

Nueva Sociedad Nro. 143 Mayo - Junio 1996, pp. 174-189

# **Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada**

**Aníbal Viguera**

**Aníbal Viguera:** maestro en Ciencias Sociales por FLACSO-México, donde cursa actualmente el doctorado; profesor adjunto de Historia de América Latina en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

**Nota:** Agradezco los comentarios de Julián Bertranou, Marcelo Cavarozzi y Fabián Repetto a una versión preliminar de este trabajo.

## **Resumen:**

**El artículo se propone identificar algunos rasgos y variables en torno a los cuales podría conceptualizarse la acción política de los empresarios en América Latina entre la década de 1930 y los años 80. Históricamente ha predominado una acción centrada en las políticas específicas, fragmentada, particularista y reactiva, con incursiones coyunturales en la arena más general de «la política», orientada a producir cambios que garantizaran los intereses del sector. En este marco se destaca la ausencia o escasa efectividad y duración de mecanismos de participación y negociación institucionalizados que vincularan a los empresarios con la política y con el diseño de proyectos globales de desarrollo. Sólo una modificación en tal sentido permitiría entonces hablar de una transformación sustancial del patrón histórico de acción política empresarial.**

**A partir de los años 80, las políticas de ajuste y de reforma estructural emprendidas en diversos países de América Latina han contribuido a trastocar el contexto político y económico de las relaciones de los diversos actores sociales entre sí y con el Estado. Las transformaciones en curso han instalado en el análisis político numerosos interrogantes: uno de ellos es si se produjo un cambio efectivo en los patrones de acción política de los empresarios.**

**Estudios recientes registran una mayor «visibilidad política» empresarial 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. Sin embargo, aun donde la politización es mayor cabe preguntarse en qué medida o aspecto esto representa un cambio sustancial respecto de la conducta político-empresarial históricamente predominante; y si los nuevos rasgos de la acción empresaria implican efectivamente una ruptura con su tradicional forma de actuar en los sistemas políticos nacionales.**

## Perspectivas clásicas sobre la cuestión

Los estudios específicos acerca del tema y sobre todo los avances producidos al respecto en los últimos años permiten, creemos, sugerir una conceptualización diferente a la que se desprendía de ciertas perspectivas clásicas sobre la cuestión –que en buena medida siguen permeando al sentido común académico y político. En una suerte de «paradigma predominante» construido en las décadas de 1960 y 1970<sup>1</sup>, en efecto, los empresarios aparecían representados en términos de «fracciones de clase» que se constituían por definición en actores políticos; en tanto tales, conformaban alianzas en función de controlar el Estado e imponer determinados modelos globales de desarrollo. Desde esta perspectiva las opciones que definían la acción política empresarial quedaban reducidas a (en realidad, excesivamente «agregadas» en términos de) la conformación de «proyectos de dominación» en relación con dichos modelos de desarrollo. Así, resultaba imposible separar a la «política» y la «influencia sobre las políticas» como prácticas que pueden tener lógicas complementarias, pero que son en todo caso distintas: los empresarios actuaban al mismo tiempo en términos de *política en sentido amplio* y en función de *políticas precisas*, ya que ambas dimensiones se identificaban casi por definición frente al interés recurrente de imponer un modelo de desarrollo; o dicho en otros términos, no se concebía la lucha política sin un claro involucramiento en la política global en la que todo estaba en juego a la vez (el Estado y el gobierno, el régimen político, la «hegemonía», el «modelo de acumulación»). La compleja y cambiante articulación de ambas prácticas es una de las cuestiones relevantes para analizar la acción política empresarial.

