiende el conjunto de criterios, lineamientos y directrices que tienen el propósito de regular el comportamiento de la moneda nacional con respecto a las del exterior y controlar el mercado cambiario de divisas.

distribución de divisas fueron instrumentos privilegiados de un complejo sistema de incentivos y restricciones a través de los cuales el Estado adquirió una elevada capacidad de regulación económica, al mismo tiempo que los actores empresariales desplegaron una importante capacidad de presión y negociación. Sin embargo, paradójicamente, estos no han sido objeto de estudio de las ciencias sociales (Thorp, 1998), por lo cual la relevancia del objeto de investigación se fundamenta, también, por la ausencia de investigaciones sobre la temática.

En el proceso tuvo un rol preponderante el Banco de la República, órgano rector de la economía, que ofició de banco central hasta 1966, pero también, y principalmente, la creación de un organismo público que absorbió la dirección de la regulación del comercio exterior y será objeto particular de consideración: el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961). Esta dirección se hizo cargo de la regulación de las exportaciones e importaciones, y su eje central de actuación fue la asignación de divisas, la aprobación de permisos de importación a las empresas y la prohibición de las importaciones que no consideraba convenientes. La centralidad del Contralor estaba determinada en que las decisiones adoptadas por ese organismo establecían “qué” y “quién” podía producir en el país.

A partir de este caso concreto, del análisis de las prácticas políticas de regulación comercial que emanaron de esta institución, y de los actores públicos y privados que participaron en su construcción y consolidación, surgieron algunos interrogantes: ¿qué rol desempeñaron los empresarios?, ¿qué tipos de redes se conformaron?, ¿predominaron las prácticas particularistas que históricamente han dominado en los gobiernos democráticos de baja intensidad de América Latina?,³⁴ ¿tuvo lugar una distribución discrecional de los recursos públicos? Por último, ¿cómo impactaron las prácticas particularistas en el comportamiento de los actores y en los resultados finales de las políticas adoptadas?

2.4 LAS HIPÓTESIS

A partir de los supuestos teóricos se ha construido la siguiente hipótesis.

Como ya se ha señalado, el fenómeno del rentismo no puede reducirse a un mero proceso de intercambio de recursos (beneficios específicos por apoyo político) entre

³⁴ Véase O'Donnell (1997b).

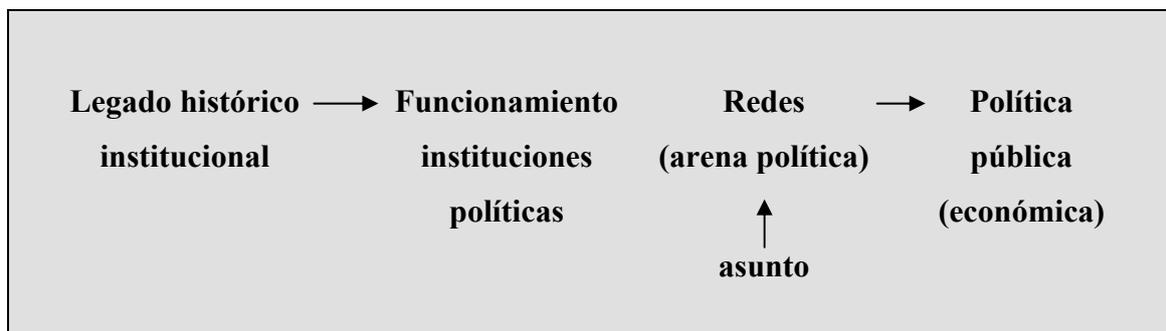
políticos, burócratas y empresarios, sino que se fue construyendo y consolidando como un red de articulación público-privada (red rentista)I en el Uruguay post-treinta. Estas redes propiciaron la conformación y el predominio de determinadas instituciones particularistas, estructuraron la relación entre los actores y, por tanto, contribuyeron en forma significativa a la generación de comportamientos empresariales rentistas y de políticas públicas orientadas a otorgar beneficios específicos y no generales.

La capacidad de influencia de los actores no se limita al poder en cuanto a la disposición de recursos (sean materiales o inmateriales), sino también a las condiciones que los diseños institucionales formales e informales (reglas, leyes, valores, rutinas, categorías tipificadas, etc.) imponen a los sujetos que participan en el proceso de elaboración de políticas. Por consiguiente, para estudiar las relaciones de poder no basta con estudiar los estilos de interacción dominantes, los actores y sus recursos, sino que también es importante considerar el control social que imponen los diseños institucionales.

La naturaleza del problema, las orientaciones de los actores y las características institucionales impactan en el estilo de gestión. El concepto de estilo es usado en el análisis de las políticas públicas como una unidad explicativa que reúne a los elementos comunes de cada país en la formación, elaboración e implementación de las políticas públicas. La gestión hace referencia a la forma en que el gobierno se aproxima al problema y la forma en que se relaciona con el resto.

HIPÓTESIS 1: La gestión de las políticas públicas está condicionada por la forma en que se relacionan actores públicos y privados durante su formulación y ejecución (variables de nivel meso), así como por la calidad del desempeño de las instituciones político-institucionales (variables de nivel macro), que depende de las instituciones básicas (legado histórico) y del contexto general en que se inserta la red. La política pública también impacta sobre su entorno.

FIGURA N° 3. HIPÓTESIS 1



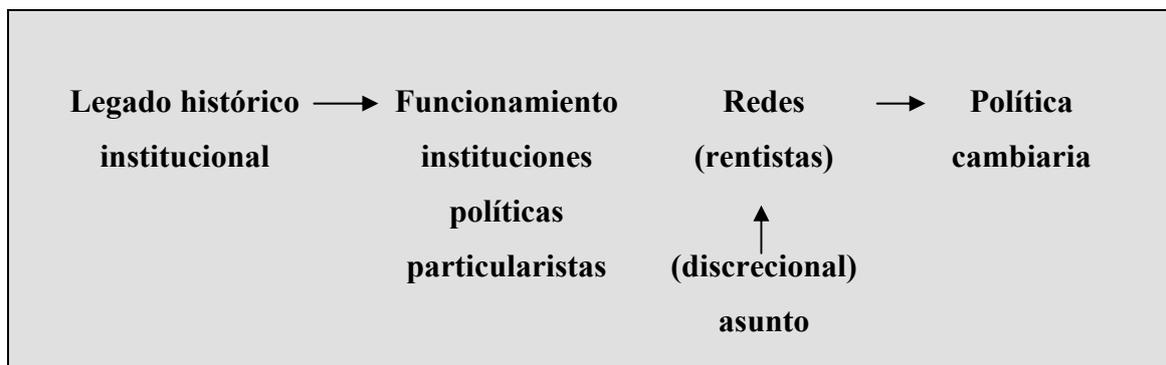
2.4.1 Hipótesis de investigación

Tomando en consideración el marco teórico analizado y los estudios de O'Donnell (1997) acerca de la centralidad del particularismo como institución dominante en América Latina, así como los trabajos de Panizza (1990) sobre el clientelismo y de Rama (1991) sobre rentismo en Uruguay, que serán analizado en profundidad en los capítulos siguientes, se podría hipotetizar lo siguiente:

HIPÓTESIS 2: La gestión de la política cambiaria durante el proceso sustitutivo de importaciones fue discrecional, como resultado del juego de actores públicos y privados insertos en redes rentistas y en un marco político institucional particularista, que condicionaría el espacio intraburocrático donde se elaboraron e implementaron las decisiones.

Las características político-institucionales dominantes (el particularismo) y los tipos de redes público-privadas (rentistas) que se entretajan, recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer estilos de gestión de política pública discrecional (no existían normas explícitas y objetivas para la distribución de recursos públicos), inconsistente y orientada a otorgar beneficios a particulares.

FIGURA N° 4. HIPÓTESIS 2



Las políticas económicas que se adoptaron no fueron el resultado de un saber técnico que proponía soluciones válidas y predeterminadas, que los actores no tendrían sino que comprender, interiorizar y poner en práctica. Por el contrario, fue un proceso de construcción y consolidación de instituciones rentistas. Así se creó un marco regulatorio e institucional que condujo al gobierno a adoptar políticas económicas discretionales y a la búsqueda de rentas por parte de los empresarios.

En esta investigación se pretende analizar y explicar cómo la creación de las reglas de juego particularistas durante el modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones) de desarrollo, incentivado por el control de los partidos políticos, grupos e individuos sobre las organizaciones estatales permitió acceder a recursos (cuotas, permisos), a través de redes rentistas, y limitó el funcionamiento de las reglas de juego democrático.

2.5 FUENTES DOCUMENTALES

Los resultados de la investigación se basan en un estudio de campo conducido en Uruguay en el año 2004. Dada la naturaleza del problema y las cuestiones planteadas, la investigación fue de orden cualitativo y combinó diferentes técnicas tales como entrevistas en profundidad y análisis de contenido de documentos.

El análisis de la documentación recogida, memorias institucionales y principalmente la información periodística, se convirtieron en fuentes de gran importancia para reconstruir, desde una perspectiva histórica, la acción de los principales protagonistas que intervinieron en la red de la política cambiaria entre los años 1930 y 1960. Para el estudio de los mecanismos de interacción se analizaron las

reglas formales (leyes, decretos y resoluciones, etc.) y la estructura organizativa de los principales organismos encargados de la gestión de la política cambiaria. A partir de un relevamiento sistemático de la legislación económica del período, se reconstruyó y analizó el itinerario de la regulación cambiaria. Se tomaron en consideración todas las leyes, decretos y resoluciones emitidos por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo.³⁵

El régimen jurídico, sin embargo, no puede ser considerado como el único generador de reglas; también están las normas, sistemas de valores y representaciones colectivas que actúan en política. Por ello el estudio de las reglas formales se complementó con el estudio de las reglas informales que pautaron también los comportamientos de los actores estratégicos. Se analizaron proyectos y fundamentaciones de leyes, declaraciones de actores públicos y privados en la prensa escrita, memorias institucionales de las principales organizaciones que participaron en el proceso decisorio, y se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del gobierno. Estas fuentes permitieron desentrañar las cosmovisiones normativas y cognitivas de los sujetos involucrados en el proceso decisonal.

Es importante señalar que, a pesar de tratarse de un estudio de carácter histórico, ha sido posible entrevistarse con algunos personajes claves de la red, aún con vida, como el Cr. Luis Farroppa, destacado académico nacional y asesor técnico del Contralor de Exportaciones e Importaciones en los años cincuenta; el Cr. Raúl Ochoa, economista y técnico del Contralor de Exportaciones e Importaciones en los mismos años; el Cr. Mario Bucheli, funcionario del Banco de la República desde el año 1947 y encargado de la división que definía el tipo de cambio, primer presidente del Banco Central, creado en 1966; y el Cr. Mario Azzini, ministro de Hacienda que ordenó el cierre definitivo del Contralor de Exportaciones e Importaciones, en el año 1961. También se entrevistó a otros académicos y empresarios que han preferido mantenerse en el anonimato.

³⁵ La información analizada proviene de las publicaciones anuales del *Registro Nacional de Leyes y Decretos* (RNLD), del *Diario Oficial* y de memorias institucionales de las principales organizaciones intervinientes.

Conceptos básicos utilizados

Los *actores* son aquellos individuos, grupos u organizaciones que participan en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas como una unidad. La capacidad para participar en la toma de decisiones se limita a los actores relevantes que, en la mayoría de los casos, son corporativos (Scharpf, 1995, p. 57). Los que surgen como protagonistas principales son los actores político-administrativos, los económico-sociales y los ideológicos-culturales.

Las *instituciones* son entendidas como el conjunto de reglas de juego que asignan capacidad de decisión, recursos e información, y dado su rol regulativo, normativo y cognitivo, condicionan el comportamiento de los actores.

Los *recursos* son aquellas cosas sobre las que los actores tienen control y en las que tienen algún interés, o afectan el resultado de sus acciones (dinero, contactos políticos, acceso privilegiado a la información, etc.). El control de recursos permite a los actores influir en los resultados de políticas. Sin embargo, interesan especialmente los recursos creados por las instituciones que definen las competencias, permiten o limitan la participación en el proceso decisional (Scharpf, 1997, p. 43).

Las *arenas de políticas públicas* son los lugares o instancias donde interactúan los diferentes actores y se toman las decisiones. En especial se consideran las arenas formales de los niveles nacionales. El *subsistema de política* comprende la interacción de los actores públicos y privados que participan en el proceso de decisión y que, de acuerdo a sus recursos y estilos dominantes de gestión, buscan influir en las decisiones gubernamentales en el área.

Por *modelo de gestión* se entiende a las diversas fórmulas de intervención pública para la gestión de las políticas, de acuerdo con la tradición política y cultural de un país.

El *régimen jurídico* comprende el conjunto de reglas formales que conforman el mecanismo de coordinación comprensiva para la política en cuestión.

CAPÍTULO 3

Las reglas del juego político.

Una mirada desde América Latina

¿Reglas generales o reglas particulares?

El estudio de la gestión pública debería adoptar como premisa básica de análisis un esquema bastante obvio pero muchas veces olvidado: la existencia de un marco político-institucional democrático.³⁶ Ello supone ciertas reglas y mecanismos de representación, legitimación y *accountability*,³⁷ que influyen en la elaboración e implementación de las políticas. De modo que si el marco institucional es diferente —como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos—, la premisa se convierte en una importante variable (Oszlak y O'Donnell, 1977).

Por lo tanto, en el presente capítulo se analiza el conjunto de instituciones que han pautado y pautan la forma de ejercer el poder y de desempeñar las funciones del Estado en América Latina. Ello remite al estudio de las formas de procesamiento de las demandas, de resolución de los conflictos y de utilización de los recursos públicos en el sistema político. En concreto, las reglas de juego conocidas, practicadas y aceptadas por los actores participantes en el proceso de elaboración de políticas públicas.³⁸ Al

³⁶ Las instituciones políticas son las reglas del juego que pautan la interacción de los actores estratégicos involucrados en el proceso de decisión pública; es decir, determinan quién y cómo participa y, en la medida en que lo hacen, inciden en los resultados. Asimismo, este conjunto de reglas constituye un elemento simbólico por excelencia de conexión del ciudadano con la política y, por ende, respecto a él se construyen y definen las actitudes y valores de los ciudadanos, en relación a la participación en el proceso político. Las instituciones tienen una relación directa con la elaboración de las decisiones gubernamentales, pues aquellas incorporan y excluyen actores, a partir de los recursos, demandas o procedimientos aceptados como bases válidas en el proceso decisorio. Si las instituciones procesan solo ciertos actores y ciertos recursos, ello influye enormemente en los resultados. Asimismo tienden a agregar y a estabilizar los niveles de acción y organización de los agentes que interactúan. En este sentido, dan cierta continuidad y se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro, probablemente con el mismo (o alterado de manera lenta o bastante previsible) conjunto de actores (O'Donnell, 1997b, pp. 290-292).

³⁷ Véase Manin, Przeworski y Stokes (1999).

³⁸ La política pública son los actos y no actos comprometidos de una autoridad investida de poder y de legitimidad gubernamental. La política (*politics*) refiere a los fenómenos de la lucha por el

respecto, concordamos con O'Donnell (1997) en que el particularismo se convierte en la institución dominante de los sistemas políticos latinoamericanos. Se analizan los rasgos más distintivos del particularismo y, a partir de los aportes teóricos analizados, se trabaja en la conceptualización del rentismo como un fenómeno político del particularismo, el cual termina estructurándose en forma de redes de políticas, enraizándose y mutando de forma en la sociedad.

En primer lugar es relevante responder a la interrogante de fondo acerca de las reglas de juego político necesarias para que una sociedad pueda ser considerada democrática. Del mismo modo, importa analizar cuánto se acerca América Latina a este modelo.

Conceptos básicos utilizados

Sistema político

Un sistema político “de carácter nacional se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias, bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, o bien como resultado de acciones del propio sistema internacional” (Alcántara, 1995).

El sistema político está conformado por un conjunto de elementos que interactúan de forma bastante compleja y completa, tal como lo señala Easton (1965). Son elementos tales como “el régimen político, integrado por el Estado, poderes y su entramado institucional, la Constitución política y las leyes fundamentales reguladoras de la política, la sociedad y la economía; los actores sociales, en los que se dan cabida los partidos políticos, los grupos de presión y los movimientos sociales; la cultura política y el escenario internacional” (Alcántara, 1995, p. 56).

Definición de los elementos

1) Los elementos institucionales (a cuya expresión formalizada aquí se le denomina *régimen político*) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo y para con la sociedad.

poder, mientras que política (*policy*) es el marco de orientación de la acción, un programa o una perspectiva de actividad (Meny-Thoeny, 1992).

2) Los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza, ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o en menor medida en las decisiones del gobierno.

3) Los valores de los individuos y los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas.

Por *régimen político* se entiende, en lo fundamental, un conjunto de instituciones que pautan la forma en que se ejerce el poder, quién gobierna y cómo gobierna; la relación entre Estado y ciudadanía, es decir, la forma en que esta se representa y, por último, el problema de la canalización de las demandas sociales y, en definitiva, cómo se procesan las políticas públicas.

3.1 LAS REGLAS DEL JUEGO DEMOCRÁTICO

Para indagar acerca de las características del régimen político democrático es importante remitirse a la conocida propuesta de Robert Dahl (1989), que tanta repercusión ha tenido en el análisis de los procesos políticos latinoamericanos. A pesar de los intensos debates en la teoría política democrática y de las críticas recientes al concepto mismo de democracia, sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los regímenes políticos existentes (Diamond, 1999).

Dahl (1989) utiliza el término *democracia* para referirse al sistema ideal, y emplea la palabra *poliarquía* para referirse a regímenes políticos relativamente democratizados, a las democracias reales. Un país entra en esta categoría cuando tiene lugar una participación política significativa de la ciudadanía y se asegura el ejercicio del debate público. En este sentido, dos dimensiones son centrales: el derecho a participar, entendido como la capacidad de incidir en las decisiones políticas, y la liberalización, caracterizada por la vigencia de las condiciones que aseguren la discusión pública. Así, “las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público a los ciudadanos” (Dahl, 1989, p. 18).

Para lograr efectivizar ambas dimensiones deben estar presentes un conjunto de reglas constitucionales que haga posible que la orientación del gobierno sea capaz de expresar las preferencias de los ciudadanos. Este conjunto de reglas debe apuntar

fundamentalmente a garantizar elegibilidad y competencia política (elecciones libres periódicas), así como ciertas libertades y derechos (de expresión, de asociación, de información, de voto) (Dahl, 1989, p. 221).

Un gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para “formular preferencias”, para “manifestar preferencias” y para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos (Dahl, 1989, p. 15). Por lo tanto, el proceso democrático exige condiciones. Es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para participar en las elecciones, en las decisiones y en los procesos a través de los cuales se aprende a comprender qué se quiere (delimitación de los intereses, las metas y los valores). Por último, y más relevante, es necesario que se ejerza un control final de los asuntos públicos.³⁹

La participación y el control de los ciudadanos en la gestión gubernamental es un pilar central de un régimen político democrático. En efecto, la poliarquía de Dahl (1989) alude a las dimensiones políticas y hace especial referencia a la capacidad de acción política del ciudadano en el proceso político. Sin embargo, no pone en juego otros dos factores centrales en el funcionamiento democrático: los aspectos sociales y económicos.

La vigencia de los derechos políticos, de la libertad de expresión o de asociación, entre otros, son los derechos ciudadanos más consolidados en los regímenes políticos latinoamericanos.⁴⁰ Al observarlos desde esta perspectiva, se puede afirmar que la mayoría de los países latinoamericanos han construido algo muy cercano a la poliarquía. En particular, el régimen político uruguayo se ha caracterizado históricamente por elecciones libres, transparentes y competitivas, con una clara vigencia de las condiciones asociadas a la libertad de expresión y la libre asociación. No existen impedimentos explícitos para la participación y el ejercicio de las libertades, o para poner nuevos temas en la agenda política.

³⁹ Las condiciones más favorables para desarrollar o mantener las instituciones propias de la poliarquía se dan cuando se trata de una sociedad moderna, dinámica y pluralista y homogénea. Es esencial la existencia en la comunidad de un consenso razonable en cuanto a las creencias y prácticas democráticas y, especialmente, entre los individuos dedicados a la política como activistas, militantes y dirigentes. Por su parte, los medios de coacción, especialmente las policías y los ejércitos no se debe utilizar para obtener el poder o mantenerse en él y no debe existir intervención, influencia o control de una potencia extranjera que sea hostil a la poliarquía (Dahl, 1989).

⁴⁰ Si bien existen algunas excepciones, al respecto véase PNUD (2004).

Sin embargo, en las sociedades latinoamericanas, y también en Uruguay, las mayores dificultades se encuentran en hacer efectivos los derechos civiles y sociales (PNUD, 2004). Ello conduce a la interrogante de si las categorías poliárquicas son suficientes para calificar como democráticos a los regímenes políticos en América Latina y dar respuesta a los problemas que enfrentan esas sociedades.

Para avanzar en el análisis se hace necesario precisar de qué tipo de derechos estamos hablando y si todo régimen democrático asegura la vigencia de todos ellos. Para Marschall (1992), una ciudadanía sustantiva consiste en un conjunto de derechos civiles, políticos y especialmente sociales. El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual, es decir, la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y establecer contratos válidos, derecho a la justicia, entre otros. El político es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Lo social abarca desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Este concepto remite a una dimensión más amplia de la democracia, mientras que el concepto de Dahl es más restringido.

Las categorías de Dahl poseen una capacidad explicativa, al aislar determinados aspectos del fenómeno democrático, pero también dan por sentadas ciertas premisas que son válidas para los países desarrollados, aunque no ocurre así en la mayoría de los países latinoamericanos. En las sociedades europeas el fortalecimiento de la ciudadanía fue acompañada por un proceso concomitante de consolidación de un Estado de derecho. El Estado de derecho se fue transformando, afirma Díaz (1992), de un Estado mínimo (Estado liberal), garantía de derechos civiles, a un Estado máximo (Estado social), garantía de derechos políticos y sociales.

Por lo tanto, la caracterización de la poliarquía no ofrece respuesta acerca de qué otros elementos son necesarios tener en consideración para caracterizar a un régimen político como democrático. Pues, concomitantemente con los requisitos políticos anteriormente mencionados, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas que son (real o potencialmente) ciudadanos tienen las capacidades indispensables para funcionar como tales. Así, las democracias exigen un conjunto de instituciones políticas que en las democracias consolidadas sedimentaron a lo largo de dos siglos.

En las sociedades europeas, el afianzamiento de las ideas de control jurídico, de regulación desde el derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, permitió construir un Estado de derecho, para asegurar una ciudadanía plena, con derechos civiles, políticos y sociales. Ello derivó en un perfeccionamiento del Estado, que fue adoptando nuevas fórmulas institucionales y pasó de Estados liberales a Estados de bienestar, pero siempre dentro del marco de un Estado de derecho (Díaz, 1992, pp. 17-18).

Por consiguiente, si bien la participación de los ciudadanos es fundamental para la consolidación de la democracia, al mismo tiempo, su existencia está supeditada a un Estado que proteja a los ciudadanos de posibles arbitrariedades y permita un desarrollo pleno de los derechos adquiridos. No basta con enunciar los derechos (civiles, políticos y sociales), sino que es necesario avanzar hacia un Estado que tenga la posibilidad de ejercer el poder, de mostrar eficiencia y eficacia para ejercer funciones (canalizar las demandas y hacerlas efectivas) y disponer de cierta legitimidad sobre la población.

3.1.1 Estado de derecho

Un régimen democrático se institucionaliza y funciona a través de un Estado de derecho. El Estado de derecho y sus instituciones básicas tienen por objetivo fundamental garantizar y asegurar los derechos fundamentales de la persona humana; su modelo ideal básico es el imperio de la ley; la ley como expresión de la voluntad general; la división de poderes; y legalidad de la Administración, especialmente a través de sistemas de control y responsabilidad que aseguren un funcionamiento conforme a derecho (Díaz, 1992).

Conceptos básicos utilizados

Estado

Un régimen político democrático descansa sobre la existencia de un Estado y de una nación que delimitan los alcances del poder y a los cuales alcanza ese poder (Munck, 1996). El Estado es el lugar central de la actividad política y será entendido como la “comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí con éxito el monopolio de la coacción física legítima”.

La legitimidad dominante en los Estados modernos es de carácter racional-legal.⁴¹ La autoridad se basa en una legitimación de los procedimientos legales como justificación del orden político y considera dignos de obediencia aquellos que han sido elevados a la autoridad, de acuerdo con esas reglas y leyes. De este modo, la obediencia no se prestaría a personas concretas sino a las leyes, que tienen por objetivo último garantizar los derechos de los ciudadanos (Weber, 1987).

El Estado es una construcción de la modernidad el cuál requiere un aparato administrativo que maneja los asuntos oficiales según regulación legislativa y disponga de autoridad legal sobre todas las personas y sobre la mayor parte de los actos que tienen lugar en el territorio de su jurisdicción; legitimación para el uso de la fuerza, dentro de su área, si la coacción está autorizada o prescripta por el gobierno legalmente constituido. Orden legal, burocracia, jurisdicción compulsiva sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de la fuerza son las características esenciales del Estado moderno (Bendix, 1985, p. 391).

El Estado no es solo un conjunto de instituciones (gobierno, aparato administrativo, Parlamento, poder judicial, los gobiernos locales) sino que también es el momento de unidad simbólica y de dirección general de la sociedad. El Estado es también un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, en un determinado territorio, muchas de estas relaciones se forman dentro de un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él (O'Donnell, 1997a, p. 262).

⁴¹ Las principales ideas rectoras son: 1) cualquier norma puede estatuirse en ley, reclamando y anticipando su obediencia por todos los que están sujetos a la autoridad de una comunidad política; 2) el derecho es un sistema de reglas abstractas, que resulta de un estatuto; 3) las personas que ocupan posiciones de autoridad son superiores, ejercen su cargo temporalmente y con limitada autoridad; 4) las

El correcto funcionamiento del poder político debe estar subordinado al cumplimiento del orden jurídico vigente sintetizado, en la mayoría de los casos, por la Constitución, que se deriva del Parlamento que representa los intereses ciudadanos. Así, la ley norma las relaciones entre individuos y gobierno, entre las autoridades y entre los mismos individuos, de forma universal.

La forma de garantizar los derechos de los ciudadanos y evitar los abusos de poder no se logra solamente a través del control electoral (*accountability* vertical), sino también a través de poner freno al poder por el poder mismo; como afirmaba Montesquieu (1980), desagregando el poder en diferentes órganos para que quede controlado y establecido constitucionalmente. Así el gobierno actuará dentro de los límites constitucionales y se convertirá en la regla fundamental del orden político.⁴²

Los equilibrios de naturaleza política (*accountability* horizontal) tienen que ver, fundamentalmente, con la división de poderes. En los países en que existe una división de poderes consolidados, el Poder Legislativo, en su carácter de representante de la ciudadanía, regula y controla el poder político de los funcionarios del Ejecutivo. En aquellas instancias en que se da una controversia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, el equilibrio se alcanza a través de la participación del Poder Judicial, cuya función es precisamente la de dirimir las diferencias en función del marco legal existente.

En este sentido, la rendición de cuentas horizontal “se refiere a la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado. Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones,

personas que obedecen la autoridad, obedecen a la ley en carácter de ciudadanos, no de súbditos, y obedecen a la ley, no al funcionario que la impone. Por tanto, obedecen a un orden impersonal, solo al derecho.

⁴² O'Donnell (1997c) plantea también otros límites a la definición de poliarquía de Dahl (1989) en que no realiza mención alguna respecto a instituciones formales del régimen y el gobierno, tales como parlamentarismo o presidencialismo, o a la existencia o no de una Constitución escrita y de revisión judicial. Y asimismo, tampoco realiza referencia alguna a qué tan formalizado, cómo y en qué grado los gobiernos son efectivos o responsables (*accountable*) —por medios diferentes de las elecciones— frente a los ciudadanos, y en qué medida la ley se extiende a lo largo del territorio y los diversos sectores o clases sociales.

también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí” (O’Donnell, 1997b, p. 296).

El equilibrio de poder es esencial para el funcionamiento democrático y exige una intensa interlocución con la sociedad, que deberá darse en la representación parlamentaria. Por ello, los partidos políticos juegan un rol fundamental en cuanto constituyen canales institucionalizados de representación. No hay democracia real sin el funcionamiento eficiente de un sistema de partidos políticos⁴³ que permita un mayor control del poder y un funcionamiento efectivo de la división de poder.

En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político y son instrumento fundamental para la representación política. Los partidos políticos son entes privados de base asociativa que forman parte esencial de la arquitectura constitucional, lo que les otorga una cierta garantía institucional, cuya organización y funcionamiento deben ser democráticos, y su actuación, sujeta a la Constitución y a las leyes. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima solo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y, por tanto, solo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

Los partidos políticos son los que hacen posibles el funcionamiento democrático, la expresión de las mayorías y evitan la exclusión de las minorías. Así, el fortalecimiento de un sistema de partidos es fundamental para vigorizar el Parlamento y la existencia de un verdadero control. La incidencia entre equilibrio de poder y funcionamiento de los partidos políticos es directa, pues la “separación de poderes

⁴³ Para Giovanni Sartori (1980), los partidos políticos “son conductos de expresión; son un instrumento para representar al pueblo al expresar sus exigencias. Los partidos no se desarrollaron para comunicar al pueblo los deseos de las autoridades, sino para comunicar a las autoridades los deseos del pueblo”. Para Max Weber, los partidos son formas de socialización que “descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”. Por *sistema de partidos* se entiende la configuración del espectro partidario completo en una determinada sociedad o momento histórico que, junto con los partidos individuales, abarca un conjunto de relaciones entre ellos, y entre estos y la sociedad (Garretón, 2001, p. 372).

depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas en la Constitución” (Duverger, 1987, p. 419).

La existencia de una burocracia sometida al imperio de la ley es otro de los componentes fundamentales del Estado de derecho, y de gran relevancia para el funcionamiento de un régimen democrático. A través de esta forma organizativa el Estado logra proporcionar garantías de cohesión, imparcialidad y respeto a la ley. Consecuentemente se da un respeto a los principios de gobierno representativo, vértice de la jerarquía de autoridad ocupado por representantes políticos de la ciudadanía en el Parlamento.

Como afirma Hood (1991), los valores centrales para el funcionamiento de las burocracias weberianas⁴⁴ se apoyan en determinados valores político-morales dominantes en el sistema político, asociados al Estado de derecho, la neutralidad política respecto a la ley y el sometimiento al Parlamento.

Las estructuras administrativas del Estado dependen de factores que van más allá de su organización interna y ellas se encuentran fuertemente condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, actúan. Por lo tanto, si la organización y los funcionamientos reales de la burocracia estatal se ajustan a esas construcciones formales, a burocracias meritocráticas, en parte se explica por el marco político-institucional en que se desarrollan. Por ello es importante concebir a las organizaciones políticas en relación directa con su entorno social y político, y no como entes plenamente autónomos y separados de él.

Un régimen democrático se caracteriza por un conjunto de normas y valores que constituyen una caracterización ideal. No obstante, para que una sociedad se acerque a ese ideal se torna indispensable la institucionalización de las prácticas democráticas, es decir, que ellas sean conocidas, practicadas y aceptadas por aquellos que se definen como sus participantes. No basta con recurrir a una nueva regla o ley frente a un

⁴⁴ El modelo ideal burocrático-weberiano contiene las siguientes características: 1) los asuntos oficiales se manejan a través de una actitud regular continua y están regidos por reglamentos escritos; 2) el deber de cada funcionario en lo referente a sus servicios se determina según criterios impersonales, y se concede la autoridad necesaria para el desempeño de las funciones asignadas; 3) la responsabilidad y la autoridad de cada funcionario forma parte de una jerarquía administrativa; 4) los funcionarios no son dueños de los recursos que necesitan para el cumplimiento de sus funciones asignadas y deben dar cuenta de sus funciones; 5) los cargos no son propiedad del titular; 6) la selección de las personas se basa en el mérito y en competencia técnica, y jamás en preferencias personales (Bendix, 1985, pp. 396-397).

conflicto de intereses, y pensar que se podría esperar un cambio en el tipo de comportamientos desarrollados por los distintos agentes involucrados. Para que exista una democracia no bastan leyes. En América Latina, la mayoría de los países, desde su independencia, han establecido los principios básicos del Estado de derecho en sus Constituciones, han organizado sus burocracias con reglamentos que la hacen “someter” al imperio de la ley. Sin embargo, como dice el viejo refrán desde la época colonial, “se acata pero no se cumple”.

Por consiguiente, para comprender el real funcionamiento de los regímenes políticos latinoamericanos y la forma en que se procesan las políticas públicas es relevante determinar cuáles son las reglas del juego dominantes, desentrañar la matriz político-institucional que emergió en el transcurrir histórico y, por último, analizar cuándo esta se puede caracterizar como democrática, a partir de los conceptos arriba descritos.

3.2 LAS REGLAS DE JUEGO EN REGÍMENES POLÍTICOS

LATINOAMERICANOS: EL PARTICULARISMO⁴⁵

Siguiendo a O'Donnell, los regímenes latinoamericanos están basados en una forma política en que los representantes son elegidos por medio de consultas populares y democráticas; sin embargo, el poder se delega de hecho en el Poder Ejecutivo debido a la debilidad de las instituciones políticas como son las asambleas legislativas, los tribunales y los procesos de *accountability* (O'Donnell, 1997b, p. 293). En América Latina, la debilidad de la institucionalización de las normas democráticas hace que estas queden ocupadas por otras instituciones informales pero firmemente establecidas. Así conviven dos instituciones dominantes; una altamente formalizada pero intermitente, las elecciones, y la otra informal, permanente y ubicua, el clientelismo y más generalmente el particularismo que caracterizan a los regímenes políticos latinoamericanos.

El concepto de democracia delegativa se encuentra, como nueva forma de institucionalización democrática, desvinculada de prácticas liberales y republicanas

⁴⁵ Las formas institucionalizadas de los regímenes políticos son calificados como patrimonialistas. Hay coincidencia en caracterizarlos así porque la concentración de recursos de dominación en una elite termina transformando al Estado en “propiedad privada” de quien ejerce el Poder Ejecutivo o detenta la dominación en un partido mayoritario.

(O'Donnell, 1994). En esta línea de pensamiento, la revalorización del concepto de *accountability*, para la comprensión del funcionamiento de las democracias, ha llamado la atención sobre las instituciones de control que en las democracias de institucionalización fuerte permiten el desarrollo integrado de tradiciones liberales y republicanas a la tradición democrática.

O'Donnell sostiene que en Occidente la democracia resulta de una convergencia de tres tradiciones doctrinarias e institucionales. La tradición democrática resalta principalmente la condición electiva popular de los gobernantes y el principio de la mayoría electoral. La tradición liberal defiende esencialmente la institucionalización de límites y controles al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, como condición necesaria para el resguardo de las libertades individuales y la autonomía de la sociedad civil. Finalmente, la tradición republicana sostiene la necesidad de que los gobernantes y el aparato estatal se orienten principalmente por la consecución del interés público y el bienestar colectivo, para lo cual se requieren controles mutuos entre los distintos poderes e instancias de ejercicio del gobierno. Su hipótesis principal es que en América Latina la tradición democrática ha prevalecido sobre las otras dos, dando lugar a la institucionalización de la “democracia delegativa”.⁴⁶

Por ello es que, en su mayoría, los casos latinoamericanos se han caracterizado como regímenes poliárquicos a causa de que las elecciones están institucionalizadas y formalizadas (en términos de la minuciosidad y explicitación de las reglas que se aplican a ellas), mientras que otra institución informal, el particularismo, coexiste en incómoda tensión con y dentro de las instituciones y reglas formales.

O'Donnell hace referencia al particularismo como “diversos tipos de relaciones no universalistas, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo, favores y ventajas, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas” (O'Donnell, 1997c, pp. 318-319).

⁴⁶ Las poliarquías informalmente institucionalizadas son democráticas en el sentido recién definido y, cuando —como ocurre a menudo— incorporan el componente plebiscitario del gobierno delegativo, fuertemente mayoritarias. Pero sus componentes liberal y republicano son muy débiles (desde una visión que concuerda con el liberalismo en el trazado de una clara distinción entre lo público y lo privado, pero que incorpora una concepción que enaltece la actuación en la esfera pública e impone severas obligaciones a los que ostentan cargos en esa esfera).

“El particularismo —y su contraparte, concepciones y prácticas neopatrimonialistas y delegativas de gobierno— es antagónico con uno de los principales aspectos del complejo institucional de la poliarquía: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada. La efectividad de esta distinción es un aspecto importante de la institucionalización formal de la poliarquía. Se supone que los individuos que asumen roles en las instituciones políticas (y en las estatales, en general) no están dominados por motivos particularistas sino por concepciones universalistas orientadas a la obtención de alguna versión del bien público” (O’Donnell, 1996).

La idea básica es que las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y que existen agencias estatales encargadas de controlar y corregir las violaciones de estos límites por parte de cualquier funcionario o agencia. Estos límites están estrechamente relacionados con la frontera privado-público, puesto que se supone que quienes desempeñan roles en la esfera pública están obligados a seguir reglas universales y públicamente orientadas, no sus intereses particulares.

La efectividad de estas reglas depende de la existencia de agencias estatales — en especial, aunque no exclusivamente, los tribunales— que ejerzan los controles horizontales, no solo nominalmente sino también en la práctica. El funcionamiento de esta red de límites y de *accountabilities* es otro importante componente de la institucionalización formal de la poliarquía.

Sin embargo, en América Latina las reglas informales son las que terminan pautando el comportamiento de los actores. Así se accede al gobierno por reglas universales, pero el particularismo es practicado como la principal forma de ejercer el poder político, para acceder a cargos públicos y a recursos públicos (jubilaciones, pensiones, etc.). Como afirma O’Donnell, con la peculiaridad complementaria de que se esperan y descuentan como mera retórica los discursos que afirman seguir el otro tipo de reglas formales poliárquicas, caracterizadas como universalistas.

O’Donnell plantea que el desafío para la ciencia política latinoamericana es analizar las reglas de juego dominantes que pautan el funcionamiento de los regímenes políticos en la región.⁴⁷ El problema es que la mayoría de los estudios concentran la

⁴⁷ O’Donnell señala que ha intentado sin éxito encontrar términos apropiados para lo que la literatura considera democracias altamente institucionalizadas vs. democracias no institucionalizadas (o pobremente institucionalizadas), o consolidadas vs. no consolidadas; a la mayoría de las viejas poliarquías

atención en las instituciones formales y organizacionalmente materializadas de la poliarquía: las elecciones. Ello impide ver otra institución, informal y en ocasiones encubierta, que tiene enorme influencia en los regímenes políticos: el particularismo y, más generalmente, el clientelismo.

“Los actores son tan racionales en estos escenarios como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de estas reglas, que efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas. Por supuesto se podría definir esta situación de forma negativa, en términos de la falta de adecuación entre las reglas formales y el comportamiento observado. Ello no exime de estudiar las reglas que efectivamente se siguen, ni nos autoriza a suponer que de alguna manera existe una tendencia a una mayor adecuación entre el comportamiento y las reglas formales. Esto es especialmente cierto cuando las reglas informales son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas; en este caso, son estas reglas las que están altamente institucionalizadas, no las formales” (O’Donnell, 1996).⁴⁸ Esta combinación de elecciones institucionalizadas, particularismo como institución política dominante y una gran brecha entre las reglas formales y el funcionamiento de la mayoría de las instituciones políticas, tiene fuerte afinidad con concepciones y prácticas delegativas, no

se aplican los primeros términos de estas parejas y a la mayoría de las nuevas, los segundos. Por razones que resultarán claras más abajo, se optó por llamar “formalmente institucionalizadas” a las poliarquías del primer grupo e “informalmente institucionalizadas” a las del segundo, aunque no sin dudas: en el primer conjunto de países no pocas cosas ocurren fuera de las reglas institucionales formalmente prescritas, mientras que el segundo incluye una institución altamente formalizada, las elecciones.

⁴⁸ Las instituciones tienden a ser resistentes y duraderas, especialmente cuando tienen profundas raíces históricas; el particularismo, por cierto, no es la excepción. El particularismo es un rasgo permanente de la sociedad humana, que solo en épocas recientes, en ciertos lugares y en ciertos ámbitos institucionales pudo ser moderado por normas y reglas universalistas. El particularismo está vigorosamente asentado en sus instituciones políticas formales. En América Latina la ocupación de las posiciones más altas en el gobierno se determina mediante el proceso universalista de contar limpiamente el voto de cada persona como un voto; ello significa que existe *accountability* electoral retrospectiva. Una prensa razonablemente libre y varios segmentos activos de la sociedad se encargan de que algunos actos de gobierno escandalosamente ilícitos sean denunciados (aunque rara vez castigados). En estos aspectos, la poliarquía, aun cuando no está formalmente institucionalizada, supone una enorme diferencia con cualquier tipo de régimen autoritario. Pero se carece de otra dimensión de la *accountability* que denomino “horizontal”, de los controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras agencias estatales.

representativas, de las autoridades políticas. O'Donnell se refiere a una visión cesarista, plebiscitaria, de un Ejecutivo que se cree investido del poder de gobernar el país como cree conveniente. Este contexto estimula nuevas extralimitaciones, en especial, aunque no exclusivamente, por parte del Ejecutivo, atenúa aún más la frontera público-privado y crea enormes tentaciones para la corrupción.

Particularismo generalizado, gobierno delegativo, débil *accountability* horizontal y la consiguiente baja transparencia de los procesos de representación y elaboración de políticas tienen, entre otras, dos consecuencias negativas. Una es que la falta generalizada de controles protege y realimenta prácticas particularistas y corruptas. La otra es que se introducen fuertes sesgos, en términos de influencia sobre la elaboración e implementación de políticas, en favor de los intereses altamente organizados y económicamente poderosos en países que inauguraron sus poliarquías en condiciones de aguda desigualdad.⁴⁹

3.2.1 El rentismo como expresión de los particularismos latinoamericanos

El particularismo se convierte en la institución dominante de los regímenes políticos latinoamericanos. Esta matriz particularista cristalizaría con el modelo de industrialización orientado al mercado interno, a partir de los años treinta y de la Segunda Guerra Mundial, el cual condicionó fuertemente las actuaciones de los burócratas, los partidos y los grupos sociales. El Estado no solo administraría las políticas públicas sino también su personal y sus recursos según una lógica de intercambio particularizado, en la que la satisfacción de las demandas estaría condicionada por la subordinación política y no en relación con el interés general. Los partidos políticos articulados a las estructuras estatales ofrecerían a sus electores beneficios particulares y así el sistema serviría para agregar votos, pero no permitiría la formulación de políticas encaminadas al interés general (Paramio, 1999). En este sentido, la institución clientelar se fue reproduciendo al interior de los regímenes políticos, generando formas de dominación burocrática patrimonial e impactando en el estilo de gestión pública dominante.

⁴⁹ Las libertades *democráticas*, propiamente políticas, son efectivas: votación sin coerciones, libertad de opinión, de movimiento, de asociación y otras ya enumeradas; grandes segmentos de la población disponen de derechos políticos, pero sus derechos civiles y sociales son negados o violados recurrentemente (PNUD, 2004).

Por lo tanto, si el particularismo, y de forma general el clientelismo, se consolidó como la institución central en la conformación de los regímenes políticos latinoamericanos, resulta relevante profundizar en la descripción de esa estructura particular de relación y en su distinción de otros fenómenos confundidos con él, como el fraude, la manipulación electoral, la corrupción, el tráfico de influencias, etcétera, que son posibles manifestaciones de patologías de tal relación.⁵⁰

Una revisión de la literatura acerca del concepto de clientelismo permite retomar algunas de las definiciones más significativas.

El particularismo o el clientelismo en su sentido más amplio se entiende como “un conjunto de reglas y prácticas para la organización política, la representación y el control de los intereses y demandas sociales, basado en la subordinación política de los ciudadanos a cambio de la provisión discrecional de recursos y servicios públicos a los que, en principio y según la ley, todos tienen acceso abierto. El político se apropia de los recursos públicos para obtener subordinación política, pero quienes se le subordinan obtienen a cambio y discrecionalmente lo que deberían ser bienes de público acceso” (Heredia, 1997, p. 3).

El clientelismo político es definido en forma sumaria como un intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes político-partidarios a cambio de apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos. Como fenómeno es necesaria una relación social que se produce en un espacio microsociedad entre quien detenta poder político desde una estructura burocrática partidaria, o desde un organismo público estatal, y la ciudadanía. Así es posible establecer una relación diádica entre patrón y cliente, que definen relaciones sociales asimétricas y desiguales basadas en arreglos jerárquicos no exentos de un ejercicio vertical del poder y tendientes al ejercicio del control social⁵¹ (Trotta, 2003, pp. 23-24).

⁵⁰ En la corrupción, especifican Della Porta e Ives Meny (1995), el intercambio que se produce está basado en cambiar decisiones por dinero, no median la lealtad ni la confianza como características específicas de la relación de clientela. Asimismo, el intercambio en la corrupción se produce en los márgenes de la ilegalidad y la ilegitimidad, ya que se cuestiona la supervivencia del sistema, como totalidad, al significar un desorden social que corre el riesgo de extenderse (N. López Escalera, 1997, pp. 117-118; citado por Corzo, 2002).

⁵¹ Sin embargo, algunos autores como Eisenstadt y Roninger (1984) han señalado que el clientelismo no implica una relación asimétrica y desigual, sino que es percibida como expresión de

El clientelismo⁵² político es un patrón de comportamiento que, junto a otros particularismos, está fuertemente arraigado en los regímenes políticos latinoamericanos y es considerado una institución en el sentido de constituir “un patrón regularizado de interacción conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen expectativas de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón” (O’Donnell, 1997c, p. 310).

“El clientelismo político es una institución frecuente en las democracias de los países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como una relación de intercambio entre personas pero que es en realidad una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político y electoral” (Torres, 2002, p. 50). Es una institución particularista, personalizada, y no basada en criterios universales, pues quienes participan en la relación clientelar no lo hacen interesados en reglas universales (Torres, 2002, p. 49). Por lo tanto, en las sociedades donde están arraigadas las prácticas clientelistas, más se deterioran los derechos de las personas en tanto ciudadanos.⁵³ Es por ello que la ciudadanía no acaba de plasmarse ni como un valor central ni como un sistema institucional legítimo (Panizza y Pérez Piera, 1988).

El clientelismo implica una relación que incluye aspectos subjetivos, informales y difusos, ya que no requiere de la presencia de un tercero que funcione como autoridad que posea formalmente el poder de hacer cumplir lo pactado. Son aspectos difusos porque genera lazos flexibles, en los que las necesidades y recursos de las partes (así como lo que uno espera del otro) pueden variar ampliamente (Farinitti, 1998, p. 1998; citado por Torres, 2002). En esta tesis se comparte y se demostrará la importancia de las

conflicto social y dominación; por otro lado, las relaciones clientelares se piensan mantenidas cooperativamente entre patrones y clientes, a pesar de las asimetrías.

⁵² El clientelismo tiene expresiones en diferentes ámbitos de la vida social. Esta investigación se centra, en particular, en el ámbito político.

⁵³ “Una ciudadanía efectiva no consiste en votar sin coacción; es un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado, y de los ciudadanos entre sí. Es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de elecciones, entre los individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos. En nuestras democracias el Estado de derecho, corolario y soporte de la ciudadanía y, por lo tanto, elemento central de la democracia, solo rige de manera intermitente en nuestros días (O’Donnell, 1997, p. 348).

instituciones clientelistas, ya no solo como arreglos informales, sino como instituciones formales de gestión de políticas públicas.⁵⁴

Es importante precisar que en cuando se habla de clientelismo, en la mayoría de los estudios se hace referencia a una simple transacción principalmente entre políticos y subordinados o dominados en la sociedad, en particular los sustratos más pobres de la población. Así, James Scott (1987) define el clientelismo como un intercambio de roles entre dos personas, una relación puramente instrumental en la que un sujeto de un estatus económicamente superior (patrón) utiliza su lugar en la estructura, su influencia y recursos para otorgar beneficios y proteger a un individuo de estatus inferior. Tanto Roniger (1994) o John Powell (1990) concuerdan en señalar el carácter asimétrico y desigual de las relaciones clientelares.

Sin embargo, los políticos no solo intercambian favores con pobres, sino también con el conjunto de los actores sociales. En la presente tesis se avanza en la conceptualización del rentismo como una expresión del particularismo, y generalmente denominado clientelismo, con la diferencia de que los clientes principales son empresarios, y por tanto, actores que disponen de mayores recursos y forman parte de una estructura que lo hacen estar más cerca de los círculos de poder.

3.2.2 Hacia una conceptualización del rentismo

El rentismo es una expresión usada en la literatura latinoamericana y en otras sociedades subdesarrolladas para expresar la relación entre empresarios y el Estado, que alimenta la tendencia de la búsqueda de “rentas políticas” antes que “competitivas”.

El rentismo consiste en la búsqueda de privilegios por parte de los empresarios, quienes a partir de la influencia política que desarrollan ante el gobierno consiguen modificaciones de medidas económicas, tales como excepciones, tipos de cambios favorables, ventajas tarifarias, cuotas para la importación, etc.

La renta política termina siendo un sustituto de la renta económica y, por lo tanto, el empresario o grupos empresariales desplazan recursos a la búsqueda de beneficios políticos antes que a mejorar la competitividad de los bienes y servicios que producen en sus empresas. Esta hipótesis ha sido refrendada en numerosos estudios latinoamericanos (Boschi, 1994; De Soto, 1987).

⁵⁴ Véase Trotta (2003).

Si bien el término es utilizado frecuentemente, la conceptualización académica del rentismo es muy limitada, por lo que esta investigación pretende contribuir a una mayor comprensión del tema. Es preciso realizar una reconstrucción crítica del término para no quedar en lo peyorativo, en lo negativo, que sin duda nadie refrenda, pero limita el proceso de comprensión y, particularmente, la búsqueda de soluciones al problema. En este estudio se avanza en la conceptualización del rentismo y, a partir de una perspectiva histórica, se trata de captar la génesis, la consolidación y las consecuencias actuales del rentismo.

El rentismo en la teoría de la elección pública

En la academia, la conceptualización más importante proviene desde la economía y principalmente desde la perspectiva de la teoría de la elección racional. La literatura sobre búsqueda de rentas tiene como principales representantes entre otros a Bhagwati (1982), Krueger (1974) y Tullock (1967).

Tullock (1967) define la *búsqueda de rentas* como la competencia de grupos de interés organizados, por obtener privilegios y favores políticos, a expensas de un costo social mayor. Así se logra la manipulación de los gobiernos democráticos para obtener privilegios especiales bajo circunstancias en que la gente lesionada por los privilegios sufre un perjuicio mayor que lo que ganan sus beneficiarios.

En la terminología de Krueger (1974), por búsqueda de rentas se entiende los rendimientos financieros individuales que no aumentan la riqueza colectiva, mientras que la corrupción es un tipo particular de comportamiento dirigido a la captura de rentas (*rent seeking behavior*). En esta perspectiva, el rentismo será asociado, por tanto, a la búsqueda de beneficios específicos, a pagos ilegales o rentismo, nepotismo o clientelismo, mientras que la corrupción es una expresión singular del mismo fenómeno.

Bhagwati (1982) ha denominado la actividad de los grupos empresariales como actividades improductivas buscadoras de rentas (DUP, *directly unproductive profit-seeking*), ya que es a partir de las regulaciones políticas creadas por el Estado, como restricciones a la entrada de capitales, control de tasas de interés, subsidios a la producción y créditos artificialmente baratos, que estos grupos pueden capturar y extraer rentas. De ahí que las posibilidades de lograr capturar rentas se constituyan en un incentivo suficientemente poderoso para que los grupos emprendan un intenso cabildeo con las autoridades de gobierno y otros grupos, con el fin de proteger y ampliar

sus intereses. De la misma manera, actores políticos y oficiales de gobierno tratarán de defender en todo momento sus propios intereses, los cuales pueden ser en algunos casos coincidentes con los de otras instituciones públicas, agentes privados, gremios económicos y agentes individuales que destacan por su poder económico o político.

Se presupone que el individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarios para elegir la mejor línea de conducta, cualquiera sea la complejidad de la elección, y establecer un orden de prioridades. De modo que frente a cada par de alternativas a y b , puede precisar que si a es mejor que b , elegirá a . Por lo tanto, si las preferencias responden a la propiedad transitiva, si a es mejor que b , b es mejor que c , entonces a es mejor que c . Y no se hace referencia a otros factores mentales no observables. Los individuos racionales eligen dentro de lo que es factible (Ward, 1997).⁵⁵

Conceptos centrales de la *teoría de la elección pública*

Las interacciones políticas entre las personas se modelan como un proceso complejo de intercambio, en el cual las entradas son evaluaciones o preferencias individuales y el proceso mismo se concibe como el medio a través del cual estas preferencias posiblemente divergentes se combinan o amalgaman de alguna manera para conformar patrones o resultados. Por lo tanto, se vuelve más o menos necesario que la atención se dirija hacia el proceso de interacción mismo y no hacia alguna evaluación trascendente de los resultados en sí. El segundo elemento que

⁵⁵ La explicación de la teoría son las acciones y, para explicarlas normalmente, se considera que están en una cierta relación de optimización entre los deseos y las creencias de los agentes; la acción debería ser la mejor manera de satisfacer los deseos del agente, dadas sus creencias. Suele exigirse que tales deseos y creencias sean también racionales o al menos que estén libres de inconsistencias internas. Además, las creencias deberían estar óptimamente relacionadas con la evidencia disponible para el agente. Por tanto, la recogida de evidencia también debería estar sometida a cánones de racionalidad. La eficacia de la acción podría destruirse por defecto o por exceso de evidencia. La teoría se deja reducir a cuatro proposiciones: 1) las acciones deben estar relacionadas óptimamente con respecto a las creencias y los deseos; 2) las creencias y los deseos deben ser internamente consistentes; 3) las creencias han de ser óptimas respecto a la evidencia; y 4) la evidencia recogida ha de ser óptima respecto a deseos y creencias.

⁵⁶ Se trata, entonces, de un cambio de cultura, que implica que el nuevo *homo economicus* debe ser portador de una ideología que sustituya el individualismo competitivo por la conciencia de que sus propios intereses se lograrán de mejor manera a través de un proceso de cooperación solidario.

identifica esta concepción es el postulado del comportamiento conocido como el *homo economicus*.⁵⁶ los individuos son modelados para comportarse de tal manera que maximizan utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan, y, si el análisis ha de llegar a ser operativo, es necesario establecer argumentos específicos en las funciones de utilidad. Se hace necesario modelar a los individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza, mensurables, tanto predecibles como esperadas (Buchanan, 1990).

Desde esta perspectiva se explica la toma de decisiones públicas aplicando la noción de racionalidad de la economía neoclásica y considerando la política como un mercado.⁵⁷ De forma similar al proceso económico, los individuos, en calidad de consumidores, trabajadores, inversionistas y empresarios, tienen gustos, deseos, valores y necesidades diferentes, y la economía constituye la respuesta institucional y organizacional a la necesidad de satisfacer en forma simultánea estas necesidades.

A partir de estos supuestos se entiende el proceso político desde el individuo, como autor y protagonista. El sistema político se estudia como una organización social de manera homogénea a la de la economía, ya que la estructura política se concibe como algo que surge de los procesos de elección de los participantes individuales, y la ciencia política se dedica básicamente a analizar los procesos a través de los cuales en el sistema político la autoridad responde a las demandas sociales y distribuye recursos entre distintos grupos.

Más relevante aún, desde esta perspectiva, en el sistema político se parte de considerar los intereses como preferencias individuales prepolíticas, incluso exteriores al proceso político democrático, a la competición partidaria y a las instituciones mismas. Los fines de la acción se postulan previamente determinados por preferencias individuales complejas y la política deviene así producto de la maximización de

⁵⁷ La ciencia económica se dedica a estudiar la forma en que se realiza la asignación de recursos por las fuerzas del mercado. El economista estudia la aparición de las relaciones de mercado e intercambio a partir de procesos de opción de los participantes individuales y la conducta de elección individual. La organización resultante del hecho de que los individuos participan de modos distintos en los procesos de intercambio es conocida como la actividad económica, y tiene existencia en virtud de la interacción de los individuos.

preferencias dadas de antemano. En tal sentido y con algunas importantes excepciones, se supone que los individuos toman decisiones sociales o colectivas, de algún modo idéntico. La limitación será al menos reconocer que muchas de las creencias y aspiraciones están conformadas causalmente.

Desde este enfoque, el rentismo se explicaría como resultado de un balance costo-beneficio y de la maximización de utilidades de los individuos. Por lo tanto, los empresarios no son innovadores y buscan la renta porque así lo han decidido, y no por un entorno cultural que lo favorezca. Los *buscadores de renta*, que usufructúan de las rentas generadas por la desviación de los recursos públicos, reproducen comportamientos *oportunistas* y egoístas en favor de los intereses particulares de ciertos grupos específicos y en contra de los intereses colectivos de la comunidad como un todo.

La teoría de la elección pública tiene un componente normativo que conlleva a la limitación del tamaño y autonomía del Estado, así como hacia su desvinculación de las complejas relaciones corporativas. La preocupación central de esta subárea de la elección pública es que las intervenciones de los gobiernos democráticos con el fin de enmendar los errores del mercado suelen crear más problemas de los que resuelven. Una de las explicaciones sería que la combinación del interés personal de los burócratas para maximizar el presupuesto y del control que ejercen sobre este, determina un suministro excesivo en desmedro de los ciudadanos. Asimismo, los políticos entregan aumentos de salarios y realizan un uso discrecional de los recursos públicos, en tiempos preelectorales, con el solo objetivo de lograr votos. En tanto, los grupos empresariales presionan para lograr oligopolios o monopolios, así como subvenciones de los Estados con la consiguiente merma de la eficiencia del mercado y del crecimiento económico (Olson, 1982).

Entonces, ¿cómo resolver este fenómeno? Tullock propone la eliminación de todos y cada uno de los privilegios de una sola vez. Por consiguiente, para eliminar los comportamientos rentistas hay que limitar las intervenciones del Estado en el mercado y, por tanto, eliminar los subsidios que imparte.

El enfoque analizado resulta útil para comprender los aspectos microeconómicos del rentismo, es decir, para entender cómo reaccionan los agentes individuales a un sistema particular de incentivos o frente a una modificación de estos, si se considera constante todo lo demás. Sin embargo, esta perspectiva de análisis no es capaz de informar sobre el origen de los sistemas ineficientes de incentivos ni, mucho menos, de

las razones que explican que estos se mantengan, se extiendan o se adapten a lo largo del tiempo.

Si bien desde ámbitos sociales y académicos se considera el rentismo como un flagelo social, que impide el pleno despliegue de las fuerzas del mercado y el desarrollo económico de un país, y trae muchas veces consigo prácticas corruptas, los empresarios que se reproducen en un espacio de relaciones rentistas no tienen esa misma visión, pues frente a un determinado problema no dudan en recurrir a soluciones particularistas, a pesar de que en muchas ocasiones en el discurso manifiesto suelen afirmar lo contrario.

Menos frecuentemente se encuentran trabajos que hacen referencia al carácter sistémico y complejo del rentismo para fundamentar las propuestas de solución, en una comprensión más abarcativa y general del fenómeno. Para eliminar las prácticas rentistas no basta con eliminar determinados subsidios o cerrar una oficina pública, tal como han considerado muchos políticos y académicos, como solución al problema.

Ello nos plantea algunos interrogantes: ¿los empresarios buscan la renta y se resisten a ser innovadores porque así lo eligen o porque su entorno se los impone? ¿El fenómeno del rentismo se explica como la consecuencia de intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados, o es el resultado del contexto político institucional que estructura el conjunto de relaciones en las que estos actores están insertos? ¿Cuál es la explicación más adecuada?

No se debe pensar que el individuo siempre toma una decisión de acuerdo con el conocimiento completo y por tanto con una total transparencia; es cuestión de analizar situaciones en las que se produce una decisión sin haber resuelto todos los conflictos entre valores éticos, estéticos, cognitivos. La capacidad de elección que tienen los individuos es ilusoria y gran parte del comportamiento individual está determinado por las estructuras sociales. Es importante considerar la percepción que tienen los empresarios acerca de la situación económica. Por ello se debe señalar, como afirman los neoinstitucionalistas, que las estructuras institucionales de la administración configuran el mundo de los políticos, los burócratas, pero también de los empresarios que tratan de influir en los procesos políticos.

Si bien las instituciones modelan el comportamiento de los actores, es importante también tener en cuenta que las decisiones individuales como actores tienen suficiente autonomía para influir en el resultado. En general, los individuos no son

completamente autónomos y tampoco sus acciones están del todo condicionadas solo por la estructura social (Hay, 1997). La relación dialéctica entre estructura y acción es crucial.

El rentismo desde la perspectiva neoinstitucionalista

En esta investigación, desde una perspectiva institucionalista centrada en los actores, se trata de poner énfasis en que las sociedades latinoamericanas han desarrollado en el transcurrir histórico un conjunto de instituciones que impactaron tanto en el comportamiento de los actores empresariales (individual y colectivamente), como en los resultados de las políticas económicas que se adoptaron.

Las decisiones tomadas por los diferentes actores responden a los tipos de estructuras socioeconómicas e institucionales ya existentes. Y ambas pueden ser decisivas en la medida que restringen o amplían las opciones disponibles para los diferentes actores políticos a la hora de tomar decisiones. De esta forma, el nuevo institucionalismo argumenta que el rango de opciones disponibles de quienes toman las decisiones es fruto de ideas y percepciones formadas en un período previo y que, al mismo tiempo, esas decisiones están condicionadas por instituciones establecidas en el pasado. Estas instituciones limitan tanto las opciones actuales como las preferencias de los actores individuales.

Para avanzar en la explicación del rentismo como institución, es preciso remitirse a las diferentes variantes del institucionalismo, y a las diversas conceptualizaciones del término *institución*, para comprender la importancia de las precisiones realizadas en el capítulo anterior.

