

LOS EMPRESARIOS Y EL GOBIERNO: MODALIDADES Y PERSPECTIVAS DE RELACIÓN EN LOS AÑOS OCHENTA

MATILDE LUNA
RICARDO TIRADO*

Uno de los aspectos más notables de la vida política de México en los últimos doce años es la presencia política de los empresarios, misma que se ha desarrollado en el marco de graves conflictos con el gobierno y agudas crisis económicas. En este trabajo nos concentraremos en las modalidades de esta presencia.

La presencia empresarial manifiesta una serie de características entre las que destacan su desarrollo discontinuo sujeto a flujos y reflujos, el surgimiento de diferencias dentro del sector empresarial (que contrasta con la unidad y fuerza que alcanza en ciertos momentos) y su expresión en modalidades de distinta naturaleza. Esta caracterización se relaciona sin duda con una variedad muy compleja de aspectos y procesos de la vida económica, social, política y aun cultural de México; sin embargo, en esta exposición quisiéramos solamente explorar algunos de los elementos que de manera significativa se vinculan con tales características y permiten esbozar las modalidades y perspectivas de la presencia empresarial en los años ochenta.

El desarrollo discontinuo de la presencia empresarial en la vida política se encuentra relacionado con lo que podríamos llamar la naturaleza reactiva de la acción política empresarial, esto es, con su carácter eminentemente dependiente de las iniciativas estatales. Por otra parte, el surgimiento de diferencias dentro del sector empresarial expresa las dificultades que enfrentan las cúpulas empresariales para ejercer un liderazgo que permita la identificación de sus componentes con un proyecto único de clase. Por último, las distintas modalidades de la actual presencia empresarial remiten a un complejo proceso de desestructuración y transformación aceleradas en los años setenta y principio de los ochenta, de un modo tradicional de vinculación entre el gobierno y los empresarios.

Partiendo de estos elementos, nuestra proposición central es que la

* En este breve ensayo se han incluido algunas de las ideas desarrolladas en los siguientes trabajos: Tirado y Luna (1984); Luna, Millán y Tirado (1984); Luna (1983a y b), y Tirado (1983).

presencia empresarial en los años ochenta se caracteriza por un intento de trascender la naturaleza reactiva de su acción y por consolidar un espacio público, institucionalizado y legítimo que garantice su participación en las decisiones públicas. Este nuevo fenómeno se inscribe en un horizonte institucional que se va conformando a partir de los años setenta, que resulta de iniciativas privadas y públicas y encuentra sus fundamentos en las características del conflicto entre el gobierno y los empresarios, en las formas de acción empresarial y en la propia reestructuración que experimenta el marco político-administrativo estatal. En este contexto se han privilegiado tres modos de relación entre el gobierno y los empresarios: el político (partidista), el administrativo (corporativista) y el social ("cívico").

Para desarrollar esta propuesta nos concentraremos primero en las características más generales de las modalidades de la relación entre el gobierno y los empresarios en el período 1940-1970 y pasaremos después a analizar las modalidades de la presencia empresarial en el período reciente.

"La confianza, será muy difícil que se dé como en el pasado, cuando se conseguía con un par de discursos, dos o tres palmaditas en el hombro y buena voluntad" (Emilio Goicochea [presidente de la Concanaco], 1984).

"[...] los tiempos de negociación con el gobierno en los lobbys de los hoteles se han acabado y no han dejado opciones para negociar la posición del sector privado [...]" (Ricardo Villa Escalera [empresario], 1983).

En los estudios sobre el Estado o el sistema político mexicano ha sido ampliamente reconocido que en las décadas que van de 1940 a 1970 el sector empresarial se fue constituyendo como una fuerza económica y social determinante. Este sector llegaría a desarrollar y ejercer un importante poder de veto en la elaboración de las políticas públicas y en particular en lo que respecta a las políticas económicas. Nos interesa aquí destacar la modalidad de la presencia empresarial en el marco político-administrativo.

