

MARCOS NOVARO

DINERO Y PODER

Las difíciles relaciones entre empresarios
y políticos en la Argentina



“Un genio de los negocios puede ser, y lo es a menudo, completamente incapaz, fuera de su oficina, para ahuyentar un ganso, lo mismo en el salón que en la tribuna. Como sabe esto, desea quedarse solo y dejar en paz la política”.

Joseph A. Schumpeter, 1946

“Los empresarios nos tenemos que adaptar, acá va siempre primero la política y después la economía”.

Enrique Pescarmona
(Olivera y Cabot, 2008)

Índice

Introducción. Mito y verdad de la “responsabilidad histórica” de nuestra elite empresaria.....	11
Capítulo 1. Las razones de la frustración pluralista	33
Capítulo 2. Aprendiendo a ser capitalistas con déficits de legitimidad y representación	69
Capítulo 3. La democracia ante el nuevo poder económico de la gran empresa.....	133
Capítulo 4. La salida del 2001 y el rol de la cúpula empresaria en el nuevo orden	211
Capítulo 5. La radicalización kirchnerista, la adaptación y la reacción empresaria.....	283
Capítulo 6. AEA y el Foro de Convergencia en un largo fin de ciclo.....	365
Capítulo 7. Un nuevo ensayo de reconciliación de las elites.....	427
Conclusiones. El capitalismo y la democracia que practica y que sueña la elite empresaria	469
Anexos	477
Bibliografía.....	509
Agradecimientos.....	533

Introducción

Mito y verdad de la “responsabilidad histórica” de nuestra elite empresaria

Por razones y con intenciones casi opuestas los gobiernos de los Kirchner y el de Mauricio Macri han puesto en los últimos años en el centro de nuestra atención la relación entre los empresarios y la política, entre hacer negocios y gobernar.

Los primeros, porque convirtieron en un sistema bien aceitado, jerarquizado y muy extendido las desde antes difundidas redes de corrupción y demás mecanismos colusivos propios del capitalismo político. Para el cual el éxito en los negocios no tiene ni debe tener relación con la destreza económica o la toma de riesgos por parte de los inversores, sino con sus lazos políticos y su funcionalidad con proyectos de ese origen.

El segundo porque pobló la gestión de gobierno con un número inédito de referentes del mundo empresario, en lo que pareció el intento de hacer converger, ahora bajo reglas generales de mercado y con miras a promover una economía abierta, dos fracciones de nuestras elites, la del dinero y la de los votos, durante largo tiempo incapaces de cooperar en forma estable y socialmente provechosa.

Hemos asistido así, en el espacio de muy pocos años, a dos esfuerzos radicalmente distintos por lidiar con un dilema que permaneció irresuelto en el país durante décadas: ¿cómo articular productivamente el funcionamiento económico y el institucional, la democracia y el capitalismo?, ¿cómo lograr que la economía y la política se comporten según reglas me-

dianamente compatibles, que aseguren un curso sustentable de crecimiento, integración social y fortalecimiento institucional?

Dos sueños muy distintos, los dos ya en el pasado intentados, y con defensores muy poderosos en el campo empresario local. Pero los dos también recurrentemente frustrados: ni el capitalismo político ni la economía abierta de mercado han encontrado vías para consolidarse y estabilizarse en nuestro país. ¿Por qué? La respuesta es sin duda compleja. Lo que proponemos considerar aquí no es la totalidad de ese problema, si no el aporte que hicieron en distintos momentos los propios empresarios en ese resultado. Para tratar de comprender con mayor precisión lo sucedido en los últimos años. Así como el papel que podrían cumplir las organizaciones del mundo de los negocios en que deje de ser así.

En las últimas dos décadas ese “rol empresario” ha sido objeto de agrias polémicas tanto públicas como académicas, también por distintos motivos. Las investigaciones por corrupción, en particular el llamado “caso de los cuadernos” y el “club de la obra pública”, parecieron confirmar lo que el grueso de la opinión ya creía saber, que el gran empresariado local es, en muchas áreas de actividad, más propenso al prebendarismo que a competir en mercados abiertos y transparentes y contribuye poco y nada al bienestar colectivo. A eso se suma el agotamiento, a partir de 2011, del ciclo de expansión que se había extendido durante la década previa: los estudios históricos confirman que la popularidad de los capitalistas está directamente atada a la expansión de la economía y del empleo, por lo que no llama la atención que desde ese entonces dicha imagen esté por el piso. Paradójicamente, el propio macrismo en ascenso hizo su aporte al respecto, sobre todo desde que asumió el gobierno nacional, al esmerarse por poner distancia del *establishment* empresario y en especial de las organizaciones del sector, bajo la premisa de que si bien muchos de esos actores individualmente podían ser favorables al cambio cultural y económico que él promovía, esa predisposición era mucho menor en quienes tenían más intereses atados al *statu quo*, y en sus entidades representativas, por regla general inclinadas a defender los intereses creados y temerosas de cualquier cambio.

Esa premisa está en el origen de la crítica alusión al “círculo rojo”. Espacio difuso al que pertenecerían, entre otros actores, las organizaciones del mundo de los negocios, acostumbradas a ejercer una influencia tan persistente como opaca para acceder a beneficios selectivos de manos de los decisores políticos, a través de canales que han preservado gobiernos de todos los signos. Beneficios y canales que cualquier iniciativa de cambio podría poner en riesgo.

