

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Capp1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazu Offset

ECUADOR DEBATE

38

Quito - Ecuador, agosto de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Incertidumbre y estancamiento en medio del ciclo político / 7 - 21
Marco Romero

Política: Las elecciones de 1996 o la costeñización de la política ecuatoriana / 23 - 31

Hernán Ibarra

Conflictividad: El conflicto socio político. Marzo - Junio 1996 / 33 - 39

Internacional: Las asimetrías de la globalización en la actual coyuntura económica mundial / 41 - 53

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura -CAAP-

TEMA CENTRAL

Fundamentos del racismo ecuatoriano / 55 - 71

José Almeida

Racismo y vida cotidiana / 72 - 87

Carlos de la Torre

Hacia una teoría socialista del racismo / 88 - 99

Cornel West

El indio en la mente de los intelectuales criollos / 100 - 115

Osmar González

La insostenible diferencia del otro / 116 - 127

Marie Astrid Dupret

ENTREVISTA

El futuro del pensamiento marxista / 129 - 131

Entrevista hecha por Hernán Ibarra a Göran Therborn

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Mercados y cultura de la sierra norte del Ecuador / 137 - 146

Emilia Ferraro

El impacto de las políticas sobre la agricultura de la costa / 147 - 165

Silvana Vallejo

ANALISIS

La acción política de los empresarios en América Latina / 167 - 196

Aníbal Viguera

Violencia y ciudad / 197 - 203

Jaime Zuluaga

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Democracia sin sociedad / 205 - 210

Autor: Simón Pachacho

Comentarios de José Sánchez-Parga

Análisis

La acción política de los empresarios en América Latina.

Una perspectiva comparada (*)

Aníbal Viguera (**)

A partir de los años ochenta, las políticas de ajuste y de reforma estructural emprendidas en mayor o menor medida en los países de América Latina han contribuido a trastocar el contexto político y económico en que los diversos actores sociales desarrollaban sus relaciones entre sí y con el Estado. Las transformaciones en curso han instalado en el análisis político numerosos replanteos o interrogantes: entre ellos, surge la pregunta de si las mismas traen aparejado un cambio efectivo en los patrones de acción política de los actores empresariales.

INTRODUCCION

En relación a este punto en particular, muchos estudios recientes dan cuenta de una cierta tendencia hacia una suerte de mayor "visibilidad política" de los empresarios en varios países de la región, y en algunos casos se postula la idea de que ello representaría una clara ruptura con el período anterior y un fenómeno propio de la última década.

Para avanzar en la exploración e interpretación de esos eventuales cam-

bios, resulta importante volver la mirada hacia atrás para identificar cuáles eran las modalidades de acción política precedentes que caracterizaban a los empresarios latinoamericanos, procurando precisar algún patrón generalizable al respecto, si lo hubiera, así como los factores que explicarían sus matices y diferencias en los distintos casos. El objetivo de este trabajo es precisamente identificar algunos rasgos y variables en torno a los cuales podría conceptualizarse la acción política de los empresarios en América

(*) Ponencia preparada para el Congreso LASA Sept. 95

(**) Investigador Argentino. Maestro en CCSS. Actualmente cursa estudios doctorales en FLACSO Sede México.

Latina, entre la década de 1930 y los años 80, a partir de un análisis comparado de la información y las perspectivas disponibles en las investigaciones realizadas hasta el momento sobre la cuestión.

Se han acumulado, sobre todo en los últimos años, muchos estudios particulares sobre los distintos casos nacionales, pero no parece haberse explorado demasiado, todavía, qué panorama y qué perspectivas analíticas surgirían de una lectura conjunta de esos diversos aportes y de una visión comparada de lo que ellos reflejan sobre cada caso específico. Lo que se trata de hacer aquí es precisamente presentar algunas reflexiones sobre qué podría decirse, en términos globales y comparados, acerca de cómo los empresarios se han involucrado históricamente en los distintos planos y ámbitos de la esfera política¹.

PERSPECTIVAS CLASICAS SOBRE LA CUESTION

Antes de construir el panorama que respecto a las cuestiones planteadas se desprende de las investigaciones específicas sobre la acción política de

los empresarios, vale la pena detenerse brevemente en algunas imágenes que respecto a ella se encuentran, explícitamente, en muchos textos que analizan la evolución social y política de la región. Si bien estas visiones resultan hoy difícilmente sostenibles, por lo menos en sus expresiones más extremas, ellas siguen permeando en buena medida el sentido común académico y político sobre la problemática que nos ocupa; por otra parte, la reconstrucción de lo que las mismas ofrecen como respuesta a los integrantes aquí planteados nos ha de servir como punto de partida para formular, en contraste, una perspectiva alternativa.

La burguesía, "las burguesías" y el Estado: un paradigma predominante

Varios trabajos escritos durante las décadas de 1960 y 1970 han llegado a conformar, por encima de sus importantes diferencias tanto metodológicas como ideológicas, una suerte de "paradigma predominante" con respecto a la manera en que en ellos queda inserta y conceptualizada la acción política de los empresarios². Los rasgos cen-

1. Resulta central para este trabajo establecer una distinción analítica entre las acciones dirigidas a la conformación del orden social, económico y político en general (y más específicamente, a influir sobre el diseño mismo de la esfera política que establece actores, reglas del juego, recursos, ámbitos de acción y estrategias disponibles), y las que se orientan más directamente en función de las decisiones sobre políticas diversas a implementar por el Estado. Ciertamente las fronteras son muy imprecisas, como lo demuestra la dificultad de encontrar las expresiones justas para identificar una y otra alternativa: asumiendo esta inevitable imprecisión hablaremos de "política en sentido amplio" versus "acción centrada en políticas", "la política", versus "las políticas", o remitiremos a la existencia, en inglés, de dos vocablos diferentes que laxamente podrían identificarse con esta distinción: "politics" versus acción centrada en "policies".

2. Las versiones más elaboradas y complejas de este paradigma se encuentran en las obras de Cardoso y Faletto (1969), Cardoso (1973), y en los primeros trabajos de O'Donnell (especialmente 1972, 1977a y 1977b); también pueden citarse como ejemplos Collier 1985, Cueva 1990, Ianni 1984, Peralta Ramos 1972, entre otros.

trales de esta perspectiva común, referida a la temática que nos ocupa en los términos en que planteamos nuestros propios interrogantes, serían los siguientes:

- El carácter de "actor" y más específicamente de "actor político" (y siempre, actor colectivo) de cada sector empresarial es considerado como **dado** a partir de su identificación como "fracción de clase". La burguesía agroexportadora, la burguesía industrial, la burguesía transnacionalizada, etc., se definen por su posición estructural en el modelo de acumulación, y a partir de ello se les atribuye una determinada orientación y acción colectiva en relación con las políticas estatales

- El comportamiento político es analizado en general a partir de la conformación de alianzas, y éstas a su vez determinadas por la coincidencia de intereses entre distintos sectores en cada etapa de la evolución de los modelos de crecimiento (crecimiento hacia afuera, industrialización sustitutiva, etc). Para cada período se postula que una determinada alianza o sistema de alianzas controla el Estado, y determina las políticas públicas fundamentales según sus intereses.

- En suma, lo que aparece tematizado dentro de lo que podríamos denominar "comportamiento político" de los empresarios, es **su proyecto de controlar el Estado para imponer un determinado modelo global de desarrollo**. Y a su vez, las políticas estatales que se analizan, derivadas de lo anterior, son las que surgen de poner en marcha esos modelos de desarrollo. Como a su vez se identifican distintas fracciones con intereses opuestos (y por lo tanto, propugnadoras de "modelos" distintos), los comportamientos políti-

cos visualizados son los de ser "alianza gobernante" o actuar desde la oposición procurando construir una alianza alternativa en función de otro "proyecto".

- Cuando se hace referencia a la opción de los empresarios respecto al tipo de régimen político, generalmente se asocia a estos actores con los regímenes autoritarios. Estos, en efecto, son explicados como necesarios y buscados en determinadas coyunturas por los sectores dominantes en tanto única alternativa para imponer sus "proyectos de dominación". En general, dicha "necesariedad" del autoritarismo es postulada a partir de los requerimientos del proceso de acumulación, de donde la preferencia por un tipo de régimen político se incorpora a la ecuación anteriormente esbozada.

No nos extenderemos aquí en señalar las ya obvias limitaciones que presenta este tipo de análisis en cuanto a los componentes tanto estructurales y funcionales, como instrumentalistas, de las explicaciones propuestas; baste apuntar al respecto que en el "paradigma predominante", y en relación a la problemática bajo estudio, **la acción política de los empresarios se esfuma fuera del marco de análisis**, al quedar subsumida en o explicada a priori por procesos sumamente abstractos y globales cuya conformación y expresión concreta no es indagada

Más interesante resulte quizá resaltar que las opciones en torno a las cuales se definen las acciones empresariales quedan reducidas a (en realidad, excesivamente "agregadas" en términos de) la conformación de "proyectos de dominación" en relación con los mencionados "modelos de desarrollo". Inversamente, la implementación de

esos modelos se atribuye a la influencia de las "alianzas" cuyos intereses se corresponden con ellos. Se supone una estrecha relación entre ciertas alianzas y ciertas políticas económicas globales pero no aparece la lucha política permanente alrededor de aspectos puntuales, ni los procesos específicos de "policy-making"; y se ocluye la posibilidad teórica de contemplar los casos en que los empresarios **no generan** colectivamente esos proyectos de poder o de desarrollo tan definidos³.

Por otra parte, y en relación con el núcleo principal de nuestra exploración, en esta perspectiva resulta imposible separar a "la política" y "la influencia sobre las políticas" como componentes que pueden tener lógicas complementarias, pero que son en todo caso distintas. En ella los empresarios **actúan al mismo tiempo en términos de la política en sentido amplio y en función de políticas precisas**, ya que ambas dimensiones se identifican casi por definición en la idea recurrente de controlar al Estado para imponer un modelo de desarrollo; o dicho en otros términos, **no se concibe la lucha por las políticas sin un claro involucramiento en la política global en la que todo está en juego a la vez** (el gobierno, el régimen político, la "hegemonía"). La real y mucho más compleja y variable articulación entre esas dos dimensiones se convierte precisamente en una de las cuestiones centrales a dilucidar en el análisis de la acción política de los empresarios cuando ella es efectivamente investigada en tanto tal.