Caracterizado por ser nuestro sistema político un sistema monpartidista y presidencialista en el que no se deslinda la política de las políticas y opera una unidad político-administrativa indiferenciada y en el marco de una cultura político-ideológica populista y estatista, no hubo cabida para el desenvolvimiento de una presencia empresarial pública y legitimada, que por otra parte se hacía innecesaria ante el alto grado de acuerdo alcanzado entre el gobierno y las cúpulas empresariales. De aquí que si bien es constatable que los empresarios desarrollaron una influencia creciente y determinante en las decisiones, no tuvieron una presencia formal en el aparato político, sino que

sus vínculos e influencia se establecieron en la esfera económico-administrativa mediante mecanismos directos de negociación de carácter eminentemente clientelístico y no públicamente sancionados. Al respecto cabe señalar que sin duda el grado más alto de institucionalización y estabilidad lo alcanzó el sector financiero estatal y privado mediante múltiples reglamentaciones y prácticas institucionales de negociación. Puede decirse que las negociaciones y acuerdos sobre la política económica fueron entonces suficiente garantía para la representación empresarial en el aparato estatal.

En el contexto de un discurso constitucional de tipo corporativo en el cual se destaca la importancia de “los factores de la producción” en la estructura de participación, a esta forma de relación se le llamó “mecanismos de consulta” y a las organizaciones empresariales les fue vedado participar o hacer pronunciamientos de carácter político.

Así, si bien los empresarios norteros tuvieron un papel importante en la creación del “partido de oposición” —el Partido Acción Nacional— a finales de los años treinta, ya en los cuarenta ese partido fue prácticamente abandonado en favor de relaciones particularistas con la cúspide de la burocracia política. En estos años también las grandes organizaciones empresariales se subordinaron a fines muy particulares de empresarios prominentes o leales a la causa de las cúpulas empresariales.

Desde una perspectiva histórica amplia podemos observar que la acción política empresarial ha sido marcadamente dependiente de las iniciativas estatales. El origen de las organizaciones empresariales se encuentra en estrecha vinculación con momentos en los que las iniciativas estatales son percibidas por sectores empresariales como una amenaza para sus intereses. Tales son los casos de Concanaco y Concamín (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio y Confederación de Cámaras Industriales, respectivamente), creadas en 1917 y 1918 contra el radicalismo revolucionario; de la Asociación de Banqueros de México, fundada en 1928 ante la creación del Banco de México; de Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana), creada en 1929 frente a la iniciativa de la Ley Federal del Trabajo; de la Concanacomín (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria), nacida en 1936 ante el reformismo cardenista; del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, surgido en 1962 para oponerse al reformismo del presidente López Mateos, y del Consejo Coordinador Empresarial, creado en 1975 como reacción a las políticas del presidente Echeverría. Estas organizaciones, una vez que ha cesado la tensión, tienden a la desactivación.

Fue así que prescindiendo del partido de oposición, es decir, de los mecanismos políticos en su sentido estricto, con un apoyo difuso al

partido del gobierno y con una vida institucional poco orgánica en el seno de las organizaciones empresariales, se fue conformando una relación entre los empresarios y el gobierno que tendió a disolver las diferencias entre lo privado y lo público y entre la política y las políticas.

Por otra parte y en el marco de las tesis desarrollistas, las tasas sostenidas de crecimiento, el progreso relativo de la industrialización, junto con una cierta movilidad social, constituyeron elementos centrales de legitimación del Estado en el largo período 1940-1970.

En los inicios de los años setenta, cuando se vuelven ya evidentes los problemas del modelo de desarrollo seguido y la crisis de 1968 ha ejercido un cuestionamiento profundo del modelo político, el gobierno de Echeverría lanza un proyecto de reformas económicas y políticas que marcan el inicio de un largo proceso de desestructuración y transformación de la relación entre el gobierno y los empresarios sobre nuevas bases institucionales.

Señalamos antes que el horizonte institucional de la presencia empresarial en los años ochenta encuentra su fundamento en las características del conflicto entre el gobierno y los empresarios, en las modalidades de la acción empresarial y en las propias transformaciones estatales experimentadas en los últimos años. Pasaremos ahora a referirnos brevemente a cada uno de estos elementos, a sus relaciones y a sus manifestaciones en el desarrollo del proceso.