¿Es correcta esta descripción del problema adoptada por Macri y sus colaboradores?, **¿refleja con ecuanimidad las responsabilidades en las dificultades** y las disposiciones a colaborar o no con las soluciones de parte de los empresarios y sus organizaciones? En principio cabe objetar que apele a las mismas armas del populismo contra lo que identifica como *statu quo* populista: desmerecimiento del juego institucional y las mediaciones organizadas, y celebración de las supuestamente virtuosas expectativas y pasiones del pueblo llano, encarnadas por un presidente y su equipo que serían los preclaros representantes de la “nueva política” por carecer de ataduras con el pasado y con poderes intermedios ineficientes y poco transparentes. En suma, un populismo de buenos modales, de “la gente decente y trabajadora”, modernizador, que pone en juego por enésima vez la crítica a las elites establecidas, por muchos motivos merecida, desde un sector ocasionalmente bien posicionado de esas mismas elites; en un giro que han venido intentando sucesivos grupos gobernantes para resolver a su favor la crónica dificultad para crear consenso y sellar acuerdos cooperativos en las instituciones y entre los actores.

La discordia entre grupos dirigentes ha sido por este motivo un rasgo crónico de nuestra vida política y económica, al menos en el último siglo. Y abonó **todo tipo de explicaciones sobre las responsabilidades en el flaco** desempeño de la economía y las instituciones del país en ese período: exceso de autointerés y falta de miras, debilidad de los instrumentos de disciplinamiento y otros déficits institucionales, coyunturalismo de uno u otro signo, y la lista sigue.

Lo que sí es novedoso y hasta sorprendente es el hecho de que esta vez la activación de esta querrela la haya promovido un grupo político que es

“de elite” por donde se lo mire, por su educación, su origen social y por las posiciones de poder que ha venido ejerciendo desde hace años. Y que la usara con provecho contra el que cabe considerar el máximo promotor histórico de las críticas a las “elites establecidas”, el peronismo, que se ha presentado con éxito como contraelite en distintas variantes.

Recordemos que Perón asumió que su liderazgo y su movimiento tenían por finalidad reemplazar todo lo que pudieran de las elites preexistentes y absorber lo que quedara de ellas. Y al menos en ese punto sus herederos le han sido fieles: tanto Carlos Menem a fines del siglo pasado, como los Kirchner al comienzo del actual buscaron, con distintas modulaciones y orientaciones, destronar a “los que mandaban” en los grupos de interés, el aparato del Estado y los partidos (incluido el propio peronismo), y en cierta medida lo lograron. Aunque no consiguieron con eso estabilizar un nuevo orden.

Que el macrismo haya retomado esta aspiración no es, sin embargo, tan sorprendente. Al hacerlo está diciéndonos que no sólo vino a restablecer un vínculo cooperativo y funcional hace demasiado tiempo perdido entre empresarios y política, sino que para lograrlo se propone renovar el personal y reformar las conductas en ambas esferas, y las relaciones entre ellas. Refutando de pasada la objeción más extendida a su proyecto: si se enfrenta de modo tan radical al “círculo rojo” y la protección facciosa del *statu quo* y los privilegios asociados, no merecería ser descalificado como un “gobierno de los ricos”, ya que está compuesto en verdad sólo por aquellos hijos del poder económico que se han animado a cuestionar los lazos de pertenencia con su clase y las conductas habituales de la misma, y se comprometieron a reformarlas.

Una peculiar impostura esta de que el “consejo de dirección de la clase dominante”, su porción más activa y preclara, se presente como vanguardia reformista al servicio del bien común, la democracia y la inclusión social. Aunque no es la primera vez que un sector de privilegio se desclasa, renuncia a la vida tranquila que su condición le garantiza, y emprende la aventura de hablar y actuar contra sus padres y en nombre del pueblo y el interés general.

El motivo por el cual esta reforma de la elite económica es considerada imprescindible reviste también su importancia: resulta de lo que esta nueva vanguardia considera más inadmisibles de la experiencia que viene a cerrar, la colaboración o al menos la docilidad del grueso de la cúpula empresaria ante el proyecto kirchnerista, incluso durante su etapa más radicalizada y en iniciativas a todas luces destructivas para las reglas básicas a que estos sectores del capital proclamaban adhesión.

La inconsecuencia de los empresarios, atribuida tantas veces a la “cobardía del dinero” tuvo en esta ocasión, como veremos, muy diversas manifestaciones. Pero ¿fue tan generalizada como la crítica recién enunciada supone? ¿Fue más sistemática y por tanto imperdonable de parte de las organizaciones del sector y de los grandes capitales? ¿Si fue así, por qué desde el kirchnerismo se acusa más bien a estos actores de hacer hasta lo imposible por frustrar su proyecto? ¿Cuál versión es la correcta?

Ya analizaremos estas inquietudes, así como el proyecto de cambio que se inspira en ellas. Pero el foco de este trabajo estará en principio no en la respuesta que el macrismo pretendió dar a los problemas de la relación entre política y empresarios, si no en la reconstrucción y comprensión de los problemas mismos: ¿qué pasa con nuestra elite económica que es tan poco valorada por la sociedad y que hasta sus hijos más dilectos la señalan como causante de nuestra decadencia?, ¿cuál es el origen de su flaco desempeño? ¿La falta de miras, de “sentimiento nacional”, el privilegio de la especulación y la captación de rentas, o el problema es más complejo y estructural? ¿No deberíamos considerarla, si no una víctima, al menos sí rehén, igual que muchos otros sectores, de complicaciones que ningún gobierno ni sector ha podido superar?

Centraremos estos interrogantes en un sector particular, la cúpula empresaria, los dueños y directivos de las principales empresas que operan en el país, porque si hay un tema recurrente en la accidentada saga vivida por las elites locales es justamente el del comportamiento de esa gran burguesía. O más precisamente la real o supuesta ausencia de una auténtica “burguesía nacional”: la idea de que aunque ha habido y sigue habiendo ricos muy ricos entre nosotros, muchos de gran talento, capaces de impo-

ner su ley durante largos períodos en sus sectores de actividad, ellos nunca asumieron sus responsabilidades “como clase”; habrían sido incapaces de contribuir a lo que en los capitalismo desarrollados definió su “misión histórica”, su razón de ser y su fuente de legitimidad, promover una economía moderna más o menos estable y pujante. En su incapacidad para cumplir las funciones de una auténtica elite, ser útil al desarrollo del conjunto del país, estaría la razón de que se la identifique como conjunto autointeresado y faccioso, sea bajo la denominación de “oligarquía”, “patria financiera y contratista” o “círculo rojo”.