Empresarios "tradicionales" y "modernos"

Ahora bien, una alternativa que no resulta tampoco analíticamente productiva es la que conceptualiza esas eventuales variantes en términos muy claramente polares, en los que se indaga si los empresarios **han sido o no** "actores políticos", o se postula una tajante dicotomía entre el construir "verdaderos actores sociopolíticos" o "actores meramente corporativos". Ello ocurre básicamente en algunas interpretaciones que atribuyen una u otra opción a características "esenciales" o "psicosociales" del propio empresariado, especialmente en textos en los que las influencias de la teoría de la modernización llevan a explicar unas y otras modalidades de acción política en función del carácter "tradicional" o "moderno" de los empresarios. En esta perspectiva la dicotomía se resume y se explica a partir del par conceptual "oligarquía-empresariado", donde las actitudes económicas y políticas esperadas evolutivamente son las que corresponden **per se** a los empresarios modernos: maximización, riesgo e innovación frente a comportamientos rentistas y no racionales, pasividad frente a activismo político, democracia frente a autoritarismo y clientelismo, orientación participativa hacia políticas globales frente a visión instrumental del Estado, proyecto autónomo frente a actitud reactiva, etc. Si bien en su forma más extrema este tipo de explicaciones no resulta sostenible, algunos supues-

3. Abundante estudios específicos que demuestran que no se verifica, en los hechos, la postulada relación entre modelos de desarrollo, "alianzas de clase", regímenes políticos y gobiernos, lo cual elimina el sustento analítico según el cual la acción política de los empresarios asumía los rasgos reseñados más arriba.

tos de la misma permean a muchas caracterizaciones e interpretaciones que apuntan a visualizar la cuestión en términos de los rasgos "esenciales" de los actores⁴

Como vemos, se trata más de contrastes entre imágenes polares de signos valoratorios opuestos que de propuestas explicativas, y en todo caso, en tanto tales, tienen problemas teóricos importantes. En efecto, el supuesto común a estas visiones parece ser que los empresarios "deberían ser" actores políticos en sentido amplio y tener actitudes concertadoras e integradoras. Este punto de partida normativo implica a su vez que en ellas no se incluyen las condiciones en que se desenvuelven los empresarios -institucionales, estructurales, políticas- y que resultan centrales para buscar una explicación a sus modos -racionales, y no "esenciales"- de hacer política.

LOS EMPRESARIOS, LA POLITICA Y LAS POLITICAS: UNA VISION GLOBAL ALTERNATIVA

En contraste con estas visiones, nuestro argumento y propuesta analítica toman como punto de partida el hecho de que los empresarios no son **per se** "actores políticos", y que su acción política no puede definirse por rasgos constantes y unívocos. El gra-

do y las modalidades con que se involucran en la actividad política **dependen fuertemente del marco institucional en el que la misma tiene lugar**. dicho marco implica oportunidades, costos, beneficios y recursos en función de los cuales los empresarios -individual o colectivamente- actuarán políticamente de maneras diversas (o dejarán de hacerlo) teniendo en cuenta a su vez los distintos "juegos" de política en los que se ven incluidos⁵. En este sentido, la distinción entre la arena de "la política" y la de "las políticas" se convierte en un eje central de esta exploración comparativa. A su vez, las opciones disponibles y los comportamientos políticos adoptados varían según los distintos clivajes internos que caracterizan al empresariado, y en función de las alternativas históricas de los procesos políticos específicos de cada país.

Una acción centrada en políticas ("policies") específicas

En el panorama que reflejan las investigaciones realizadas hasta el momento, es **la acción orientada hacia las políticas estatales específicas** la que aparece como el componente más claramente generalizable respecto al comportamiento político del sector empresarial.

4 Cfr. por ejemplo Cardoso 1964, una síntesis de cómo esta interpretación aparece recurrentemente en la bibliografía sobre los sectores dominantes chilenos en Muñoz 1986 y Montero 1990; importantes huellas de esta línea de análisis en Touraine 1987.

5 Apelando a la definición propuesta por North, entenderemos que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad (...), son las restricciones creadas por los hombres que condicionan la interacción humana. En consecuencia ellas estructuran los incentivos en el intercambio político, social y económico" (North 1990, pág. 3 Trad. propia)

En **México**, resulta claro que los empresarios procuraron ejercer influencia directamente sobre la formulación e implementación de las políticas públicas específicas: frente a la "política de poder" predominó nitidamente hasta tiempos recientes la "política de intereses", caracterizada por una acción "centrada en las políticas" (policias) (Heredia, 1991). En sus términos más generales, este tipo de acción política aparece caracterizado como un conjunto de prácticas "veladas", "apartadas de la vista pública", (Luna, Tirado y Valdés 1991) que privilegian una "negociación puertas adentro" a través de una serie de canales y arreglos informales con la burocracia política; se trata de una acción "restringida al ámbito político-administrativo" (Luna, 1992a), que no reconoce como fundamentales otras arenas que las del mismo aparato burocrático del Estado.

Lo anterior implica además una acción política desagregada, y predominantemente particularista, acorde con el modelo desagregado de formulación e implementación de políticas que caracteriza durante el período al Estado mexicano. En este sentido, es difícil encontrar acciones que tengan como sujeto al empresariado en su conjunto, y como objeto la formulación de políticas globales. Por otra parte, ello resulta consistente con la marcada heterogeneidad del empresariado mexicano, cruzado por divajes no sólo sectoriales sino también regionales, de tamaño, y por divergencias ideológicas cuya articulación con esos otros cortes internos no es mecánica; esa heterogeneidad se refleja asimismo en un patrón organizacional cada vez más complejo y diversificado.

Los empresarios, en efecto, se han ido organizando en diversas agrupaciones que exceden a las dos o tres previstas en el marco corporativo formal (CONCANACO, CONCAMIN, y sus Cámaras integrantes). Con el tiempo fueron multiplicándose las asociaciones independientes, que a pesar de no ser formalmente reconocidas como representativas lograron ejercer el mismo tipo de acción que las anteriores y tener un fluido acceso a las esferas estatales. Es de destacar al respecto que este patrón organizativo se caracterizó por crecientes problemas de representación y por la señalada superposición de las organizaciones con los diversos divajes existentes al interior del empresariado.

México es uno de los países para los cuales siempre ha resultado pertinente aplicar la categoría de "corporativismo" para describir los canales y mecanismos de representación de intereses, y en general la acción política de los empresarios aparece de una u otra manera enfocada en relación con las estructuras corporativas formales que incorporan a sus organizaciones a los procesos decisionales. Sin duda la existencia de esas estructuras las convierte en un factor ineludible en el análisis, pero resulta difícil establecer hasta qué punto las mismas dan cuenta plenamente de las características, alcances y limitaciones de la acción e influencia de los empresarios. Los canales "corporativos" formales y las organizaciones correspondientes a ellos, entonces, no agotan los mecanismos por los cuales se hace efectiva una influencia política caracterizada por su fragmentación y en la que los contactos particularistas con la buro-

cracia estatal tienen un peso sustancial. En este sentido, como veremos, es tanto o más importante considerar las "redes" formales e informales que unieron directamente a empresarios y/u organizaciones con burocracia y particularmente aquéllas que se constituyeron entre los grandes grupos económicos y el sector financiero del aparato estatal.

Para el caso de **Brasil**, el análisis de la acción política de los empresarios coincide en señalar también un alto grado de fragmentación de las estructuras y mecanismos de influencia. Centrados alrededor de la figura del "corporativismo", en general considerado como el factor explicativo principal para el "estilo sectorial de negociación con el Estado", predominante (cfr. Kaufman 1977, Diniz 1988, Schmitter 1971), varios estudios coinciden en señalar que debido a esa modalidad los empresarios no desarrollaron formas de actuación de alcance global "capaces de conducir a la formulación de plataformas amplias que integrarán las propuestas de los distintos segmentos empresariales" (Diniz 1988). Esto explicaría asimismo la escasa influencia empresarial sobre la formulación de las "grandes líneas" de la política económica; la representación corporativa del sector privado se caracterizó tendencialmente por limitarse a participar en negociaciones bipartitas en sectores específicos de la política económica (medidas de protección, incentivos, subsidios), y en etapas restringidas del proceso de toma de decisiones (sobre todo la consulta previa y la ejecución); en este sentido se ha señalado su diferencia con el clásico corporativismo europeo, caracterizado por las negociaciones tripartitas en pos de políti-

cas macroeconómicas de carácter global.

Sin embargo, la estructura corporativa "oficial" no agotó tampoco aquí las posibilidades de influencia política de los empresarios; sobre todo a partir de los años 60 comenzaron a surgir numerosas organizaciones independientes o "asociaciones civiles", que también procuran, y consiguen, establecer una estrecha comunicación con el Estado. Se fue formando así un "patrón dual de representación" que, lejos de introducir modalidades nuevas de acción política, reprodujo y acentuó la fragmentación de la misma y su carácter limitado a las demandas particularistas; los empresarios pudieron así desarrollar una doble estrategia, beneficiándose alternativamente de las ventajas ofrecidas por los espacios corporativos y de las que caracterizan a aquéllos que permiten mayor libertad de movimiento y expresión (Acuña, 1988).

En esa relación segmentada con el Estado, desde los años 30 y tanto en períodos democráticos como autoritarios, el interlocutor privilegiado fue históricamente el Poder Ejecutivo, en el marco de un sistema político en el que la arena partidario-parlamentaria tuvo relativamente poca importancia aún en los períodos de pleno funcionamiento de la misma, numerosos organismos especializados en las distintas políticas y sectores -entre ellos los "grupos ejecutivos"- fueron creados desde la época del Estado Novo y mantuvieron una estructura estable que sobrevivió a los cambios de gobierno y de régimen político (cfr. Campello de Souza 1984, Schmitter 1971). Esto permitió, entre otras cosas, el desarrollo de una burocracia particularmente poderosa, con bastante autonomía y continui-

dad y con una importante preparación técnica (cfr. Sikkink 1993, Geddes 1990). A su vez, la dispersión de la acción empresarial y la particular capacidad del aparato burocrático contribuyeron a generar un patrón de interacción entre ambos en el cual el poder de iniciativa en las políticas estuvo básicamente en manos del Estado; "actuando dentro de los parámetros fijados por el Estado, los empresarios operaban principalmente sobre cómo se distribuían los beneficios de las políticas gubernamentales" (Weyland, 1992; cfr. también Payne, 1992, Schmitter 1971). A pesar de que el sistema permitía ciertos niveles de "penetración" del aparato estatal por el sector privado⁶, el Estado brasileño tuvo históricamente, en comparación a otros países, una importante capacidad para implementar sus políticas aún cuando éstas fueran contradictorias con intereses poderosos (cfr. Weyland 1992, Geddes 1990, Kaufman 1977, Schmitter 1971). Salvo en la coyuntura de 1964, entre los años 50 y 70 hubo en términos generales un cierto acuerdo básico entre el Estado y los empresarios industria-

les (con el cual no chocaban los intereses agrarios, por no ser existir en Brasil clivajes tan marcados entre ellos, cfr. Acuña 1988) en torno a la orientación "desarrollista" que mantuvieron las políticas estatales⁷; esto también debe tenerse en cuenta a la hora de explicar el involucramiento limitado a las políticas específicas y el bajo perfil político del sector durante este período.