Las características del conflicto que destacan son tres: los empresarios reaccionan descontentos ante lo que viven como una amenaza de fortalecimiento de la presencia estatal; el conflicto se politiza y difunde a todas las esferas de la relación entre el gobierno y los empresarios y aun más allá, y los canales de comunicación y los mecanismos de consulta entre el gobierno y los empresarios se adelgazan y se rompen. La politización y difusión del conflicto y la ruptura de los mecanismos de comunicación obedecen tanto al funcionamiento de la estructura político-administrativa indiferenciada que no aísla la política de las políticas como al privilegiado papel que desempeña el factor ideológico en el desarrollo del conflicto.

La difusión del conflicto estará acompañada también de diferentes modalidades de acción empresarial, que va de una acción como grupos de presión a una acción de clase que en ciertos momentos logra articular verdaderos movimientos sociales de derecha involucrando a otros grupos sociales.

En cuanto a las transformaciones estatales experimentadas en los años setenta, son de destacarse la instrumentación y el ensayo de nuevas formas de corporativismo y la Reforma Política, a la cual nos referiremos ahora.

En el contexto político-social de conflicto emerge un ensayo institucional de singular importancia a principios de los años setenta: la Comisión Nacional Tripartita, promovida por el sector obrero oficial y apoyada en preceptos constitucionales y experiencias parciales de ese tipo. Vista a la luz de la ruptura de las consultas, este organismo intenta recuperar esa modalidad administrativa sobre nuevas bases: si bien tenía una base corporativa de representación, procuraba trascender esta naturaleza abocándose a la discusión de problemas que fueran más allá de los intereses inmediatos de los representados, a la vez que bajo el lema “confrontación sobre problemas nacionales” reconocía el carácter conflictivo de la relación entre los empresarios y las organizaciones de los trabajadores; por otra parte, intentaba imprimir un cierto carácter público a las negociaciones sobre las políticas gubernamentales.

Si bien este organismo tuvo, respecto a sus metas iniciales, resultados prácticos limitados, sí dejó una huella significativa en el proceso de politización empresarial, al ser considerado por este sector como un campo de cultivo para la formación de una oposición gobierno-trabajadores *versus* empresarios.

También del lado empresarial se produjo un intento por trascender las modalidades económico-gremiales mediante la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en 1975, sólo que en este caso se trataba de un intento de privatización de las decisiones. El CCE, al reunir en su seno al conjunto de las organizaciones empresariales, puso de manifiesto la unidad de clase alcanzada y la voluntad empresarial de desarrollar un proyecto que rebasaba con mucho los referentes económicos, poniendo así en cuestión las capacidades del corporativismo estatal.

Ante esta voluntad política empresarial resulta en principio paradójico que el *Ideario* del CCE, articulando en su discurso un precepto estatal, demandara el establecimiento de un sistema de consultas y la creación de un organismo nacional de representación (ignorando de esta manera a la Tripartita) que no debería “pervertir” su finalidad “convirtiéndose en un instrumento de presión política y económica”. Ante la politización experimentada por la Tripartita y en el marco de la “Alianza Revolucionaria” del presidente Echeverría, esta formulación no resulta tan paradójica: apuntaba a la creación de consultas que garantizaran la representación empresarial y minimizaran la representación obrera; éste sería el sentido político de la demanda de un organismo “técnico”.

Desde otra perspectiva, podríamos decir que fue ésta la modalidad institucional resultante de los conflictos dentro del sector empresarial por alcanzar una unidad de clase. Recuérdese que en numerosos

foros, integrantes y representantes de la fracción nortea venían haciendo un abierto llamado a la participación política empresarial y de hecho habían ganado la dirección —no sin tropiezos— del PAN y de organizaciones tan disímiles como Coparmex, Canacindra (Cámara Nacional de la Industria de Transformación), la Confederación Nacional Ganadera y la efímera Unión Agrícola Nacional, mientras que la otra gran fracción —la central— insistía todavía en la vía de la negociación.