Qué tipo de empresas crearon y sostienen, qué tipo de asociaciones, qué fórmulas económicas y políticas promovieron, cómo se relacionaron con otros actores, en particular con el Estado y los políticos, y qué ideas profesaron y profesan serán **los asuntos a analizar para explicar esa originaria y persistente deficiencia como clase**, que tan graves consecuencias habría tenido en nuestro pasado y hasta el día de hoy.

Al respecto otro dato contemporáneo bastante sorprendente salta a la vista: esta visión no apenas crítica sino demoledora de nuestras elites empresarias y su aporte al desarrollo del país es ampliamente compartida por distintos sectores de opinión, por la derecha y por la izquierda, e incluso, como ya insinuamos, por buena parte de sus mismos integrantes. Lo que invita a soslayar un primer debate al respecto: dado que no hay quién defienda a nuestros ricos (escuchemos si no lo que dicen de ellos los que supuestamente forman “su gobierno”, los funcionarios macristas), olvidémonos de indagar si es justificada o no la visión negativa de su desempeño, el punto parece estar *a priori* saldado.

Pero, ¿no estaremos cerrando demasiado rápido la cuestión, sin garantía de que por el camino que así habilitamos se pueda echar auténtica luz sobre la naturaleza del problema? Porque finalmente, ¿qué es lo que la elite empresaria ha hecho mal, qué se le reprocha y se reprocha a sí misma?

Es frecuente que las aseveraciones críticas sobre su desempeño vayan acompañadas de comparaciones, aunque elocuentes, bastante imprecisas:

nuestro problema se originaría en que nuestros empresarios son menos nacionalistas, menos responsables, menos eficientes e innovadores, invierten menos y especulan más que, por caso, los de Brasil, o Chile, o Colombia, y por eso a esos países les ha ido mucho mejor que a nosotros. Lo curioso es que las manifestaciones de esas tendencias y los efectos en la vida política y económica a que se alude suelen ser no sólo variados sino contradictorios entre sí: se señala que en su acción colectiva persiguen sólo objetivos sectoriales o puntuales, o bien que han politizado en exceso sus demandas, tratando de imponerse sobre otros grupos de interés y los partidos políticos respecto a qué se debe hacer no sólo con la economía, sino con el aparato del Estado, las relaciones exteriores o el propio orden institucional. Y siguiendo ese hilo, se suelen atribuir los efectos negativos de su intervención tanto a que ejercen un poder excesivo sobre las decisiones de los gobiernos, como al contrario, a que en los momentos críticos no han podido o no han tenido vocación para intervenir más activamente. Porque se suele destacar tanto su propensión a actuar en forma oportunista, en aras de intereses muy inmediatos, como también la tendencia a dejarse llevar por proyectos ideológicos poco prácticos, ideas demasiado abstractas y ambiciosas, la ilusión liberal de restaurar un orden agotado hace más de un siglo, una industrialización exhaustiva y autárquica, y otras fantasías carentes de viabilidad social y política.

Puede que algo de cierto haya en todo eso, pero ¿cómo identificarlo y sobre todo cómo compatibilizar afirmaciones en principio tan contradictorias entre sí? Cuando vamos a los detalles todo se complica, y lo que parecía ser claro y distinto, “no actuó como una auténtica elite”, se llena de cortocircuitos argumentales, juicios históricamente imprecisos y en ocasiones la atribución de culpas injustificadas, o imposibles de comprobar. Indagar el flaco desempeño de nuestra clase dominante parece ser, entonces, una tarea en la que no conviene dar nada por supuesto. Por qué los más ricos entre nosotros no han contribuido en la medida deseable o asequible a sus posibilidades para desarrollar la economía del país, la prosperidad social y finalmente también la suya propia a largo plazo sigue siendo entonces una cuestión que conviene encarar desde cero, para avanzar con cuidado y paso a paso.

Fragmentación crónica y déficits de acción colectiva

Para hacernos un mapa del terreno a explorar contamos con dos explicaciones canónicas al respecto, que es oportuno someter a revisión. La primera sostiene que ellos adoptaron desde su origen comportamientos especulativos de corto plazo, y eso determinó que no desarrollaran un auténtico y sostenido espíritu productivo. Así fue que acumularon rentas, sin desarrollar la economía. La segunda, que tejieron relaciones particularistas con el Estado, convirtieron de forma automática y directa su poder estructural, económico, en influencia, impidiendo así que el sector público ganara autonomía y desarrollara políticas atentas a intereses más generales y de más largo aliento.

Parece fácil identificar mecanismos a través de los que ambos factores se alimentaron entre sí. Y cómo los resultantes déficits económicos e institucionales habrían conducido finalmente a uno cultural: los grandes empresarios carecieron de un “modelo” o “proyecto de país”. Y también a uno político y de legitimidad, que conecta el desprecio por la política electoral, a la vez origen y resultado de la ausencia de un partido de derecha con votos, con el “recurso al poder militar” para defender sus intereses inmediatos de las preferencias de los partidos que sí eran depositarios de esos votos. Y más en general, antes, durante y después de la etapa de intervencionismo militar, con la búsqueda de soluciones *ad hoc* de tipo colusivo y prebendario. Así, lo que no conseguían por la vía legítima del consenso sobre políticas públicas se habrían acostumbrado a lograrlo volteando gobiernos e intercambiando favores opacos con ellos.