La modalidad de acción política descrita se acentuó durante la primera fase del régimen militar, para la cual se ha aplicado la imagen de los "anillos burocráticos"⁸. Este patrón de relaciones Estado-empresarios sufrió una alteración importante debido a la exclusión de las esferas decisoriales de que fue objeto el sector privado a partir de mediados de los 70 motivando su campaña antiestatista y su apoyo a la transición democrática. A partir de la reinstauración de la democracia el mencionado modelo de vinculación con el Estado no parece haber cambiado sustancialmente; muchos de los cambios y de la "mayor visibilidad política" a que aludíamos en el apartado anterior son en realidad un retorno, refor-

6. Cfr. la imagen del "Estado cartorial" utilizada por Nylen para dar cuenta de la red de contactos formales e informales que tienen sobre todo las grandes empresas con las distintas agencias gubernamentales: Nylen, 1992.

7. Se ha señalado la temprana constitución, entre los empresarios brasileños, de una ideología industrialista y desarrollista que se expresó, por ejemplo, en el apoyo explícito a las políticas de Kubistchek (cfr. especialmente Sikkink 1991).

8. "... en el apogeo del período burocrático-autoritario, los industriales procuraron ejercer sobre el Estado una influencia corporativa antes que política. Mediante la expresión 'esferas burocráticas' se procura describir esta clase de asociación entre el Estado y la comunidad de los negocios, que trató de ejercer presiones sin recurrir a los mecanismos autónomos de la sociedad civil, sino más bien atrincherándose dentro del propio sistema del Estado en posiciones defensivas de sus intereses económicos. Estas 'esferas', que se insertan en el núcleo mismo del aparato estatal, están habitualmente conducidas por funcionarios públicos aliados a los empresarios, y a través de aquéllos, estos últimos ejercen su influencia política en los regímenes autoritarios" (Cardoso, 1986, pp. 217-218).

zado, a los mecanismos tradicionales de acción política del empresariado brasileño: "se estrecharon los vínculos de la dirección empresarial con segmentos de la nueva tecnocracia (.); merece destacarse la tendencia a revitalizar el modelo de negociaciones directas entre sectores empresariales y segmentos de la burocracia estatal, mediante la demanda en favor de la institucionalización de instancias neocorporativas, especialmente en órganos clave para la defensa de intereses empresariales" (Diniz 1988, p 449-50) La dispersión organizativa ha aumentado y no puede decirse que el empresariado haya avanzado en el sentido de "hablar con una sola voz" ni de formular proyectos propositivos frente a la crisis económica de los 80's

A diferencia de los dos países tratados hasta aquí, en otros casos el papel de las estructuras corporativas como tales no tuvo centralidad dentro del sistema político, por lo que no aparecen como ejes importantes en la articulación de la acción política empresarial. Ello no quiere decir que no se identifique en ellos un patrón similar de "corporativización" en el sentido más amplio de fragmentación y sectorización de la acción de los empresarios y aun de las estructuras de influencia (aunque éstas no sean "corporativas" en sentido estricto).

Para el caso de **Uruguay** se ha hablado precisamente de la creciente "corporativización de la política" que se verifica a partir de los años 50 en detrimento de una mayor tendencia a la concertación de intereses a través de la mediación partidaria y parlamentaria existente hasta entonces. A pesar de la centralidad de los Partidos en el sistema político, en efecto, se verifica tam-

bién en Uruguay el papel del aparato estatal como "centro institucional de alianzas y compromisos" en el que la política de presión directa de los diversos grupos de interés se va imponiendo progresivamente sobre la capacidad de agregación y de negociación de las organizaciones partidarias. En este marco, los empresarios tendieron especialmente a privilegiar la influencia directa y específica sobre las políticas a través de los contactos con la burocracia, con el Parlamento o con los Partidos mismos, la tradicional "cultura del arreglo", que privilegiaba la lógica negociada por sobre la productividad política y sus opciones más generales, se fue institucionalizando cada vez más a través de una red de contactos formales e informales entre Cámaras empresariales y esferas de decisión. De esta manera los organismos empresariales ejercieron, también aquí, más un "poder de veto" que un "liderazgo hegemónico", y tuvieron una "mucho mayor eficacia en contrarrestar iniciativas puntuales o en bregar por objetivos sectoriales que en respaldar en forma protagónica la emergencia de políticas públicas verdaderamente alternativas" (Caetano 1992, p 26)

La fragmentación de la acción política va unida a su vez a una creciente proliferación de organizaciones gremiales del sector, destacándose la ausencia de una entidad de cúpula y la superposición de áreas de intereses entre las mismas, con la consiguiente múltiple afiliación; los empresarios individuales tienen así una variedad de opciones para intentar maximizar políticamente sus intereses. La permeabilidad de la burocracia estatal se manifestó entonces en múltiples canales de incidencia de las Cámaras y empresas individua-

les dentro del sistema político (Filgueira 1988, Lanزارo 1992, Caetano 1992), sin que ninguna de ellas cristalizara en un modelo estable de relaciones entre Estado y empresarios. En ese marco los objetivos de la acción política de los empresarios se limitaron históricamente a la influencia en cuestiones sectoriales o particulares, dificultándose la formación de organizaciones de cúpula y la concertación en aras de acciones intersectoriales conjuntas.

Para Chile se subraya la histórica orientación "cortoplacista" de los empresarios por oposición a comportamientos económicos que tuvieran un horizonte de largo plazo que involucrara proyectos de transformación de corte global. Esto, a su vez, se refleja en una acción política focalizada en intereses puntuales y sectorializados que prefiere el "lobby" al proyecto y la agregación de demandas (Campero 1989); a pesar de un discurso doctrinariamente antiintervencionista y liberal, los distintos sectores empresariales no sólo tendieron a aceptar flexiblemente la intervención del Estado cuando ella beneficiaba sus intereses (cuestionándola si era favorable a otro segmento del propio empresariado, o a los sectores populares) sino que sus demandas explícitas fueron en general particularistas y puntuales.

También para Chile se insiste en el carácter **reactivo** de la acción empresarial, que no ha tenido un peso decisivo en la **formulación** de las políticas aunque ha contado con mecanismos diversos para influir sobre las mismas en mayor o menor medida según los momentos. En general, los empresarios han contado con canales de acceso formales e informales para hacer llegar sus demandas y sus reacciones

a las políticas estatales, básicamente la participación con representantes en los directorios de los organismos estatales descentralizados, y relaciones informales directas con el Poder Ejecutivo; las relaciones con el Congreso han estado basadas fundamentalmente en contactos también informales con congresistas individuales, más que en relaciones estables y sistemáticas con los Partidos.

En Colombia el contacto directo de los empresarios con el Estado a través de múltiples canales formales e informales ha predominado también sobre el papel mediador de los partidos y el Congreso en el procesamiento de las decisiones de políticas. Al igual que en Uruguay, aquí los dos partidos predominantes fueron para los empresarios uno más entre los varios mecanismos de influencia sobre cuestiones específicas, debido a su carácter "catch-all" y también a su faccionalización (Hartlyn, 1985). Las "asociaciones de productores" formales, por su parte, han estado vinculadas al aparato burocrático estatal a través de diversos lazos formales e informales, muchas veces superpuestos entre sí; la arena privilegiada por ellas han sido las agencias gubernamentales más que el Congreso y los Partidos y su papel fundamental ha sido también aquí más reactivo y dirigido a la búsqueda de asistencia estatal que orientado a la iniciativa en las políticas (Hartlyn 1985, Mares 1993). La fragmentación del empresariado, su acción particularista y "buscadora de rentas" y el tipo de intervención desagregado que caracteriza al Estado colombiano se manifiestan igualmente aquí en problemas de acción colectiva y en la dificultad para sostener posiciones comunes frente a de-

terminadas políticas: en algunos casos esto permite explicar la capacidad de los funcionarios estatales para imponer sus propias orientaciones modificando o neutralizando las preferencias del sector privado (Mares, 1993). Por otra parte, las organizaciones formales no han tenido tampoco el monopolio de la articulación y representación de los intereses de los empresarios; en general, pero sobre todo para las grandes empresas, han existido canales informales de influencia independientes de las asociaciones gremiales (Bailey 1977, Mares 1993).

En la **Argentina** el carácter instrumental y particularista de la acción de los empresarios ha asumido históricamente rasgos muy pronunciados, en el marco de un sistema político atravesado por altos niveles de confrontación entre los distintos actores sociales. Los empresarios formaron parte de un patrón de relaciones entre Estado y sociedad -vigente tanto en gobiernos democráticos como autoritarios- en el que "el conflicto abierto y la negociación entre los actores sociales se dieron muy raramente. En cambio, ellos se desarrollaron a través de las presiones que sus representantes eran capaces de ejercer sobre las decisiones gubernamentales" (Canitrot y Sigal, 1994).

El conflicto distributivo fue particularmente intenso entre los distintos segmentos del empresariado mismo: si se comparte la imagen de una clase dominante homogénea en la cúpula, con intereses diversificados en distintos sectores, el clivaje fundamental debe ser

pensado entre estratos, o entre sectores de los segmentos menos concentrados de la burguesía (Sabato, 1991); en otras visiones, los conflictos son básicamente concebidos como sectoriales, entre sector agropecuario e industrial, y entre diversos segmentos del empresariado industrial. En cualquier caso, las consecuencias sobre la acción política son similares: las demandas se dirigen fragmentadamente hacia el Estado, y procuran la adopción de políticas "adaptativas" específicas para cada sector o grupo empresarial. No surgen, de ese marco, presiones por políticas públicas destinadas a favorecer un crecimiento en profundidad de la economía, sino por mejorar posiciones en la distribución de las rentas o ventajas que puede proveer el Estado.

La endémica inestabilidad del régimen político acentuó y agravó los efectos de esta modalidad de acción política, en la medida en que hacía imposible visualizar un horizonte de largo plazo en función del cual pudieran moderarse los comportamientos defensivos. Esta situación, sumada a la heterogeneidad estructural de los empresarios, contribuyó a ahondar la dispersión organizacional y sobre todo, la imposibilidad de encarar acciones conjuntas aun dentro de un mismo sector productivo, como el agropecuario o el industrial. Con respecto a "las políticas", la fragmentación es aguda aun dentro de las más reducidas agrupaciones informales que nuclean a los grandes grupos económicos; ello ha agravado a su vez la dificultad de los gobiernos

para lograr coaliciones estables de apoyo a sus intentos de implementar planes económicos globales⁹.