Por otra parte, el conflicto entre el gobierno y los empresarios incidió de manera importante en la unidad burocrática —característica del período previo a los años setenta— que experimentó un proceso de resquebrajamiento que se puso de manifiesto en pugnas entre el Presidente de la República y algunos secretarios y gobernadores y en particular con representantes del aparato financiero estatal.

La ruptura de la unidad burocrática vino a profundizarse con el ataque del movimiento de la derecha a la persona del Presidente, que mediante recursos como la utilización de los medios de comunicación, el rumor y los chistes confluía en una “explicación” personalizada de la crisis del 76, aceptada y asimilada por amplios sectores sociales. Pese a ello, la aguda crisis económica y político-institucional de finales del sexenio de Echeverría puso en cuestionamiento —sin precedentes en anteriores décadas— las formas de intervención, administración y representación estatal, dada la unidad indiferenciada de las estructuras económicas, administrativas y políticas dentro del gobierno.

La explicación personalizada de la crisis acentuó la naturaleza relajante del relevo presidencial, pero también las fórmulas gubernamentales que acompañaron este relevo vendrían a proporcionar el marco para el restablecimiento de un acuerdo y la recuperación de los mecanismos de consulta. En este sentido destaca la adopción de un discurso tecnocrático frente a las “políticas populistas” del presidente Echeverría; y la sustitución de la Alianza Revolucionaria y de la Comisión Nacional Tripartita por la llamada Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción y la Reforma Administrativa. La nueva Alianza, aunque formalmente tripartita, vino a restablecer los antiguos patrones de negociación al traducirse en prácticas de consulta subterráneas y proyectos bilaterales entre el gobierno y los empresarios, pero con una nueva modalidad productivista.

La Reforma Administrativa, con sus dos elementos, planeación y eficiencia, sustituyó el proyecto echeverrista de ampliación de la producción estatal por un proyecto de reglamentación y modernización de la intervención estatal. Por su parte, la Reforma Política, aunque vista con desconfianza por el sector empresarial, sentaría las

bases para una futura diferenciación entre la administración y la política y sólo posteriormente imprimiría un nuevo sentido a la crisis de representación empresarial.

En el período de auge económico se restituyen parcialmente las bases de legitimidad del régimen político mediante el logro de altas tasas de crecimiento y se relaja la tensión social mediante una apropiación selectiva de los recursos estatales derivados de la política petrolera. En particular, en lo que respecta al sector empresarial, el subsector financiero experimentará un significativo crecimiento, incrementará su concentración y aumentará notablemente su participación en la toma de decisiones de las políticas públicas. Sin embargo, la gravedad de la crisis económica y la especulación del sector financiero conducirán a una nueva y dramática ruptura que se expresará en la nacionalización de la banca.

Más allá de lo que respecta a sus significados económicos, técnicos y sociales, la nacionalización de la banca entrañaría una pregunta central respecto al modo de relación entre el gobierno y los empresarios. Es así que en este acto y en las reacciones que desencadena se condensan no sólo las vicisitudes de la relación entre el gobierno y los empresarios en el período reciente sino que también se producen nuevas condiciones políticas. Sorprende que la reacción empresarial a un acto de esta naturaleza, que decapita de golpe a la fracción dominante y hegemónica, fuera tan débil; sin embargo, una mirada más detenida, muestra las modificaciones sustanciales que entrañó este acto.

Como condensación de los conflictos del pasado reciente, destacan dos aspectos: por una parte, *la decisión unilateral* de la nacionalización de la banca y, por otra, la activación acelerada de los mecanismos de presión ejercidos en períodos de conflicto y tensión y que se manifiestan en acciones empresariales de carácter corporativo, de carácter político (en su sentido estricto), por medio del PAN y de carácter social, como movimiento de derecha. Como producción, la nacionalización de la banca entrañaría una voluntad política empresarial que se manifiesta como un intento por trascender la naturaleza reactiva de su acción y consolidar un espacio público, institucionalizado y legítimo de representación, afectando la forma del régimen político.

