La economía política de las élites en América Latina

JAN ICKLER
Y REBECA RAMOS PADRÓN
(Eds.)

CALAS
Maria Sibylla Merian Center
CLACSO



La economía política de las élites en América Latina

Doi: 10.54871/ca26a0a1

La economía política de las élites en América Latina / Ximena Alvarenga Fournier ... [et al.] ; Editado por Jan Ickler ; Rebeca Ramos Padrón. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Guadalajara : CALAS, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-308-390-9

1. Economía Política Argentina. 2. América Latina. 3. Elite. I. Alvarenga Fournier, Ximena II. Ickler, Jan, ed. III. Ramos Padrón, Rebeca, ed.

CDD 330.82

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Élites / Economía política / Desarrollo / Desigualdad / Poder / Clase / Capitalismo / Riqueza / Distribución

Corrección: Leonardo Berneri
Arte de tapa: Ezequiel Cafaro
Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

La economía política de las élites en América Latina

Jan Ickler y Rebeca Ramos Padrón
(eds.)

PLATAFORMAS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL
CALAS Maria Sibylla Merian Center
CLACSO

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva
Pablo Vommaro - Director Ejecutivo
Gloria Amézquita - Directora Académica
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial
Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital desde cualquier lugar del mundo ingresando a **libreria.clacso.org**

La economía política de las élites en América Latina (Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2026).
ISBN 978-631-308-390-9



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina
Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875
<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Con el apoyo de:



Índice

Introducción. La economía política de las élites en América Latina.....9
Jan Ickler y Rebeca Ramos Padrón

Parte 1. Las élites en la economía política de América Latina

Agronegocios y aviación en Brasil. Competencia y acomodación intraélites, exclusión e incorporación entre clases 33
Aarón Schneider

Las élites económicas y el tamaño del sector público en Brasil y México..... 73
Gabriel Ondetti

Élites económicas y desarrollo con equidad en Bolivia y Ecuador.....113
Eduardo Silva y Fabio Resmini

Integración múltiple y dinámica de las élites corporativas mexicanas con las élites y circuitos globales de acumulación.....149
Alejandra Salas Porras y Martí Medina Hernández

Parte 2. Poder en América Latina: poder, clase y reconfiguración de élites

Chile y el poder contemporáneo del capital. El capitalismo rentista depredador periférico y las prácticas políticas de las élites empresariales 189
Fernando Ignacio Leiva

Relaciones entre empresas y Estado en tiempos de incertidumbre. Recalibración de alianzas en Nicaragua 225
Rose J. Spalding

De la plutocracia a la modernidad en Bolivia. La adaptación de las élites económicas a la transformación del Estado durante el gobierno del MAS 271
Thomas Chiasson-LeBel

Hacer negocios en un contexto inestable. El empresariado argentino y su relación con el poder en el capitalismo globalizado 307
Mariana Heredia

Parte 3. Discurso, riqueza y élite: algunas discusiones puntuales

Poder discursivo en Centroamérica. Las élites económicas y las disputas por influir en las políticas públicas durante la pandemia de covid-19 343
Francisco Robles-Rivera, Ximena Alvarenga Fournier y Gustavo Fuchs

Fideicomisos: en busca del tesoro escondido en Ecuador 383
Jonathan Báez Valencia

Métodos de muestreo para el estudio de las élites 411
Matías López

Sobre los autores y autoras 431

Introducción

La economía política de las élites en América Latina[1]

Jan Ickler y Rebeca Ramos Padrón

Doi: 10.54871/ca26a0a2

América Latina muestra un alto grado de desigualdad social, estancamiento económico e *impasse* político. Las élites son los actores centrales que conectan estas tres cuestiones en diferentes países: no solo son la expresión de una importante concentración de ingresos, riqueza y privilegios, sino que también son individuos que, en virtud de sus sustanciales recursos, tienen el poder de cambiar o mantener el *statu quo*. Esta introducción presenta los objetivos y el ámbito del libro, y analiza los principales debates teóricos y metodológicos en la región y más allá. El libro se centra en la posición relativa de estas élites en las sociedades y economías latinoamericanas. Las contribuciones individuales analizan las relaciones entre las élites (económicas) y el Estado, los patrones de reproducción y circulación de las élites, así como los recursos materiales, sociales y discursivos de las estas. Este libro reúne estudios de caso sobre varios países latinoamericanos con el objetivo de poner a las élites de diferentes contextos en una perspectiva comparada para ofrecer