El patrón expuesto se refleja en que en general los únicos intentos de implementar proyectos globales son los promovidos recurrentemente desde el Estado, obstaculizados en todos los casos por los reclamos y/o acciones particularistas de los distintos sectores empresariales, más o menos efectivos según sus recursos (aun de aquéllos con los que se hubiera llegado a un acuerdo explícito respecto a las líneas generales de la política económica). La acción de los empresarios es escasa en el diseño de las políticas, y especialmente intensa y particularista en el proceso de implementación.

En síntesis, puede decirse que la acción política de los empresarios en América Latina ha estado dirigida fundamentalmente a ejercer influencia sobre las decisiones de políticas públicas a través de contactos directos con las distintas esferas del aparato estatal, siendo el Poder Ejecutivo y la arena burocrático-administrativa en general el ámbito privilegiado donde la misma tendió a desarrollarse. Pero lo importante aquí es que a su vez este comportamiento predominante se caracterizó históricamente por su fragmentación y desagregación, en el sentido de apuntar generalmente a políticas que afectaban intereses específicos (de sectores, ra-

mas productivas, y aun de empresas) y no a la formulación de políticas globales; éstas, por el contrario, cuando fueron intentadas desde el Estado, tendieron a ser obstaculizadas por la persistencia de los mencionados comportamientos particularistas. En este sentido, se señala en general que la acción política empresarial ha sido fundamentalmente "reactiva" frente a las iniciativas estatales, apelando más al poder de veto a la defensa de demandas específicas que a la participación en la formulación de las líneas más generales de las políticas públicas. La desagregación de los objetivos buscados ha sido consistente con un patrón de dispersión organizacional y con una multiplicidad de canales formales e informales abiertos a la presión política de diversos "agregados" empresariales que no incluyen solamente a las asociaciones gremiales del sector ni prestan claros y constantes alineamientos sectoriales. Los canales corporativos formales y las organizaciones correspondientes a ello no agotan, en general, los mecanismos por los cuales se hace efectiva la influencia política de los empresarios.

Un rasgo común que aparece en todos los casos asociado a la modalidad de acción política bajo análisis, es que la misma deja poco espacio para la posibilidad de la negociación directa entre actores a través de mediación

9. "Los frentes gremiales intersectoriales (...) y los grupos de intereses multisectoriales concentrados -'capitanes de la industria'-, mantienen fuertes contradicciones internas y una cuestión de hegemonía no resuelta en cuanto a capacidad de disciplinamiento de asociados en el primer caso, y de pares en el segundo, que sólo puede ocultarse cuando las propuestas son muy generales y realizadas como catálogo de demandas desde fuera del Estado. Cuando los representantes corporativos han tenido que avanzar en compromisos con políticas gubernamentales específicas, la resistencia y confrontación de los restantes intereses las han convertido en operaciones fracasadas en el corto plazo" (Lattuada, 1991, pág. 163).

nes políticas explícitas (como podrían ser los partidos o los esquemas corporativos). La "concertación", aun cuando pudo darse en muchas oportunidades para algunas cuestiones, no fue la tendencia generalizada y siempre encontró serios obstáculos cuando fue intentada en los distintos países. Aun en los países con fórmulas políticas basadas en sistemas más o menos pluralistas de Partidos (Uruguay, Chile, Colombia), la acción política empresarial no pasó por insertarse **dentro** de los Partidos tratando de conformar una coalición estable en función de políticas globales negociadas con otros sectores; los empresarios actuaron o bien **por fuera** de los partidos, a través de toda esa serie de mecanismos formales o informales dispersos, o bien apelaron unilateralmente a aquéllos como otro ámbito de "presión" en el cual buscar influir en favor de determinadas decisiones. Las estructuras corporativas tampoco operaron como ámbitos de agregación y negociación de demandas sectoriales, aun en los casos más cercanos al "corporativismo" como institución importante en la representación de intereses ¹⁰.

Esta primera dimensión que identificamos para caracterizar a la acción política empresarial puede decirse que responde en buena medida a las características que asumió el funcionamiento del Estado en América Latina a partir de los años 30. El concepto de "Matriz Estado-céntrica" (MEC) (Cava-

rozzi 1991, 1994) ilustra claramente el complejo entrelazamiento de mecanismos y comportamientos en cuya base se encuentra el decisivo papel del Estado y su centralidad en cuanto a la orientación de las inversiones y su rentabilidad, y como agente principal de asignación de recursos.

Esto permite ubicar uno de los rasgos centrales de la acción política empresarial -la fragmentación y orientación a políticas o medidas puntuales y específicas, junto con los correlatos que ello implica- en el marco más amplio del que ella es parte y al que contribuye a reproducir. Es precisamente en este contexto que el comportamiento económico de los empresarios se basa más en la apelación a los favores estatales que en los costos y riesgos que implica someterse a las reglas de la competencia en el mercado. Como correlato de esto, su acción política más "racional" es la que asume los rasgos que hemos venido señalando. En este sentido, ella no obedece a rasgos "inherentes" al empresariado latinoamericano (sea su carácter "tradicional" o inexplicables tendencias a un comportamiento irracional o equivocado) sino a los incentivos y constreñimientos que derivan del entramado institucional en el que el sector se desenvuelve; la centralidad del Estado en el sentido señalado ¹¹ sería entonces el elemento común que en un plano muy general permite entender la orientación

10. En Brasil las estructuras corporativas fueron vehículos de negociaciones bipartitas y no canales de negociación intersectoriales. En México la cuestión es la más polémica y difícil de evaluar tan nítidamente; en todo caso sería el país donde de alguna manera tuvo más presencia la negociación entre sectores a través de organismos y pactos con representación corporativa formal (cfr. Zapata 1992)

11. Que no es tan sólo para los empresarios, ni debido a su acción, y por lo tanto puede ser considerada aquí como variable explicativa.

predominante de la acción política de los empresarios, independientemente de que factores más específicos relacionados con el régimen político contribuyan a reforzarla o a matizar sus alcances. A la vez la **modalidad de acción estatal**, al margen de lo que al respecto aporte cada régimen político, contribuye a dispersar aun más los intereses, de los empresarios, lo que sumado a su heterogeneidad estructural aumenta los obstáculos para una acción colectiva concertada. Y en mayor o menor medida según los casos, implica cierta dependencia de los empresarios respecto a las políticas estatales, lo cual puede a su vez frenar eventuales inclinaciones hacia una acción política más amplia que involucre enfrentamientos con el gobierno.

3.2 ¿Un "bajo perfil" en la arena de la política?

Esta primera imagen debe complementarse con el hecho de que, como tendencia muy general que se mantiene como tal por lo menos hasta los años 70, se manifiesta en la mayoría de los casos una suerte de "bajo perfil" de los empresarios en cuanto a las arenas más generales de la "política", aquéllas en las que pudieran ejercer una influencia directa y decisiva en el funcionamiento global del sistema político-institucional o intentar liderar ideológicamente a la sociedad. En contraste con lo sostenido desde el que llamamos "paradigma predominante", ni los empresarios como clase ni determinadas "fracciones de la burguesía" han procurado sistemáticamente "gobernar"; y también en contraste con aquella perspectiva, no habría tenido siempre

una "voluntad hegemónica" que no tuviera éxito por una esencial "incapacidad" del empresariado.

Sin embargo, la perspectiva a la vez histórica y comparada obligada a relativizar los alcances de dichas tendencias, la que no debe ser considerada en términos polares y absolutos. En efecto, si el "juego principal" de los empresarios ha estado centrado en general en "las políticas", en muchas ocasiones y en momentos y grados diversos según los casos ellos se han involucrado también en las cuestiones más generales de la "política", vinculándose a la actividad partidaria, apoyando o rechazando activamente gobiernos y regímenes políticos, o incluso procurando operar sobre la opinión pública a través de un discurso propio. Si bien algunos de estos rasgos parecen haberse acentuado en las últimas dos décadas, ellos no constituyen necesariamente una "novedad" de los tiempos recientes, ni un comportamiento totalmente contrapuesto respecto al señalado en el punto anterior.

Para el caso de **México** la contraposición entre un histórico "reducido activismo político" y la ulterior "politización" permea a buena parte de la bibliografía especializada.

Este "apoliticismo" del empresariado es un componente explícito del sistema político mexicano: tanto en el discurso oficial como en el de los propios empresarios, circula la idea de que "los empresarios no hacen política", ya que ello es considerado "ilegítimo". Respecto a la política en sentido amplio, entonces, las esferas del gobierno y de los empresarios quedaban bien diferenciadas, en una "división de tareas" asumida explícitamente entre políticos y empresarios (Valdés 1987).

Este panorama general no debe llevar a inferir que no hubiera, en absoluto, intentos de ciertos sectores empresariales por incursionar más sistemáticamente en la arena de "la política" en su sentido más amplio. De hecho la denominada facción "radical" del empresariado, diferenciada tempranamente dentro del sector, no sólo tuvo un papel activo en los momentos de enfrentamiento con el gobierno sino que fue evolucionando en el terreno de la generación de instrumentos ideológicos destinados a "fortalecer su presencia en la estructura social, en la opinión pública y en la escena política" (Valdés, 1988). Los efectos de esta evolución se harán sentir más claramente sin embargo a partir de los años 70, cuando la activación política empresarial comienza a cobrar un nuevo impulso. Se trata en términos generales de operar en el plano de la producción y difusión de ideas y generar un discurso dirigido a ejercer una influencia ideológica sobre la sociedad. En este campo de lo ideológico-político los grupos más activos del empresariado procuran crear un consenso en la sociedad civil -y entre los propios empresarios- en torno a la extensión del ámbito de la política válida del sector privado y su consideración explícita como "actor político legítimo", a los valores de la libre empresa y una identificación entre iniciativa privada y sociedad civil, y a la necesidad de fortalecer a esta última como ámbito de oposición al autoritarismo gubernamental. Las estrategias fundamentales apuntan a difundir es-

tas ideas y valores a través de los medios, la educación privada y la cultura, así como a apoyar y fomentar la constitución de "organismos intermedios" e impulsar la aparición de "movimientos sociales" de corte diverso.

Si bien la politización empresarial implica una demanda de liberalización del sistema político, no puede sostenerse sin embargo que se verifique un claro y consecuente viraje hacia posiciones prodemocráticas en el empresariado, por lo menos en términos generales. La incorporación de la democracia al discurso político no implica **necesariamente** un compromiso decidido con la plena vigencia de la misma: es sin duda un elemento que permite articular los intereses políticos de los empresarios con los de otros sectores sociales, en aras de una liberalización política cuyos alcances efectivos no resultan claros ni homogéneos para todo el sector; además, la demanda democrática parece estar más asociada en los empresarios al reclamo antiestadista y a la modificación de los moldes corporativos en detrimento del poder sindical, y en definitiva, al deseo de garantizar la influencia de los empresarios en el sistema político, que con la aceptación plena -**per se**- de un régimen de inclusión política¹².