Una alternativa analíticamente poco productiva es la que conceptualiza esas eventuales variantes en términos polares, cuando se indaga si los empresarios *han sido o no* «actores políticos», o cuando se postula una tajante dicotomía entre el constituir «verdaderos actores sociopolíticos» o «actores meramente corporativos». Ello aparece en interpretaciones que atribuyen una opción u otra a rasgos «esenciales» o «psicosociales» del propio empresariado, especialmente en textos en los que el influjo de la teoría de la modernización lleva a explicar una y otra modalidad de acción política en función del carácter «tradicional» o «moderno» de los empresarios. En esta perspectiva, la dicotomía se resume y explica a partir del par conceptual «oligarquía-empresariado»: las conductas económicas y políticas evolutivamente acordes son las pertenecientes *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<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Las versiones más elaboradas y complejas del paradigma al que nos referimos se encuentran en Cardoso/Faletto; Cardoso; y en los primeros trabajos de O'Donnell; también puede citarse a Cueva; Ianni; Peralta Ramos; Banbirra/Dos Santos; Fernandes; entre otros.

<sup>2</sup> Cf., por ejemplo, Cardoso 1964; una síntesis de cómo esta interpretación aparece recurrentemente en la bibliografía sobre los sectores dominantes chilenos en Muñoz y Montero;

A diferencia de estos esquemas de interpretación, creemos que los empresarios no son *per se* «actores políticos», y que su acción política no puede definirse según rasgos constantes y unívocos. El grado y la modalidad con que se involucran en la vida política –y si lo hacen en términos de la *política y/o las políticas*– 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 teniendo en cuenta a su vez los distintos «juegos» de política en los que se vean incluidos. A su vez, las opciones disponibles y los comportamientos políticos varían según los distintos clivajes internos que caracterizan al empresariado y en función de las alternativas históricas específicas de cada país.

### **Una acción centrada en políticas específicas**

En el panorama alternativo que sugieren entonces los estudios específicos más recientes<sup>3</sup>, el componente más claramente generalizable respecto al comportamiento político del sector empresarial es el predominio de *la acción orientada hacia las políticas estatales específicas*. Puede decirse en efecto que la acción política de los empresarios en América Latina ha estado dirigida en lo fundamental 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 de hecho este comportamiento predominante fue a su vez fragmentado y desagregado, en el sentido de apuntar a políticas que afectaban intereses específicos (sectores, ramas productivas, en incluso empresas) y no a la formulación de políticas globales; éstas, por el contrario, cuando fueron encaradas desde el Estado, tendieron a ser obstaculizadas por los comportamientos particularistas mencionados. En este sentido, en general se señala la acción política empresarial como fundamentalmente «reactiva» frente a las iniciativas estatales, apelando más al poder de veto o 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 presentan claros y constantes alineamientos sectoriales. Los canales corporativos formales y sus organizaciones no agotan, en general, los mecanismos de influencia política empresarial. En este sentido se han identificado, en varios casos, redes informales

---

importantes huellas de esta línea de análisis en Touraine. Una crítica de esas visiones, en Acuña 1994.

<sup>3</sup> El panorama que presentamos a continuación se basa en diversos trabajos acerca de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay, donde se describe y conceptualiza la actividad política de los empresarios. Cf., entre otros, Acuña 1992; Caetano; Cardoso 1986; Cavarozzi 1975; Diniz 1988; Garrido; Hartlyn; Heredia 1991 y 1992; Luna 1992; Luna et al.; Nysten; Payne; Schmitter; Schneider.

más o menos institucionalizadas que vinculan a grandes grupos económicos con segmentos del aparato estatal.

Un rasgo común asociado a la modalidad de acción política analizada, es que ésta deja poco espacio a la negociación directa entre actores a través de instancias explícitas de mediación política (como podrían ser los partidos u organismos corporativos). La «concertación», aun cuando pudo verificarse en numerosas oportunidades y para ciertos casos, no fue la tendencia generalizada y encontró siempre serios obstáculos en distintos países. Incluso donde existen fórmulas políticas basadas en sistemas más o menos pluralistas de partidos (Uruguay, Chile, Colombia), la acción política empresarial no pasó por insertarse *dentro* de las organizaciones tratando de conformar una coalición estable en función de políticas globales negociadas con otros sectores. 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<sup>4</sup>.