[1] Este proyecto de libro se desarrolló a partir de la fase de investigación sobre desigualdad y élites auspiciada por el Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS).

una mayor comprensión de sus dinámicas como actores sociales inmersos en el tejido político y económico particular de la región. Así, los diferentes capítulos emplean diversos enfoques de la economía política y discuten cuestiones teóricas y metodológicas con el fin de generar nuevos estímulos para la investigación.

Desafíos

América Latina[2] se enfrenta a una miríada de desafíos políticos, económicos y sociales, muchos de los cuales se han visto exacerbados por crisis económicas y políticas recurrentes, como la pandemia de covid-19. En este panorama complejo, las respuestas políticas son urgentes. Sin embargo, formular, promulgar y promover estas soluciones es una tarea abrumadora, dado el contexto institucional profundamente arraigado, a menudo ineficiente, no transparente y propenso a la influencia partidista. Además, las reformas políticas y económicas en la región son muy controvertidas, y diferentes actores sociales movilizan diversos recursos y establecen canales directos y a menudo opacos con el Estado para proteger sus intereses. Entre ellos se incluyen movimientos sociales, partidos políticos, gobiernos, líderes empresariales y empresas, entre otros. Estos actores se caracterizan por distintos niveles de influencia y acceso a la gobernanza política y económica local, nacional y regional, así como en contextos de participación sociopolítica limitada y democracias frágiles.

Uno de los mayores desafíos históricos en América Latina ha sido la reducción de la desigualdad y la pobreza. Desde el período colonial, la región se ha caracterizado por persistentes desigualdades sociales, disparidades de ingresos y una distribución

[2] En este libro, cuando se hace referencia a América Latina, el término también incluye a la región del Caribe. Esta inclusión reconoce los lazos históricos, culturales y económicos que unen a América Latina y el Caribe, y reconoce las experiencias compartidas y las dinámicas interconectadas de estas regiones.

desigual de la riqueza, acompañadas de dinámicas de exclusión y marginación (Astorga Junquera, 2016; Martínez-Amador y Carvajal Santillán, 2009; Williamson, 2011). Si bien el período reciente de la llamada "marea rosa" trajo consigo una notable reducción de la desigualdad de ingresos y la pobreza, la concentración desproporcionada de ingresos, propiedad y poder en manos de los más ricos sigue siendo un problema no resuelto para la región (Bértola y Williamson, 2017; Lustig, Lopez-Calva y Ortiz-Juarez, 2011).[3]

Esta realidad se aprecia en estudios que exponen la amplia brecha de ingresos entre el 1 % más rico y el resto de la población: las cifras de la Base de Datos sobre la Desigualdad Mundial (conocida por sus siglas en inglés, WID, 2022), indican que el 1 % más rico de la región representa el 24 % de todos los ingresos y el 44 % de toda la riqueza personal (Bivens y Kandra, 4 de octubre de 2022; Ruiz, 2020). Otros estudios sugieren que la reciente disminución de la desigualdad ha sido solo un fenómeno temporal vinculado al aumento del presupuesto estatal debido al *boom* de las commodities (auge de las materias primas), lo que permitió la transferencia de recursos económicos a los pobres y extremadamente pobres (Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021). Al mismo tiempo, la población con mayores ingresos y riqueza pudo mantener y/o aumentar sus fortunas (Burchardt y Ickler, 2023). La interacción de estos factores socioeconómicos resalta la naturaleza multifacética de las desigualdades de América Latina, lo que exige un debate más profundo sobre la dinámica económica y sociopolítica subyacente de las trayectorias de desarrollo de la región.