También en Chile se ha identificado en los empresarios un patrón histórico de acción política empresarial caracterizado en líneas generales por un limitado involucramiento en actividades que excedieran de la influencia sobre las decisiones de políticas específicas.

12. Para un análisis que claramente pone en duda la "vocación democrática empresarial" ver Casar, 1988.

Históricamente los empresarios se habrían caracterizado además por una "actitud defensiva", sin desarrollar acciones que procuraran revertir la imagen de "actor condenado" y "no progresista" con que lo estigmatizaban las fuerzas políticas predominantes (Campero 1989, Montero 1990). Por otra parte, en un sistema político basado en la centralidad de los Partidos políticos, los empresarios fueron el sector que tuvo menos vinculación orgánica con las fuerzas partidarias específicas, a diferencia de los sindicatos; su actitud predominante era de rechazo hacia "los políticos" y "la política", como una intromisión ilegítima en el ámbito "privado" de la economía y de las relaciones particulares de las empresas con el Estado (Campero, 1989).

En Chile, entonces puede identificarse en parte una evolución similar a la que señalamos para México, en este caso expresada en la bibliografía a través de la dicotomía "actor corporativo"- "sociopolítico", y en función de la existencia o no de un "proyecto empresarial" para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esta visión dicotómica, adecuada quizá en el caso chileno para una caracterización muy general del comportamiento empresarial, oculta ciertos matices importantes que inducen a relativizar parcialmente la idea del "bajo perfil político".

Sin llegar a generar un activismo orientado a operar sobre el orden político y social en sus términos más globales, lo expuesto supone, por lo menos, una mayor variabilidad en cuanto a las actitudes políticas del empresariado chileno con respecto al caso mexicano, y una frontera menos clara entre la actividad relacionada con "la

política" y con "las políticas". Es recién en los años 80 que comienza a perfilarse un "proyecto empresarial coherente" (Montero, 1992); los empresarios empiezan a producir un discurso económico, social y político agresivo - basado en los parámetros fundamentales del liberalismo- que procura revertir la imagen que del sector predominaba hasta entonces en la cultura política y ejercer un "nuevo liderazgo ideológico": es debido a esto que, entre 1983 y 1989, se los podría visualizar como jugando un "rol activo como actores ideológicos y políticos" (Campero 1992a, 1992b). Este cambio se propone como contraste a la actitud históricamente "defensiva" que el sector habría tenido en el plano de lo ideológico-político; en este sentido, el nuevo rumbo que se verifica dentro del empresariado es asociado con su intención de contribuir activamente a garantizar la vigencia de un determinado modelo económico más allá de las eventuales alternativas del régimen político (Campero 1992a, Montero 1990, 1992).

La tendencia que en términos generales se vislumbra hasta aquí se confirma al observar el caso de **Uruguay**, caracterizado igual que Chile por una larga vigencia de instituciones democráticas y por la centralidad de un sistema de partidos estable: allí también, en efecto, los empresarios mantuvieron un perfil político que no incluía una activa participación en la política partidario-electoral ni una acción "ideológico-política" sistemática (Lanzaro 1992, Caetano 1992). Un "apoliticismo" declarado caracterizó históricamente al empresariado uruguayo, expresado en la reivindicación de "lo gremial" frente a "lo político" en aras de la indepen-

dencia de las Cámaras sectoriales; la misma actitud se mantiene explícitamente durante la nueva etapa democrática iniciada en 1984 (Filgueira 1988), aunque también se verificarían crecientes tendencias a la implementación de estrategias de "influencia cultural" sobre la producción de reglas macrosociales (Aguar, 1992) y una mayor voluntad de las Cámaras empresariales por "acudir a las fabricaciones de 'opinión pública' para conformar sus posturas propias y para respaldar sus ejercicios de influencia" (Lanzaro, 1992).

Los casos de Uruguay, Chile y México presentan un importante rasgo en común: **en los tres los empresarios aceptaron históricamente la vigencia de un determinado sistema político**, democrático en los dos primeros, y con componentes autoritarios en el tercero. Desde el punto de vista de su acción política, ello implica que la misma **no tuvo como objeto central la definición de las reglas globales del juego político** por lo menos hasta los años 70 y 80. En este sentido, este patrón puede identificarse también en Colombia, donde los empresarios aceptaron, y aun apoyaron en coyunturas críticas, los parámetros básicos del régimen político vigente y no constituyeron a éste, en tanto tal, como objeto de su acción política. Sin embargo, debe notarse que las asociaciones de productores tuvieron un rol destacado en la conformación del "Frente Nacional" en 1958, y con ello en el establecimiento de las bases del propio sistema político con el cual tuvieron, a partir de entonces, una relación compleja pero que no implicó poner en entredicho sus aspectos centra-

les. La experiencia con el gobierno de Rojas Pinilla y la memoria de la misma fueron los elementos catalizadores del apoyo a la constitución y al mantenimiento del régimen del Frente Nacional (Cfr. Hartlyn 1985).

La excepción más clara a esta tendencia es la de la **Argentina**, donde la acción política del empresariado estuvo recurrentemente ligada a la conformación misma del sistema político. Debido al marcado enfrentamiento intersectorial que caracterizó al sistema político argentino, sobre todo a partir del surgimiento del peronismo, la democracia significó históricamente un régimen particularmente riesgoso para los intereses empresariales (Acuña, 1992b, 1988). Ahora bien, ello no quiere decir que las relaciones del empresariado con los gobiernos militares hayan sido siempre armoniosas y mucho menos que ello haya sido así para todos los segmentos del mismo (ctr. Smith 1989). Particularmente, sin embargo, es durante el último período autoritario (1976-1983) que se produce una clara redefinición del significado del autoritarismo para los empresarios, a la vez que en 1983 la democracia comienza a revestir para ellos un sentido distinto al señalado antes. En dicho gobierno, en efecto, los empresarios se vieron en gran medida excluidos de la toma de decisiones, y además, las políticas adoptadas afectaron a muchos de ellos "con una intensidad en muchos casos superior a los costos que sufrieron durante períodos democráticos" (Acuña, 1992b). Dicha circunstancia, y la experiencia de la guerra de las Malvinas en 1982, demostraron al empresariado que el poder militar no sólo podía tener efectos negativos en cuanto

a las políticas, sino que tampoco era previsible en términos de control político y gobernabilidad. Por otra parte, el triunfo del radicalismo en 1983, que quebró la necesaria asociación democracia-triunfo peronista, y el rumbo adoptado por esta última fuerza política al asumir el gobierno en 1989, son elementos que modifican paralelamente el propio significado de la democracia para los empresarios.

En **Brasil** la acción política de los empresarios también estuvo coyunturalmente vinculada a la modificación del régimen político, aunque en menor medida que en la Argentina. Acciones relativamente unificadas del empresario en ese sentido se dieron en 1945, cuando se sumaron al movimiento por la democratización frente al Estado Novo, y en 1964 cuando apoyaron activamente el golpe militar contra Goulart. Sin embargo, ello no forma parte, aquí tampoco, de una sistemática "politización" en los términos en que la estamos abordando en este punto. La activación de 1964, por ejemplo, fue fundamentalmente defensiva, y no estuvo acompañada de un proyecto autónomo e integral del sector hacia la sociedad ¹³. Un momento de mayor activación política de los empresarios se produce a partir de 1974, con la "campaña contra la estatización" que ellos encabezaron enfrentando al régimen militar y comenzando así una participación que apuntaría progresivamente a la liberalización política del mismo (cfr. Cardoso 1986, Diniz 1988). Instaurada la "Nueva República" se ha sostenido que los empresarios tienen una "ma-

yor visibilidad política" que en tiempos pasados, en tanto "su presencia y desempeño han sido crecientes y cada vez más activos, junto a las elites políticas y gubernamentales" (Diniz 1988). Sin embargo, en relación estricta con la dimensión que estamos analizando aquí, esa renovada presencia no asume rasgos tan sustantivos como hemos visto en el caso de México. Ella se ha manifestado concretamente en una mayor participación en la esfera electoral, con un gran número de empresarios postulando a cargos electivos (Diniz 1988), pero sin que eso significara una vinculación sistemática, más allá de lo individual, con el sistema de Partidos (y la consecuente influencia sobre las características y funcionamiento del mismo); más importante resulta en ese sentido la notoria participación directa en los debates de la Constituyente, donde los organismos y representantes empresariales se abocaron a una labor propositiva sobre todo en cuanto a las "reglas del juego" de las relaciones con el Estado y con el sindicalismo (Diniz y Boschi, 1989).

Una novedosa y reciente politización empresarial en términos de acción político-ideológica sistemática es la que se ha señalado para **Bolivia**. En este caso, se destaca la creciente iniciativa de las organizaciones empresariales para desarrollar instrumentos de producción y difusión ideológica destinados a imponer una imagen favorable del capitalismo y los capitalistas, así como de un determinado modelo de relaciones Estado-economía (Conaghan,

13. Aún en encuestas realizadas en 1987 se reproducía la imagen, presente incluso entre los propios empresarios, de un "sector poco participativo, que vive encerrado en el universo de la fábrica, sólo preocupado de sus intereses particulares" (Diniz, p. 399).

1992). Esta nueva actitud política se atribuye a la percepción por parte de las cúpulas empresariales de la "crisis de legitimidad" del sector privado y del sistema capitalista, lo que las habría llevado a promover una campaña en pro de generar un clima proempresarial en la política y la sociedad. La percepción de una "crisis de dominación social" en los años 80, pero a la vez la creciente voluntad empresarial de terminar con la situación de exclusión e incertidumbre en que los últimos gobiernos militares habían colocado al sector privado (Conaghan 1988), se combinan en Bolivia para explicar los intentos de la CEPB (entidad de cúpula del empresariado, revitalizada recientemente en función de estos procesos que señalamos) por consolidar un eventual liderazgo sociopolítico del sector en condiciones democráticas. También en Perú y en Ecuador, en los años 80, se registra una participación activa de los empresarios en procesos de transición democrática, en oposición a regímenes militares que, independientemente del contenido sustantivo de sus políticas, por momentos reformistas y en otros casos proempresariales, se habían caracterizado por la exclusión del sector privado de la toma de decisiones y por una gran expansión del rol del Estado en la economía (cfr. Conaghan 1988, Conaghan et al 1990).