Retomando los conceptos analizados, si aplicamos los presupuestos del *institucionalismo de la elección racional* a los estudios vinculados al *rentismo*, se podría considerar a este como el resultado de las actuaciones empresariales, las que luego de un balance de costo-beneficio terminan por creer que la mejor forma de maximizar sus utilidades es presionar a los actores políticos o, en su defecto, participar en la creación de reglas particularistas. Las reglas de juego serían producto de los individuos que requieren o necesitan satisfacer sus intereses y así, al crear reglas, restringen el abanico de estrategias que los actores políticos y sociales pueden adoptar cuando avanzan hacia sus objetivos. Se supone que el agente individual o colectivo tiene ciertos intereses y esquemas de preferencia que le permiten crear las reglas. Cuando hay conflicto de

intereses se debe recurrir a una nueva regla o ley y esto podría favorecer la transformación de la organización o la conducta de los actores. La función de las reglas de juego es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre introducida por aquellos agentes que tienen poder, en lógico provecho propio.

Desde la perspectiva *institucionalista de la racionalidad limitada*, el *rentismo* se consideraría como un conjunto de normas, reglas y rutinas, tanto formales como informales, que condicionan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones, indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas. En este sentido, las instituciones son creadas para reducir las incertidumbres que se producen en las interacciones humanas debido a la información incompleta y a las limitadas capacidades individuales (North, 1990).

El *rentismo*, desde una perspectiva culturalista, y principalmente del *institucionalismo histórico*, sería una combinación del conjunto de valores, reglas, rutinas y procesos cristalizados, a través de la cual se define el comportamiento apropiado ante una determinada situación. Desde este enfoque, las conductas no vienen guiadas por el interés o por conveniencia propia, sino por la conciencia de seguir el comportamiento apropiado, como lo señalan March y Olsen (1989), y por una obligación percibida a comportarse de una forma coincidente con las expectativas del otro. El *rentismo* sería el comportamiento apropiado y, por tanto, una conducta esperada de los sujetos empresariales que se ajustan a las normas consensuadas socialmente.⁵⁸

Desde los presupuestos del *institucionalismo sociológico*, el *rentismo* se podría conceptualizar como el conjunto de los valores, normas, reglas, rutinas y procesos que dan sentido y significado al comportamiento de los distintos agentes implicados en la red. Así, las prácticas *rentistas* son esquemas cognitivos a los que los individuos se apegan porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados, no dejando cabida para ningún ejercicio racional.

Como ya se ha señalado, la adopción de una perspectiva más racionalista o culturalista⁵⁹ presenta una serie de dificultades para avanzar en la comprensión de

⁵⁸ Desde esta perspectiva se reconoce cierta racionalidad, aunque limitada, por parte de los sujetos.

⁵⁹ El intento de pretender explicar el *rentismo* a partir de las prácticas o costumbres institucionales puede llevar a desconocer la presión que a menudo el contexto sistémico impone a los

cualquier situación política. En esta investigación se considera relevante la articulación de dos aspectos teóricos; por un lado, que el empresario puede tener cierto margen de libertad para escoger entre ciertas alternativas pero, al mismo tiempo, se encuentra constreñido por la cultura, los patrones de conducta, roles, valores y procesos de socialización e interacción que son gestados y mantenidos en la sociedad. Por ello es importante tener en cuenta los enfoques teóricos que complementan la racionalidad limitada de los actores con la influencia de las reglas sobre el comportamiento individual, pues los empresarios no actúan aisladamente respecto de su cultura ni siguen de forma automática las reglas o normas. De este modo, para superar el dilema entre la intencionalidad individual y los condicionantes estructural-funcionalistas, este estudio se apoya en el enfoque de redes de políticas públicas, el institucionalismo centrado en los actores.

Las relaciones rentistas no se dan en el vacío ni son ahistóricas; se constituyen como una constelación de actores que actúan en un espacio estratégico históricamente constituido, con instituciones específicas y reglas propias de funcionamiento. Allí los actores disputan sus intereses. La dinámica del propio juego rentista, dinámico e histórico, permite que las posiciones de los actores cambien a partir de una compleja serie de cuestiones en el entorno institucional que condiciona su comportamiento.

Los actores empresariales, más allá de sus intereses personales, le otorgan al juego una importancia primordial; dicen que vale la pena jugar. Sin embargo, la entrada en el juego no es reducible a un cálculo consciente. El rentismo, en tanto producto histórico, engendra y activa una forma específica de interacción, una ilusión específica, que es la condición de su propio funcionamiento. Los actores, aun con intereses diferenciados, concuerdan en un elemento esencial: necesitan de la red. Participar les reporta beneficios.

Pero al mismo tiempo, la red es estructural porque prescribe los asuntos a discutir y cómo deben ser tratados, y posee un conjunto distintivo de reglas e imperativos organizacionales. Sin embargo, ella no es permanente; puede cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, o

actores, y que opera como potenciador o inhibidor de esas prácticas al interior de los subsistemas. Así puede caerse en reduccionismos, simplificaciones e ideologizaciones que derivarán en propuestas de solución igualmente parciales.

de factores exógenos. Esto es relevante para analizar la metamorfosis que pueden alcanzar las prácticas rentistas.

Desde esta perspectiva, la relación entre estructura y actuación es crucial y claramente dialéctica. El resultado político se explicaría como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan (Hay, 1997).

Para poder analizar una red es importante identificar sus actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes en la red y cómo es usada la influencia política de estos. También es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red, así como los mecanismos que guían estos intercambios: reglas, rutinas informales, vínculos organizacionales, etc.

En este sentido, aquí se avanza en una comprensión y conceptualización del rentismo desde el enfoque de redes de políticas públicas. A través de esta perspectiva analítica se podrán desagregar las diferentes dimensiones de una realidad compleja.

El rentismo es un arreglo institucional que crea constreñimientos u oportunidades que pueden ser analizados desde diferentes dimensiones:

- En el nivel macro: creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas y económicas de la sociedad en general.
- En el nivel meso: por su influencia en las redes de políticas públicas, generando políticas discrecionales orientadas a otorgar beneficios a particulares.
- En el nivel micro: estableciendo reglas que limitan o incentivan el comportamiento de los empresarios, modelando intereses y preferencias, incentivando la búsqueda de beneficios particulares, antes que la mejora de la competitividad de los bienes y servicios en sus empresas.

En esta investigación se parte de un nivel meso para analizar el rentismo, pues se considera que el concepto de redes es la clave que ofrece un lazo entre las explicaciones a nivel micro y a nivel macro.

A partir del nivel meso se podrán identificar actores y examinar cómo se relacionan en una arena política y las reglas de juego que crean. De esa forma, se podrá analizar cómo luego de creadas pautan su comportamiento (micro), el tipo de políticas

que se generan (meso) y, eventualmente, se podrá analizar su impacto en el nivel macro. Por lo tanto, las redes de políticas públicas son un punto de partida importante para estudiar los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones rentistas.

Las redes rentistas

La noción de redes rentistas permite describir una variedad de actores públicos y privados, que tienen una diversidad de intereses y recursos que interactúan, formal e informalmente, sobre diversos niveles subsistémicos en el proceso de decisión e implementación de políticas públicas.

Una relación rentista implica, en primer lugar y no solo, una relación de intercambio de recursos que provienen principalmente del aparato público estatal, los cuales son distribuidos por sus administradores (políticos o burócratas) a determinados beneficiarios, los empresarios (individuales o colectivos).

Los *actores principales* que participan del intercambio son los actores político-administrativos, que detentan poder político desde la estructura partidaria o desde un organismo público estatal (patrones). Los *partidos políticos* son actores medulares en el proceso, dado que están insertos en las estructuras estatales y administran los recursos públicos que sustentan estos intercambios. Los actores partidarios pueden ser legisladores, intendentes, funcionarios públicos presupuestados u ocupar cargos de confianza política como miembros de diferentes organismos del Estado. Auyero (1997) y Trotta (2003) describen a los partidos políticos como los patrones y los mediadores de la relación clientelar. Sin embargo, los mediadores no solo se reducen a los actores públicos; en las relaciones rentistas también pueden serlo los actores privados tales como las cámaras empresariales o casas bancarias.

Los *beneficiarios* de la relación son no solo *empresarios individuales*; también pueden ser actores colectivos (*grupo de empresas o sectores económicos*). Para Graziano (1976), el compromiso clientelar, que también se puede aplicar a las relaciones rentistas, se establece entre sujetos individuales, aunque los beneficios no

solo tienen que repercutir sobre estos, sino que pueden hacerlo sobre colectivos o grupos.⁶⁰

Una relación rentista implica siempre *una relación de intercambio* que se ejerce principalmente desde el aparato público estatal por parte de actores políticos, pues de él proviene la mayoría de los recursos que se distribuyen en los intercambios rentistas.

La relación se origina a partir del intercambio de recursos, por el cual los actores públicos (patrones) distribuyen beneficios específicos, tales como exoneraciones fiscales, cuotas de importación, tipo de cambio favorable, entre otros, a determinados empresarios (clientes) que lo retribuyen con fidelidad, apoyo político, financiero o electoral. El intercambio se torna particularista, dada su individualización o personalización en individuos o en grupos.

Ello implica una relación de subordinación por parte de quienes reciben tales beneficios (clientes) a quienes los distribuyen (patrones). Sin embargo, es importante precisar que en las redes rentistas los actores poseen algún tipo recurso que intercambian en el proceso de elaboración de políticas, sobre la base de la negociación, por lo cual no se puede reducir a una relación jerárquica, de subordinación. Las redes rentistas generan relaciones de confianza, que muchas veces vienen dadas por vinculaciones políticas, de amistad o parentesco.

Pero además puede tener lugar un balance de poder, pues si bien un grupo o individuos pueden dominar la red, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros es de suma positiva, porque todos ganan si la red persiste. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, y su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines.

Los actores públicos y privados disponen de recursos propios (materiales e inmateriales) que los habitan a ejercer cierta influencia sobre el resultado en cuestión. Así, el empresario dispone de recursos privilegiados tales como recursos financieros,

⁶⁰ Tradicionalmente, en el clientelismo político la relación ha sido individual y, aunque aún perdura esta forma de intercambio, el clientelismo moderno tiene, cada vez más, una naturaleza de grupo. En la actualidad, la relación particularista es la misma pero varía la naturaleza de la asociación, porque si antes se producía entre individuos, ahora también se produce entre grupos. Se podría hablar de asociaciones clientelísticas tales como grupos de interés, sectores de la población, grupos de empresas (Graziano, 1976, pp. 154-155).

información privilegiada, red de contactos políticos que lo habilitan a ejercer mayor influencia que un ciudadano común. Sin embargo, los actores no solo se caracterizan por los recursos que les proporcionan mayor o menor influencia en el resultado final, sino que también poseen percepciones y preferencias determinadas por el entorno institucional en el que están insertos y que juega un rol decisivo en el proceso decisional. (Scharpf, 1997, p. 43).

No es un solo actor con recursos el que conducirá la vía de acción, de la cual resultará una política pública determinada (distribución de recursos). Por el contrario, en una arena política se genera un conjunto de actores, con posibles estrategias de acción combinadas, con preferencias y valoraciones respecto a los resultados posibles, y sujetos a un conjunto de reglas de juego, que informa a los participantes acerca de la forma en que unos actores se conducen con respecto a otros. Entonces, la relación rentista genera una constelación de actores y un modo específico de interacción.

Los actores de una red no tienen solamente el objetivo común de producir ciertos resultados de políticas que permitan realizar sus propios intereses. Ellos comparten un conocimiento consensual e ideas colectivas y valores, un sistema de creencias específico, por ejemplo “un conjunto de valores fundamentales, creencias causales y percepciones de problemas” (Sabatier, 1993, p. 127). Las políticas no resultan solo de los intereses sino también de las orientaciones normativas y cognitivas de los actores que participan en el proceso político (Scharpf, 2000). Tales reglas aseguran la permanencia y actuación del actor. Así, definen criterios de membresía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes e inclusive sus principios rectores (rol regulativo).

Las instituciones no operan solamente como facilitadores de elecciones posibles sino que también delimitan cómo el actor implicado debe evaluar los resultados de tales elecciones, y determinan de esta forma las preferencias del actor respecto a las alternativas viables (rol cognitivo) (Scharpf, 1997, p. 39). Las instituciones permiten la estructuración de cada actor y también constituyen una fuente de información para predicciones mutuas respecto a cómo actuarán o no actuarán los otros actores implicados en determinada arena política (rol normativo).

Las redes rentistas se consolidan como un conjunto de reglas de juego implícitas y orientadas a satisfacer principalmente los intereses, pero terminan pautando el

comportamiento y las cosmovisiones cognitivas de los actores implicados en esas relaciones.⁶¹

Las reglas de las redes rentistas

Las reglas de juego que predominan en las redes rentistas son particularistas, pues la distribución de recursos públicos se realiza con el fin de satisfacer los intereses personales, particulares, de determinado individuo o grupo. La relación no se basa en reglas generales, universales.

Predominan las reglas de juego informales pero también juegan los arreglos formales, que definen competencias, establecen límites a los derechos de participación en ciertos momentos del proceso político u otorgan beneficios en decretos y resoluciones de forma particular y no general.⁶²

La mayoría de las investigaciones sobre la temática clientelista han hecho especial énfasis en caracterizar el clientelismo como una institución informal (Auyero, 1997). Las relaciones clientelistas son informales pues no requieren la presencia de un tercero con autoridad formal para hacer cumplido lo pactado. En este sentido, se consolida como un patrón regularizado de interacción conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores de una sociedad que tienen expectativas de seguir interactuando bajo las reglas informales sancionadas y sostenidas por ese patrón (O'Donnell, 1997).

Sin embargo, el rentismo no se puede considerar exclusivamente como un arreglo informal; en muchas ocasiones, esta relación adquiere un carácter formalizado. En esta tesis se constata que junto con los arreglos informales juegan las instituciones formales. Las prácticas políticas que emanaban del Contralor de Exportaciones e

⁶¹ Las instituciones, conceptualizadas como el conjunto de normas, reglas, rutinas y procesos cristalizados y valores que acompañan los intercambios, son fundamentales para comprender el fenómeno rentista y su complejidad.

⁶² Para entender esto es preciso remitirse a la diferenciación que realiza North (1990) entre lo formal y lo informal. En concreto, las instituciones están integradas por reglas formales (reglas, leyes, constituciones), que constituyen normas de actuación explícitas, burocráticas y orientadas a normar y reproducir la vida colectiva. Las instituciones informales son las normas de comportamiento, convenciones, códigos de conductas autoimpuestas. North (1990) insiste en la importancia de diferenciar entre unas y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las “leyes” formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social.

Importaciones, en primer lugar, eran de un instituto del Estado que formaba parte de la esfera formal. Las decisiones eran emitidas por un organismo público que tenía autoridad legal (formal) para hacerlo. En segundo lugar, este organismo, provisto de recursos estatales (divisas), distribuía los recursos con criterios particularistas, en lugar de hacerlo con criterios universales. A tales efectos emitía un conjunto de reglas formales, decretos y resoluciones de organismos públicos para distribuir de forma discrecional los recursos públicos. El rentismo terminó institucionalizándose formalmente y con fuerza legal en ciertos aspectos básicos que legitimaban su funcionamiento, aun cuando mucha de esa normativa entraba en contradicción con normas jurídicas de estatus jurídico superior.

Los resultados políticos no serían solo consecuencia de la intención y motivaciones de los actores. Estos actúan en un campo estructurado con reglas de juego pero, al mismo tiempo, eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Por lo tanto, estas no son permanentes, pueden cambiar en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura. Estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos.⁶³

Balance de las redes rentistas y las prácticas corruptas

Para muchos autores, el rentismo, y en general el clientelismo, determina la aparición de una reciprocidad particular que acerca el ciudadano a la autoridad y que legitima a esta, favoreciendo un proceso de integración social. Se produce una legitimación del poder y un incremento en su estabilidad, aunque, al mismo tiempo, se tiene el riesgo de generar una desideologización progresiva de los partidos políticos (Graziano, 1976), en la medida que este se transforma en un gestor público que obtiene mayores apoyos cuanto más eficazmente responda a las necesidades de los ciudadanos.

⁶³Desde esta perspectiva, la relación entre estructura y actuación es crucial y claramente dialéctica en el enfoque. El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados, definiendo un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden, potencialmente (al menos, en parte), transformar esas estructuras mediante sus acciones (Hay, 1997). Así, el enfoque de redes se acercaría a la teoría de la estructuración de Giddens (1996).

El clientelismo y el rentismo como una expresión del mismo fenómeno pueden ser comprendidos también como un sistema de intercambio de prebendas (empleo, servicios, prestigio, etc.) por legitimidad política. Como exponía Weber, “la dominación no se basta a sí misma con la obediencia de los dominados, sino que ha de contar con la aceptación o percepción de la autoridad como legítima para ejercer sus mandatos” (Weber, 1987). En este sentido, la legitimidad está condicionada, también, a la eficacia con la que cuentan las instituciones políticas para que el dominado confíe en esa autoridad (Linz, 1978, p. 97). Y esto se lo dieron a los partidos políticos las instituciones clientelistas.

Las relaciones entre los representantes partidarios y el Estado con las fuerzas de la sociedad civil crearon una compleja maraña de redes de relaciones clientelares y se convirtieron en la principal fuente de legitimidad del poder público.

El rentismo, sin embargo, busca aprovecharse de la precaria legitimidad del Estado y de su creciente poder político-económico, interfiriendo en el ejercicio de la función estatal mediante el aprovechamiento de su poder de influencia para, por ejemplo, el diseño y aplicación de políticas públicas en favor de los intereses de empresas, grupos económicos o asociaciones empresariales.

Esto propicia en los actores “clave” del sistema, la reproducción de valores, comportamientos y formas de proceder contrarios a la legitimación e institucionalización del Estado, al perfeccionamiento de un “verdadero” régimen de mercado, a la instauración y representatividad de partidos políticos voceros de pertenencias ideológicas de sus miembros y actuantes como colectividades en procesos sociales bajo un sistema democrático. En concreto, ello impide el desarrollo de la cultura cívica de la prevalencia del “bien común” (Moore, 1995).

Se va produciendo así una tendencia a la parcelación y debilitamiento del Estado en provecho propio de aquellos grupos poderosos, con mayor poder de injerencia político-económica como para condicionar a su favor la conducción de asuntos públicos y utilizar para su propio beneficio los recursos públicos. Ante la pérdida de la confiabilidad y reciprocidad se promueve un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales como la corrupción. Ello ocasiona que los bienes públicos sean tratados como elementos divisibles, excluyentes, a los que se les da un precio y que se desenvuelven fuera de parámetros de legalidad.

Consecuentemente con ello, se debe admitir a continuación que es improbable que las prácticas rentistas y sus derivaciones, la corrupción, se reduzcan sustancialmente con medidas simples como, por ejemplo, la eliminación de un subsidio o el cierre de una oficina pública. En nuestro caso de estudio, la solución planteada por los políticos de turno para eliminar las prácticas particularistas se encontraba en el cierre definitivo de la oficina distribuidora de los beneficios particularistas. Sin embargo, las prácticas rentistas no se eliminaron (Rama, 1990).

Las prácticas rentistas, interpretadas como un cambio institucional, están íntimamente ligadas a la reforma del Estado que, entre otras cosas, debe servir para reducir la discrecionalidad en las decisiones públicas, aumentar la transparencia y aumentar el control de la sociedad sobre las decisiones políticas.

3.3 LA MATRIZ PARTICULARISTA

Las redes rentistas no se reducen a un mero proceso de intercambio de recursos entre políticas, burócratas y empresarios (individuales o colectivos), sino que generan una *constelación de actores*, es decir, no solo un conjunto de actores que participan en una determinada política en cuestión, sino sus posibles estrategias de acción con respecto a ella, los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles (Scharpf, 1997).

La relación no depende solo del interés del actor, sino que ellos actúan en un contexto institucionalizado. En este sentido, el rentismo se consolida como un conjunto de reglas de juego particularistas, que no solo regulan el comportamiento de los actores, sino que se convierten en cosmovisiones normativas y cognitivas de los actores implicados. Cada arena está regulada por un conjunto de pautas institucionalizadas pero además está influenciada por un sistema institucional más amplio.⁶⁴

⁶⁴ Desde esta perspectiva, la relación entre estructura y actuación es crucial y claramente dialéctica en el enfoque. El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados, definiendo un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden, potencialmente (al menos, en parte), transformar esas

Para avanzar en el estudio del rentismo es importante contextualizar la consolidación del particularismo como institución dominante en el régimen político latinoamericano.

La matriz político-institucional particularista se desarrollaría y consolidaría durante el modelo ISI de desarrollo (1930-1970).⁶⁵ El Estado adquirió una centralidad y organizó y dirigió los procesos económicos y sociales más significativos, así como también coadyuvó a la formación de una cultura que buscaba una integración nacional mediante un proyecto ideológico homogeneizador: el nacionalismo popular (Calderón, 1995). Esta activa presencia del Estado en la sociedad ha sido caracterizada por Cavarozzi (1991)⁶⁶ como una matriz *estadocéntrica*.

Así se fue gestando un sistema burocrático de dominación en función de un núcleo de intereses políticos concentrados en los aparatos del Estado, principalmente en el Ejecutivo y en las principales empresas y esferas estatales. La burocracia estatal fue

estructuras mediante sus acciones (Hay, 1997). Así, el enfoque se redes se acercaría a la teoría de la estructuración de Giddens (1996).

⁶⁵ Este modelo se sustentó en un Estado promotor de crecimiento a través de sus inversiones en infraestructura y en el establecimiento de un clima propicio para la inversión privada. El modelo contribuyó a incrementar los niveles de empleo, pero provocó también el crecimiento de un aparato burocrático que controlaba la actividad económica a través de los procesos de toma de decisiones discrecionales que, a la larga, se convirtieron en una fuente primordial de poder político. Entre 1930 y 1970, en términos generales, Latinoamérica se caracterizó por una economía cerrada. La industrialización se realizó a través del modelo de sustitución de importaciones que básicamente consistía en manufacturar toda una gama de productos y bienes para el mercado interno. El gobierno desarrolló un marco regulatorio en el cual se restringían las importaciones, a través del control de divisas, asignación de cuotas y permisos de importación, y se apoyaba en cambio a las empresas domésticas y se inducía la inversión en los sectores considerados prioritarios. Este modelo, de hecho, creó una industria que no era competitiva, ya que casi no se exportaba y las importaciones estaban restringidas. La economía experimentó un acelerado crecimiento que se sustentaba, por un lado, en el control corporativo que contribuyó a la acumulación del ahorro interno y, aunque desigual, a la ampliación gradual del mercado interno. Por su parte, las exportaciones agrícolas financiaban la industrialización a través de la importación de bienes necesarios para la industria nacional.

⁶⁶ Esta consistió en la presencia activa del Estado en la economía, asegurando el pleno empleo y, por ende, el mercado interno para la producción nacional. En términos de Cavarozzi (1991) esta matriz estadocéntrica se caracterizaba por: la industrialización por sustitución de importaciones, el cierre de la economía, un patrón de moderada inflación y, en lo político, la inclusión corporativa o semicorporativa de los sectores populares —populismo—, y se hallaba sustentada en una legitimidad sustantiva y fundacional, por definición más inestable que la procedimental.

la forma de poder patrimonial que equilibraba los intereses y presiones de los distintos grupos y clases sociales. Se estableció así, en los aparatos estatales, una suerte de sedimentación ritual de los conflictos e intereses particularistas. En muchas situaciones esa estructuración estuvo sustentada por un sistema de partidos (por ejemplo, en Venezuela, Chile, Uruguay, Bolivia); en otras, por sistemas unipartidarios e incluso por los ejércitos nacionales (por ejemplo, México, Perú, Panamá, etc.) (Calderón, 1995). En esta investigación, y dadas las características del caso de estudio, se hace una especial referencia a los partidos políticos.

3.3.1 Los partidos políticos articuladores entre el Estado y la sociedad

Los partidos políticos fueron actores centrales en la consolidación de las redes clientelares. Ello remite a la necesidad planteada por Kenneth (2002) de caracterizar a los partidos políticos por su forma de articulación con la sociedad, a lo largo de su devenir histórico durante el modelo ISI de desarrollo, pues para este autor la mayoría de las caracterizaciones y principalmente de tipología de partidos políticos⁶⁷ en América Latina no tiene en consideración la siguiente dimensión: “Los sistemas de partidos son una forma de mediación institucional entre Estados y sociedades, y existen en una relación de influencia recíproca con sus contextos sociales y políticos. Es decir, las instituciones de partido son modeladas y constreñidas por el panorama sociopolítico en el que compiten, al mismo tiempo que actúan para transformar (o apoyar) las relaciones sociales existentes. Cualquier formación social dada es capaz de gestar un rango limitado de instituciones representativas. El modo de articulación entre un sistema de partido y la sociedad, se encuentra así parcialmente estructurado por las relaciones sociales y parcialmente contingente en relación con los patrones de construcción institucional e interacción estratégica” (Kenneth, 2002).

⁶⁷ El autor hace referencia a McDonald y Ruhl (1989) o la categorización de Mainwaring y Scully (1995) de los sistemas de partido de acuerdo a sus niveles de institucionalización que es más prometedora, pero su carácter estático hace difícil identificar las propiedades dinámicas de los sistemas de partido.

Los partidos políticos latinoamericanos se podrían caracterizar, en términos generales, como organizaciones lideradas por elites, multclasistas y basadas en el patronazgo, generalmente conservadoras pero ideológicamente indefinidas.⁶⁸

“La ideología [...] juega un rol pequeño en estas identidades colectivas, y no es usada como fuente de diferenciación o movilización política. Al nivel estructural, las identidades partidarias están pobremente diferenciadas por atributos sociales o culturales como la clase, etnia, religión o región. Los clivajes están en su naturaleza segmentados y contruidos a nivel político; es decir, los simpatizantes del partido están divididos por su afiliación a redes personales u organizacionales de patronazgo, más que por su pertenencia a grupos o clases sociales distintivas. Por lo tanto, el eje vertical de la competencia política se halla ‘desfondado’ o divorciado de sus sostenes sociológicos” (Kenneth, 2002).⁶⁹

Por lo tanto, los partidos en la región tienen estructuras de clivajes débiles. En el nivel cultural, las redes de patronazgo, las prácticas de socialización familiar y comunitaria y los patrones históricos de conflicto entre partidos, pueden llevar a los individuos a desarrollar identidades colectivas fuertes y estables mediadas por partidos, particularmente en los sistemas oligárquicos.

⁶⁸ Utilizando los términos weberianos, fueron más “partidos de patronazgo”, es decir, tendientes exclusivamente a conseguir una posición de poder para su jefe y a ocupar cargos administrativos para el aparato de sus seguidores, que “partidos ideológicos” organizados sobre la base de principios abstractos referidos a una particular visión del mundo y de su futuro (Weber, 1987).

⁶⁹ Para Kenneth (2002) los partidos elitistas latinoamericanos se podrían diferenciar en oligárquicos y patrimonialistas. Uruguay entraría en la categoría de oligárquico, donde los partidos políticos son organizaciones multclasistas cuyos electorados son relativamente indiferenciados entre sí. Los partidos son guiados por elites sociales y políticas que se hallan imprecisamente vinculadas a los electorados de clase baja por redes patrón-cliente, pero no dependen demasiado del voto cautivo en partidos de gran escala o en asociaciones secundarias. Por ende, la competencia electoral está segmentada más que estratificada, reflejando divisiones entre redes de patronazgo jerárquicas y multclasistas, más que entre clases sociales o estratos distintos.⁶⁹ Por el contrario, los partidos patrimonialistas están estructurados principalmente por la competencia entre personalidades más que por la competencia entre la organización de los partidos. Estos pueden tener poca duración o vida organizacional más allá de las actividades de su caudillo (José María Velasco Ibarra o Abdalá Bucaram, en Ecuador, y Arnulfo Arias, en Panamá). Aunque los caudillos en los sistemas patrimonialistas pueden adoptar un discurso populista y un estilo de liderazgo, no están asociados con una movilización obrera masiva, o con la construcción de una organización fuerte, como en los casos populistas.

Los partidos políticos latinoamericanos han basado la representación de intereses, en un grado mucho mayor que los europeos, en el intercambio particularizado, lo que sería la otra cara de su falta de identidad ideológica (con la consabida excepción chilena). Constituidos como coaliciones de grupos e intereses particulares, y no como proyectos políticos con un modelo de sociedad, sus seguidores esperaban de ellos la obtención de ventajas (clientelismo) o beneficios particulares, y no una defensa de los intereses generales (Paramio, 1999).

Los partidos políticos no solo basan su legitimidad en las elecciones, en las que se respetan los principios de universalidad, igualdad y libertad, sino que también en los arreglos clientelares, basados en principios particularistas. Las relaciones de intercambio entre los partidos y la clientela política son un elemento clave que favorece la consolidación de la autoridad en un Estado imperfecto, en lo que a eficacia se refiere. Esta relación refuerza muchas veces una percepción positiva de la población acerca de los partidos políticos, como los que resuelven los problemas cotidianos de la gente, aunque se alejen de los intereses generales de la sociedad. Así, las prácticas clientelares cuentan con fuerte consenso y adhesión por parte de la población, dado que es la forma de acceder a recursos o servicios públicos.

3.3.2 El Estado patrimonialista

En América Latina el predominio de los rasgos clientelísticos impidió la creación de una burocracia basada en el sistema de méritos y, con ello, la durabilidad y la credibilidad de la legislación. Esto generó un tipo de burocracia que se aparta del ideal burocrático meritocrático y se acercaría más a formas patrimonialistas (Ramos, 2004).

Se plantea entonces, como primera interrogante a responder, qué se entiende por burocracia patrimonialista, término usado frecuentemente en la literatura latinoamericana para caracterizar a sus administraciones públicas.

El patrimonialismo es una categoría analítica ideal desarrollada por Weber (1987)⁷⁰ en la cual las relaciones de poder se basan en la tradición. El caso especial de la

⁷⁰ Weber (1987) distingue tres tipos puros de dominación legítima: 1) *tradicional*: se apoya en las creencias en las tradiciones. La obediencia se presta a la persona del llamado a desempeñar dicha autoridad tradicional, al señor vinculado a la tradición, en virtud de la piedad hacia lo acostumbrado, y el

dominación patrimonial distingue la presencia de un cuadro administrativo personal del señor que asume una estructura de tipo radial. El soberano no es un superior sino un señor personal y la relación de este con el cuadro administrativo no está mediada por el deber, sino por la fidelidad, de modo que los funcionarios en este esquema son servidores y “súbditos”. El reclutamiento de este cuadro administrativo suele ser de modo tradicional o por relaciones personales de confianza mediante reafirmación de pactos de fidelidad. Este tipo puro se caracteriza por ser aquel en el que la legitimidad descansa en la tradición y por el libre arbitrio del señor. En este caso la obediencia no está orientada a reglas estatuidas (como en el de la dominación legal) sino a la persona del señor.

En realidad, la tradición sustenta la discrecionalidad. Esta combinación se refleja en la forma de delegar y supervisar la autoridad. Pues dado que el reclutamiento de funcionarios se hace sobre la base de criterios personales, también el control de su trabajo es sobre la base de criterios personales y de lealtad. Los cargos forman parte de la propiedad doméstica (Bendix, 1985, pp. 397-398).

Las burocracias latinoamericanas se acercarían a este tipo ideal en su funcionamiento real, con un cuadro administrativo no del señor sino de los partidos políticos, los que tendrían amplias facultades para manejar a su arbitrio la designación de los funcionarios públicos (en detrimento del reclutamiento meritocrático), los modos de relacionarse con la sociedad, la orientación de las políticas, entre otras.

Sin embargo, las burocracias latinoamericanas aparecen rodeadas de las instituciones formales de la democracia. En las Constituciones, desde los procesos independentistas, se han consagrado verdaderos Estados de derecho, por lo que la

poder del señor tradicional le viene por mecanismos como la herencia. La estructuración organizatoria es aquí patriarcal o feudal; 2) *carácter carismático*: se apoya en una entrega de la persona a quien considera líder absoluto (caudillo) que rompe lo cotidiano y ordinario, rindiéndose a la fuerza (personalizada, encarnada en el líder) de santidad o heroísmo que se interpreta que posee una persona, así como a los órdenes que esta ha revelado o creado. Al dirigente o líder considerado carismático se le obedece en virtud de una confianza personal en lo revelado, en lo heroico o en lo ejemplar dentro de un determinado ámbito. El aparato organizativo en este caso está muy poco estructurado, es inestable, actúa normalmente a través de la actividad de algunos seguidores más próximos al líder; 3) *carácter racional*: donde la vigencia de la legitimidad tiene carácter racional, y se apoya en la fe en la legalidad de los órdenes establecidos y del derecho a dar órdenes en los llamados al ejercicio del dominio. Se presta la obediencia al orden establecido legalmente, de forma impersonal. Las leyes o normas establecidas delimitan qué tipo de autoridad puede ejercer el gobernante.

burocracia tendría que estar sometida a los procesos de *accountability* horizontal. Por otro parte, los estatus de funcionamiento de muchas oficinas públicas se acercaron al modelo ideal meritocrático. En particular, la institución del Estado que se analiza en esta investigación dispuso, desde el año 1939, de un estatuto de funcionamiento interno que recogía los principios de una burocracia racional legal con las características antes señaladas. Sin embargo, en los hechos, otras fueron las reglas que pautaron su funcionamiento real.

En este sentido, las burocracias latinoamericanas aparecen como informales. Pues si bien la mayoría de las administraciones públicas dispone de reglas y estructuras formales muy coherentes con el modelo jerárquico (y centralizado) weberiano que prevalece en la mayoría de los países desarrollados, muy por el contrario, el comportamiento burocrático está pautado por otras instituciones, entre ellas el clientelismo (Banco Mundial, 1997).

El problema que plantea el sistema de patronazgo es que favorece la manipulación político-administrativa de la legislación, a diferencia del sistema de méritos, que procura dar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de estos sobre la base del mérito y de acuerdo a los criterios de la carrera burocrática. Por tanto, el sistema de méritos no solo nació para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de los bienes públicos sino para procurar la seguridad jurídica y confianza.

De esta forma, en las burocracias latinoamericanas se pierde una parte de las virtudes esenciales del modelo, basadas en valores de eficiencia organizacional, en valores que tienen que ver con la seguridad y confianza dados a través de la continuidad de las tareas, pero fundamentalmente en los valores político-morales asociados al Estado de derecho, la neutralidad política respecto a la ley y el sometimiento al Parlamento (Prats, 1998).

Las burocracias latinoamericanas se apartaron de los principios asociados al profesionalismo, mérito e imparcialidad de la administración burocrática. Las alternativas fueron el clientelismo, el favoritismo, que no contribuyen al fortalecimiento de los valores democráticos, en la medida que generan patrones de conducta que garantizan la consecución de los fines individuales sobre los colectivos y son una clara expresión de los valores prevalecientes en las sociedades en que los actores están insertos.

Las estructuras internas y las rutinas de funcionamiento de las organizaciones estatales reflejarían las reglas y estructuras culturales y sociales de los contextos en los que aparecen las organizaciones. En este sentido, los modelos conductuales predominantes en la sociedad arriba descritos se reproducen al interior de las organizaciones, imitando una burocracia patrimonialista.

Así se fue gestando un sistema burocrático de dominación en función de un núcleo de intereses políticos concentrados en los aparatos del Estado, principalmente en el Ejecutivo y en las principales empresas y esferas estatales. La burocracia estatal fue la forma de poder patrimonial que equilibraba los intereses y presiones de los distintos grupos y clases sociales. Se estableció así, en los aparatos estatales, una suerte de sedimentación ritual de los conflictos e intereses particularistas.

3.3.3 Estado, partidos políticos y sociedad civil en la distribución de los bienes públicos

La estructura de la administración pública y de las organizaciones políticas partidarias, consideradas conjuntamente, contribuyó en gran medida a seleccionar los tipos de cuestiones que se incluían, o se evitaban, en la agenda política. Una estructura estatal orientada hacia el clientelismo y el personalismo prefirió poner en relieve temas políticos que crearon beneficios o costos divisibles susceptibles de ser asignados en negociaciones, por separado, a cambio de apoyo de grupos de votantes o de empresas privadas. Este proceso se reforzó en los años cuarenta con la creación de un conjunto de instituciones mediante las cuales el Estado reguló el mercado y, al mismo tiempo, le dio participación a los actores sociales, convirtiéndose en centro de negociación de la distribución de beneficios sectoriales.

En los hechos se dio una suerte de combinación de clientelismo y corporativismo, pero el punto central es que el Estado fue controlado por los partidos y ese factor incidió críticamente sobre los destinos de la organización, que en muchas ocasiones pasó a ser dominada por los intereses específicamente político-partidarios, que compitieron con el carácter más amplio de las metas y objetivos propios de las organizaciones estatales. Si el clientelismo disminuyó la capacidad del Estado de actuar en forma coherente, entonces aquel perdió su carácter y su contribución propia. Algo similar ocurrió con el corporativismo, sistema en el cual la sociedad participó a través de sus agremiaciones en la distribución de bienes públicos. Estos grupos terminaron

muchas veces dominando sectores del Estado, con efectos sobre la organización y administración de este que pueden ser similares a los que se observan con el clientelismo.

Los partidos políticos, a través de la distribución de bienes públicos, se legitimaron políticamente y se convirtieron en interlocutores privilegiados de los diferentes actores sociales que presionaban para la obtención de esos bienes. En este marco, los partidos fueron exitosos en tanto mediadores de intereses sociales y políticos particulares, pero fueron incapaces de elaborar planes y políticas de largo plazo necesarios para el desarrollo económico del país.

La politización creciente del Estado estableció entre éste y la ciudadanía una compleja red de vínculos clientelistas, tanto con individuos como con grupos sociales. En contrapartida, los actores individuales y colectivos se convirtieron en demandantes de medidas específicas, que les significarían determinados privilegios o cierta participación en la renta nacional. En el caso particular de los empresarios, la relación institucional con el Estado alimentó la creación de redes orientadas a la búsqueda de rentas, una expresión más de las relaciones clientelistas. En este contexto, era muy poco probable que el empresario se moviera mayoritariamente por estrategias schumpeterianas, que propulsara inversiones y asumiera riesgos e innovara.

Ello explica que la ciudadanía no acaba de plasmarse ni como un valor central ni como un sistema institucional legítimo (Panizza y Pérez Piera, 1988). Los ciudadanos no obtienen los recursos por tener derechos sino por los vínculos clientelares. Sin embargo, no solo los pobres son producto de las relaciones clientelares, sino que también otros actores, con poder y recursos económicos, tales como los empresarios. Los empresarios también buscan el contacto político para obtener un préstamo especial, una exoneración fiscal o “mover el expediente” en una oficina pública, como lo haría otro ciudadano. Cuando el cliente es un pobre, la estructura clientelar puede generar una relación de subordinación de esos sectores a los políticos. En el segundo caso, por el contrario, puede forjarse una subordinación del político al empresario.

Aunque en el proceso de intercambio puede establecerse una relación social desigual entre favores por adhesión política o electoral, quizá el problema es que la relación obedece más a la cultura vigente en una sociedad que a una cuestión de estatus socioeconómico. No solo los pobres son objeto y sujeto del clientelismo. Lo que puede variar es el producto del intercambio, no el proceso en sí.

Las relaciones particularistas terminan consolidándose como instituciones dominantes que pautan la relación entre partidos políticos, burocracia estatal y ciudadanía. No obstante, la importancia de la temática no se traduce en una proliferación de estudios sistemáticos sobre el fenómeno. Muy por el contrario, estos son muy escasos. En particular, en los últimos años ha tenido lugar una revalorización del tema (Roniger, 2002) y han surgido provechosos estudios en América Latina, en el área de los programas sociales.⁷¹ Sin embargo, la conceptualización en torno a la relación entre Estado y empresarios es casi inexistente. Por lo tanto, comenzar a trabajar en esta línea de investigación se torna relevante en las ciencias sociales y, en particular, en la ciencia política.

En la presente tesis se avanza en el estudio del rentismo como una expresión del particularismo, con la diferencia de que los clientes principales son empresarios y, por tanto, actores que disponen de mayores recursos y forman parte de una estructura que los hace estar más cerca de los círculos de poder.

⁷¹ Véanse Auyero (1997), Torres (2002) y Trotta (2003).

CAPÍTULO 4

Las reglas del juego político en Uruguay

¿Los particularismos son dominantes?

En este capítulo se analiza el tratamiento que las ciencias sociales uruguayas le han dado al tema clientelar y a una de sus manifestaciones, el rentismo, con el objetivo de analizar el conjunto de instituciones que han pautado y pautan la forma de ejercer el poder político en el país, es decir, la relación entre Estado y ciudadanía, la forma en que esta se representa y se canalizan las demandas y, en definitiva, cómo se procesan las políticas públicas.

Los estudios académicos en esta temática se pueden agrupar en tres grandes períodos. Por un lado, en los años sesenta y setenta se desarrolló toda una literatura crítica del sistema político; las lógicas clientelares aparecían como uno de los rasgos más relevantes del sistema político. En los años posteriores la ciencia política comenzó a resaltar las virtudes de las reglas de juego poliárquicas en el régimen político nacional. Desde mediados de los años noventa se ha iniciado un nuevo camino, que retoma la literatura de la primera ola crítica y trata de avanzar en el estudio del fenómeno.

La democracia es ante todo, y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real, que hace que sea perfectible. En esta dirección, las sociedades latinoamericanas, y entre ellas la uruguaya, han intentado crear, a lo largo del siglo XX, un conjunto de reglas de juego para que los regímenes políticos funcionen bajo una lógica democrática y, de esa manera, establecer gobiernos que puedan buscar soluciones a los problemas colectivos a través del control que ejercen sus ciudadanos.

Sin embargo, siempre tiene lugar el juego entre lo real y lo ideal, lo que conduce a interrogarse acerca de qué tan consolidadas han estado las reglas de juego democráticas en Uruguay. De no ser así, se podría afirmar que las instituciones particularistas han sido dominantes en el régimen político nacional y que, por lo tanto, las relaciones clientelistas, y específicamente las rentistas, han pautado la relación entre políticos y empresarios.

4.1 LA PRIMERA OLA DE ESTUDIOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS, ESTADO Y CLIENTELISMO POLÍTICO

4.1.1 Los partidos políticos y el club político

En las décadas de los sesenta y setenta se produjo una literatura crítica sobre el sistema político nacional; el clientelismo aparecía como una manifestación clara de ese proceso. Los escritos ensayistas de Carlos Real de Azúa (1964) o de Germán Rama (1971) sobre el “club político”, entre otros, son una clara expresión de esta línea crítica de pensamiento que contrastará con los estudios posteriores.

En el libro *El impulso y su freno*, Real de Azúa (1964) destaca que la construcción de la maquinaria estatal y de su burocracia quedó, desde su inicio, atada a los partidos tradicionales (Colorado y Nacional). El Partido Colorado mantendrá su predominio en el poder hasta mediados de siglo. Sin embargo, el Partido Nacional ejercerá un control mutuo del sistema político, con la coparticipación en la gestión y conducción de la burocracia estatal.

Por tanto, el Estado uruguayo nunca llegó a adquirir autonomía respecto de los partidos políticos y, por consiguiente, no contó con un aparato que condujera una política estatal bajo la orientación de un gobierno. Siempre hubo un Estado “capturado” por la política partidaria o por los miembros de los partidos que intermediaban con la sociedad.

La dirección partidaria de los intereses del Estado y la existencia de todo un sector de “cargos de confianza” determinaron el absoluto fracaso de crear una carrera administrativa fluida y cerrada a intromisiones. Así, el Estado consolidó “una clase técnico-administrativa eficaz y desinteresada” (Real de Azúa, 1964).

Por el contrario, el Estado a través de los partidos ejerció un “poder arbitral”, maniobrando una sociedad inorgánica de grupos en pugna por no perder sus partes de prorrata de la renta nacional, y actuó por medio de decisiones con crudo criterio político y electoral. Este estilo se extendió en todos los sectores, desde el laboral hasta el fiscal, pero encontró después del cincuenta su campo predilecto en la política estatal de precios, salarios y subsidios (Real de Azúa, 1964, pp. 62-64).

Por consiguiente, una de las características dominantes del sistema político uruguayo ha sido el entrelazamiento entre la esfera burocrática y la política.

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

El aparato estatal se politizó a un grado tan creciente que para acceder a cualquier beneficio de un servicio público había que recurrir al “comisionista partidario”. Los partidos y el club partidario, en lugar de ser centros de formación cívica, se transformaron en agentes de intermediación capaces de otorgar determinadas recompensas (empleo público, tarjeta de pobre, gestión de jubilaciones o pensiones, realización de trámites ante diversas dependencias del Estado, etc.) a cambio de adhesión electoral. Esta política llegó a su máximo esplendor en los años cincuenta (Real de Azúa, 1964, p. 88).

Rama (1971) a partir de una serie de entrevistas a dirigentes de clubes políticos muestra que las prácticas clientelísticas eran moneda corriente y que habrían operado como correas de transmisión de demandas sociales. Así, el club político se define como “una agencia de intermediación en *beneficio de personas de nivel sociocultural generalmente bajo*, que necesitan asistencia, ya sea directa porque necesitan trabajo, o indirecta porque necesitan de quien les haga gestiones ante las diversas dependencias públicas en asuntos que no están en condiciones de solucionar por sí solos, por incapacidad cultural o educativa, o por ignorancia de cuáles son los llamados recursos de la comunidad y fundamentalmente porque la obtención de los servicios sociales ya no depende en la sociedad uruguaya del derecho que se tenga a ellos, ni siquiera de la capacidad o el conocimiento para gestionarla, sino fundamentalmente de las relaciones a nivel de los empleados que tramitan los expedientes y de los directores políticos con poder para autorizarlos” (Rama, 1971, p. 25)

Así surgieron en el club político figuras singulares como los “comisarios partidistas”, que eran los gestores que oficiaban de empleadores al conseguir cargos públicos o realizar todo tipo de trámite ante oficinas públicas. Una gestión típica era la que se hacía ante la Caja de Jubilaciones, asesorando al aspirante y utilizando contactos para acelerar el trámite, lo que se conoce como “mover el expediente”. También lo era

la liberación de multas a comerciantes en infracción, la obtención de conexión de luz negada por no cumplir con los requisitos de instalación, la gestión ante el municipio para obtener la aprobación de planos de construcción, obtención de teléfono, obtención de un crédito bancario estatal, la obtención de carné de pobre que posibilitaba la asistencia gratuita en hospitales, tarjetas municipales para comprar leche en expendios a más bajo precio, la asistencia del Consejo del Niño, etcétera (Rama, 1971).

Los clubes funcionaron como agentes compensadores de las ineficiencias estatales y de las desigualdades relacionadas con la ausencia de protección legal y de información acerca del funcionamiento de las instituciones. En este sentido es que Solari (1964), al igual que Pareja (1999), argumenta que el clientelismo permitió un sistema de redistribución amplio que favoreció a vastos sectores de la población y ello explicaría por qué estos comportamientos eran tolerados y no castigados en la práctica. La fuerte horizontalidad social que adquirió el fenómeno del clientelismo político, repercutió también en una ampliación de la base social del Estado de bienestar en el Uruguay y, por ende, en su expansión. Por lo tanto, la extensión de las prestaciones sociales a la población se seguirá haciendo efectiva a través de mecanismos clientelísticos.

4.1.2 El crecimiento del Estado y el ideario protector

En los años setenta hubo estudios más abarcativos sobre la gestión del Estado uruguayo. Entre ellos se puede mencionar la completa investigación de Oszlak (1972) sobre la administración pública, los estudios de Faraone (1970), o Solari y Franco (1983) sobre las empresas públicas, entre otros. En estos trabajos se resaltaba el crecimiento del Estado y se insistía en el uso político de los recursos públicos, lo que se habría convertido en una causa importante de las deficiencias en su funcionamiento.

Para comprender el fenómeno estatista es importante realizar una breve referencia al rol que el Estado ha desempeñado en la vida colectiva nacional. Así el batllismo y su principal líder, José Batlle y Ordóñez,⁷² a comienzos del siglo XX

⁷² En la historiografía nacional las primeras décadas reciben la denominación de primer batllismo, pues la figura central del período fue José Batlle y Ordóñez, presidente entre 1903 y 1907, y entre 1911 y 1915, líder del Partido Colorado hasta su muerte en 1929. Sin la presencia de este gobernante no se comprende la fuerte herencia cultural estatista presente hasta nuestros días en la sociedad uruguaya.

ambientaron el nacimiento de una peculiar mentalidad colectiva acerca del papel del Estado en la economía y la sociedad, que ha llegado hasta nuestros días.⁷³

Batlle y Ordóñez procuró poner en práctica una reforma que consistía en la nacionalización de las empresas extranjeras bajo el principio que el Estado tenía el derecho de invadir la esfera de la actividad privada en aras del bien colectivo. Su prédica en favor de la creación de numerosos organismos oficiales encargados de actividades industriales, comerciales, crediticias, halló el respaldo de la opinión pública, en la medida que aquellos prestaban a la población servicios mejores y más baratos; se fundamentaba en la idea de que solo el Estado era capaz de usar racionalmente, y a la vez humanitariamente, las utilidades (Barrán y Nahum, 1983, pp. 44-45).

En las tres primeras décadas del siglo XX fueron creadas y se consolidaron varias empresas públicas importantes, se nacionalizaron las actividades en manos extranjeras (ferrocarriles y tranvías del Norte, en 1915), se monopolizó la producción de energía eléctrica (1912) y los servicios portuarios. Paralelamente se organizó un conjunto de empresas públicas financieras, al reconocerse como exclusivamente estatal el Banco República (1911) —que se desempeñó también como banco central hasta 1966 y que será objeto particular de estudio—, el Banco de Seguros del Estado (1911), el Banco Hipotecario del Uruguay (1912), y la Caja Nacional de Ahorro Postal (1919) (Solari y Franco, 1983; Nahum, 1993, pp. 10-13).

El Estado, para José Batlle y Ordóñez, no solo debía asumir funciones de promotor de todo tipo de actividades empresariales, sino que también debía de officiar de árbitro y protector de los grupos más débiles, cuyas demandas incorporaría o neutralizaría en su proyecto de desarrollo económico. Por tanto, se debía consolidar un Estado que asegurara el desarrollo económico pero que, al mismo tiempo, evitara los

⁷³ En la Encuesta Mundial de Valores, de 2004, Uruguay se destaca por la presencia de su cultura estatista. Uruguay se muestra al fondo de un *ranking* de países según la proporción de su población, que valora negativamente la competencia en la esfera económica. “[...] Ocupa el lugar 68 en 72 países, en términos de gente que acepta que competir es bueno” (Búsqueda, 10 de junio de 2004, p. 12). Los uruguayos consideran aún hoy que el Estado se debe hacer cargo del desarrollo del país. En el 2004, en una encuesta realizada por el Latinobarómetro, ante la pregunta “¿Dónde se ubica usted?”, en una escala de 1 a 10, donde 1 es “cada cual se debe hacer cargo de su propio bienestar”, y 10 es “el gobierno debe asumir la responsabilidad del bienestar de la gente”, el promedio de la respuesta de los uruguayos (6,06) es el más elevado de los 18 países latinoamericanos (Búsqueda, 23 de setiembre de 2004, p.14).

costos sociales que había padecido los países industrializados, y cumpliera de este modo una importante función social como preventiva de la lucha de clases.

Así, se legisló a favor del obrero (jornada de 8 horas, seguro contra accidentes de trabajo, disposiciones de salarios mínimos), de la mujer (regulaciones del trabajo), del anciano (pensiones a la vejez, invalidez y muerte), del niño (enseñanza pública gratuita, obligatoria y laica). Sin embargo, los instrumentos redistributivos no fueron tocados: las rentas y la estructura de la propiedad de la tierra (Faraone, 1970).

De esta forma, en las tres primeras décadas del siglo XX, el Estado no solo expandió sus funciones empresariales, con la creación y la consolidación de las empresas públicas, sino que también amplió sus funciones sociales. Esto determinó un importante crecimiento del gasto público y del aparato administrativo del Estado, para poder cumplir con estas nuevas funciones.⁷⁴

El ideario batllista permanecería y, así, es posible observar desde principios de siglo hasta fines de los años cincuenta ciertas líneas de continuidad en un conjunto de políticas estatales, que terminaron por convertirse en parte del ideario colectivo nacional. Los presupuestos ideológicos estatistas y el rol protector que desempeñó el Estado no solo se encuentran en los discursos y políticas adoptadas por José Batlle y Ordóñez, sino también por su sobrino Luis Batlle Berres, a mediados del siglo XX.

Batlle Berres, líder del Partido Colorado⁷⁵ durante el modelo ISI de desarrollo reimpulsará los principios estatistas y redistribuidores. Así lo confirman sus discursos: “Un Estado que asegure orden y la atenuación de las desigualdades, que asegure equilibrio social y desarrollo” (Batlle Berres, cadena radial, 1955).

⁷⁴ Hacia 1900, el Ejecutivo se reducía a la presidencia y cinco “departamentos” (luego ministerios) bajo su dependencia: Hacienda, Guerra y Marina, Relaciones Exteriores, Fomento y Gobierno (denominado Interior, desde 1908). En 1908, el de Fomento fue dividido en dos: el de Industrias, Trabajo e Instrucción Pública, y el de Obras Públicas. En 1912, el primero de estos fue dividido a su vez en dos: el de Industrias y el de Instrucción Pública, completando un cuadro ministerial que se mantendría hasta el final del período (Filgueira et al., 2004). También se puso en marcha la Suprema Corte de Justicia, creada por la Constitución de 1830 y hasta esa fecha inoperante. Esta medida introdujo mayor racionalidad al proceso judicial, hasta entonces sujeto a una situación de caos permanente (Oszlak, 1972, p. 52).

⁷⁵ Luis Batlle Berres ejerció la presidencia de la República entre 1947 y 1951, y la presidencia del Consejo Nacional de Gobierno (Ejecutivo colegiado), entre 1955 y 1956.

Efectivamente, el Estado alcanzó, de forma progresiva, a fines de los cincuenta el máximo nivel de intervención en la economía y social del país en su historia. Cumplía funciones que sintetizaba muy bien Quijano (1944): el Estado tenía el monopolio de ciertas obligaciones financieras, de las hipotecas y los seguros, controlaba el suministro agua, electricidad, telecomunicaciones. Tenía el monopolio del refinamiento del petróleo y la producción de alcohol. Era el dueño de los ferrocarriles y de la empresa de navegación aérea, así como de una de las dos empresas de transporte urbano de pasajeros en Montevideo. Controlaba el suministro de carne y leche a los habitantes.⁷⁶ Al mismo tiempo, regulaba la actividad del sector privado, la fijación del valor de la moneda nacional y la asignación de las divisas para la importación; controlaba y administraba la mayoría de los fondos de seguridad social y pensiones a la vejez. Asimismo fijaba un papel decisivo en la fijación de sueldos y salarios para la actividad privada, a través del Consejo de Salarios.⁷⁷

Los estudios sobre la gestión estatal señalan que, en sus inicios, el Estado creció de forma coherente y articulada con la fuerte expansión de sus funciones productivas y sociales. Asimismo, aunque en el primer batllismo se hizo un uso político de la administración pública, la politización permitió cierta profesionalización de un grupo de dirigentes políticos en la dirección del Estado, así como la incorporación de técnicos (ingenieros) en la gestión de las empresas públicas. Esta capacidad se fue erosionando, principalmente desde la década del treinta en adelante, a medida que la clase política colonizó las instituciones del Estado imponiéndoles fines electoralistas (particularismo, clientelismo).

Sin embargo es importante realizar una precisión que no ha sido debidamente estudiada en Uruguay. Se podría hipotetizar que en la administración pública, incluso en las primeras décadas del siglo XX, no parecieron primar los mismos criterios de

⁷⁶ Quijano en *Marcha*, n° 443, 27/8/1948.

⁷⁷ En este sentido, la creciente intervención del Estado en la economía y la sociedad ha sido una de las características más salientes de la historia del siglo XX. A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX el Estado alcanzó el monopolio legítimo de la coacción en el territorio nacional. Durante las primeras décadas del siglo XX, el Estado amplió sus funciones empresariales, proveyendo de bienes y servicios al conjunto de la población a través de las empresas públicas. A partir de la década del treinta se creó un conjunto de instituciones que incrementaron la capacidad reguladora del Estado sobre los mercados. De esta forma, en los años cuarenta y cincuenta, el Estado uruguayo llegó a disponer de la mayor capacidad de intervención económica de su historia.

eficiencia que en las empresas públicas. De lo contrario no se explica que en la Constitución de 1934 se hiciera una expresa referencia a la necesidad de terminar con la politización. Así se establecía que los empleados del Estado “están al servicio de la Nación y no de una fracción política” (art. 57).

Uno de los aspectos más criticados por los reformistas del 34 a los gobiernos anteriores era el sistema clientelístico instaurado de hecho, entre los funcionarios públicos, o entre los candidatos a serlo. Con este artículo se pretendía llenar lo que, para los reformistas, constituía una verdadera laguna constitucional, y se buscaba reprimir sobre todo, la existencia de agrupaciones de funcionarios de las reparticiones públicas, con rótulos o fines políticos.

En este sentido, Oszlak (1972) y Solari y Franco (1970)⁷⁸ afirman que, a pesar de estos intentos de reformas, el clientelismo terminó consolidándose en el Estado.⁷⁹ Las reformas administrativas (como el Estatuto del Funcionario) nunca pasaron de la forma, y los partidos, en un clima de división interna muy fuerte, dejaron de funcionar como controles del sistema respecto a las ambiciones particularistas de los distintos grupos de interés y de la formación de lealtades individuales. Por ello, el acceso masivo de personal a la administración de las entidades públicas no respondió a “criterios

⁷⁸ La Constitución de 1934 realizó transformaciones administrativas importantes. Entre ellas debe destacarse el abandono del sistema de colegiado y concentración del poder en manos del presidente; nueva composición del Senado, conocida como de $\frac{1}{2}$ y $\frac{1}{2}$, ya que serán 30 senadores, 15 de la lista más votada del lema más votado y 15 de la lista más votada del segundo lema más votado; la creación de un Consejo de Ministros donde debía haber tres representantes de las 15 bancas que no pertenecían al oficialismo; así como la designación de los directores de entes autónomos por el presidente con venia del Senado, lo que, teniendo en cuenta la composición del Senado, daba rango constitucional al sistema de reparto vigente. Se ampliaron las prohibiciones de “suscribir manifiestos de partidos” para los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados, los militares en actividad y los funcionarios de cualquier categoría. Asimismo se dieron las instrucciones para la elaboración de un Estatuto del Funcionario Público (Ramos, 2004).

⁷⁹ En este sentido, tanto Faraone como Oszlak señalan que a pesar de estas reformas administrativas destinadas a cortar con el sistema de repartos (que en un momento funcionó como sostén de un complicado mecanismo constituido por múltiples organismos representativos, estatales y partidarios, y una frecuente actividad electoral), en estas nuevas circunstancias políticas de corte menos pluralista, terminaron promoviendo el debilitamiento del sistema de controles mutuos de los partidos en pugna, y en cambio institucionalizaron el fenómeno del patronazgo político. A partir del 52, la corrupción en la administración pública se extendió inmensamente.

racionales de organización ni a pautas normativas coherentes, sino al impulso de la actividad partidista, el proselitismo y el patronazgo político” (Oszlak, 1972, pp. 59-60).

Estudios posteriores, como los de los economistas Sapelli (1992), Davrieux (1987) y Rama (1990), aportan evidencia empírica para analizar el crecimiento del Estado.

Una de las manifestaciones de ello fue el crecimiento del número de empleados públicos, fundamentalmente a partir de los años treinta. Los efectos de la crisis del 29 se hicieron sentir sobre el sector público. Este se convertirá en una fuente de empleo seguro para la población. Mientras que en 1930 el número de funcionarios sobrepasaba los 30.000, dos años más tarde alcanzaba los 52.000. En las décadas siguientes, el número de empleados públicos aumentó drásticamente, pasando de 58.000 a 230.000 personas, equivalentes a 8,2% de la población (Davrieux, 1987).

CUADRO N° 4. FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN URUGUAY (1900-1969)

Año	N° de funcionarios	% sobre población
1900	14.500	1,8
1930	30.000	1,7
1932	52.000	2,9
1941	57.200	2,9
1955	166.000	6,9
1969	230.000	8,2

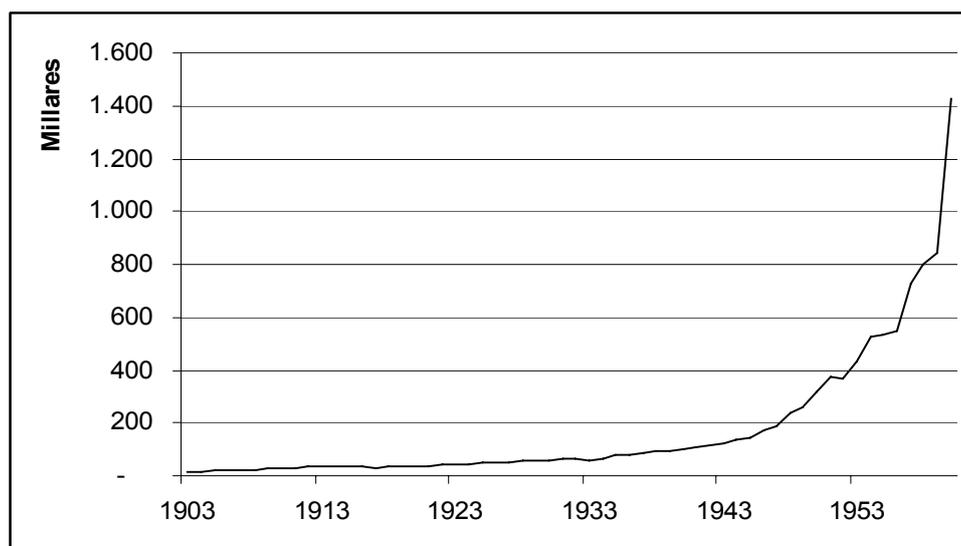
Fuente: Oszlak (1972); Davrieux (1987).