En consecuencia, otro desafío importante es la transición de un modelo de desarrollo dependiente de los recursos a uno económica y socioecológicamente sostenible. Este cambio es crucial para superar la dependencia histórica de la región de los recursos naturales y los productos básicos para lograr su integración a los

[3] El término "marea rosa" se refiere al éxito electoral de los gobiernos de izquierda y de centroizquierda (Levitsky y Roberts, 2011).

mercados internacionales. Este predominio se caracteriza por la extracción y exportación de recursos no renovables, como minerales, hidrocarburos y gas (Bulmer-Thomas, 2003; Burchardt y Dietz, 2014), así como la exportación a gran escala de productos agrícolas, como la soja, el aceite de palma y los biocombustibles. Esto ha dado lugar a un conjunto definido de características consideradas "típicas" de las economías extractivistas.[4] La especialización en los sectores extractivos tiende a conducir a ciclos recurrentes de auge y caída, lo que hace que las economías sean muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos. Esta inestabilidad se extiende más allá del ámbito económico: el predominio de las actividades extractivas no solo socava la competitividad de otros sectores, perpetuando así la heterogeneidad estructural (Amin, 1976; Ickler y Warnecke-Berger, 2023), sino que también refuerza el control ejercido por las élites y las clases estatales sobre la extracción, exportación y financiarización de los recursos naturales (Elsenhans, 1992; Göbel, Ulloa y Góngora-Mera, 2014). Esto perpetúa la prevalencia de la búsqueda de rentas en las sociedades dependientes de la naturaleza y facilita la consolidación de enclaves extractivistas y redes clientelistas. El extractivismo es un negocio sucio que impide la subsistencia, fomenta una mayor fragmentación y repolarización de la estructura productiva, agota rápidamente las reservas naturales y exacerba la dinámica global del cambio climático (Engels y Dietz, 2017). Al mismo tiempo, si se observa la trayectoria de la pasada era de la marea rosa, con sus renovados impulsos neoextractivistas y la creciente demanda mundial de recursos naturales críticos, parece poco probable que se produzca un cambio estructural que se aleje de este modelo de desarrollo.

[4] En este contexto, los términos *modelo de desarrollo impulsado por los recursos naturales* y *extractivismo* se utilizan indistintamente. Para un análisis de los diferentes términos, véase Ickler y Warnecke-Berger (2023).

Otro desafío importante para América Latina hoy, estrechamente relacionado con los dos primeros mencionados anteriormente, es mejorar la calidad de los sistemas democráticos de la región. Cabe destacar que una parte significativa de la población está excluida de los procesos formales de toma de decisiones, lo que limita la representatividad de las estructuras de gobierno (Oxhorn, 2011); el acceso a las instituciones estatales, a menudo ineficientes, está distribuido de manera desigual (Wright, 2022); las tendencias recientes indican un descenso del índice de democracia electoral en la región, lo que indica un deterioro de los estándares democráticos (Valdés-Ugalde, 2023, p. 108). Además, los parlamentos latinoamericanos carecen de movilidad y transparencia en la toma de decisiones, lo que dificulta la toma de decisiones responsables y fomenta la opacidad en las prácticas de gobernanza (García Montero y Rodríguez, 2020). Los legados de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios siguen influyendo en la dinámica política contemporánea, perpetuando las divisiones políticas; los casos de violencia (política), pasados y presentes enturbian el escenario político, lo que dificulta aún más los esfuerzos por consolidar las instituciones democráticas. La cultura política del populismo, un fenómeno generalizado en América Latina, genera oscilaciones del péndulo político (Doyle, 2011; De la Torre, 2010). La marcada polarización del panorama político, el clientelismo arraigado y las prácticas dudosas durante las campañas electorales dificultan las reformas (Justesen y Manzetti, 2023).

En un contexto de desigualdad social, decadencia económica y estancamiento político, resulta imperativo comprender las dinámicas relacionales, las estructuras y los mecanismos de reproducción de los actores sociales clave dentro de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, surge el papel crucial de las élites, que interconectan intrincadamente estos factores. Las élites reflejan la estratificación de las sociedades individuales, caracterizada por la concentración de la riqueza y el poder en la cima. También poseen un enorme peso económico en las economías de América Latina.