UNA PROPUESTA COMPARATIVA DE INTERPRETACION

A continuación puntualizaremos algunas reflexiones en torno a las posibles explicaciones que podrían formularse para dar cuenta de los vaivenes

de la acción empresarial entre la política y las políticas, o entre el "bajo perfil político" y la "politización". En este sentido se imponen dos observaciones previas muy generales relacionadas con la lógica de la acción colectiva:

- Contra el supuesto implícito en muchas de las explicaciones que involucran contenidos normativos en tanto parecen esperar que los empresarios asuman el carácter de actores políticos y explican como una "desviación" **por qué ello no ocurre**, la lógica de la acción colectiva indica que el punto de partida debería ser precisamente el opuesto: no es "natural" que los empresarios se conviertan en actores políticos colectivos, y mucho menos, que lo hagan en función de una inserción activa en los asuntos políticos más generales.

- Por otra parte, su constitución en tales, en caso de darse, requiere no sólo la superación de los clásicos problemas de acción colectiva sino la construcción de los recursos organizacionales e ideológicos necesarios para el tipo de acción política en cuestión.

Estas dos observaciones constituyen un punto de partida para explicar que el reducido activismo político en sentido amplio fuera una tendencia bastante generalizada entre los empresarios latinoamericanos. A partir de aquí, puede señalarse entonces que el "bajo perfil político" es en parte consecuencia de la ausencia de incentivos para alterar un patrón de comportamiento limitado a la "política de intereses", asimismo, dados eventualmente esos incentivos, para los empresarios en su conjunto o para un segmento de ellos, el cambio de patrón de acción política

puede estar subordinado a otros factores, entre ellos la disponibilidad de recursos, que influyen sobre los costos y posibilidades de hacerlo. Una siempre compleja combinación entre incentivos y beneficios esperados por un lado, y costos, recursos, posibilidades por el otro, estaría entonces en la base del mayor o menor involucramiento de los empresarios en la "política".

Podría decirse entonces que el "juego principal" de los empresarios latinoamericanos ha tendido históricamente a centrarse en la relación directa y particularista con el aparato estatal. Sin embargo, en determinadas circunstancias y no necesariamente para el conjunto del empresariado, han aparecido la voluntad y/o la posibilidad de involucrarse en otros juegos o arenas de la política, implicara ello o no, según los casos, promover una alteración en las reglas de juego vigentes. Desde esta perspectiva, entonces, la dicotomía entre los empresarios como "actores corporativos" o "actores socio-políticos" que suele aparecer en el análisis no implica la contraposición entre dos modalidades de hacer política contrapuestos y excluyentes, y mucho menos un "continuo" en el que deba esperarse que la segunda de ellas reemplace a la primera. Se trata en cambio de opciones diversas y complementarias que pueden ser tomadas por los empresarios según las circunstancias; entre la "mera acción corporativa" y una plena politización hay, por otra parte, muchos matices intermedios que implican diversos grados de involucramiento en las distintas arenas y modalidades políticas. Se trata de diversos juegos por los que pueden optar los mismos empresarios,

o que pueden ser tomados por distintos "subactores" dentro del empresariado. Los alcances, modalidades y límites de la acción política de los empresarios se explican entonces a partir de un complejo equilibrio entre voluntad/necesidad (o no) de esa acción política y posibilidades/obstáculos para la misma, en un marco donde cuentan por un lado las características propias del empresariado y por el otro las instituciones que enmarcan su comportamiento.

Ahora bien, una explicación del "bajo perfil político" o de la "politización" empresarial no puede ir más allá de estas consideraciones en el terreno de las afirmaciones generales: **de lo expuesto se desprende que de allí en más la misma debe buscarse en factores específicos operantes en cada país y en cada momento.** Si el tipo de articulación común entre Estado, sociedad y mercado nos permitía entonces visualizar un elemento muy general para dar cuenta de la "racionalidad" de la acción política empresarial predominante, y del hecho de que ella tendiera a centrarse en el tipo de juego principal descrito, **la combinación de éste con otros tipos de actividades políticas depende en cambio de factores más localizados, sean éstos institucionales y/o coyunturales.** Excede a los objetivos y posibilidades de este trabajo proponer un "modelo" que integre todos esos posibles factores intervinientes en una estructura conceptual definida y "predictiva". Sin embargo, a través de los insumos recogidos en nuestra exploración comparada pudimos identificar algunos de los elementos que habría que tener en cuenta para explicar el "nivel

de politización" de los empresarios en cada caso. En este sentido, cabe sugerir por lo menos tres grandes ámbitos donde centrar la búsqueda de dichos factores específicos.

Por un lado, ciertos aspectos estables del sistema político, que hacen tanto a los incentivos como a los costos de emprender una acción política que sobrepase el juego en torno a las políticas: su estabilidad y legitimidad, las opciones de participación que admite, el sistema de toma de decisiones que el mismo supone, y la posición relativa de los actores que deriva de él;

Por el otro, los clivajes intraempresariales y las posiciones relativas que ellos pueden implicar en ciertos casos respecto de la toma de decisiones estatales;

Y finalmente, la evolución particular de los procesos políticos y sociales de cada país.

De la combinación de estos factores dependió en cada caso en qué medida el juego en torno a "las políticas" -que hemos definido como el predominante- fue acompañado en mayor o menor grado, en arenas y niveles diversos, y con mayor o menor duración, del involucramiento en el juego de "la política". A continuación procuraremos precisar la manera en que operarían los factores explicativos que hemos identificado.

En algunos casos tanto el "bajo perfil político" de los empresarios como el carácter fragmentado y particularista de su acción política se explican conjuntamente en términos de las **limitaciones institucionales** que los sistemas políticos habrían implicado para el comportamiento político empresarial. Esto ocurre fundamentalmente en rela-

ción con aquellos países donde los componentes autoritarios y/o corporativos han sido o son rasgos acentuados y permanentes de sus regímenes políticos, como México y Brasil. Para el caso de México, en particular, ciertos análisis toman como punto de partida el "tipo autoritario" del régimen para explicar diversos resultados políticos y sostienen que es **en tanto tal** que el mismo limita la influencia política de los grupos de interés en general (incluyendo a los empresarios). Desde esta perspectiva se sostiene que el Estado mexicano ha mantenido una gran autonomía respecto a los empresarios, conservando claramente el poder de iniciativa en las políticas públicas y ejerciendo además un fuerte control sobre las posibilidades de acción del sector; aun cuando el empresariado esté muchas veces de acuerdo con las políticas gubernamentales, su posición es fuertemente subordinada y el corporativismo, en tanto componente "autoritario", contribuye a ello al impedir la existencia de "grupos de interés autónomos" (Kaufman y Purcell, 1977), su acción política se caracteriza por un "estilo peticionante" que estos autores visualizan como netamente diferente del comportamiento empresarial en un sistema pluralista como el norteamericano, donde predomina en cambio la negociación y el regateo. En definitiva, **la exclusión y la incapacidad están en la base de la limitada acción e influencia que se adjudica al sector privado, y ellas derivan del carácter autoritario del régimen político.** Ahora bien, además de señalar el hecho de que esta perspectiva minimiza la efectiva influencia que ejerce el empresariado sobre las políticas públicas

(sobre todo los grandes grupos económicos), nos interesa aquí resaltar que desde una visión comparada no resulta del todo apropiado atribuir ciertas aparentes "limitaciones" de la acción empresarial al "tipo autoritario" del régimen político y tampoco, en cierta medida, a sus especificidades mexicanas. El "bajo perfil" de los empresarios en términos de la política en sentido amplio no se verifica solamente en México, y tampoco exclusivamente en regímenes autoritarios; en todos ellos, además, se observa el tipo de acción política fragmentada y desagregada que los Purcell atribuyen decididamente a mecanismos deliberadamente fomentados por el sistema mexicano ¹⁴.

Una discusión similar se plantea, incluyendo ahora no sólo a México sino también a Brasil, con respecto a la idea de que **corporativismo** habría "maniatado" a los empresarios privándolos de la posibilidad de estar efectivamente de manera autónoma (cfr. sobre todo Schmitter 1971). Para ambos países, en el caso de los empresarios, ni las asociaciones sectoriales ni los canales de acceso al gobierno se limitaron en los hechos a la estructura corporativa legalmente establecida. Por otra parte, en el caso de México, dada la ausencia de otros mecanismos de participación, fue precisamente a través de las organizaciones corporativas que los empresarios ampliaron los horizontes de su acción política cada vez que ello ocurrió (Heredia, 1991).

En suma, estos argumentos enfatizan las **limitaciones** impuestas por el régimen político a los empresarios en términos que llevan a visualizar los alcances relativos de su acción política en función de la **exclusión formal de la arena política de que el sector sería objeto, o del rígido encuadre institucional en que el mismo se vería obligado a desenvolverse**. En esos términos los argumentos de la limitación resultan como vimos cuestionables, sobre todo analizados comparativamente. Sí tienen valor en cambio si los sacamos del contexto analítico de la idea fuerte de la "exclusión": más que imposibilitar, o explicar unilateralmente un patrón de acción política, pueden ser tenidos en cuenta como factores que suponen **mayores costos para un involucramiento más amplio**. Esto sí permite explicar que en casos opuestos como Chile, los empresarios tuvieran en ocasiones una participación mayor, o que en Colombia y Venezuela pudiera recurrirse a los mecanismos de la democracia combinados con la acción particularista ¹⁵. Allí la ampliación del juego político en ciertos sentidos es más accesible, ya que puede darse apelando a arenas que están disponibles en el régimen político: el Parlamento, los medios de comunicación, el apoyo a un partido que efectivamente puede ganar las elecciones; pero a la vez, la solidez misma del régimen político y del sistema de partidos en esos tres casos implica también costos mayores si de lo

14. Los propios Kaufman Purcell y Purcell relativizan en artículos posteriores, el peso que atribúan al poder presidencial en las decisiones y al autoritarismo mismo. Cfr. Kaufman Purcell y Purcell, 1976, 1980.

15. Aunque la información disponible sobre Venezuela es muy escasa y por eso no incluimos este caso en la exploración realizada.

que se trata es de apuntar a un cambio global del sistema político mismo: en este caso, la limitación a eventuales acciones anti-régimen por parte del empresariado no devienen del autoritarismo **sino de la legitimidad misma producida en condiciones democráticas**. En México las oportunidades para trascender la arena meramente administrativa ligada a las políticas son mucho menores; de allí que la politización, cuando ocurre, asume características más globales, que apuntan a redefinir el diseño institucional en su conjunto. Por otra parte, aquí también el régimen político presenta una particular solidez que hace que la acción política contra el mismo requiera desarrollar importantes recursos políticos, ideológicos y organizacionales que permitan entre otras cosas una vinculación con otros sectores sociales.