Esta primera dimensión que identificamos para analizar la acción empresarial 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) (Cavarozzi 1994) ilustra claramente el complejo entrelazamiento de mecanismos y comportamientos en cuya base se encuentra el 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. En términos generales, esto tiende a generar comportamientos del tipo «rent-seeking», en los cuales el favor de los agentes estatales tiene una importancia económica decisiva, y por lo tanto se convierte en objeto privilegiado de la acción política.

Esto permite ubicar uno de los rasgos centrales de la acción política empresarial en el marco más amplio del que ella forma parte y 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, su acción política más «racional» es la que asume los rasgos que hemos venido señalando. En este sentido, obedece a los incentivos y condicionamientos que derivan del entramado institucional; la centralidad del Estado sería entonces el elemento que, en un plano general permite entender la orientación predominante de la acción empresarial, independientemente de que factores específicos relacionados con el régimen político le modifiquen sus alcances en uno u otro sentido. A la vez la *modalidad de acción estatal*, al margen de lo que al respecto aporte cada régimen político, contribuye a dispersar aún más

---

<sup>4</sup> En Brasil las estructuras corporativas fueron vehículos de negociaciones bipartitas y no canales de negociación intersectoriales. En México la cuestión es más polémica y difícil de evaluar; 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 (cf. Zapata).

los intereses de los empresarios, lo que sumado a su heterogeneidad estructural aumenta los obstáculos para una acción colectiva concertada.

### **Incursiones coyunturales en la arena política**

Si el juego principal de los empresarios en general ha estado centrado en «las políticas», en ocasiones y grados diversos se han involucrado también en cuestiones de «la política», vinculándose a la actividad partidaria, apoyando o rechazando gobiernos y regímenes políticos, o incluso procurando operar sobre la opinión pública a través de un discurso propio. Si bien esto en ciertos casos se ha acentuado en las últimas dos décadas, tales incursiones no constituyen una novedad generalizada, ni un comportamiento necesariamente contrapuesto respecto al señalado en el punto anterior. En líneas generales, la movilización empresarial aparece como un fenómeno coyuntural que contrasta con un predominante «bajo perfil político» del sector en tanto tal, aunque como veremos presenta a su vez matices importantes según los casos.

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. Existe gran coincidencia en afirmar que, desde la estabilización del sistema político mexicano en los años 40 y hasta la década del 70, los empresarios no habrían desarrollado, en tanto tales, una activa participación en los procesos políticos generales del país (cf., entre otros, Luna et al.; Heredia 1991, Luna 1992). De esto no debe inferirse que ciertos sectores empresariales no intentaran incursionar más sistemáticamente en la arena política, aunque esta tendencia se hace particularmente notable a partir de los años 70, cuando la actividad política empresarial comienza a cobrar nuevo impulso. El gobierno de Echeverría marca el inicio de una creciente «politización» en el seno del empresariado, caracterizada por un creciente involucramiento en la política partidario-electoral, expresado básicamente a través de la vinculación con el Partido Acción Nacional. Unido a esto, se observa en ciertos núcleos empresariales una tendencia a encarar con fuerza lo que se ha definido como «acción social o cívica» (Valdés). Se trata en términos generales de operar en el plano discursivo y ejercer una influencia ideológica sobre la sociedad. En este campo, los grupos más activos del empresariado procuran crear un consenso en la sociedad civil –y entre sus propias filas– en torno a la extensión del ámbito de lo político y su autoreconocimiento como «actor político legítimo»; en relación con los valores de la libre empresa y cierta identificación entre iniciativa privada y sociedad civil y también la necesidad de fortalecer a ésta como ámbito de oposición al autoritarismo gubernamental. Sin embargo la politización en ese sentido ha estado bastante limitada a los enfrentamientos con el gobierno, por ejemplo tras la nacionalización de la banca en 1982, y ha tenido cierto repliegue en los últimos años.