Advirtamos sin embargo que problemas como los mencionados fueron comunes en muchos otros países, incluidos los de la región cuyo desempeño comparado fue muy superior. Y en nuestro caso son comunes a otros actores de la sociedad y la política: nada habría de peculiar en las conductas de ese sector respecto a otros. Algunas de las críticas señaladas se basan además en una disimulada incomprensión de las complejidades de la representación política y de intereses, de cómo funcionan las sociedades pluralistas (¿en qué país los empresarios sacrifican ganancias por el bien de la nación?), y lo que es aún más importante para nuestro tema, de la circu-

lación de las elites y la división del trabajo en ellas (¿dónde se ha visto que el gran capital por sí mismo cree condiciones para la estabilidad o siquiera promueva un “proyecto”?).

Si despejamos al menos de momento esas cuestiones podremos entonces enfocarnos en otro terreno, frecuentemente subestimado, estrictamente institucional: si algo distingue a nuestra elite empresaria es el escaso desarrollo de su acción colectiva y sus representaciones, tanto gremiales como, sobre todo, políticas, fruto de la falta de disposición del sector público a organizarlas, la escasa inversión que ella misma hizo para desarrollarlas, la persistencia del control personal y familiar sobre sus compañías, y la consecuente personalización del poder económico y la influencia a ellas correspondientes, así como un frecuente exceso, más que falta, de contaminación partidista e ideológica de sus iniciativas en el terreno político. De todo lo que resultó una crónica fragmentación y serias dificultades para crear y sostener organizaciones sólidas, y por tanto muy frecuentes desajustes entre tres niveles de interacción público-privada: la negociación de intereses puntuales, los acuerdos corporativos y el compromiso más o menos amplio con políticas públicas.

Para ilustrar el problema baste considerar que en el país existen hoy en día unas 910 organizaciones empresarias registradas, con un promedio de alrededor de 100 miembros cada una, aunque no son pocas las que tienen menos de una decena. Y las superposiciones entre las gremiales son muy frecuentes, a veces hasta graciosas: existen dos cámaras de gas licuado, más una de distribuidores de gas comprimido y otra de gas en general; de la industria cárnica hay 6 representaciones, igual que de bebidas sin alcohol, incluyendo una específica de fabricantes de Coca Cola; el sector farmacéutico ostenta el récord de 9 asociaciones, y le pisan los talones el metalúrgico y el de construcciones navales, con 8 cada uno (véase cuadro 1.1.). Este rasgo se ha ido agravando por la inestabilidad general reinante. Es aún más profundo en las asociaciones de carácter político, que además han sido en general más efímeras. Y sólo en ocasiones muy especiales en que aquella inestabilidad condujo de un modo u otro a graves amenazas contra todo el campo empresario, o la presión sindical exigió respuestas coordinadas de los empleadores, tendió a moderarse.

Poner en el centro de atención este rasgo nos obliga a revisar una hipótesis hoy muy difundida sobre la agregación de intereses en la cúpula empresaria: la que sostiene que el factor más determinante de sus conductas habría sido no la fragmentación, sino al contrario una suerte de exceso de integración entre sus partes. Más concretamente la literatura especializada ha destacado que la interconexión entre intereses agropecuarios, comerciales, financieros e industriales, gestada bien al comienzo de nuestra historia económica, y perfeccionada a lo largo de sus sucesivas etapas evolutivas, habría gestado relaciones entre esas distintas actividades, y entre las voces que las representaron, que bloquearon la formación de un polo moderno, con eje en la industria y alianzas firmes con otros actores dinámicos de la economía, la sociedad y la política, que cortara sus ataduras con las pautas de acumulación original, más primitivas y rentísticas, menos productivas e innovadoras por estar asociadas al latifundismo y la exportación de bienes primarios (análisis de largo plazo con esta perspectiva en Dorfman, 1942; Ferrer 1964; Di Tella y Zymelman 1967; y Sabato, 1988; y en cuanto a su aplicación a las últimas décadas del siglo pasado, Portantiero, 1973; O'Donnell, 1977; Schvarzer, 1996; 1998a; y Nochteff, 1994).

Es decir, el problema de nuestras elites empresarias se habría originado en que no estuvieron muy interesadas en impulsar la modernización económica, debido a que, aunque contaban con sectores modernos en su seno (parte de la industria, vista en estos análisis como la única capaz de incorporar avances tecnológicos y generar por tanto ganancias de productividad, empleo y niveles incrementales de integración e igualdad social) ellos siguieron subordinados a los componentes más tradicionales de la elite, con lo que se habría limitado la inversión y la expansión del salario. Y a que solo esporádicamente se independizaron, adquirieron voz propia y una perspectiva "auténticamente industrialista" (esos "momentos de autonomía" suelen identificarse con el primer peronismo, los tempranos años setenta y la década de los dos mil).

Investigaciones más recientes y exhaustivas han puesto en duda sin embargo el supuesto de que los sectores más concentrados dentro de la industria, la producción agropecuaria y el resto de las actividades hayan estado más integrados en nuestro caso que en otros (Ramos, 2006; para una

revisión histórica de la cuestión, Hora, 2000 y 2014). También se ha relativizado el supuesto de que la industria se desarrolló tarde, y el latifundismo o los bajos salarios demoraron avances de productividad en la economía en general, y en el agro o en la industria en particular. O que haya sido también tardía e inestable la protección arancelaria. Mercados abiertos como los que rigieron hasta 1930 lograron un importante grado de industrialización. Que si luego no pudo madurar y hacer “despegar” una economía más diversificada, según la expectativa alentada por las teorías de las fases del desarrollo, no fue por las razones recién aludidas sino por motivos más complejos (Cortes Conde, 2005).