Los argumentos que subrayan los constreñimientos impuestos por el régimen político llevan implícito el supuesto de que existiría por parte de los empresarios una voluntad de inserción política más amplia, iniciadora y efectiva, y que ella es obstaculizada por aquellas restricciones. Sin embargo, el régimen político y sus efectos pueden ser analizados complementariamente desde otra perspectiva, señalando aquellos aspectos del mismo que **incentivan** unos u otros cursos de acción política y/o que contribuyen a **generar la necesidad o la voluntad** de un involucramiento en "la política" por parte de los empresarios.

En este sentido, en muchos casos se afirma por ejemplo que la centralidad del Poder Ejecutivo en la toma de

decisiones -derivada en buena medida del carácter presidencialista predominante en los sistemas políticos de la región, e independiente del carácter autoritario o democrático de los mismos- incentiva una acción política dirigida a la arena burocrático-administrativa. Por otra parte, los sistemas políticos de esas características suelen ofrecer diversos canales formales e informales para dicha relación entre empresarios y aparato burocrático, lo cual puede garantizar la posibilidad de acceso a las decisiones por parte del sector y limitar el interés por involucrarse de maneras más generales en la política. Ello incentiva, a su vez, la modalidad particularista de acción política en detrimento de la concertación (dentro del propio empresariado y/o con otros sectores) en aras de proyectos más generales; aquí la "limitación" debe entenderse no en términos de exclusión, **sino de reproducción y aun profundización de los problemas de acción colectiva que caracterizan a los actores en general y a los empresarios en particular**. En varios países y durante períodos más o menos prolongados según los casos, estas condiciones se cumplieron de manera tal que implicaron, en líneas generales, **que la acción orientada a las políticas no requiera, para ser efectiva, de mayores incursiones en la arena de "la política"**. El caso paradigmático al respecto es sin duda el de México, donde como señala Matilde Luna, entre los años 40 y los 70 las características del régimen político mexicano contribuyeron a la "indistinción entre la política y las políticas en el comportamiento del em-

presariado (Luna 1992a)¹⁶. En este país, en efecto, la estabilidad del sistema político estuvo acompañado por una relación también estable entre el Estado y los empresarios, basada en una clara "división de tareas" entre ambas partes; no sólo se trata aquí de la existencia de canales de influencia sobre las políticas sino de un patrón duradero de interacción en que ambas partes aceptan mutuamente sus roles respectivos. Frente a las interpretaciones "autoritarias", existe consenso en la bibliografía en apelar en cambio a la imagen del "pacto" o "acuerdo tácito" que caracterizó durante varias décadas a dicha relación. En otros términos puede decirse que **las alternativas de la política no repercutían de manera decisiva sobre el rumbo de las políticas, ni sobre las posibilidades de los empresarios de incidir sobre ellas**. Fue precisamente cuando lo hicieron o amenazaron con hacerlo, con Echeverría y López Portillo, que comenzó a verificarse una mayor "politización" empresarial, no tanto por el contenido sustantivo de las medidas adoptadas sino por lo que ellas significaban en tanto amenaza de ruptura del patrón de interacción vigente desde larga data.

Colombia y Uruguay presentan semejanzas importantes a pesar de ser regímenes basados en sistemas de partidos, y con otras arenas políticas funcionando en mayor o menor medida. En ambos puede decirse también que

la centralidad del Ejecutivo y la existencia de redes particularistas entre los empresarios y el Estado, y también con los partidos mismos, contribuye a explicar la tendencia al "bajo perfil político" de los empresarios. ¿Por qué en unos casos el sistema democrático y de partidos no incentiva un grado importante de involucramiento en la política y sí lo hace en otros? Como respuesta tentativa podría sugerirse la hipótesis de que allí son **las características diferenciales de esos sistemas de partidos** las que marcan la diferencia. En Colombia y Uruguay el sistema bipartidista predominante no lleva aparejada una clara división programática ni en cuanto a los apoyos sociales entre los partidos fundamentales, los cuales, a su vez, son permeables a la vigencia de las redes clientelares entre Estado y empresarios: ello implica que no son cambios sustanciales en las políticas ni en las posibilidades de influencia de los empresarios los que están en juego en las elecciones y en los eventuales cambios de gobierno resultantes, **lo cual no hace de la "política" una arena crucial para el empresariado**. En Chile, en cambio, el carácter más escindido del sistema de partidos, con clivajes entre ellos que se aproximan a los cortes "de clase" aunque sin identificarse con ellos plenamente, implicó siempre que hubiera cuestiones más profundas en juego en la alternancia entre los mismos.

16. Cabe aclarar que esta "indistinción" alude aquí a una situación diferente a la que en el "paradigma predominante" llevaba también a una identificación entre política y políticas. En este caso se refiere a que la acción sobre las políticas es la única "manera de hacer política" predominante entre los empresarios; como señalamos oportunamente, en la otra perspectiva se suponía implícitamente que la lucha por las políticas iba asociada estrechamente a la lucha política general por el control del Estado y el sistema político.

Esta línea de análisis puede extenderse también a la Argentina, donde como vimos es mucho lo que está en juego en las alternativas más generales de la política, y puede decirse que eso mismo lleva a un recurrente involucramiento de los empresarios en la misma; por otra parte, la inestabilidad crónica del sistema político hace a la vez menos costosa la apuesta por la alteración del mismo. En este caso, las dos dimensiones que recorren este análisis sobre la acción política vuelven a juntarse, en un sentido diferente a los ya señalados al respecto: **el interés por asegurar cierta influencia sobre las políticas no puede prescindir de la política.** El caso de Brasil muestra una estabilidad relativamente mayor en cuanto al aparato burocrático y las posibilidades de acceso a las decisiones a través del mismo, lo cual contribuye a disminuir la importancia del juego en la arena más amplia de la política salvo en ciertas circunstancias que hemos mencionado oportunamente.

Hemos visto hasta aquí cómo ciertas características relativamente estables de los regímenes políticos pueden implicar determinados resultados también duraderos sobre las modalidades de la acción política empresarial y sobre sus alcances variables en términos de política y políticas. Pero el mismo esquema ofrece elementos para explicar buena parte de los cambios o rupturas en dichas modalidades predominantes: los casos de "politización" se inserta en general en contextos en que las reglas del juego vigentes resultan alteradas (México con Echeverría y la nacionalización de la banca, Brasil desde 1974 con la exclusión del empresaria-

do de la arena de las decisiones de políticas) o cuando las mismas se van viendo amenazadas en aspectos centrales por modificaciones en la relación de fuerzas dentro del sistema político (Uruguay y Chile a comienzos de los 70's, Brasil en 1964). Régimen político y alternativas históricas del proceso político se combinan entonces para dar cuenta de la dinámica de la acción política de los empresarios.

Resta incorporar algunos aspectos que provienen de la **composición misma del empresariado, y fundamentalmente de los clivajes existentes entre ellos.** En este sentido, se insiste frecuentemente en que la propia heterogeneidad del sector privado es una de las causas de su acción política fragmentada y particularista, y también de su "bajo perfil político"; en este caso los problemas naturales de acción colectiva se ven incrementados por las divergencias de intereses y por la dispersión organizacional que deriva de ellos. En la dificultad de constituir organizaciones de cúpula y acciones unificadas incide también la propia inercia de las organizaciones existentes, que ofrecen resistencias y sacrificar su autonomía.

Respecto a la heterogeneidad empresarial resulta importante también considerar su relación con la opción de los empresarios por incursionar en la arena de la política en sentido amplio: si bien el tema ha sido en general poco explorado, dicha opción puede ser tomada por determinados "subactores" dentro del empresariado, y en razón de los **clivajes existentes dentro del sector en torno a su inserción en el proceso político y de toma de decisiones.** Diferentes posiciones en la estruc-

tura económica y en la relación con el sistema político pueden en efecto contribuir a conformar **distintas percepciones sobre la importancia o la necesidad de incursionar en el terreno de la "política de poder"**, sin que ello implique renegar de la acción específica en torno a "policies". Sobre este punto resultan ilustrativos algunos trabajos sobre México, donde se comprueba una relación diferente con la política, en los tiempos más recientes, según el tamaño y la importancia económica de las empresas, o según su posición respecto a los tradicionales lazos con el aparato burocrático, unido ello a veces a circunstancias específicas derivadas de los clivajes regionales¹⁷. Estas diferencias aparecen, aquí, como factores que en sí mismos explican una más activa, clara y sistemática opción por la política de ciertos segmentos del empresariado mexicano. En este sentido el caso de México ilustra también la idea de que la **percepción de la necesidad de incursionar en "la política" no depende necesariamente del acuerdo o no con políticas específicas y determinadas**, sino de las garantías más estables y generales que, respecto a la relación con el Estado, ofrecen las reglas del juego vigentes: para muchos empresarios, la reorientación

en el plano de las políticas implementadas por el gobierno de la Madrid para recomponer relaciones con el sector privado tras la nacionalización de la banca no implicó dejar de lado su activación política (cfr. Hernández Rodríguez 1990, Heredia 1991, Luna y Tirado 1992, entre otros); asimismo, muchos pequeños y medianos empresarios regionales continuaron militando en la oposición política aun a pesar de las políticas favorables del PRI en los respectivos estados (Mizrahi 1992, 1994).

Finalmente, el esquema que venimos proponiendo permite también visualizar la cuestión de la preferencia de los empresarios por un régimen político determinado en términos más amplios, y creemos más apropiados, que la sola oposición entre opciones por el autoritarismo o por la democracia. En muchos casos la activación política empresarial estuvo motivada y orientada por la voluntad o necesidad percibida de alterar las pautas fundamentales del régimen político, **fuera éste democrático o autoritario**. Modificando en parte la conceptualización propuesta por O'Donnell para analizar los alcances del actual consenso de los empresarios en torno a la democracia, podría decirse que el compromiso del empresariado con uno u otro tipo de régimen estuvo, en gene-

17. Blanca Heredia sostiene que la activación política sostenida se relaciona estrechamente con el progresivo crecimiento e importancia económica de un sector de empresarios medianos, sin desconocer el apoyo recibido por los grupos radicales de parte de grandes empresarios norteños (cfr. Heredia 1992b, 1991). Por su parte Yemile Mizrahi apuntan a identificar como protagonistas centrales del activismo empresarial (partidario e ideológico) a los pequeños y medianos empresarios del norte, uniendo así el clivaje regional con la cuestión del tamaño (ver Mizrahi 1992, 1994). En coincidencia con estos argumentos, resulta también claro que los grandes consorcios industrial-financieros, reestructurados y reconstituidos tras la reprivatización de las actividades bancarias, no forman parte del espectro de quienes procuran una ruptura con el modelo de acción política tradicional y/o un enfrentamiento con el gobierno.

ral, presidido por un "consenso sustantivo" (cfr. O'Donnell, 1992); lo que O'Donnell define como tal respecto a la democracia, puede extenderse también a regímenes autoritarios, y considerar que un actor puede optar por uno u otro tipo en función del cumplimiento de ciertas condiciones que van más allá de lo autoritario o democrático en sí mismo. Según lo que sugieren muchos ejemplos históricos, los empresarios aceptarían y apoyarían un régimen político en función de que el mismo, por una parte, provea un conjunto de mecanismos y reglas, formales e informales, para que los empresarios influyan sobre las políticas, y en tanto ellas no sean alteradas sustancialmente; y por la otra, cumpla además, otras funciones consideradas valiosas por los empresarios, como por ejemplo garantizar el orden social y político y la contención de los otros actores en posiciones relativas tolerables para los intereses empresariales (los límites de lo "tolerable" dependen de la variable percepción que al respecto se construye en cada contexto histórico específico).