También en *Chile* se ha identificado en los empresarios un patrón histórico de acción política caracterizado en líneas generales por un limitado involucramiento en actividades que excedieran las decisiones políticas específicas; sin embargo la

situación es aquí algo más matizada que en el México anterior a los 70. En efecto, desde el gobierno del Frente Popular en los años 30, los empresarios tuvieron por momentos una presencia política comprometida y militante, a favor o en contra de gobiernos y partidos políticos. Ello se hizo especialmente notorio en los años 50, con la creciente oposición empresarial al gobierno radical a partir de 1950 y el apoyo a la candidatura de los partidos Liberal y Conservador en 1952; tras una relación tensa con el gobierno de Ibáñez, el empresariado y sus principales organizaciones dieron un apoyo público y decidido a la candidatura de Alessandri en 1958, y lo mantuvieron durante los tres primeros años de gobierno. Paralelamente se venía produciendo dentro de la SOFOFA –principal organización industrial del país– una disputa interna, precisamente en torno al grado de involucramiento político que debía tener la asociación, imponiéndose progresivamente la corriente que proponía una mayor presencia en las distintas arenas de la política incluyendo la actividad partidaria<sup>5</sup>.

El régimen político mismo sí es objeto de una importante actividad política empresarial a partir de 1970, con la oposición al gobierno de Allende; este proceso, sin embargo, tuvo una articulación defensiva: en el golpe militar de 1973 los empresarios carecieron con un proyecto social y económico definido (Campero 1983). Es recién en los 80 cuando tienen un agresivo discurso económico, social y político –basado en los parámetros fundamentales del liberalismo– que procura revertir su imagen entonces predominante en la cultura política y asumir un «nuevo liderazgo ideológico»; es así como entre 1983 y 1989, se los puede ver jugando un «rol activo como actores ideológicos y políticos» (Campero 1992). Se contrasta este cambio con la actitud históricamente «defensiva» del sector en el plano de lo ideológico-político; en este sentido, se asocia el nuevo rumbo con la decisión de contribuir activamente a la vigencia de un determinado modelo económico más allá de las alternativas del régimen político (Campero 1992, Montero).

La tendencia general vislumbrada hasta aquí se confirma frente al caso de *Uruguay*, caracterizado igual que Chile por la dilatada vigencia de sus instituciones democráticas y por un sistema de partidos relativamente estable: también, los empresarios mantuvieron un perfil político que excluía la participación partidaria-electoral activa y la actividad «ideológico-política» sistemática (Lanzaro; Caetano). Un «apoliticismo» declarado caracterizó históricamente al empresariado uruguayo, expresado en la reivindicación de «lo gremial» frente a «lo político» en aras de la independencia de las cámaras sectoriales; la misma actitud se mantiene explícitamente durante la etapa democrática iniciada en 1984 (Filgueira), aunque también se verificaría 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).

---

<sup>5</sup> Un pormenorizado análisis del comportamiento político de los industriales entre 1930 y 1964, en Cavarozzi 1975. Para la relación con el gobierno de Alessandri, v. también Stallings.

Los casos de Uruguay, Chile y México presentan un importante rasgo en común: allí 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 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, las bases del régimen político y no lo hicieron objeto de su acción política. Sin embargo, las asociaciones de productores tuvieron un rol destacado en la conformación del Frente Nacional en 1958 (tras su negativa experiencia con el gobierno de Rojas Pinilla) y en el establecimiento del propio sistema político con el cual tuvieron, a partir de entonces, una relación compleja pero que no implicó poner en entredicho sus aspectos centrales (Hartlyn).

La excepción más clara a esta tendencia es la de *Argentina*, donde la acción política del empresariado estuvo recurrentemente ligada a la conformación misma del sistema político. Esto ocurrió, sin embargo, sin que se desarrollaran los recursos y acciones que en otros casos conforman un mayor perfil sectorial en lo ideológico-político. La relación de los empresarios con la política no pasó por la articulación de proyectos hegemónicos ni por la vinculación estable con las fuerzas partidarias<sup>6</sup>; a través de sus organizaciones, y de acciones de «desestabilización económica», el sector privado se sumó recurrentemente a las coaliciones golpistas procurando garantizar así una mejor posición frente a las políticas estatales (Sábato; Schvarzer/Sidicaro; Acuña 1992). 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, aunque esa situación se ha revertido sustancialmente desde 1983 (Acuña 1995).

