

## **Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones. Los condicionantes históricos de las reformas actuales.**

**CRISTINA ZURBRIGGEN.**

Editorial Banda Oriental. Montevideo, 2006. 197 páginas.

**Por Silvana Harriett\***

En tiempos de discusión sobre la orientación y alcance de la reforma del Estado en el Uruguay, esta investigación cobra especial relevancia, en tanto apunta al análisis de uno de los fenómenos que han sido identificados desde las ciencias sociales – junto con el clientelismo, aunque asignándosele un peso menor- como una de las rémoras para el avance en cambios estructurales significativos. Este fenómeno es el rentismo, definido como una relación entre empresarios y Estado que alimenta la tendencia de la búsqueda de rentas políticas antes que competitivas, al cual la autora ubica como una manifestación propia de las reglas de juego particularistas predominantes en los estados latinoamericanos, por las cuales la distribución de recursos y poder se realiza con el fin de satisfacer intereses particulares, en un ejercicio patrimonialista del poder.

El fenómeno es analizado desde una perspectiva histórica, siguiéndose así la línea conceptual del *path dependence*, término utilizado en referencia a las características de largo plazo y a las configuraciones político-institucionales y estructurales del sistema político y económico, que desde el pasado condicionan el presente. En el marco del análisis del rentismo como práctica, el enfoque – y aquí radica uno de los aportes de la obra- se centra en los empresarios, sus expectativas y comportamiento, su opción por la obtención de privilegios y no por la innovación, así como las razones del uso de los contactos políticos para obtener recursos públicos. Se plantea de esta forma el problema de la elección de la práctica rentista por parte de los empresarios: ¿opción personal o condicionamiento dado por el entorno?, ¿consecuencia de las intenciones de los actores implicados o resultado estimulado por el contexto político institucional que ordena las relaciones en las que los actores están insertos?

Para la dilucidación de estas cuestiones, la estrategia seguida por Zurbriggen es el estudio de caso de una política pública implementada en el marco del modelo sustitutivo de importaciones (1930-1970); específicamente la política relativa al comercio exterior y la política cambiaria entre 1931 y 1961. El recorte temporal se fundamenta en el hecho de que la denominada matriz particularista se consolidó en

---

\* Profesora de Historia. Docente e Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

esta coyuntura histórica; en tanto el recorte temático se basa en la característica de centralidad adquirida por la política cambiaria al convertirse en el principal dispositivo de las políticas económicas instrumentadas en dicho contexto. Así, se señala que el sistema de cambios múltiples y la distribución de divisas fueron instrumentos privilegiados de un complejo sistema de incentivos y restricciones a través del cual el Estado adquirió una elevada capacidad de regulación económica y los actores empresariales una elevada capacidad de presión y negociación. En la puesta en marcha de la política cambiaria el Banco República asumió un rol preponderante, pero especialmente lo hizo el Contralor de Exportaciones e Importaciones.

La perspectiva teórica elegida para esta investigación es la del neoinstitucionalismo centrado en los actores, enfoque complementado con el de la racionalidad limitada. En este sentido, la autora procura articular dos aspectos teóricos en su investigación: por un lado, la idea de libertad de los actores sociales, en este caso del empresario, para elegir entre ciertas alternativas, y por otro, la idea de que esas decisiones están restringidas por la cultura, los patrones de conducta, roles, valores y procesos de socialización e interacción que son gestados y mantenidos por instituciones a su vez modeladas por otras existentes en el pasado. Se intenta analizar entonces cómo una institución particularista, el rentismo, impactó en los actores empresariales, a partir de la consideración de las reglas formales e informales.

Este enfoque neoinstitucionalista se apoya asimismo en la utilización del concepto de *redes*, ligado a su vez al de *particularismo*, noción que lleva a la autora a prestar especial atención a la variedad de actores públicos y privados involucrados y a su diversidad de intereses y recursos.

La obra se estructura en cinco capítulos. En el primero, Zurbriggen se detiene en las reglas del juego político en América Latina, analizando el particularismo como rasgo predominante en el desempeño de las funciones estatales en la región.

En el capítulo 2 analiza las reglas del juego político en Uruguay, enfocándose en primera instancia en los estudios realizados desde las ciencias sociales nacionales entre 1960 y 2000 sobre clientelismo y rentismo, y el lugar dado a éstos para la comprensión de la vida política. A continuación, examina la literatura relativa al comportamiento político de los empresarios, haciendo énfasis en el predominio de los factores económico estructurales derivados de la teoría de la dependencia y las concepciones marxistas por sobre los factores político institucionales. Respecto precisamente a la utilidad de las variables económicas y estructurales para explicar el comportamiento de los empresarios y de sus organizaciones, plantea la insuficiencia de éstas para explicar los desempeños y el significado de su accionar colectivo en los procesos de decisión política. Insiste en la importancia de considerar “*un marco político institucional que puede incentivar o limitar la inserción tanto individual como colectiva del empresariado en el sistema político*”.