Participación en las decisiones y garantías que ofrece el régimen son dos "juegos" diferentes que se combinan para guiar la actitud de los empresarios frente al mismo. Lo que está en juego no es el carácter autoritario o democrático del régimen, sino si éste cumple o no aquellos requisitos, y ellos **no dependen necesariamente** de una u otra modalidad de sistema político. A esto hay que agregar la consideración de los costos que puede tener para los empresarios apostar a un cambio de régimen, en relación con los beneficios esperables o la garantía misma de la existencia eventual de éstos

como consecuencia del cambio. Así por ejemplo la existencia o no de una alternativa como la que puedan contar los empresarios (como puede ser la posibilidad de apelar a la opción golpista de las Fuerzas Armadas), lo que depende a su vez de la solidez y legitimidad del régimen político en cuestión, influye sobre la probabilidad de que los empresarios se embarquen en acciones que apunten a transformarlo. En este sentido **la estabilidad del régimen político** es en sí misma una variable independiente que puede explicar la aceptación por los empresarios de las reglas en juego implícitas en él aun cuando ellas no sean "óptimas" desde el punto de vista de sus intereses más específicos. Otro ejemplo es el de la experiencia negativa que tuvieron muchos empresarios con algunos de los regímenes autoritarios de los años 70 y 80, lo que influyó sobre una evaluación positiva de la democracia en términos relativos, descalificando al gobierno militar como alternativa.

CONSIDERACIONES FINALES

Volviendo a la pregunta que se planteaba en la Introducción, el panorama esbozado hasta aquí sugiere que una respuesta a la misma no debería buscarse solamente en una "mayor visibilidad política" de los empresarios. La inserción de los empresarios en la arena de la "política" no sería en sí un hecho totalmente nuevo, y depende de la articulación específica que en cada caso y en cada momento se produce entre los diversos "juegos" en que se involucra políticamente el sector. La mayor intensidad que asume la visibilidad política de los empresarios en algu-

nos países y coyunturas puede también explicarse, como vimos, a partir de circunstancias históricas de cada caso, y no va necesariamente asociada con las transformaciones globales que se vienen verificando en la relación entre Estado y economía. El énfasis público en un discurso de tipo neoliberal no implica necesariamente la adopción por parte del sector empresarial de comportamientos políticos distintos a los que han tenido históricamente; los aparentes acuerdos en torno a dicho discurso pueden ocultar grandes discrepancias a la hora de precisar la efectiva traducción del mismo en políticas concretas. En cuanto a la dimensión de "las políticas", una mayor presencia empresarial podría significar simplemente "más de lo mismo" si ella sigue reproduciendo su histórico comportamiento sectorial y fragmentado respecto a resultados es-

pecíficos a obtener por parte del Estado.

En este sentido, cabría señalar que una acción política que marcará realmente una ruptura con las modalidades predominantes sería aquella en la que las arenas de "la política" y "las políticas" se articularan en la búsqueda de arreglos concertados entre los empresarios, y entre éstos y otros sectores y el gobierno, en torno a políticas globales en las que estuvieran contemplados los distintos aspectos de la reestructuración en curso y sus consecuencias. Concertación, abandono de los comportamientos fragmentados y particularistas y aceptación efectiva de nuevas reglas del juego globales, sí serían entonces indicadores de una sustancial modificación en los patrones de acción política de los empresarios latinoamericanos.

BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Carlos H., 1988. "Empresarios y política. La relación de las organizaciones empresarias con regímenes, políticos en América Latina: los casos argentino y brasileño". Boletín Informativo Techint, No. 255.

AGUIAR, César, 1992. "Organizaciones empresariales y producción de reglas. Algunas reflexiones sobre caso uruguayo". En: AAVV. Organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, CIESU-FESUR.

BAILEY, John J., 1977. "Pluralist and Corporatist Dimensions of Interest Representation in Colombia". En: MALLOY, James. ed. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University Press.

CAETANO, Gerardo, 1992. "Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1990-1991)". En: AAVV. Organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, CIESU-FESUR.

CAMPELLO DE SOUZA, Marfa do Carmo, 1984. "La democracia populista (1945-1954)". En: ROUQUIE, A. y CAPUTO, D. (Comp.). *¿Cómo renacen las democracias?* Bs.As., Emecé.

CAMPERO, Guillermo, 1989. *Los actores sociales y la clase política*. Santiago, Ilet, Documento de Trabajo.

CAMPERO, Guillermo, 1992a. "Entrepreneurs under the Military Regime". En: DRAKE, Paul e Iván JAKSIC, eds. *The struggle for Democracy in Chile*. University of Nebraska Press.

CANITROT, Adolfo y Silvia SIGAL, 1994. "Economic Reform, Democracy, and the Crisis of the State in Argentina". En: NELSON, Joan M., de. *A Precarious Balance. Democracy and*

Economic Reforms in Latin America. San Francisco. International Center for Economic Growth/ ICS Press.

CARDOSO, F. H. y FALETTO, E., 1969. Dependencia y desarrollo en América Latina. México, Siglo XXI.

CARDOSO, Fernando H., 1973. Ideologías de la burguesía industrial en épocas de crisis. México, Siglo XXI.

CARDOSO, Fernando H., 1986. "Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño". En: O'DONNELL, Guillermo, Philippe SCHMITTER y Laurence WHITEHEAD, comps. Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas Comparadas. Bs. As., Paidós.

CAVAROZZI, Marcelo, 1994. "Politics: a key for the long term in South America". En: SMITH, William, Carlos ACUÑA y Eduardo GAMARRA, eds. Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's. New Brunswick and London, Transaction Publishers.

CONAGHAN, Catherine M., 1992. The private sector and the public transcript: the political mobilizations of business in Bolivia. Notre Dame, Kellogg Institute, Working paper No. 176.

CONAGHAN, Catherine, 1988. Capitalists, technocrats, and politicians: economic policy-making and democracy in the Central Andes. Notre Dame, Kellogg Institute, Working paper No. 109.

DINIZ, Eli, 1988. "Empresariado, sindicatos y política económica en la Nueva República: Brasil, 1985/1986". En: PREALC-OIT. Estabilización y respuesta social. Santiago, PREALC.

FILGUEIRA, Carlos, 1988 "Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización: Uruguay, 1985-1987". En: PREALC-OIT. Estabilización y respuesta social. Santiago, PREALC.

GEDDES, Barbara, 1990. "Building state autonomy in Brazil, 1930-1964". Comparative Politics, 22(2).

HARTLYN, Jonathan, 1985. "Producer Associations, the Political regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia". Latin American Research Review, 20 (3).

HEREDIA, Blanca, 1991. Ideas vs Interests? The Mexican Business Community in the 1980's. New York, Columbia University, Conference Paper No. 26.

HERNANDEZ RODRIGUEZ, Rogelio, 1991. "Los problemas de representación de los organismos empresariales". Foro Internacional, 31(3).

KAUFMAN PURCELL, Susan y John PURCELL, 1980. "State and society in México: must a stable polity be institutionalized?". World Politics, 32(2).

KAUFMAN, Robert, 1977. "Corporatism, clientelism, and partisan conflict: a study of seven Latin American Countries". En: MALLOY, J., ed. Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

LANZARO, Jorge Luis, 1992. "Las Cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas". En: AAVV. Organizaciones empresariales y políticas públicas. Montevideo, CIESU-FESUR.

LUNA, Matilde, 1992a. Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1987. México, Era.

MARES, David R., 1993. "State Leadership in Economic Policy. A Collective Action Framework with a Colombia Case". Comparative Politics, 25(4).

MIZRAHI, Yemile, 1992. "La nueva oposición conservadora en México: la radicalización política de los empresarios norteños". Foro Internacional, 130.

MONTERO, Cecilia, 1990. "La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?". Colección Estudios CIEPLAN No. 30.

MUÑOZ, Oscar, 1986. "El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias". Colección Estudios CIEPLAN, No. 20.

NORTH, Douglas, 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo, 1972. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires, Paidós.

O'DONNELL, Guillermo 1977. "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, 64.

PAYNE, Leigh A., 1992. *Brazilian business and the democratic transition: new attitudes and influence*. Notre Dame, Kellogg Institute, Working Paper No. 179.

SABATO, Jorge F., 1991. *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires, CISEA-Imago Mundi.

SIKKINK, Kathryn, 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London, Cornell University Press.

TOURAINE, Alain, 1987. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago, PREALC.

VALDES, Francisco, 1987. "¿Hacia un nuevo liderazgo sociopolítico? Ensayo sobre la convocatoria social de los empresarios". *Estudios Sociológicos*, No. 15.

WEYLAND, Kurt, 1992. "The dispersion of business influence in Brazil's new democracy". Nashville, Vanderbilt University, mimeo.

ZAPATA, Francisco, 1992. "Social concertation in México". En: TREU, Tiziano, ed. *Participation in Public Policy-Making*. Berlin and New York, Walter de Gruyter.

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

No. 53

Marzo, 1996

Tome la posta...

El texto imprescindible para la formación permanente del profesional de la comunicación social. Primicia en el análisis inquietante y serio de los medios y de los variados procesos de comunicación.

Tarifas: SUSCRIPCIONES 1 AÑO: América Latina US\$ 30.

Resto del mundo US\$ 50. Ecuador S/. 36.000

2 AÑOS: América Latina US\$ 54. Resto del mundo US\$ 92. Ecuador S/. 60.000

Ejemplar suelto: América Latina US\$ 8. Resto del mundo US\$ 13,

Ecuador S/. 10.000

CIESPAL - Apartado 17-01-584. Quito-Ecuador

Telf: 506-149 544-624. Telex: 22474 CIESPAL ED. Fac (593-2) 502-487

E-mail: chasqui@ciespal.org.ec.