En *Brasil* la acción política de los empresarios también estuvo coyunturalmente vinculada al cambio en el régimen político, aunque en menor medida que en Argentina. Acciones relativamente unificadas del empresariado en ese sentido se dieron en 1945, cuando se sumaron al movimiento por la democratización frente al Estado Novo, y con el apoyo activo al golpe militar de 1964. Sin embargo ello no forma parte, aquí tampoco, de una sistemática «politización» en los términos como la abordamos en este punto. La acción de 1964, por ejemplo, fue fundamentalmente defensiva, y no estuvo acompañada de un proyecto autónomo e integral del sector hacia la sociedad. Un momento de mayor actividad política empresarial se produce a partir de 1974, con la «campaña contra la estatización» que encabezan enfrentando al régimen militar y tomando una dirección que tendería progresivamente a la liberalización política del mismo (cf. Cardoso 1986;

---

<sup>6</sup> Se ha señalado la tradicional reticencia del sector privado a comprometerse en tanto tal con un partido determinado, incluyendo a los supuestamente representativos de sus intereses como los de raigambre liberal (cf. Gibson).

Diniz 1988). Instaurada la Nueva República, se ha sostenido que los empresarios tienen «mayor visibilidad política» que en tiempos pasados, en tanto «su presencia y desempeño han sido crecientes y cada vez más activos, junto a las élites políticas y gubernamentales» (Diniz 1988, p. 449). 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); 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/Boschi 1989), reflejó asimismo no mucho más que el tradicional interés por asegurar las posiciones relativas en el sistema político.

También una reciente politización empresarial en términos de acción político-ideológica sistemática se ha señalado para el caso de *Bolivia*, donde se observa una 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 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 pos de crear 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 empresaria de terminar con la exclusión e incertidumbre donde 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) por consolidar un eventual liderazgo sociopolítico del sector en condiciones democráticas.

En *Perú* y en *Ecuador*, en los años 80, también 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 (cf. Conaghan 1988; Conaghan et al. 1990).

### **Una propuesta comparativa de interpretación**

En suma, podría decirse que la acción política de los empresarios ha oscilado entre verse acotada a la lucha corporativa y segmentada por influir directamente sobre políticas específicas, y asumir coyunturalmente una dimensión más amplia tendiente a incidir en la conformación del régimen político. Nos interesa destacar,



como rasgo predominante, la relativa ausencia o poca efectividad y duración de mecanismos de participación que vincularan a los empresarios con la política en términos de discusión y negociación institucionalizadas de proyectos globales de desarrollo. La politización más amplia, cuando se produjo, fue en general disruptiva respecto al régimen político, pero no superadora de la fragmentación señalada respecto a las políticas. Ambas dimensiones tendieron a constituir juegos separados en los cuales los empresarios –o parte de ellos– se involucraban en mayor o menor medida según factores que procuraremos ahora identificar.

La perspectiva comparada permite en efecto sugerir algunas variables que pueden explicar esos vaivenes de la acción empresarial entre la política y las políticas, o entre el «bajo perfil político» y la «politización». En este sentido se impone una observación previa muy general relacionada 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 postulan como una «desviación» *que ello no ocurra*, 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 tengan una inserción activa en los asuntos políticos más generales. 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». Esto nos lleva a analizar cómo han influido ciertos aspectos estables del sistema político de cada país, 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 supone, y la posición relativa de los actores que se deriva de aquel.

En algunos casos tanto el «bajo perfil político» como el carácter fragmentado y particularista de su acción política, han sido explicados conjuntamente en términos de *limitaciones institucionales* que los sistemas políticos habrían implicado para el comportamiento político empresarial. Esto ocurre fundamentalmente en relación con aquellos países donde los componentes autoritarios y/o corporativos han sido o son rasgos acentuados y permanentes, 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 que es *en tanto tal* que el mismo limita la influencia política de los empresarios (cf. Kaufman P.; Purcell/Kaufman P.). 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 un tipo de acción política fragmentada y desagregada que algunos autores atribuyen decididamente a mecanismos deliberadamente fomentados por el sistema mexicano.