Las medidas fueron similares en la seguridad social. En la década del cuarenta casi todos los grupos sociales disponían de jubilación. El problema fue la creciente politización que tuvo lugar para acceder a ella, tanto que en 1951 se institucionalizó y la administración de la seguridad social pasó a ser compartida por los dos partidos políticos de acuerdo a la regla del tres y dos. A partir de entonces se aprobó una serie de beneficios sociales y, en 1947, llegó a haber 50 diferentes administraciones de seguridad social. El dato más significativo es que Uruguay, en 1955, tenía 207.000 jubilados y

pensionados y pasó a 454.700 en 1969, lo que representaba 19% de la población nacional (Rama, 1990, p. 130).

El crecimiento de las funciones estatales promovió el aumento del gasto público respecto al PBI, que mostró una tendencia creciente, con algunos altibajos, a lo largo del siglo. En sus primeros 25 años el gasto del Estado cayó. Sin embargo, dado que fue un período de fuerte expansión económica, esta evolución no excluye la posibilidad de un importante aumento del gasto en términos absolutos. Con la crisis del 29, la relación gasto público/PBI comenzó a crecer, y se incrementó en 71%, en la década del treinta. En el período 1945-1955, la relación volvió a aumentar en 50%, a pesar de que en ese lapso el PBI creció fuertemente. El crecimiento se concentró en el primer período del gobierno de Luis Batlle Berres, entre 1947 y 1951 (Sapelli, 1992).

**GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.
EN MILES DE PESOS CORRIENTES**



Fuente: Bertino et al., 2001.

En el crecimiento del aparato estatal jugaron varios factores. No hay dudas de que se vio favorecido por las excepcionales condiciones económicas, dado que Uruguay en sus primeros 50 años de historia logró obtener importantes excedentes económicos de sus principales productos de exportación, carne y lana. Asimismo, el aumento de las funciones empresariales y reguladoras condujo a un aumento del tamaño del Estado y de su personal. Sin embargo, en el Estado, “se fueron agregando funcionarios sin ninguna proporción con el aumento del producto o con la mayor eficacia de los servicios que podían generar” (Solari, 1988, p. 26).

La expansión del gasto público se vinculó fundamentalmente a un rápido aumento del número de empleados públicos⁸⁰ y a un crecimiento de los servicios sociales, tales como seguridad social y educación. En ese proceso, la política clientelista y de distribución de cargos, pensiones y otros subsidios por parte de los dos principales partidos políticos jugó un papel central. Ello redundó, a su vez, en un aumento de poder de estos partidos políticos (Rama, 1990; Sapelli, 1992; Davrieux, 1987).

El área empresarial del sector público tuvo una importante expansión, sobre todo a fines de los cincuenta, mediante una política de nacionalizaciones (aguas corrientes y transporte ferroviario (1948); industria pesquera (1945); transporte colectivo (1947); navegación aérea (1951). A fines de los cuarenta, la expansión empresarial del Estado se hizo mediante la adquisición de las empresas británicas en bancarrota y con activos obsoletos (ferrocarriles y tranvías) (Sapelli, 1992).

Por su parte, las empresas públicas, en un progresivo proceso de politización, siendo autónomas respecto del Ejecutivo, lo eran cada vez menos respecto de los partidos. Según registran Solari y Franco (1984), en el quinquenio 1956-1960, se crearon 30.000 nuevos cargos, entre los que se cuentan las estatizaciones “obligadas” (por el hecho de presentar quiebra) de empresas privadas (como fue el caso en la industria frigorífica, la textil, y la bancaria).

Por tanto, el aumento del gasto público, pero fundamentalmente su forma de distribuirlo (redes clientelares), comprometerá fuertemente la eficiencia y la eficacia de la actuación estatal, y condicionará las capacidades de los gobiernos de elaborar políticas públicas coherentes, articuladas y de largo plazo.

Los estudios analizados aportan una relevante información acerca del crecimiento del Estado y, por su parte, refrendan la idea de las prácticas clientelares como causantes del uso discrecional de los recursos públicos, que explicarían asimismo el crecimiento del Estado.

Es importante precisar, sin embargo, que se utiliza el término *clientelismo* sin explicar el uso que se hace de él. Por un lado, existe un uso popular del término y parecería que todos saben de qué se habla cuando se hace referencia al clientelismo. Sin

⁸⁰ El número de empleados públicos aumentó drásticamente entre 1941 y 1969, de 58.000 a 230.000 personas. El mayor aumento se produjo en 1955, por la expansión de la enseñanza media, así como por las nacionalizaciones de varios servicios públicos entre 1948 y 1952 (Rama, 1990; Davrieux, 1987).

embargo, en las ciencias sociales, y no solo nacionales, falta trabajar en la construcción de un uso académico del fenómeno. Es preciso realizar una reconstrucción crítica del término para no quedar en lo peyorativo, en lo negativo, que sin duda nadie refrenda, pero limita su proceso de comprensión y particularmente la búsqueda de soluciones al problema.

Por su parte, la mayoría de los estudios hacen referencia al clientelismo como el conjunto de intercambios que protagonizan los políticos con muchos ciudadanos de los sectores subordinados de la sociedad, es decir, con los sectores populares. Sin embargo se hace poca referencia a los actores empresariales como parte de esa clientela. Es muy importante precisar que si bien en el primer caso la estructura clientelar puede generar una relación de subordinación de los sectores pobres a los políticos, pues es la única forma que aquellos tienen de acceder a determinados recursos o servicios, que en principio les corresponde por su condición de ciudadanos, en el segundo caso puede generar la subordinación del político a los grupos empresariales.

Como afirma Teni, citado por Torres (2002), desde este punto de vista el clientelismo es un término potencialmente engañoso, ya que puede ocultar la subordinación de la política a intereses particulares poderosos.

4.2 LA SEGUNDA OLA DE ESTUDIOS:

EL CLIENTELISMO COMO CATEGORÍA RESIDUAL

Luego de la primera ola crítica al sistema político nacional, surge a mediados de los años noventa una serie de estudios en los cuales el clientelismo no aparece como una categoría central para explicar el funcionamiento del proceso político.

La mayoría de los trabajos en el área de ciencia política destacan de Uruguay las características políticas democráticas con solo dos rupturas: la dictadura de Terra (1933-1942) y la militar (1973-1984). En nuestro país se han consolidado desde principios del siglo XX, y particularmente desde 1918,⁸¹ estructuras verdaderamente democráticas y

⁸¹ La Constitución de 1918 pautaría los rasgos más significativos de la estructura organizativa del poder político. En primer lugar, se consagraban las reglas del juego electoral y especialmente del sistema electoral democrático y competitivo que rigiera hasta 1994. Así se establecería el sufragio universal masculino, elecciones libres y competitivas a los partidos, mayoría simple para la elección presidencial, múltiples candidaturas a presidencia en cada partido, representación proporcional en el

más específicamente poliárquicas. Ello se expresa en una participación política significativa de la ciudadanía y en la posibilidad de organizar la oposición pública contra quienes gobiernan; esto es, existencia de sistemas multipartidarios y elecciones regulares (González, 1993).

Así se fue consolidando un sistema político pluralista, con un sistema electoral que permitía la renovación regular de sus figuras públicas, una participación universal (que incluía analfabetos) masculina desde 1916 y femenina desde 1934. A esto se suma una rotación cierta de los partidos en el gobierno (aunque los colorados lo controlaron de forma casi monopólica desde 1865 hasta 1958), lo que arroja una cultura democrática atípica entre los países en desarrollo, que sucumbiría en 1973, por primera vez luego de prolongada resistencia (Rama, 1987).

Dos partidos políticos se disputaron el poder desde la formación del Estado nacional desde el siglo XIX hasta muy entrada la década del sesenta del siglo XX: el Partido Colorado y Partido Nacional (“blanco”). Ellos nacieron de séquitos caudillistas en los años posteriores a la independencia. Las relaciones entre ambos partidos por el poder político se plantearon, hasta principios del siglo XX, en términos fundamentalmente bélicos. En parte, por la lógica de enfrentamiento que imperaba y también por el sistema electoral excluyentista. La primera Constitución (1830) que tuvo el país al nacer a la vida independiente no preveía la existencia de partidos políticos y el régimen electoral, durante casi todo el siglo XIX, establecía un sistema mayoritario, en el cual el partido que ganaba se llevaba todos los cargos (Buquet, 2003). Disconformes con la política “exclusivista”, los blancos (Partido Nacional) se levantaron en armas y lograron la representación política en los gobiernos municipales (jefaturas departamentales) y en la Cámara de Representantes.

ámbito parlamentario y sistema de doble voto simultáneo (Buquet, 2003). El sistema de doble voto simultáneo, un mecanismo absolutamente original para el caso uruguayo, permitía acumular bajo un mismo lema de distintas opciones electorales plasmadas en sublemas y listas, conocido popularmente como la “ley de lemas”. En opinión de muchos analistas, estas reglas electorales favorecían la alta fraccionalización de los partidos políticos, dada la posibilidad de presentar varios candidatos presidenciales dentro de un mismo partido. El candidato más votado resultaba electo presidente, sumando los votos de los otros sublemas. Para muchos analistas, en lugar de un sistema bipartidista, en realidad se escondía un sistema multipartidista (Lindahl, 1971; Sartori, 1980). Sin embargo, González se opone a esta visión y señala la primacía del bipartidismo. El sistema, por su lado, comenzó a cambiar a partir de 1971.

Esto dio inicio a la coparticipación en el poder; significó el reclamo de la minoría (Partido Nacional) de estar presente, primero en los gobiernos municipales, en el Parlamento, para luego extenderse al gobierno y a todas las esferas del poder del Estado. Y se convertirá en uno de los rasgos de larga duración del régimen político nacional, que se funda en el compromiso, en la negociación entre las dos principales colectividades políticas. Este reparto se observa en múltiples acuerdos políticos, en la distribución de cargos en los entes autónomos, la distribución de cuotas para empleos en el Estado, negociaciones para modificar la Constitución (Mieres, 1992).⁸²

En torno a estas características se ha ido edificando el sistema de partidos en Uruguay. Se consolida un sistema bipartidista, con extrema paridad electoral y, a su vez, con un fraccionamiento al interior de cada uno de ellos. Son partidos policlasistas, ya que albergan en su seno a integrantes de todas las clases sociales, y tienen escasa diferenciación ideológica entre ellos, ya que existen más cercanías ideológicas entre fracciones de diferentes partidos que las que generalmente se dan dentro de un mismo partido. Si bien a mediados del siglo XIX los partidos irían adquiriendo ciertos rasgos distintos —el Partido Colorado, más liberal, de tendencia anticlerical y ligado a los intereses urbanos; el Partido Nacional, más conservador y de mayor inserción en el medio rural—, ello no implica desconocer la debilidad ideológica que los separa. Y tampoco implica desconocer, por su lado, la existencia de partidos menores, de ideas,

⁸² Según los términos de Sartori, estaríamos frente a un sistema de tipo “pluralismo limitado”. ¿Qué determinó la primacía del sistema bipartidista? Pues bien, el sistema electoral ofrece muchas pistas. Aun así, parecería que el sistema electoral no determina el sistema político; más bien es una variable entre tantas. En ese sentido, se presentan “leyes tendenciales” (Duverger) de importancia para nuestro caso: *Ley tendencial 1*: Las fórmulas de mayoría facilitan un formato bipartidista y obstruyen el multipartidismo; *Ley tendencial 2*: Las fórmulas de representación proporcional facilitan el multipartidismo, y difícilmente conducen al bipartidismo. Sartori define al sistema uruguayo como de partido predominante, por haber ganado el Partido Colorado las elecciones desde 1868 hasta 1958. González discute esta afirmación, aunque sobre criterios más bien formales. Señala que: 1. recién en 1918 se establecieron garantías reales, lo que deja el período 1868-1918 fuera de discusión; 2. en el período 1918-1933, los colorados nunca obtuvieron tres mayorías consecutivas en la cámara baja (la perdieron en 1925); 3. después de la dictadura de Terra, los colorados ganaron las cuatro elecciones siguientes —1942, 1946, 1950 y 1954— pero en 1946 no lograron mayoría absoluta en la cámara baja; 4. los blancos triunfaron en 1958 y 1962; 5. los colorados volvieron a ganar las tres elecciones siguientes (1966, 1971 y 1984) pero en las dos últimas no lograron mayorías en las cámaras. La mecánica del sistema fue de tipo partidista la mayor parte del tiempo, pero los colorados lograron convertirse en partido predominante durante cerca de un tercio de la vida democrática del país (González, 1993).

que en el caso del Partido Socialista y de la Unión Cívica, remontan sus orígenes a principios del siglo XX.

La política de compromiso se haría cada vez necesaria, dado el conjunto de instituciones⁸³ que regulaban la lucha por el poder y el ejercicio del poder, amparado en un conjunto de reglas que favorecían la descentralización y la autonomía, funcional y regional” (Lanzaro, 2003).

El poder estaba fuertemente fragmentado, pues si bien disponía de un sistema presidencialista, el presidente de la República solo asumía la función de conducción política y tenía a su cargo las relaciones exteriores y el orden interno,⁸⁴ mientras que las restantes funciones eran potestad del Consejo Nacional de Administración y de los entes autónomos y servicios descentralizados.

De esta manera se consagró un Ejecutivo bicéfalo, a cargo del presidente y del Consejo Nacional de Administración. Este último fue una clara expresión de la consagración constitucional de la coparticipación en el poder, pues estaba integrado por 9 miembros, 6 por la fracción más votada del partido ganador y 3 por la fracción más votada del partido perdedor. Este organismo asumía las funciones de administración, designaba a los ministros restantes, elaboraba el presupuesto general de gastos y nombraba a los directores de los entes autónomos y servicios descentralizados,⁸⁵ los cuales tenían a su cargo todo lo relativo a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, asistencia e higiene.

Una de las singularidades más importantes del sistema político era el elevado grado de autonomía que se le había concedido a un buen número de agencias públicas. En este sentido, los entes autónomos y servicios descentralizados —en su mayoría, empresas públicas— tenían una particularidad muy saliente desde el punto de vista institucional: eran, precisamente, autónomos lo que implicaba que los directorios de las

⁸³ Las instituciones constituyen, por un lado, la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último (Bobbio, 1997).

⁸⁴ El presidente nombraba solo tres ministerios: Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, e Interior.

⁸⁵ Constitución de 1918, art. 97.

empresas o entes tenían potestad de “libre, franca y general administración”, con capacidad de designar y destituir a todos los funcionarios del ente y de elaborar su propio presupuesto. Esto se consagró en la Constitución de 1918, por el artículo 100; se les otorgó personería jurídica propia y amplias autonomías, quedando sujeto a control a posteriori del gobierno.

Si bien el presidencialismo potencia la lógica de que “quien gana gobierna” (Pareja, 1991), no hay dudas de que la cultura política es la que termina moldeando estas fórmulas. Así, en esa materia, se diferencian las *democracias mayoritarias* (donde efectivamente se practica aquello de quien gana gobierna) de las *democracias pluralistas* (donde se necesita de la negociación). Uruguay, como afirma Lanzaro (2003), se presenta como un sistema presidencialista pluralista. Las variantes del pluralismo son: de compromiso y de coalición.⁸⁶

En función de la literatura analizada, cabe preguntarse qué tan institucionalizadas estaban las reglas del juego democrático en el régimen político uruguayo o si, por el contrario, las reglas clientelares no terminaron dominando e imponiendo grandes límites al funcionamiento democrático.

Por ello es importante remitirse a lo señalado por O’Donnell con respecto a las democracias de baja intensidad en Latinoamérica, por lo que Uruguay no parece ser una excepción. Este fenómeno, como afirma O’Donnell, surge como consecuencia del predominio de la dimensión vertical de la responsabilidad política (*accountability* vertical), definida por las elecciones libres y competitivas, sobre la dimensión horizontal

⁸⁶ Las nuevas reglas del juego político, que para el batllismo era una forma de eliminar el poder absoluto de un solo hombre, en los hechos dieron lugar a la pulverización del poder y a la multiplicidad de centros de decisión: presidente, Consejo, entes y servicios, y Parlamento, llevaron a un debilitamiento del poder central y a la ineficacia los mecanismos decisorios y de *accountability*, así como a la dificultad de elaborar planes de gobierno a largo plazo, dado que toda política tenía que ser objeto de negociación.

A título de ejemplo se pueden citar las palabras de Dr. Alberto Demichelli, ministro de Gobierno del presidente Terra, en 1931: “[...] en la presidencia de la República, el Dr. Terra y sus ministros; en el Consejo Nacional, una mayoría colorada que discrepa, a menudo, con el Dr. Terra; en el Senado, una fuerte mayoría nacionalista; en la Cámara Baja, una ínfima minoría del Partido Nacionalista decidiendo con su voto los pleitos de los grandes partidos. Por tal motivo bien se puede decir que nadie gobierna, ni nadie orienta, que nadie dirige nada en este país. El Estado carece de timón y marcha a la deriva, porque tiene cuatro voluntades distintas, tirando cada una por distinto lado” (citado por Nahum et al., 1987, p. 22).

de ella (*accountability* horizontal), caracterizada por la relación y el equilibrio entre poderes (O'Donnell, 1997b).

En la literatura nacional se han resaltado las características democráticas del régimen político, en referencia a la existencia de elecciones libres y competitivas, al papel central de los partidos políticos y sus lógicas de competencias y compromisos. Estas son reglas de juego que han pautado el funcionamiento democrático y el control electoral tiene una prioridad lógica debido al mero hecho de que sin elecciones limpias —y, con ellas, la posibilidad de desplazar a los gobernantes en la siguiente ronda de elecciones— simplemente no existiría, por definición, un régimen democrático.

En Uruguay se ha consolidado un modelo electoral de alta institucionalidad. En otros países de América Latina la ciudadanía se enfrenta a un no respeto de los derechos políticos y libertades cívicas que son condiciones mínimas para que la sociedad civil pueda subsistir y desarrollarse.⁸⁷

Sin duda estas son reglas de juego que han marcado el funcionamiento del régimen político nacional. Sin embargo, sería preciso indagar con mayor profundidad qué tan institucionalizados estaban los mecanismos de pesos y contrapesos establecidos en la Constitución (*accountability* horizontal). Ello nos remite a la interrogante de si predominó un Poder Ejecutivo fuerte o, por el contrario, la fuerte fragmentación institucional permitió un ejercicio discrecional del poder de los gobiernos, entes autónomos y otros organismos del Estado para adoptar decisiones sin estar sometidos al control de los otros poderes.

4.3 EL INICIO DE UNA TERCERA OLA

En los años noventa nuevos estudios señalaron la relevancia de la institución clientelar para comprender el funcionamiento del sistema político.

Los estudios de Panizza (1988, 1990) quizás son una excepción a regla. Ellos han sido de gran importancia para el estudio de la temática, tanto por la conceptualización que realiza del clientelismo como por su insistencia en considerar al clientelismo como una categoría central del régimen político uruguayo. Panizza (1990)

⁸⁷ Los casos de Paraguay y Guatemala son quizás donde tiene lugar el menor respeto a los derechos políticos y civiles.

refrenda la idea de que los partidos políticos gobernaron en función de una extensa red de intereses y fidelidades establecidas a través de una compleja trama de clientela. Y retomando el estudio de Rama sobre el club político, afirma que “el clientelismo operó fundamentalmente como una relación entre los partidos (o mejor dicho, fracciones), la burocracia estatal y los sectores populares” (Panizza, 1990, p. 68).

Esto consolidó una línea borrosa de separación entre Estado y sociedad. El Estado pertenecía a los partidos y sus fracciones, y el clientelismo fue la contrapartida de la colonización del Estado, en el ámbito de la sociedad civil. El clientelismo es una forma de representación política basada en el intercambio de apoyo político por la locación políticamente mediada de recursos en la que se establece una relación jerárquica entre patronos y clientes (Panizza y Pérez Piera, 1988).

En la misma dirección, los estudios más recientes de los politólogos Filgueira y Papadopulos (1996) han resaltado el uso de las prácticas clientelares en el área de la seguridad social y, por último, la tesis doctoral de Ramos, presentada en Alemania en el 2004, analiza el fracaso de la reforma del Estado en los años noventa a partir de la persistencia de las prácticas clientelistas dentro de la administración pública.

Filgueira y Papadopulos (1996) destacan la importancia del control del aparato del Estado en el clientelismo uruguayo: “El funcionario público que obtiene un trabajo a través de las redes clientelísticas se convierte en un ‘profesional oculto de la política’, reproduciendo el sistema clientelístico a través del control de varios instrumentos a través de los cuales el Estado se hace presente en la sociedad. El funcionario puede ayudar a un trabajador que está por retirarse a conseguir una jubilación, obtener un permiso para iniciar un servicio privado, o acelerar la construcción del sistema de saneamiento en un barrio. El control de estas funciones permite a los partidos penetrar la sociedad más profundamente que su capacidad de ofrecer empleos públicos” (Filgueira y Papadopulos, 1997, p. 377).

El clientelismo también responde a las ventajas de información y acceso a la población que las “máquinas políticas” pueden tener respecto a los sistemas formales de servicios estatales. Los operadores de la “máquina política” trabajan como correas de transmisión de demandas sociales. Muchos políticos pueden tener un conocimiento detallado y un contacto directo con la población que los sistemas impersonales y formales de los servicios estatales no tienen (Panizza, 1990, pp. 69-77).

Ramos (2004) en su reciente tesis doctoral plantea la metamorfosis que ha sufrido el clientelismo político en la maquinaria estatal y el fracaso de la reforma estatal en los años noventa.

La fuerte presencia de los partidos (y sus sistemas de controles mutuos) en esta extendida maquinaria administrativa del Estado tiene sus ventajas desde el punto de vista del control democrático de aquella pero, al mismo tiempo, ha derivado en el desarrollo del fenómeno del “clientelismo político” en la administración pública, que como se verá, ha mutado de forma pero no ha desaparecido.

En el Uruguay, el “clientelismo político” ha sido una constante en su historia. Las formas concretas del clientelismo han cambiado con los tiempos, ya que hoy en día el principal mecanismo ya no es el ingreso a la administración pública como recompensa por el apoyo prestado en la campaña electoral. El Uruguay de los “clubes políticos” se ha transformado, debido a los estilos menos orgánicos y más personalistas de las campañas presidenciales, y de la influencia de los medios de comunicación masiva. Por otra parte, se limitó el ingreso a la administración pública (salvo casos excepcionales previstos por la ley, como en Salud Pública, por ejemplo), aunque ello no quiere decir que haya dejado de operar completamente este tipo de clientelismo, ya que la entrada de becarios en la administración pública opera, en muchos lugares, con códigos de clientelismo político.

Las nuevas formas del clientelismo político que aparecen vinculadas a los contratos de obras y de servicios que el Estado hace con terceros, en las que se tejen redes que involucran a burócratas-políticos, consultoras privadas, empresas de mercado y organizaciones del tercer sector, son un ejemplo de la subsistencia de las prácticas clientelares de los partidos; prácticas clientelares ya no de masas, sino de cuadros técnico-políticos que se vinculan al sector empresarial (Ramos, 2004).

El clientelismo político, si bien disminuido en sus dimensiones de “clientelismo político de masa”, sigue en pie. Esto no es de extrañar, si se piensa en la presencia enorme que históricamente han tenido y siguen teniendo los partidos políticos uruguayos en la sociedad y en la administración de gobierno. El sistema de reparto de cargos políticos en los organismos de la administración pública uruguaya, tanto en los

organismos centrales como en los descentralizados, es una de las piezas clave del sistema político.⁸⁸

4.4 EMPRESARIOS Y RENTISMO

En la mayoría de los trabajos, el clientelismo aparece asociado a una relación política de intercambio entre políticos y sectores populares, pero no al empresario como un posible cliente. Por otra parte, el empresariado y sus comportamientos políticos rentistas no se ha constituido en un objeto de estudio relevante en las ciencias sociales uruguayas. La insistencia, en el lenguaje común, sobre que los empresarios son unos buscadores de rentas contrasta con los escasos trabajos sobre este fenómeno. La única excepción a la regla han sido los trabajos del economista Martín Rama (1990).

Resulta relevante, entonces, hacer una breve referencia a cómo se analiza en las ciencias sociales el comportamiento político del empresario.

Hasta mediados de la década de los ochenta, el empresariado, las cámaras empresariales, sus estructuras internas y sus relaciones con el Estado y los partidos políticos no llegaron a transformarse en un objeto de estudio singular para las ciencias sociales uruguayas.

La conceptualización del comportamiento político empresarial estuvo, en Uruguay como en el resto de América Latina, hasta la década de los ochenta, fuertemente influida por los postulados académicos iniciados en los años sesenta, con la teoría de la dependencia y las concepciones marxistas. El empresariado, en este “paradigma dominante”, quedó reducido a la categoría “burguesía”, “clase dominante” que, en tanto tal, controla el Estado para imponer un determinado modelo de desarrollo.

La producción académica nacional, que ha centrado sus trabajos en estas concepciones, señala que dadas las características del sistema político uruguayo, hasta la década del sesenta la clase propietaria no tuvo que asumir directamente el mando

⁸⁸ La Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) es una unidad ejecutora dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), específicamente encargada de la ejecución de los planes de vivienda. En su gestión interacciona con agentes externos tales como empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, e incluso otros organismos públicos. De esta manera, se ha ido conformando una verdadera *policy network*, a partir de la que se negocia y ejecutan los recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda.

estatal, sino que los cuadros gubernamentales de origen modesto y las capas medias se convirtieron en sus representantes. Sin embargo, desde fines de la década del sesenta, y bajo el gobierno de Jorge Pacheco, se produjo una ruptura que determinó un desplazamiento de los altos cuadros del mando político, por parte de los empresarios. “En este desarrollo se advierte la tendencia de que nombres relevantes de los cuadros ejecutivos de la oligarquía [latifundistas y banqueros], desplacen a los políticos de sus mandos. En este elenco figuran hombres de notoria capacidad y de los más ricos y estrechamente asociados al capital extranjero que existen en el país. Por lo tanto, la oligarquía ‘agarra la manija’ de la conducción gubernamental directamente” (Vivián Trías, 1968, p. 123). En otro estudio se afirmaba que “el proceso económico de los últimos años fue demostrando la declinación del llamado ‘poder regulador o compensador’ del Estado y su transformación en un defensor indisimulado de los intereses de los grupos económicos dominantes, lo que reflejaba su creciente control del poder político” (Instituto de Economía, 1969, p. 324).⁸⁹

La pronta generalización de los postulados académicos de la teoría de la dependencia y marxistas determinó que el comportamiento político del empresariado, en menor o mayor medida, quedara explicado por factores económicos o estructurales, y se desestimó la importancia de los factores político-institucionales en el estudio del comportamiento político empresarial.

Luis Stolovich (1988), en colaboración con otros investigadores, ha estudiado los procesos de concentración y centralización del capital y la formación de los grupos económicos en el Uruguay, así como el afianzamiento de estos grupos en las posiciones de poder político y la participación personal del empresariado y sus representantes en el gobierno.⁹⁰ Particularmente en el estudio “Gobierno y empresarios: sus vínculos personales” (1987), los autores se centran en el estudio de la clase que gobierna, los

⁸⁹ Una excepción fue Carlos Real de Azúa, quién aplicó los modelos de la ciencia política contemporánea, especialmente de la teoría de las élites, al estudio de las categorías dirigentes en la sociedad uruguaya. El autor destaca que, desde siglo XIX, el empresariado uruguayo habría encontrado dificultades en lograr “capturar” al Estado uruguayo, consolidándose por lo tanto un Estado “relativamente autónomo” en sus políticas con respecto a los sectores económicamente dominantes.

⁹⁰ Luis Stolovich, Juan M. Rodríguez y Luis Bértola, *El poder económico en el Uruguay actual*, Montevideo, CUI, 1988. Luis Stolovich, “Los empresarios, la apertura y los procesos de integración regional: contradicciones y estrategias. El caso de Uruguay en el Mercosur”, en *Revista Paraguaya de*

mecanismos que ligan la clase capitalista al Estado y las relaciones concretas entre políticas estatales y los intereses de clase.

Los autores enfatizan que la relación de privilegio entre los empresarios y sus “auxiliares directos” y los partidos tradicionales, no solo se ha mantenido en el transcurso histórico, sino que incluso se ha intensificado en los últimos años. Se ha creado una espesa red de vinculaciones personales, por la cual los empresarios no solo tienen buena audiencia ante el gobierno, sino que ocupan directamente o indirectamente, a través de sus “auxiliares directos”, cargos públicos estratégicos.

Asimismo, Gerónimo de Sierra, desde una perspectiva dependentista, refrenda el estudio de Luis Stolovich, en el sentido de que en los últimos años se comprueba una interrelación creciente entre las grandes empresas —en particular, los sectores del gran capital modernizador y más asociado a la lógica transnacional— y el Estado. Desde la década del sesenta, señala el autor, se manifestó un proceso de fortalecimiento del Poder Ejecutivo y de la alta administración burocrática; esto acentúa el fenómeno de las negociaciones directas entre los grandes grupos económicos y el gobierno o sectores del Ejecutivo pero, en todo caso, fuera del Parlamento. Tiende así a crearse una estructura más o menos informal, ligada al Ejecutivo, que vincula esas negociaciones previas a la toma de decisiones gubernamentales, lo que aumenta la opacidad y el secreto de su génesis (De Sierra, 1992, pp. 206-207).

Desde esta perspectiva, los grandes empresarios han priorizado los contactos directos con los decisores políticos en la administración de gobierno, así como la ocupación de cargos estratégicos en el aparato estatal, como forma de ejercer influencia sobre las decisiones de políticas estatales. Por su parte, se desestima la importancia de los canales corporativos formales como mecanismos de influencia política empresarial, y, por consiguiente, la defensa de los intereses de los capitalistas se realiza por la acción política del Estado, a través de esa espesa red de vinculaciones informales que liga grupos económicos y diferentes segmentos del aparato estatal.

4.4.1 ¿Se puede explicar el comportamiento de los empresarios y de sus organizaciones a partir de variables económico-estructurales?

La relevancia de los factores económico-estructurales para explicar el comportamiento político del empresariado ha sido discutida por diferentes concepciones teóricas. Las aproximaciones pluralistas, durante mucho tiempo, han prestado poca consideración a los factores económico-estructurales. Por su parte, los teóricos de la modernización analizan el comportamiento del empresariado centrado en los aspectos psicoculturales y le quitan importancia a la dimensión económica. En tanto, los teóricos de la dependencia y neomarxistas caen en un determinismo económico.

Sin embargo, la mayoría de las concepciones teóricas, aunque con diferentes fundamentos y con disímiles consecuencias en el análisis, consideran al empresariado un actor social privilegiado. En la lógica del sistema capitalista, los empresarios tienen una posición privilegiada en comparación con otros grupos sociales (Dahl, 1982, p. 51; Lindblom, 1977, p. 175). Las posibilidades de acción del Estado son limitadas frente al empresariado, en tanto el Estado es garante y reproductor de las condiciones del capitalismo (Rueschemeyer-Evans, 1985, p. 82).

El poder económico le da al empresario una posición privilegiada en el sistema político, con capacidad de llegar a los circuitos de poder, de presión o, eventualmente, ocupar cargos políticos. Aun así, el reconocimiento del poder económico del empresariado no es suficiente para revelar el comportamiento y el significado de su accionar colectivo en los procesos de decisión política.

La participación de los empresarios en la vida política,⁹¹ individual o colectivamente, no se explica solamente por variables económico-estructurales. En primer lugar, es necesario considerar un marco político-institucional que puede incentivar o limitar la inserción tanto individual como colectiva en el sistema político por parte del empresariado. En segundo lugar, el empresario en tanto actor social, con sus propios clivajes y sus intereses, realizará un cálculo de costos y beneficios al involucrarse en la vida política en un contexto histórico dado.

Por consiguiente, una aproximación analítica a la temática, que sin desconocer el poder estructural del empresariado, considere el marco político-institucional, así como

⁹¹ *Vida política* hace referencia tanto al involucramiento en la arena político-partidaria, como en la definición de políticas públicas.

las estrategias de los actores y el papel de las organizaciones, en un contexto histórico determinado, puede ayudar a una mejor comprensión del comportamiento político del empresariado y sus organizaciones de intereses.

4.4.2 Los estudios nacionales sobre cámaras empresariales.

La importancia del marco político-institucional

En la década de los ochenta, en un nuevo contexto histórico signado por los procesos de democratización y la puesta en marcha de políticas neoliberales, los empresarios y sus organizaciones fueron revalorizados como objeto de investigación en las ciencias sociales. Esto se reflejó en las aproximaciones teóricas a la temática (Filgueira, 1988, 1989; Caetano, 1992; Lanzaro, 1992).

Al respecto, los primeros trabajos nacionales pertenecen a Carlos Filgueira (1988, 1989); en ellos se destacan los principales atributos de las organizaciones empresariales y su inserción en el sistema político nacional. Las cámaras empresariales, señala el autor, han adoptado una “estrategia adaptativa”, particularista, frente al Estado y a los partidos políticos.⁹² Este accionar se corresponde con una estructura organizacional dispersa, fragmentada, con grandes dificultades para constituir organizaciones de cúpula.⁹³

Según el autor existe un comportamiento ambiguo y paradójico de las agremiaciones. Por un lado, se asiste a un proceso de amplia proliferación, diversificación y superposición de organizaciones empresariales. Por otro lado, las

⁹² “Sus estrategias mostraron una inserción defensiva, tanto en relación con el Estado como a los sindicatos, signada por la aspiración a recomponer un sistema pluralista desde donde desarrollar su acción corporativa, en términos similares a la tradicional forma adaptativa fundamental de su acción anterior al golpe de Estado” (Filgueira, 1989, p. 486).

⁹³ En el transcurso histórico, las cámaras empresariales han demostrado grandes dificultades en lograr un accionar coordinado. No obstante, en el año 1985 se constituyó la Comisión Intercameral Empresarial (1985-1994); estaba formada por la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Mercantil de Productos del País, la Federación Rural y la Asociación Rural; y en 1986 se integró la Asociación de Bancos del Uruguay. En noviembre de 1989 publicó “Hacia un Uruguay con futuro. Análisis y propuestas del sector empresarial privado”, documento firmado por la ARU, CIU, CMPP y CNC. En 1994, la intercameral dio lugar al Consejo Superior Empresarial, integrado por ARU, FR, AR, CIU, CNC, CMPP y CC. En noviembre de 1994 publicó el “Libro azul. Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial”.

gremiales “madres” —la Cámara de Comercio (1867), la Asociación Rural (1871), la Cámara de Industrias (1898), la Cámara Mercantil (1891), la Federación Rural (1915)— mantienen en el curso histórico su papel protagónico como interlocutoras favorecidas en relación con la burocracia estatal.⁹⁴

CUADRO N° 5. CARTOGRAFÍA DE LAS CÁMARAS EMPRESARIALES

- 1867. Se funda la Cámara Nacional de Comercio (CNC). Entre sus socios se incluyen las grandes empresas importadoras comerciales, intermediarias, de servicios y de finanzas (despachantes de aduana, corredores de cambio, agencias de publicidad, agencias marítimas).
- 1871. Se funda la Asociación Rural del Uruguay (ARU), en la que predominan los ganaderos. Está formada por gremiales de primer grado, entre las que destacan las sociedades de criadores de ganado vacuno y ovino.
- 1891. Se funda la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP). Agrupa a barraqueros, consignatarios y exportadores de la ganadería y la agricultura.
- 1898. Se funda la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU). Predominan fabricantes de productos alimenticios, metalúrgicos, plástico, fabricantes de prendas de vestir, químicos, fabricantes de textiles y, en menor proporción, industriales gráficos y fabricantes de productos farmacéuticos.
- 1915. Se funda la Federación Rural (FR). Integra a las sociedades de fomento rural de todo el país. Su base productiva dominante es la ganadería de carne vacuna y lanar.
- 1919. Se funda la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU). Agrupa a unas 300 empresas de construcción, barracas y consultoras.
- 1945. Se funda la Asociación de Bancos del Uruguay (ABU). Es una asociación de primer grado que reúne a las empresas bancarias.
- 1967. Se funda la Unión de Exportadores del Uruguay (UE). Son 300 empresas relacionadas al comercio exterior, incluyendo casas bancarias.

⁹⁴ Véase Zurbriggen, 1999.

La proliferación de organizaciones empresariales, aspecto que en principio puede indicar un elevado dinamismo en el mecanismo de formación y reformación de intereses, es un signo de inmovilismo. Este fenómeno no se explica por la creciente especialización y diferenciación económica, sino por las características del sistema político nacional y de su dinámica. Es un conjunto de alternativas que el sistema político ofrece para el ejercicio de la defensa de los intereses, para la canalización de las demandas y la creación de espacios de influencia, donde se debe encontrar la explicación de la estructura de las gremiales. “En primer lugar, la constitución de los partidos políticos históricos (mecanismo de intermediación política) como procesos anticipatorios de la formación del Estado nación unificado. En segundo término, la naturaleza policlasista o de múltiples diferenciaciones de los mismos. En tercer lugar, la multiplicidad de mecanismos de gobernabilidad del Estado, a partir de la apertura de canales para el ejercicio de la influencia, presión y participación de la sociedad civil. Y, por último, el elevado grado de fragmentación y feudalización del Estado” (Filgueira, 1988, p. 504).

Por lo tanto, la existencia de canales abiertos y múltiples para encauzar los intereses empresariales, estaría explicando la amplia proliferación y fragmentación de la estructura gremial.

Sin embargo, las asociaciones madres son las que han mantenido un papel protagónico en el sistema político nacional (Filgueira, 1988, p. 508).

Las asociaciones, más que representar los intereses, “intermedian intereses” (Schmitter, 1992). La representación y canalización de los intereses depende de la capacidad de la institución para insertarse en la compleja red de influencia y en los espacios disponibles en el Estado para el ejercicio de los monopolios de representación (Filgueira, 1988, p. 489).

Por lo tanto, las formas y las prácticas institucionales que el sistema político proporcionó a los grupos empresariales para canalizar sus intereses, y el estatus que se les otorgó a ciertos grupos empresariales, fueron decisivos para explicar el comportamiento colectivo empresarial.

La importancia de los atributos del sistema político, a la hora de explicar el comportamiento político empresarial, es afirmada también por Caetano (1992), con acento especialmente en los partidos políticos. En un estudio sobre las cámaras empresariales, Caetano (1992) reafirma las características centrales arriba mencionadas: estructura gremial fragmentada y accionar adaptativo.

La estructura gremial empresarial se ha caracterizado por ser fragmentada, desagregada y con grandes dificultades para constituir organismos centrales intersectoriales. Esta peculiaridad del accionar colectivo empresarial está fuertemente asociada a las modalidades de relación de las cámaras empresariales con el Estado y con los partidos. El “sistema de múltiple entrada” ha favorecido una creciente proliferación de organizaciones empresariales.

Asimismo, el accionar de estas organizaciones ha sido reactivo, adaptativo, orientando su accionar a influir en políticas estatales específicas, más que a la participación en la formulación de políticas globales. Por tanto, “las cámaras empresariales desplegaron con su accionar mucho más poder de veto que capacidad de liderazgo hegemónico, mucha mayor eficacia en contrarrestar iniciativas puntuales o bregar por objetivos sectoriales que en respaldar en forma protagónica la emergencia de políticas públicas verdaderamente alternativas” (Caetano, 1992, p. 25).

La explicación del bajo perfil del accionar colectivo empresarial, para el autor, se encuentra en los patrones tradicionales de la formación política uruguaya, los cuales han condicionado fuertemente el desempeño de las organizaciones empresariales.

El papel central que han desempeñado los partidos políticos en el curso histórico de larga duración, en tanto articuladores de los diversos intereses y demandas generados en la esfera de la sociedad civil con el espacio político público, ha reducido el campo de despliegue de los desempeños corporativos. Asimismo, la temprana consolidación de los partidos como mediadores y vehículos de consenso e integración, se asocia a un Estado “relativamente autónomo” en sus políticas con respecto a los sectores económicamente dominantes, y a su colonización por un elenco político profesional.⁹⁵

El papel central desempeñado por los partidos, así como un Estado amplio y central, en tensión entre la autonomía con respecto a los titulares de poder económico y la captura por parte de una sociedad civil débil, que a su vez presenta grandes dificultades para construir hegemonías y, entre ellas, las corporaciones empresariales, condicionaron fuertemente el accionar colectivo empresarial.

El predominio de la matriz liberal de referencia electoral ejercida por ciudadanos y partidos limitó el desempeño de los actores corporativos. “El Estado [priorizó] como interlocutor, a la hora de diseñar e implementar políticas, a los partidos políticos,

⁹⁵ Real de Azúa, 1969; Barrán y Nahum, 1979-1987; Caetano, 1992, 1993.

otorgándole a las organizaciones de intereses el lugar de grupo de presión, sin asignarle otro rol en la formulación o implementación de tales políticas. En contrapartida, las cámaras empresariales han tendido a priorizar su accionar en tanto grupo de presión”, [siendo ellas] “subsidiarias de la esfera política y no siendo algo distinto y específico” (Caetano, 1992, p. 25; Castagnola, 1989, p. 65).

Se puede concluir que en los límites institucionales que el sistema político le habría impuesto a las organizaciones empresariales estaría la explicación del comportamiento fragmentado, desagregado y adaptativo de estas.

La preponderancia del accionar de las agremiaciones empresariales, en tanto grupo de presión, no implica desconocer que en determinados períodos históricos, especialmente durante el neobatllismo (1933-1955), se crearon canales para involucramiento más directo y orgánico de las cámaras empresariales en el aparato estatal.

Los estudios de Jorge Luis Lanzaro (1986, 1987, 1992) introducen una conceptualización neocorporativista del tema, adaptando el concepto a la realidad política uruguaya.⁹⁶ No obstante, afirma Lanzaro, “las relaciones corporativas han tenido en el país una expresión segmentaria —encuadrada en la textura liberal de tempranos apliques sociales— que predominó tradicionalmente. Florecen en un albergue pluralista y vienen a reforzarlo, como una porción adjunta del espectro de participantes, que se añade al campo principal de las manifestaciones ciudadanas, engrana con la disputa electoral y los juegos parlamentarios y opera en el marco de un sistema de partidos de fortalezas seculares” (Lanzaro, 1986, p. 24).

⁹⁶ Lanzaro define corporativismo de la siguiente manera: “las relaciones corporativas son aquellas que se tejen a partir de la actividad de las clases sociales, organizadas colectivamente, en función de su condición de tales. En esta referencia quedan comprendidos los vínculos de representación y de participación, los ejercicios de control y disciplinamiento —las realizaciones de poder, en suma— en cuanto ponen en juego los alineamientos colectivos específicos de los sujetos de clase. Y en particular, las prácticas de movilización, de presión, de negociación, abiertas o regladas, las comunicaciones múltiples, informales o institucionalizadas, mediante las cuales se tramitan demandas, se ventilan conflictos, se producen decisiones, se resuelve la gestión de distintos rubros, en una dinámica que hace baza en el universo de la producción, pero tiene incidencias más globales. Así concebidos, los lazos corporativos constituyen un engranaje peculiar de lo económico y lo político, enlazan la esfera privada con las circunscripciones públicas y modelan el cotejo de las asociaciones de clase, con el Estado, los partidos y los demás actores sociales” (Lanzaro, 1986, pp. 11-12).

Por lo tanto, el predominio de la matriz partidocrática y liberal de la política uruguaya influyó fuertemente en dar un espacio secundario a las relaciones corporativas. Ello no implica negar las complejas redes de actores públicos y privados que se complementaron en los años veinte con la creación de canales para un involucramiento más directo y orgánico de las cámaras empresariales en el aparato estatal, a medida que el Estado acrecentaba su rol regulador de la vida económica y social.

Este proceso se expresó con la creación de un conjunto de organismos estatales encargados de regular la economía, integrados de una forma combinada por delegados de las cámaras empresariales y por funcionarios de gobierno. Entonces, las gremiales empresariales son incorporadas a órganos de dirección, ocupando formalmente un lugar e intervienen por vía directa en el dictado de normas reguladoras, en las enmiendas del mercado y en la asignación diferenciada de recursos.

Entre los organismos más relevantes puede citarse: el Frigorífico Nacional (1928), la Caja Autónoma de Amortización (1932), la Administración Nacional de Puertos (1933), Cooperativa Nacional de Productores de Leche (1935),⁹⁷ el Departamento de Emisión del Banco República (1935), el Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961).

Asimismo, con la creación del Ministerio de Ganadería en 1935, se crearon dentro de la institución un conjunto de comisiones que contaban con la representación de las gremiales ganaderas. Entre las más importantes se puede mencionar la Comisión de Mejoramiento de la Producción Ovina, la Comisión de Estudio del Problema Forrajero y la Junta Nacional de Granos (Davis, 1983).

Así, las cámaras empresariales acumularon poder propio y paralelo a los partidos. Por un lado, ejercían influencia desde afuera, “grupos de presión, pero al mismo tiempo disponen de una participación corporativa en decisiones estratégicas” (Lanzaro, 1988), donde además de brindar opinión técnica, trataron de lograr que triunfaran los intereses del sector (Campodónico, 1992, p. 24), hecho que se mantuvo en el tiempo (Berenson, 1975, pp. 299-323).⁹⁸

⁹⁷ Empresa cooperativa administrada por los productores, con capital fiscalización del Estado en su funcionamiento, monopolizaba el suministro de leche en la capital del país.

⁹⁸ En primer lugar fueron beneficiados los actores empresariales con amplia participación en diferentes organismos, principalmente reguladores, para luego incorporarse el movimiento sindical en los

Berenson (1975) caracterizó la inserción de los grupos empresariales en el sistema político como “parcial” o “*quasi-corporatism*”. En 1973, el autor identificó más de 55 comisiones administrativas y consultivas que ejercían funciones de políticas públicas con participación institucionalizada de grupos privados empresariales. La Cámara Nacional de Comercio, la Cámara de Industrias, la Asociación Rural, la Federación Rural y sus filiales aparecían desproporcionadamente representadas en el directorio de las comisiones identificadas. Por su parte, más de la mitad de las comisiones pertenecían al sector ganadero o primario, y se encargaban de formular y regular políticas agrícolas y ganaderas (Berenson, 1975, pp. 299-302).

Los autores mencionados señalan asimismo que en el acotamiento del accionar colectivo empresarial incidieron las vinculaciones que los empresarios a título personal habrían desarrollado con el elenco político y el Estado.

Los empresarios aceptaron históricamente la vigencia de un sistema político, con un claro perfil de exclusión de la vida política partidaria y la activación ideológica política sistemática. Por lo tanto, luego del fracasado intento de constituir un partido político que representara los intereses empresariales,⁹⁹ los empresarios no protagonizaron otro intento. Asimismo, las agremiaciones empresariales manifestaron una clara reivindicación de la defensa de la “gremial” frente a lo “político”.

No obstante, el “apoliticismo” declarado que caracterizó al empresariado uruguayo, se complementó con nexos que vincularon a los integrantes más prominentes de las entidades gremiales y a los empresarios a título personal con el elenco político de los partidos políticos tradicionales (Filgueira, 1989, p. 500; Caetano, 1992, 1993).

En la década del veinte se acrecentó la presencia en el elenco político de figuras clave de los sectores económicamente dominantes, que ocuparon altos cargos en la administración pública y en las cámaras legislativas. En ambas cámaras del Parlamento llegaron a coincidir, en una misma legislatura, varios presidentes de gremiales empresariales, otros tantos presidentes de bancos privados y algunos destacados abogados de empresas extranjeras. Todo ello constituía un significativo cambio respecto al panorama ofrecido con respecto a las legislaturas anteriores (Caetano, 1993, p. 44).

Consejos de Salarios, en el año 1943. De esta forma el Estado coparticipaba con los actores corporativos en la gestión y ordenamiento de las demandas planteadas por grupos de interés, asumiendo el papel de árbitro a través de una función reguladora de precios, salarios, comercio exterior, etc.

⁹⁹ La Unión Democrática, de 1919; véase Caetano, 1992, 1993.

Entre 1915 y 1945, los dirigentes gremiales, a pesar de la prohibición de los estatutos de las cámaras de realizar actividad política partidaria, llegaron a ocupar importantes cargos político-administrativos, destacándose entre ellos los ruralistas. En el mismo período se constató la presencia de 28 directivos gremiales que ocuparon 42 cargos en los principales entes autónomos¹⁰⁰ (Da Cuhna, 1994; Stolovich, 1987).

El prestigio, los contactos sociales y el poder económico de los líderes gremiales permitieron articulaciones con el poder político a través de diferentes canales. Así, las organizaciones empresariales no se limitaron a promover los intereses de sus respectivos sectores desde sus gremiales, sino que se complementó esta estrategia con nexos que vincularon a los integrantes más prominentes de las entidades gremiales y a los empresarios a título personal con el elenco político de los partidos políticos tradicionales (Filgueira, 1988).

Fue notorio el entrelazamiento entre el elenco político y determinados núcleos capitalistas-empresarios. A través (aunque no exclusivamente) del Partido Nacional y del riverismo se anudó el sector estanciero y los cuadros parlamentarios. También se registraron múltiples entrecruzamientos entre los sectores industriales y los cuadros ejecutivos y administrativos más altos del Estado (Real de Azúa, 1964, p. 24).

Los dirigentes gremiales que ocuparon tales cargos lo hicieron a título personal, dado que estaba prohibido por los estatutos de realizar actividad política partidaria. Sin embargo, esto creó un sistema complejo de relaciones donde la ocupación de tales cargos les daba influencia en el ámbito de toma de decisiones de políticas públicas, en tanto representantes de las gremiales, pero también de su empresa o grupo económico.

Los empresarios fueron ganando espacios en el sistema político nacional, por la incorporación directa e institucionalizada de las gremiales empresariales en diferentes ámbitos y comisiones estatales, así como por la inserción de sus dirigentes en los partidos políticos, que ocuparon altos cargos en el gobierno, tanto en la administración central como en las empresas del Estado.

El accionar colectivo empresarial puede caracterizarse como desagregado, disperso, orientado fundamentalmente a promover sus intereses sectoriales y a proyectarse al plano político, para influir en “políticas específicas” (de un sector, de una

¹⁰⁰ AFE, ANCAP, ANP, UTE, BHU, BROU y BSP.

empresa o de un grupo económico), con un claro predominio de una conducta “reactiva” frente a las iniciativas estatales.¹⁰¹

Las acciones colectivas además de haber guardado una impronta espacial y temporalmente limitada y fragmentada, se proyectaron en un contexto de subordinación clientelística en favor de los aparatos estatales y de las dirigencias políticas vinculadas a ellos en el marco de un proceso de manipulación y cooptación, ya sea directa o soterrada.

“La reproducción de la partidocracia en el sistema uruguayo, el régimen abierto de intermediación de intereses que estos cuerpos patrocinaron a lo largo de la historia y el entrelazamiento entre la clase política y las clases empresariales —la malla de cercanía y la propia facilidad de las comunicaciones en una “polis” tan menuda de costumbres provincianas— contribuirían también a explicar ese bajo perfil, en convocatoria, en audiencia, en el poder público, que se les reconoce usualmente a las cámaras gremiales” (Lanzaro, 1992, p. 58).

De lo expuesto se puede concluir que los atributos principales del régimen político uruguayo, la centralidad de los partidos políticos y el Estado, así como las vinculaciones a título personal que se desarrollaron entre el Estado y los empresarios, entre empresarios y los partidos, estarían explicando el papel “discreto” que las cámaras empresariales han desempeñado el sistema político nacional.

Las cámaras empresariales han mostrado una gran debilidad histórica para crear un ámbito de articulación de los intereses del conjunto del sector empresarial. Así, en lugar de actuar con una voz única, las cámaras macrosectoriales se van consolidando como interlocutores legítimos frente al Estado y los partidos políticos. Representan a los sectores clave de la economía nacional (ganadería, industria, comercio importador, finanzas, construcción) y han surgido a finales del siglo XIX y comienzos del XX.¹⁰²

El comportamiento político empresarial se explicaría desde estos estudios por el conjunto de alternativas que el sistema político ofrecía para el ejercicio de la defensa de los intereses, para la canalización de las demandas y la creación de espacios de influencia. Sin embargo, las instituciones particularistas no aparecen como un fenómeno central para explicar su comportamiento.

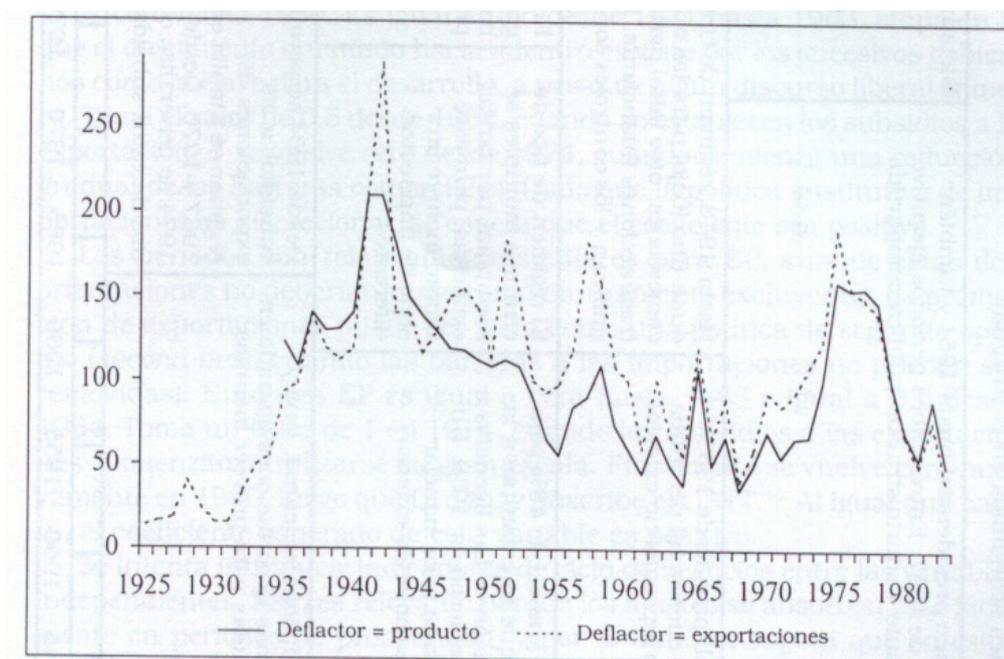
¹⁰¹ Las cámaras empresarias no crearon una organización de cúpula que representara al conjunto del sector empresarial.

4.4.3 Las lógicas rentistas

La excepción han sido los estudios de Martín Rama (1990). Para este investigador en la economía uruguaya la búsqueda de rentas es un negocio exitoso.

Rama (1990) identifica entre 1925 a 1983 alrededor de dos mil leyes, decretos y resoluciones que establecen decisiones de política económica específica para beneficiar a una empresa o entidad gremial. En esta investigación se constata que las actividades distributivas impulsadas por los industriales alcanzaron su apogeo en 1950, mientras que los coeficientes más altos de acciones a producto real correspondieron a 1940, y estuvieron dirigidas a conseguir tipos de cambio especiales en el Contralor de Exportaciones e Importaciones, y que las reglamentaciones de comercio exterior por año, en número absoluto, llegaron a su pico en 1973, con la promoción de exportaciones no tradicionales. Ello se muestra en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N° 2. REGLAMENTACIONES DE COMERCIO EXTERIOR



Fuente: Rama, 1991.

A similares conclusiones llega un estudio realizado por Ceres, en el cual se identifican, entre 1914 y 1992, 380 normas que prorrogan impuestos, asisten a determinadas industrias, dan facilidad a deudores, dan préstamos especiales a empresas,

¹⁰² Véase el cuadro n° 5, Cartografía de las cámaras empresariales.

etcétera. No se incluyen en este recuento las enmarañadas normas sobre tratamientos cambiarios de los años cuarenta y la flexibilización de las políticas crediticias del BROU. Estas decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo, muchas veces con leyes marco otorgadas por el Parlamento, se aplican de forma discrecional en la mayoría de los casos al salvataje de una o más empresas. La legislación microeconómica destinada a beneficiar o paliar situaciones concretas ha provocado un entramado de nexos y relaciones entre los agentes económicos, la burocracia y el sistema político.

Este conjunto de normas que rigen la actividad económica uruguaya ha permitido y fomentado la cultura de “las deudas no se pagan”. El BROU, la DGI y el BPS han sido históricamente los últimos en defender los créditos, en los casos de las empresas fallidas. El *lobby* político se convierte en exitoso. Por ello es dable esperar que los empresarios no se preocupen por desarrollar gerencias especializadas en el desarrollo de la capacidad de competencia comercial e industrial, sino en hacer *lobby*. Los empresarios se vuelven expertos en solucionar sus problemas financieros, dejando de lado la búsqueda de nuevos mercados, nuevas tecnologías y la mejor administración de sus recursos. Un Estado asegurador de la rentabilidad empresarial supone un incremento del gasto o una caída de los ingresos públicos.¹⁰³

Los buscadores de rentas que usufructúan de las rentas generadas por la desviación de los recursos públicos, reproducen comportamientos oportunistas y egoístas en favor de los intereses particulares de ciertos grupos específicos y en contra de los intereses colectivos de la comunidad como un todo. Estos estudios parten de una perspectiva del *rational choice* y resultan muy útiles para comprender los aspectos microeconómicos del rentismo, es decir para entender cómo reaccionan los agentes individuales a un sistema particular de incentivos o frente a una modificación de estos, considerando todo lo demás constante. Sin embargo, este enfoque informa poco sobre el origen de los sistemas ineficientes de incentivos, y mucho menos sobre las razones que explican que estos se mantengan, se extiendan o se adapten a lo largo del tiempo.

En este sentido, es relevante tener en cuenta que si bien importan los comportamientos individuales de los decisores individuales, es necesario considerar el entorno cultural y el conjunto de factores que intervienen en la formación y ejecución de la política económica, es decir, las reglas de juego dominantes del sistema político. Así las reglas son incorporadas en las organizaciones por los actores, que participan en el

¹⁰³ *Búsqueda*, jueves 19 de mayo de 1994, pp. 20-21.

proceso decisional en torno a determinados asuntos en una arena política, e influyen en los resultados políticos.

En el proceso de negociación e intercambio, los actores están inmersos en un conjunto de instituciones formales e informales y en un sistema de organizaciones que pautan la relación entre ellos pero, al mismo tiempo, entre la política y la economía (Arias, 1996, p. 77).

En esta investigación, como se ha señalado, se parte de una perspectiva institucionalista, y por tanto se trata de poner énfasis en cómo el desarrollo de las instituciones particularistas impactó, en el transcurrir histórico, en el comportamiento político de los actores empresariales (tanto individual como colectivamente) y en los resultados de las políticas económicas que se adoptaron.

Para una aproximación al objeto de estudio se plantea la relevancia de adoptar una estrategia analítica que permita estudiar el fenómeno del rentismo en una arena política concreta analizando los actores, los intereses que predominan, las reglas formales e informales que han pautado su comportamiento. En concreto, el real funcionamiento del proceso político. En este sentido, la adopción de una estrategia de nivel meso permitirá desentrañar algunas reglas básicas de funcionamiento del sistema político, pues al estudiar una política pública se estará analizando el funcionamiento del sistema mismo.

Capítulo 5

El Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961): regulación económica y representación corporativa

El caso de política pública elegido para estudiar el fenómeno del rentismo ha sido la política cambiaria en Uruguay durante el modelo sustitutivo de importaciones (1930-1970). En este nuevo contexto, Uruguay, al igual que las demás sociedades latinoamericanas, fue testigo de transformaciones sustanciales en el ámbito internacional que condujeron a fuertes ajustes internos. El Estado redefinió sus funciones, pero también sus pautas de articulación con la sociedad. Este movimiento llevó a redefinir las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, y aumentó de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos económicos, pero de forma consensuada con los actores sociales. Como resultado de la redefinición entre ambas esferas, cambió profundamente el rol del Estado y de la sociedad en la gestión pública. Se crearon diversas comisiones técnicas y juntas reguladoras, aspecto este que no ha sido objeto de un tratamiento particular por parte de los investigadores e historiadores.

Los actores sociales, y principalmente las asociaciones empresariales, a través de la participación en estos organismos se convirtieron en asesores de los órganos ejecutivos del Estado y en controladores de la ejecución de las políticas públicas. De esta manera, el Estado se transformó en el referente central de la acción colectiva e, inclusive, en un factor decisivo en el propio proceso de construcción social. Así, el Estado se constituyó también en el *locus* principal de la política, donde desembocaron todas las presiones, demandas y tomas de posición que dieron sucesivos contenidos a la agenda pública (Oszlak, 1997).

En la presente investigación se analiza precisamente el despliegue de la función reguladora del Estado en nuestro comercio exterior, y la creación de un organismo público que absorbió casi toda la dirección del contralor y con relevante participación en su órgano ejecutivo de las principales cámaras empresariales: El Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961). La centralidad de este organismo en parte estuvo determinada no solo por la fortaleza de los actores públicos y privados que habrían de integrarlo, sino también por que las decisiones relativas a la política cambiaria se convirtieron en el principal dispositivo de las políticas económicas

instrumentadas en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones.

5.1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Para una comprensión más acabada de los procesos decisionales se esboza a continuación brevemente el contexto histórico internacional. Importa considerar, al respecto, que las redes están inmersas en un contexto más amplio que las condiciona.

A comienzos del siglo XX la mayoría de los países de América Latina se había insertado con éxito en la economía mundial como proveedores de materias primas. Sin embargo, la crisis mundial de 1929 golpeó con especial dureza al sector primario. Se retrasó su tasa de crecimiento, perdió importancia —en términos de valores— las exportaciones y decreció la tasa de inversión. La industrialización por sustitución de importaciones se convirtió en la respuesta más acorde para trascender las consecuencias más negativas de la crisis.

La crisis económica mundial de 1929 fue precipitada por la crisis de la economía norteamericana, que comenzó en 1928 con la caída de los precios agrícolas y estalló el 29 de octubre de 1929, cuando se hundió la bolsa de Nueva York. La crisis de Estados Unidos redujo drásticamente las importaciones de productos primarios (agrarios y minerales), procedentes principalmente de América Latina, y procedió a repatriar los préstamos de capital a corto plazo hechos por países europeos, recortando sensiblemente el nivel de nuevas inversiones y créditos. La dependencia de la economía mundial respecto de la norteamericana era tan relevante y las debilidades del sistema internacional eran tan graves¹⁰⁴ que la reacción norteamericana provocó la mayor crisis de la economía mundial hasta entonces conocida. El valor total del comercio mundial disminuyó en un solo año, 1930, en 19%. El índice de la producción industrial mundial bajó de 100%, en 1929, a 69%, en 1932. Los precios agrarios cayeron espectacularmente.