Aunque aquí nos interesa discutir no tanto ese proceso económico y su evaluación, como el hecho de que haya sido por la integración de actividades diversas que la elite empresaria fue incapaz de promover un interés industrial diferenciado del de los sectores “tradicionales” o “rentísticos” de la economía. Postularemos que bien puede verse el problema del modo inverso: que fue por la dificultad para coordinarse y cooperar entre distintas fracciones de la elite, es decir, de nuevo, por la fragmentación más que por la falta de autonomía entre sus fracciones, que se gestaron los problemas más graves para una eficaz representación de sus intereses, y se complicó así su interacción con los gobiernos de turno, para sostener políticas que pudieran beneficiar a la mayor porción posible de sus integrantes en forma sostenida. Lo que se agravó porque salvo excepciones (dos de ellas, aunque parciales, fueron las del primer peronismo y la del menemismo) los gobiernos no estuvieron interesados en promover esa coordinación entre sectores empresarios. En gran medida por sus propios problemas de legitimidad y su tendencia a tratar de repararlos dividiendo a los grupos de interés y conquistando para sí la mayor autonomía posible frente a ellos; en vez de articular y enraizar su autoridad en los actores sociales disponibles, incluido el empresariado.

Una objeción que suele plantearse a argumentos como el que aquí se propone es que los empresarios no necesitan organizarse para hacer pesar sus intereses. A diferencia de otros grupos, en primer lugar sus empleados, y más en general los sectores populares, las minorías étnicas o religiosas, los movimientos de género, etc., les basta para influir directa y decisivamente sobre los gobiernos con sus decisiones económicas individuales: invertir, fijar los

precios de sus productos, etc. A lo que suman vías indirectas: las relaciones personales que mantienen con otros sectores de elite, en especial con los políticos y los funcionarios, su influencia en la opinión pública y en la formación del sentido común a través de los medios de comunicación y el saber técnico de los economistas, y en las políticas impulsadas por los partidos vía el financiamiento de las campañas electorales y otros canales por los que hacen pesar sus preferencias (una visión clásica de esta cuestión, en Offe y Wiesenthal, 1985; la consideración del asociacionismo empresario como el menos relevante de los instrumentos de influencia de estos sectores, en Offe, 1992).

Pero se sabe también que por regla general todo eso no alcanza, y alcanza cada vez menos. Porque el activismo económico de los estados, sus políticas tributarias, comerciales y de estímulo a las inversiones, así como las de redistribución de ingresos, sumadas a la presión sindical y, más recientemente, la globalización de los circuitos económicos, fueron obligando en todos lados a los empresarios a organizarse sobre una base regional o nacional. Y esta fue una tendencia cada vez más marcada a lo largo del siglo XX.

Al respecto la experiencia argentina no es una excepción. Lo relativamente excepcional en nuestro caso fue que hasta los años treinta del siglo pasado, en que se produjo un cambio abrupto de las condiciones externas, la economía se desarrolló **muy exitosamente recurriendo muy poco a la regulación pública**, y en ese ambiente tan favorable los intereses de los grandes empresarios se articularon fácilmente, podría decirse incluso que espontáneamente, con los intereses generales de la sociedad y los del propio Estado.

El tránsito relativamente tardío y abrupto a una situación más exigente, que volvió necesarias no sólo ciertas regulaciones públicas y mecanismos específicos de cooperación entre Estado y empresarios, sino sobre todo canales de agregación y mediación organizados para estos últimos y en particular para su cúpula, hasta allí prescindibles, supuso por ello un shock y un desafío especial. Y dado que ese desafío se debió enfrentar en un contexto de sostenida inestabilidad institucional y creciente crisis de legitimidad del sistema político, se entiende que no haya sido posible atenderlo muy eficazmente.

Las limitaciones de gobiernos y empresarios para cooperar en base a reglas generales y duraderas, que garantizaran tanto canales de influencia del mundo de los negocios sobre la política, como obstáculos al aprovechamiento particularista de esa influencia y una mínima capacidad de sanción desde el Estado a comportamientos poco colaborativos y disfuncionales fueron consecuencias de ese complicado tránsito.

Esto ayuda a entender también por qué a la elite empresaria, a lo largo del siglo XX, le costó adquirir una identidad y sólo ocasionalmente logró constituirse como un actor corporativo y público, capaz de desarrollar vínculos estables con otros actores sectoriales y con las instituciones. Para empezar, con el resto del campo empresario. Su desempeño al respecto resultó especialmente deficiente, lo que llama aún más la atención dado que, gracias a un inicialmente muy rápido desarrollo, en términos económicos y sociales esa elite había madurado muy rápido, y logrado diferenciarse funcional y socialmente de la elite política con bastante éxito y sin graves conflictos.

Aquí, en síntesis, postularemos que sus déficits organizativos e institucionales para actuar en forma colectiva fueron un factor decisivo para que, pese a que sus logros económicos y sociales invitaban a esperar que pronto se integrara en un sistema pluralista más amplio y más sólido, fundado en reglas democráticas y de economía abierta, el resultado terminara siendo una sucesión de variantes pretorianas, de carácter más o menos populista o autoritario según los momentos que se consideren, en que la puja entre sectores se volvió cada vez más extractiva y predatoria.

Esta hipótesis sobre la larga crisis argentina enfocada en la frustración de una solución pluralista y su relación con la fragmentación de los actores empresarios, será también objeto de contrastación en las páginas que siguen en polémica con otra visión canónica sobre el rol del gran empresario, que buscó dar cuenta del problema de la fragmentación postulando que las clases dominantes tradicionales dejaron de serlo y no logró conformarse una nueva hegemonía en su lugar, sino que se estableció un “empate estratégico” entre distintas fracciones del capital, aliadas o en pugna entre sí sucesivamente. Interpretación formulada en los años sesenta y que

todavía hoy orienta los análisis sociológicos y politológicos en la materia (véanse Di Tella, 1968; O'Donnell, 1977; Portantiero, 1977).