Una discusión similar se plantea, incluyendo ahora no sólo a México sino también a Brasil, con respecto a la idea de que el *corporativismo* habría «maniatado» a los empresarios privándolos de la posibilidad de estar efectivamente representados de manera autónoma (cf. Schmitter). 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 formalmente establecida. Por otra parte, en México, dada la ausencia de otros mecanismos de participación, fue precisamente a través de estas organizaciones que los empresarios ampliaron los horizontes de su acción política (Heredia 1991).

En suma, estos argumentos subrayan las *limitaciones* impuestas por el régimen político a los empresarios en términos que llevan a observar los alcances de su acción política en función de la exclusión formal de la arena política de la que sería objeto el sector, o del rígido encuadre institucional en el que estaría obligado a desenvolverse. En esos términos los argumentos de la limitación resultan, como vimos, cuestionables –sobre todo analizados comparativamente. Sí tienen valor si los apartamos de la idea fuerte de la «exclusión»: más que imposibilitar, o explicar unilateralmente un patrón de acción política, pueden ser vistos como factores que suponen mayores costos para un involucramiento más amplio. Esto 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. 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 que se trata es de apuntar a un cambio global del sistema mismo; en este caso los límites a eventuales acciones antirégimen por parte del empresariado no provienen del autoritarismo sino de la legitimidad de las condiciones democráticas. En México las oportunidades para trascender la faceta meramente administrativa ligada a las políticas han sido siempre 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 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 uno u otro curso de acción política o que no generan la necesidad de un involucramiento en «la política».

En este sentido, en muchos casos se afirma que la centralidad del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones –derivada del presidencialismo e independiente del carácter autoritario o democrático de los mismos– incentiva una acción política dirigida al campo burocrático-administrativo. Por otra parte, los sistemas presidencialistas suelen ofrecer diversos canales –formales e informales– para dicha relación, lo cual puede garantizar el acceso a la toma de decisiones y por lo tanto reducir el interés por involucrarse de manera más general en la política. Ello incentiva, a su vez, la modalidad particularista de acción política en detrimento de la concertación (dentro del propio empresariado 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 requiriera, para ser efectiva, de mayores incursiones en «la política». El caso paradigmático al respecto es sin duda el de México, donde la estabilidad política estuvo acompañada por una relación también estable entre Estado y empresarios, basada en una clara «división de tareas»; no sólo se trata 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. Frente a las interpretaciones «autoritaristas», 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 como 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 empresarios y Estado, y también con los partidos mismos, contribuye a explicar la tendencia al «bajo perfil político» de los empresarios. Ahora bien, el caso de Chile obliga a agregar algunos elementos al análisis, porque allí también se dieron esas condiciones, y sin embargo, ya antes de la ruptura de 1973 la politización de los empresarios era mayor que en los otros países. ¿Por qué en unos casos el sistema democrático y de partidos no estimula 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; 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 cercanos a los cortes «de clase», aunque sin superponerse plenamente, implicó siempre que hubiera cuestiones más profundas en juego en la alternancia entre los mismos.

Esta línea de análisis puede extenderse también a 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 mencionadas oportunamente.

Con frecuencia se insiste, por un lado, 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 resistencia a sacrificar su autonomía (cf. Weyland). Por otra parte, dicha heterogeneidad puede por sí misma ser un aspecto decisivo para explicar la opción de los empresarios por incursionar en la arena política en sentido amplio; si bien el tema ha sido en general poco explorado, cabe decir que 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 estructura económica y en relación con el sistema político pueden en efecto contribuir a conformar distintas percepciones sobre la importancia o 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 regionales<sup>7</sup>.

### **Consideraciones finales**

Volviendo a la pregunta del comienzo –qué comportamientos políticos indicarían un cambio en los patrones de acción política empresarial–, una respuesta no debería buscarse solamente en una mayor «visibilidad política» de los empresarios. Su inserción 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 visibilidad política de los empresarios en algunos procesos puede también explicarse, como vimos, a partir de circunstancias históricas específicas de cada caso, y no va necesariamente asociada con las transformaciones globales que se vienen verificando en la relación entre Estado y economía ni ha dado todavía muestras claras de presentar tendencias claramente novedosas –los casos de «politización» reciente de los empresarios que hemos mencionado no involucran una transformación duradera y sustancial de su inserción en el sistema político y de toma de decisiones.