Por último, las redes personales e informales facilitan el acceso de las élites al Estado y a la política; el clientelismo, la búsqueda de rentas y las puertas giratorias son omnipresentes (Castellani, 2018; Menaldo, 2016; Solimano, 2014). Sin embargo, las élites no son solo expresiones de dichas dinámicas; también son actores centrales, pero no omnipotentes, que pueden promover, limitar o bloquear el cambio estructural. De esta manera, las élites cumplen una doble función y son una pieza crucial del rompecabezas para comprender el pasado, el presente y el futuro de las sociedades latinoamericanas.

En los últimos años, ha habido un resurgimiento significativo del interés en el estudio de las élites en América Latina, lo que marca un cambio tras un período prolongado de relativo silencio sobre el tema (Cárdenas Herrera, 2020). Esta investigación contemporánea sobre las élites en América Latina no es solo una repetición de estudios sociológicos sobre las élites "clásicas", sino una exploración fresca con nuevas perspectivas teóricas y metodológicas. Hay una notable escasez de estudios integrales que profundicen en las interconexiones entre las élites, la economía y el Estado. Además, los estudios a menudo se limitan a casos individuales y análisis a nivel micro de élites específicas. En cambio, este libro busca comprender el arraigo de las élites en las estructuras económicas y políticas, y los factores externos e internos que sustentan su acción.[5] Esto implica identificar los espacios político-económicos en los que las élites maniobran, como los mercados, la geopolítica y las instituciones estatales, pero también investigar la constelación de fuerzas sociales y la estructura interna de los grupos de élite divergentes.

Aunque los estudios sobre la desigualdad se han concentrado principalmente en las personas con ingresos bajos o extremadamente bajos, este libro demuestra un aparente esfuerzo por

[5] Nos inclinamos por una definición de *élites* basada en la economía política. En consecuencia, nos centramos en qué actores y en qué condiciones producen, se apropian y distribuyen bienes económicos.

explorar las complejidades de los mecanismos de reproducción social, política, cultural y económica de la riqueza. Por lo tanto, los capítulos presentados aquí abordan la reproducción de la riqueza, las élites latinoamericanas y la desigualdad desde una perspectiva de economía política. Además, el volumen pretende proporcionar una perspectiva regional a través de comparaciones entre países. Este libro examina las relaciones entre las élites y el Estado presentando estudios de caso de Argentina, Brasil, Bolivia, México, Guatemala, Panamá y Chile. También descubre las interacciones de los grupos corporativos y las élites globales en contextos influidos por las dinámicas económicas internacionales y nacionales. El resto de esta introducción presenta el estado de la investigación sobre las élites en América Latina y establece una visión general del programa teórico y metodológico de este libro, presentando las contribuciones que se reflejan en este volumen.

Las élites en América Latina: instituciones, economía y lucha

Las élites en América Latina han sido estudiadas desde diversas perspectivas teóricas y siguiendo múltiples estrategias de investigación. Desde los viejos clásicos, que retratan una concepción más bien funcionalista de las élites (Lipset y Solari, 1971), hasta los estudios cuantitativos refinados de los miembros del parlamento en diferentes países de la región (González-Bustamante, 2023), los académicos han buscado identificar las principales dinámicas que explican la composición, los recursos, las estrategias y el impacto de las élites. Los historiadores se han centrado en las diferentes fases de dominación de las élites, su circulación y trayectorias desde la colonización en adelante (Gilbert, 2017). Han prestado especial atención a cómo las instituciones educativas, políticas y económicas han dado continuidad a los legados coloniales aún presentes en las sociedades latinoamericanas y cómo sus diseños, normas y

redes sirven como una oportunidad para la reproducción de la desigualdad (Adelman, 1999).