El problema con esta idea es que tiende a sobrevalorar la función de la hegemonía y subestimar las razones por las que el equilibrio relativo descrito, que en muchos otros casos fue una condición si no suficiente al menos necesaria de la consolidación de sistemas pluralistas, en el nuestro tuvo el efecto más bien contrario de horadar el desarrollo que hasta allí él había alcanzado. ¿Por qué la falta de hegemonía alimentó la lógica predatoria? No pretenderemos revisar toda la historia argentina para resolver esta cuestión, tan solo repensar el papel del gran empresariado en ella y preguntarnos si no justifica un análisis más atento de los aspectos institucionales del problema.

Otro rasgo problemático de nuestra elite empresaria, asociado con la inestabilidad económica e institucional, refiere a las ya mencionadas tendencias al prebendarismo y el cortoplacismo. El problema ha sido enfocado desde dos puntos de vista casi polares. De un lado, el de aquellos que advierten sobre inclinaciones constitutivas de estos actores que los habrían llevado a privilegiar ese tipo de conductas económicas (Schvarzer, 1996; Aspiazu y Nochteff, 1994). Del otro lado, explicaciones que las atribuyen a factores externos a los propios empresarios y sus negocios, en particular a la discrecionalidad que habría caracterizado los arreglos fiscales y las intervenciones públicas en general, y que promovieron contrapartes con intereses muy segmentados o puntuales, y alentado esas conductas rentísticas y de muy corto plazo en los empresarios, y no sólo en ellos (Llach, 1987; Cortés Conde, 1998b; 2005). La diferencia entre ambas miradas, con todo, termina siendo en alguna medida poco significativa dado que más allá de que en el origen la responsabilidad se atribuya a unos factores u otros, se termina describiendo el mismo mecanismo reproductor del mal desempeño de la economía y de su precaria gobernabilidad. Y sus consecuencias ostensibles, respecto a las que no hay mayor discusión: predominio de conductas especulativas, déficits de productividad, fuerte concentración y escasa o nula competencia en

muchos sectores de actividad, y carácter opaco y particularista de las relaciones público-privadas.

Estos problemas conectan sin embargo con otra cuestión respecto a la que sí existe un debate interesante y productivo: el papel de la gran empresa en el desarrollo. ¿No es acaso cierta, y el caso argentino no confirma especialmente, la idea de que las grandes empresas, las más poderosas corporaciones, son por naturaleza perjudiciales para la innovación, la competencia y finalmente el desarrollo de las economías, pues concentran beneficios en forma abusiva, crean monopolios u oligopolios y destruyen el espíritu emprendedor, gracias a privilegios extraordinarios que obtienen de su interacción con los gobiernos? (Schumpeter, 1946; un análisis desde esta visión en Sábato y Schvarzer, 1988; y en particular sobre el agro, Hora, 2018). Si se responde afirmativamente, el problema argentino no sería tan excepcional: las elites empresarias hacen daño en todos lados, a la democracia y al progreso económico; la única diferencia es que aquí habrían hecho más daño de lo habitual.

La idea de que la concentración económica es un problema grave y lo es cada vez más está muy difundida. Pero es también muy discutida en la teoría económica (para una reconstrucción de este debate, López, 2016). Un enfoque razonable de la cuestión consiste en no descalificar ni celebrar de por sí a la gran empresa, sino sopesar sus ventajas y desventajas y poner atención en los mecanismos necesarios para que se potencien sus efectos benéficos, como ser el avance tecnológico, las ganancias de rentabilidad por escala y la internacionalización, y se minimicen los perjudiciales, en especial el acceso a beneficios particularistas y la limitación de la competencia. Para lo cual son los gobiernos los que deben desarrollar controles y estímulos. Por caso, para que se aprovechen las economías de escala y se potencie el desarrollo tecnológico, es necesario que las grandes empresas reinviertan sus utilidades. Y, como se sabe, no hay una relación automática entre mayores rentabilidades y mayores inversiones, el ambiente debe producirla, y los gobiernos son los encargados de crear ese ambiente. ¿Cómo lo logran, a través de estímulos o de amenazas? La experiencia parece indicar que pueden funcionar distintas variantes de unos y otras, pero siempre conviene que compongan un cuadro estable, público y confiable de señales.

Precisamente la ausencia de estos rasgos ha sido uno de los problemas recurrentes en buena parte de nuestra historia económica. Y los últimos años no fueron una excepción sino todo lo contrario: el uso de las amenazas estuvo en el centro de la discusión sobre las relaciones público-privadas en el ciclo abierto luego de la crisis de 2001, bajo el kirchnerismo; pero lo cierto es que los estímulos recibidos por las elites empresarias no fueron pocos; el problema principal y que parece haber sido determinante de los malos resultados en términos de inversiones, y en general para la escasa contribución de la gran empresa al desarrollo económico fue la inestabilidad e inconsistencia de esas señales, nuevamente, su carácter particularista y opaco, más que la gravedad de las amenazas en sí. En este marco se entiende mejor el papel de la corrupción como rasgo más sintomático y dañino del modo peculiar de relacionar al Estado con las grandes empresas que en esta etapa se perfeccionó y extendió.

La crisis de ese capitalismo político, no sustancialmente nuevo pero novedoso en el alcance que adquirieron sus reglas de juego y la duración en el tiempo de las políticas asociadas, como era de esperarse ha vuelto a centrar la atención de los análisis en la responsabilidad de las elites económicas en nuestra decadencia. Y el develamiento de casos sistemáticos de corrupción no hizo más que reforzar las visiones más críticas al respecto: ¿puede haber mayor inconsecuencia y prueba del fracaso histórico de un actor social que la colaboración entusiasta registrada entre los dueños del capital con un proyecto manifiestamente dirigido a reducir al mínimo las libertades económicas en Argentina? El ocaso del kirchnerismo y el regreso al gobierno de un proyecto orientado a reponer una economía de mercado entre nosotros, ¿no tiene acaso entonces el sabor de una revancha?, ¿es la expresión de la voluntad de una clase que terminó rebelándose contra su impotencia? Y si es así, ¿qué papel están llamadas a cumplir en ese proyecto las organizaciones de la cúpula empresaria que se vienen esmerando en convertir su poder estructural en influencia política? ¿Expresan ellas un cambio cultural, un nuevo consenso respecto al papel que les cupo a sus representados en la decadencia económica e institucional del país y las vías para superarla?