El énfasis público en un discurso de tipo neoliberal, en efecto, no implica necesariamente la adopción de comportamientos políticos distintos a los que ha tenido históricamente el sector empresarial; los acuerdos aparentes alrededor de ese discurso pueden ocultar grandes discrepancias a la hora de precisar una traducción política concreta<sup>8</sup>, y en cualquier caso no parecen involucrar un verdadero proyecto de desarrollo donde de alguna manera quedarán incluidos los intereses de los diversos sectores sociales. En cuanto a la dimensión de «las políticas», una mayor presencia empresarial podría significar también simplemente «más de lo mismo» si ella continúa reproduciendo su histórico comportamiento sectorial y fragmentado en función a obtener resultados específicos del Estado.

En este sentido, una acción política que implique 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 con otros sectores y el gobierno, en torno a políticas globales en las que estuvieran contemplados los distintos aspectos de la

<sup>7</sup> Cf. Heredia 1991 y 1992; Mizrahi.

<sup>8</sup> Sobre este punto ver especialmente Nysten; Diniz/Boschi 1993; Conaghan et al.; Gibson; Smith; Diniz 1993.

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. Ello parece a la vez un requisito indispensable para que el *ajuste* dé lugar a un *modelo de desarrollo* basado en novedosas formas de articulación entre Estado, mercado y política. Si las transformaciones en curso en las relaciones entre Estado, sociedad y mercado en América Latina traerán aparejada una transformación semejante, es algo que por el momento sólo puede plantearse como hipótesis de trabajo; sin embargo, el marco analítico aquí propuesto sugiere que la ingeniería institucional sería un factor imprescindible para modificar las pautas históricas del comportamiento político empresarial.

## Referencias:

- Acuña, Carlos H.: «Organizaciones empresariales y políticas públicas en Argentina» en AAVV: Organizaciones empresariales y políticas públicas, CESU-FESUR, Montevideo, 1992.
- Acuña, Carlos H.: «El análisis de la burguesía como actor político» en Ricardo Tirado (coord.): Los Empresarios ante la globalización, UNAM-IIS Anstituto de Investigaciones Legislativas, México, 1994.
- Acuña, Carlos: «Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual. (O sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)» en Carlos Acuña (comp.): *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.
- Caetano, Gerardo: «Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1906-1991)» en AAVV: *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, CESU-FESUR, Montevideo, 1992.
- Cunperero, Guillermo: *Los gremios empresariales en el período 1970-1983*, ILET, Santiago, 1983.
- Campero, Guillermo: «Entrepreneurs under the Military Regime» en Paul Drake e Ivan Jaksic (eds.): *The struggle for Democracy in Chile*, University of Nebraska Press, 1992.
- Cardoso, Fernando H.: *Empresariado industrial e desenvolvimento económico no Brasil*, Difel, San Pablo, 1964.
- Cardoso, Fernando H.: «Los empresarios y el proceso de transición: el caso brasileño» en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.): *Transiciones desde un gobierno autoritario. 3. Perspectivas Comparadas*, Paidós, Buenos Aires, 1986.
- Cavarozzi, Marcelo: *The government and the industrial bourgeoisie in Chile: 1938-1964*, University of California, Berkeley, 1975.
- Cavarozzi, Marcelo: «politics: a key for the long term in South America», en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*, Transaction Publishers, New Brunswick - Londres, 1994.
- Conaghan, Catherine M.: *The private sector and the public transcript: the political mobilization of business in Bolivia*, documento de trabajo N° 176, Kellogg Institute, Notre Dame, 1992.
- Conaghan, Catherine M.: *Capitalists, technocrats, and politicians: economic policy-making and democracy in the Central Andes*, documento de trabajo N° 109, Kellogg Institute, Notre Dame, 1988.
- Conaghan, Catherine, James Malloy y Luis Abugattas: «Business and the 'Boys': The politics of neoliberalism in the Central Andes» en *Latin American Research Review* 25(1), 1990.
- Diniz, Eli y Renato Boschi: «Empresarios y Constituyente: continuidad y ruptura en el modelo de desarrollo capitalista en Brasil» en Garrido (coord.): ob. cit., 1989.
- Diniz, Eli y Renato Boschi: «Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil» en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* N° 23, 1993.