¹⁰⁴ Países excesivamente endeudados y con fuertes déficit comerciales, grandes presiones sobre las distintas monedas, muchas de ellas sobrevaloradas tras el retorno al patrón oro, numerosas economías dependientes de la exportación de solo uno o dos productos.

En las naciones industrializadas, la respuesta a la crisis de 1929 consistió en una orientación generalizada hacia políticas proteccionistas¹⁰⁵ que condujeron a una drástica reducción de la red de intercambios comerciales y financieros. Así, las economías centrales regularon el comercio exterior, aplicaron políticas monetarias y restricciones con el fin de corregir las balanzas comerciales y, en consecuencia, la de pagos con el extranjero. El control de cambios, el proteccionismo y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales, que aumentaron la complejidad de las estructuras arancelarias, se convirtieron en una práctica generalizada en las naciones industrializadas.

La crisis de 1929, tras su brusco estallido repercutió directamente sobre la economía latinoamericana, que se caracterizaba por su especialización exportadora en productos primarios. La inestabilidad de los mercados de esos productos solo podía compensarse con una adecuada financiación exterior, pero la interrupción en el flujo de capitales norteamericanos y europeos a la región y la caída en las importaciones de algunos productos de América Latina acentuaron todavía más las consecuencias de la crisis.¹⁰⁶

Por lo tanto, la contracción del comercio internacional, el deterioro de los términos de intercambio, debido a la caída del precio de los productos primarios de forma más acelerada que los productos manufacturados¹⁰⁷ y el reflujo de capital hacia

¹⁰⁵ En junio de 1930, los Estados Unidos aprobaron el arancel Hawley-Smoot, que fue considerado por los restantes países como una verdadera declaración de guerra comercial. Al año siguiente los británicos implantaron la ley de Importaciones Anormales y en 1932 se firmó el acuerdo de Ottawa, que protegía el comercio en el interior de la Commonwealth, la Comunidad Británica. Francia, Alemania y Japón también reforzaron sus políticas discriminatorias en beneficio de las áreas que se encontraban bajo su influencia política.

¹⁰⁶ Una de las consecuencias más importantes de la crisis fue el desplazamiento de Gran Bretaña como primera potencia económica mundial y el ascenso de los Estados Unidos en su lugar. Este hecho se sintió especialmente en América del Sur, tradicionalmente un área bajo la dominación de la libra esterlina, mucho más que en América Central, México y el Caribe, donde la influencia norteamericana ya era mayor. En muchos países habría que esperar al fin de la Segunda Guerra Mundial para que este proceso se consolidara de una forma irreversible. En la década de 1920, los Estados Unidos habían invertido 5.000 millones de dólares en América Latina (la tercera parte del total de sus inversiones en el mundo) y cinco países recibieron más de las tres cuartas partes del total. Se trataba de Cuba (1.066 millones), Argentina (808 millones), Chile (701 millones), México (694 millones) y Brasil (557 millones).

¹⁰⁷ En cuatro años bajaron entre 21% y 45%, en algunos países latinoamericanos.

los países acreedores los mercados internacionales, oficiaron como correas de transmisión de una crisis generalizada en la región.

Esta difícil situación condujo a un fuerte ajuste institucional, como medida para adecuar los procesos de decisión internos a las nuevas necesidades de la política de comercio exterior. Ello obligó al Estado a intervenir en forma profunda y estable en la economía, en especial con políticas reguladoras en el área del comercio exterior y la creación, en muchos países de la región, de organismos reguladores para cumplir tales fines.

En el siguiente cuadro se muestra cómo estas medidas fueron adoptadas en la mayoría de los países latinoamericanos.

CUADRO N° 6. AMÉRICA LATINA: SÍNTESIS DE LAS RESTRICCIONES CUANTITATIVAS AL COMERCIO EXTERIOR, ALREDEDOR DE 1950

País	Tipos de cambio múltiples	Controles de cambio	Restricciones cuantitativas ^b	Depósitos previos
Argentina	Sí	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí
Cuba	No	No	No	No
Chile	Sí	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No	...
Guatemala	No	No	No	...
Haití	No	No	No	...
México	No	Sí	Sí	...
Nicaragua	Sí	Sí	Sí	Sí
Panamá	No	No	No	...
Paraguay	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales; Fondo Monetario Internacional.
^a Aproximadamente 1948-1950.
^b Prohibiciones de importación y/o licencias previas para importar.

Nota: Citado por Ground, 1988.

En este nuevo contexto, el Estado adquirió nuevos instrumentos de política, tales como la discrecionalidad monetaria, al tiempo que el abandono del patrón oro permitió que las autoridades financieras manipularan el tipo de cambio. La aparición de sistemas de tipo de cambio múltiple se convirtieron casi en un sustituto de la política comercial.

La posibilidad de gravar implícitamente importaciones competitivas y exportaciones tradicionales, y subvencionar las importaciones complementarias usando los tipos de cambio como instrumento era atractivo, tanto por la rapidez con que podían adoptarse las normas correspondientes, como por la conveniencia administrativa, si se compara con las complicaciones legislativas asociadas a la aprobación de un nuevo arancel. La imposición de cargas fiscales explícitas a las exportaciones era un tema difícil y, en la mayoría de los países, solo se podía llevar a cabo (o, más bien, disimular) con tipos de cambio discriminatorios.

Estos instrumentos, sumados a un contexto de guerra, permitieron el desarrollo de la industria nacional ya incipiente. La industrialización por sustitución de importaciones se convirtió en la respuesta más acorde para trascender las consecuencias más negativas a la crisis del modelo de desarrollo anterior. De esta manera, para superar los efectos del fin del crecimiento hacia afuera, el Estado acentuó su función reguladora sobre la economía nacional. La mayor parte de los países escogieron políticas económicas orientadas a reemplazar productos extranjeros por nacionales y a regular los sectores económicos clave. Esta tendencia llegó a ser más pronunciada durante y después de la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de que muchas de estas medidas aparecieron por primera vez durante los años treinta, como consecuencia de la Gran Depresión, no fue hasta el período de posguerra cuando la industria se desarrolló y se puso en marcha una política más consciente para acelerar la industrialización. La Segunda Guerra Mundial tuvo efectos positivos para las economías latinoamericanas, ya que aumentó la demanda de productos de exportación y permitió acumular reservas internacionales, ante la imposibilidad de continuar importando los bienes industriales y de capital que provenían de esos países. Al final de la guerra, América Latina pudo utilizar sus reservas acumuladas y darle un nuevo impulso a la industrialización. En ese período el Estado se convirtió en un actor central del proceso.

Los economistas latinoamericanos, liderados por la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), racionalizaron luego estas políticas y las llamaron “industrialización por sustitución de importaciones”, ISI. De acuerdo a este paradigma, los gobiernos tenían que ser lo suficientemente fuertes como para promover la industrialización y resolver graves fallas del mercado. Las estrategias de desarrollo implicaban la intervención del Estado en casi todas las áreas de la economía. En este contexto, las políticas reguladoras del comercio exterior fueron la piedra angular del

modelo (Ground, 1988). De este modo, si a principios de siglo el sector primario había sido considerado el sector clave para el desarrollo latinoamericano, de ahora en adelante pasaría a ser central el sector manufacturero.

Este modelo de crecimiento hacia adentro permitió a Uruguay, al igual que el resto de los países latinoamericanos, entrar en un proceso de industrialización. Según algunos autores (Cárdenas et al., 2003), los términos más correctos para caracterizar el período serían *industrialización dirigida por el Estado* o *industrialización acelerada*, dado que las características más distintivas del período fueron la fuerte intervención del Estado y la aceleración del proceso de industrialización. Por su parte, la producción manufacturera no se inició en los años treinta, sino que había comenzado a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. Asimismo, el sector primario siguió jugando un papel central como generador de divisas para financiar los bienes de intermedios y de capital que no se producían internamente (Cárdenas et al., 2003). Precisamente la distribución de las divisas generadas por los principales productos primarios de exportación de Uruguay —carne, lana y cuero—, será objeto particular de análisis en esta investigación.

5.2 LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES (1931-1941)

En el ámbito mundial, la respuesta a la crisis del 1929 consistió en una orientación generalizada hacia políticas proteccionistas que condujeron a la drástica reducción de la red de intercambios comerciales. Las economías regularon el comercio exterior, aplicaron políticas monetarias y restricciones al comercio, con el fin de corregir las balanzas comerciales y, en consecuencia, la de pagos con el extranjero. En este marco, desapareció el mercado de capitales e incluso toda forma de crédito (Millot, 1993; D'Elía, 1982; Veiga, 1942).

En Uruguay,¹⁰⁸ la gran depresión del 29 implicó también una reducción de su comercio exterior y un deterioro de los términos de intercambio, con la consecuente

¹⁰⁸ Uruguay fue testigo de transformaciones sustanciales en el ámbito internacional que condujeron a fuertes ajustes internos. Al igual que la mayoría de los países de América Latina, nuestro país se había insertado en el mercado internacional como productor de materias primas. Los principales productos de exportación eran de origen agropecuario: carne, lana y cuero, y llegaron a representar en el

reducción de divisas que provenían del sector agroexportador: carne, cuero y lanas. Comenzaron a agotarse los recursos financieros extraordinarios; las exportaciones disminuyeron; las importaciones, por el contrario, siguieron en aumento. Se produjo forzosamente una escasez de divisas; la demanda superó a la oferta; la moneda comenzó a desvalorizarse.¹⁰⁹ Esta situación generó un problema muy importante para el gobierno, debido a que no podía hacer frente al pago de sus importaciones ni cubrir el gasto público. Ello exigió al Estado a intervenir profunda y establemente en la economía, y se destacaron las políticas reguladoras en el área de comercio exterior.

En primer lugar, por ley n° 8.729, del 29 de mayo de 1931, se creó el *Contralor de Cambios* y se confirió al *Banco de la República*¹¹⁰ las atribuciones de controlar la compra y venta de divisas y el traslado de capitales al exterior, con la facultad de intervenir en los bancos particulares, casas de cambio y corredores de bolsa. El objetivo inicial fue combatir la especulación que había generado la grave situación económica del país. Esto se expresaba claramente en los objetivos de la ley, que prohibía “todas las operaciones de cambios que no respondieran al movimiento regular y legítimo de las actividades económicas y financieras normales y a operaciones consideradas de especulación, así como todas las que pudieran trastornar el valor de la nuestra moneda” (Veiga, 1942, p.14). Si bien se alcanzó a poner ciertos límites a las especulaciones, surgió el “mercado negro” de cambios, en el cual se negociaban las divisas sustraídas al contralor estipulado burlando la cotización oficial para ser vendidas clandestinamente a precios usurarios.

Como forma de evitar el “cambio negro” se constituyó el *Contralor de Exportaciones*, por ley n° 8.771, del 16 de octubre de 1931. Sus funciones quedaron a cargo de la Dirección General de Aduanas. Este organismo no podía autorizar ningún despacho de exportación sin que el exportador o remitente presentara certificado,

período bajo estudio entre 80% y 90% de las exportaciones del país. La exportación agropecuaria y la inversión de capitales extranjeros constituyeron factores sustanciales de crecimiento de la economía. Gran Bretaña y Estados Unidos fueron compradores importantes de productos agropecuarios e invirtieron en servicios públicos, frigoríficos, bancos y suministraron importantes empréstitos a los gobiernos de turno (Odonne, 1990).

¹⁰⁹ La desvalorización de nuestra moneda llegó a 65% de su cotización a la par.

¹¹⁰ El Banco de la República fue creado como banco mixto en 1896. En la práctica, el aporte privado nunca se concretó y, en 1911, se estatizó. Para la historia del Banco República algunas

testimonio o cualquier prueba autorizada probando haber negociado en plaza las letras correspondientes en moneda extranjera relativas a esa exportación.

En este estado de los contralores, ¿qué se comprueba? que se había querido evitar los efectos de una causa más profunda que estaba latente. Se quiso controlar las divisas existentes, declaradas o clandestinas, pero subsistió todo el intercambio de deuda flotante en cambio congelado y, por otra parte, se siguieron aumentando las deudas al exterior con nuevas importaciones, ya que las medidas restrictivas a las importaciones, que consistían en el aumento de los derechos de aduana, no dieron los resultados esperados (Simoens Arce, 1943 p. 21).¹¹¹

A pesar de las medidas de carácter restrictivo de comienzos de 1931 y 1932, el gobierno tenía grandes dificultades para atender los pedidos de letras de exportación por parte del comercio nacional y de empresas extranjeras que debían remitir fondos al exterior. Como primera medida se estableció la moratoria en el pago de las obligaciones de deudores nacionales a acreedores del exterior.¹¹² Sin embargo, la enorme masa de “cambio diferido”¹¹³ en la plaza determinó la escasez de divisas e hizo que el Estado no pudiera afrontar sus servicios financieros y las necesidades de la industria y del comercio. Para poner fin a esta situación, por ley del 15 de julio 1932, se estableció la segunda moratoria y se creó la Caja Autónoma de Amortización.

Como no se lograba el equilibrio de la balanza de pagos después de tomar diversas disposiciones arriba señaladas, se creó el *Contralor de Importaciones*, por ley del 9 noviembre de 1934.¹¹⁴ Esta Ley de Reajuste Económico y Financiero resumía,

referencias son: Montero Bustamante (1950), Morató (1976), Barrán y Nahum (1978, 1983), Sapelli (1992), Jacob (2000).

¹¹¹ La ley del 20 de agosto de 1931 estableció las primeras disposiciones sobre el contralor de importaciones, estableciendo restricciones a la entrada de artículos que tuvieran similares de producción nacional y a las mercaderías originarias de países que no ofrecieran condiciones de reciprocidad a nuestras exportaciones. Esta ley nunca se aplicó y se sustituyó en la práctica por la ley del 10 de octubre de 1931. Esta estableció el pago en oro —o su equivalente en moneda nacional— de un fuerte porcentaje de los derechos de aduanas, lo que resultaba al final de cuentas, dada la desvalorización del peso papel, en un elevado aumento de los derechos de aduana, sin modificaciones de las tarifas existentes (Simoens Arce, 1943).

¹¹² Ley del 7 de septiembre de 1931.

¹¹³ A mediados de 1932 llegó a calcularse la suma de 15 millones de peso oro.

¹¹⁴ Primero fue organizado por el propio banco en 1932, luego tuvo su ratificación por decreto, el 1º de agosto de 1934 y, finalmente, por ley del 9 de noviembre de 1934.

modificaba y ampliaba las dispersas disposiciones de contralor a cargo y bajo la dirección del Banco de la República, e iniciaba una nueva etapa en la que comenzaba a actuar un nuevo organismo, que más tarde asumió casi toda la dirección del contralor: la *Comisión Honoraria de Importación y Cambios*, integrada por cuatro representantes oficiales y las principales cámaras empresariales nacionales y extranjeras del país (véase el cuadro nº 11).

Concretamente, el Banco de la República fijaba los tratamientos cambiarios para las exportaciones e importaciones y adjudicaba las divisas cambiarias de acuerdo con cierto orden de preferencia. En términos generales, luego de atender las obligaciones del Estado con el exterior, el pago de la deuda y otras obligaciones, el banco distribuía las divisas con relación a las necesidades de los servicios públicos, de la industria y el comercio, en ese orden de importancia.

La institución bancaria, de acuerdo con las disponibilidades de las divisas restantes y el destino de las exportaciones, fijaba periódicamente las cuotas de importación por países y por rubro de mercaderías, así como también el tratamiento en porcentajes de cambio “oficial” y “libre dirigido”.¹¹⁵

La Comisión Honoraria de Importaciones y Cambios tenía como cometido principal encargarse de la distribución individual de divisas y otorgar autorizaciones de importaciones de acuerdo con las cuotas por países y rubros que establecía periódicamente el Banco de la República. Además, la comisión tenía como atribuciones conceder autorizaciones para introducir artículos o productos cuyos importadores comprobaran poseer las divisas o las cargas de pago correspondientes, a condición de que, consultado previamente el Banco de la República, ella considerara que no se alteraban fundamentalmente los intereses generales de la economía nacional.

¹¹⁵ Como consecuencia de las primeras medidas sobre el contralor de divisas se estableció el “cambio oficial”, con una cotización menos favorable que la verdadera valorización de la moneda; más adelante se le llamó “cambio dirigido”. Con las divisas provenientes de la exportación de productos de difícil colocación se creó, en 1932, el “cambio compensado”, una cotización intermedia entre el tipo controlado de cambio oficial y la cotización libre en el mercado clandestino. Más tarde, a fines de 1934, se suprimió el cambio compensado y se sustituyó por el “cambio libre dirigido”, con una mayor aproximación a la cotización libre del mercado clandestino. En lo sucesivo, los tratamientos cambiarios para las exportaciones e importaciones ya se fijarían en porcentajes de ambos tipos; se sustituyó después el libre dirigido por el “libre” absoluto y se sustituyó permanentemente el “cambio dirigido”.

La Aduana, en coordinación con los demás organismos encargados del contralor de nuestro comercio exterior, no autorizaba ninguna importación o exportación sin la previa presentación del “certificado de autorización” o “certificado de origen”, respectivamente.

En términos generales esta fue la normativa establecida entre 1934 y hasta mediados de 1939, año en el cual la mayor parte de la legislación dictada tuvo como cometido adaptar las cosas a la inseguridad económica de guerra. A fin de facilitar las importaciones de artículos de primera necesidad se prescindió de la patente de importador, del permiso¹¹⁶ y régimen de cuota individual, y se dio preferencia en los repartos de divisas a los importadores que suscribieran una declaración que estableciera los más bajos precios de venta.

5.3 DE LOS PODERES FORMALES A LOS REALES

El Poder Legislativo, a través de varias leyes, delegó en el Banco de la República y en la Comisión Honoraria las funciones de regulación del comercio exterior. En la práctica, el banco y la comisión asumieron de hecho tales funciones y se hizo necesaria la intervención legislativa para legalizar las respectivas actuaciones. Ello explica la escasa discusión parlamentaria a fines de los años treinta acerca de las atribuciones y la autonomía que dispondrían estos organismos para distribuir las divisas (Quijano, 1944).

Las principales leyes aprobadas por el Parlamento con relación a la creación del Contralor no generaron discusiones relevantes. El Banco de la República elaboró los proyectos originales, el Consejo Nacional de Administración, órgano ejecutivo,¹¹⁷ dio

¹¹⁶ Un ejemplo de ello es la supresión de la obligatoriedad del permiso previo de embarque, del 27 de marzo de 1939, fiscalizado por la Aduana desde 18 de diciembre de 1937 (Veiga, 1944; pp. 134-152).

¹¹⁷ El Poder Ejecutivo estaba constituido en esa época por una estructura bicéfala, un presidente y el Consejo Nacional de Administración, con representantes de los dos grandes partidos políticos: el Colorado y el Blanco, nacionalista. Las disensiones partidarias, así como las dificultades que enfrentaba el país para hacer frente a la crisis, expusieron al Consejo Nacional de Administración a fuertes críticas de inoperancia y lo mostraron incapaz de adoptar las medidas urgentes que demandaba la crisis de 1929. En marzo de 1933, el Dr. Gabriel Terra, candidato del Partido Colorado, asumió la presidencia por vía electoral, con el apoyo de la fracción batllista (adeptos de José Batlle y Ordóñez, líder de arraigo) del

su total aprobación y el Parlamento se limitó a aprobar las leyes sin mayores objeciones (Ochoa, 1942). Con respecto a la ley de creación del Contralor de Cambios, la Cámara de Representantes se restringió a enfatizar la idea de que el Contralor tenía por objetivo combatir la especulación.¹¹⁸ Por su parte, la Cámara de Senadores no se ocupó mayormente del tema, pero precisó que la nueva ley no implantaba el monopolio de las operaciones cambiarias a favor del Banco de la República, sino la vigilancia de aquellas. Con respecto a la ley que creó el Contralor de Exportaciones, ni los señores representantes, ni los señores senadores hicieron mención alguna a ella (Ochoa, 1942, p. 365).¹¹⁹

Excepcionalmente, Emilio Frugoni, legislador del Partido Socialista, en momentos que se disponía la aprobación de la Ley de Reajuste Económico y Financiero de 1934, se opuso a la creación del Contralor de Importaciones. El senador afirmó en aquel entonces: “Dejar en manos de algunas entidades determinadas, como es el directorio del Banco de la República, ampliado ahora por esta comisión que se crea, la facultad de distribuir divisas y de regular las cuotas correspondientes a cada industria, da lugar a ese juego tan perturbador y también tan corruptor de las influencias particulares y personales. Se resuelve, pues, dejar otra vez todo librado al criterio discrecional de unas cuantas entidades que se sustraen a la fiscalización inmediata del Parlamento, para la realización de todas estas intervenciones que se prestan al favoritismo y obligan a los comerciantes a recurrir a gestiones e influencias que deberían descartarse”.¹²⁰

Estos problemas, como prevenía Frugoni, pronto surgieron. Las disposiciones legislativas no tardarían en ser violadas por una serie de decretos y resoluciones, tanto con relación a la estructura organizativa del Contralor, como en lo referente a la materia cambiaria. Las disposiciones se confundían y se violaban por una marea de decretos y resoluciones que conformaban una maraña muy difícil de descifrar.¹²¹

partido. Dos años después, el 31 de marzo de 1933, el Dr. Gabriel Terra dio un golpe de Estado e impuso una nueva forma de gobierno: la dictadura. La Constitución de 1934 realizó transformaciones administrativas importantes. Entre ellas debe destacarse el abandono del sistema de colegiado y la concentración del poder en manos del presidente.

¹¹⁸ Discusiones de la Cámara de Representantes, sesión del 15 de mayo de 1931.

¹¹⁹ Discusiones de la Cámara de Representantes, sesión del 14 de octubre de 1931.

¹²⁰ Discusiones de la Cámara de Representantes, tomo 385, p. 41.

¹²¹ Véase Quijano (1944).

Se puede ejemplificar lo afirmado anteriormente haciendo mención de algunos de los decretos y resoluciones más relevantes. Las funciones del Contralor de Exportaciones que la ley le había conferido a la Aduana pasaron, por decretos del 7 de marzo y del 4 de abril de 1935, al Banco de la República. En segundo lugar, por decreto del 3 marzo de 1936, se convirtió al banco en “regulador oficial del mercado de cambios”, lo que equivalía indirectamente a establecer el monopolio de la institución. El Poder Ejecutivo terminó delegando funciones de dirección de la política de comercio exterior al Banco de la República, atribución que ni su carta orgánica, ni la ulterior ley le confirieron. La ley de 1931 solo autorizaba al banco a evitar la especulación, sin mencionar para nada el monopolio que luego ejerció de la compraventa de divisas, y tampoco le autorizaba a regular el comercio exterior.

Al convertirse en regulador oficial del mercado de cambios, el banco fijaba los tipos de cotización para toda operación cambiaria y régimen, a los que debían ajustarse los demás bancos y casas bancarias. Las cotizaciones eran fijadas por el Banco de la República de forma arbitraria,¹²² y de la diferencia entre la compra y venta de divisas en el mercado dirigido de cambios se acreditaba 23,5% al tesoro nacional por “beneficios de cambio para el gobierno” y 1,5% para las operaciones del banco. De esta manera, el gobierno obtenía beneficios del cambio que surgía de la diferencia entre la compra y la venta del cambio dirigido, a las cotizaciones oficialmente preestablecidas (Simoens Arce, 1943, p. 56).

Desde los inicios, el Banco de la República pretendió disponer de amplias facultades legales para reglamentar en la forma que creyera conveniente las operaciones de cambio.¹²³ Esta idea fue la que primó, aunque no está contenida en ninguna ley (Ochoa, 1942). La mayoría de las disposiciones dictadas con relación al Control de Cambios se enmarcaron en esa dirección, aunque la ley n° 8.729, del 29 de mayo de 1931, e incluso el decreto reglamentario, del 2 de junio de 1931, en ningún momento quisieron darle tal facultad a la institución bancaria. El Control de Cambios fue creado para combatir la especulación en materia cambiaria. En los hechos, el Banco de la República pasó a controlar todo el mercado cambiario, pese a que ello en ningún

¹²² Decretos del 4 de diciembre de 1937, del 7 de diciembre de 1938, del 5 de septiembre de 1939 y del 8 de enero de 1940.

¹²³ Así esta fundamentado por la propia institución en una serie de proyectos presentados al Consejo Nacional de Administración.

momento le fuera conferido por ley, ni por el derecho reglamentario (Ochoa, 1942, p. 355; Quijano, 1944).

En este marco se fue creando una normativa con relación al Contralor difícil de comprender y que, en la mayoría de los casos, era contraria a los compromisos legislativos y hasta constitucionales, y dejaba librado a la discrecionalidad del banco y de la comisión el ordenamiento de preferencias de cambios, exportaciones e importaciones. Asimismo, argumentaba Quijano, a través del estudio del Contralor, el Banco de la República fue absorbiendo cada vez más potestades y terminó siendo el órgano de máximo poder dentro de la estructura estatal, después del presidente de la República.

5.4 LAS CÁMARAS EMPRESARIALES, EL BANCO DE LA REPÚBLICA Y LA DEFENSA DE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN EL CONTRALOR (1931-1941)

El Banco de la República, centro de poder político y económico, estuvo fuertemente articulado con los grupos políticos y empresariales. Fue un actor central en el proceso de construcción del Contralor. En la memoria del Ministerio de Hacienda se decía que “el Banco si no ejerce el gobierno por lo menos tiene la dirección inmediata de la economía”.¹²⁴ Asimismo, en la propia memoria institucional se expresaba, en 1931: “Hoy puede afirmarse que el Banco, además de ser la más poderosa columna en la vida económica y financiera del país, es el verdadero asesor técnico que cuenta el Estado en todos aquellos asuntos que se refieren a los fenómenos de la economía nacional. Nada que afecte a esta se emprende o hace hoy sin que sea consultado el Banco. Puede afirmarse sin temor en incurrir en exageración que la reacción general que se ha producido en los últimos meses en el sentido de adoptar severas medidas públicas y privadas de defensa económica y financiera, es obra del Banco en buena parte”.¹²⁵

El Banco de la República fue un actor central del sistema económico; era la autoridad pública en materia monetaria y financiera desde su creación, en 1896; tenía el

¹²⁴ Memoria del Ministerio del Ministerio de Hacienda, abril de 1935 - junio de 1936, p. 585.

¹²⁵ Labor del directorio 1928-1931, p. 136.

monopolio de la emisión¹²⁶ y actuaba como banco central. Asimismo, la institución adquirió parcialmente las características de banco de fomento y de apoyo financiero al Estado.¹²⁷ Esto era tan así que, después de 1930, se hizo costumbre que el presidente de la República saliente fuese presidente del Banco de la República (Quijano, 1944). Así se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N° 7. PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA, BANCO DE LA REPÚBLICA Y CONTRALOR

	Presidente de la República	Presidente del BROU	Presidente del Contralor
Dr. Claudio Williman	1907-1911	1916-1928	
Ing. José Serrato	1923-1927	1933-1934	
Dr. Gabriel Terra	1931-1938	1938-1939	
Gral. Alfredo Baldomir	1938-1943	1943-1946	
Dr. Juan José de Amézaga	1943-1947		1940-1943
Dn. Andrés Martínez Trueba ¹²⁸	1951-1954)		1948-1950

Fuente: Memorias del Banco de la República y de la Comisión Honoraria.

Sin embargo, cuando se consolidó el Contralor de Exportaciones e Importaciones, los políticos los comenzaron a concebir una importante fuente de acumulación política.

El Banco de la República estuvo fuertemente articulado a los intereses políticos partidarios, y su politización, afirmaba Octavio Morató, gerente general, se acrecentó a partir de 1931, cuando su administración pasó a ser compartida por los dos partidos

¹²⁶ Desde 1896, la emisión se realizó con base en oro y con límites relacionados a su capital. Cuando en 1914 se abandonó el patrón oro se adoptaron formas de emisión ad hoc, todas ellas vinculadas a la disponibilidad de créditos en oro o divisa.

¹²⁷ En 1930, el Estado absorbía 5% de las colocaciones y entre 1951-1955, 17%. La ley del 2 de enero de 1939 autorizaba un crédito al descubierto de un duodécimo del presupuesto. El 28 de enero de 1957 se elevó ese límite a 40.000 millones (Millot, 1993).

¹²⁸ Impulsó una nueva Constitución, que suprimía la presidencia unipersonal de la República y la sustituía por un consejo de nueve miembros. Fue el primer presidente del Consejo Nacional de Gobierno (1952-1954).

políticos de acuerdos a la “célebre” *regla del tres y dos* (Morató, 1976). Así, el directorio del Banco de la República fue, desde entonces, administrado por tres directivos de la fracción (lema) del partido político más votado y dos de la segunda más votada.¹²⁹

A pesar de la coparticipación de ambos partidos en la dirección de la institución, todos los documentos son coincidentes en señalar el predominio del partido de gobierno, es decir, el Partido Colorado, en las estructuras jerárquicas de la institución. Un antiguo director de la institución testificó que: “En el año 55 conocí al primer gerente de departamento, Juan Guerra, que pertenecía al Partido Nacional. Desde que se creó en 1896, era un banco del gobierno y excluyente. Así en 1958 se nombró al primer gerente general del banco que pertenecía al Partido Nacional, que se llamaba Murillo, coincidente con el triunfo en las elecciones presidenciales del Partido Nacional en el año 1958, luego de casi un siglo de dominio del Partido Colorado”.¹³⁰

El banco no solo estuvo articulado a los grupos políticos, sino también a los grupos empresariales. Los dirigentes de las principales cámaras empresariales, nacionales y extranjeras, llegaron a ocupar importantes cargos en la dirección del banco¹³¹ y compartieron con las autoridades de la entidad, principalmente después del treinta, la dirección de una serie de organismos en donde se tomaron relevantes decisiones de política económica. Entre ellos se puede mencionar la Caja Autónoma de

¹²⁹ Esta institucionalización, consagrada por un plebiscito a fines de 1951, fue consecuencia de un pacto político entre Luis Batlle Berres y Luis Alberto de Herrera, que volvió a un Ejecutivo colegiado (de nueve miembros, seis para la mayoría y tres para la minoría). El batllismo logró recuperar la idea de Batlle y Ordóñez del Colegiado y Herrera logró asegurar en la ley su anhelo de coparticipación en el gobierno y la administración.

¹³⁰ Entrevista al Cr. Bucheli.

¹³¹ Ejemplo de ello son los siguientes: Vicente Costa (colorado riverista), dirigente gremial de ARU y FR (1919-1922), diputado (1921-1932), vicepresidente del BROU (1934-1940), presidente del BROU (1941-1943); Carlos de Castro (colorado riverista), dirigente gremial de ARU y FR (1923-1925 y 1932), diputado (1930-1933), vocal del BROU (1930-1933); Carlos Sapelli (colorado batllista), dirigente gremial de UIU y CNC, vicepresidente del BROU (1942); Alberto Arocena (nacionalista herrerista), dirigente gremial de ARU, diputado (1926-1929), vocal del BROU (1934-1943); José M. Elorza (nacionalista herrerista), dirigente gremial de FR (15 períodos, 1925-1945) y AR (12 períodos, 1925-1945), vocal del BROU (1934-1935); Alejandro Gallinal (nacionalista), dirigente gremial de ARU (1922-1923) y FR (1935), diputado (1914-1915), senador (1915-1921, 1923-1929), presidente del BROU (1930-1933); Julio Mailhos (s/d), dirigente gremial de FR (1931), vocal del BROU (1934-1935); Benjamín Viana (s/d), dirigente gremial de ARU (1920-1921), vocal del BROU (1919-1928).

Amortización,¹³² el Departamento de Emisión del Banco República,¹³³ así como el Contralor, que es objeto de estudio en este trabajo.

En relación con la construcción institucional del Contralor de Exportaciones e Importaciones se observaba una activa participación de las cámaras empresariales. Así, por resolución del Banco de la República, del 17 de marzo de 1932, se resolvió crear una comisión consultiva y asesora con los representantes de las “fuerzas vivas” del país para controlar y asesorar al banco en la distribución de cambio. Esta comisión estaba integrada con un delegado de cada una de las siguientes entidades: bancos nacionales, bancos extranjeros, Cámara Nacional de Comercio y Cámara de Industrias.

La resolución del banco, de 1932, tuvo capital importancia pues contenía los elementos que caracterizaban al régimen de contralor de cambios: 1) la fijación de cuota de cambios por rubros, de acuerdo, en general, a las necesidades de plaza y la utilidad de los artículos, y 2) la constitución de una comisión consultiva y asesora con los representantes de las “fuerzas vivas” del país para controlar y asesorar al Banco de la República en la distribución de cambio.¹³⁴ Como se ve, en 1932, estaban estructurados tres elementos característicos del contralor de cambios: comisión honoraria, distribución de cambios por países y distribución de cambio por rubros (Ochoa, 1942, pp. 455-459). Asimismo, en julio de 1934 se creó una comisión dentro de banco, con delegados de las principales gremiales empresariales, para elaborar la reglamentación para distribuir las divisas destinadas a la importación, que luego dio lugar al decreto de agosto de 1934 y a la ley de noviembre del mismo año, es decir, la normativa básica que rigió los destinos del contralor en sus años veinte años de existencia (Quijano, 1944).

¹³² Creada en 1932, la comisión fue administrada por un consejo honorario compuesto por doce miembros, con mayoría del sector privado (AR, FR, CNC, CMPP, CIU y representantes de los bancos nacionales y extranjeros).

¹³³ Este organismo fue dirigido por un cuerpo honorario compuesto por el presidente y los directores del Banco República, un representante de los bancos nacionales, uno de los bancos extranjeros, uno de la industria y el comercio y, por último, un representante de la producción rural (Morató, 1976, p. 398).

¹³⁴ En octubre del mismo año, en el Consejo Nacional de Administración se formuló un proyecto referente a la distribución de divisas de cambio por países.

5.5 LA LUCHA ENTRE EL BANCO DE LA REPÚBLICA, EL GOBIERNO Y LOS GRUPOS EMPRESARIALES EN LA CONDUCCIÓN DE LA RED (1931-1941)

Así comenzó a consolidarse la red de política cambiaria con una multiplicidad de actores públicos y privados asentados en tres organismos públicos. El Contralor de Exportaciones e Importaciones se instituyó como instituto de Estado para regular las exportaciones e importaciones del país. La dirección de este instituto recayó en la Comisión Honoraria de Importaciones y Cambios, que tenía como cometido principal otorgar la cuota individual de importación y autorizaciones de importación. Sin embargo, para cumplir sus funciones necesitó el apoyo de organizaciones públicas, el Banco de la República y la Aduana. El banco fijaba los tratamientos cambiarios para las exportaciones e importaciones y adjudicaba las divisas cambiarias de acuerdo a cierto orden preferencial. La Aduana, en coordinación con los demás organismos encargados del contralor del comercio exterior, no autorizaba ninguna importación o exportación sin la previa presentación.

El proceso de construcción institucional del Contralor, pero fundamentalmente su órgano de dirección, generó fuertes presiones sectoriales, que eran favorecidas por la propia indefinición del gobierno respecto al apoyo que debía dar a los distintos sectores económicos, como al Contralor. Una expresión de ello son los varios organismos que se sucedieron en el control del comercio exterior entre 1931 y 1941.¹³⁵

Es interesante analizar este proceso con el objetivo de determinar de qué forma la dirección del Contralor de Exportaciones e Importaciones pasó, en forma alternada, de unos a otros de aquellos organismos. La dirección del Contralor, por mandato del legislador, estaba a cargo de la Comisión Honoraria de Importación y Cambio, creada por ley de 9 de noviembre de 1934.¹³⁶ Apenas habían pasado tres años cuando esa dirección se entregó a un delegado del Ministerio de Hacienda, unos meses después, al Banco de la República, para finalmente retornar a la Comisión Honoraria, como instituto que actuaría dentro de la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. No menos de

¹³⁵ Otro ejemplo será la reglamentación, o más bien la confusión o la ausencia de reglamentación, acerca de la forma de otorgar los permisos de importación. Véase Veiga (1944).

¹³⁶ Incluso, la ley de agosto 20 de 1931 había dispuesto que el Consejo Nacional de Administración otorgara el permiso de importación.

doce formas diferentes de organización precedieron a la Comisión Honoraria creada por el art. 3 de la ley de 10 de enero de 1941, quien finalmente tuvo la conducción del Contralor de Exportaciones e Importaciones desde 1941 hasta su cierre definitivo en 1961 (véase cuadros nº 10 y 11).

Así, el decreto de 1º de agosto de 1934 dispuso que la distribución individual de divisas fuera efectuada por una comisión honoraria compuesta de cinco miembros,¹³⁷ pero 23 días después se elevó ese número a siete. Finalmente, la ley de 9 de noviembre de 1934 creó la Comisión Honoraria de Importación y Cambios, con quince miembros y doble número de suplentes. Además, su decreto reglamentario, de 18 de diciembre del mismo año, estableció que ella funcionaría “en forma autónoma para el ejercicio de sus cometidos”.

En 1936, el gobierno decidió suspender en sus funciones a la Comisión Honoraria de Importaciones y Cambio, debido a la alta disponibilidad de divisas que poseía el país¹³⁸ y la sustituyó por una comisión de cinco miembros, en la cual la representación del sector empresarial quedaba significativamente reducida. Esta forma de reestructuración era totalmente ilegal, dado que la legislación vigente facultaba al Poder Ejecutivo a suspender o limitar en sus funciones a la Comisión Honoraria, pero no a crear una nueva.¹³⁹

En su momento, la Cámara de Industrias y la Cámara de Comercio defendieron fuertemente los espacios de participación en la Comisión Honoraria y su cuota individual. En esa oportunidad, tanto los comerciantes como los industriales realizaron activas protestas, no solo ante la prensa, sino ante los poderes públicos planteando la necesidad de reorganizar el Contralor.¹⁴⁰ La Cámara de Comercio envió numerosas notas al Ministerio de Hacienda afirmando que era imprescindible reorganizar la

¹³⁷ Integrada por un delegado del Ministerio de Hacienda, uno del Banco de la República, uno de la Cámara Nacional de Comercio, uno de la Cámara de Industrias y uno de las cámaras de comercio extranjeras.

¹³⁸ Por el decreto de 3 de marzo de 1936, el gobierno cesó en sus funciones a la Comisión Honoraria y “agradeciendo a sus miembros los servicios prestados” (art. 1), la sustituyó por una comisión de cinco miembros, integrada del modo siguiente: un delegado del Poder Ejecutivo, al que correspondía la presidencia, un delegado del Banco de la República, un delegado de la Dirección General de Aduanas, un representante de la industria y otro del comercio.

¹³⁹ Art. 15, ley de 9 de noviembre de 1934.

¹⁴⁰ Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1937*.

Comisión Honoraria. En esas notas expresaba que había invitado al titular y al suplente que representaban al comercio ante la Comisión a que presentaran renuncia.¹⁴¹ Asimismo, resaltaba las inconveniencias de que el gobierno estuviera continuamente cambiado las disposiciones, generando trastornos graves al comercio, las cuales sembraban desconfianza, desorientación y quitaban a las transacciones comerciales el mínimo de seguridad requerida.¹⁴² Posteriormente, con fecha de 30 de noviembre de 1937, presentó un exhaustivo proyecto ante el Parlamento para el reajuste del Contralor y de una nueva Comisión Honoraria de Importación y Cambios que hiciera uso de las facultades que le confería la ley de 1934 (Veiga, 1942).

A pesar de las protestas empresariales, el gobierno dispuso en enero de 1938 el cese de la Comisión de los cinco miembros y la creación de la Dirección de los Servicios de Contralor de Importaciones y Distribución Individual (DISCIDID), bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda.¹⁴³ La representación del comercio y la industria, que había sido limitada extraordinariamente en 1936, ahora era anulada totalmente. Unos meses después, por decreto del 9 de julio de 1938, la dirección y la administración superior del Contralor serían ejercidas por el Banco de la República.

En esta ocasión, tanto los comerciantes como los industriales formularon varias objeciones a los decretos mencionados y señalaron la conveniencia que se vincularan al Contralor representantes de todos los sectores económicos y gremiales directamente interesados en la distribución de divisas. La Cámara de Industrias realizó una fuerte defensa de la Comisión, ya que era la forma de adquirir las divisas necesarias para importar materias primas y combustibles para la producción industrial orientada al

¹⁴¹ Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1938*.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ La Comisión fue nuevamente creada por decreto del 9 de julio de 1938. Este decreto también unificaba los contralores de exportaciones e importaciones, que habían venido funcionando separadamente. En este sentido, se dispuso la fusión de la DISCIDID (Ministerio de Hacienda) y de la Oficina de Contralor de las Exportaciones que funcionaba en el Banco de la República, y se formó un organismo denominado Dirección de Contralor de Exportaciones e Importaciones (DCEI). Posteriormente, la DCEI quedó nuevamente bajo la dirección del Banco de la República, hasta el 10 de enero de 1939, en que comenzó a funcionar como organismo descentralizado y, más tarde, a partir de la ley del 10 de enero de 1941, como institución del Estado, dentro de la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. En la práctica, las funciones de la Comisión Honoraria fueron en aumento, en tanto que las de la Dirección fueron siendo restringidas.

mercado interno.¹⁴⁴ La Cámara de Comercio salió en defensa de los intereses del gran comercio importador y monopolístico, ya que su reclamo fundamental era que se mantuviera la distribución de divisas mediante cuotas individuales. La razón de ello, como bien lo afirmaba el presidente de la gremial, era que la cuota “impediría la introducción de nuevos comerciantes que no guardaban relación con el volumen de su giro ni con el régimen normal de sus operaciones y que traían como consecuencia la superexistencia en plaza de algunos artículos”. La preocupación central era defender al “viejo importador” frente “al nuevo importador”.¹⁴⁵

El no respeto a la legalidad se expresa en la forma en que el gobierno, por simple decreto, anulaba una comisión honoraria creada por ley. Pero más aún, el propio Poder Judicial se expidió al respecto, declarando de dudosa legalidad los decretos emitidos en los últimos años. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no lo tuvo en consideración y, muy por el contrario, dictó nuevos decretos violatorios de la ley de 1934.¹⁴⁶ Con fecha de 10 de enero de 1939, dispuso que la Dirección de Contralor dependiera de la Comisión Honoraria, y con fecha 1º de abril de 1940 refundió en un solo texto las disposiciones existentes sobre el Contralor, eliminando la Dirección para establecer la Comisión Honoraria.

La Cámara Nacional de Comercio formuló varias objeciones a este decreto. Se quejó de que se organizaba un servicio descentralizado por simple decreto, se centralizaba las atribuciones en la delegación del Poder Ejecutivo, siendo la Comisión un mero apéndice de su presidente, quien ejecutaba y designaba los funcionarios encargados de asignar las cuotas sobre la base de la importación promedial.¹⁴⁷

¹⁴⁴ *Revista de la Unión Industrial*, mayo de 1940.

¹⁴⁵ *El Plata*, 29 de abril de 1940.

¹⁴⁶ Los delegados de las cámaras empresariales integrantes de la Comisión Honoraria pasaron una nota al ministro de Hacienda el 8 de setiembre de 1939, solicitando que se aclarara ante el fiscal competente la interpretación de la ley de 1934. El fiscal se manifestó por la afirmativa, reafirmando la dudosa legalidad de los decretos emitidos en los últimos años por el Poder Ejecutivo.

¹⁴⁷ Véase Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1939*.

Las dificultades para llegar a un consenso

A pesar de las coincidencias, el sector industrial y el comercial no emprendieron una estrategia común. En mayo de 1940, la Cámara de Industrias emitió un comunicado a la prensa que señalaba la necesidad de reorganizar el Contralor como instrumento necesario para favorecer a la industria nacional y las necesidades de importación de materias primas, maquinarias e implementos. El país necesitaba restringir el consumo de artículos importados, para obtener un saldo en su balanza de pagos y, de esa forma, acentuar fuertemente la producción y extender el consumo de la industria nacional como fuente principal de distribución de trabajo.

Lo más elocuente es que luego de extensos comunicados a la prensa y cartas al ministro de Hacienda, en sesión extraordinaria el ministro de Hacienda visitó la institución y realizó las siguientes declaraciones:

“El ministro tenía noticia de que la Cámara Nacional de Comercio había solicitado la colaboración de la Cámara de Industrias para observar el decreto. Aunque esta última adoptara una resolución deseaba comunicarle las desventajas que se derivarían de tal situación. Entre 1938 y 1939 la industria había recibido menos divisas por materias primas (70.407) maquinarias (252.896) y artículos de construcción (161.885); el comercio solo en ramos de almacén había recibido 96.090 de más.

El ministro pretendía fortalecer el trabajo nacional y fomentar su desarrollo. Por lo tanto se daría preferencia a la distribución de divisas para las actividades productivas frente al comercio importador. Hasta ahora se había contemplado al comercio importador porque el principal recurso del gobierno era la aduana y con el Contralor se le daría importancia a la industria. Por lo tanto, la Cámara de Industrias no debía hacer causa común con la Cámara Nacional de Comercio pues los intereses del comercio importador son antagónicos con los de la industria y no habría venido a la ayuda de esta última cuando se viera afectado.”

Las controversias periodísticas y las fuertes presiones de las cámaras empresariales obligaron al Parlamento a salir del letargo en que se encontraba desde

1934, respecto de los temas cambiarios. Así, se formó una comisión para discutir el proyecto de ley, que daría lugar a la ley n° 10.000.

Las estrategias desplegadas por las cámaras tuvieron éxito, dado que las principales de ellas quedaron representadas en la Comisión Honoraria, prevista por la ley n° 10.000. Por otra parte, para distribuir la cuota individual se tendría en cuenta la “antigüedad” de la firma, es decir, a los “viejos importadores”.¹⁴⁸ Así expresaba el presidente de la Cámara de Comercio: “El año 1940 fue motivo de tan reiteradas como exitosas gestiones por las cuales se dio amplio cumplimiento con la promulgación [de la ley n° 10.000] quedando ‘contempladas las necesidades del comercio y la industria’.”¹⁴⁹ Y por tal motivo elige a un delegado para el organismo al cual había dejado de asistir desde el 8 de abril de 1940”.¹⁵⁰ La Cámara de Industrias argumentaba en el editorial de su revista, en enero de 1941, que si bien el nuevo texto no contemplaba todas las aspiraciones de la industria, especialmente la integración de la Comisión que dirigiría el Contralor, sin embargo, “patrióticas disposiciones [,] tratamientos especiales para la industria nacional, así como ordenar la restricción de divisas para la importación de artículos similares a los producidos por el país era de gran relevancia”.¹⁵¹

De esta forma, los empresarios fueron ganando espacios en el sistema político nacional por la incorporación directa e institucionalizada de las gremiales empresariales en diferentes ámbitos y comisiones estatales, así como por la inserción de sus dirigentes en altos cargos en el gobierno, tanto en la administración central como en las empresas del Estado, entre ellas el Banco de la República y el Contralor de Exportaciones e Importaciones.

Sin embargo, el proyecto de ley, al igual que en el año 1934, fue objeto de escasa discusión parlamentaria.¹⁵² La única excepción fue Emilio Frugoni, legislador del

¹⁴⁸ Ley n° 10.000, Art. 14.

¹⁴⁹ Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1941*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Revista de la Unión Industrial*, abril de 1941.

¹⁵² Véase al respecto Cámara de Representantes, sesión de 15 de abril de 1940; Sala de la Comisión, 17 de mayo de 1940; sesión de 11 de junio de 1940 (23ª sesión extraordinaria); Cámara de Senadores, sesión de 19 de noviembre de 1940 y sesión de 25 de noviembre de 1940 (85ª sesión extraordinaria). Las escasas discrepancias en la Cámara de Representantes estuvieron dadas en torno a la representación privada en la Comisión Honoraria del Contralor. Véase Cámara de Representantes, sesión de 17 de mayo de 1940. Por su parte, en la Cámara de Senadores se discutió el tema del presupuesto y la

Partido Socialista, quien nuevamente se opuso a la creación de ese organismo. En 1940 el diputado afirmaba: “más que afrontar la creación completa de un instituto de contralor [...], no sería el momento de buscar la supresión del mismo dejando que el libre juego de las relaciones internacionales y comerciales produzcan sus efectos [...]. La intervención de cambios es peligrosa y demasiado fácil para los gobiernos desde hace años [...] con los fondos producidos por las ganancias sobre cambios, se enjuagan déficit, se encara la realización de obras públicas [...], se afronta necesidades muy discutibles [...] se hacen pagos injustificados”.¹⁵³

La debilidad del Parlamento y la ausencia de los mecanismos de contralor a las autoridades de gobierno, que podían adoptar decisiones discrecionalmente, era lo que enfatizaba el legislador socialista: “El gobierno es una especie de dictadura del señor ministro de Hacienda, claro con participación de miembros del Consejo de Ministro y el presidente de la República [...] nos estamos manejando por vía exclusiva de decretos administrativos [...]. Cuanto más arbitrariedades comete el ministro de Hacienda más se asegura su puesto [...] A mí me causa escozor ver que todas esas cosas se pueden hacer impunemente, y que no haya, sobre todo, en el Cuerpo legislativo [...] voces que acompañen a la nuestra cuanto protestamos por todos estos abusos, porque estos desbordes afectan las facultades del Cuerpo Legislativo y los preceptos constitucionales”.¹⁵⁴

5.6 LA CONSOLIDACIÓN DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL (1941-1961)

La ley nº 10.000, del 10 de enero de 1941, que confirma todo lo establecido en el decreto del 1º de abril de 1940, es la última que con carácter general se dictó para coordinar y unificar la dispersa y voluminosa legislación del intercambio comercial con el exterior. De esta manera, la ley nº 10.000 vino a cerrar el primer ciclo de la creación

inamovilidad de los funcionarios de la futura institución. Asimismo el diputado Dr. Cerdeiras Alonso, que integraba la Comisión, en su informe señalaba la destacada participación de las cámaras empresariales y especialmente la “brillante” actuación de la Cámara de Comercio. Concluía el informe afirmando que “en la médula de la ley, todas esas consultas efectuadas por la Comisión han sido coincidentes en aprobar la ley”.

¹⁵³ Cámara de Representantes, sesión de 17 de mayo de 1940.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

del complejo andamiaje institucional del contralor del comercio exterior, dejando sin efecto muchas disposiciones y creando otras.

Los cometidos principales del Contralor de Exportaciones e Importaciones serían controlar la compra y venta con el exterior, valores, destinos y procedencias de los productos exportados e importados. Por su parte, debía distribuir entre los importadores las cuotas individuales de cambio extranjero y otorgar las autorizaciones de importación correspondientes.

Esta institución del Estado estaría bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda y sería administrada por una comisión honoraria integrada por: un presidente designado por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, tres delegados nombrados por el Ministerio de Hacienda, Industria y Ganadería, un delegado designado por el Banco de la República, un miembro de la CIU (industria), un miembro de la CNC (comercio), un miembro por la CMPP (comercialización de productos agropecuarios), un miembro por la FR y la AR, de común acuerdo (ganadería).

El Banco de la República, de acuerdo con las disponibilidades de divisas provenientes de las exportaciones y otros conceptos, efectuaría las retenciones necesarias para sus propios compromisos y las obligaciones financieras del Estado y de los servicios públicos. Luego de tener en cuenta las disposiciones contenidas en los convenios comerciales vigentes establecería la distribución periódica del cambio extranjero por países, rubros y clase de cambio.

La Comisión Honoraria debía realizar la distribución individual de cuotas a los importadores que lo solicitaren, contemplando determinados requisitos, como cumplir disposiciones del Código de Comercio, volumen de su giro en el ramo, cifra de personal ocupado, sueldos y salarios y antigüedad de la firma. Asimismo, realizaría el reparto de permisos de importación de acuerdo con cierto orden de prioridades: materias primas para elaborar alimentos de consumo indispensables, artículos alimenticios indispensables, materias y productos para la salud y los servicios públicos, maquinarias, repuestos.

La Aduana, en coordinación con los demás organismos oficiales, no podría autorizar ninguna importación sin que el importador presentase el permiso de despacho extendido por el Contralor. Asimismo, el exportador debía presentar el permiso de exportación, también expedido por el Contralor.

*****CUADRO N° 8. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES VIGENTES**

<p>Banco de la República (ente autónomo)</p> <ul style="list-style-type: none">- Regulador oficial sobre el mercado de cambios internacionales- Dirige y controla el cambio dirigido y registra todo el movimiento de cambio libre- Distribuye divisas provenientes de las exportaciones en el siguiente orden:<ol style="list-style-type: none">1) efectúa las retenciones necesarias para atender sus propias necesidades y las obligaciones financieras del Estado y las empresas públicas2) establece cuotas de importaciones por países y por clase de cambio, teniendo en cuenta los convenios comerciales vigentes
<p>Contralor de Exportaciones e Importaciones (instituto del Estado con jurisdicción en el Ministerio de Hacienda)</p> <ul style="list-style-type: none">- Controla valores, procedencias y destinos de los productos que exporta el país- Controla valores y origen de las mercaderías importadas, de acuerdo a las cuotas fijadas por el Banco- Distribuye cuotas individuales de cambio extranjero, otorgando las autorizaciones de importaciones correspondientes
<p>Aduana</p> <ul style="list-style-type: none">- Autoriza importación con la presentación del permiso de despacho extendido por el Contralor- Autoriza embarque exportaciones previa presentación permiso de exportación expedido por el Contralor
<p>Bancos particulares</p> <ul style="list-style-type: none">- Operan sin restricciones en el mercado libre- Deben transferir al Banco de la República el cambio comprado a los exportadores en las 24 horas de recibido- Pueden vender cambio de exportación cuando se le presente permiso de importación autorizado por el Contralor de Exportaciones e Importaciones y documentación correspondiente- Deben remitir diariamente al Banco de la República la nómina completa de exportaciones

Fuente: Elaboración propia, en base a Simoens Arce (1943).

CUADRO N° 9. CLASES DE CAMBIOS

Cambio dirigido	Cambio libre
Cotización fijada por el Banco de la República de acuerdo a disposiciones vigentes	Se cotiza libremente
Favorable para las importaciones y menos favorable a las exportaciones	Favorable a los exportadores y menos favorable para los importadores
Proviene de exportación regular: 92% de las letras de exportaciones (promedio años 1939-1941)	Proviene de “exportación no regular”: 8% de las letras de exportación (promedio años 1939-1941)

En la ley n° 10.000 quedaron establecidos los mecanismos fundamentales de regulación del comercio exterior, que funcionaron con gran impulso en las décadas del cuarenta y cincuenta. A partir de 1942 y hasta 1959 se complementó con una compleja legislación.

El Contralor comenzó a ser desmontado con la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959¹⁵⁵ y cerró definitivamente sus puertas el 10 de febrero de 1961. Sin embargo, no se desmontaron totalmente los controles al comercio exterior uruguayo.

5.7 ¿QUÉ PODERES TENÍA LA COMISIÓN HONORARIA?

La Comisión Honoraria no era una oficina más del Estado, sino que como se afirmaba en la época “tiene en sus manos la riqueza del país y dispone de la totalidad de los recursos cambiarios y que dadas las enormes proyecciones de las facultades que le concede la ley, es evidente que deben de adoptarse las máximas garantías para asegurar la aplicación exacta, rígida, equitativa y justa de los preceptos legales. Estas expresiones de los parlamentarios conducen a preguntarnos si realmente se adoptaron las máximas garantías para controlar cómo se distribuirían los principales recursos del país, y qué grado de autonomía disponía dicha comisión”.¹⁵⁶

En la escasa jurisprudencia existente en la época, solo dos juristas se inclinaban a favor de la tesis de considerar el Contralor como un servicio descentralizado, los

¹⁵⁵ Entre otras cosas, esta ley establecía el fin del sistema de cambios múltiples y promovía la liberalización de las importaciones.

¹⁵⁶ Cámara de Representantes, sesión de 15 de abril de 1940.

doctores Carlos Quijano y Enrique Sayaguez. Ellos resaltaban, además, los peligros que eso podía implicar para el país. La comisión que dirigía el Contralor tenía total autonomía para formular su presupuesto de gastos y sueldos (art. 22), designar el personal, establecer multas por no cumplimiento (art. 19), sin posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerciera por sí las autorizaciones de importación e importación (arts. 3 y 9).

Por el contrario, la mayor parte de los juristas argumentaba que el Contralor surgía como una institución dentro de la jurisdicción del Ministro de Hacienda. El Poder Legislativo no aprobó el proyecto de la Cámara de Representantes en el que se establecía que el instituto funcionaría “con el grado de autonomía que fuera compatible con el contralor del Poder Ejecutivo (art. 182 de la Constitución)”.¹⁵⁷

En los hechos, la Comisión dispuso de amplia autonomía para actuar. Si a ello se suma, como afirmaba Quijano, el débil papel del Parlamento en su ejercicio de contralor político y el funcionamiento del instituto en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de podrá sostener que el Contralor era un servicio descentralizado.¹⁵⁸

Los problemas que advertía Frugoni pronto se harían manifiestos, tal como se analizan en el capítulo siguiente. Los amplios poderes otorgados, primero al directorio del Banco de la República y luego a la Comisión Honoraria, para distribuir divisas y regular las cuotas correspondientes a cada industria darían lugar “a ese juego tan perturbador y también tan corruptor de las influencias particulares y personales”.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Por el art. 5 de la ley n° 10.000 se facultaba al Poder Ejecutivo a suspender la ejecución y revocar resoluciones adoptadas por la Comisión Honoraria. Por su parte, para el nombramiento y destitución de los funcionarios del instituto se requería la ratificación y aprobación, respectivamente, del Poder Ejecutivo (art. 22). Los reglamentos internos del Contralor debían ser aprobados por el Poder Ejecutivo (art. 24).

¹⁵⁸ *Cuadernos de Marcha*, 1949.

¹⁵⁹ En los hechos, el Poder Legislativo terminó aprobando una serie de medidas y resoluciones ya adoptadas por los organismos públicos, Banco de la República y Comisión Honoraria, con activa participación de las cámaras empresariales. Por lo tanto, la ley n° 10.000 no contiene ninguna disposición de fondo que no aparezca en decretos dictados por el Poder Ejecutivo o en resoluciones del Banco de la República con anterioridad a enero de 1941. Así, la resolución del Banco de la República, del 17 de marzo de 1932, tuvo capital importancia pues contenía los tres elementos característicos del contralor de cambios: comisión honoraria, distribución de cambios por países y distribución de cambio por rubros (Ochoa, 1942, pp. 455-459). El decreto de 1° de agosto de 1934 disponía que el Banco de la República fijara las cuotas por países, rubros y tipo de cambio, reservando la distribución individual de las divisas

**CUADRO N° 10. EL CONTRALOR DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
(1931-1941)**

Contralor	Fecha	Dependencia encargada	Función
Contralor de Cambios	L. 29/5/1931	Banco de la República	Controlar operaciones de cambios y traslado de capitales al exterior
Contralor de Exportaciones	L. 6/10/1931	Dirección General de Aduanas	Controlar exportaciones
	L. 9/11/1934	Dirección General de Aduanas	Controlar exportaciones
	D. 4/4/35	Banco de la República	Controlar exportaciones
Contralor de Importaciones	RB. 17/3/1932	Banco de la República	Distribución de divisas
	RB 17/3/1932	Comisión Asesora y Consultiva (Banco de la República)	Controlar y asesorar al Banco de la República
	D. 1/8/1934	Banco de la República	Distribución de divisas por rubro, país y tipos cambios
	D. 1/8/1934, 8/8/1934, 24/8/1934, 31/8/1934	Comisión Honoraria de Cambios	Distribución individual de divisas
	L. 9/11/34	Banco de la República	Distribución individual de divisas por rubro, países y tipo de cambio
	L. 9/11/34	Comisión Honoraria de Importación y Cambios	Distribución individual de divisas. Autorización individual de permisos de importación
	D. 28/1/1938	DISCIDID (dependencia del Ministerio de Hacienda)	Distribución individual de divisas. Autorización individual de permisos de importación
Contralor de Exportaciones e Importaciones	D. 9/7/38	DICEI (dependencia del Ministerio de Hacienda)	Distribución individual divisas. Autorización individual permisos de importación

para una Comisión Honoraria (art. 3). El decreto del 7 de marzo de 1935 reafirmó esta norma. Los decretos del 10 de enero de 1939 y del 1° de abril de 1940, reiteraron el procedimiento y descifieron al Banco de la República de las adjudicaciones concreta de divisas. Estas disposiciones fueron incorporadas a los arts. 8 y 10 de la ley del 10/01/1941.

	D. 9/7/38	Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	Vigilar y controlar la DCEI
	D.7/9/38	Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	Fiscalizar, controlar y aprobar resoluciones DCEI
	D.1/4/1940	Banco de la República	Distribución de divisas por rubro, país y tipos cambios
		Comisión Honoraria de Exp. e Imp.	Distribución individual divisas Autorización individual permiso de importación

Fuente: Elaboración propia.

Abreviaturas. DISCIDID: Dirección de los Servicios de Control de las Importaciones y Distribución Individual de Divisas. El Contralor de Importaciones y Cambio actuará con autonomía funcional, bajo la dirección y responsabilidad de un delegado del Ministerio de Hacienda designado por el Poder Ejecutivo. DICEI: Dirección del Contralor de Exportaciones e Importaciones (fusión de DISCIDID y la Oficina de Contralor de Exportaciones del BROU), creada por el decreto del 4 de abril de 1935).