El presente trabajo se cierra con un análisis de lo sucedido en los últimos años en la relación entre elite económica y poder político a la luz de estos interrogantes. Para adelantar el foco de ese análisis digamos que la afirmación de sentido común según la cual en nuestra historia en general, y en mayor medida aún en las últimas décadas, la traducción del poder económico de aquel sector en poder político ha sido más o menos directa y mecánica está lejos de constatarse. Esa traducción tiene lugar a través de mecanismos casi siempre informales, aunque muy aceitados y extendidos; y no sólo para los empresarios, también para otros grupos de interés: detrás de cada decisión pública suele haber grupos o entramados de grupos que se benefician, y el llamado interés público, la “autonomía relativa del Estado” no cuenta mucho entre nosotros. Pero eso no significa que el poder político sea reflejo del económico, o siquiera que exista un claro correlato entre la evolución o las necesidades de uno y otro.

Y sin embargo las visiones más simplistas de esta cuestión han tendido a fortalecerse, en parte debido a lo que se ha dado en llamar el “ascenso al poder de los CEOs”, cuestión que la literatura especializada y también el periodismo y el debate político han tratado de muy distintas maneras, pero en general con poca vocación por ofrecer una descripción de procesos concretos de toma de decisiones y evaluaciones precisas de la influencia de intereses particulares en ella.

Lo cierto es que la traducción del poder económico del empresariado en influencia y poder político, por parte de ellos mismos, de sus organizaciones y de las instituciones en general, ha sido en general entre nosotros mucho más compleja y conflictiva de lo que esas visiones presuponen. Y sigue siendo así. Más todavía: nuestro caso merece ser considerado entre los ejemplos de frustración más sistemática de dicha influencia, antes que entre los ejemplares en cuanto a la funcionalidad y eficacia de estas relaciones, cualquiera sea el parámetro con que se lo quiera evaluar.

Claro que, es importante aclarar, en los sistemas democráticos y pluralistas que haya conflictos y cierto grado de frustración en dichos procesos de traducción es no sólo normal sino deseable: esos sistemas se basan en la premisa de la autonomía relativa de las decisiones públicas respecto a

los intereses particulares; si los grandes empresarios, propietarios de un poder económico sino preponderante al menos privilegiado, y propenso a ampliar las desigualdades y agudizar esa condición de privilegio, pudieran convertirlo en una influencia política equivalente sin obstáculos, tendríamos inevitablemente por resultado desigualdades crecientes y baja y declinante calidad de las instituciones políticas. Es decir, fracaso del pluralismo.

Pero ese no es el único problema ni el único desafío que enfrentan los mecanismos pluralistas de mediación: también puede suceder que ellos generen no tanta compensación igualitaria como distorsiones e ineficiencias, discrecionalidades, particularismo, en suma, una baja calidad de los procedimientos y los resultados tanto institucionales como económicos. Y este es el tipo de dificultades más recurrente en nuestro caso: desigualdad, sin duda, y además en aumento, pero sobre todo formas poco eficientes o degradadas de igualación e inclusión y de reequilibrio entre poder económico e influencia política, que es preciso analizar en detalle.

El objetivo es entonces identificar y analizar las continuidades y las variaciones en los patrones de relación entre empresarios y gobiernos, su impacto en los mercados y en el Estado, para poder comprender la naturaleza de las dificultades surgidas en la relación entre poder económico y poder político, tanto durante las etapas en que tendió a consolidarse lo que llamamos el capitalismo político, como en los períodos en que se intentó fortalecer la economía de mercado. Para con esa perspectiva histórica estudiar lo que tienen de peculiar las dos experiencias más recientes al respecto.

En lo referido específicamente al final del kirchnerismo cabe adelantar la hipótesis que nos guiará: si el empresariado y en particular su cúpula lograron sobrellevar y al menos en parte colaborar en la resistencia a ese proyecto político y económico cabe atribuirlo no sólo a las deficiencias del mismo, más declamativo e irritativo que eficaz en su esfuerzo por horadar la autonomía del capital y politizar al extremo la vida económica del país, sino a que la legitimidad del rol empresariado en el sistema político y la esfera pública, en crisis durante la mayor parte del siglo XX, había tendido

a fortalecerse desde la transición democrática de los años ochenta. A pesar de las sucesivas frustraciones económicas que le siguieron. Y esa legitimación actuó como un dique de contención ante iniciativas antiempresarias y anticapitalistas.

Por cierto, si el proyecto kirchnerista pudo actualizar la tensión desde un principio intensa en nuestro caso entre democracia de masas y elite empresaria, fue porque ella no había desaparecido. Y agreguemos que propuso para resolverla una vía no muy novedosa, aunque sí inéditamente fortalecida por las circunstancias, tanto políticas como económicas, tanto internas como externas, consistente en procesar el conflicto a favor de los gobiernos basados en el sufragio y en detrimento de la autonomía e influencia de los grandes capitalistas. Pero a contramano de esas circunstancias favorables, chocaría a poco de andar contra obstáculos inesperados en un aspecto crucial: lo mucho que habían cambiado, desde que ese conflicto llegara a su clímax, los vínculos y los consensos entre ambos polos, las vías de articulación entre las organizaciones representativas del gran capital, los partidos y el aparato estatal.