La decisión unilateral de la nacionalización de la banca puso de manifiesto la capacidad gubernamental de prescindir de la representación empresarial al ignorar los mecanismos de "consulta". Cabe recordar que en el período previo a la nacionalización empieza a desestructurarse la unidad entre el gobierno y los empresarios, lo que se expresa en la crítica empresarial a la política económica del gobierno, crítica que se transforma en el ejercicio del poder de veto de los em-

presarios mediante la fuga de capitales. Con la nacionalización, estos actos devienen en una acción empresarial como movimiento de derecha que se cristaliza en las así denominadas reuniones de “México en la libertad” y la difusión, nuevamente, de una explicación personalizada de la crisis.

El gran acto de masas a efectuarse en la ciudad de México como culminación de dichas reuniones, no se llevaría a cabo; y las negociaciones entre sectores empresariales y gobierno —que contribuyeron a la suspensión del acto— no se harían públicas. Esta secuencia hace suponer que las propuestas y concesiones gubernamentales fueron aceptadas por los líderes empresariales para reanudar las negociaciones; pero también hay que hacer notar que las distintas organizaciones empresariales harían pronunciamientos que estaban lejos de ser la expresión de una unidad de clase. Destacan en este sentido los pronunciamientos de Concamin y Canacindra en un tono negociador y de cierta solidaridad con el gobierno, frente a los de organizaciones como el CCE, Concanaco y Coparmex, con un marcado tono de enfrentamiento. Inclusive dentro del mismo sector financiero expropiado se manifiestan diferencias de este tipo en el discurso.

Pero si bien las negociaciones con el gobierno llevaron a una disminución del enfrentamiento vía la agitación social, el embate empresarial pasaría al ámbito de la política de partidos, con la oposición del PAN a las iniciativas gubernamentales que eran vistas con desconfianza por sectores empresariales: la constitucionalización de la expropiación bancaria, la rectoría del Estado y la eliminación del anonimato en la tenencia de las acciones. Cabe mencionar en este contexto que la corriente ligada a los empresarios norteños se consolidó en la dirección del partido.

El nuevo gobierno fincó los esfuerzos para lograr la recuperación de la “confianza” empresarial en la devolución parcial de la banca, en la venta de las empresas no bancarias y en la política económica que pronto recibió el apoyo del sector en su conjunto. Sin embargo, el desarrollo de la relación entre el gobierno y los empresarios puso de manifiesto que un acuerdo sobre estas bases no sería suficiente —como lo fue en el pasado— para restablecer la alianza y que no volverían tan rápidamente los grandes capitales fugados.

Es así que aunque el fantasma de las “políticas económicas populistas” (asociadas con iniciativas intervencionistas y controles gubernamentales) ronda en el discurso empresarial y por momentos amenaza con romper el acuerdo parcial fincado sobre el realismo económico, el conflicto se desplazó de manera significativa al terreno de las formas de la relación, que emerge como una búsqueda empresarial de garantías institucionales que permitan el restablecimiento pleno de la unidad.

De manera que como producción, la ruptura entre el gobierno y los empresarios a raíz de la nacionalización de la banca daría lugar a importantes transformaciones en la acción y en el discurso empresarial. Entre éstas destaca la apropiación de un discurso democrático liberal. Esta apropiación, que se gestara en los años setenta, ha traspasado de manera incipiente pero efectiva las modalidades de la relación entre el gobierno y los empresarios que prevalecieron en el período 1940-1970.

Sin ser ajeno al proceso de politización empresarial de los años setenta (vía las organizaciones empresariales, el partido de oposición y la agitación social) y conectado con las transformaciones estatales (en particular la Reforma Política, la Reforma Administrativa y el corporativismo bipartita), se dibuja en el discurso empresarial de los años ochenta un “proyecto” institucional que intenta imprimir un sentido privatista y excluyente al marco político-administrativo.

En primer lugar, observamos la transformación de una crítica empresarial personalizada —centrada en la persona del Presidente— en una crítica institucional cuyo blanco es el régimen presidencialista.¹ A partir de este elemento se configura la crítica a la discrecionalidad gubernamental (en otros tiempos tan funcional a los empresarios), al centralismo, al monopartidismo y al corporativismo y se promueve la institucionalización de la acción empresarial como movimiento de derecha mediante los llamados organismos intermedios y la “acción cívica”.