CUADRO N° 11. EVOLUCIÓN DE LA COMISIÓN HONORARIA (1932-1941)

Comisión	Fecha	Cámara empresarial representada	Órgano de gobierno representado	Nº	Función
Comisión Asesora y Consultiva	R.B. 17/3/32	CNC (1), CIU (1), bancos naciones (1), extranjeros (1)	Ninguno	4	Controlar y asesorar al Banco en la distribución de cambios
Comisión Honoraria para Distribución Individual de Divisas	D. 1/8/34, 8-8-34	CNC (1), CIU (1), cámaras de comercio extranjeras (1)	Ministerio de Hacienda (1), BROU (1)	5	Distribución individual divisas
Comisión Honoraria de Cambios	D.24/8/34	CNC (1), CIU (1), cámaras de comercio extranjeras (1), bancos extranjeros (1), AR y FR (1)	Poder Ejecutivo (1), BROU (1)	7	Distribución individual divisas

(continúa en la página siguiente)

Comisión Honoraria de Importación y Cambios (cesa por decreto 3/3/36) Es 36 y no 34	L. 9/11/34	CNC (2), CIU (2), cámaras de comercio extranjeras (1), bancos extranjeros (1), AR (1) FR (1), bancos nacionales (1), CRF (1), coop. consumo (1)	Poder Ejecutivo (1), Legislativo (2), BROU (1)	15 ¹⁶⁰	Distribución individual divisas. Autorización individual de permisos de importación.
Comisión Honoraria de Importación y Cambios (cesa por D. 28/01/38)	D. 3/3/36	CIU (1), CNC (1)	Poder Ejecutivo (1), BROU (1), Dirección General de Aduanas (1)	5	Distribución individual divisas. Autorización individual de permisos de importación
Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	D. 9/7/38	CIU (1), CNC (1), CMPP (1)	Poder Ejecutivo (3), BROU (1)	7	Vigilar y controlar la DCEI.
Comisión Honoraria de Contralor de Exp. e Imp.	D. 7/9/38, 10/1/38	CIU (1), CNC (1), CMPP (1)	Poder Ejecutivo (3), BROU (1)	7	Fiscalizar, controlar y aprobar resoluciones DCEI. Asignación individual divisas.
Comisión Honoraria de Exportaciones e Importaciones	D. 1/4/40	CIU (1), CNC (1), CMPP (1)	Poder Ejecutivo (3), BROU (1)	7	Asignación individual divisas. Autorización individual de permisos de importación
Comisión Honoraria de Exportaciones e Importaciones	L. 10/1/41	CIU (1), CNC (1), CMPP (1), FR y AR (1)	Poder Ejecutivo (1), Ministerio de Hacienda (1), Industria (1), Ganadería (1), BROU (1)	9	Asignación individual divisas. Autorización individual de permisos de importación

Fuente: Elaboración propia.

Abreviaturas. BROU: Banco de la República; CIU: Cámara de Industrias del Uruguay; CNC: Cámara Nacional de Comercio; FR: Federación Rural; AR: Asociación Rural; CRF: Consorcio de Representantes de Fábricas.

¹⁶⁰ 15 titulares y el doble número de suplentes.

CAPÍTULO 6

El momento de la decisión política

Una vez analizada la construcción institucional del Contralor de Exportaciones e Importaciones es momento de observar la práctica política en ese instituto del Estado.¹⁶¹ El análisis se centrará en tres contenidos fundamentales: tratamientos cambiarios, la distribución de divisas y la asignación la cuota individual de importación.

La aproximación a determinados aspectos de la política cambiaria permitirá analizar el asiento de la decisión política, la cual no es un problema que se resuelve solo con criterios técnicos o con la creación de normas jurídicas. Requiere afinar una mirada que permita comprobar que en el desarrollo de las decisiones adoptadas fue operando el juego de equilibrios y desequilibrios entre los actores y, de allí, desentrañar cómo se tomaron las decisiones políticas, cuáles fueron las reglas que dominaron y, en definitiva, qué relaciones de poder se generaron.

Ello permitirá ver que los procesos decisionales están condicionados por las instituciones, es decir, el conjunto de reglas, valores y creencias en que están inmersos los actores públicos y privados que participan en el proceso decisional. A partir de tal premisa se mostrará que las decisiones adoptadas no se reducen a un asunto de carácter técnico, ni a meros cambios jurídicos, que permitan estimar que con técnica y con seguridad jurídica (clave del crecimiento y del desarrollo) se obtiene una solución, cuando en rigor la raíz de la cuestión reposa en el orden político, en las conductas y el comportamiento de los actores que adoptan las decisiones, en organizaciones que actúan en un entorno político-institucional determinado.

6.1 LOS TRATAMIENTOS CAMBIARIOS

Durante el proceso sustitutivo de importaciones el control sobre el tipo de cambio se transformó en un instrumento central para influir en la estructura económica y en la distribución del ingreso. A medida que se institucionalizó el Control de

¹⁶¹ Es importante recordar la distinción analítica realizada por North (1990), entre organizaciones e instituciones. Véase el capítulo 2 de esta investigación.

Cambios,¹⁶² el Banco de la República fijó no solo el tipo de cambio oficial, sino que progresivamente comenzó a asignar distintos tipos de cambio a las divisas por vías de la exportación o la importación. Este procedimiento de fijar administrativamente el valor en pesos de las divisas de exportación o importación se denominó “tratamientos cambiarios”.¹⁶³ Esta cuestión dio origen a una política proteccionista. A través de los tratamientos cambiarios se regulaban los movimientos de intercambio comercial, se facilitaban ciertas exportaciones de difícil colocación y se restringían importaciones no deseadas (Ochoa, 1942, p. 493).

Así, el tipo de cambio se transformó en una variable estratégica, dado que su evolución afectaba la distribución de los excedentes generados en el proceso productivo. De esta forma, al traducirse los precios internacionales en precios internos, el tipo de cambio determinó las ganancias del exportador y del comerciante importador, las posibilidades de competencia del industrial, así como el costo que debían asumir los consumidores.

Para comenzar conviene recordar que el Banco de la República fijaba por decreto el valor del peso con relación a otras monedas, pese a que en ningún momento tal función le fue conferida por ley, ni por el derecho reglamentario (Quijano, 1944; Ochoa, 1942, p. 355). La ley de creación del Control de Cambios, de 29 de mayo 1931, solo le otorgaba a la institución del Estado la función de contralor del mercado de divisas para evitar la especulación, pero no la de fijar el tipo de cambio. Como bien afirmaba Quijano (1944) en su momento, una cosa es controlar y otra cosa es fijar los tipos de cotizaciones para las operaciones de compra y venta de cambios. En el mercado de cambio oficial, entonces, las cotizaciones de tipo comprador y vendedor pasaron a ser una decisión administrativa del Banco, función que la legislación vigente no le había

¹⁶² “Control de cambios” se llamaba a toda intervención del Estado en la relación de la moneda nacional con las monedas extranjeras, a toda acción gubernamental con el fin de modificar la libre cotización de la divisas.

¹⁶³ Las exportaciones se realizaron fundamentalmente al tipo de cambio dirigido comprador de \$ 1.519 por dólar. Otros productos de exportación, de acuerdo con la política contemplativa de los precios y de los costos de producción, gozaron de tratamientos preferenciales consistentes en porcentajes variables de cambio dirigido comprador y cambio libre. La aplicación de tipos de cambio en porcentajes variables, a la exportación, permitió regular en cierto grado los precios internacionales, en beneficio del consumo y de la propia producción. Por su parte, el tipo de cambio dirigido vendedor de \$ 1.90 se aplicó a las importaciones en general; sin embargo, aquí también tuvieron lugar los tratamientos cambiarios preferenciales (Silveira Zorzi, 1946).

otorgado. Así se verifica la primera erosión significativa al Estado de derecho: la instalación de procedimientos y rutinas para la adopción de decisiones contrarias a la normativa vigente emanada del órgano representativo por naturaleza, el Parlamento.

Por decretos del Poder Ejecutivo, pero con intervención decisiva del Banco de la República, fueron variando los tipos de cambio de los productos exportados e importados, sin que mediaran criterios claros, precisos y objetivos. En este escenario, se torna sumamente complejo abarcar y reconstruir el proceso en su totalidad, dado que las disposiciones abundan, se contradicen y algunas de ellas no se pueden encontrar (Quijano, 1944). No obstante, es posible concentrarse en algunos de los contenidos más relevantes del tratamiento cambiario para desentrañar cómo las reglas de juego particularistas pautaron las decisiones políticas y, por lo tanto, conformaron una estructura a través de la cual se procesaron las demandas y se asignaron los recursos públicos.

6.1.1 Los tratamientos cambiarios a las exportaciones regulares

El origen de los tratamientos cambiarios se remonta al origen mismo del Contralor, cuando apenas aparecieron dos tipos de cotización. Pero el uso de los tratamientos cambiarios se definió con mayor precisión a partir de 1934. El decreto del 1º de agosto de 1934 estableció que toda venta de letras de exportación en el mercado libre debía estar bajo el contralor del Banco de la República, e instituyó, por primera vez, tipos de cambios diferenciales para la exportación de los principales productos de exportación.¹⁶⁴

En sus inicios llegaron a coexistir hasta ocho tipos de cambios¹⁶⁵ pero, luego de varias modificaciones, el decreto del 4 diciembre de 1937 estableció dos únicas categorías de cambio: el cambio dirigido y el libre.

¹⁶⁴ El Banco de la República se reservó de las divisas al tipo de cambio oficial los siguientes porcentajes: carnes 50%, lanas 35%, cueros 60%, subproductos de frigorífico 50%, lino 50% y, sobre los demás productos, 10% (art. 1.). Estos porcentajes fueron objeto de constante cambio y, antes de los quince días, se emitiría el decreto de 14 de agosto de 1934, que establecería una nueva escala de porcentajes y diferentes tratamientos cambiarios en cambio libre y cambio oficial.

¹⁶⁵ En Uruguay llegó a tener ocho tipos de cambios: el cambio oficial, fijado por el Banco de la República, que existió hasta 1937; este fue sustituido por el cambio dirigido y el cambio libre, desde 1934. Luego existieron el cambio negro (1931-1934), el cambio libre especial (1932-1933), sustituido por

La existencia de diferentes tipos de cambios permitió que el Banco de la República tratara de diferente manera a las exportaciones y a las importaciones. Para el exportador no era lo mismo comprar al tipo de cambio libre, que al dirigido. El exportador prefería los tipos de cambio menos controlados; el importador los más oficiales, porque llegaba a pagar menos pesos uruguayos por sus divisas (Quijano, 1944).

Así, el Banco de la República terminó fijando tipos de cambio diferenciales para los principales productos de exportación del país, es decir, los rubros “regulares”: carne, cueros, lanas, lino, trigo, arroz y animales en pie,¹⁶⁶ los cuales llegaron a representar entre 80% y 97% del valor total de las exportaciones en el período estudiado. Este mecanismo dio origen a los llamados “cambios múltiples”, muchos de los cuales fueron el resultado de disponer qué porcentajes variables de las divisas podían negociarse a la cotización de los distintos mercados cambiarios vigentes en un mismo momento (“tipo de cambio compuesto”).

Sin embargo, dada la complejidad del proceso, las autoridades de la institución bancaria trataron de unificar los tratamientos cambiarios y, por decreto del 25 de junio de 1943, se fijó el dólar a \$ 1,519 para exportaciones de lana sucia, cueros, carnes y subproductos (por ejemplo, lino). Posteriormente, la reforma cambiaria de 1949 fijó el tipo de cambio en \$ 1,78 por dólar.¹⁶⁷ Además, algunos de estos productos gozaron transitoriamente de mejoras de cambio a través del mecanismo de las “primas”. Así se

el cambio compensado (1933-1934) y luego por el cambio libre dirigido (1934-1938). Estos cuatro tipos de cambios representaban otras tantas tentativas de evitar el cambio oficial (Ochoa, 1942; Quijano, 1944).

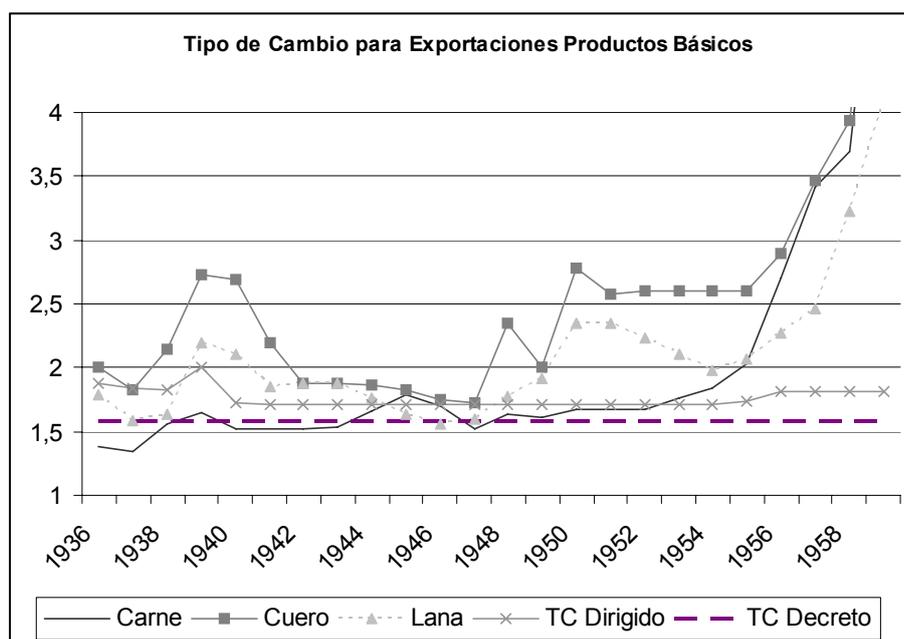
¹⁶⁶ Dentro del régimen de exportaciones sin venta de divisas, es decir, que se comercializaban en el mercado libre, estaban las exportaciones de ganado en pie y de otros artículos, hacia Brasil, y que nutrían una gran parte de ese mercado de divisas. Esta cuestión constituye otro aspecto interesante de nuestro contralor. El primer decreto que permitía la exportación en pie de ganado sin compra de divisas, era de del 24 de octubre de 1935, y fue prorrogado por sucesivos decretos hasta el 18 de setiembre de 1942, en que se dictó un decreto que daba fin al régimen. No se sabía hasta qué punto se acataba el decreto dado que la vigilancia aduanera dejaba mucho que desear (Ochoa, 1942, pp. 494-495).

¹⁶⁷ Estaba compuesto por un porcentaje de 68% de cambio dirigido a \$ 1,519 y 32% de cambio libre. Asimismo se instituyó una comisión para fijar los tratamientos cambiarios. Sin embargo esta, luego de apilar los expedientes para su estudio, terminó por devolvérselos al Banco de la República y adoptó el trámite habitual, que consistía en requerir del informe previo de este (*El País*, “Actualidad económica y financiera”, 13 de febrero de 1951).

denominaban las compensaciones internas que obtenían los productores y que resultaban en un mejor tipo de cambio que el establecido en el decreto.

El siguiente gráfico muestra las compensaciones que recibieron los productos básicos exportados entre 1936 y 1958. En ella se puede ver cómo los exportadores obtuvieron una mejor cotización de sus divisas a la oficialmente establecida.

**GRÁFICO N° 3. TIPO DE CAMBIO PARA EXPORTACIONES REGULARES
(1936-1958)**



Fuente: Elaboración propia con datos de García Repetto (2004).

La legislación vigente establecía que las divisas para la exportación de productos regulares se debían comerciar a la cotización compradora del mercado dirigido de \$ 1,519 por dólar y, luego de 1949, a \$ 1,79 por dólar. Sin embargo, hay que subrayar que los exportadores de carne, lana, cuero y otros productos regulares recibieron compensaciones especiales, a pesar de la normativa vigente.

En 1933, el cambio compensado consistió en entregar al exportador un precio de 40% más alto, por la divisa, que el cambio oficial; se lo “compensaba” entregándole más pesos uruguayos. Un decreto del 10 de octubre de 1940 estableció un nuevo régimen de compensación, por el cual no se fijaba el monto de las primas, sino que se analizaba cada rubro de exportación en particular. Este decreto, por cierto muy singular

en nuestra legislación cambiaria, establecía que “se deberán entregar las primas que sean necesarias”.

La implementación de la medida quedó a cargo del Banco de la República, que debía comunicar al Poder Ejecutivo las modificaciones de cambio compensado que efectuaba. Sin embargo, tales compensaciones no solo se otorgaron directamente, sino que se llegó a constituir una comisión especial para autorizarlas (Quijano, 1944, p. 316).

La Comisión Especial de Fomento a la Exportación se creó el 8 de enero de 1940, con el fin de determinar cómo serían distribuidos los beneficios de fondo de “diferencias de cambio”. Estaba integrada por un delegado del Ministerio de Hacienda, uno del Ministerio de Ganadería y otro del Banco de la República. Recibió “amplias facultades para otorgar compensaciones a la exportación y sus resoluciones adoptadas (tuvieron) fuerza ejecutiva inmediata”. En un primer momento, el organismo obtuvo por decreto partidas presupuestales anuales específicas para otorgar las primas. Sin embargo, a partir de 1943, el régimen se modificó y la comisión pudo disponer de los fondos que consideraba necesarios, cada vez que se gestionaba una prima a la exportación en ese organismo.

En los decretos mencionados no se establecieron criterios generales, precisos y objetivos para otorgar las primas; muy por el contrario, se otorgó a la comisión amplias competencias para otorgar discrecionalmente los recursos públicos. Así, el decreto del 3 de abril de 1943 estableció que el Ministerio de Hacienda ponía a disposición “de la Comisión (las cantidades) necesarias para primas a determinadas exportaciones cuya ejecución considere conveniente para los intereses de la economía nacional”.

Es muy difícil enumerar las cuantiosas primas otorgadas por esta comisión, en sus años de actuación, a productos de granja, cueros, linos, etc. Interesa señalar que los criterios para asignar tales primas variaron continuamente, en función de artículos, de países y de cantidades. Incluso variaron las formas de adjudicación; algunas veces se adjudicaron por licitación, otras veces por las ofertas que solicitaban las compensaciones más bajas, y se llegó hasta modificar los tipos de cambios de un mismo artículo, en un mismo año, más de tres veces.

CUADRO N° 12. EJEMPLOS DE PRIMAS A LAS EXPORTACIONES

1941. Primas a la exportación. Cueros curtidos

Hasta el 31 de mayo: \$ 0,60 por libra sobre tipo vendedor

31 de mayo 1941- 28 de febrero de 1942: \$ 0,50 por libra

28 de febrero 1942 en adelante: \$ 0,40 por libra

1942 - Primas exportación - Trigo:

Destino Chile: \$ 3,91 c/100 kg

Destino Inglaterra: \$ 3,91 c/100 kg

Destino Brasil: \$ 3,76 c/100 kg

1944. Primas a la exportación. Harina de trigo

\$ 1,90 c/100 kg sobre 4.500 toneladas

\$ 1,95 c/100 kg sobre 3.000 toneladas para países de áreas esterlinas, y

\$ 2,40 c/100 kg sobre 2.500 toneladas para otros destinos que el área esterlina.

Fuente: Elaboración propia, con datos de Quijano (1944).

Todo parece indicar que, al no existir criterios explícitos y decidirse sobre cada caso puntual, esto impedía que se conociera con certeza el criterio utilizado, con lo cual aumentaba la discrecionalidad de la toma de decisiones y la presión a la que eran sometidos los decisores políticos. Así, la ausencia de criterios generales alimentó formas particularistas de procesar las demandas y distribuir los recursos.

La asignación particular de los recursos públicos se expresó también en los *convenios privados de compensación*,¹⁶⁸ creados por decreto del 18 de febrero de 1935, a través de los cuales se establecieron nuevos tratamientos cambiarios. El procedimiento consistía en que un particular que abría nuevos mercados, obtenía el permiso para compensar las exportaciones de productos nacionales con importaciones desde el mismo mercado hacia el cual exportaba. El decreto surgió a partir de la gestión de una

¹⁶⁸ Para un estudio detallado de la legislación sobre los convenios privados de compensación véase Quijano (1944).

compañía llamada Intercambio Uruguay-Japón. Pero el régimen no tardó en ser subvertido: quien exportaba, no importaba y vendía las divisas de exportación con una prima que, en algunos casos, alcanzó porcentajes elevadísimos (Quijano 1944).

Por el sistema de compensaciones fueron contempladas situaciones particulares que desconocían los tipos de cambio oficialmente establecidos. De esta forma, se otorgó directamente al exportador un plus, sobre el cambio oficial, de 20%, 30% o 40%, dependiendo de las circunstancias y del momento. Así se beneficiaron, en distintos momentos, los principales rubros de exportación del país: lanas sucias y lavadas, cueros secos, salados y curtidos, carne bovina y ovina, y otros productos (Quijano, 1944).

El predominio de las relaciones particularistas como práctica política tuvo como resultado la creación de una estructura de reglas y procedimientos para canalizar las demandas y la distribución de recursos, que se apartó del Estado de derecho y desembocó en una patrimonialización de la política. Los recursos públicos se utilizaron en beneficio de ciertos empresarios o grupos de empresarios, y no del bien público. Así se denunciaba en la prensa de la época que “sucesivos decretos cambiarios otorgaron importantes primas y no existió el propósito de dar mayor estabilidad a la medida mediante una norma jurídica superior que un decreto puede ser modificado por otro decreto. De esta forma los intereses colectivos no pudieron ser amparados muchas veces ante la puja de los núcleos influyentes”.¹⁶⁹

“Los apetitos y la puja permanente”, “un gobierno que sigue extendiendo preferencias innecesarias e improvisadas”, y un reparto de “millones de dólares para la carne, para el lino, para la lana”, eran los titulares de prensa sobre los tratamientos cambiarios, en los años cincuenta.

Otra de las consecuencias importantes fue que todo el sistema contribuyó a reducir las capacidades administrativas del organismo público. La prensa puntualizaba que el Banco de la República, “generalmente desprovisto de un arsenal técnico capaz de analizar debidamente los petitorios, y la presión de las altas esferas gubernamentales para el andamio de las solicitudes, han gravitado desfavorablemente sobre el uso mesurado de un tan grande privilegio (cambios preferenciales)”.¹⁷⁰ Ciertamente, no era tanto un dilema de buena o mala administración, y no era un simple asunto técnico, sino

¹⁶⁹ *El País*, “Actualidad económica y financiera”, 29 de enero de 1951.

¹⁷⁰ *Ibidem*, 26 de junio de 1951.

que implicaba un enorme vacío de la democracia misma, es decir, la utilización de los espacios públicos (poderes y funciones del Estado) para fines particulares.

El poder discrecional de que disponían los funcionarios, sin mecanismos de *accountability* propició el desarrollo de prácticas corruptas. Así, “la lucha por un tipo de cambio favorable era vivida cotidianamente y para el éxito de la cual se ha recurrido a toda clase de medios”.¹⁷¹ Ello dio lugar a actos corruptos, algunos de los cuales fueron denunciados por la prensa: “Una de las irregularidades más cometidas consistía en exportar cueros *pickelados* declarando cueros curtidos que tenían el preferencial máximo y todavía una prima de \$ 0,35, lo que hace un total de \$ 2,70 por dólar, mientras que el peso uruguayo en el mercado libre cambiario se cotizaba a \$ 1,98”.¹⁷²

Las prácticas políticas, en las que están al orden del día la negociación, el regateo y el reparto de beneficios particulares, como forma de “hacer política”, fueron generando cierto consenso básico sobre las reglas de juego político aceptadas y válidas por parte de los actores inmersos en el proceso decisional. Estas conductas terminan siendo percibidas como algo tolerable y, en algunos casos, no necesariamente punibles.¹⁷³

6.1.2 Tratamiento cambiario para exportaciones de productos de industria nacional

Uno de los aspectos más interesantes que caracterizaron a los tratamientos cambiarios fue la protección a la industria nacional. Se procuró asegurar a los exportadores, y a través de ellos a los productores, un precio para las divisas que pudiera compensar los costos de producción y la pérdida de valor del peso por efecto de la inflación interna. En la medida que el aumento generalizado de precios en el mercado doméstico no fuera grave y el aumento de los precios internacionales compensara la desvalorización de la moneda local, el Estado sólo se vio en la necesidad de conceder mejoras cambiarias a aquellos productos con mayor valor agregado, por ejemplo, cueros

¹⁷¹ *Ibídem.*

¹⁷² *Ibídem*, 29 de enero de 1951.

¹⁷³ Esto ocurre cuando los infractores de la ley y la gente en general dejan de identificar a estas prácticas de corrupción como un delito y las aceptan como algo rutinario dentro de los parámetros de la convivencia cotidiana.

curtidos, tops, etcétera; en definitiva, tan solo a bienes con un cierto grado de industrialización (Iglesias et al., 1956).¹⁷⁴

En 1934 se produjo la primera resolución del Banco de la República¹⁷⁵ que concedió 90% de divisas en cambio libre y 10% en cambio oficial, cuando se “trate de productos del país que sean elaborados en su mayor parte con materias primas nacionales”. Por su parte, el decreto del 2 de agosto de 1935 autorizó al Banco de la República para “que en los casos de exportación de productos en cuya industrialización se empleen productos totalmente materias primas nacionales, pueda acordarse con carácter general, la disponibilidad del 100 por ciento del cambio, con la sola obligación de vender el Banco las divisas”.

Posteriormente, los decretos del 20 de enero y del 3 de julio de 1937 establecieron una nómina muy extensa de productos exportables a los cuales se les aplicaban distintos porcentajes cambiarios. Ambos otorgaban al Banco de la República amplias competencias para “crear o modificar los porcentajes contemplando situaciones del momento o de interés nacional, sobre todos los productos de exportación exceptuando las carnes, cueros, lanas, lino y cereales”.

A partir de 1938 se ampliaron las disposiciones de los tratamientos cambiarios que tuvieron como objetivo proteger a la industrial nacional. De todas las medidas, la más importante fue el decreto del 15 noviembre de 1940, por el cual se creó una planilla cambiaria para sistematizar los tratamientos cambiarios a conceder a exportaciones de carácter no regular. Esta fue sometida a sucesivas modificaciones y como práctica constante se estableció en los periódicos decretos que “las modificaciones a dicho régimen cambiario quedarán a cargo del Banco de la República, quien, en cada caso, deberá comunicarlas al Poder Ejecutivo para su aprobación o inclusión en la planilla”.

Nuevamente cabe la pregunta sobre cuáles eran los criterios utilizados para el Banco de la República para otorgar cambios preferenciales a los productos nacionales de exportación. Y nuevamente se debe responder que no existieron criterios generales,

¹⁷⁴ Por decreto del 25 de setiembre de 1947 se fijaron los tipos de cambios de exportación entre \$ 1,59 y \$ 1,78 “teniendo en cuenta la incipiente producción industrial y que debe defenderse la producción y la ocupación”. Se fijó en \$ 1,78 por dólar para exportaciones textiles y de la industria del cuero (2/10/47-16/10/47). En el año 1950 se empezó a emplear el tipo de cambio 2,35 a 2,45 en proporciones relativamente importantes.

¹⁷⁵ Resolución del 8 de octubre de 1934.

precisos y objetivos. El testimonio de un funcionario de la institución bancaria es muy esclarecedor al respecto: “El Banco de la República no contó con ningún criterio explícito para definir el tipo de cambio a las empresas exportadoras de fabricación nacional; incluso, la legislación lo habilitaba a modificar los porcentajes contemplando situaciones del momento o de interés nacional. Así, el mecanismo para fijar el tipo de cambio para la lana, la carne, era al barrer, a pesar de las compensaciones que había, pero cuando se llegaba a la manufactura era muy personal. En realidad, se fijaba el tipo de cambio a cada exportador para que subsistiera, según la necesidad de cada caso puntual.”

El procedimiento era el siguiente, según testimonia el funcionario: “Nosotros visitábamos las empresas exportadoras y analizábamos sus costos de producción (materias primas, salarios, etc.); sobre ese costo de producción total, hacíamos el 10% y ese monto servía para determinar el tipo de cambio. La disposición del banco era absurda.”

“Precisamente —ejemplifica el funcionario—, una de mis primeras tareas asignadas al ingresar a la institución, a fines de los años cuarenta, fue analizar los costos de producción de tres empresas exportadoras de carteras de cuero. Visité tres fábricas, tenía tres costos distintos; la empresa más ineficiente era la que ganaba más, porque 10% era la ganancia. Nosotros estábamos fomentando la ineficiencia. Cuando el empresario tenía un costo de producción más alto, ganaba más; si el empresario era muy ineficiente, gana más. Por lo tanto, convenía ser ineficiente. Se operó más o menos así en el período anterior a mi ingreso a la institución y luego, también.

Las disposiciones del Banco eran absurdas para los técnicos y, en muchas ocasiones —relata el funcionario—, se elevaban informes a la gerencia del banco para señalar las debilidades del sistema. Yo envié un informe, pero nunca tuve respuesta, y no era la primera vez que pasaba”.

Los contadores eran actores privilegiados, por su prestigio profesional, su ubicación estratégica y su conocimiento especializado. De hecho, la regulación del comercio exterior demandó un importante contingente de economistas en la administración del Estado. Sin embargo, la influencia de los especialistas muchas veces se veía limitada a los ámbitos formales, y era en las arenas políticas donde se definía la mayor parte de los criterios de regulación del comercio exterior.

Los criterios políticos terminaron primando sobre los criterios técnicos en la asignación de recursos y, por tanto, los economistas quedaron atrapados en las reglas de juego particularistas. Así, la ausencia de criterios definidos y conocidos les quitaba libertad para la acción. Las palabras del asesor técnico del Contralor son muy gráficas, al respecto: “cuando yo hice la experiencia en el Contralor, comprendí o percibí que los famosos intereses creados tienen piernas, cerebros, manos, etc. y además todo un ejército de posibilidad de trampas, y son esas luchas a la que usted lo mezclan y queda involucrado. Las presiones jugaban tanto en el Banco como el Contralor”.¹⁷⁶

Las amplias atribuciones que le eran otorgadas al Banco y el escaso control, es decir, una burocracia que ante nadie responde y por nadie es controlada, propiciaron el desarrollo de prácticas corruptas. Los abusos en los tratamientos cambiarios para productos de fabricación nacional fueron también denunciados por los órganos de prensa. Así se constataba que “el preferencial se ha convertido en un cheque en blanco para alzar los costos hasta cualquier altura o para proporcionar excesivas ganancias a los empresarios favorecidos”.¹⁷⁷ Asimismo se denunciaron diferentes casos, como el de una fábrica textil que, en virtud de las diferentes cotizaciones del mercado libre y del mercado dirigido, logró un amplio margen de ganancia, de doce millones de dólares.¹⁷⁸ Otro de los casos más llamativos fue el de un conjunto de empresas textiles que, al amparo de los cambios diferenciales, se encontraban en condiciones de vender más barato en el exterior el producto industrializado, es decir, lana cardada y tops de lana peinada, que la lana lavada de menor elaboración.¹⁷⁹

La distribución de recursos públicos para beneficios privados erosionó las instituciones que sostenían el Estado de derecho. En este sentido, se argumentaba “que lo grave es el escaso o ningún contralor que el Estado se encuentra habilitado para hacer de estos aludidos excesos. Los órganos gubernativos deben partir de planteos y cálculos presentados por los mismos solicitantes y cuya comprobación resulta de una insalvable complejidad. De esta manera se va resolviendo el caso concreto, según el leal saber y

¹⁷⁶ Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

¹⁷⁷ *El País*, “Actualidad económica y financiera”, 13 de febrero de 1951.

¹⁷⁸ *Ibidem*, 29 de enero de 1951.

¹⁷⁹ *Ibidem*, 9 de octubre de 1951.

entender de algunos funcionarios, y sin que exista una fórmula genérica capaz de constituir una valla para la puja de los interesados”.¹⁸⁰

Planteado así el problema, se constata la débil institucionalización de un sistema político capaz de representar el interés general, orientado principalmente hacia las demandas inmediatas. De esta forma se fue creando un entorno institucional y una cultura política oportunos para la recepción y el procesamiento de demandas particulares.

6.2 LA DISTRIBUCIÓN DE DIVISAS DESTINADAS A LA IMPORTACIÓN

El predominio de las lógicas particularistas también encontró su expresión en la distribución de las divisas destinadas a la importación. El artículo 8 de la ley n° 10.000 estableció que el Banco de la República tenía competencias legales para efectuar las retenciones de divisas necesarias para sus propios compromisos y las correspondientes a las obligaciones financieras del Estado y de los servicios públicos, y luego debía proceder a la distribución de las divisas destinadas a las importaciones.

La citada ley estableció como normativa general tres principios básicos: 1) comprar a quien nos compra; 2) hacer un preventivo de divisas para que el país no fuera a gastar más de un dólar de la preventiva, y 3) repartir las divisas de importación por países, clases de cambio y rubros. En este último caso, las preferencias fueron las siguientes: a) materias primas para la elaboración de artículos alimenticios de consumo indispensable, b) artículos alimenticios ya elaborados de consumo indispensable, y c) materias primas, maquinarias, accesorios, repuestos y combustibles.¹⁸¹

En los hechos, “esta normativa general no se respetó en su totalidad, el preventivo nunca se hizo”,¹⁸² y la distribución de divisas para la importación fue objeto de fuertes disputas entre los principales actores públicos y privados.¹⁸³ Ahora bien, la

¹⁸⁰ *El País*, “Actualidad económica y financiera”, 9 de octubre de 1951.

¹⁸¹ Esta categoría incluía materiales para la salud pública, para el funcionamiento de los servicios públicos y de la prensa, y para combatir las plagas de la agricultura, ganadería y granja, herramientas, máquinas y artículos requeridos para la explotación agrícola, granjera y ganadera.

¹⁸² Entrevista al Cr. Raúl Ochoa.

¹⁸³ Estas querellas están ampliamente documentadas en las memorias institucionales de esas organizaciones y en la prensa escrita. Véase al respecto diario *El País*, “Actualidad económica y financiera”, año 1951.

discusión no era menor pues, al distribuir las divisas por rubros, se estaba determinando qué se podía importar o qué se podía producir en el país.

Las controversias entre el Banco de la República y la Comisión Honoraria para la distribución de divisas destinadas a la importación fueron de tal entidad que, finalmente, el Ministerio de Hacienda emitió un decreto reglamentario de la ley n° 10.000, sobre la base de un acuerdo logrado entre ambas organizaciones (Simoens Arce, 1943; Veiga, 1942; Quijano, 1944; Ochoa, 1942). Así se llegó al singular artículo 5 del decreto de 30 de abril de 1942, reglamentario de la ley n° 10.000, por el cual se estableció una artificiosa distinción entre “rubros” y “artículos”: “el Banco de la República distribuirá periódicamente el cambio extranjero [...]. Fijadas las cuotas por país, el Banco de la República las hará conocer a la Comisión Honoraria de Contralor de Exportaciones e Importaciones, la que procederá a hacer la distribución por artículos y la comunicará al Banco de la República para su conocimiento”.

Entonces había, por un lado, una ley que en su artículo 8 establecía que “el Banco de la República distribuirá periódicamente el cambio extranjero por países, rubros y clases de cambio”. Por otro lado, un decreto reglamentario de la misma ley, que establecía que “la Comisión Honoraria distribuirá el cambio extranjero por rubros”.

Se debe destacar que el decreto reglamentario no solo contraría la legislación vigente, sino que le daba una curiosa interpretación al vocablo *rubro*, pues decía que “por rubro se entiende disponibilidad de divisas por países”, y establecía que el Contralor procedería a hacer la distribución por artículos, interpretación que modificaba toda la normativa vigente.

Hasta ese momento se entendía por la palabra *rubro*, en general, artículos, y tal fue el sentido que se le dio a través de distintas disposiciones anteriores a ese decreto.¹⁸⁴ Así, la terminología aplicada por numerosos decretos del Poder Ejecutivo y resoluciones del Contralor de Exportaciones e Importaciones, identifica los términos *rubros* y *subrubros*. Las mercaderías que son objeto de importación constituyen el Código de Mercaderías de Importación y se encuentran clasificadas en una veintena de ramos o rubros. Estos rubros se encuentran a su vez subdivididos en subrubros, uno de cada mercadería o grupos de mercaderías afines. A modo de ejemplo, rubro: vegetales

¹⁸⁴ El diccionario de contabilidad de la época definía *rubro* como “la especialización comercial en un artículo o serie de productos afines” (*Diccionario de contabilidad, organización, administración, control y ciencias afines*, tomo XIII, Buenos Aires, p. 24).

naturales; subrubro: frutas, etcétera. Por lo tanto, los rubros y categorías deberían constituir los grandes círculos de imputación de divisas, dentro de las cuales el Banco de la República debería volcar sus disponibilidades para que estas fueran distribuidas individualmente por la Comisión Honoraria.

El reparto debía hacerse por rubro, de acuerdo a la ley n° 10.000, y era función privativa del Banco de la República. Sin embargo, por el decreto reglamentario de la misma ley, no lo realizaría el Banco de la República, sino la Comisión Honoraria. En los hechos, no sería por rubros, sino en consideración a una lista de mercaderías jerarquizadas en tres categorías y con preferencias cambiarias, teniendo en consideración “las necesidades del país” y “el interés nacional”. Sin embargo, la lista no siempre se respetó, dado que hasta el año 1947 existió una cierta liberalidad y se permitió importar cualquier tipo de artículo. Recién a partir de 1947, los controles fueron mayores, así como las disputas entre el Banco de la República y la Comisión Honoraria acerca de la categorización de los productos que debían ser importados.

La categorización de mercaderías implicó, en términos generales, que cuando se realizaba la importación de productos se debía, en primer lugar, otorgar divisas para materias primas y artículos de primera necesidad (primera categoría); en segundo lugar, artículos necesarios para la producción (segunda categoría); y, por último, artículos suntuarios, los cuales serían objeto de mayores controles.

Si bien el primer decreto sobre categorización de las mercaderías es del 25 de abril de 1947,¹⁸⁵ conviene recordar que ya el 17 de marzo de 1932, por resolución del Banco de la República, se planteó la distribución de divisas por rubros, pero con la idea base de generar una lista de productos.¹⁸⁶

Otro aspecto importante a considerar es que la clasificación de mercaderías fue confeccionada a los efectos de los tratamientos cambiarios. Los porcentajes de cambio libre y dirigido estaban en relación directa con el orden de las categorías y según la

¹⁸⁵ El decreto del 25 de abril de 1947 clasificaba las mercaderías importadas en tres categorías. La primera comprendía las materias primas indispensables y los bienes de consumo y de capital especificados en el art. 11 de la ley n° 10.000. La tercera categoría incluía una nómina de mercaderías con premo previo de importación, con criterio restrictivo: artículos producidos en el país por la industria nacional. La segunda categoría reunía los artículos no considerados en las dos primeras.

¹⁸⁶ Posteriormente, otra resolución del Banco, del 12 de noviembre de 1937, ordenó a la Comisión Honoraria que discriminara los permisos de importación en las tres categorías arriba mencionadas.

disponibilidad de estas. Así, sucesivos decretos y resoluciones de bancos cambiaron la dinámica cambiaria en las diferentes categorías.¹⁸⁷ Ello generó una legislación divergente y contradictoria. Incluso la propia jerarquización de mercaderías a los efectos de su importación no encajaba con la ley de 1934, ni con las posteriores.

La ausencia de procedimientos precisos y objetivos generó permanentes polémicas en torno a los productos que debían de incluidos en cada una de las categorías. Así se constataba que la “abusiva práctica” del Banco de la República de eliminar artículos en su revisión de los rubros, hacía que luego fueron reincorporados y los “litigios permanentes eran favorecidos por la ambigüedad jurídica que autorizaba las restricciones pero no prohibiciones para la importación de mercaderías, por lo que suscitó constantemente controversias”.¹⁸⁸

Uno de los tantos ejemplos fue lo sucedido en enero de 1951, cuando el Banco de la República incluyó en la segunda categoría la importación de casimires, mientras que la Comisión Honoraria lo consideraba de dudosa constitucionalidad, debido a que se debían incluir en la tercera categoría. Ello dio lugar a “reuniones bastante agitadas, con empate de votos, en el seno de la Comisión Honoraria”.¹⁸⁹

En este proceso de incorporar e eliminar artículos en las diferentes categorías, no se tenía “en cuenta las exigencias de calidad y precios para habilitar tales restricciones”, y se puntualizaba: “bien se sabe que son letra muerta que nadie controla.”¹⁹⁰ El no respeto a la normativa vigente provenía del sector privado y también de los propios organismos del Estado. En la prensa se denunciaba: “no deja de ser curioso, asimismo, que el propio gobierno haga sus compras en el extranjero, aún para artículos de existencia nacional, como sucedió con una reciente licitación de tejidos adjudicada a una firma belga, en Salud Pública. El abastecimiento oficial hace así lo que no le deja hacer al particular”.¹⁹¹

¹⁸⁷ En diciembre de 1937, solo se utilizó el dirigido. Luego, por decreto del Poder Ejecutivo, del 3 de abril de 1942, el porcentaje de cambio de libre y dirigido para importar variaría según la categoría de la mercadería a ser introducida al país. Posteriormente, por resolución del Banco de la República, de 27 de mayo de 1942, de acuerdo al país, se importaría por cambio dirigido las importaciones procedentes del área esterlina.

¹⁸⁸ Véase al respecto diario *El País*, “Actualidad económica y financiera”, año 1951.

¹⁸⁹ *Ibidem*, 19 de febrero de 1951.

¹⁹⁰ *Ibidem*, 19 de setiembre de 1951.

¹⁹¹ *Ibidem*, 19 de setiembre de 1951.

Las inclusiones, exclusiones o transferencias de mercaderías en cada una de las de categorías de importación fueron objeto de constante preocupación de las cámaras empresariales. Cartas y visitas al Contralor, al Banco de la República, al ministro de Hacienda, comisiones especiales, así como extensas discusiones entre importadores e industriales en el seno de la Comisión Honoraria, están ampliamente documentados en las memorias institucionales de las principales cámaras empresariales. Pero particularmente, desde fines de los años cuarenta, la documentación es abrumadora, especialmente en algunos sectores como el textil.

6.2.1 Intereses e instituciones en el juego político

En el capítulo anterior se explicó que el Banco de la República y la Comisión Honoraria, por imperio de las circunstancias, se convirtieron en reguladores del comercio exterior del país. Quienes tuvieron roles protagónicos en ese proceso reconocen que este se fue conformando sin un marco definido sobre adónde se debía ir, ni cuánto debía durar.¹⁹² Hoy constatamos que ese proceso, iniciado en 1931, insumió diez años hasta que finalmente se decidió establecer normas de carácter general y se aprobó la ley n° 10.000. De todas maneras, la existencia de la ley tampoco logró eliminar las debilidades del sistema.

El Banco de la República disponía de ciertos criterios generales establecidos por sus departamentos técnicos para definir los tratamientos cambiarios y realizar la distribución de las divisas provenientes de las exportaciones. Sin embargo, la aplicación de esos criterios estaba condicionada por las lógicas corporativas, partidistas y clientelistas.

En el proceso de distribución de divisas jugaban las presiones de las cámaras macrosectoriales y subsectoriales, nacionales y extranjeras. Los ruralistas, exportadores y generadores de divisas presionaban para que sus divisas no fueran adquiridas coercitivamente por el Banco de la República para el Contralor. Los comerciantes e industriales, importadores, presionaban para obtener el mayor número de divisas para los productos que cada uno necesitaba adquirir en el exterior (productos terminados o materias primas, respectivamente).¹⁹³

¹⁹² Entrevista realizada al Cr. Luis A. Faroppa, al Cr. Juan E. Azzini y al Cr. Mario Bucheli.

¹⁹³ *Ibidem*.

“Las cámaras empresariales peleaban con el Banco de la República para que les dieran cuotas altas; peleaban la cuota. Por ejemplo, yo fui testigo de la discusión entre los importadores y los fabricantes de casimires. La Cámara de Comercio quería importar los casimires, dado que la industria nacional era ineficiente. La Cámara de Comercio pretendía que el comercio se librara y que se le entregara el mayor número de cupos para la importación”. Por su parte, “los industriales reunidos en la Cámara de Industrias querían que las cuotas fueran para importar materia prima y combustible para desarrollar la fabricación de productos nacionales. Por último, “las gremiales agropecuarias se quejaban porque las perjudicaban, porque a mí no me dan crédito, todo va para la industria, es un sistema muy excluyente”.

Las palabras del funcionario de la institución bancaria son totalmente coincidentes con los argumentos esgrimidos en las memorias institucionales de las cámaras empresariales para la obtención de la cuota. La Cámara de Comercio argumentaba que se le debía otorgar divisas para importar los artículos que la industria nacional no podía abastecer, dado que no estaba en condiciones de producirlos con la calidad y el precio de los importados. La Cámara de Industrias argumentaba, por el contrario, que el problema era que se le retaceaban las divisas para la importación de maquinarias y materias primas que el país necesitaba para fomentar el trabajo nacional y su desarrollo.¹⁹⁴

La ausencia de criterios generales y precisos favoreció la lucha sectorial entre importadores, exportadores e industriales en la distribución de divisas. Así, los pedidos iban acompañados de presiones, cuya efectividad dependía, por un lado, de la fortaleza de cada cámara, dada por su potencialidad económica, financiera, política y jurídica y, por otro, de la potencialidad económica de sus integrantes, así como de su red de vinculaciones. El empresario recurría al político y este recurría a los ministros, y los ministros recurrían a sus vinculaciones de amistad y familiares con las autoridades del Banco, las cuales finalmente hacían la distribución de divisas.¹⁹⁵

La ausencia de normativa clara y precisa propiciaba el juego particularista. El sistema terminó sometido a fuerte presiones de grupos e intereses particulares. Las

¹⁹⁴ Véase Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1947-1951*, y *Revista de la Unión Industrial del Uruguay*, 1947-1951.

¹⁹⁵ Entrevista realizada al Cr. Luis A. Faroppa, al Cr. Juan E. Azzini y al Cr. Mario Bucheli.

presiones jugaban y eran de tipo político, gremial¹⁹⁶ y se acrecentaban con una serie de normativas no muy claras, “en realidad, inexistente”.¹⁹⁷ Así, constataba un funcionario del Contralor: “primero estaban las normativas de los propios departamentos internos del Banco de la República y después se tenía todo lo que estaba al frente del Banco. Y al frente del Banco estaban los importadores, los propios exportadores, los partidos políticos, las cámaras empresariales y las subcámaras sectoriales, hasta los propios individuos”.¹⁹⁸

En el proceso decisional primó la implantación de rutinas y procedimientos contrarios a las reglas formalmente establecidas, lo que llevó a la constitución de espacios y estructuras para procesar las demandas y utilizar los recursos públicos con fines de satisfacción y control de las clientelas políticas. Así relata el Cr. Ochoa: “Había un señor, el *zar de las divisas* en la calle Cerrito, el dueño de las divisas, el señor Rognoni, que era gerente de la parte de Cambios del Banco de la República. Era el que tenía la bolsa de divisas, sacaba, ponía, daba. El preventivo de divisas nunca existió, nunca se hizo; era de la cabeza de Rognoni. Él era quien manejaba la masa de divisas del país, era el que daba y no daba, y ponía la cuota. Decía: ‘para automóviles, un millón de dólares, para yerba 500.000’. Los números son absurdos, porque no reconocen las dimensiones de las cosas, pero era así: para tal país, para primera categoría, hay tantas divisas. Ese reparto iba desde aceitunas el primero de la lista, hasta el último”.¹⁹⁹

Esta propensión al personalismo muestra la ausencia de verdaderos mecanismos de *accountability* horizontal, y los peligros del alto grado de autonomía decisional del funcionario y la concentración del poder en sus manos. Así, el abuso del poder sobre la ley, muestra la falta de una cultura de la legalidad, del Estado de derecho. El derecho en

¹⁹⁶ La ausencia de una normativa clara, e incluso su inexistencia, propiciaba el juego particularista. En los años cuarenta, en las memorias institucionales de la Cámara de Industrias, se encuentran muchos ejemplos de pedidos para obtener un mejor tipo de cambio para los productos exportables. Por ejemplo, en 1940, “la Cámara hizo intensas gestiones para obtener un cambio favorable a los exportadores de algodones”. Posteriormente, a medida que fue consolidando el Contralor, pasaron a tener mayor preponderancia las cámaras subsectoriales.

¹⁹⁷ Entrevista al Cr. Mario Bucheli.

¹⁹⁸ Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

¹⁹⁹ Entrevista al Cr. Raúl Ochoa.

mano es el del poder real, el que sirve para moldear las cosas. Por lo tanto, tiene lugar una cierta esquizofrenia entre el mundo real, económico, social, y el mundo jurídico.

6.3 LA CUOTA INDIVIDUAL DE IMPORTACIÓN

La Comisión Honoraria tenía como una de sus funciones primordiales formar las cuotas individuales con arreglo a las disponibilidades de divisas, fijadas por rubros y por países por el Banco de la República.²⁰⁰ La obtención de la cuota individual era fundamental tanto para el importador como para el industrial, porque a través de ella se le concedía, al primero, las divisas necesarias para importar los productos que vendería en el mercado interno, y al segundo, las divisas para importar los insumos necesarios para la producción.

La cuota individual fue prevista en la ley de Reajuste Económico y Financiero de 1934, pero no se reglamentó. Hasta 1940-1941 el sistema se caracterizó por la discrecionalidad, pues no existía una manera precisa de fijar la cuota. Así, la normativa solo hacía referencia a la importancia del ramo o rubro. El artículo primero de la ley N 9440, de 9 de noviembre de 1934, prescribió que “*dentro de cada rubro la Comisión señalará cuotas individuales a las diferentes casas o firmas importadoras*”. Por lo tanto, la cuota tenía por finalidad última la distribución de divisas entre los distintos importadores de un mismo rubro.²⁰¹ Ahora bien, la legislación vigente no precisó cómo

²⁰⁰ La importación de productos suponía dos controles. Por un lado, los contralores relativos a tipos y tratamientos cambiarios aplicados a la operación; por otro, el relativo a quién podía importar, qué mercaderías podían ser objeto de esas operaciones y de qué manera podían ser cumplidas. Ambos procesos eran independientes, es decir, los diferentes tratamientos cambiarios que se otorgaban a las mercaderías de importación no alteraban ni incidían en la causa de las autorizaciones para la obtención de la cuota individual de importación. Simplemente integraban el costo de las mercaderías.

²⁰¹ Por su parte, sucesivas disposiciones impusieron la colaboración de las gremiales empresariales en la tarea, a las sucesivas comisiones honorarias. Así, el decreto de 24 de agosto de 1934 exponía, en su primer considerando, que para facilitar el saneamiento del país y la actuación de la Comisión Honoraria de Cambios era fundamental la intervención de los gremios en el funcionamiento y cooperar para aumentar su eficacia. El decreto estableció que la comisión, actuando autónomamente, debía “estudiar y resolver en definitiva sobre las sugerencias y cuestiones que promueven las comisiones asesoras gremiales”.²⁰¹ De esta forma se crearon las comisiones asesoras gremiales, con los objetivos de asesorar ampliamente a la comisión y de proponer la distribución. El artículo 9, del decreto del 18 de noviembre de 1934, dispuso que en la fijación de cuotas individuales de las casas importadoras “deberán ser previamente oídos los gremios respectivos”.

se determinaría cuantitativamente la distribución de divisas por ramos, ni tampoco dentro de éstos, por firmas. En los hechos, los llamados rubros no fueron más que listas de mercaderías, y por lo tanto, el régimen vigente de hecho no actuó sobre los ramos. En segundo lugar, no se establecieron procedimientos claros para cuantificar la cuota individual (Faroppa, 1956).²⁰²

Por lo tanto, en sus inicios, la Comisión Honoraria no contó con ningún criterio explícito para proceder a distribuir las cuotas de importación, sino que la decisión se tomaba en cada caso puntual, lo que impedía que las firmas importadoras conocieran en qué caso le correspondía o no la cuota, y por lo tanto no podía saber cuándo tenían derecho a reclamar. Se estableció así “una suerte de sedimentación ritual de los conflictos e intereses particularistas”, como afirmaba un funcionario del Contralor. Discrecionalidades, decretos especiales, inoperancia administrativa, importadores inescrupulosos, permisos falsos, caracterizaron la primera década de funcionamiento del Contralor de Exportaciones e Importaciones.²⁰³

En este proceso de construcción institucional se pueden mencionar algunos decretos que son una clara expresión de la ausencia de reglas claras y precisas para la distribución de la cuota individual de divisas, pero también de la no consolidación de un organismo con capacidades de gobierno y administración. Así, la propia dirección del Contralor fue objeto de una larga disputa por parte de los principales actores públicos y privados del país, y no menos de doce formas diferentes de organización se sucedieron entre 1931 a 1941.

El decreto del 12 de junio de 1937, emitido por el Ministerio de Hacienda, otorgó a una empresa, el taller metalúrgico “El Acero”, las divisas necesarias para importar las materias primas que considera conveniente para su producción anual. Es importante destacar que la asignación de las divisas fue realizada por el Ministerio de Hacienda sin consultar a la Comisión Honoraria, a la cual se le había concedido tal competencia por la ley de 1934.

²⁰² Por resolución del Banco, del 17 de agosto de 1938, se estableció en caso de que las cuotas fijadas fueran insuficientes y no se dispusiera de una norma especial para su distribución: en primer lugar se aplicará a la solicitud de importación de mercaderías de primer categoría, luego las de segunda y, por último, las de tercera. La otra resolución de un mes después, 13 de setiembre de 1938: “Según indicaciones impartidas por el Ministerio de Hacienda, en los repartos de divisas debe darse preferencia a las materias primas para fabricación que utilizan las industrias radicadas en el país”.

Otra caso es el decreto del 8 de setiembre de 1938, que autorizó a una sola firma, “Mañe y Cia”, a realizar la importación total de trigo que necesitaba el país para la fabricación de fideos. La Cámara Mercantil de Productos del País efectuaría la distribución de la cuota individual “como consideraba conveniente, dado el conocimiento que tenía sobre el sector”. Sin embargo, de acuerdo a las disposiciones vigentes, era la Comisión Honoraria que debía “estudiar y resolver en forma definitiva las cuotas de importación sobre la base de las sugerencias que promueven las comisiones asesoras gremiales”. La legislación vigente no autorizaba a las gremiales empresariales a proceder a distribuir las divisas de importación, como se estableció en el mencionado decreto.

No solo las empresas privadas se apartaron de la escasa y cambiante normativa vigente, sino que también lo hicieron los propios organismos del Estado. De conformidad con los decretos de 20 de agosto de 1936 y de 30 de julio de 1937, los entes autónomos, municipios y organismos del Estado debían consultar a la Comisión Honoraria para realizar sus adquisiciones en el extranjero. Sin embargo, la Comisión Honoraria se quejaba de que “la mayor parte de ellos no lo hacen a pesar de la reiteración que les hiciera este Instituto”.²⁰⁴

Mientras la Comisión Honoraria exhortaba a los organismos públicos a que cumplieran con las disposiciones vigentes, el gobierno de turno emitió un decreto, el 11 de noviembre de 1938, por el cual facilitaba al Banco de la República establecer un régimen de excepción a las empresas públicas. Estas últimas podían realizar importaciones sin dar aviso a la dirección del Contralor de Exportaciones e Importaciones. Se argumentaba que los servicios públicos “no podían prever con antelación cuáles serán sus necesidades de importación”.²⁰⁵

Esta situación condujo a la propia Comisión Honoraria a plantear en 1939 la necesidad de reglamentar la ley de 1934 para eliminar la “discrecionalidad de los funcionarios a quienes se le confían tales funciones”, como a los “importadores

²⁰³ Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1937*, p. 20.

²⁰⁴ Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, año 1940, p. 47.

²⁰⁵ En el contexto del inicio de la Segunda Guerra Mundial, se flexibilizaron los controles y por decreto de 2 de setiembre de 1939, no se exigía la patente de importador a quien solicitara los permisos de importación para artículos de primera necesidad y, en la adjudicación de divisas para esos anticipos de cuotas individuales se prescindiría del régimen de cuota.

inescrupulosos que pasan por debajo de los contralores y burlan así una de las finalidades del organismo”. La Comisión constataba la “imposibilidad de la Aduana de realizar el control efectivo de la utilización de las divisas para los fines a los que fueron otorgados, y muchos siguen trámites “no regulares” de los que vuelven con retrasos considerables y se dispersan en diversas secciones de la Aduana, sin pasar el control efectivo de divisas y valores de importación”.²⁰⁶

6.3.1 El primer intento de establecer reglas generales

El gobierno ensayó varios caminos alternativos, sin tener un rumbo fijo y claro. En este escenario, la Comisión Honoraria disputó, en los primeros diez años de su existencia, la dirección del Contralor, con el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, lo que hizo que su actuación fuera bastante incierta y confusa. Sin embargo, las estrategias desplegadas por las cámaras empresariales desempeñaron un importante papel en su consolidación. Finalmente el decreto del 11 de abril de 1940 y la ley n° 10.000, del 10 de enero de 1941, fortalecieron a la Comisión como la directora del Contralor. Con ella surgirá el primer intento de establecer reglas de juego claras para la distribución de la cuota individual de importación.

La Comisión Honoraria planteó como su “preocupación principal reglamentar la distribución de la cuota”, para dar “a los comerciantes un derecho cierto y una situación estable determinada por elementos objetivos, que reduzcan al mínimo posible la discrecionalidad de los funcionarios, a quienes la ley confía dichos repartos”.²⁰⁷ Esto condujo a la aprobación del decreto del 1° de abril de 1940,²⁰⁸ luego incluido en la ley n° 10.000, así como a una minuciosa reglamentación que habría de regir para la fijación de las cuotas individuales.

En el decreto de 1° de abril de 1940 se definió por primera vez la cuota individual de importación como “un índice comparativo de la relación de equivalencia entre los importadores de cada gremio (rubro)”. “La adjudicación de divisas estará sujeta a los recursos disponibles en cambio extranjero, pudiendo ser superior e inferior

²⁰⁶ Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones (1939-1940), p. 40.

²⁰⁷ Informe del proyecto de ley n° 10.000, remitido por la Comisión Honoraria a la Comisión de Hacienda y Fomento de la Cámara de Senadores, 4 de noviembre de 1940, p. 235.

²⁰⁸ Arts. 8-11.

al monto de las cuotas según fuere el producido de divisas durante el ejercicio” (art. 9). Por su parte, se establecía que para la fijación de la cuota “se tendrá en cuenta la naturaleza del establecimiento, sus necesidades normales, la importancia y antigüedad del giro, así como la utilidad que para la economía nacional tenga la importación respectiva (art. 11).

Los integrantes de la Comisión Honoraria dejaban constancia de su importante actuación y, en virtud del decreto mencionado, se reglamentaba la provisoria disposición del 9 de noviembre de 1934, estableciéndose el régimen de cuotas individuales a través de criterios objetivos. Pero más importante aún era la instauración “de procedimientos y normas a que debía atenerse la Comisión para establecer de una manera equitativa y racional las cuotas individuales del comercio e industria”.²⁰⁹ Así se emitió un decreto de reorganización del Contralor con el propósito de crear una organización capaz de garantizar la neutralidad política y el respeto a la ley.²¹⁰

Es interesante analizar el reglamento de funcionamiento interno para la distribución de cuotas individuales, creado por la propia Comisión Honoraria.²¹¹ Los funcionarios de la organización deberían ingresar por concurso y méritos. Una comisión de funcionarios, designados por el presidente de la Comisión Honoraria, estudiaba las cuotas a distribuirse teniendo en cuenta criterios como antigüedad de la firma, naturaleza del establecimiento e importancia para la economía nacional.²¹² Las entidades gremiales con personería jurídica podían ser consultadas. Los funcionarios sometían a consideración de la gerencia la propuesta y esta lo elevaba a la Subcomisión de Cuotas. Esta última la sometía a consideración de la Comisión Honoraria que, luego de estudiarla, fijaba la cuota individual básica de cada importador. Posteriormente de aprobada, se ponía en conocimiento del Banco de la República y del Ministerio de Hacienda. Estos organismos daban sus dictámenes e incluso llegaban a sancionar a la Comisión.²¹³ Asimismo, un fiscal²¹⁴ nombrado por la presidencia de la República podría

²⁰⁹ Informe del proyecto de ley n° 10.000, o. cit.

²¹⁰ Decreto 1/4/1940.

²¹¹ *Ibídem*.

²¹² *Ibídem*, art. 11.

²¹³ Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

²¹⁴ El decreto del 23 de setiembre de 1940 estableció que la fiscalía dependía directamente y exclusivamente del presidente de la Comisión Honoraria (art. 1) y designó como primer fiscal a Elías

observar toda importación que no se ajustase a las disposiciones vigentes o expresas resoluciones de la Comisión o del Banco de la República.²¹⁵ Finalmente se publicaba en el Diario Oficial.

A través de estos procedimientos, la Comisión terminaba otorgando una documentación a cada importador (la cuota individual). El beneficiario se presentaba al Contralor en función de los planes y necesidades de la empresa, y dentro del período para el que se le había asignado la cuota, la institución le otorgaba el permiso de importación. Este permiso era fiscalizado por la Aduana. La suma de los permisos podía llegar al total de su cuota.

La Comisión creía que con el nuevo reglamento interno había “llegado a una fórmula eficaz para evitar la discrecionalidad”, y la Fiscalía General era “la más precisa garantía con que podía contar el comercio para controlar los servicios del organismo, y en especial la distribución individual de divisas”.

Sin embargo, el excesivo formalismo de la institución estatal no fue eficaz en resolver los problemas derivados del patrimonialismo y la inseguridad jurídica. En una sociedad donde predominaban los particularismos era muy poco probable que se consolidara una burocracia asociada al profesionalismo, mérito e imparcialidad, por medio de un simple decreto.

En este sentido, importa considerar que las organizaciones administrativas no solo están condicionadas por sus estructuras internas y rutinas de funcionamiento, sino que están fuertemente condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, actúan.

6.3.2 ¿Se puede medir la importancia de la empresa?

La reorganización del Contralor creó una serie de procedimientos para asegurar la transparencia y el control del proceso decisional. Sin embargo, lo más importante seguía sin reglamentar, es decir, la distribución de la cuota individual de divisas.

La normativa estableció criterios muy generales para establecer la cuota de las firmas importadoras y los organismos públicos: antigüedad de la firma, naturaleza del

Alberto. El Contralor era nombrado por el propio organismo a quien tenía que controlar, por lo que era muy dudoso que pudiera ejercer un efecto verdadero de control.