- Diniz, Eli: «Empresariado, sindicatos y política económica en la Nueva República: Brasil, 1985/1986» en PREALC-OIT: *Estabilización y respuesta social*, PREALC, Santiago, 1988.
- Diniz, Eli (org.): *Empresários e Modernização econômica: Brasil Anos 90*, Editora Da UPSC, IDACON, Florianópolis, 1993.
- Filgueira, Carlos: «Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización: Uruguay, 1985-1987» en PREALC-OIT: *Estabilización y respuesta social*, PREALC, Santiago, 1988.
- Garrido, Celso (coord.): *Empresarios y Estado en América Latina*, CIDE-UNAM-UAM Fundación Ebert, México, 1989.
- Gibson, Edward L.: «Democracy and the new electoral right in Argentina», en *Papers on Latin America* N° 12, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University, 1990.
- Hartlyn, Jonatan: «Producer Associations, the Political regime, and Policy Processes in Contemporary Colombia» en *Latin American Research Review* N° 20 (3), 1985.
- Heredia, Blanca: *Ideas vs Interests? The Mexican Business Community in the 1980's*, Documento N° 26, Columbia University, Nueva York, 1991.
- Heredia, Blanca: «Profits, politics and size: the political transformation of Mexican business», en Douglas Chalmers et al.: ob. cit., 1992.
- Kaufman Purcell, Susan: «Decision-Making in an Authoritarian Regime: theoretical implications from a Mexican case study» en *World Politics* N° 26 (1), 1973.
- Lanzaro, Jorge Luis: «Las Cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas» en AAVV: *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, CIESU-FESUR, Montevideo, 1992.
- Luna, Matilde: *Los empresarios y el cambio político. México, 1970-1987*, Era, México, 1992.
- Luna, Matilde, Ricardo Tirado y Francisco Valdés: «Los empresarios y la política en México, 1982-1986» en R. Pozas y M. Luna (coords.): ob. cit., 1991.
- Misrahi, Yemile: «Rebels without a cause? The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua» en *Journal of Latin American Studies* N° 26(1), 1994.
- Montero, Cecilia: «La evolución del empresariado chileno: ¿surge un nuevo actor?» en *Colección Estudios CIEPLAN* N° 30, 1990.
- Muñoz, Oscar: «El papel de los empresarios en el desarrollo: enfoques, problemas y experiencias» en *Colección Estudios CIEPLAN* N° 20, 1986.
- Nylen, William R.: «*Liberalismo para todo mundo, menos eu*»: *Brazil and the neoliberal solution* en Douglas Chalmers et al.: ob. cit., 1992.
- Payne, Leigh,: *Brazilian industrialists and Democratic Change*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.
- Pozas, Ricardo y Matilde Luna (coords.): *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo*, Grijalbo, México, 1991.
- Purcell, John F. y Susan Kaufman Purcell: «Mexican business and public policy» en James Malloy (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1977.
- Sábato, Jorge F.: *La clase dominante en la Argentina moderna Formación y características*, CISEA-Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- Schmitter, Philippe: *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford University Press, Stanford, 1971.
- Schneider, Ben Ross: «La burguesía desarticulada de Brasil» en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/1995.
- Schvarzer, Jorge y Ricardo Sidicaro: «Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en Argentina» en Garrido (coord.): ob. cit., 1989.
- Smith, William C.: «Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 126, 1993.
- Stallings, Barbara: *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973*, Stanford University Press, Stanford, 1978.
- Touraine, Alain: *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, PREALC, Santiago, 1987.