En base a esta constatación cabe adelantar tres intuiciones que dan marco a nuestro análisis. La primera es más bien una conclusión del análisis histórico. La Argentina contaba con una elite económica pujante, afectada por **déficits tanto organizativos y de representación como de competitividad** y estabilidad, pero pujante al fin, hasta los años setenta del siglo pasado. Desde entonces ella se fue debilitando y desarticulando, y la democratización de los años ochenta no logró revertir ese proceso. Más bien lo agravó en algunos aspectos: desde entonces cambiaron aún más abrupta y reiteradamente los precios relativos de la economía, y con ello los ganadores y perdedores dentro y entre los sectores de actividad; se sucedieron fuertes procesos de crisis y recuperación de los niveles de actividad, concentración, internacionalización, así como también privatizaciones y estatizaciones, políticas de apertura y de cierre de la economía, de achicamiento y de expansión del sector público. Todo lo cual afectó fuertemente a la cúpula empresaria y politizó sus conductas: cambiaron reiteradamente los actores predominantes en ella, registrándose numerosos y reiterados ingresos y egresos, grandes grupos nacionales quebraron, se fragmentaron

o vendieron sus principales empresas a multinacionales, para que años después surgieran otros en su reemplazo. Sin embargo, en lo que va de este siglo se experimentó una notable estabilización de este sector de cúpula, y pese a su estructura fragmentada, eso ayudó para que se consolidaran en su seno consensos básicos que habían estado ausentes durante décadas, lo que iría madurando en acciones colectivas tanto cooperativas como reactivas frente a las políticas oficiales.

La segunda refiere a la hipótesis de partida de este trabajo: desde bastante antes de que la elite económica sufriera la crisis estructural mencionada, debió lidiar con serias dificultades para constituirse en un actor y para ser reconocida en su legitimidad como tal y como partícipe necesaria de las soluciones para el país. Esto en parte se explica por sus orígenes históricos, en parte por el modo en que se desarrolló la democracia de masas, y por sobre todo por la acumulación de fracasos en los intentos de resolver las relaciones entre la democracia y el capitalismo. Pero en este aspecto la transición de los años ochenta sí logró cambios importantes, porque aunque en forma parcial e inestable, esa crisis de legitimidad tendió a desactivarse, y la participación de la elite económica en las coaliciones de gobierno y la vida pública en general se volvió más normal y legítima. De todos modos, estas ganancias no supusieron un cambio significativo en las pautas de relación público-privadas preexistentes: la inestabilidad fue más gravitante que esta legitimación y fomentó antes que el cambio la continuidad del viejo modelo de relación entre gobiernos y empresarios forjado en el país a mediados del siglo XX. Algo que parece repetirse para otros grupos de interés.

La tercera intuición es una prolongación analítica de lo dicho hasta aquí y consiste en considerar a nuestro objeto, los grandes empresarios, como un caso paradigmático de eficaz influencia particularista y fracaso en la promoción de intereses más amplios y de largo aliento. Algo no muy excepcional si los comparamos con otros sistemas capitalistas, aunque en nuestra situación específica, dada la simultánea fragilidad e inestabilidad de las instituciones, contributivo a un resultado global especialmente decepcionante, tanto en términos de desarrollo económico como de calidad del juego institucional. El objetivo de este trabajo es explorar las razones de que esto haya sido así, responder en concreto la pregunta de por qué la

democratización no parece hasta aquí haber logrado resolver más que parcialmente estos problemas, y cuáles son de todos modos los cambios que pueden observarse en los últimos años.

Con estas ideas, en los primeros capítulos analizamos el desarrollo histórico del problema. En el primero discutimos la cuestión desde el punto de vista de la teoría pluralista, las razones por las que ya a comienzos del siglo XX, esto es antes de que entrara en crisis el “modelo agroexportador”, surgieron obstáculos para consolidar ese sistema y por tanto para la estabilidad de un orden democrático, y consideramos el papel que en ello tuvieron los déficits de la representación empresaria.

En el segundo capítulo nos detenemos en la conformación de los propios empresarios como actor, en el marco de una sociedad y una economía que se integraron en forma acelerada, sobre la base de reglas de juego bastante precarias. Ello debe ser comprendido en todas sus manifestaciones y efectos si deseamos entender las características de los grupos y representaciones resultantes, y que se volvieron protagonistas de su desarrollo posterior. En este capítulo desarrollamos asimismo las dos discusiones adelantadas páginas más arriba: la que refiere a la diversificación económica como factor explicativo de la inestabilidad de las conductas empresarias y la falta de interés en la acción colectiva, y la que alude a la crisis de hegemonía y el empate estratégico entre distintas fracciones del capital.

En el siguiente capítulo se analizan los cambios experimentados por la cúpula desde la transición democrática de los años ochenta hasta la crisis de 2001, la progresiva adaptación del sector a las nuevas reglas de juego político y su papel en las sucesivas crisis económicas que determinaron que esta etapa fuera a la vez la más estable en términos institucionales y la más decepcionante en términos de crecimiento e integración. La hipótesis de la concentración económica es puesta a prueba por estas circunstancias: el gran empresariado por un lado resultó ampliamente favorecido por los cambios económicos del período, pero en términos estructurales se mantuvo e incluso agravó su crónica debilidad como actor, su heterogeneidad y su fragmentación organizativa.

En los siguientes tres capítulos se analizan en detalle los cambios acaecidos a raíz de la crisis de 2001 y las tres gestiones presidenciales encabezadas por los Kirchner, poniendo el acento en las lógicas de adaptación que predominaron en los primeros años del período, y la creciente resistencia a través de la acción colectiva que acompañó el proceso de radicalización del grupo gobernante. Por último, el estudio se cierra con un capítulo sobre el proceso en curso y conclusiones sobre las continuidades y discontinuidades observables en las relaciones público-privadas, en la acción colectiva y la representación de intereses de la elite económica.