²¹⁵ Informe del proyecto de ley n° 10.000, o. cit., p. 237.

establecimiento, importancia de la firma y relevancia para la economía nacional²¹⁶ (art. 14, ley n° 10.000). Estos criterios no dejaban de mostrar sus ambigüedades a la hora de implementarlos y, por lo tanto, no debe llamar la atención que los índices a través de los cuales se pretendió medir la cuota de los organismos o firmas importadoras sufrieran variaciones, supresiones y adiciones en el curso de los años.

CUADRO N° 13: ÍNDICES PARA CUANTIFICAR LA “IMPORTANCIA” DE LA FIRMA

Índices cuantitativos

1. Presupuestos de las firmas importadoras (montos de sueldos, salarios, impuestos, tasas, contribuciones y alquileres)
2. Volumen del giro (monto de compras de origen nacional y extranjero)
3. Potencialidad económica que denota el monto del capital afectado (denunciar capital fiscal a los efectos del Impuesto a las Ganancias Elevadas)

Índices formales

1. Cumplimientos de normas jurídicas para solicitar la cuota (estar al día con el pago de la patente que lo habilita a ejercer el comercio de importación y las Cajas de Jubilaciones o Pensiones)²¹⁷
2. La antigüedad de la firma.

Fuente: Elaboración propia, con datos de Faroppa (1956).

²¹⁶ En relación con la preferencia en el reparto de divisas se establecen preferencias a favor de las materias primas, artículos alimenticios de consumo indispensable, material y productos necesarios para la salud pública, servicios públicos, prensa, maquinarias y combustibles. De tal modo que, frente al pedido de importación del artículo elaborado, se da preferencia en el otorgamiento de divisas a la importación de las materias primas para ser transformadas en el país (art. 12, ley n° 10.000). En relación con el reparto individual de divisas, según la Comisión, se han definido índices objetivos, establecidos en el artículo 14 y el Contralor los tendría especialmente en cuenta: 1) el cumplimiento de las disposiciones del Código de Comercio, en cuanto a la exigencia de libros rubricados; 2) las necesidades de cada establecimiento; 3) el volumen de su giro en el ramo correspondiente; 4) la cifra de personal ocupado; 5) la antigüedad de la firma.

²¹⁷ Art. 15, ley n° 10.000.

En la mayoría de las disposiciones legislativas para determinar la cuota individual de importación se estableció que la distribución se realizaría teniendo en consideración la importancia de la empresa, así como la utilidad para la economía nacional.

La “importancia” es un concepto complejo; se mide, primordialmente, por los fines que las firmas o los organismos públicos pretenden llenar, por la amplitud de los sectores que pretenden abastecer, por el grado de urgencia de las necesidades que tienden a satisfacer y por el volumen de las empresas puestas en marcha para cumplir con las finalidades descritas. Dado que estos elementos son muy variables, también la “importancia” es un elemento variable y no depende exclusivamente de factores económicos, sino también de factores de índole social. Por lo tanto, no debe llamar la atención que los índices a través de los cuales se pretende medir la “importancia” de los organismos o firmas importadoras sufran variaciones, supresiones, adiciones en el curso de los años. “Nuestra propia experiencia lo evidencia” (Faroppa, 1956a, p. 46).

En los últimos 15 años, los textos han pretendido cuantificar la “importancia de los establecimientos. Sin embargo, se ha impuesto sucesivas modificaciones a los índices establecidos con tal finalidad” (Faroppa, 1956). Entonces, la aplicación de este concepto requería interpretaciones que variaban según la Comisión Honoraria de turno, en función de la experiencia, o en función de las presiones, y también según las circunstancias internacionales, de abundancia o no de divisas. En consecuencia, al no existir una normativa precisa, se terminaba distribuyendo de forma discrecional. En este contexto, los beneficiarios eran aquellos importadores que tenían mayor potencialidad económica y política.²¹⁸

6.4 LA CONSOLIDACIÓN DE LAS REDES RENTISTAS

No se contó con ningún criterio explícito para asignar la cuota individual sino que la decisión se tomaba en cada caso puntual, lo que impedía que los empresarios conocieran en qué caso les correspondía y en qué caso no les correspondía la cuota. Este hecho aumentaba la discrecionalidad y la personalización de la toma de decisiones. Ante la ausencia de criterios objetivos en la asignación de las cuotas, aumentaban las presiones de los distintos grupos empresariales. Así se estableció, en este aparato del

²¹⁸ Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

Estado, “una suerte de sedimentación ritual de los conflictos e intereses particularistas”, según afirma un entrevistado.

“El empresario hacía la solicitud de la cuota en el Contralor; el gerente o sus adscriptos llenaban un formulario en un maquina de escribir, y el empresario obtenía un talón. Pero, ¿qué criterios eran tenidos en consideración? se pregunta el funcionario, y se responde, “era a ‘dedómetro’, totalmente discrecional”.

En este proceso había una persona en el Contralor, el gerente, que comenzó a tener cierto poder decisional. Si bien la Comisión Honoraria definía las líneas generales y tomaba la decisión final en la determinación de la cuota, su implementación recaía en él. Así relataba uno de los entrevistados: “Hubo un tiempo en que el padre de un compañero de Facultad era el que administraba esto (el Contralor), el Sr. Secondi (gerente),²¹⁹ que tenía un garrote para dar garrote aquí y allá, a todos los intereses que andaban en juego, y decía “aquí el que manda soy yo”. Pues, desde el presidente de la República hasta el pinche de más abajo quería tener autoridad en el Contralor, y también estaban el teléfono y las amistades, las discrecionalidades, los particularismos [...]”.

La inexistencia de criterios explícitos para el otorgamiento de la cuota reforzó el trato personalizado hacia el funcionario a cargo de la implementación, en este caso el gerente, lo que aumentaba su poder posicional y fue percibido por algunos ciudadanos con poder político real en el Contralor.

Estas relaciones de intercambio entre funcionarios y empresarios, algunas veces reflejaban relaciones de poder asimétricas y de subordinación. Así, en determinados momentos se establecían con claridad las diferentes posiciones en la estructura de poder, y el gerente o la Comisión obligaban a que los empresarios actuaran de determinada forma —“yo tengo el garrote”—; en otros momentos, era el gerente quien resolvía los problemas con una llamada por teléfono a sus amistades, o lo hacían los propios empresarios, cuya potencialidad económica y política les permitía tener contactos cercanos a los círculos de poder y, por tanto, conseguían una cuota sin necesidad de depender del gerente general o de la Comisión. Afirmaba un entrevistado: “Si usted llegaba más cerca del gobierno, usted podía conseguir una cuota de importación más fácil que si no estaba vinculado con el gobierno. Por ejemplo, había un

²¹⁹ El Sr. Enrique Secondi fue gerente del Contralor de Exportaciones e Importaciones hasta 1943 y luego asumió la gerencia general de la institución hasta 1946.

importador, que no recuerdo el nombre —era el que importaba más autos—; él siempre tenía la cuota porque era amigo de Luis Batlle”.²²⁰

Las relaciones de intercambio en el Contralor poseyeron ambas culturas; en algún momento dominó una relación de subordinación, propia del clientelismo, y en otros momentos mediaron las relaciones de amistad, de los contactos políticos, que se regulaban sobre la base de la confianza alrededor de los individuos.

Ahora bien, la ausencia de criterios definidos y conocidos hizo que los actores comenzaran a diseñar estructuras paralelas, reglas de juego, para el procesamiento de las demandas, resolución de conflictos y asignación de recursos

Las relaciones que se generaron en la arena de política cambiaria no se pueden reducir a un mero proceso de intercambio, es decir, beneficios específicos por apoyo político o electoral, como una relación bilateral donde el gerente o la Comisión (patrón) distribuye cuotas respondiendo al pedido directo inmediato de un gran empresario o un pequeño grupo de empresarios (clientes), sino que generó una constelación de actores y un modo específico de interacción.

El formato que asumió la relación fue de una red con base en la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones. Las relaciones rentistas se constituyeron como una constelación de actores —organismos públicos y gerentes (patrones), cámaras empresariales y corredores de cambios (mediadores), y empresarios y sectores empresariales (clientes)— que actuaban en un espacio estratégico históricamente constituido, con reglas propias de funcionamiento. Allí, los actores disputaron sus intereses y la dinámica del propio juego permitió que las posiciones de los actores cambiaran a partir de una compleja serie de cuestiones, en el entorno institucional que condicionó su comportamiento.

El gerente, en tanto mediador entre la Comisión y los empresarios solicitantes de la cuota, tenía una cuota de poder en el marco de esta red. Sin embargo, él estaba supeditado a la Comisión Honoraria, y la red fue funcional a los intereses de aquella, que era la que establecía los criterios en la asignación de cuotas y daba su aprobación final.²²¹ Luego se sumaron otros funcionarios de menor jerarquía del Contralor, tales como empleados y técnicos, principalmente contadores que, a medida que se

²²⁰ Entrevista al Cr. Mario Bucheli.

²²¹ Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

complejizaba el proceso de otorgamiento de la cuota individual, eran objeto de mayor demanda.

Por su parte existió un grupo variable de casas de cambio, las “colaboradoras”, como se las llamaba en los escritos de la época. Eran empresas importantes: analizaban abundante material y tenían un cuerpo de informantes técnicos.²²² “Los corredores de cambio vivían adentro en el Contralor”, afirma uno de los entrevistados, aunque formalmente no se les tenía asignada ninguna función en la institución.

Las redes se fueron extendiendo y superponiendo sin cristalizar en algo acabado, dados el dinamismo que le imprimían los actores y las nuevas condiciones del entorno, que iba creando cambios. En este proceso, la estructura mediadora fue cada vez más relevante y al papel que en sus inicios desempeñaron las casas de cambio, se sumaron las acciones desplegadas por las cámaras empresariales subsectoriales. Estas conformaban un círculo cercano, que establecía fuertes lazos con la Comisión Honoraria y con el gerente, y colaboraban en el funcionamiento de la red. Fueron objeto permanente de consulta en temas generales y también específicos, como se analiza en un capítulo siguiente.²²³

La colaboración provenía de las principales agremiaciones empresariales, como la Cámara de Industrias o la Cámara de Comercio, así como de las cámaras subsectoriales. Son muy ilustrativas las actuaciones de las Asociaciones de Importadores de Tejidos y Anexos (AIMTA), o la Asociación Gremial de Importadores y Mayoristas de Almacén.²²⁴

Asimismo es de destacar el rol por ejemplo, de la Asociación pro Intensificación del Comercio Uruguayo-Estadounidense, fundada en 1942 por la gravitación de la economía dirigida. En cada una de sus memorias anuales se argumenta que “sería muy extenso enumerar con detalles las múltiples gestiones realizadas por el consejo directivo en relación con la distribución de las divisas en forma que los dólares producidos por la

²²² Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, año 1940, p. 46.

²²³ Entrevista al Cr. Raúl Ochoa.

²²⁴ Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1947*, p. 218.

exportación de EE. UU. fueren usados en la importación de productos de ese País, y que las distribuciones se hicieran en todos las categorías”.²²⁵

**CUADRO N° 14. PRINCIPALES GREMIALES COMERCIALES DE IMPORTACIÓN
EN LOS AÑOS CINCUENTA**

Asociación Comercial del Uruguay
Liga de Defensa Comercial, Consorcio de Representantes de Fábrica
Asociación Gremial de Importadores y Mayoristas de Almacén
Asociación Gremial de Mayoristas Importadores de Tejidos y Anexos
Asociación de Ferreteros, Bazaristas y Afines
Asociación de Impresoras y Anexos del Uruguay
Asociación pro Intensificación del Comercio Uruguayo-Estadounidense
Asociación de Droguerías del Uruguay
Gremial de Representantes de Firmas del Exterior
Asociación de Importadores de Artículos de Joyería y Relojería
Asociación de Importadores de Artículos de Electricidad y Radio
Cámara de Importadores de Especialidades Farmacéuticas y Productos Químicos
Asociación de Peleteros del Uruguay
Centro de Importadores de Madera y Afines
Centro de Barraqueros de Artículos de Construcción
Asociación de Fomento de Intercambio de Comercial Anglo-Uruguayo

La extensa colaboración de las gremiales empresariales en el funcionamiento de la red está ampliamente documentada en cartas y en las memorias institucionales de las respectivas gremiales.²²⁶ Las cámaras sectoriales disponían en la Comisión Honoraria de un ámbito formal de participación en la esfera decisional. Por su parte, la Comisión Honoraria —o, en su defecto, el gerente general de la institución— consultaba, de forma permanente, a través de notas, a las cámaras sectoriales y subsectoriales. Las consultas se relacionaban con aspectos generales, como una opinión para elaborar la lista de

²²⁵ Memoria anual del Consejo Directivo de la Asociación pro Intensificación del Comercio Uruguayo-Estadounidense (APICUE), 1942-1956.

²²⁶ Véanse las memorias de la Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, de 1947 a 1952, o la *Revista de la Unión Industrial*, de igual período.

mercaderías de difícil adquisición, hasta temas más específicos como si permitir o no reexportar 200 cajas de ciruelas secas.²²⁷ Las propias cámaras empresariales mantuvieron un contacto permanente con su delegado en los diversos problemas vinculados al Contralor. En otras ocasiones, los delegados empresariales en la Comisión Honoraria solicitaban los puntos de vista a la directiva de su gremial y a las cámaras subsectoriales que formaban parte de ella. Asimismo, cuando las medidas adoptadas por la Comisión Honoraria eran contrarias a los intereses de algún sector, el sector perjudicado realizaba activas protestas ante los poderes públicos. Las gestiones se dirigían principalmente al directorio o a gerentes del Banco de la República y al ministro de Hacienda, tanto en forma de escrita como oral, sin dejar de manifestar el descontento ante el Contralor. Por su parte, el Parlamento no era el destino privilegiado de sus actuaciones.²²⁸

Las gremiales empresariales no solo participaron activamente en el Contralor, sino que lo hacían en otros ámbitos del gobierno nacional. A fines de los cuarenta, por ejemplo, la Cámara de Industrias y la Cámara de Comercio llegaron a tener cada una más de 80 delegados en diferentes comisiones del Estado.²²⁹

²²⁷ Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1947*, pp. 205-206.

²²⁸ Véanse las memorias institucionales de la Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio y la *Revista de la Unión Industrial*, que contienen abundante información de todas las estrategias desplegadas en los años de existencia del Contralor de Exportaciones e Importaciones (1931-1961).

²²⁹ A título de ejemplo, en 1951 existían las siguientes comisiones 1) Jurado Avaluador (1);²²⁹ 2) Comisiones Aforadoras de la Tarifa de Aduana (22); 3) Comisión de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (2); 4) Consejo Honorario del Departamento de Emisión del Banco de la República (1); 5) Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones (1); 6) Comisión Asesora del Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados (1); 7) Comisiones clasificadoras de Aduana (45); 8) Consejo creado por ley nº 10.597 sobre impuestos a las ganancias elevadas (2); 9) Comisión asesora del Contralor de Exportaciones e Importaciones para estudiar qué artículos deberán incluirse en clases y renglones de accesorios para instalaciones eléctricas (1); 10) Comisión encargada de estudiar la aplicación del decreto de congelación de precios y salarios (1); 11) Comisión Honoraria de la Exposición Nacional de la Industria y la Producción (9); 12) Comisión encargada de estudiar laboratorios tecnológicos y plan de investigaciones industriales, en colaboración con la Fundación Armour de EE. UU. (1); 13) Comisión asesora para dictaminar la licitación pública de la compra de instrumentos musicales para institutos penales (1); 14) Comisión de Fomento de los Institutos de Facultad de Ingeniería; 15) Comisión para estudiar lo relativo al papel fotográfico de producción nacional (1); 16) Comité Especial del Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (1); 17) Delegación patronal en la Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1).

Por último, los beneficiarios de la red fueron los comerciantes establecidos, “los viejos importadores, y terminó primando la presencia del comerciante tradicional, de acuerdo con su pasado y las importaciones realizadas”, como afirma el ministro de Hacienda de la época.²³⁰ En el mismo sentido, uno de los directores del Contralor confirma: “aquellos empresarios que tenían mayor potencialidad económica y política fueron los beneficiados”.²³¹ Los empresarios con vinculaciones políticas podían obtener cuotas preferenciales. Un gerente del Banco de la República testimonia que “si usted llegaba más cerca del gobierno, usted podía conseguir cuota de importación más fácil que si no estaba vinculado con el gobierno”.²³²

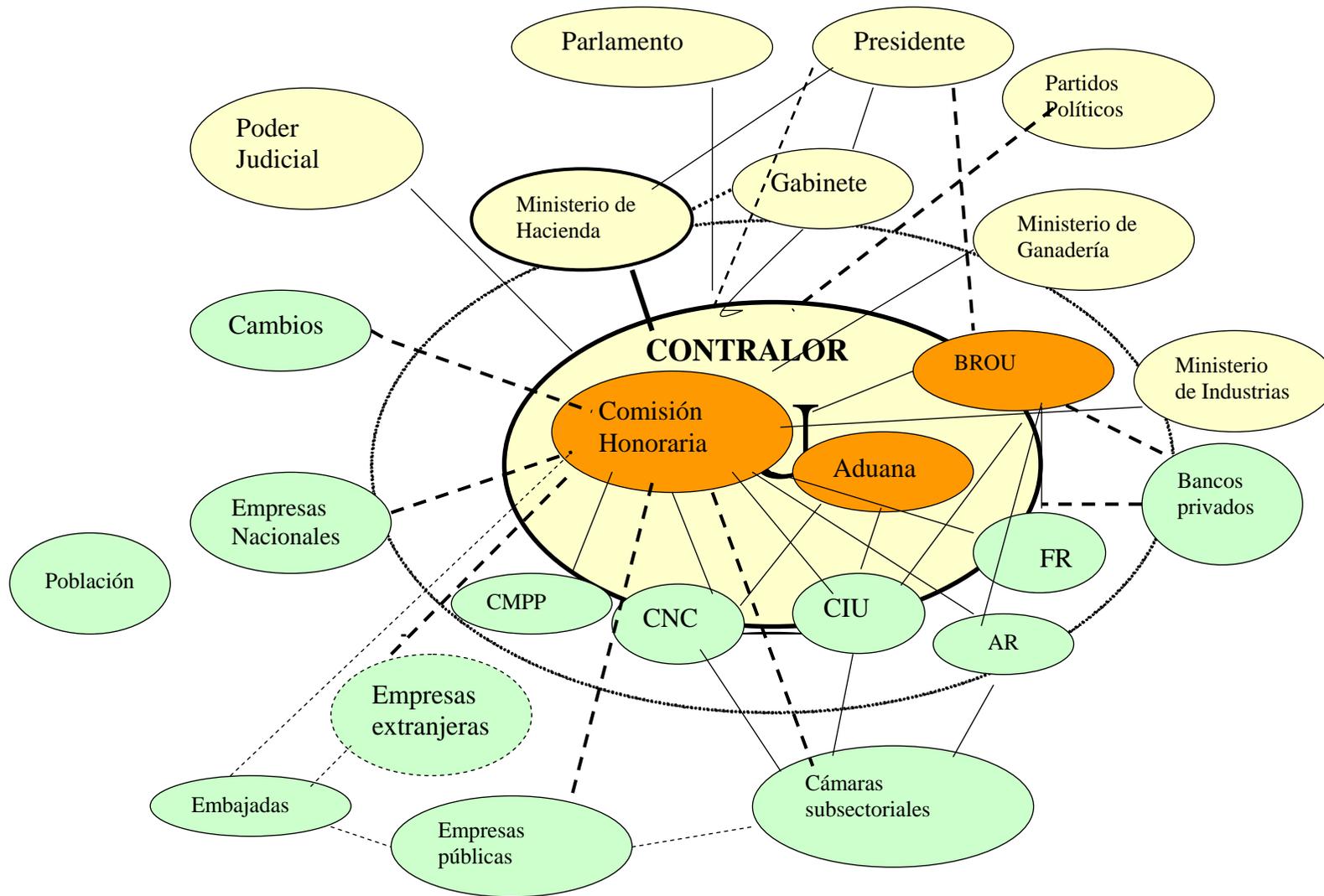
Así se fue configurando la red de política cambiaria.

²³⁰ “La regulación de las importaciones”, conferencia pronunciada por el señor ministro de Hacienda, Esc. Ledo Arroyo Torres, el 12 de junio de 1947, en el salón de actos de la Bolsa de Comercio.

²³¹ Entrevista al Cr. Luis A. Faroppa.

²³² Entrevista al Cr. Mario Bucheli.

REDES DE POLITICA CAMBIARIA



Referencias:

- Organismos centrales del Contralor
- Organismos del Gobierno Nacional
- Empresas, Instituciones y sectores sociales

6.4.1 ¿Los empresarios buscan la renta porque así lo eligen o porque su entorno se los impone?

Las relaciones rentistas no se pueden reducir a un mero proceso de intercambio, es decir, de beneficios específicos por apoyo político o electoral. El rentismo es una institución particularista, que forma parte de los regímenes políticos latinoamericanos y se reproduce en forma de redes de políticas.

Las prácticas rentistas forman parte de una “constelación de prácticas” que modelan a los individuos, y a la vez, son moldeadas por ellos. Los individuos poseen un conocimiento práctico de las relaciones sociales, pero también forman parte de un entorno, de un espacio históricamente constituido con sus instituciones y reglas específicas. De esta forma se van incorporando en el individuo determinadas formas de actuar, de percibir, de valorar las situaciones que deben enfrentar, que no son innatas sino que están socialmente estructuradas. De este modo, los individuos que enfrentan un problema en posiciones y situaciones semejantes, tienen probabilidades de tener intereses y disposiciones semejantes y, por tanto, actuar y tomar decisiones similares.

El rentismo se termina estructurando en forma de redes de políticas, enraizándose y mutando de forma en la sociedad, allí donde la discrecionalidad en la administración de los recursos públicos facilita el desvío de bienes estatales a través del manejo de criterios particularistas pero cuyas transformaciones o cambios son difíciles de encauzar pues se convierten en redes institucionalizadas, con un conjunto de reglas de juego formales e informales que pautan el comportamiento de los actores implicados en la red.

Una vez que el empresario asimilaba que la asignación de la cuota no se realizaba con criterios objetivos, conocidos por todos, y que dependía, básicamente, de la decisión individual de un funcionario, del gerente o de la Comisión Honoraria, la relación rentista se transformaba en la forma más eficiente para captar recursos —que de otra forma no se alcanzarían.

En los hechos se fue consolidando un conjunto de reglas de juego particularistas que coexistían en incómoda tensión con y dentro de las instituciones, y con reglas formales generales. Ello no implica afirmar que las instituciones particularistas fueran solo informales. Las prácticas políticas que emanaban del Contralor de Exportaciones e Importaciones, en primer lugar, eran de un instituto del Estado que formaba parte de la

esfera formal. Las decisiones eran emitidas por un organismo público que tenía autoridad legal (formal) para hacerlo. En segundo lugar, este organismo, provisto de recursos estatales (divisas), los distribuía con criterios particularistas y, a tales efectos, emitía un conjunto de reglas formales: decretos y resoluciones.

En el ámbito de actuación del rentismo coexistieron lógicas formales e informales. Había un conjunto de reglas formales generales, explícitas y burocratizadas destinadas a normar la vida y las relaciones de los ciudadanos sobre bases universalistas y también un conjunto de reglas informales destinadas a satisfacer los intereses particulares. En el Contralor, las prácticas rentistas remitían más a la esfera informal; sin embargo, las decisiones políticas del Contralor eran parte de la esfera formal.

Ahora bien, las reglas de juego particulares son los rasgos más distintivos que han pautado y pautan la relación entre empresarios, burócratas y políticos, si bien siguen, la mayoría de las veces, procedimientos informales. Otras veces encuentran su expresión formal en decretos y resoluciones que legitiman las decisiones particulares.

El rentismo, entonces, se consolida como un conjunto de reglas orientadas a otorgar beneficios a determinados empresarios o grupos empresariales, a expensas del bienestar general.

6.4.2 El predominio de las reglas particularistas

Las instituciones inciden, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro lado, sobre las formas en que estos actores interactúan. Puede hablarse de una “constelación rentista” para entender la forma en que se incorporan determinadas prácticas a los empresarios, en tanto principios generadores de sus representaciones y prácticas (Scharpf, 1997). En este sentido puede ser esclarecedor el análisis que se realiza a continuación, de una actuación concreta de los delegados empresariales en la Comisión Honoraria, en el cual se muestra el modo en que los actores van incorporando las instituciones particularistas en su gestión. El documento analizado es el acta de sesión de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, del 8 de julio de 1940.

Mientras la Comisión Honoraria y los dirigentes empresariales en sus discursos reclamaban “normas objetivas para la distribución de las cuotas”,²³³ los delegados de las propias cámaras empresariales en la directiva de la Comisión Honoraria trataban de flexibilizar los criterios claros y precisos que tanto reclamaban, y reforzaban aún más las prácticas particularistas.

Los delegados de la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio y la Cámara Mercantil de Productos del País, en la Comisión Honoraria, criticaron y discutieron la reglamentación sobre el otorgamiento de cuotas de importación a los nuevos importadores, que establecía el decreto del 1º abril de 1940, el cual permitía romper el monopolio instalado.²³⁴ Para reglamentar este decreto se dispuso que 7,5% del total de divisas fueran destinadas a los nuevos importadores y que para otorgar la cuota se consideraría un porcentaje de las adquisiciones hechas por estas firmas a los importadores en plaza. Asimismo, cuando se comprobara precios abusivos en plaza se le podría otorgar la cuota a nuevos importadores.

Los delegados empresariales en la Comisión Honoraria propusieron que el artículo fuera redactado de la siguiente manera: en lugar de establecer 7,5%, fuera “un margen prudencial”; en lugar de “precisar las adquisiciones realizadas en plaza”, se

²³³ En las memorias institucionales de la Cámara de Comercio se plantea de forma permanente, año a año, la necesidad de establecer criterios objetivos en la distribución de la cuota. Para ejemplificar, se transcribe parte de la carta elevada por esa institución al ministro de Hacienda: “dadas las modificaciones sucesivas que se introdujeron en el sistema cambiario se hace imprescindible su reorganización pues establecida sobre bases imperfectas (se han generado) inconvenientes dadas las continuas modificaciones que perjudican al comercio creando desconfianza y desorientación [...] La distribución de divisas debe efectuarse respaldada en información exacta sobre capital, giro, antecedentes, y con el cumplimiento del importador de las obligaciones fiscales y previsión social. Debe obligarse al importador a que lleve sus libros según lo dispone el Código de Comercio. Debe implantarse un sistema de contabilizar cuotas y un índice de futuras adjudicaciones” (Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1937*).

²³⁴ Se establecía que tendrían derecho a la cuota individual las firmas que poseyeran una antigüedad no menor de dos años consecutivos inmediatos al ejercicio cuya fijación de cuotas fuera a efectuarse (art. 10). Se disponía que la Comisión Honoraria establecerá las reservas que estime equitativas para atender las solicitudes de los importadores sin cuotas (antigüedad menor de dos años o establecimientos nuevos) (art 12). El art. 18 establecía que “cuando la Comisión Honoraria compruebe aumentos injustificados en los precios de venta de determinados artículos por parte de los importadores puede, por cuatro votos conformes, autorizar la importación de las mismas a otras firmas”.

escribiera “importancia de la firma y otros factores”; el tercer punto no se consideraría, por ilegal e improcedente, dado que la Comisión no podía contralor los precios.²³⁵

Ello muestra que, frente a un problema concreto, los representantes empresariales no estaban tan dispuestos a establecer reglas de juego generales y explícitas destinadas a normar las relaciones sobre bases universalistas. Por el contrario, el artículo quedaría redactado de forma tan imprecisa que daría lugar a varias posibles interpretaciones y por lo tanto, se podía llegar a satisfacer los intereses particulares de aquellos que formaban parte de la red y evitar así la entrada de nuevos importadores.

Las cámaras empresariales defendieron sus intereses en los órganos internos del Contralor, “a puertas cerradas”, y también ante la opinión pública. Esto, como ya se mencionó, dio lugar a controversias periodísticas y a discusiones parlamentarias.

La Cámara de Comercio hizo varias objeciones y, ante la prensa, definió el decreto de 1º de abril de 1940 como de “ilegalidades sobre ilegalidades”.²³⁶ La Cámara de Comercio atacó duramente al decreto que, como bien afirmaba, “perjudicaba al viejo importador [a quien] defendemos frente al nuevo importador”. Y argumentaba: “En la economía dirigida que vivimos, al fijarle cuotas de cambio a cada importador, lo que se hace es abrirle un crédito en cambio, crédito que luego se cumplirá en todo o en parte, según las disponibilidades que existan. Cada uno debe ser contemplado”. Pero “cuando existan dudas sobre la distribución determinada de cambios, estos deben ser resueltos a favor de los ‘viejos importadores’ frente a los nuevos”.²³⁷

Para el sector comercial, “el interés del país no está en fomentar el nacimiento de nuevos y pequeños importadores, sino en que haya un número no muy grande de importadores que operen en sumas considerables, ya que quien compra por grandes partidas obtiene mejores precios y soporta gastos de explotación proporcionalmente menores, lo que en el fondo redundaría en el beneficio del consumidor”.²³⁸

Afirmaba su presidente que la cuota era fundamental, pues “impediría la introducción de nuevos comerciantes que no guardaban relación con el volumen de su

²³⁵ Acta del 8 de julio de 1940, de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones.

²³⁶ Diario *El Plata*, 25 de abril de 1940.

²³⁷ *El Plata*, 29 de abril de 1940.

²³⁸ *Ibidem*.

giro ni con el régimen normal de sus operaciones y que traían como consecuencia la superexistencia en plaza de algunos artículos”.²³⁹

También la Cámara de Industrias argumentaba que el régimen de nuevos solicitantes de divisas (con solo dos años de antigüedad) iba en desmedro “de los que habían desarrollado actividades durante largos años, y consideraba ilegal la “fijación de precios y supeditar la distribución de las divisas a los mismos”.²⁴⁰

Estas declaraciones muestran a los empresarios convencidos de que las reglas de juego particularistas eran dominantes y legítimas en el proceso decisional y que, por lo tanto, no debían ser cambiadas.

Las estrategias desplegadas por las cámaras empresariales tuvieron éxito y se eliminó la cláusula de los dos años de antigüedad. La ley n° 10.000 no hizo referencia a los nuevos importadores; en su lugar dispuso que las nuevas firmas que deseaban operar como importadoras deberían presentarse ante el Contralor, donde la Comisión Honoraria, por seis votos conformes, dentro de las solicitudes realizadas, podría aprobarlas o denegarlas, según estimase o no conveniente la presencia de esas firmas en la economía del país.

La Comisión Honoraria quedó satisfecha con la ley n° 10.000 y argumentaba que se incluían “por primera vez reglas de distribución que la ley originaria no contenía, y así se define con el propósito de orientar las compras que el país realiza en el extranjero hacia los destinos más convenientes y productivos”.²⁴¹

6.5 LAS REGLAS PARTICULARISTAS Y LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA

Las largas y airadas discusiones políticas y periodísticas en relación con la asignación de la cuota individual de importación, y el primer intento de establecer “índices objetivos” en la ley n° 10.000, concluyeron en una resolución contraria a la propia ley y a las reglas particularistas dominaron las prácticas políticas.

²³⁹ *Ibidem.*

²⁴⁰ *Revista de la Unión Industrial del Uruguay*, año 42, n° 40.

²⁴¹ Informe del proyecto de ley remitido por la Comisión Honoraria a la Comisión de Hacienda y Fomento de la Cámara de Senadores, el 4 de noviembre de 1940.

Así, el Banco de la República, por la resolución del 4 de marzo de 1942, puso a “disposición del Contralor la cantidad de divisas que considere necesaria [...] y las distribuya indistintamente para los industriales e importadores [...] en función de las necesidades del país”.

A ello se agregó otra resolución del banco, del 27 de mayo de 1942, en la que “suprime la cuota individual” y se da la “más amplia y liberal política de permiso de importación para todas las materias primas y artículos de primera necesidad requeridos por la industria y el comercio”. Asimismo, los delegados del Banco de la República ante la Comisión Honoraria podían incluso llegar a proponer la supresión de las cuotas individuales en relación con materias primas y artículos indispensables.

No es de extrañar, pues, la resolución de la propia Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, de 9 de julio de 1942, que autorizó a la “gerencia para que por sí y sus adscriptos conceda en forma amplia las solicitudes que formulen los industriales o el comercio importador en general, por materias primas o mercaderías de primera y segunda categoría, sin tener en cuenta la cuota individual fijada en su oportunidad”.

Las resoluciones de ambos organismos eran ilegales, pues contrariaban legislación vigente de un orden superior, al dejar sin efecto el orden preferencial de mercaderías y la cuota individual en la distribución de divisas para la importación. Sin embargo, los organismos públicos formalmente constituidos, a través de este conjunto de acciones legales (decretos y resoluciones), reforzaban las reglas de juego orientadas a satisfacer intereses particulares. Así, en lugar de distribuir los recursos públicos sobre lógicas universalistas, fomentaban la discrecionalidad de los procesos de asignación de estos.

La esquizofrenia jurídica llegó a un grado tan extremo que, mientras el Banco de la República emitía una resolución que permitía a la Comisión Honoraria distribuir las divisas con total liberalidad,²⁴² por otro lado, el Poder Ejecutivo, a instancias de la

²⁴² La resolución del Banco de la República, de 4 de marzo de 1943, establecía que “pone a disposición del Contralor la cantidad de divisas que dicho organismo estime necesaria, con la discriminación por rubro que estime conveniente para el interés nacional [...] la aplicación de un criterio de máxima tolerancia mientras no varíe la crítica situación actual, a fin de que la importación se efectúe indistintamente por los industriales e importadores habituales, sin tener en consideración la cuota individual de cada uno de los interesados, tomándola en cuenta al solo efecto de guardar equidistancia

Comisión Honoraria, promulgaba un decreto²⁴³ que aprobaba la reestructuración organizacional del Contralor para “mejorar su funcionamiento” y “dotarlo de mayor eficiencia técnica”. A tales efectos se creaban las subcomisiones de cuotas, con los cometidos de proponer las cuotas, atender reclamaciones y realizar la clasificación de mercaderías. Estas subcomisiones de cuotas debían desempeñar funciones que, por resoluciones internas, quedaban sin efecto.

La liberalidad —como se llamaba en la época— continuó y las sucesivas comisiones honorarias declaraban que, debido a alta disponibilidad de divisas, se había “tendido a cierta liberalidad en el otorgamiento de las divisas”.²⁴⁴

Las reglas de juego particularistas se legitimaron políticamente y pasaron a ser consideradas como válidas por todos los integrantes de la red. Así, las instituciones políticas aceptadas se convirtieron en elementos clave puesto que, por un lado, restringían las preferencias individuales (no todas las alternativas teóricamente posibles estaban realmente al alcance de los individuos); por otro lado, daban un sentido social o colectivo a las posibles acciones, lo que las dotaba de legitimidad (March y Olsen, 1986).

En este escenario, las decisiones políticas de la Comisión Honoraria contaron con la satisfacción de los beneficiarios. El grado de conformidad de las cámaras empresariales se manifestaba en las expresiones de confianza depositadas en la actuación de sus delegados ante la Comisión, incluso frente a situaciones de escándalo y acusaciones por los criterios utilizados en la distribución de la cuota, los cuales eran bastante frecuentes.²⁴⁵

También la dirigencia política justificó y legitimó esta lógica particularista. Ello se manifestó en su accionar político. El presidente de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, el Dr. Juan José de Amézaga,²⁴⁶ quien renunció a su cargo en febrero de 1943 para asumir la presidencia de la República,

entre las mismas cuando la distribución de divisas deba efectuarse por mercaderías contingentadas” (‘con cuota’).

²⁴³ Decreto de 29 de enero de 1934.

²⁴⁴ Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, 1943.

²⁴⁵ Véase Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, memorias entre 1947 y 1951, y *Revista de la Unión Industrial del Uruguay*, igual período.

²⁴⁶ Presidente de la República entre 1943 y 1947.

manifestaba que “dada la alta disponibilidad de divisas no se han seguido las normativas de las tres categorías [y] con total liberalidad”.²⁴⁷ No se respetaba la legislación vigente y, a la vez, se legitimaba la distribución discrecional y particularista de recursos públicos que realizaba la Comisión.

La ausencia de una reglamentación objetiva que regulara los procedimientos de distribución de las cuotas y la monopolización de estas en un círculo reducido de beneficiarios, quedaba expresado y justificado en las palabras del ministro de Hacienda, en el salón de actos de la Cámara de Comercio: “La distribución de cuotas dentro de la ley nº 10.000 establece presencia al comerciante tradicional, de acuerdo con su pasado”. Si bien la ley no prohibía la entrada de nuevas firmas, “los posibles nuevos importadores acusan a la ley de haber establecido un monopolio a favor de muy pocos”.

Junto a las críticas venía la débil justificación, mezclada con signos de impotencia para cambiar la situación: “cuando se trata de distribuir entre comerciantes, el margen de discrecionalidad es muy grande. ¿Pero hay acaso otra solución? Podrían licitarse las cuotas, de aparente sencillez. Podría tomarse el volumen de comercio, de acuerdo con el porcentaje del impuesto a las ventas, índice seguro de la importancia y la seriedad de cada casa comercial. Pero siempre habrá un margen para la discrecionalidad”.²⁴⁸

Sin embargo, los técnicos argumentaban que, de haber existido el interés, se hubiera podía realizar una distribución equitativa de las cuotas. El Contralor pudo haber establecido adecuadamente ciertas licitaciones periódicas de divisas y regímenes especiales de importación por declaraciones juradas. Y para eliminar la arbitrariedad y la discrecionalidad de los funcionarios se debió estipular normas de carácter general que determinaran una fórmula con índices a cual estuviera sujeto el cálculo de la cuota individual de importación. El procedimiento se debió determinar de forma monetaria, anticipada y cuantitativamente. Pero no se realizó (Faroppa, 1956a, pp. 42-43).²⁴⁹

²⁴⁷ Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, 1943.

²⁴⁸ “La regulación de las importaciones”, o. cit.

²⁴⁹ Para ello era fundamental crear índices representativos de las estructuras nacionales públicas o privadas, teniendo en consideración: 1) naturaleza de los ramos (naturaleza de la estructura de la economía nacional), 2) naturaleza de las firmas (naturaleza de la economía privada); 3) estudio cuantitativo y cualitativo por ramos, por firmas y artículos (Faroppa, 1956).

Los políticos justificaron en sus discursos las prácticas particularistas.²⁵⁰ No obstante, es difícil determinar y no está en los objetivos de esta tesis estudiar si la pertenencia del empresario a la red fue decisiva en la decisión del voto de aquellos. Pero sí se puede afirmar que el número de beneficiarios era muy limitado y difícilmente podría haber decidido una elección. Incluso el círculo más íntimo, como lo llama Auyero (1997), no llegó a tener más de 100 personas. Asimismo es muy difícil probar cuántos de estos empresarios aportaron dinero para financiar las campañas políticas: solo uno de ellos, entrevistado para esta investigación, manifestó su apoyo a una campaña presidencial.

Aun así, los dirigentes políticos percibieron que era decisivo —electoralmente— formar parte del Contralor, por lo menos en la etapa de consolidación de esta institución. El Dr. Juan José Amézaga fue director del Contralor, entre 1940 a 1943, y renunció a su cargo el 28 de febrero de 1943 para asumir directamente la presidencia de la República (1943-1947). Por su parte, el Sr. Andrés Martínez Trueba²⁵¹ fue presidente del Contralor entre los años 1948 y 1949, y a pesar de los escándalos políticos, ganó las elecciones en 1951 y fue miembro del Consejo Nacional de Administración entre 1952 y 1954.

6.5.1 La ausencia de reglas precisas y la lucha entre importadores e industriales

En algunas ocasiones las actuaciones empresariales se hacían más intensas y visibles, como ocurrió en el año 1947 cuando el gobierno, debido a la difícil situación de la balanza comercial, adoptó medidas restrictivas a las importaciones. En este nuevo contexto, la Cámara de Comercio mostró su intranquilidad ante el decreto del Poder Ejecutivo de 25 de abril de 1947, por el cual se clasificaba las mercaderías en tres categorías y además se solicitaba un permiso previo para la importación de los artículos de la tercera categoría, es decir, artículos que fueron clasificados como no indispensables. En una carta al ministro de Hacienda, la gremial realizó fuertes críticas al cambio de las reglas de juego “pues se establece un criterio rígido sin tener en cuenta

²⁵⁰ En general se asocia el clientelismo a réditos políticos, para ser elegidos y para captar votos.

²⁵¹ Impulsó una nueva Constitución que suprimía la presidencia unipersonal de la República y la sustituía por un Consejo de nueve miembros. Fue el primer presidente del Consejo Nacional de Gobierno (1952-1954).

las cuotas individuales de los importadores, ni el prestigio, ni la antigüedad de las firmas”, y “se ha otorgado un criterio de tolerancia de cuotas con crédito bancario, esto ha perjudicado al comercio de arraigo y solvencia, el que no ha requerido de créditos cambiarios”.²⁵²

Estas manifestaciones de los importadores tenían como trasfondo un hecho muy claro: otros actores empresariales, los industriales, habían comenzado a tener mayor peso político en la red, en la medida que se fue consolidando el sector industrial durante el proceso sustitutivo de importaciones.

Un ejemplo que ilustra la puja de intereses entre importadores e industriales se dio en la distribución de la cuota individual para la importación de artículos en el sector textil. Las disputas se acentuaron desde que el decreto del 25 de abril de 1947 restringió la entrada de artículos textiles manufacturados. Estos fueron considerados como artículos de tejidos de la tercera categoría (artículos suntuarios) y se dio preferencia a la importación de insumos para su fabricación nacional. Hubo extensas y “acaloradas” reuniones en el Contralor, con los fabricantes de tejidos y con los importadores, y muchas veces con la mediación del Banco de la República. En algunas de estas reuniones se obtenían arreglos parciales, pero en otros casos resultaban inútiles.²⁵³

CUADRO N° 15. IMPORTADORES DE TEJIDOS FRENTE A FABRICANTES DE TEJIDOS

El Contralor envió una nota a la Cámara de Comercio solicitando su asesoramiento respecto a un pedido formulado por la Cámara de Industrias, para que incluyera una larga lista de tejidos, que cubría casi todos los tipos que se importaban en la tercera categoría, aduciendo que ellos eran fabricados por la industria nacional. El Contralor estimó necesario consultar a la Asociación Gremial de Mayoristas Importadores de Tejidos y Anexos sobre si la industria nacional estaba en condiciones de abastecer normalmente en cantidad y calidad las necesidades del consumo interno. La Asociación contestó con extensas fundamentaciones, 365 muestras y demás, que la industria nacional no estaba en condiciones de abastecer la plaza.²⁵⁴

La ofensiva de la Asociación fue muy dura y resaltó el cúmulo de ilegalidades en la asignación de divisas. Ya en 1940, como consecuencia de la

²⁵² Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1947*, pp. 42-43.

²⁵³ *El País*, “Actualidad económica y financiera”, 30 de octubre de 1951. Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, memorias entre 1947 y 1952.

²⁵⁴ Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1949*, pp. 170-190.

guerra, se dejó sin requisito el permiso previo y dio lugar a que un número de comerciantes inescrupulosos trajera una cantidad considerable de mercaderías. En 1944 aumentaron las ilegalidades con el régimen de prioridades dado a las importaciones de Estados Unidos. En 1945, la Comisión Honoraria, apartándose de la ley n° 10.000, impuso una distribución de divisas con preferencias a EE. UU., sin tener en cuenta la votación del delegado de la Cámara de Comercio. En 1947, un decreto del Poder Ejecutivo otorgó preferencias a las divisas que tuvieran las mercaderías cubiertas por cartera de créditos. En 1948, otra distribución de divisas dio preferencias a importaciones desde EE. UU., con disposiciones totalmente violatorias de la ley n° 10.000. Los factores que se contemplaron para realizar la distribución de cuotas fueron el capital y la importación realizada, que eran interdependientes, pues un aumento de las importaciones generaba un aumento de capitales, con lo cual conseguían mejores índices y, por tanto, mejores cuotas.

El delegado de la Cámara de Comercio que concurría a la comisión interventora informó a las cámaras sectoriales de la presión ejercida por los industriales de textiles para que no se concedieran divisas para la importación de tejidos, con el pretexto de que la cantidad global autorizada para 1949 en el ramo de importación de textiles cubría la suma total de 1948, de 16 millones de dólares. Las cifras dadas eran falsas, pues en 1948 solo se le habían otorgado 6 millones de dólares.²⁵⁵

Al establecerse en 1951, la Comisión Interventora, a falta de datos estadísticos y técnicos, pidió la opinión de los importadores de textiles pues con la gestión de los industriales había obtenido opiniones coincidentes con las altas esferas gubernamentales y miembros del Parlamento. Los importadores argumentaron que los industriales “apelaban a un medio ilegal para presionar desde diversos ángulos a la Comisión Interventora, como medio de obtener más mercado eliminando a los importadores”. Luego de extensos cambios de ideas, la Comisión²⁵⁶ le respondió que no siendo técnicos “no podían tomar una posición definitiva en el problema, sobre todo teniendo en cuenta que la presión y los argumentos de los industriales podían inducir al ministro de Hacienda a vetar los repartos de tejidos, haciendo uso del derecho que le otorgaba la ley n° 10.000.

En una reunión conjunta, los industriales amenazaron con no distribuir la cuota para los tejidos pero no pudieron rebatir la cifra de que, según los importadores, habían hecho uso en 1948: 603.000 dólares. Por el contrario argumentaron que al dar más divisas para la importación se retaceaba para la importación de maquinarias y materias primas, y la defensa de las fuentes de trabajo. Por su parte, los importadores argumentaban que los problemas que tenía la industria textil no eran de importación sino de mercado.

Se trató de lograr una fórmula conciliadora, por la cual los industriales harían una nómina de tejidos fabricados normalmente por las industrias, que no se podrían importar. El presidente de la gremial de industrias textiles argumentó que tenía que consultar a sus asociados, lo que dio motivo a que los importadores adujeran que el derecho de importar estaba establecido por la ley y la Constitución. Finalmente, uno de los industriales, con ánimo conciliador afirmó que se si se le comunicaban las cifras a distribuir para Francia e Inglaterra,

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 287.

²⁵⁶ Se integró con los Sres. Lussich Nin y Anselmo y el Cr. Faroppa.

considerando que no eran muchas, se eliminaría toda discusión. Las disponibilidades fueron anunciadas y algunos delegados textiles manifestaron que su monto no determinaría trastornos para la industria, dando en esa forma tácita su aprobación. El presidente de la gremial importadora manifestó: “no nos vamos atar las manos por tan pocas divisas”.

Con motivo de las opiniones divergentes entre los industriales e importadores del sector textil, se creó la Comisión Especial Mixta de Asesoramiento al Contralor de Exportaciones e Importaciones sobre importación de tejidos. Nunca se estableció. Los industriales textiles siguieron presionando para que no se distribuyeran las divisas para importar tejido. Las disputas continuaron. Las reuniones en el Contralor eran permanentes y también las mediaciones del Banco de la República.

6.5.2 El intento de establecer criterios universales

La combinación del particularismo como una institución política dominante y una gran brecha entre reglas formales y funcionamiento en la mayoría de las instituciones políticas, estimuló las arbitrariedades. En este contexto, cada vez que la Comisión Honoraria distribuía la cuota individual de importación generaba fuertes disputas y airadas discusiones en su interior.²⁵⁷ Así, el Dr. Carlos Quijano, uno de los interventores de la institución, realizó un primer pedido al asumir: “en aras de la despersonalización de la labor del Contralor, que se silencien las gestiones (presiones), para lograr determinar la cuota individual por criterios objetivos”.

Una de las querellas más significativas se dio cuando se distribuyeron cuotas para importar automóviles, y ella terminó con la intervención del Contralor. A fines de 1948, los importadores de autos realizaron enconados planteos ante el gobierno y la Comisión, pues, según su parecer, se habían cambiado las reglas de juego, ante lo cual reclamaban su derecho fundamental —la cuota individual— y la eliminación de toda discrecionalidad y arbitrariedad.²⁵⁸

²⁵⁷ Véase al respecto el diario *El País*, “Actualidad económica y financiera”, que dedicaba un capítulo especial cada semana a los problemas, querellas y disputas en el Contralor.

²⁵⁸ Ahora bien, ¿qué se entiende por discrecional y qué se entiende por arbitrario, cuando las normas jurídicas no se respetan? Al hablar de acto discrecional se lo debe entender como un acto administrativo que goza de determinada libertad, pero está constreñido a satisfacer los fines de la ley, que es la satisfacción de la mejor manera del interés público. Por el contrario, la arbitrariedad es una conducta antijurídica e ilegítima de los órganos del Estado, que representa la voluntad personal del titular de un órgano administrativo que obra impulsado por sus pasiones, caprichos o preferencias. En virtud de ello, la discrecionalidad no puede ser una potestad ilimitada de la administración pública y aparece el Estado de

El gobierno, a través de la resolución ministerial del 21 febrero de 1949, respondió que apoyaba a la Comisión, dado que esta había intentado por primera vez realizar un reparto objetivo, teniendo en consideración el artículo 14 de la ley n° 10.000. Y agregaba: “no obstante la vigencia de la ley y por razones que son de conocimiento, durante varios años no se procedió al establecimiento de la cuota individual”.

Las firmas importadoras, no satisfechas con la resolución ministerial, llevaron el caso a la justicia, mientras que en el Parlamento se formó una comisión investigadora, que como tantas, tuvo escasas consecuencias. Finalmente, el juez ordenó a la Comisión Honoraria distribuir la cuota individual por ramo, como establecía la ley n° 10.000.

CUADRO N° 16. RESUMEN DE LA RESOLUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL 21 DE FEBRERO DE 1949 SOBRE LA UNIVERSALIDAD DE LA CUOTA

Las principales firmas importadoras de autos interpusieron un recurso de apelación (art. 5, ley n° 10.000) aduciendo que la legislación y que la cuota individual no eran una concesión graciosa, sino un derecho reconocido y consagrado por ley y que no podía quedar librada a la arbitrariedad de los funcionarios y tampoco a su discrecionalidad.

Los propios demandantes reconocían que en 1947 la Comisión Honoraria había intentado regularizar la situación exigiendo una declaración jurada con los elementos contenidos en el art. 14 de la ley citada. Sin embargo, dado la imposibilidad de hacerlo, se llegó a la determinación de un coeficiente individual: valor de las importaciones de 1939, 20% (esto era muy importante para los importadores); valor de las importaciones de 1945-1946, 20%; patentes de giro, 20%; capital 10%; aporte a la Caja de Jubilaciones, 20%; antigüedad, 5%. presupuesto, 5%.

“Este régimen de cuotas de individuales se ha venido aplicando a otros repartidos de divisas con el beneplácito general, por lo que no se explica que se adopte una medida distinta para la importación de automóviles”. Sin embargo, la Comisión en el último reparto no había tomado “importación promedial de los años anteriores”, sino la del año anterior. A pesar del recurso antepuesto ante la Comisión, esta mantuvo la resolución argumentado “que ha tratado de realizar el reparto de divisas por el régimen de reparto individual, de acuerdo con lo que preceptúa el art. 14 de la ley n° 10.000, “no obstante la vigencia de la ley y por razones que son de conocimiento, durante varios años no se procedió al establecimiento de la cuota individual.”

La Comisión fue apoyada por el Ministerio de Hacienda: “El Poder

derecho, que controlará cualquier posibilidad de existencia de un acto caprichoso nacido con el pretexto del ejercicio de una facultad discrecional. El Estado de derecho se valdrá de la vía administrativa y judicial para que el acto administrativo discrecional se sujete a los límites que la ley y la doctrina dominante toman como necesarios, y se desenvuelva dentro de un contexto de juridicidad.

Ejecutivo no desconoce la complejidad del procedimiento, posición que ha comprendido el comercio importador, que aceptó que durante años se arrastrase el régimen de distribuciones discrecionales [...].

Para poner fin a esta situación, el 7 de abril de 1949 se instaló la Comisión Interventora, con personalidades destacadas por su moralidad y un cuerpo de distinguidos técnicos.²⁵⁹ La comisión pretendía instaurar un procedimiento objetivo para la distribución de la cuota individual de divisas respetando la ley nº 10.000, lo que dio lugar al decreto del 13 de setiembre de 1949, el cual marca una etapa fundamental en lo que se refiere al establecimiento de normas fijas y de carácter general para la determinación de las Cuotas Individuales de los importadores.

La *cuota individual* determinaba la aptitud de un establecimiento o empresa, en relación de proporcionalidad con las restantes que actuaban en el mismo ramo, para ser adjudicataria de las divisas que otorgaba el Contralor de Exportaciones e Importaciones, mediante el régimen de repartos, para la importación de mercaderías.

La cuota individual no constituía un crédito en divisas contra el cual, dentro de cada ejercicio, pudieran girar los importadores. Los decretos de 1º de abril de 1940 y de 13 de setiembre de 1949, que aceptaron el concepto de cuota como monto de divisas, se preocuparon por aclarar que la cuota constituía “un índice comparativo de la relación de equivalencia existente entre los importadores de cada gremio” (art. 9), y que ella “no constituye un derecho a la totalidad de las divisas adjudicadas como cuota”.

El decreto del 7 de agosto de 1951 dejó de lado la cuota expresada en moneda básica para preferir la cuota objetiva en puntos. Esa aptitud se realizaba en cada reparto concreto de divisas mediante la determinación del valor de cada punto, y con ello de cada Cuota, con respecto al total de las divisas a distribuir.

²⁵⁹ La comisión interventora del Contralor de Exportaciones e Importaciones funcionó desde el 7 de abril de 1949 al 16 de enero de 1950. Primero fue nombrado por decreto el Dr. Luis Alberto de Herrera, principal líder del Partido Nacional, quien no respondió al presidente de la República; debido a ello se nombró al Dr. Juan Vicente Chiarino, perteneciente a un pequeño partido político, la Unión Cívica. Este fue sustituido el 10 de junio de 1949 por el Dr. Carlos Quijano.

**CUADRO N° 17. PRINCIPALES DISPOSICIONES DEL DECRETO
DEL 13 DE SETIEMBRE DE 1949**

Para la fijación de la cuota se consideraba a los comerciales e industriales con actividad como importadores durante los cinco años anteriores al momento de fijación de la cuota.

Determina las necesidades de los comerciantes, aplicando el coeficiente de afectación, que resultaba de la relación existente entre importaciones y compras en plaza de las empresas con respecto a cada uno de sus ramos de importación, a los diferentes elementos constituidos acreditados en el quinquenio anterior y totalizando las cifras parciales (“índice general de cuota individual”).

Obtiene el “índice cuota individual” incrementando esos índices a razón de 0,75% por año, con un máximo de 30%, con la antigüedad de las empresas en el ejercicio de cada ramo de importación. A tal efecto, se habrá proporcionado a cada ramo el “índice general de cuota individual”.

El índice cuota individual se aplicaría a las cuotas preventivas fijadas por el Banco de la República, al efecto de determinar la cuota individual preventiva en moneda básica, discriminada por ramos y categorías. El Contralor de Exportaciones e Importaciones llevaría cuenta corriente de cada firma importadora con el objeto de que las adjudicaciones de divisas, efectuadas en proporción a las cuotas individuales, guardaran relación con la cuota en moneda básica a que se hace referencia.

Esto significaba que si una empresa no participaba en el reparto, reservaba el potencial para el próximo, y podía obtener en este las cantidades que habían sido dejadas de recibir en el anterior. Nunca se pudo efectuar el cálculo de las cuotas individuales en moneda básica, pues nunca se estableció el preventivo anual.

El decreto mencionado estableció por primera vez un procedimiento objetivo para distribuir las cuotas de importación, es decir, redujo a expresión numérica, los factores que el legislador había querido que fueran tenidos en cuenta al efecto del cálculo de la cuota individual en la ley n 10.000. En un primer momento, la asignación de la cuota se realizó sobre la base de un promedio de importaciones de los últimos cinco años; luego fueron incorporados otros índices (véase el cuadro n° 17). De esta forma se hacían los repartos de listados, se remitían a la Comisión Honoraria, esta los aprobaba y luego eran emitidos los cheques que habilitaban al empresario a iniciar su trámite de importación y a tener los elementos para poder pagarlos cuando viniera la importación.²⁶⁰

²⁶⁰ Entrevista al Cr. Raúl Ochoa.

Sin embargo, los inconvenientes fueron importantes. El decreto fue y vino, tanto que el primer decreto, del 3 de setiembre de 1949, no está publicado en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, y el decreto de 13 setiembre de 1949 dice que lo sustituye, pero no lo deroga.^{261 262} Asimismo, dado el limitado tiempo de que dispuso, la comisión interventora no logró instrumentar el nuevo procedimiento en su totalidad, porque el Banco de la República no estableció de forma preventiva las cuotas de divisas disponibles y porque tampoco tuvo claramente determinados los rubros.

El más importante de todos estos cambios fue el intento de eliminar las arbitrariedades utilizando la tecnología más avanzada en la época. Así, “nuevos procedimientos, computadores IBM, toda la técnica de la Universidad fueron puestos al servicio del Contralor para realizar los cálculos de forma objetiva”,²⁶³ relata el Cr. Raúl Ochoa, encargado de implantar el nuevo decreto conjuntamente con el Cr. José María Rocca.

“Yo fui encargado de instalar el equipo IBM y —puntualiza el técnico—; nada de máquinas de escribir y libros; se empezaron a emitir cheques con el valor de la adjudicación. Así sacamos al Contralor de una parte subjetiva y personal, y lo llevamos a una parte más objetiva. Con este nuevo procedimiento, quedaban archivadas las fichas IBM, las tarjetas perforadas, con todos los antecedentes de cada firma para que el Contralor hiciera la adjudicación de forma objetiva”.

En este contexto, cabría preguntar si era posible volver al contexto de la juridicidad en el Contralor, cuando el abuso de la ley era frecuente y se mostraba una falta de cultura de la constitucionalidad. Las reglas de juego informales y las formales (decretos y resoluciones), contrarias a las de orden superior, legalizaban las situaciones de hecho y, de esta forma, terminaban primando las lógicas particulares alejadas de los principios generales y democráticamente establecidos.

²⁶¹ *Ibidem*: “El autor del decreto fue el Cr. Luis Faroppa. Al Cr. José María Rocca y a mí nos encargaron implementar el decreto”.

²⁶² Luis Faroppa fue asesor técnico contador de la comisión interventora que funcionó entre el 7 de abril de 1949 y el 16 de enero de 1950.

²⁶³ “Entonces teníamos los índices y, para hacer el prorrateo, las viejas máquinas de calcular de IBM no dividían. Fuimos a la Facultad de Ingeniería y pedimos las tablas de recíprocos”.

6.5.3 ¿Era posible establecer un criterio objetivo y universal para la distribución de la cuota individual?

La comisión interventora del Contralor de Exportaciones e Importaciones funcionó entre el 7 de abril de 1949 y el 16 de enero de 1950 con el objetivo de establecer criterios precisos para asignar la cuota individual de importación y eliminar las discrecionalidades con que se repartían los recursos públicos. “Mi preocupación — resalta un técnico de la comisión interventora— fue sacar un sistema objetivo, que se generara un documentado que quedara archivado en el Contralor; el reparto se hizo así, no había ninguna historia, aquí nadie puso ninguna ficha perforada para aumentar los antecedentes de nadie; los antecedentes están guardados ahí y si alguien quiere venir que haga de vuelta los promedios y puede comprobar que esta Comisión trabajó con criterios objetivos”.

Sin embargo, su implementación generó grandes dificultades y no deja de ser revelador que quien fuera interventor del Contralor, ante un auditorio empresarial el 5 de julio de 1950, siguiera afirmando que la cuota individual seguía siendo un misterio, el “misterio de Eleusis”, el secreto de los secretos.²⁶⁴

²⁶⁴ Conferencia del Dr. Carlos Quijano, en el salón de actos de la Bolsa de Comercio, el 5 de julio de 1950.

EL SECRETO DE LOS SECRETOS

El término *secretus* era aplicado en Grecia a aquello aislado, oculto, alejado, apartado, separado. También calificaban de secreto todo aquello que fuera distinto, especial, muy particular, constituyendo la razón de dicha particularidad o distinción una cualidad secreta. Los que conocían esa cualidad y sabían cómo usarla se convertían en detentores de tal secreto, pues tenían el conocimiento exclusivo de las virtudes o propiedades de la tal o cual cosa especial. Y llamaban secreto de naturaleza aquel efecto o fenómeno natural para el que no tenían explicación racional y que no dejaba de excitar sus imaginaciones y de causarles admiración.

En los textos antiguos las cosas secretas, es decir, que están, por sí mismas, ocultas, escondidas de la vista, de los sentidos y del conocimiento común; cosas para las que el común es ignorante y cuyo desvelo, revelación o iluminación, exige de algo más que la palabra: exige iniciación, son libros incomprensibles, casi esquizofrénicos, por culpa de carecer de la llave, es decir, por no conocer la naturaleza del secreto que los inspira. En este nivel de lo que consideraban secreto, es cuando ellos aplicaban el adjetivo, lo profundo, lo oculto. Aquí el secreto empezaba a estar aureado del halo de lo mágico: *ex abdito* ('de origen oculto').

Un poco más de secreto y entramos en el Arcano (*arcanus -a -um*). En tanto que el secreto podía ser revelado, dado a conocer, explicado o manifestado, el arcano no. *Arcanus* llamaban al *Sancta Sanctorum* de sus templos, el lugar donde la propia deidad residía y se manifestaba: lugar oculto para el mundo, excepto para sus sacerdotes y, aun entre estos, velado tras una tela sagrada, un velo semiopaco, semitransparente... el cual sólo podía traspasar el Sumo Sacerdote, y sólo en contadísimas ocasiones.

Los arcanos eran secretos en grado superlativo: era todo aquel secreto sumamente recóndito, oculto y reservado, a la par que de una importancia extraordinaria, y cuyo conocimiento implicaba un cambio radical en la conciencia del que lo alcanzaba. El arcano se caracterizaba por ser sumamente difícil de conocer, de entender... aunque no imposible.