Siendo el presidencialismo la unidad del régimen político, el discurso empresarial intenta redefinir sus términos pugando —no sin dificultades— en lo político por un sistema bipartidista y en lo administrativo por un sistema bipartita de decisiones.

[debemos] “convertir nuestros organismos profesionales en factores directos de la política partidista” ya que no existe “ningún precepto constitucional, ninguna disposición legal, ninguna razón de orden moral que justifique la ausencia autoimpuesta del empresario en la vida pública”. (Marcelo Sada, citado por Mejías [1984].)

Es más o menos evidente que la dirección del discurso democrático-liberal está enfocada a afianzar y objetivar las posiciones empresariales en el marco de la política de partidos y resulta coherente con este planteamiento la oposición empresarial al sistema corporativo, que se manifestó en la oposición empresarial a la distinción de “sector priva-

¹ Véanse en particular las declaraciones y discursos del CCE, Coparmex y Concanaco, y, en este sentido también, el trabajo de Puga (1983).

do” y “sector social” contenida en las reformas constitucionales de Miguel de la Madrid, ya que no apunta sino a la decisión gubernamental de mantener —así sea formalmente— un sistema corporativo de naturaleza tripartita.² Sin embargo, en la base de este discurso no están los individuos o los ciudadanos, sino las organizaciones empresariales. Se trata de un discurso híbrido y contradictorio que intenta formalizar un corporativismo privatista y excluyente y que articula elementos como la planeación (reconocida en los idearios de las principales organizaciones empresariales).

Es importante que en cada localidad hagamos un esfuerzo por fundar los organismos intermedios que debieran existir, para dar mayor presencia a un grupo de personas, a una línea de pensamiento, o a una rama de actividad social o económica que actualmente no tenga representación (Coindreau, 1984).

Como complemento del proyecto político-administrativo, algunas organizaciones empresariales han venido promoviendo lo que han llamado “acción cívica” y “vertebración de la sociedad”. Se trata de la consolidación de organizaciones como las sociedades de padres de familia, asociaciones culturales, educativas, religiosas, etcétera, con patrocinio de las organizaciones empresariales, que deberán constituir un valladar a la expansión estatista y al presidencialismo.

Si bien el hacer político en México se apoya de manera importante en la interacción de las cúpulas, no es posible prescindir de un cierto consenso de las bases sociales. Esto es aplicable también al caso del sector empresarial que, como lo han reconocido públicamente algunos de sus dirigentes, atraviesa por una crisis de representación que, entre otros factores, limita los alcances de la nueva voluntad política.

² Un documento significativo en este sentido es la ponencia de Coindreau (1984).

Bibliografía

- Coindreau, J. L.: (1984), ponencia presentada en la XLIV Asamblea de la Coparmex.
- Goicochea, Emilio: (1984), en *Unomásuno*, 18 de enero.
- Luna, M.: (1983a), “Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, IISUNAM, abril-junio.
- Luna, M.: (1983b), “El gobierno y los empresarios. Las estrategias tripartitas de los años setenta”, en *Estudios Políticos*, núm. 4, México, CEP, UNAM, octubre-diciembre.
- Luna, M., R. Millán y R. Tirado: (1984), “Los empresarios en el primer año de gobierno de Miguel de la Madrid”, México, IISUNAM (mimeo.).
- Mejías, J. L.: (1984), en *Excelsior*, 26 de junio.
- Puga, C.: (1983), “Los empresarios ante la catástrofe”, en *Estudios Políticos*, núm. 4, México, CEP, UNAM, octubre-diciembre.
- Tirado R.: (1983), “Semblanza y acción de las organizaciones empresariales”, México, IISUNAM (mimeo.).
- Tirado R. y M. Luna: (1984), “El proceso de politización empresarial (1970-1982)”, México, IISUNAM (mimeo.).
- Villa Escalera, Ricardo: (1983), en *Unomásuno*, 16 de noviembre.