Los capítulos 3 y 4 son los que contienen el análisis histórico propiamente dicho, para el cual la autora recurre a un abanico de fuentes, conformado básicamente por material de prensa, legislación, y testimonios de actores involucrados obtenidos mediante entrevistas. En el capítulo 3 el estudio se centra en el *Contralor de Exportaciones e Importaciones* (1931-1961), como instancia de regulación económica y representación corporativa. Regulación económica en tanto absorbió como organismo público casi toda la dirección del contralor y representación corporativa, ya que contó con una relevante participación de las principales cámaras empresariales en su órgano ejecutivo. Organismo cuya centralidad, señala la autora, derivó no solamente de la fortaleza de los actores públicos y privados que lo integraron, sino también en la importancia de la política cambiaria como “*principal dispositivo de las políticas económicas instrumentadas en el contexto del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones*”. En este capítulo se analiza la construcción institucional del Contralor, desde la creación del Contralor de Cambios (29 mayo de 1931) hasta la Ley de Reajuste Económico y Financiero por la cual se creó un nuevo organismo que luego asumiría toda la dirección del Contralor: la Comisión Honoraria de Importación y Cambios. En tal sentido, se analiza especialmente el papel de dicha Comisión y del Banco República como los organismos que asumieron las funciones de regulación del comercio exterior, así como también el rol del Poder Legislativo durante dicho proceso. Como destaca la autora, el Banco República se convirtió en un centro de poder político y económico fuertemente articulado con los grupos políticos y empresariales, actor central en el proceso de construcción del Contralor, junto a las cámaras empresariales de activa participación. Así comenzó a consolidarse la red de política cambiaria con una multiplicidad de actores públicos y privados asentados en tres organismos públicos, en un proceso de construcción institucional que generó fuertes presiones sectoriales, favorecidas por la propia indefinición del gobierno.

En este capítulo 4 se explica la práctica política del Contralor de Exportaciones e Importaciones, centrándose en tres contenidos fundamentales: los tratamientos cambiarios, la distribución de divisas, y la asignación de la cuota individual de importación. Este análisis se realiza bajo la premisa de que las decisiones políticas están condicionadas por las instituciones, es decir, por el conjunto de reglas, valores y creencias en las que están inmersos los actores públicos y privados participantes. No se reducen a un carácter técnico o jurídico, sino que la raíz reposa en el orden político, en actores y organizaciones que actúan en un contexto político institucional determinado. Se explican entonces los tratamientos cambiarios a las exportaciones, la distribución de divisas destinadas a la importación, el tipo de reglas aplicadas, las redes rentistas consolidadas, explorándose además las causas de las actitudes rentistas de los empresarios, la legitimación de las reglas particularistas desde la política, el rol de la Aduana y la relación entre el rentismo y la corrupción.

En el capítulo 5, titulado *La institucionalización del rentismo*, Zurbriggen plantea sus conclusiones. Sostiene, entre ellas, que la política cambiaria aplicada durante el período de vigencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importa-

ciones (ISI) fue discrecional, no existiendo normas explícitas, y que la distribución de los recursos públicos se orientó a intereses particulares. Esto fue posible por el juego de actores públicos y privados en un marco institucional particularista donde el acceso discrecional a los recursos públicos fue incentivado por los partidos políticos. Como consecuencia se debilitó el funcionamiento de las reglas del juego democrático, se dificultó el desarrollo de una ciudadanía sustantiva y se creó en el empresariado una mentalidad por la cual el rentismo pasó a estar legitimado y socialmente aceptado, al igual que el clientelismo en los sectores populares de la sociedad. En este sentido, las empresas dejaron de preocuparse por mejorar la gestión, a través, por ejemplo, de la contratación de personal especializado, y se abocarán a gestionar privilegios.

La obra, más allá de una explicación del marco teórico en la que por momentos se reiteran conceptos innecesariamente, constituye un aporte valioso por la profundidad del estudio de caso presentado, al tiempo que aporta conocimiento en un área sobre la que se ha producido relativamente poco, fundamentalmente en el abordaje de la relación empresarios – sistema político. Contribuye de esta manera a despejar estereotipos y a afinar el análisis en torno a fenómenos que siendo objeto frecuente del discurso político cotidiano, se han visto privados de precisión y rigor en su uso.