Si el Arcano era el secreto de un conjunto de secretos, el *Misterio* era el arcano de los arcanos: inaccesible para la razón, su naturaleza es absolutamente incomprensible y, por lo mismo, no puede ser transmitido oralmente, pues no hay forma de explicarlo con palabras. De todas maneras, justo es admitir que bajo la denominación de Misterios, desde la más remota antigüedad, se hallaba una serie de prácticas, que nos son desconocidas, de carácter mágico, ritual y de culto a

²⁶⁵ Los misterios eleusinos eran ritos de iniciación anuales al culto a Deméter y Perséfone que se celebraban en Eleusis, en la antigua Grecia. De todos los misterios celebrados en la antigüedad, estos eran considerados los de mayor importancia. Estos mitos y misterios se extendieron posteriormente al Imperio Romano. Los ritos, así como las adoraciones y creencias del culto, eran guardados en secreto, y los ritos de iniciación unían al adorador con el dios, incluyendo promesas de poder divino y recompensas en la otra vida.

determinadas deidades... como es el caso, por ejemplo, de los llamados misterios de Eleusis. Bajo la palabra *mysteria* se hacía referencia a un ser o cosa sobrenatural y su plural, *mysteriorum*, era usado para referirse a ceremonias secretas. Pero si bien el misterio es inabarcable intelectualmente, es, por contra, susceptible de ser vivido y experimentado a título personal, subjetivamente. Una experiencia subjetiva que, sin embargo, alcanza la objetividad desde el punto de vista de que una característica de todos los místicos de las religiones, cuando se hallan en éxtasis (en comunión con el misterio), es la de provocar en su entorno la manifestación de una serie de fenómenos extraordinarios.

Las dificultades de implementación el decreto del 13 de setiembre de 1949 determinaron que se supliera por otro, el 7 de agosto de 1951.²⁶⁶ El *índice de cuota individual* se transformó en la *cuota individual* y los repartos generales no guardarían ya relación entre sí. La cuota se concretaba en un puntaje determinado²⁶⁷. Cuota individual era la cuota de aquellas empresas que habían efectuado importaciones en el quinquenio inmediato anterior al momento del cálculo preventivo. Asimismo, el decreto adoptó como clasificación por ramos la del código de mercaderías vigente. Por tanto, el sistema aceptado transitoriamente comenzó a tener perspectiva de permanente.²⁶⁸

²⁶⁶ Por el decreto de 1951 se sustituyeron los índices indirectos por la verdadera cuota individual, el poder de compra de divisas de cada empresa, poder expresado por el capital propio o de terceros que tuviera la empresa y por su efectiva organización para importar y su necesidad de importación. En el régimen anterior bastaba con que una empresa, cualquiera fuere su actividad comercial o industrial, declarase que quería importar, para que su capital y sus demás índices, que además hasta el momento no tenían que ver con la importación ni precisaban de la importación para su rentabilidad, automáticamente quedasen incorporados como índices habilitados para participar en los repartos de divisas, produciéndose un primer efecto de pulverización de las adjudicaciones (Ochoa, 1943, p. 158).

²⁶⁷ El decreto de agosto 7 de 1951 mantuvo, con algunas modificaciones, el procedimiento de cálculo de las cuotas individuales del decreto de 13 de setiembre. Perfeccionó el concepto de “compra en plaza”, otorgó mayor importancia a la antigüedad y dio oportunidad a los importadores para que tomaran conocimiento de sus antecedentes de importancia, aplicados al efecto de determinar los coeficientes de afectación. En este sentido, el decreto se limitó a reiterar la resolución de la Comisión Honoraria, de febrero 9 de 1951 (aviso 187/51).

²⁶⁸ Al definir el ramo por medio de una lista de mercaderías, se introdujo la posibilidad de que los importadores de una especialidad, incluidos en una de las listas, por ejemplo alimentos, pasaban a tener derecho para importar cualquiera de los demás renglones de la misma lista y pudieran perjudicar al comerciante establecido en esos renglones (Faroppa, 1956). Por ejemplo, a los importadores en la lista alimentos se le otorgaba la cuota para importar yerba; sin embargo ellos podían importar tanto yerba como porotos. Entonces se hizo una cuota más chica, el “reparto especial”.

En definitiva, poco cambiaba la regla informalmente establecida; solo había adquirido un formato jurídico. La antigüedad de la firma seguía siendo el criterio más importante para obtener la cuota y, en lugar de rubros, había una lista de mercaderías. La diferencia estaba en que se realizaría el cálculo con la más avanzada tecnología.

6.5.4 La venta de divisas en los espacios públicos

A pesar de los intentos de establecer criterios objetivos en la distribución de las divisas de importación, no se impidió que las cuotas estuvieran totalmente concentradas en un número reducido de importadores. Así, las presiones eran mayores a medida que estaban más concentradas. Incluso, cuando en 1949 la comisión interventora²⁶⁹ reglamentó la cuota por primera vez, para lo cual se construyeron índices de la “dimensión de la empresa”, se siguió manifestando una fuerte concentración de las cuotas en pocas manos (Azzini, 1970, p. 134).

A modo de ejemplo, considérese la distribución de cuotas para el año 1954 (a más “puntos”, mayor “dimensión” y, por lo tanto, mayor cuota):

Cuadro N° 18. DISTRIBUCIÓN DE CUOTAS. AÑO 1954

Puntos	N° de importadores
1 a 300	323
300 a 500	16
500 a 800	10
800 a 1.000	6
1.000 a 2.000	10
2.000 a 4.000	6
4.000 a 10.000	3
10.000 a 38.000	9

²⁶⁹ Quijano, presidente del Contralor entre 1950 y 1951, afirmaba que la aplicación de este “nuevo régimen de cuota individual permitiría efectuar repartos ajustándose a los principios de justicia

Como se observa, solo 28 importadores superaban los 1.000 puntos, es decir, la casi totalidad de las cuotas de importación estaban radicadas en 28 importadores. Sin embargo, no siempre estas empresas podían o deseaban hacer uso de la totalidad de sus respectivas cuotas, que graciosamente se les ofrecía, y que obviamente eran apreciadas por otros importadores “menos afortunados”.

Otro de los aspectos, quizás más importantes, es que el Contralor había intentado establecer un procedimiento objetivo para la asignación de la cuota individual, emitiendo un cheque a tales efectos; pero, luego de emitido, la Aduana no controlaba si al país ingresaban los productos para los que fueron asignadas las divisas. Así, “luego de que salía el documento de la calle Cerrito [lugar donde estaba el Contralor] no se controlaba qué pasaba con él”.²⁷⁰ Esto dio lugar a un mercado secundario de divisas, en el cual se obtenían lucrativas ganancias. El importador que no disponía de divisas podía comprarlas en el mercado, fuera de la ley. “Las divisas se vendían a montones —testifica un técnico del Contralor—; se vendían en la puerta del Contralor, en la esquina del Banco de la República, era un remate público”. Surgieron empresas colaterales, así como los “escritorios con teléfonos”, préstamos de materias primas entre industriales para evitar la paralización de las fábricas o la venta de permisos en las mesas de café. Por ejemplo, aun hoy se recuerda al “alemán”, que vendía los permisos de importación, instalado en la mesa de un bar, a dos cuerdas del Contralor de Exportaciones e Importaciones.

La explicación de todo ello, para uno de los técnicos, se encontraba en que “el sistema objetivo tuvo sus debilidades. Así se le daba divisas al que había importado yerba en los años anteriores, pero si luego se le ocurría hacer otra importación, no podía. Entonces tenía que vender las divisas que tenía y obtener otras en el mercado negro. Esas fueron las bondades y defectos de este sistema”.

Las debilidades del sistema no estaban solamente en la Aduana, sino que también en el propio funcionamiento interno del Contralor, que no siempre se ajustaba al mandato legal, que tanto reclamó en sus discursos la Cámara de Comercio: 1) normas de distribución mediante la fijación de inmediato de criterios precisos racionales y

distributiva”. Sin embargo prevalecieron los criterios informales (Memoria de la Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, 1951).

²⁷⁰ Todos los entrevistados coinciden con este testimonio: Cr. Mario Bucheli, Cr. Luis A. Faroppa, Cr. Juan E. Azzini y Cr. Raúl Ochoa.

equitativos para las cuotas individuales, 2) reorganización administrativa del Contralor, y 3) transparencia económica al dar publicidad a las distribuciones periódicas de divisas.²⁷¹

El mal funcionamiento de estos tres aspectos fue frecuentemente denunciado en los informes de “Actualidad económica y financiera”, del diario *El País*. En cuanto al primero, sería muy difícil de resumir los casos que semana a semana se mostraban sobre las “ilegales exclusiones y discutibles limitaciones respecto de ciertas mercaderías en el reparto”.

En segundo lugar, la ineficiencia de la administración por demoras de dos o tres años sin resolver un trámite, era constatada como parte de la realidad. Así “esta omisión de pronunciamiento constituye una de las principales fallas del engranaje administrativo, pues coloca al interesado durante extensos lapsos en una situación verdaderamente enojosa. A tal vicio ha sido bastante afecto el Contralor, posiblemente agudizado por la integración precaria de sus autoridades, ya que a las comisiones les cuesta entrar a resolver cuestiones de sus antecesores y los funcionarios permanentemente prefieren sacarle el cuerpo.”²⁷² Así testifica un funcionario, de cuando ingresó a trabajar en la institución: “Había una pila de expedientes sin trámite definitivo. Entonces, fui a inspeccionar las empresas, pero ellas ya habían importado maquinarias sin tener la documentación correspondiente”.

Por otra parte, el organismo encontró grandes dificultades para introducir una lógica meritocrática de funcionamiento, y cuando se intentaba reinstalar los concursos, como establecían los propios preceptos legales, los funcionarios presionaban para dejarlos sin efecto. Con el titular “Cosas nuevas y asuntos viejos en el Contralor”, se informaba que “el Contralor se vio abocado a una protesta del personal antiguo frente a la idea de llamar a concurso para la provisión de 11 cargos de gerencia que aquel entendía perjudicial para sus derechos. Hubo barullo suficiente para obtener que se dejara sin efecto el procedimiento proyectado”.²⁷³

En tercer lugar, la falta de transparencia en la toma de decisiones fue otra de las características del funcionamiento del Contralor y los repartos. En primer lugar, los propios beneficiarios no tenían conocimiento de sus antecedentes de importación, tanto

²⁷¹ Bolsa de Comercio, Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1948*, pp. 23-26.

²⁷² *El País*, “Actualidad económica financiera”, 23 de octubre de 1951.

²⁷³ *Ibidem*, 21 de agosto de 1951.

que el decreto de 7 de agosto de 1951 estableció que se daría oportunidad a que los empresarios tomaran conocimiento de mismos (art.3). Muchas veces, no se publicaban la distribución de Cuotas en el *Diario Oficial*, como lo establecía la legislación. En la prensa se denunció que “algunos nuevos miembros de la Comisión han insistido acerca de la necesidad de hacer efectivas las exigencias de publicidad que todas las leyes y decretos imponen a la gestión del Contralor, pero que, en la práctica, resultan letra muerta. Entre otras cosas se alega que el *Diario Oficial* se niega publicar las informaciones que se remiten. Y se agregaba: “hasta cuando se publicaba, se terminaba publicando tardíamente”, señalando así los inconvenientes que ello traía. “Hasta el reparto para automóviles efectuado en el mes de mayo de 1951 apareció publicado estos días (octubre). Así pudo comprobarse que, contrariando todas las disposiciones, permanecen sin adjudicarse casi un millón y medio de dólares.”²⁷⁴

El abuso sobre la fragilidad y debilidad de las leyes, por parte de los decisores políticos, es decir, el abuso del poder sobre la ley, muestra la falta de una cultura de la constitucionalidad, de la legalidad, por lo que se termina legalizando las situaciones de hecho. El derecho en mano era del poder real. Hay una cierta esquizofrenia entre el mundo real, económico, social y el mundo jurídico.

6.5.5 La Aduana y la ausencia de controles

“Luego que salía el documento de la calle Cerrito no se controlaba qué pasaba con el mismo”.²⁷⁵ De acuerdo a la legislación vigente, el ciclo de importación se completaba cuando la mercadería se introducía en la Aduana. A tal efecto, los importadores debían gestionar las correspondientes autorizaciones de despacho ante el Contralor de Exportaciones e Importaciones y ante la Dirección General de Aduanas.²⁷⁶

Cuando autorizaba los despachos, la Aduana debía establecer que existía identidad entre las mercaderías que se pretendía introducir al país y aquellas cuya importación fue concedida al otorgarse, oportunamente, el permiso respectivo por el Contralor. En efecto, tal verificación se debía realizar a través de la presentación de

²⁷⁴ *Ibidem*, 30 de octubre de 1951.

²⁷⁵ Entrevistas al Cr. Luis A. Faroppa, al Cr. Juan E. Azzini y al Cr. Raúl Ochoa.

²⁷⁶ Por su parte, el despacho aduanero se encontraba condicionado al que debía entregar el Contralor (ley n° 10.000, art. 9).

documentos,²⁷⁷ pero podía ser complementada con inspecciones físicas de la mercadería en Aduana.²⁷⁸ Además debía verificarse el origen de las mercaderías, su pago y si ellas habían sido embarcadas y puestas a despacho en los plazos establecidos.

Estos documentos eran de presentación obligatoria, conjuntamente con la solicitud de despacho, factura comercial, la factura consular y el comprobante bancario de contratación de cambio. Así, el decreto ley del 18 de enero de 1943 establecía que las mercaderías que se expedían de países extranjeros para importarse al Uruguay debían presentar las facturas consulares.²⁷⁹

Se preveían sanciones para los casos en que la ley se infringiera y se consideraba un delito de contrabando toda entrada o salida, importación o exportación de mercaderías, sin la documentación correspondiente (art. 9, ley n° 10.000). El decreto ley n° 10.257 reúne en un cuerpo todas las disposiciones que regían la represión de infracciones aduaneras. Eran consideradas infracciones aduaneras la diferencia, la defraudación²⁸⁰ y el contrabando.²⁸¹ Para estudiar los casos de diferencia, es decir, de no concordancia de la documentación presentada en la importación, se crearon las comisiones clasificadoras por ramo,²⁸² integradas por autoridades de la Aduana y por

²⁷⁷ Res. C.H. de 12/6/1951 (aviso 77/51).

²⁷⁸ Res. C.H. de 9/1/1951.

²⁷⁹ Sin embargo había excepciones y, entre ellas, la más importante fue el decreto de despacho directo y provisional del 7 de diciembre de 1943. Por el art. 47 se estableció que se podía introducir la mercadería ante la Dirección Nacional de Aduana en los casos que se justificaran la urgencia o la imposibilidad de cumplir algunos requisitos previos.

²⁸⁰ Se considera que existe defraudación en toda operación, manejo, acción u omisión, realizada con la colaboración de empleados o sin ella que, desconociendo las leyes, reglamentos o decretos, se traduzca o pudiera traducirse, si pasase inadvertida, en una pérdida de renta fiscal o en aumento de responsabilidad para el Fisco, y siempre que el hecho no esté comprendido en las prescripciones de los artículos 2° y 9° (art. 7, ley n° 10.257).

²⁸¹ Se considera que existe contrabando en toda entrada o salida, importación o exportación de mercaderías o efectos que, realizada con la complicidad de empleados o sin ella, en forma clandestina o violenta, o sin la documentación correspondiente, esté destinada a traducirse en una pérdida de renta fiscal o en la violación de los requisitos esenciales para la importación o exportación de determinados artículos que establezcan leyes o reglamentos especiales aun no aduaneros (art. 9, ley n°10.257).

²⁸² Las comisiones clasificadoras funcionaron hasta el 7 de junio de 1961, en que por la Ley de Presupuesto fueron sustituidas por la Junta de Aranceles. Por decreto-ley n° 10.257, del 23 de octubre de 1942, se estableció que en caso de infracciones aduaneras y, especialmente, si se encontraban diferencias en el momento de la verificación de las mercaderías o efectos, actuarían las comisiones clasificadoras.

representantes empresariales. Se consideraba que existía diferencia cuando se comprobaba, al hacerse las verificaciones del caso, que en las operaciones de importación o despacho no existía concordancia de país de origen, de cantidad o de mercadería. Si la diferencia fuese por razón de especie, clase, calidad, valor o aforo, dicho parte sería sometido a resolución de la Comisión Clasificadora del Ramo.²⁸³

A pesar de las disposiciones legales, y de las posibles consecuencias judiciales, las quejas por el funcionamiento de la Aduana fueron continuas en los 30 años de existencia del Contralor. En los primeros tiempos, las cámaras empresariales se lamentaban la existencia de “importadores ocasionales, inhabilitados para desarrollar esa actividad por carecer de patente que limitaban las exiguas divisas”.²⁸⁴ Asimismo resaltaban la ausencia de controles, como lo expresaba la Cámara de Comercio: “La distribución de divisas y su aplicación es de importancia pública. No basta con que al solicitar el permiso se indique previamente en qué se invertirá. Es menester que haya la posibilidad de ejercer un contralor a posteriori, que permita saber si se aplicaron con el objeto para que fueron licitadas. Existen disposiciones legales que es necesario cumplir”.²⁸⁵

A pesar de las denuncias, los problemas continuaron. En 1943, la Comisión Honoraria solicitó la cooperación de las gremiales para evitar la salida clandestina de artículos de vital necesidad para el país, y exhortó que en las facturas se aclarase que la “mercadería importada era para consumo uruguayo”.²⁸⁶ Por su parte, la paralización de despachos de aduanas y las demoras en los trámites de permiso de importación, que interrumpían el normal abastecimiento del comercio, fueron continuamente denunciadas por las cámaras empresariales.²⁸⁷

²⁸³ Por ejemplo en 1947, la Comisiones Clasificadoras por Ramos llegaron a número de 22 y cada uno tenía dos representantes por la Cámara de Industria y dos por las Cámara de Comercio. Esta último llegó a nombrar 44 delegados para dichas Comisiones. Veáse Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1947*, pp. 170-171.

²⁸⁴ Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1937*, p. 20.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 28.

²⁸⁶ Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1943*.

²⁸⁷ Bolsa de Comercio. Cámara Nacional de Comercio, *Memoria 1937*, p. 28.

**CUADRO N° 19. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN RELACIÓN
A LA EXIGENCIA DEL PERMISO PREVIO**

D. 18/12/1934	Permiso previo para todas las mercaderías
D. 18/12/1937	Permiso previo “antes de confirmar sus compras en el exterior”, realizar trámites en las 48 horas de concretado
D. 7/9/1938	No autorizarán despachos sin permiso previo
D. 11/11/1938	Se faculta al Banco a no exigir permiso previo a org. públicos
D. 27/3/1839	Se suprimió el permiso previo
D. 17/6/1939	Mantuvo la liberalidad
Res. CH 27/3/1943	Permiso previo para las mercaderías de la tercera categoría (objetos suntuarios)
D. 25/4/1947	Permiso previo de embarque de mercaderías tercera categoría ²⁸⁸
D. 1/7/1947	Permiso previo de embarque antes de la confirmación del negocio y con carácter general
D. 26/12/1947	Importaciones sin operación cambiaria
Res. CH 31/10/1947 Aviso 50/47	Liberalidad para otorgar permiso de embarque a determinadas mercaderías (hierro en general, hojalata, cobre y acero) y solo los importadores habituales
Res. CH 27/8/1948	Se suspende el permiso previo
Dec. 20/7/1950	Libre importación de determinadas mercaderías. Régimen de libre importación
Dec. 18/12/1950, Dec. 30/1/1951, Dec. 31/8/1950	Se decretan suspensiones, se modifican plazos no queda claro
Dec. 14/4/1952	Permiso previo de embarque antes de la confirmación del negocio y con carácter general

Nota: CH = Comisión Honoraria del Contralor de Exportaciones e Importaciones.

El problema principal seguía siendo que la Aduana no controlaba adecuadamente si los productos introducidos al país coincidían con los especificados en el permiso de importación que se había otorgado. La fiscalización fallaba, a veces, por

²⁸⁸ Es preciso diferenciar entre el permiso previo para el embarque de mercaderías y el permiso previo al momento que el importador confirma su compra en el exterior.

falta de esmero en el control y otras veces porque los funcionarios de la Aduana no tenían el conocimiento técnico para determinar qué era exactamente lo que estaba ingresando al país. En resumen, el documento de importación terminaba siendo un control interno numérico estadístico de lo que se había solicitado importar, pero no se verificaba si lo que arribaba al país coincidía con lo que establecían esos documentos.²⁸⁹

Esto seguramente explica algunos de los “casos curiosos” mencionados por Azzini: 1) cuando en 1957 se importaban los medicamentos con cambio de \$ 1.519, un representante de un laboratorio muy importante de los EE. UU. preguntó a un amigo uruguayo qué epidemia había en el país, pues se habían exportado dosis de insulina para alrededor de 30 millones de personas. En realidad, esas dosis eran revendidas en México, Cuba y toda América Latina; 2) en esos mismos años se registraron 260 aviones importados al país con cambio de \$ 1.519, de los cuales solo 17 quedaron en el país; 3) la cantidad de maquinas de coser importadas, que en cierto momento triplicaban la capacidad de absorción del país.

6.5.6 Del rentismo a la corrupción

La práctica política discurre por procedimientos y rutinas establecidas que crea un entorno institucional propicio para procesar demandas particularistas contrarias a la consolidación de un Estado de derecho. Aquí es donde se encuentran las grandes debilidades del Estado para ejercer el poder, para hacer válida la legislación en todo el territorio y sobre todos los habitantes, y para construir capacidades para ejercer sus funciones de forma eficaz y eficiente y así garantizar el bien público. Todo ello hace un escenario propicio a la corrupción.

La adulteración de facturas con declaraciones de precios menores a los reales para introducir mayor volumen de mercaderías que el autorizado el Contralor fue denunciado constantemente en el diario *El País*.²⁹⁰ Algunos de los casos pudieron ser comprobados y se les aplicaron multas, la única pena posible. Informaba la prensa: “finalmente se llegó a multar a 20 empresas, cuatro de tejidos y 16 de maderas”,²⁹¹ y “han seguido las sanciones (multas y suspensiones) en el Contralor y se asegura que se

²⁸⁹ Entrevista realizada al Cr. Luis A. Faroppa y al Cr. Juan E. Azzini.

²⁹⁰ *El País*, “Actualidad económica y financiera”, 17 de abril de 1951.

²⁹¹ *Ibidem*, 15 de mayo de 1951.

ha descubierto una organización en el exterior que se dedicaba a refacturar con un sobreprecio las mercaderías para los importadores poco escrupulosos.²⁹²

El poco respecto a la normativa vigente, y en particular la adulteración de facturas, era frecuente y en la mayoría de los casos no se llegaba a comprobar, como lo testifica el asesor técnico del Contralor: “En una inspección me presentaron una factura de importación de mercadería del Japón. Al mirar a trasluz, la factura estaba impresa en Uruguay [...]. Y de esos casos hubo muchos y sin muchas consecuencias”.

Las formas ideadas para evadir el Contralor fueron muy variadas: “Uno de los casos más jocosos —relata un diario de la época— fue de un importador de pieles que traía valiosos visones bajo el membrete de cueros de zorrino”.

Los casos de sobornos también eran denunciados en la prensa: “La aplicación de una rigurosa pena a una casa importadora de tejidos ha puesto muy preocupadas a las autoridades desde que el presidente del organismo denunció, según constancia dejada en las actas, haber recibido el ofrecimiento de una recompensa pecuniaria para dejar sin efecto determinadas denuncias punitivas.”²⁹³

Un funcionario del Banco de la República afirma también que en el Contralor terminaba habiendo casos de corrupción, pues se daban las cuotas “individualmente, empresa por empresa”, y que algunos de los funcionarios del Contralor recibieron sobornos. Testifica así: “el Contralor designaba funcionarios propios o contrataba funcionarios para que fueran a las empresas y establecieran la cuota que le correspondía a cada una. A tal empresa, que es una textil, le corresponde tal; a esta otra, tal”. Ello condujo a que en muchas ocasiones hubiera corrupción en los funcionarios de la institución. Agrega que recuerda un caso: “a uno le dieron una cantidad de dinero para que le diera el cupo. Había una corruptela. El sistema era corrompido porque se daba a personas”.

6.5.7 La clausura del Contralor: ¿el fin del rentismo?

La discrecionalidad, las arbitrariedades, los casos de corrupción en la forma de asignar los tratamientos cambiarios y distribuir las divisas, dieron lugar a la clausura definitiva del Contralor, con fecha del 10 de febrero de 1961 (Azzini, 1970). Sin

²⁹² *Ibidem*, 5 de junio de 1951.

²⁹³ *Ibidem*, 23 de octubre de 1951.

embargo, como afirma uno de los protagonistas, “el Contralor muere y no muere tanto; muchos de los contralores los siguió realizando el Banco de la República y la liberalización cambiaria de 1959 no se aplicó en su totalidad; el cambio siguió siendo dirigido”.²⁹⁴

Más allá de una visión personal, es muy importante resaltar que las prácticas políticas rentistas una vez consolidadas tienden a permanecer. No basta con eliminar determinados subsidios o cerrar una oficina pública para eliminar las prácticas rentistas. El rentismo se termina estructurando como una institución. Las instituciones tienden a permanecer más allá de las circunstancias que motivaron su surgimiento, dado que son difíciles de reformar o abolir con una medida única y puntal. De esa manera, las inercias institucionales pueden dar lugar a que se produzcan contextos institucionales ineficientes, no adaptados a las necesidades de los actores en un momento histórico determinado (Scharpf, 1997, p. 41).

Las características político-institucionales dominantes (el particularismo) y el tipo de redes público-privadas (rentistas) que se entretujieron, promovieron estilos de gestión de política pública volátiles, inconsistentes y orientados a otorgar beneficios a particulares y fortalecieron los comportamientos rentistas por parte de los empresarios.

En las políticas cambiarias que se adoptaron durante el modelo sustitutivo de importaciones terminaron primando los criterios políticos frente a los criterios técnicos. Siempre tiene lugar un juego entre lo político y lo técnico, y las decisiones políticas nunca se resuelven solo con criterios técnicos o con la creación de normas jurídicas. Sin embargo, el problema es el tipo de reglas de juego que dominaron y, en definitiva, qué relaciones de poder se generaron.

Las reglas de juego particularistas fueron las que estructuraron la relación entre los actores públicos y privados, y por lo tanto, contribuyeron de forma significativa a la formación de políticas públicas orientadas a otorgar beneficios a particulares. Asimismo, impactaron en el comportamiento de los actores empresariales, quienes prefirieron la búsqueda del beneficio específico, antes que ser competitivos en su propia empresa.

El rentismo y sus posibles derivaciones —corrupción y nepotismo— agravaron los problemas de la legitimidad democrática, pues si esta se origina de la percepción de

²⁹⁴ Entrevista al Cr. Raúl Ochoa.

que el gobierno promueve el interés público, el rentismo termina consolidando los intereses particularistas. La difusión del rentismo también acentúa el carácter elitista del sistema político, por inducir los intercambios individualistas de favores en lugar de la extensión de derechos universales. La racionalidad universal, procedimental y meritocrática es afectada por el rentismo, el patrimonialismo y la corrupción que termina debilitando el funcionamiento del sector público.²⁹⁵

El resultado evidente de ello se encuentra en el predominio de una relación particularista como práctica política. Dicho de otro modo, el ejercicio del poder y de las funciones del Estado conforman una estructura paralela, un conjunto de reglas de juego particularistas en la forma de procesar las demandas, resolver los conflictos y asignar los recursos. De esta manera, las instituciones legitimadas del sistema político se orientan a satisfacer los intereses particulares y se somete a este a fuertes presiones de determinados grupos o individuos poderosos.

El resultado adicional que se desprende de ello fue una fuerte patrimonialización de la política, dado que los recursos públicos se distribuyeron sin mecanismos democráticos a favor de determinadas clientelas políticas. Ello redujo la capacidad de los organismos —tanto el Banco, el Contralor, como la Aduana— de administrar los recursos públicos de forma eficaz e eficiente. Es casi imposible pedirle eficiencia y eficacia a un sistema que, para realizar funciones, crea un conjunto de reglas de juego ajenas a él.

Las redes rentistas terminan consolidándose como instituciones, si bien dinámicas y sujetas a cambios por parte de los actores públicos (políticos y burócratas) y privados (empresarios y cámaras empresariales), y de su entorno, crearon un conjunto de reglas de juego que fueron condicionando las decisiones políticas adoptadas y el comportamiento de los actores involucrados en la red. De esta manera, las reglas de juego particularistas establecidas durante tantos años en el Contralor tendieron a ofrecer resistencia a determinadas acciones (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que a favorecer a otras (las acordes con la institución).

De esa manera, las inercias institucionales pueden dar lugar a que se produzcan contextos institucionales ineficientes, no adaptados a las necesidades de los actores en un momento histórico determinado. Por lo tanto, si los gobiernos pretenden realizar

²⁹⁵ Scott P. Mainwaring, *Sistemas partidarios en novas democracias: o caso do Brasil*, Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, 2002.

reformas, ellos se verán condicionados por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta qué punto puede “legítimamente” alterarse. Con otras palabras, el análisis institucional permite determinar elementos como los valores, las estructuras o los procesos de trabajo, que condicionan el comportamiento futuro de los actores pero también los resultados de políticas.

CAPÍTULO 7

La institucionalización del particularismo

7.1 LAS REDES RENTISTAS

Las políticas cambiarias que se adoptaron durante el período de sustitución de importaciones fue un proceso de construcción y consolidación de redes rentistas. Así se fue creando un marco regulatorio e institucional que condujo al gobierno a adoptar políticas discrecionales y, a los empresarios, a la búsqueda de rentas.

Las reglas de juego que predominaron en la arena política fueron particularistas, dado que la distribución de recursos públicos no se realizó sobre la base de criterios explícitos, generales y conocidos por todos los actores, sino que la decisión se tomaba según el análisis de cada caso en particular. Asimismo, la distribución estuvo no solo pautada por reglas de juego informal, sino también jugaron los arreglos formalmente establecidos, que otorgaban beneficios específicos a empresarios o sectores empresariales en decretos y resoluciones. Por lo tanto, el rentismo se institucionalizó también al sancionarse con fuerza legal ciertos aspectos básicos que legitimaban su funcionamiento, aún cuando mucha de esa normativa contradijera normas jurídicamente superiores.

Estas reglas de actuación, con su plasmación formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos actores, hasta que alcanzan un nivel de consolidación —o institucionalización—, que incide sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores públicos y privados (individuales o colectivos), y por otro lado, sobre las formas en que interactúan. La relación entre políticos y empresarios no se estructuró como un simple intercambio de recursos, cuotas de importación o tipo de cambio favorable, por apoyo político. El proceso fue más complejo y estos actores actuaron e interactuaron dentro de marcos institucionales.

Dada la magnitud y la importancia de recursos que había que administrar se hizo necesario contar con una estructura amplia y organizada, por tanto, no se puede pensar que las relaciones entre los diferentes actores fueron espontáneas, poco estructuradas y

con un limitado número de actores. La red de política cambiaria²⁹⁶ con base en el Contralor de Exportaciones e Importaciones dependió orgánicamente del Ministerio de Hacienda y mantuvo un estrecho contacto con el Banco de la República y la Administración Nacional de Aduanas. Las decisiones en relación a la distribución de la cuota individual eran tomadas por la Comisión Honoraria del Contralor, que estaba integrada con cuatro representantes de las principales cámaras empresariales del país (Cámara de Comercio, de Industrias, Mercantil, Federación Rural y Asociación Rural) y por cinco representantes del gobierno (un delegado del Poder Ejecutivo designado por el Consejo de Ministros, un delegado de cada uno de los ministerios de Hacienda, de Ganadería y de Industria y Trabajo, y un representante del directorio del Banco de la República). Ellos tenían acceso a los principales centros de poder y a posiciones de control de los recursos públicos del país.

Por su parte, el gerente general del Contralor desempeñó un importante papel de intermediación entre los clientes y la Comisión Honoraria, a causa de que conocía información relevante. De todos modos no se manejaba de forma independiente, ya que las decisiones finales eran adoptadas por la Comisión. También existió un personal técnico y administrativo que se limitó, en la mayoría de los casos, a ejecutar la distribución de los recursos. Sin embargo, algunos de ellos reconocieron, en las entrevistas realizadas para esta investigación, que llegaron a participar de las prácticas rentistas.²⁹⁷

Las casas cambiarias, si bien no formaban parte de la estructura formal del Contralor, fueron importantes “colaboradoras” de la red de política cambiaria.²⁹⁸ Ellas aportaban regularmente abundante información, según señalan los escritos de la

²⁹⁶ La introducción de las redes de políticas es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, tanto en la elaboración como en la implementación de políticas. Aquellos cuyas decisiones (y no decisiones) son estudiadas para explicar los resultados de las políticas son, frecuentemente, actores organizados: agencias, organizaciones, asociaciones (representados, naturalmente, por sujetos individuales). Estos actores actúan e interactúan dentro de marcos institucionales. Las instituciones son concebidas como estructuras reguladoras, normativas y cognitivas que proveen oportunidades y restricciones para los actores. Las redes son conceptualizadas como una estructura institucional que coordina a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes (políticas).

²⁹⁷ Entrevista realizada al Cr. Raúl Ochoa y al Cr. Luis Faroppa.

²⁹⁸ Memoria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, 1941-1942.

época²⁹⁹ y también las entrevistas realizadas.³⁰⁰ Asimismo, las cámaras empresariales y subsectoriales también fueron primordiales colaboradoras de la estructura organizativa, y eran consultadas en forma permanente por la directiva y el gerente general del Contralor. Ellas desempeñaban muchas veces un importante papel en las decisiones adoptadas, tanto por la información que brindaban como por el poderío político y económico de que disponían. Por último, los beneficiados privilegiados fueron los empresarios con mayor poder económico y político.

La red de política cambiaria no surgió como una estructura acabada sino que se fue construyendo y transformando en el tiempo. Si bien la red es estructural porque prescribe los actores, los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones y negocian determinadas políticas dentro de la estructura. Por lo tanto, las redes no son permanentes; cambian, se transforman, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes y, en parte, a causa de factores exógenos.

En la construcción de la red de política cambiaria hubo dos períodos bien marcados. El primero, de construcción de la red, entre 1931 y 1941, estuvo caracterizado por una fuerte disputa entre los principales actores empresariales y públicos para determinar quién conduciría la política cambiaria del país. Por mandato del legislador, la dirección del Contralor estuvo a cargo de la Comisión Honoraria de Importaciones e Importaciones, luego se delegó esa dirección a un delegado del Ministerio de Hacienda y más tarde al Banco de la República, para finalmente retornar a la Comisión Honoraria como jerarca de un instituto que actuaría dentro de la jurisdicción del Ministerio de Hacienda (véanse los cuadros n° 10 y 11). Esta etapa se caracterizó por la inestabilidad e inseguridad de la dirección de un servicio que traducía el natural proceso de gestación de nuevo instituto del Estado, pero también la lucha de poder entre los principales actores.

La segunda etapa es la de consolidación de la red. La ley n° 10.000, de 10 de enero de 1941, dejó definitivamente instalado el Contralor de Importaciones e Exportaciones como instituto del Estado, órgano con competencia para otorgar y regular las importaciones y exportaciones del país. La dirección del Contralor quedó a cargo de

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 46.

³⁰⁰ Entrevistas realizadas al Cr. Raúl Ochoa y al Cr. Luis A. Faroppa.

la Comisión Honoraria, que estaba integrada por actores públicos y privados. Así la red adquirió su formato final, con algunos retoques menores hasta el cierre del Contralor, en 1961. Esta etapa fue un período de consolidación y mantenimiento de las prácticas rentistas, inclusive a pesar de las ofensivas e intentos de incorporar a numerosos contadores y dar una imagen técnica del ejercicio de las funciones del Contralor.

7.2 LA LEGITIMACIÓN DEL RENTISMO

Las redes de políticas terminan estructurándose, enraizándose y mutando de forma en la sociedad, pero esas transformaciones son difíciles de encauzar debido a que las redes van generando una constelación de actores y un modo específico de interacción entre ellos. Las redes se consolidan como instituciones que pautan el comportamiento, las relaciones sociales y también los resultados políticos.

Los comportamientos individuales de los decisores individuales tienen importancia; sin embargo, es necesario considerar el entorno cultural y el conjunto de factores que intervienen en la formación y ejecución de la política económica, es decir, las reglas de juego dominantes en el sistema político. Así, las reglas son incorporadas en las organizaciones por los actores que participan en el proceso decisional, en torno a determinados asuntos de la arena política que influyen en los resultados políticos. En el proceso de negociación e intercambio los actores están insertos en un conjunto de instituciones formales e informales y en un sistema de organizaciones que pautan la relación entre ellos y, al mismo tiempo, entre la política y la economía (Arias, 1996, p. 77).³⁰¹

El rentismo, en tanto producto histórico, engendra y activa una forma específica de interacción, una ilusión específica, que es la condición de su propio funcionamiento. Los actores, aún con intereses diferenciados, concuerdan en un elemento esencial: necesitan de la red; participar les reporta beneficios. Esta coincidencia básica sirve, al

³⁰¹ Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. No obstante, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Scharpf, 1997, pp. 39-42). Ello es importante considerarlo para explicar cómo surgen nuevas instituciones y cómo ellas pueden sufrir un proceso de transformación.

mismo tiempo, para que el rentismo se reproduzca a partir de su condición de hábito y estructura las formas de relación; de esta forma, las prácticas políticas particularistas se convierten en legítimas para el conjunto de la sociedad. El rentismo como institución es concebido como estructuras reguladoras, normativas y cognitivas que proveen oportunidades y restricciones a los actores.

Las características político-institucionales dominantes (el particularismo) y los tipos de redes público-privadas (rentistas) que se entretajan, recortan espacios analíticos en los que es posible reconocer estilos de gestión de política pública. Las decisiones de políticas cambiarias tendieron a ser particularistas, erráticas, en muchas ocasiones casi antojadizas, frecuentemente apartadas de todo marco normativo general y del carácter técnicamente informado que debieron tener. Los criterios políticos terminaron primando sobre los criterios técnicos en la asignación de recursos, y los contadores, principales técnicos, quedaron atrapados en la red y con escasa autonomía para adoptar decisiones. Estas se tomaban principalmente en las esferas políticas. Al respecto, las palabras del contador Faroppa son ilustrativas: “Cuando yo hice la experiencia en el Contralor, comprendí o percibí que los famosos intereses creados tienen piernas, cerebros, manos, etcétera, y además todo un ejército de posibilidad de trampas; son esas luchas a la que usted lo mezclan y queda involucrado”.³⁰²

Las políticas económicas, y en particular las cambiarias, no fueron solo el resultado de la competencia entre individuos racionales que realizaban la mejor elección posible en función de intereses dados sino que resultaron de complejas interacciones entre actores con intereses, información y creencias particulares, en un contexto institucional determinado. Este entorno incentivó la búsqueda de rentas e inhibió los comportamientos empresariales innovadores. Los empresarios terminaron “aprendiendo” que la rentabilidad de la empresa estaba en la renta política y para conseguir tales beneficios existían determinados procedimientos establecidos, con sus reglas formales e informales, que estructuraban su actuación. Esto fue generando una compleja red de lógicas partidistas, individuales y corporativas, que jugaban en los procesos decisionales e impactaban en el comportamiento de los empresarios.³⁰³

³⁰² Entrevista al Cr. Faroppa, director del Contralor de Exportaciones e Importaciones.

³⁰³ Los empresarios terminaron aprovechando las debilidades político-institucionales del sistema e interfiriendo en el ejercicio de la función estatal, tomando provecho de su poder de influencia para, por ejemplo, el diseño y aplicación de políticas públicas (tipos de cambio favorables, cuotas de importación)

Entonces, el rentismo se consolida como una red institucional que crea constreñimientos u oportunidades, que pueden ser analizados desde diferentes dimensiones:

- en el nivel meso, por su influencia en las redes de políticas públicas, que generan políticas discrecionales orientadas a otorgar beneficios a particulares;
- en el nivel micro establecen reglas que limitan o incentivan el comportamiento de los actores, modelan intereses y preferencias, incentivan la búsqueda de beneficios de los particulares antes que la mejora de la competitividad de los bienes y servicios en sus empresas.
- en el nivel macro crean oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas, limitan el funcionamiento del régimen político democrático y ponen límites al funcionamiento de una economía de mercado.

7.3 EL CONTRALOR Y LOS LÍMITES

A LAS REGLAS DE JUEGO DEMOCRÁTICO

La aproximación al objeto de estudio —el fenómeno del rentismo— en una arena política concreta y el estudio de actores, intereses y reglas de juego, permitieron desentrañar algunas reglas básicas de funcionamiento del sistema político, cómo se toman las decisiones de política económica y cómo se relacionan la economía y la política.

La durabilidad y la credibilidad de la política económica —y la cambiaria, en particular—, dependen del entorno institucional y del comportamiento del aparato

en favor de los intereses de una empresa, un grupo o sector económico. Esta pérdida de confiabilidad y reciprocidad promovió un ambiente propicio para la reproducción de prácticas ilegales como la corrupción. En el caso de estudio se pudo constatar que a fines de los años cincuenta las lógicas particularistas terminaron consolidando verdaderos casos de corrupción. Esto propició en los actores “clave” del sistema, la reproducción de valores, comportamientos y formas de proceder contrarios a la legitimación e institucionalización del Estado, al perfeccionamiento de un “verdadero” régimen de mercado, a la instauración y representatividad de partidos políticos voceros de pertenencias ideológicas de sus miembros y actuantes como colectividades, en procesos sociales bajo un sistema democrático. Ello impidió en el desarrollo de la cultura cívica la prevalencia del “bien común”.

administrativo ejecutor de la legislación. El Estado, en tanto organización política, influye decisivamente en la forma en que se llevan a cabo las transacciones económicas y en cómo se organizan las empresas. Por ello el Estado, con las múltiples organizaciones que constituyen su marco institucional, es el agente primordial que puede fomentar u obstaculizar la creación de “relaciones contractuales” particulares, “culturas corporativas” o formas de “capital social”, que caracterizan a las empresas, asociaciones, regiones o hasta naciones enteras exitosas. Las organizaciones que conforman el Estado pueden ser actores principales en el proceso de desarrollo, tanto para obstaculizarlo como para promoverlo. Por tanto, es imprescindible hacer un análisis institucional para poder discernir cuáles configuraciones de poder, intereses e instituciones permiten a un Estado fomentar el desarrollo económico y social, y cuáles no lo permiten.

El modelo de Estado que se fue conformando en el Uruguay posterior a los años treinta (Estado “patrimonialista”) propició el comportamiento oportunista y la búsqueda de rentas por parte de los empresarios y desestimuló los comportamientos innovadores. Concomitantemente se produjo una pérdida de credibilidad en los compromisos legislativos, pues los funcionarios públicos terminaron muchas veces procesando las demandas particularistas, tanto de determinados grupos de interés o de determinados empresarios, en función de su poder económico o de sus vinculaciones políticas, lo que significó un claro alejamiento de los intereses generales. Más grave aún, la distribución de privilegios en el Contralor se realizó sobre la base de criterios discrecionales pero con la supervisión del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, dos organismos cuyos cargos eran ocupados por las principales jerarquías políticas del país. Así se tiene un gobierno que puede invadir el ámbito funcional del Legislativo, burlar impunemente sus regulaciones, y no rinde cuentas de ello. En contrapartida se constata un Parlamento y una sociedad civil débiles para controlar las decisiones políticas.

El estudio de la política cambiaria confirmó la baja institucionalización de los mecanismos de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Sin bien las Constituciones de 1934 y 1952, vigentes durante la existencia del Contralor, instituyeron precisos mecanismos de *accountability*, en los hechos estas normas no eran tenidas en consideración. Las Constituciones mencionadas establecían que los ministros del gobierno, así como los miembros de los consejos o directorios de los entes autónomos y

servicios descentralizados debían rendir cuentas de su gestión al Poder Ejecutivo.³⁰⁴ La Asamblea General estaba facultada para solicitar información a los ministros de Estado o llamarlos a sala³⁰⁵ y, en caso de que las respuestas no fueran satisfactorias, podía juzgar políticamente su conducta, desaprobar sus actos de administración o de gobierno,³⁰⁶ así como solicitar su renuncia.³⁰⁷ Por otra parte, el Poder Judicial tenía una función fundamental en hacer prevalecer la Constitución sobre las leyes de menor jerarquía. En efecto, en el Uruguay solo la Suprema Corte de Justicia podía declarar la inconstitucionalidad de leyes y decretos, por razón de forma o de contenido. De esta manera debía controlar que las decisiones de la administración pública no se opusieran a la Constitución ni a las leyes que expidiera el cuerpo Legislativo,³⁰⁸ el que atentara contra ello debía ser reputado, juzgado y castigado como reo de lesa nación.³⁰⁹

En esta investigación, sin embargo, se pudo identificar que el Parlamento no fue el lugar donde se establecieron los marcos legales para la política en cuestión. En muchas ocasiones, el Ministerio de Hacienda emitió decretos y el Banco de la República o la Comisión resoluciones que, en la mayoría de los casos, contrariaban la legislación de orden superior. El Parlamento fue una institución débil, con poca capacidad de control sobre el Poder Ejecutivo, y particularmente sobre el Banco de la República, la Comisión Honoraria y la Aduana. Como señalaban los informes diplomáticos extranjeros de la época, “han tenido lugar extensos debates parlamentarios en torno a los cuotas, permisos o las debilidades fiscalizadoras de la Aduana y a pesar de las investigaciones parlamentarias provocadas por varios fraudes y escándalos resonantes [...] las mismas no han tenido consecuencia alguna”.³¹⁰

Se creaban comisiones parlamentarias de investigación y se denunciaban públicamente las irregularidades. Esto permitía a las fracciones opositoras de los

³⁰⁴ Art.189, Constitución de 1934.

³⁰⁵ Cuando los informes se referían a entes autónomos o servicios descentralizados, como en este caso de estudio, los ministros podían requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo consejo o directorio. Asimismo, las Cámaras podían nombrar comisiones parlamentarias de investigación para suministrar datos con fines legislativos (art. 109).

³⁰⁶ Art.137, Constitución de 1934.

³⁰⁷ Arts. 140 y 141, Constitución de 1934.

³⁰⁸ Art. 282, Constitución de 1934.

³⁰⁹ Art. 283, Constitución de 1934.

³¹⁰ Benjamín Nahum, *Informes diplomáticos de los representantes de Bélgica en el Uruguay*, tomo II, vol. I, 1947-1967, pp. 215-216.

partidos políticos establecer su identidad; sin embargo, las denuncias rara vez tenían consecuencias políticas importantes, ni llegaban a investigaciones sistemáticas o al procesamiento de los culpables.³¹¹ Por tanto, como afirma Panizza (1990), los furiosos encontronazos políticos que se desataban habitualmente en torno a las denuncias de corrupción establecieron las modalidades y límites del debate político durante el período: la política era practicada como una lucha que enmascaraba coincidencias fundamentales en torno al mantenimiento del orden establecido. Así lo refrenda un ex funcionario del Banco de la República: “Las decisiones emanadas del Contralor fueron objeto de múltiples discusiones en el Parlamento; había discusión en ambas Cámaras en reiteradas ocasiones, pero se centraba en si había estado bien o mal. Luego no había contralores orgánicos, institucionalizados. Eso hacía que la discrecionalidad fuera total”.³¹²

Por su parte, el Poder Judicial mostró importantes debilidades para validar las decisiones de los jueces. Un ejemplo elocuente fue que la Comisión Honoraria, en el año 1938, pidió al Poder Judicial una interpretación de decreto del 28 de enero de 1938, que eliminaba la Comisión Honoraria creada por ley de 1934. El escrito del fiscal, Dr. Bordón Pose, era muy claro: “La Comisión creada por ley desaparece en virtud de un simple decreto y crea un organismo nuevo. La entidad permanente y estable, creada por ley, se sustituye por una nueva, de distinto nombre y con distinta integración. Y todo eso se hace por decreto”. Y agregaba: “no solo es ilegal este decreto, sino también el anterior de 1936 (9/7/1936)”. Sin embargo, las resoluciones del Poder Judicial no fueron tenidas en consideración por el Poder Ejecutivo; muy por el contrario, se emitieron nuevos decretos violatorios de la ley.

Los problemas de la rendición de cuentas dieron lugar a la inconsistencia en el tiempo de las medidas de gobierno y de su credibilidad.³¹³ Los agentes económicos tuvieron que soportar altas dosis de incertidumbre; el intercambio tendió a ser personal y limitado, y no abstracto y generalizado. Esto potenció el comportamiento oportunista e incapaz de rendir cuentas, por parte de empresas, individuos, organismos estatales y burócratas por igual. Asimismo debilitó el Estado de derecho, la transparencia y los

³¹¹ Véase al respecto el diario *El País*, sección “Actualidad económica y financiera”, que tenía un capítulo especial semanal dedicado a los problemas, querellas y disputas en el Contralor.

³¹² Entrevista al Cr. Mario Bucheli.

³¹³ Véase Kyland y Prescott, “Rules than Discretion. The inconsistency of Optimal Plan”, en *Jornual of Politic Economy*, n° 85, 1977.

flujos de información dentro de las organizaciones. Este entorno institucional aumentó la posibilidad de que se adoptaran políticas discrecionales, de baja calidad, inconsistentes y orientadas a otorgar beneficios a sectores específicos.

La falta de controles (*accountability* horizontal) favoreció el arraigo del particularismo y tuvo como consecuencia no solo la pérdida de “capacidad técnica” del Estado, sino que potenció el comportamiento oportunista y la dedicación de los funcionarios públicos a sus intereses partidarios antes que generales. Por último, y más relevante, limitó el funcionamiento de un régimen realmente democrático. Esta lógica de gobierno limitó el incentivo de los líderes políticos a buscar compromisos para adaptar planes de gobiernos o políticas a largo plazo.

En la poliarquía uruguaya la ocupación de las posiciones más altas en el gobierno se determinó mediante el proceso universalista, a través de elecciones transparentes y competitivas. Había una prensa razonablemente libre; varios segmentos activos de la sociedad se encargaban de que algunos actos de gobierno, escandalosamente ilícitos, fueran denunciados (aunque rara vez castigados) en la prensa. En estos aspectos, la poliarquía uruguaya tiene una enorme diferencia con otros gobiernos latinoamericanos, incluso con cualquier tipo de régimen autoritario. Sin embargo, se careció de otra dimensión esencial en la consolidación de los sistemas democráticos, la *accountability* horizontal, es decir, los controles que las agencias estatales ejercen unas sobre otras. Las reglas particularistas pautaron el ejercicio del poder político, la forma en que se procesaron las demandas, se resolvieron los conflictos y se distribuyeron los recursos públicos. Todo ello implica un claro debilitamiento del sistema democrático y de su principal actor, el ciudadano.

7.3.1 La ausencia de una burocracia meritocrática

La escasa intervención del Parlamento y la debilidad de la justicia favorecieron la penetración de los intereses particulares en la burocracia pública.³¹⁴ Así se estableció, entre el Estado y la ciudadanía, una compleja red de vínculos, por los cuales los actores públicos terminaron muchas veces procesando las demandas de determinados grupos de interés, o de individuos, en función de su poder económico o de sus vinculaciones

políticas. Es importante recordar que este tipo de relación particularista no fue específica con el sector empresarial, sino con el conjunto de los actores sociales (Panizza, 1990).

El predominio de las instituciones particularistas impidió la creación de una burocracia coherente, al estilo weberiano, donde la selección, promoción y retribución se realizase sobre la base del mérito y los criterios de la carrera burocrática. Así lo testificaba un ex funcionario del Banco de la República: “Para ingresar como auxiliar había concurso pero, después que se estaba ahí, para llegar a gerente y todo lo demás, había un estatus en que predominaba la antigüedad. Pero en los hechos, en la realidad, la vinculación política era decisiva, la influencia del gobierno era decisiva en la dirección y de ahí para abajo”.³¹⁵

El Contralor de Exportaciones e Importaciones, por su parte, adoptó en el año 1940 una serie de disposiciones que obedecían a un plan de organización cuyo objetivo era evitar la “discrecionalidad” en las decisiones. A tales efectos, la comisión directiva elaboró un reglamento interno del personal. Las disposiciones expresadas en ese documento se acercan al ideal de burocracia weberiana, como los establecen las normativas:

- “Los funcionarios tienen estricta observancia a la supeditación jerárquica”;
- “El personal debe efectuar en el desempeño de sus respectivos cargos todos los trabajos que le correspondan” y “cada funcionario tiene ante su respectivo jefe la inmediata responsabilidad de los asuntos y tareas que se le encomienden”;
- “El ingreso se realizará por concurso, conformado por una mesa examinadora integrada por funcionarios del organismo o por personas de reconocida competencia ajenos al mismo”;
- Los ascensos se deben “realizar por concursos”, donde se evalúa más el mérito y la eficiencia (30%), y la capacidad técnica (50%), que la antigüedad (20%);

³¹⁴ Una de las consecuencias principales de la falta de procesos de accountability fue la no consolidación de un actor burocrático autónomo en la vida política nacional (autónomo de los intereses político-partidarios, de los intereses de los grupos económicos y de los grupos sociales).

³¹⁵ Entrevista a funcionario del Banco de la República.

- Se establece una serie de sanciones en caso de no cumplir con sus funciones y realizar actos tales como extraer información, favoritismos, asignaciones especiales.³¹⁶

La legislación formal contrastaba con las reglas que pautaban el proceso decisonal en materia de personal. En varias fuentes se señala que el conocimiento técnico era un componente importante para ingresar a la institución, pero en muchas ocasiones no era tenido en consideración para ascender en la estructura jerárquica.³¹⁷ De este modo lo sintetiza un funcionario del Contralor: “Así como se distribuían cargos, se distribuían cuotas industriales; hubo un favoritismo de toda clase, es evidente; es un país en que nos formamos así”.

En muchas ocasiones se verificaron casos de corrupción entre los funcionarios y en muchos casos ellos quedaron impunes. En palabras de un funcionario del Banco de la República: “El Contralor designaba funcionarios propios o contrataba funcionarios para que fueran a las empresas y establecieran qué cupo le correspondía a cada una: a tal empresa, que es una textil, le corresponde tanto, etc. [...] pero, en muchos casos que yo conozco, fijamos los cupos y a algunos funcionarios le daban una cantidad de dinero para que les dieran el cupo. Había una corruptela. [...] El sistema estaba corrompido porque se daba a personas. No era general”.

Por lo tanto, si la organización y el funcionamiento real de la burocracia estatal no se ajustan a las construcciones formales, a burocracias weberianas, es necesario no solo tener en cuenta sus especificidades internas, sino también, y con un énfasis especial, el contexto social, cultural e histórico en los que se desarrolló esa organización. Estos contextos tienen en común el hecho de ser fruto de un desarrollo histórico-cultural especial. Entonces, en un régimen político donde los particularismos abundaban era muy poco probable que se consolidara una burocracia meritocrática por simple decreto. Las acciones que desarrolla la burocracia no son más que el resultado de una suma de comportamientos exteriorizados por los miembros que la integran. Esos comportamientos se ven influenciados por las reglas de juego internalizadas en los niveles individual, de la organización y de la sociedad en la que están inmersos. Por lo tanto, las reglas del juego político particularista y el conjunto de valores que animan

³¹⁶ Memoria del Contralor de Exportaciones e Importaciones, año 1941.

³¹⁷ En la prensa de la época se denunciaban constantemente los problemas del personal. Véase, por ejemplo, el diario *El País*.

tales organizaciones pautaron el comportamiento de los actores implicados en el proceso decisional.

De esta forma se pierde una parte de las virtudes esenciales del modelo, las que se basan en valores de eficiencia organizacional, en valores que tienen que ver con la seguridad y la confianza dadas por la continuidad de las tareas y en valores político-morales asociados al Estado de derecho: neutralidad política, respecto a la ley y sometimiento al Parlamento (Hood, 1991). Sin ello, la burocracia uruguaya se apartó de los principios asociados al profesionalismo, al mérito y a la imparcialidad de la administración. Esto no contribuyó al fortalecimiento de valores democráticos en la medida que se generaron patrones de conducta que garantizaban la consecución de fines individuales sobre los colectivos.

En las peculiares condiciones de desarrollo histórico del país, en el que los partidos políticos preexistían y colonizaron al Estado (a lo largo de su crecimiento y expansión) y donde los partidos estaban fuertemente penetrados por los diversos intereses de la sociedad (los de grupos económicamente dominantes, o los subalternos), la burocracia no llegó a constituirse en un espacio desde el cual se pudiera pensar lo público sin divisa, partido o interés. Así se impusieron como rasgos dominantes: 1) la progresiva politización de la administración y el consecuente desplazamiento de la figura del experto en la dirección del Banco de la República y el Contralor de Exportaciones e Importaciones, en favor de la importancia asignada al político profesional; 2) la excesiva fragmentación institucional producto, entre otras razones, de la política de coparticipación que no permitió articular políticas de Estado que trascendieran los gobiernos y los ámbitos organizacionales particulares; 3) la progresiva interpenetración de las elites políticas y empresariales, hecho que se deriva de una activa presencia de representantes directos de los sectores empresariales en los directorios de los organismos estudiados; 4) por último, y más relevante, la institucionalización del particularismo, antes que el universalismo, en la forma de ejercer el poder, en la estructura y las funciones del Estado.

Las redes rentistas se fueron reproduciendo dentro de las organizaciones públicas y fueron generando formas de dominación burocrática patrimonial e impactando en el estilo de gestión pública dominante. Esto permitió comprender el real funcionamiento del sistema político. El análisis de la arena política cambiaria identifica algunos rasgos relevantes del entramado político-institucional que impactaron en el funcionamiento de la red y en el resultado final de las políticas adoptadas.

1) un Parlamento con escasa capacidad de cumplir con las funciones básicas, de elaborar las leyes fundamentales, supervisar a la burocracia y controlar la implementación de las políticas y el uso de los recursos públicos;

2) un gobierno con amplia discrecionalidad en el diseño e implementación de las políticas públicas, que contrariaba en muchas ocasiones legislaciones de orden superior;

3) la ausencia de burocracias autónomas y meritocráticas, caracterizada por la insuficiente capacidad técnica y de gestión, proclive a la captura de intereses particularistas;

4) un Poder Judicial débil para cumplir la función de custodio de la legislación y, cuando se adopten actos administrativos arbitrarios, hacer valer sus potestades y devolverlos a un contexto de juridicidad;

5) debilidades institucionales que limitaron un equilibrio entre los poderes y el control ciudadano.

La escasa intervención del Parlamento y la debilidad de las burocracias públicas favorecieron la participación protagónica de los actores empresariales en los procesos decisionales, propiciaron la penetración de los intereses particulares, el fomento del tráfico de prebendas y los comportamientos rentistas dentro de la administración. Las elites políticas, siguiendo reglas de juego de carácter clientelar y patrimonialista, fomentaron la inseguridad jurídica, impidiendo el surgimiento de un marco estable para el desarrollo de las actividades económicas.

Se va produciendo así una tendencia a la parcelación y el debilitamiento del Estado en provecho de aquellos grupos poderosos con mayor poder de injerencia político-económica, para condicionar a su favor la gestión de la política cambiaria.

7.4 EL CONTRALOR Y LOS LÍMITES AL FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

Desde los años treinta, la intervención estatal en la economía a través de organismos como el Contralor de Exportaciones e Importaciones, era considerada muy importante para lograr crecimiento y desarrollo económico y social, porque fomentaba

la industrialización de América Latina.³¹⁸ De acuerdo a la CEPAL, “el desarrollo económico de un país obliga por lo general a una continua sustitución de importaciones [...] Este proceso de sustitución requiere normalmente medidas de protección y fomento. [...] Hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica”.³¹⁹ La intervención del Estado era inevitable, dado que en una economía en desarrollo se hacía necesario orientar las exportaciones e importaciones y los egresos e ingresos de capital. Asimismo se hacía necesario coordinar la política de comercio internacional con la política de desarrollo económico nacional, coordinar la búsqueda de un incremento de consumo, ahorro, inversión externa e interna, con el fin de disminuir el coeficiente de importaciones. En este contexto, en Uruguay, igual que en muchos países de América Latina, el Contralor de Cambios y el Contralor de Exportaciones e Importaciones constituyó un instrumento indispensable para alcanzar esos objetivos (Faroppa, 1956; Ground, 1988; Thorp, 1991).

Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. La situación del país a mediados de los años cincuenta comenzó a ser preocupante, dado que la relación promedial de los precios de exportación de productos primarios —carne y lana— sobre los de importación, era desfavorable. Por su parte, las exportaciones tuvieron que recibir subvenciones para poder competir en el mercado internacional. No solo la manufactura recibió ayuda, sino también los principales productos primarios de exportación: carne, lana, y trigo (Faroppa, 1956, pp. 12-13).

Las dificultades para exportar se tradujeron en dificultades para extraer divisas para la paga de las importaciones. Si bien hubo cierto crecimiento en algunos sectores industriales —principalmente *tops*, tejidos de lana y casimires—, estos eran dependientes de bienes de importación financiados por las divisas de exportación. Por su parte, el aumento de los costos internos, debido a una legislación laboral con salarios crecientes y a una política impositiva poco adecuada, hacía que los bienes industriales no fueran competitivos en el mercado internacional (Faroppa, 1956).

El Contralor de nuestro comercio exterior pudo haber sido un factor importante en el desarrollo económico del país, en el equilibrio de las exportaciones y las

³¹⁸ Véase el *Informe preliminar de la CEPAL* previo a la reunión de los Ministerios de Hacienda, en la IV sesión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en Río de Janeiro, en noviembre de 1954.

³¹⁹ *Ibidem*.

importaciones. Sin embargo, se limitó a distribuir divisas hacia la importación, que le permitían los ingresos provenientes de la exportación, pero sin una clara política de largo plazo. Para cumplir con estos objetivos, el Contralor hubiera tenido que analizar la marcha de los mercados exteriores, las transformaciones de los sistemas económicos y así sucesivamente, buscando mercados en el exterior y desarrollando políticas selectivas, que persiguieran reestructurar las importaciones, en el mercado interno.

“Lamentablemente [escribía Faroppa en 1956], en los 25 años de nuestro Contralor no se señala la existencia de una política para incrementar las exportaciones y reestructurar las importaciones. El Contralor nunca tuvo claro ese objetivo. Tampoco tuvo los medios para lograrlo. Nunca acordó una política con los otros ministerios que interesaban sus actuaciones. Con ello se ponía a tono con el mal de nuestro país en el que ni el Parlamento, ni el Ejecutivo, ni los ministerios de Agricultura, Ganadería y Agricultura, Obras Públicas y Relaciones Exteriores, incluso los propios organismos internos del contralor, el Banco de la República y el Contralor de Exportaciones e Importaciones, acordaran nunca una política conjunta unitaria y coordinada” (Faroppa, 1956).

El Contralor pudo haber seguido una política de desarrollo nacional, buscando una mayor producción, una mejor calidad, un mayor ingreso, etcétera. Para ello se necesitaba un nivel adecuado de inversiones continuas y permanentes. Sin embargo, los ingresos de la economía nacional dependían básicamente de las exportaciones, que eran fluctuantes en cantidad y precios —se trataba principalmente de exportaciones de materia prima, las cuales dependían de la marcha de los países industrializados. Por tanto, un Contralor que pretendiera seguir el objetivo de mantener un nivel de inversiones alto y continuo, se hubiera encontrado inmediatamente con las fluctuaciones del ingreso de la exportación y no hubiera podido comprometerse a destinar todos los años las divisas necesarias para hacer inversiones de bienes de importación. Si el Contralor se hubiera planteado ese objetivo, no lo hubiera podido cumplir, a causa de la estructura de la economía y de la estructura del comercio exterior, pero también a causa de la estructura política. A las variaciones externas se sumaron las variaciones internas provocadas por una acción estatal que pretendía mantener la inversión con medidas desconectadas. Como resultado, para mantener la inversión interna se recurrió al déficit fiscal (Faroppa 1956).

El Contralor también pudo haber logrado un sano proteccionismo del sector industrial. En este caso, debió procurar mercados de exportación, reestructurar las

importaciones, obtener y mantener un flujo de capitales para la industria nacional, etcétera. De todos estos fines, el único que logró, parcialmente, fue reestructurar las importaciones, aun cuando en la mayor parte de los casos no lo hizo por consideraciones técnicas, sino como producto de las circunstancias, hechos y presiones. Se logró mantener una industria con altos costos, una legislación social creciente y una legislación impositiva inadecuada. No se pudo, a la vez, conseguir un aumento de la eficiencia promedio para toda la industria; solo se logró una industria que exigió cada vez más del Contralor para desarrollarse. El objetivo pudo ser proporcionarle cierta protección a la industria, en sus inicios, hasta que pudiera competir en el mercado internacional, pero “por las características propias de nuestro mercado y de nuestra política”, al final del período sustitutivo de importaciones se constataba que el Contralor había actuado como una barrera cambiaria que permitía la subsistencia de la industria.

El Contralor también pudo seguir una política de un tipo único de cambio estable y un sistema simple de algunos tipos de cambios múltiples. Sin embargo, el Contralor nunca siguió una política que evitara la proliferación de tipos de cambios, pues nunca tuvo una idea clara de este objetivo, ni los medios para hacerlo. Nunca actuó coordinadamente con todas las instituciones que tenían relación directa con el comercio exterior.

El Contralor no pudo mantener en equilibrio el balance de cuentas. No pudo estabilizar la moneda (el peso), ni estabilizar el valor interno de este signo, ni crear una barrera proteccionista que permitiera surgir una sana industria nacional, ni mantener un tipo de cambio o un sistema simple de tipos de cambio múltiples. A mediados de los años cincuenta se vivía una situación económica recesiva. El Contralor tuvo parte de responsabilidad en el proceso porque nunca tuvo una idea clara de sus objetivos; nunca utilizó plena y técnicamente los medios puestos a su disposición; predominaron los criterios políticos y actuó desconectado cuando debió actuar en forma coordinada con los demás organismos para conseguir los objetivos que se hubiera propuesto.

Pero no todo fue responsabilidad del Contralor, sino también del sistema político imperante. La falta de claridad y firmeza de los objetivos, de la utilización de los medios y de la coordinación se encontraba en los diversos ministerios y en los poderes Legislativo y Ejecutivo. Así se señalaba en la prensa de la época: “Por eso debe reconocerse, con pesar, que, salvo el esfuerzo encomiable del ministerio de Hacienda en el plano financiero para defender el equilibrio presupuestal poniendo con su firme conducta un dique a las continuas solicitudes de gasto público, poco o nada se ha hecho

para encausar una política económica general del país, dentro de una tónica uniforme. Bien podríamos decir que cada Secretaría de Estado sigue funcionando como entes autónomos (la transformación de las reuniones semanales del Consejo de Ministros en quincenales agudizará esta tendencia dispersiva) que solo tiene fundamentalmente en vista las preocupaciones más allegadas o que más fuertemente saben golpear sobre el ánimo del titular de la cartera. Librado cada ministro a su arbitrio, sin líneas definidas que impongan orientación a la tarea común de gobierno, carecerá mucho más de resistencias para negarse a soluciones de interés público siempre que aseguren el fácil aplauso personal o el atractivo del proselitismo (político). La misma eficacia de las posiciones se desvanece y resulta inoperante si falta una consonancia necesaria en el resto del andamiaje institucional”.³²⁰

7.5 DESAFÍOS ACTUALES Y HERENCIAS DEL PASADO

Mirando el pasado desde el presente se puede afirmar que esta alianza hegemónica entre actores públicos y privados que permitió llevar adelante el proceso de industrialización hacia adentro, y que fue funcional a ese período histórico, tuvo consecuencias en el desarrollo económico del Uruguay. Pues acabada la disposición de divisas originadas por las exportaciones de productos agropecuarios, que hicieron posible el proceso de industrialización, los principales actores siguieron constreñidos en su actuación por una cultura y un marco regulatorio e institucional originado a partir de la década del treinta.

En el estudio concreto del Contralor de Exportaciones e Importaciones, se demuestra cómo se generó un entorno institucional que incentivó a los buscadores de rentas.³²¹ Los empresarios destinaron gran parte de sus recursos a fortalecer acciones

³²⁰ *El País*, 21 de agosto de 1951.

³²¹ Esta explicación es compartida por los principales actores empresariales del país. Con sus palabras: “En el transcurrir histórico nacional se ha creado un marco regulatorio e institucional que generó estímulos inadecuados para el crecimiento dinámico de la economía. Una de las características del accionar estatal, desde la década del treinta, ha sido la cantidad de medidas de políticas destinadas a legislar sobre casos específicos. El Estado, más que fijar un marco general para el desarrollo de las diversas actividades económicas, intervino a través de medidas de política económica cada vez más selectivas, beneficiando a unos sectores y perjudicando a otros. Ello desembocó en una creciente discrecionalidad del gobierno. En este contexto, para los empresarios, buscar la protección del gobierno se hizo más importante que ser eficientes en su propia empresa” (Comisión Intercameral Empresarial,

ante el gobierno para la obtención de rentas (cambios preferenciales, cuotas de importación) que no provenían de su accionar competitivo. Lo más relevante para este estudio son las consecuencias de la permanencia de esta cultura empresarial en el largo plazo. Por un lado, el sector empresarial ha demostrado una falta de capacidad para prever fenómenos futuros y reconvertirse a tiempo. Asimismo, en una economía donde la búsqueda de rentas es un buen negocio, los talentos empresariales tienden a ser escasos. Esto se convalida en la forma en que las empresas, tanto públicas como privadas, limitan la entrada de profesionales y empresarios con capacidad de gestión, y hacen poco atractivo el acercamiento de técnicos y empresarios dispuestos a introducir nuevos esquemas de gestión y profesionalización.

Uno de los mayores déficit de la economía nacional para alcanzar un desarrollo sostenible y a largo plazo se encuentra en la existencia de una arraigada cultura institucional de carácter rentista, que ha incentivado conductas empresariales ineficientes. La cultura empresarial predominante ha estado orientada a la búsqueda de rentas, a prácticas cuasi-monopólicas y a comportamientos clientelistas, incapaz de generar iniciativas suficientes para promover una actividad económica alternativa y competitiva.

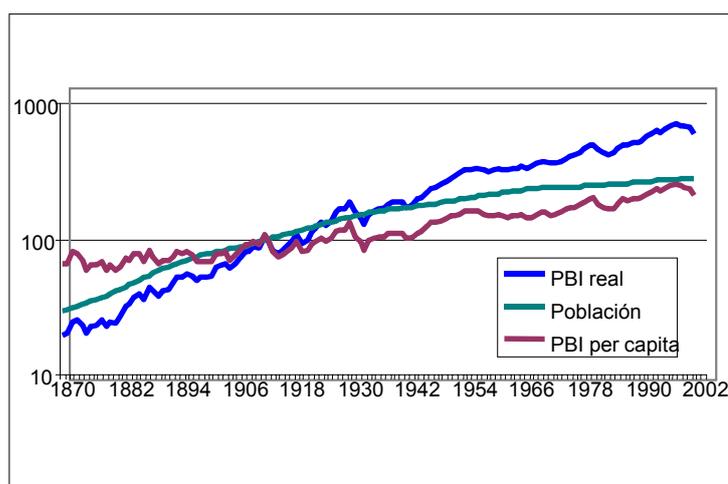
El sistema económico se convirtió en un sistema de intercambio con el poder político, lo que impidió un crecimiento a largo plazo y, pasada la coyuntura internacional favorable, el modelo cayó. Pero en ese proceso, el tipo de Estado y el tipo de articulación (redes orientadas a la renta) impactaron negativamente en el desarrollo del país en el largo plazo. Se llega así a que “gradualmente, distintos individuos y grupos sociales van logrando establecer transferencias en su beneficio, de modo que la economía se ve cada vez más paralizada por un entramado de distorsiones y de regulaciones restrictivas” (Rama, 1991).

La incorporación de algunos datos pueden ser muy elocuente para analizar el desarrollo económico del país a lo largo del siglo. En un estudio recientemente realizado por la Facultad de Ciencias Sociales, publicado por el BID y la Universidad de la República (Bértola et al., 2005) se señala que el país, en la primera mitad del siglo XX, logró disimular la desventaja relativa respecto a los países líderes de la economía

1989, p. 14); “El Estado estimuló la realización de actividades de búsqueda de rentas, en detrimento de otras actividades productivas propias de un empresario, afectando así negativamente la productividad de los factores productivos” (COSUPEM, 1994, p. 98).

mundial, evitando una ampliación significativa de la brecha con ellos e incluso, en circunstancias especiales, acortando distancias. En cambio, en los últimos cuarenta años del siglo, el proceso de divergencia en las tasas de crecimiento provocó una ampliación de esta distancia. La dinámica de crecimiento de la economía uruguaya aparece como una característica de su evolución hasta promediar el siglo. El PBI creció entre 1900 y 1957 a una tasa media anual acumulativa de 3.3%, a pesar del impacto de dos guerras mundiales y la crisis más profunda vivida por el capitalismo. En evidente contraste, entre 1957 y 1998 el producto creció al modesto ritmo de 1.9% anual (Bertino et. al, 2001). La población y el producto crecieron mucho más rápidamente hasta 1930 que entre 1930 y 1960, y más aún que entre 1960 y 2000: la economía en su conjunto fue perdiendo dinamismo.

**GRÁFICO N° 4. PBI, POBLACIÓN Y PBI PER CAPITA DE URUGUAY
(1870 –2002) (1913=100)**



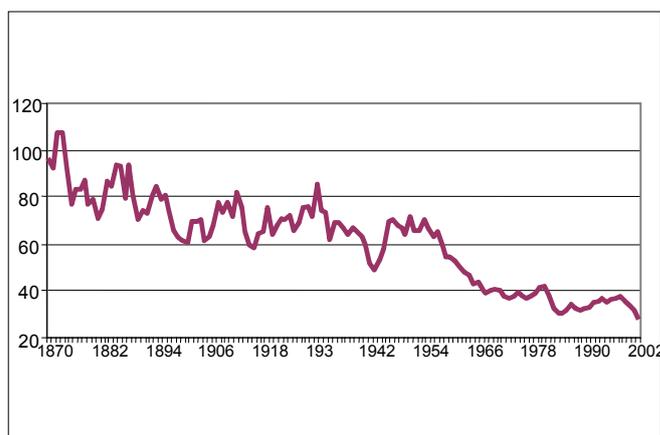
Fuente: Bértola (1998) y Banco Central del Uruguay.

Una mirada de muy largo plazo a la economía uruguaya arroja una tasa de crecimiento relativamente estable, de aproximadamente un 1% anual desde fines del siglo XIX.³²²

Esa aparente parsimonia esconde al menos tres hechos de significación: la población y el producto crecieron mucho más rápidamente hasta 1930, que entre 1930 y 1960, y más aún que entre 1960 y 2000: la economía en su conjunto fue perdiendo dinamismo (gráfico 5).

En segundo lugar, se constata que el crecimiento económico de Uruguay a lo largo del siglo ha sido fuertemente fluctuante y volátil, con una gran dependencia de los precios de las materias primas y, de modo creciente, de fluctuaciones de flujos financieros de poca inserción en el sector productivo de la economía (Bertino et al., 2001).

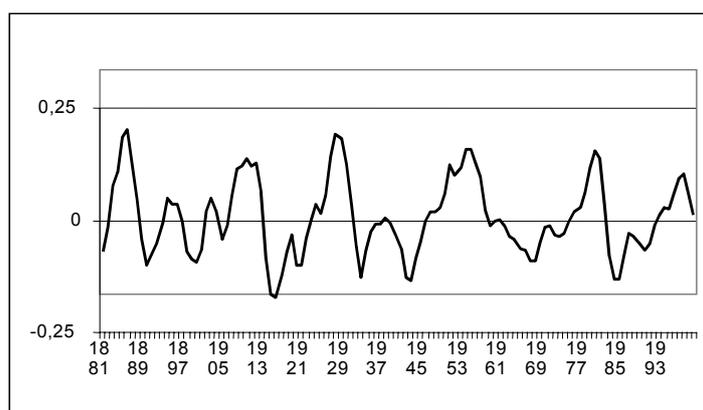
GRÁFICO N° 5. CICLOS EN LA ECONOMÍA URUGUAYA (1880-2000)



Fuente: Bértola, 2004.

En tercer lugar, Uruguay ha perdido significación en el contexto internacional y ha aumentado la brecha con las economías desarrolladas.

GRÁFICO N° 6. PBI PER CÁPITA DE URUGUAY EN RELACIÓN A CUATRO PAÍSES DESARROLLADOS (1870-2002)



Fuente: A. Maddison (1995 y 2001) e IMF, citado por Bértola et al. (2004).

³²² Uruguay invierte 0,27% del PBI, en investigación y desarrollo (I+D), entre 1996 y 2001; con este valor se ubica abajo de la media no ponderada de América Latina (0,35%).

Asimismo, se afirma dicho estudio que el perfil exportador se ha mantenido fuertemente ligado a bienes de alto contenido en recursos naturales (53% de las exportaciones en 1990-2000). Si bien se ha producido un incremento no despreciable de las exportaciones de bienes manufacturados y de contenido tecnológico (con los cuales solamente se ha podido competir en el Mercosur), la insuficiente transformación exportadora se manifiesta en la comparación con la estructura de las importaciones (muy intensiva en bienes manufacturados y de alto contenido tecnológico).

CUADRO N° 20. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DEL URUGUAY, SEGÚN TIPO DE PRODUCTO.

	Productos Primarios		Manufacturas		Bienes con mayor contenido tecnológico		Combustibles		Total	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
1950-69	43,16	88,63	12,64	10,55	28,10	0,31	16,09	0,51	100	100
1970-89	14,91	66,62	14,79	27,53	42,88	5,51	27,42	0,33	100	100
1990-00	13,43	52,65	24,56	34,49	50,69	12,20	11,32	0,57	100	100

Fuente: M. Duque y C. Román (2003).

En los últimos 25 años se ha observado en Uruguay la profundización de un modelo de especialización comercial en industrias de bajo valor agregado y potencialidades tecnológicas reducidas. Estos datos parecen indicar que el empresariado uruguayo no es suficientemente dinámico e innovador y al concentrar su producción en *commodities* de exportación, termina siendo un tomador de precios, adoptando una actitud poco innovadora y no asumiendo los riesgos necesarios para adaptarse al nuevo contexto internacional. Los factores que influyen en este proceso son amplios; sin embargo, la actitud rentista de un empresariado que se acostumbró a vivir del Estado es considerado frecuente en los estudios actuales, como una de las causas de ello.

7.6 ¿POR QUÉ ES FUNDAMENTAL ENTENDER EL RENTISMO COMO INSTITUCIÓN?

Los procesos de desarrollo son complejos; en ellos influyen múltiples variables. En la presente investigación se partió del marco conceptual institucionalista³²³ y, con el apoyo de las herramientas de redes, se trató de identificar en qué combinaciones y de qué forma las instituciones pueden promover, o no, un entorno favorable al desarrollo democrático y, en consecuencia, al desarrollo económico de un país. Se trató de incluir aquellas características culturales, sociales e históricas del país, que tienen una influencia particular en los arreglos institucionales. Por último, y más importante, se dio una gran relevancia al sistema político en la construcción de las reglas de juego que operan en la sociedad, ni a su influencia en las políticas económicas, en particular en la política cambiaria.

Para comprender la problemática que vive hoy la sociedad uruguaya fue preciso recuperar el pasado y contar con una perspectiva histórica de análisis de los problemas estructurales del país. Se hizo necesario conocer la matriz político-institucional que cristalizó con el proceso sustitutivo de importaciones, la cual condicionaría fuertemente las actuaciones de autoridades de gobiernos y de grupos empresariales, así como los resultados de las políticas económicas.

Como punto de partida se identificó como problema el modelo de Estado, fuertemente articulado a los partidos y fracciones políticas (Estado patrimonialista), que se fue conformando en el devenir histórico. En segundo lugar se identificó a las redes de articulación público-privadas (redes rentistas) que se fueron tejiendo en el Uruguay posterior a los años treinta. Estos factores propiciaron la conformación y el predominio de determinadas instituciones —tales como el rentismo— que estructuraron la relación entre los actores públicos y privados, y contribuyeron de forma significativa a la generación de políticas públicas discrecionales, inconsistentes y orientadas a otorgar beneficios a particulares, y a la búsqueda de rentas por parte de los empresarios.

³²³ Las instituciones son las reglas del juego que determinan la interacción de los actores involucrados en el proceso de decisión pública; es decir, que determinan quién y cómo participa en las decisiones públicas y, en la medida que lo hacen, inciden en los resultados y contenidos de las decisiones políticas. En el sistema político también se sitúan las organizaciones encargadas de producir las leyes y normas que regulan la vida social y, por tanto, el lugar donde impacta el marco institucional básico en el cual operan las organizaciones públicas y privadas.

Estas redes se entretejieron a lo largo de treinta años y constituyen los ejes centrales de una dinámica que adquiere forma concreta en actores políticos y económicos, en instituciones, en políticas de gobierno y en instrumentos de aplicación. Estas trayectorias económicas —en este caso de estudio, la política cambiaria— estuvieron fuertemente articuladas a las particularidades del régimen político vigente. La red de política cambiaria implicó un conjunto de actores públicos y privados con intereses, cuyo comportamiento se fue materializando en sucesivas tomas de decisiones frente a cuestiones problemáticas que se le fueron planteando, pero esa lucha de intereses y poder estuvo fuertemente interrelacionada con el régimen político, caracterizada por fuertes debilidades y procesos de *accountability*, que permitieron el predominio de las prácticas particularistas.

El rentismo se termina estructurando en forma de redes de políticas, estructurándose, enraizándose y mutando de forma en la sociedad, donde la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos facilita el desvío de bienes estatales utilizados para beneficios personales, pero cuyas transformaciones son difíciles de encauzar pues se convierten en redes institucionalizadas, con un conjunto de reglas de juego formales e informales que termina pautando el comportamiento de los actores implicados en la red.

Entender el rentismo como un arreglo institucional es de gran relevancia para buscar soluciones al problema. Esta investigación se aparta de una explicación del rentismo como resultado de acciones de balance costo-beneficio y de maximización de utilidades, realizadas por los empresarios. Los *buscadores de rentas* que usufructúan las rentas generadas por la desviación de los recursos públicos, no son solo sujetos *oportunistas* y egoístas que actúan en favor de los intereses particulares de ciertos grupos específicos y en contra de los intereses colectivos de la comunidad como un todo.

Los resultados políticos, y en este caso de estudio, la definición de los tipos de cambio preferenciales o la distribución de cuotas para importación, no fue solo consecuencia de la intención y motivaciones de los actores involucrados en la arena política, sino de que ellos actuaron en un campo estructurado con reglas de juego. Consecuentes con ello, se debe admitir a continuación que es improbable que las prácticas rentistas se reduzcan sustancialmente con medidas simples como, por ejemplo, la eliminación de un subsidio o el cierre de una oficina pública encargada de dar el subsidio, para que de esa forma se piense eliminar los buscadores de renta. En el caso de

estudio, la solución encontrada por muchos políticos de la época para eliminar las prácticas rentistas y hasta corruptas, fue cerrar la institución que otorgaba los beneficios: el Contralor de Importaciones e Exportaciones. Esto ocurrió en febrero de 1961. Sin embargo, las prácticas rentistas continuaron y Uruguay tuvo picos históricos de búsqueda de rentas en los años setenta, precisamente en 1973, durante la dictadura militar (1973-1984) (Rama, 1990), y en la etapa del Mercosur (1990-1995), con la elaboración de listas de excepciones, en el año 1994 (Connolly y Melo, 1994).

La reducción de las prácticas rentistas, interpretada como un cambio institucional, está íntimamente ligada a la reforma del Estado que, entre otras cosas, debe servir para reducir la discrecionalidad en las decisiones públicas, aumentar la claridad y la transparencia de las normas de las que se dota la acción del gobierno, resolver los problemas de financiación de los partidos políticos y aumentar el control de la sociedad sobre las decisiones políticas.

El diseño y la implementación de políticas públicas está fuertemente condicionada por las restricciones institucionales prevalecientes. Por lo tanto, si bien es importante que una sociedad sea capaz de definir los grandes objetivos estratégicos, que tiene que ver con una meta más normativa, su realización final esta asociada a la capacidad de las instituciones políticas para su diseño como para su implementación. En este sentido, es fundamental el entramado institucional, los medios administrativos, financieros, sociales y políticos que facilitan el cumplimiento de las políticas. Ello incluye: parlamentos profesionalizados y capaces de supervisar al gobierno, la burocracia y la implementación de presupuestos nacionales, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes y fomenten el control ciudadano. Fortalecer las instituciones democráticas resultan cada vez más importantes para el desarrollo económico y social.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOAL, Diego, Fernando LORENZO y Andrés RIUS (2000): “Política partidaria y política cambiaria: la evidencia para Uruguay desde 1920”, ponencia presentada en las XVII Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- ALCÁNTARA, Manuel (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambios*, México: Fondo de Cultura Económica.
- ALSTON, L., T. EGGERTSSON y D. NORTH (1996): *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- APTER, David E. (2001): “Política comparada: lo viejo y lo nuevo”, en GOODIN, R. y H.-D. KINGEMANN (eds.): *Nuevo manual de ciencia política*, Madrid, Istmo.
- ARIAS, X. C. (1996): *La formación de la política económica*. Madrid: Civitas.
- ARROW, K. J. (1994): “Methodological Individualism and Social Knowledge”, en *American Economic Review*, nº 84, pp. 1-9.
- ATKINSON, M. M., y W. D. COLEMAN (1989): “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advances Capitalist Economies”, en *British Journal of Political Sciences*, vol. 19 (1), pp. 46-67, Cambridge.
- AUYERO, Javier (1997): *¿Favores por votos?*; Buenos Aires: Losada.
- AZZINI, Juan Eduardo (1970): *La reforma cambiaria ¿monstruo o mártir?*, Montevideo: Librería Editorial A.M.F.
- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington.
- BARRÁN, José Pedro, y Benjamín NAHUM (1971): “*Historia rural del Uruguay moderno 1886-1894*”, tomo II, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1979): *Historia rural del Uruguay Moderno*, tomo IV, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1983): *Battle, los estancieros y el imperio británico*, tomo IV, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- (1986): *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, tomo III, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BATES, Robert H. (1976): *Rural Responses to Industrialization: A Study of Village Sambia*, Yale: Yale University Press.
- (1988): “Economía política del desarrollo”, en SAIEGH, S. M. y M. TOMMASI, (comps.), *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*, Buenos Aires: Eudeba.
- BATES, Robert H., Avner GREIF, Margaret LEVI, Jean-Laurent ROSENTHAL, y Barry R. WEINGAST (1998): *Analytic Narratives*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- BENDIX, R. (1985): *Max Weber*, Buenos Aires: Amorrortu.
- BENSON, Kenneth J. (1982): “A Framework for Policy Analysis”, en ROGERS, D., y D. WHITTEN (eds.), *Interorganizational Co-ordination: Theory, Research and Implementation*, Iowa: Iowa State University Press.
- BERENSON, William (1975): *Group Politics in Uruguay: The Development Political Activity, and Effectiveness of Uruguayan Trade Associations*”, disertación doctoral, Nashville: Vanderbilt University.
- BERTINO, M., R. BERTONI, H. TAJAM Y J. YAFFÉ (2001): “La larga marcha hacia un frágil resultado. 1900-1955”, en *El Uruguay del siglo XX. La economía*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Economía.
- BÉRTOLA, L. (1991): *La industria manufacturera uruguaya, 1913-1961*, Montevideo: FCS-CIEDUR.
- (1998): *El PBI uruguayo 1870-1936 y otras estimaciones*, Documento de Trabajo n° 43, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, agosto.
- (2000): *Ensayos de historia económica: Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*, Montevideo: CSIC.
- BÉRTOLA, Luis, et. al (2004): “Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: Diagnóstico, prospectiva y políticas”, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, estudio preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre.

- BHAGWATI, Jagdish (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger: Cambridge.
- (1982): “Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities”, en *Journal of Political Economy*, vol. 90, nº 5.
- BLENGIO, J. C. (1959): *El Contralor de Cambios como factor de desarrollo económico*, Montevideo: FCEyA.
- BOBBIO, N., N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (1997): *Diccionario de política*, México: Siglo XXI.
- BOECKH, Andreas (2000): “Lateinamerikanische Entwicklungsvorstellungen zwischen Nachahmung und Eigenständigkeit: Historische Erfahrungen und künftige Perspektiven”, in: Manfred MOLS, Rainer ÖHLSCHLÄGER (Hrsg.): *In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert. Lateinamerikas Entwicklungserfahrungen und -perspektiven*, Frankfurt am Main.
- (2003): “Lateinamerika als entwicklungstheoretische Herausforderung: Mutmaßungen über die Entwicklungsblockaden in der Region”, in: Volker Rittberger (Hrsg.): *Demokratie - Entwicklung - Frieden*. Schwerpunkte Tübinger Politikwissenschaft, Baden-Baden.
- (2004): “Was ist von der ‘Dritten Welt’ übrig geblieben?”, in: Volker Rittberger (Hrsg.): *Weltpolitik heute. Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden.
- BONACHE, J. (1999): “El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas”, en *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, vol. 3, enero-junio, pp. 123-140, Montevideo.
- BÖRZEL, Tanja A. (1997): What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness, en *Studying European Governance*, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>>.
- BOSCHI, R. (1994): *Empresariado, crise do Estado e democracia en Brasil*, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- BUCHANAN, J., G. TULLOCK y R. TOLLISON (eds.) (1980): *Toward a theory of the rent-seeking society*, Texas: A&M University Press.

- BUCHANAN, J., y T. GORDON (1962): *The Calculus of Consent: The Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan: University of Michigan Press.
- BUCHANAN; J., M. JANIET y F. DANIEL (1990): *Ensayos sobre economía política*, México: Alianza Editorial Mexicana.
- BUCHELI, Mario (1957): “El sistema dinerario del Uruguay”, Instituto de Teoría y Política Económicas, *Cuaderno n° 10*, Montevideo: FCE.
- (1984): “La evolución de la economía uruguaya”, en *Contribución a la historia económica del Uruguay*, Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- BUQUET, Daniel (2003): “Elecciones y sistema electoral”, en Instituto de Ciencia Política (ed.), *El Uruguay del siglo XX: la política*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CAETANO, Gerardo (1989): “Del primer batllismo al terrismo”, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 48, Montevideo: CLAEH.
- (1992): “Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo”, en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo: CIESU-FESUR-Ediciones Trilce.
- (1992): *La república conservadora (1916-1929)*, tomo I, Montevideo: Fin de Siglo.
- (1993): *La república conservadora (1916-1929)*, tomo II, Montevideo: Fin de Siglo.
- CAETANO, Gerardo, y Raúl JACOB (1990): *Camino al golpe (1932)*, tomo II, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1991): *El golpe de Estado*, tomo III, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CAETANO, Gerardo y José RILLA (1994): *Historia contemporánea del Uruguay. De la colonia al Mercosur*, Montevideo: CLAEH-Fin de Siglo.
- CALDERÓN, Fernando (1995): “Subjetividad y modernización en las sociedades contemporáneas: del clientelismo burocrático a la cultura democrática en América latina”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n° 3, Caracas: CLAD.

- CAMPIGLIA, Néstor (1969): “Estatización y burocracia”, en *Enciclopedia Uruguaya*, n° 40, Montevideo: Arca.
- CAMPODÓNICO, Rossana (1992): “Gremiales empresariales: Asociación Rural”, en *Textos auxiliares para el estudio de la historia*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- CÁRDENAS, Enrique, José Antonio OCAMPO y Rosemary THORP (comps.) (2003): *Industrialización y Estado en América Latina: La leyenda negra de la posguerra*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CARDOSO, Fernando H., y Enzo FALETTO (1971): “Dependencia y desarrollo de América Latina”, en *Servicio de Documentación en Economía*, ficha 6, Montevideo: Facultad de Derecho.
- CASTAGNOLA, José Luis (1989): *Actores sociales y espacio público. Escenarios de relación futura*, Montevideo: FESUR.
- CAVAROZZI, M. (1991): “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, n° 74, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- COLLIER, Ruth Berins, y David COLLIER (1991): *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- COMISIÓN INTERCAMERAL EMPRESARIAL (1989): *Hacia un Uruguay con futuro. Análisis y propuestas del sector empresarial privado*, Montevideo: Uruguay.
- CONNOLLY M. B., J. DE MELO (1994): “The Effects of Protectionism on a Small Country. The Case of Uruguay”, en *Regional and Sectoral Studies*. World Bank.
- CORZO FERNÁNDEZ, Susana (2002): “El clientelismo político como intercambio”, en *Universidad de Granada WP*, n° 206, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- COSUPEM (1994): *Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial*, Montevideo: s/ed.
- CROZIER, M., y E. FRIEDBERG (1980): *Actors and Systems - The politics of collective action*, Chicago: The University of Chicago Press.

- D'ELÍA, Germán (1982): *El Uruguay neo-batllista. 1946-1958*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- DA CUHNA, Nelly (1994): “Empresarios y política 1915-1945”, en: *Serie Documentos de trabajo*, nº 15, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- DA MONTE, J., y D. SARÁCHAGA (1971): “Evolución monetaria del Uruguay (1896-1955)”, tesis de grado, Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- DAHL, Robert (1956): *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press.
- (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven Yale: Yale University Press.
- (1990): *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid: Tecnos.
- DAUGBJERG, C., y David MARSH (1998): “Explaining policy outcomes”, en MARSH, D. (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- DAVIDSON, R. H. (1981): Subcommittee government: New channels for policy making, en MANN, T. E., y N. J. ORNSTEIN (eds.), *The new Congress*, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- DAVRIEUX, Hugo (1987): *El papel de los gastos públicos en Uruguay (1955-1984)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- DE SOTO, F. (1987): *El otro sendero*, México: Editorial Sudamericana.
- DELLA PORTA, Donatela, e Ives MENY (1995): *Corruzione e democrazia, Sette paesi a confronto*, Napoli, Liguori Editore, pp. 1-28, 49-65.
- DEL ÁGUILA, R. (ed.) (1997): *Manual de ciencia política*, Madrid: Trotta.
- DEL CASTILLO, Graciana (2004): *El clima de negocios en la República Oriental del Uruguay*, Montevideo: BID.
- DE SIERRA, J. (1992): “Estado y empresarios en el Uruguay posdictadura”, en De Sierra, Gerónimo (ed.): *El Uruguay post-dictadura. Estado-política y actores*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- DIAMOND, L. (1999): *Developing democracy: Toward consolidation*, Baltimore: John Hopkins University Press.

- DÍAZ, E. (1992): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid: Taurus.
- DÍAZ, R. (2003): “El Control de Cambios en Uruguay: 1930-1974”, ponencia presentada en las III Jornadas de Historia Económica, Montevideo.
- DI MAGGIO, P. J., y POWELL, W. W. (eds.) (1991): *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- DOWDING, K. (1995): “¿Model or metaphor? A critical review of the policy networks approach”, en *Political Studies*, 43 (1), pp. 136-58, Oxford.
- (2001): “There Must be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities”, en *Political Studies*, 49, pp. 89-105, Oxford.
- DOWNS, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Brothers.
- DUNLEAVY, Patrick (1995): “Reinterpreting the Westland Affair: Theories of the State and Core Executive Decision Making”, en RHODES, R. A. W., y Patrick DUNLEAVY: *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Reino Unido: Martin Press.
- DUVERGER, Maurice (1987): *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica [1951], también reeditado en 1990.
- EASTON, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wile.
- ECKSTEIN, Harry (1966): The determinants of pressure group politics, en Harry ECKSTEIN, y David E. APTER: *Comparative Politics: A reader*, New York: The Free Press.
- EISENSTADT, S., y L. Roniger (1984): *Patrons, Clients, and Friends*, Cambridge: Cambridge University Press.
- EVANS, Peter (1992): “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en Haggard, STEPHAN y Robert R. KAUFMAN, (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press.
- (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press.

- (1997): “State Structures, Government-Business Relations and Economic Transformation”, en MAXFIELD, Sylvia y Ben ROSS SCHNEIDER (ed.), *Business and the State in Developing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 152-188.
- FARAONE, Roque (1970): *El Uruguay en que vivimos*, Montevideo: Arca.
- FAROPPA, Luis (1956): *La reestructura del comercio exterior como factor de desarrollo económico nacional*, Montevideo: Instituto de Teoría y Política Económica. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- (1965): *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de la Administración.
- (1970): *Perspectivas para un país en crisis*, colección Nuestra Tierra, n° 47, Montevideo: Nuestra Tierra.
- FAROPPA, Luis, Enrique IGLESIAS e Israel WONSEVER (1956): *El nuevo régimen cambiario en Uruguay. Fundamentos, objetivos y efectos*, Montevideo: Instituto de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- FAROPPA, Luis, e Israel Wonsever (1955): *La política económica del Uruguay*, Montevideo: Instituto de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- FARR, J., J. Dryzek y S. T. Leonard (eds.) (1999): *La ciencia política en la historia*, Madrid: Istmo.
- FERREIRA, S. (1954): “Antecedentes y naturaleza del impuesto cambiario en el Uruguay”, en *Rev. de C. E. y A.*, 2ª época, n° 6, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos (1988): “Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay”, en: *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile: PREAL/OIT.
- FILGUEIRA, Carlos y Fernando FILGUEIRA (1994): *El largo adiós al país modelo*, Montevideo: Arca.
- FILGUEIRA, Fernando y J. PAPADOPULOS (1997): “Putting Conservatism to Good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay”, en WHITEHEAD, Laurence (ed.): *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford/New York: Oxford University Press 360-387.

- FILGUEIRA, Fernando; C. Ramos, A. Garcé, J. Yaffé (2004): “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”, en: INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA (ed.), *El Uruguay del Siglo XX: la política*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- FINCH, Henry (1980): *Historia económica del Uruguay contemporáneo*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- FLEURY, Sonia (1997): *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*, Buenos Aires: Lugar Editorial.
- FORTEZA, Álvaro (2003): *Seguridad social y competencia política, Documento de trabajo*, n° 4/03. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- FREEMAN, J. L. (1965): *The policy process*, New York: Knopf.
- FREGA, Ana, Mónica MARONNA e Yvette TROCHON (1987): *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- FREGA, Ana, Angel COCCHI; Benjamín NAHUM, Ivette TROCHÓN (1988): *Crisis política y recuperación económica. 1930-1958*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- FREGA, Ana, Y. TROCHÓN (1991): “Los fundamentos del Estado empresario (1901-1933)”, en: *Cuadernos del CLAEH*, n° 58-59, pp. 115-137, Montevideo.
- FREGOSI, Renée (2001): “Sistema de partidos, representación y consolidación democrática”, en Isidoro CHERESKY e Inés POUSADELA (comps.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Paidós.
- FRICK DAVIE, Carlos (1984): Bosquejo histórico económico de la agropecuaria uruguaya, en *Contribución a la historia económica del Uruguay*, Montevideo: Academia Nacional de Economía.
- FRIEDMAN. M. (1953): *Essays in Positive Economics*, Chicago: University of Chicago Press.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2001): “Política, partidos y sociedades en la época contemporánea”, en Isidoro CHERESKY e Inés POUSADELA (comps.): *Política e Instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Paidós.

- GIDDENS, A. (1996): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.
- GONZÁLEZ, L. E. (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, Montevideo: FCU.
- GRAZIANO, Luigi (1976): “A conceptual framework for the study of clientelism behavior”, en *European Journal of Political Research*, 4, pp. 149-174.
- (1983): “Introduction: Issue on Political Clientelism”, *International Political Science Review*, 4(4), pp. 425-434.
- GRINDLE, M. (ed.) (1997): *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston: Harvard University Press.
- GROUND, R. L. (1988): “La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.
- GÜNES-AYATA, Ayse (1994): “Clientelism: premodern, modern, postmodern”, en Luis RONIGER (ed.), *Democracy, clientelism, and civil society*”, Londres: Lynne Rienner, Boulder.
- HABERMAS, J. (1985): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires: Amorrortu.
- HAGGARD, S., y R. Kaufman (1996): *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Justice and the State*. Princeton: Princeton University Press. (versión revisada en *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, enero-marzo).
- HALL, John A., y G. John IKENBERRY (1989): *The State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- HALL, Peter A. (1986): *Governing the economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter, y R. Taylor (1996): “Political Sciences and the Three New Institutionalisms”, en *MPIFG*, Discussion Paper, 96/6.
- HANDELMAN, Howard (1979): “Economic Policy and Elite Pressures in Uruguay: Interest Groups in an Authoritarian Political System”, en: *American Universities Field Staff*, Report n° 27, South America.

- HANSON, Simon (1938): *Utopia in Uruguay. Some chapters in the economic history of Uruguay*, New York.
- HAY, Colin (1997): “Estructura y actuación”, en MARSH, David y Ferry STOKER: *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Universidad Textos.
- (1998): “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking”, en: MARSH, David (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- HECLO, Hugo (1991): “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”, en: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- HEIDENHEIMER, JOHSTON & LEVINE (eds.) (1989): *Political Corruption*, New Brunswick: Transaction.
- HEREDIA, B. (1997): *Clientelism in Flux: Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico*, Documento de Trabajo, México, CIDE.
- HÉRITIER, Adrienne (ed.) (1993): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- HOFMAN, André (2000): *Economic Growth and performance in Latin America*, serie Reformas Económicas, n° 54, CEPAL.
- HOOD, C. (1991): “A Public management for all seasons?”, en: *Public Administration*, vol. 69 (1), pp. 3-19.
- IGLESIAS, Enrique (1956): “Orientaciones, objetivos y técnicas del nuevo régimen cambiario”, conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, el 21 de agosto de 1956.
- IGLESIAS, E., L. FAROPPA e I. WONSEWER (1956): *El nuevo régimen cambiario en el Uruguay*, Montevideo: Instituto de Teoría y Política Económica.
- IMMERGUT, Ellen (1996): *The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies*, <<http://www.uni-Konstanz.de/FuF/Verwiss/Immergut/publications/kon3.htm>>.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA (1969): *El proceso económico del Uruguay*, Montevideo: Colección Nuestra Tierra.

- JACOB, Raúl (1981): *Uruguay 1929-1938: Depresión ganadera y desarrollo fabril*, Montevideo: FCU.
- (1983): *El Uruguay de Terra. 1931-1938*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1987): *Uruguay 1900-1930: capitales e industria, un encuentro difícil*, serie Documentos de Trabajo, n° 43, Montevideo: CIEDUR.
- (1992): *Bancos y grupos económicos en Uruguay (1914-1945): algunas reflexiones generales*, Documento de Trabajo, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- (2000): *El Banco de la República Oriental del Uruguay: un banco "multifuncional"*. Serie Documentos de Trabajo n° 51, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria.
- JEPPELSON, Ronald L. (1991): "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism", en DIMAGGIO P. J., y W. W. POWELL: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- JOHN, P., y A. COLE (2000): "When do institutions, policy sectors and cities matter? Comparing networks of local policy-makers in Britain and France", en *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 2, pp. 248-268, Beverly Hills.
- JORDAN G.; Schubert K. (1992): "A preliminary ordering of policy network labels", en *European Journal of Political Research*, 21, pp. 7-27.
- JORDANA, Jacint (1995): "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 3, mayo-agosto.
- KATO, Junko (1996): "Review Article: Institutions and Rationality in Politics- Three Varieties of Neo-Institutionalists", en *British Journal of Politics*, 26, pp. 553-582.
- KATZENSTEIN, P. (1985): *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY y M. MASTRUZZI (2003): "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002". The World Bank. June.

- KENIS, P.; Schneider, V (1991): "Policy networks and policy analysis: scrutinizing the a new analytical toolbox", en MARIN, B., y R. MAYNTZ (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt: Campus.
- KICKERT, W. J. M., E. H. KLIJN y J. F. M. KOPPENJAN (1997): *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres: Sage.
- KING, Gary, Robert O. KEOHANE y Sidney VERBA (2000): *El diseño de la investigación social*, Princeton: Princeton University Press.
- KRUEGER, Anne O. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", en *American Economic Review*, vol. 64, nº 3, (June), pp. 291-303.
- LANZARO, Jorge Luis (1986): *Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay 1940-1985*, Montevideo: FCU.
- (1987): *Neocorporativismo y democracia en el capitalismo contemporáneo*, serie Fichas de Capacitación, A-65, Montevideo: CLAEH.
- (1992): "Las cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas", en: *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo: Fesur-CIESU-Ediciones Trilce.
- (2003): "Os partidos uruguaiois: a transição na transição", en: *Opin. Publica*, out. 2003, vol. 9, nº 2, pp. 46-72
- (2004): "Uruguayan Parties: Transition within Transition", en: LAWSON, Kay & Peter MERKL (eds.), *When Parties Prosper*, en prensa.
- LAUMAN, Edward O. y Knoke DAVID (1987): *The Organizational State*, Madison: University of Wisconsin Press.
- LINDAHL, Goran (1971): *Battle: fundador de la democracia en Uruguay*. Montevideo: Arca.
- LINDBLOM, Ch. (1977): "Politics and Markets", en *Basic Books*, New York.
- LINZ, Juan José (1978): *Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos*, en E. HYTTEN et al.: *Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos*, Granada, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad, pp. 97-137.
- LONGSTRETH, F. (1990): *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LUKES, Steven (1985): *El poder. Un enfoque radical*, Madrid: Siglo XXI.

- LYNE, M. M. (1997): “The Voter's Dilemma, Factions, and Strange Bedfellows or Why Latin American Political Parties Historically Weakened Democracy and How We Can Tell”, ponencia para el Congreso de la Latin American Studies Association, Guadalajara, LASA, 17-20 de abril.
- MAINWARING, Scott y Timothy R. SCULLY (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Cal.: Stanford University Press.
- MANIN, Bernard y R. MAYNTZ (eds.) (1991): *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus Verlag.
- MANIN, Bernard, Adamy PRZEWORSKI; Susan C. STOKES (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MARCH, J. G., y J. P. OLSEN (1984): *The new institutionalism: organizational factors in political life*, en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- (1989): *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York, Free Press.
- MARCH, J. G. y H. A. SIMON (1987): *Teoría de la organización*, Barcelona: Ariel.
- MARSCHALL, T. H., y T. BOTTOMORE (1992): *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.
- MARSH, David (ed.) (1998): *Comparing policy networks, Public policy and management*. Buckingham; Philadelphia, PA: Open University Press.
- MARSH, David, y Martin J. SMITH (2000): “Understanding policy networks: towards a dialectical approach”, en *Political Studies*, 48 (1), pp. 4-21.
- (2001): “There is more than one way to do political science: on Different ways to study Policy Networks”, en *Political Studies*, 49, pp. 528-541.
- MARSH, David, y Ferry STOKER (1997): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Universidad Textos.
- MARSH, David, y R.A.W. RHODES, (1992): *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- MAUBRIGADES, S. (2003): *Mercado de cambios: 1929-1975*, serie Auxiliares de Investigación, nº 1, Montevideo: Programa de Historia Económica, FCS.

- MAYNTZ, Renate (1993): „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, en *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, HÉRITIER, Adrienne (ed.), PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- (1994): „Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, en *MIPGF Working Paper*, n° 4, Colonia: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- (2000): “Los nuevos desafíos de la teoría de la ‘Governance’”, en *Instituciones y Desarrollo*, n° 7, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- MAYNTZ, Renate y Fritz W. SCHARPF (1995): “Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren”, en: MAYNTZ, Renate y Fritz W. SCHARPF (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, pp. 9-38.
- MCDONALD, Ronald H. y J. MARK RUHL. (1989): *Party Politics and Elections in Latin America*, Boulder: Westview Press.
- MENY, I., THOENIG, J. C. (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MERTON R. (1964): *Teoría y estructuras sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MEYER, J. W., y B. ROWAN (1977): “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, en *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363. También editado por DIMAGGIO, P. J. y W. W. POWELL (1991), en *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- MEYER, J. W., y W. R. SCOTT (1992): *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Londres: Sage.
- MIERES, P. (1992): “Los cambios del sistema de partidos políticos”, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 62, Montevideo.
- MILLOT, Julio (1993): *Política económica y regulación en el período de predominio del quincismo (1943-1959)*, Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales.
- MILLS, M., y M. Saward (1994): “All Very Well in Practice, But What about Theory? A Critique of the British Idea of Policy Networks”, en *Contemporary Political Studies*, 1, pp. 79-92, Oxford.

- MONTERO BUSTAMANTE, Raúl (1950): *El Banco República en su cincuentenario. Memoria histórica (1986-1946)*. Montevideo: BROU.
- MONTESQUIEU (1980): *El Espíritu de las Leyes*, Madrid: Tecnos.
- MORÁN, M. (1998): “Prólogo”, en PASQUINO, Gianfranco: *La oposición*, Madrid: Alianza.
- MOORE, Mark (1995): “Public Value as the Focus of Strategy”, en *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), pp. 296-303.
- MORATÓ, Octavio (1976): *Al servicio del Banco República y de la economía uruguaya 1896-1946*, Montevideo: BROU.
- MUNCK, Gerardo (1996): “La desagregación del régimen político: problemas conceptuales en el estudio de la democratización”, en: *Revista Ágora*, nº 5, Buenos Aires.
- NAHUM, Benjamín (1993): *Las empresas públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NAHUM, Benjamín, A. Cocchi, A. Frega, Y, Trochon (1987): *Crisis política y recuperación económica, tomo 7, 1930-1958*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NAVARRO YÁNEZ, Clemente J. (2002): “La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos”, en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- NORGAARD, A. (1996): “Rediscovering reasonable rationality in institucional análisis”, en *European Journal of Political Research*, nº 29.
- NORTH, Douglas C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- NORDLINGER, E. A. (1981): *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
- (1996) “La democratización y sus límites después de la tercera ola. Otra institucionalización”, Kellogg Institute-University of Notre Dame. Disponible en

- 〈<http://ideasparaelcambio.tripod.com.ar/guillerm.htm>〉. Versión revisada del trabajo en la conferencia “Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges”, organizada por el National Research Institute y el International Forum for Democratic Studies, Taipei, 26-30 de agosto de 1995.
- (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
 - (1997a): “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas”, en O’DONNELL, G. (comp.): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
 - (1997b): “¿Democracia delegativa?”, en O’DONNELL, G. (comp.): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
 - (1997c): “Otra institucionalización”, en O’DONNELL, G. (comp.): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
 - (1998): “Accountability horizontal”, en *Ágora*, n° 8, Buenos Aires. [“Horizontal Accountability and New Polyarchies”, en SCHEDLER, Andreas, et. al. (ed.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder-Londres, 1999, pp. 29-52].
- OCHOA, R. (1943): “Contralor de cambios en el Uruguay”, en *Revista FCEyA*, año 4, n° 5, Montevideo.
- OLSON, M. (1982): *Auge y decadencia de las naciones*. Buenos Aires: Ariel.
- ODDONE, Juan Antonio (1990): *Uruguay entre la depresión y la guerra (1929-1945)*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria - Facultad de Humanidades y Ciencias.
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution onf Institutions for Collective Action*, Nueva York: Cambridge University Press.
- OSZLAK, Oscar (1972): *Diagnóstico institucional de la administración pública*, Nueva York: Naciones Unidas.
- (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, en *Estudios Cedes*, vol. 3, n° 2, Buenos Aires.

- (1997): “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 9, oct.-dic., Caracas.
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'DONNELL (1977): *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, doc. CEDES/G. E. CLACSO n° 4, Buenos Aires.
- PANIZZA, Francisco (1988): “El clientelismo en la teoría política contemporánea”, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 44, abril, Montevideo.
- (1990): *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- PANIZZA, F., y A. PÉREZ PIERA (1988): *Estado y sociedad*, Montevideo: Fesur.
- PAPPI, Franz Urban, y C. HENNING (1998): “Policy Networks: More Than A Metaphor”, en *Journal of Theoretical Politics*, 10, pp. 553-575, Londres.
- PARAMIO, Ludolfo (1999): *La democracia tras las reformas económicas en América Latina*, Documento de Trabajo 99-03, Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- PAREJA, Carlos (1991): “La academia y la política ante la alternativa parlamentarista”, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 56, Montevideo.
- (1999): “Clientelismo, eficiencia y representación”, Montevideo, agosto, *paper* (inédito).
- PÉREZ, Romeo, G. CAETANO y J. RILLA (1985): “La partidocracia en el Uruguay. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, en *Cuadernos del CLAEH*, n° 31, Montevideo.
- PETERS, Guy B. (1998): “Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality”, en MARSH, David (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press.
- (1999): *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. Londres: Cresswell.
- PIERRE, J., y G. B. PETERS (2000): *Governance, Politics and the State*, Londres: Pallgrave MacMillan.
- PIÑEIRO, Diego (1992): “Cuando el Estado viene aplanando”, en PIÑEIRO, Diego (ed.): *Nuevos y no tantos. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-CIESU.

- PNUD (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.
- PODER EJECUTIVO (1947): “Mensaje a la Asamblea General al inaugurarse el 1º período de XXXV Legislatura”, Montevideo, febrero.
- POPPER, Karl R. (1972): *Objective Knowledge*, Londres: Oxford University Press.
- POWELL, W. W. (1991): “Expanding the Scope of Institutional Analysis”, en DiMAGGIO, P. y W. POWELL: *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- PRATS Y CATALÁ, J. (1998): “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Barcelona.
- QUIJANO, Carlos (1944): *Evolución del Controlador de Cambios en el Uruguay: Un estudio de legislación positiva*, Montevideo.
- RAMA, Germán (1971): *El club político*. Montevideo: Arca.
- (1987): *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- RAMA, Martín (1990): “Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay”, en BLÖMSTRÖN, Magnus y MELLER, Patricio (eds.): *Trayectorias divergentes: comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago de Chile: CIEPLAN-HACHETTE y Ediciones Pedagógicas Chilenas S. A.
- (1991): “El país de los vivos: un enfoque económico”, en *SUMA*, n° 6(11), Montevideo, pp. 7-36.
- RAMÍREZ ZOZAYA, Juan Miguel (1999): “Neoinstitucionalismo, nuevo paradigma”, en ALARCÓN OLGUÍN, V., y H. ZAMITIZ GAMBOA (coords.), *Revista conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.*, México, pp. 55-76.
- RAMOS, Conrado (2004): *Una oportunidad políticamente desaprovechada: La reforma de la Administración Central en el Uruguay*. tesis doctoral, Alemania.
- RAMOS, Joseph (1996): “Política industrial y competitividad en economías abiertas”, en *Desarrollo Productivo*, n° 34, Santiago de Chile: CEPAL.

- REAL DE AZÚA, Carlos (1964): *El impulso y su freno*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1969): *La clase dirigente*, Montevideo: Nuestra Tierra.
- (1984): *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1988): *Política, poder y partidos en el Uruguay de hoy*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias.
- REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS, años 1931 a 1959, Montevideo: Imprenta Nacional.
- RHODES, R. A. W. (1981): *Control and power in central local relations*, Aldershot: Gower.
- (1988): *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres: Unwin Hyman.
- (2000): “Governance and Comparative Politics”, en PIERRE, J. (ed.): *Debating Governance*, Oxford: University Press.
- RIAL, José (1984): “Elecciones, reglas de juego y tendencias”, en *Historia y Política*, n° 3, Montevideo: CIEP.
- (1991): *La mala cara del reformismo*, serie Investigaciones, n° 41, Montevideo: CLAEH.
- RICHARDSON, J. J., y A. G. JORDAN (1979): *Governing under Pressure*, Oxford: Martin Robertson.
- RIPLEY R. B., y FRANKLIN G. A. (1987): *Congress, the Bureaucracy and Public Policy by Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- ROBERTS, Kenneth (2002): “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, en ABAL MEDINA (h.) y CAVAROZZI, *Después del diluvio: la política y los partidos tras la década del neoliberalismo en Latinoamérica*, Rosario, Argentina: Homosapiens.
- ROKKAN, Stein (1970): “Nation-building, cleavage formation and the structuring of mass politics”, en *Citizens, elections, parties: Approaches to the comparative study of the processes of development*, Oslo, Universitetsforlaget.

- RONIGER, Luis (1994): “The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world”, en RONIGER, Luis (ed.), *Democracy, clientelism and civil society*, Londres: Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- (2002): “Clientelism and Civil Society in Historical Perspective”, paper prepared for the workshop on Demokratie und Sozialkapital –Die Rolle Zivilgesellschaftlicher Akteure, organizado por Arbeitskreis „Soziale Bewegungen” der DVPW, en *Kooperation mit Wissenschaftszentrum Berlin*, Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen And Arbeitskreis „Verbände” der DVPW, Berlin.
- RUESCHEMEYER, D., P. B. EVANS (1985): “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, en EVANS, P. B., D. RUESCHEMEYER, T. SKOCPOL (Hrsg.), *Bringing the State Back in*, Cambridge et al.: Cambridge University Press
- SABATIER, Paul (1993): “Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel and Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik”, en Héritier (ed.), pp. 116-148.
- SAPELLI, Claudio (1992): *Tamaño del Estado, instituciones y crecimiento económico*, Montevideo: CINVE.
- SARTORI, G. (1980): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- SCHARPF, Fritz W. (1993): „Positive und negative Koordination”, en HÉRITIER, Adrienne (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- (1997): *Games real actors play: Actor-centred institutionalism in policy research*, Boulder/Col.: Westview Press.
- (2000): “Institutions in Comparative Policy Research”, en *MPIfG Working Paper*, 00/3, marzo.
- SCHMITTER, P. C., y G. LEHMBRUCH (1992): “Neocorporativismo I.”, en *Science*, vol. 25, part. 2, pp. 254-270, México: Alianza Editorial.
- SKOCPOL, T. (1985): “Bringing the State back: strategies of analysis in current research”, en: EVANS, RUESCHEMEYER y SKOCPOL (eds.), Cambridge: Harvard University Press.
- SCOTT, James (1987): ¿Patronage or Exploitation?, en GELLNER, E., y J. WATERBURY (eds.): *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Londres: Duckworth.

- SCOTT, R. (1991): “Umpacking Institutional Argument”, en DIMAGGIO, P., y POWELL, W.: *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- SCOTT, W. R. (1995): *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- SCOTT, W. R., y J. W. MEYER (eds.) 1994: *Institutional environments and organizations*, Londres: Sage.
- SHEPSLE, K.A. (1989): “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach”, en *Journal of Theoretical Politics*, 1 pp. 131-149.
- SICA, J.: “Estructura y evolución del mercado de cambios en el Uruguay en el período 1957-1963”, monografía FCEyA., s/f.
- SILVEIRA ZORZI, F. (1946): “El contralor de cambios en el Uruguay”, en *Revista del Centro de Estudiantes de Economía, Finanzas y Administración*, 4 (11), nº 49, setiembre.
- SIMOENS ARCE, F. (1943): *El problema cambiario en el Uruguay*. Montevideo: Barreiro y Ramos S. A.
- SIMON, H. A. (1982): *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- SINGH, J. V., D. J. TUCKER y A. D. MEINHARD (1991): “Institutional Change and Ecological Dynamics”, en DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1991): *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- SKOPOL, Theda (1989): “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis de investigación”, en: *Zona Abierta*, nº 50, enero-marzo.
- SMITH, Martin (1993): “Pressure Power & Policy”, en *Society and History*, 10, pp. 376-400, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SOLARI, Aldo (1964): *Estudios sobre la sociedad uruguaya*, Montevideo: Arca.
- (1967): *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*, Montevideo, Alfa.
- (1988): *Uruguay, partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo: Editorial El Libro Libre.
- SOLARI, Aldo, y R. Franco (1983): *Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política*, Montevideo: FCU.

- SPILLER Pablo, Ernesto STEIN, Mariano TOMMASI (2003): “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An intertemporal transactions framework”, Design paper DP1, BID.
- STEINMO, Sven, K. THELEN Y F. LONGSTRETH (1998): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STOLOVICH, L., J. M. RODRIGUEZ Y L. BÉRTOLA (1988): *El poder económico en el Uruguay actual*, Montevideo: CUI.
- STOLOVICH, L., y J. M: RODRÍGUEZ (1987), “Gobierno y empresarios: sus vínculos personales”, en DE SIERRA, Gerónimo (comp.): *¿Hacia dónde va el Estado Uruguayo?*, Montevideo.
- STOKER, Gerry (1998): “Governance as Theory: Five Propositions”, en *International Social Science Journal*, nº 155, pp. 17-28.
- TAJAM, H., y J. YAFFE (2002): “La industria manufacturera uruguaya antes de 1930 Acerca de la sustitución de importaciones entre 1911 y 1930”, paper presentado en XVII Jornadas Anuales de Economía, Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- THORP, Rosemary (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington: BID.
- TOLBERT, P. S., y L. G. ZUCKER (1996): “The Institutionalization of Institutional Theory”, en *Handbook of Organizational Studies*, pp. 175-190.
- TORRES, Pablo (2002): *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, Buenos Aires: Editorial de la Campana.
- TRÍAS, Vivián (1968): *Economía y política en el Uruguay contemporáneo*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- TROTTA, Miguel (2003): *Las metamorfosis del clientelismo*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- TSEBELIS, G. (1990): *Nested games. Rational choice in comparative politics*, Berkeley: University of California Press.

- TULLOCK, Gordon (1967): "The Costs of Special Privilege", en ALT, James E. y SHEPSLE, Kenneth A. (eds.): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- VAZ, Daniel (1984): *La evolución del tipo de cambio real en el Uruguay: una primera aproximación*, Selección de Temas, nº 22, Montevideo: Banco Central del Uruguay.
- VEIGA, Walter (1942): *El Controlador de Exportaciones e Importaciones en el Uruguay*, Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. vol. 69 (1), pp. 3-19.
- WAARDEN, Frans Van (1992): "Dimensions and types of policy networks", en *European Journal of Political Research*, 21, pp. 29-52.
- WARD, H. (1997): "La teoría de la elección racional", en MARSH, D., y STOKER, G. (eds.): *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza.
- WEAKLIEM, David L.(1995): "Two Models of class voting", en *British Journal of Political Science*, 25, pp. 254-271.
- WEAVER, R. y B. ROCKMAN (eds.) (1993): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United State and Abroad*, Washington, DC.: The Brookings Institution.
- WEBER, Max (1987): *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- WEINGROD, A. (1968): Patrons, patronage and Political Parties, en *Comparative studies in Society and History*, 10, pp. 377-400.
- WEIR, M. (1990): "Ideas and the Politics of Bounded Innovation", en STEINMO, S.; THELEN, K. y WRIGHT, V. (eds.) (1997): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 188-216.
- WORLD BANK (1992), *Governance and Development*, Washington D. C.: World Bank Publication.
- WRIGHT, V. (1997): "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, p. 27.
- YAFFÉ, J. (2001): *El intervencionismo batllista: estatismo y regulación en Uruguay (1900-1930)*, D.T. 1/01, Instituto de Economía, Montevideo.

- YAFFÉ, J., y P. Azar (2003): “La política cambiaria en Uruguay (1931-1941): Instituciones, actores e intereses”, ponencia presentada en las III Jornadas de Historia Económica, Montevideo.
- YIN, R. K. (1993): *Case Study Research*, Londres: Sage.
- ZUBILLAGA, C., y R. PÉREZ (1983): “Los partidos políticos”, en *El Uruguay de Nuestro Tiempo*, nº 5, Montevideo: CLAEH. [Citado en CAETANO, G., y R. JACOB (1989): *El nacimiento del terrismo (1930-1933)*, tomo I, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental].
- ZURBRIGGEN, Cristina (1998): *Empresarios y acción colectiva en la producción bibliográfica nacional*, serie Documentos de Trabajo, 13, Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- (1999): *Las organizaciones empresariales en la escena de los 90*, en: serie Documentos de Trabajo, 15, Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- (2002): “Estado y empresarios en América Latina”, en ALCÁNTARA, Manuel (ed.): *Política en América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- (2003a): “El modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, en *Ágora - Revista de História e Geografía*, vol. 7, nº 2, pp. 48-61, jul-dic.
- (2003b): *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, en colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- (2004a): “Redes, actores e instituciones”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, nº 30, Caracas.
- (2004b): “Buscadores de rentas. El Contralor de Exportaciones e Importaciones 1931-1961: Regulación económica y representación corporativa”, en *Cuadernos del CLAEH*, nº 88, Montevideo.