Un tema central en la investigación sobre las élites es su definición adecuada. Es la respuesta a la pregunta: ¿quién pertenece a la élite? Si bien existen innumerables definiciones, cada una de ellas tiene ciertas deficiencias. Higley y Best, centrándose en las élites políticas, dan esta definición de *élites*: "individuos y grupos pequeños, relativamente cohesivos y estables con un poder desproporcionado para afectar los resultados políticos nacionales y supranacionales de manera continua" (Best y Higley, 2018, p. 3). La investigación en esta literatura funcionalista, por lo tanto, analiza la formación de élites diferenciadas, como las élites educativas, las élites económicas y las élites políticas, centrándose en las posiciones formales. Los enfoques más críticos, que hacen énfasis en los recursos de la élite y su interés unificado, se ocupan de una "élite de poder" relativamente coherente y homogénea y su desarrollo histórico (Hartmann, 2006; Mills, 1956). Aparte de esto, se habla sobre la existencia de una élite transnacional, que o bien se presenta en la forma de una clase capitalista transnacional, o bien se interpreta como una élite cosmopolita (Davidson, Poor y Williams, 2009). Los estudios antropológicos, a su vez, han abordado las prácticas cotidianas de las élites, incluidos los patrones de consumo y estilos de vida, muchas veces dedicados a forjar dinámicas de segregación y distinción (Cerón-Anaya, 2019; Nugent y Shore, 2002).

Históricamente, si durante la colonia y épocas posteriores las élites terratenientes (grandes propietarios, caudillos, etc.) eran las que principalmente ejercían su poder económico en muchos países latinoamericanos, en el pasado siglo estas élites se transformaron en empresarios y financieros (Bulmer-Thomas, 2003). Esto significa que a la renta de la tierra se han sumado otras formas de ingreso y riqueza. En general, las élites demostraron una notable capacidad de adaptación a diferentes condiciones y un cierto grado de circulación. Por ejemplo, para Bull, Castellacci y Kasahara (2014), así como para Schneider (2013), esto se refleja en la creciente importancia de

las grandes corporaciones. También conocidas como multilatinas, estos conglomerados a menudo operan en diferentes sectores y son responsables de una gran proporción del ingreso y la producción en América Latina. A menudo, de propiedad familiar y con redes de amplio alcance en la política y la sociedad, dan forma a la estructura económica actual de varios países. Es por ellos que la relación entre la inserción específica de América Latina en la economía internacional y el papel de las élites internacionales es importante (North y Clark, 2018).

Por el contrario, la literatura sobre la transición democrática en América Latina se centra en las condiciones internas de las sociedades latinoamericanas, describiendo las formas en que las élites han estado influyendo en el proceso de democratización (Collier, 1999; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). En la década de 1980, las fracciones de élite se opusieron a los sistemas autocráticos para protegerse contra el poder estatal arbitrario y explotar nuevas oportunidades económicas (Ansell y Samuels, 2014). En esta literatura, diferentes patrones de desunión en la élite llevaron a trayectorias de transición divergentes (Gill, 2000, p. 51; Stepan, 1986) e influyeron en las posibilidades de pactos entre élites. El enfoque en las interacciones estratégicas de la élite revela un enfoque centrado en el actor, que busca explicar los patrones y formas de democratización analizando a las élites como actores cuasirracionales que, determinados por su propio interés en estabilizar su gobierno, eligen sus acciones políticas empleando un conjunto de recursos dados cristalizados en instituciones políticas y económicas.

A menudo, las élites de América Latina se analizan como oligarquías que gozan de un poder político supremo sin mucha oposición. En este caso, un enfoque centrado en los actores busca explicar la creciente influencia de las élites y las corporaciones en los procesos de toma de decisiones públicas en la región latinoamericana (Crabtree y Durand, 2017; Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Hellman y Kaufmann, 2001).

La tesis de la "captura del Estado por las élites" a menudo supone una visión meramente instrumentalista del Estado, que es conquistado por los intereses de las élites (Katz, 2013; Lust, 2020). En oposición a esta lectura elitista de las sociedades latinoamericanas, los enfoques intuicionalistas buscan comprender la calidad de las condiciones que posibilitan y limitan la acción de las élites (Robinson, 2012). Basándose en la economía institucional y el institucionalismo histórico, las instituciones débiles son fundamentales para explicar los fracasos del desarrollo y el desempeño de las élites (Acemoglu y Robinson, 2013). La literatura especializada en arreglos políticos representa otra corriente institucionalista de investigación de las élites para quienes los arreglos políticos ("political settlements") son una "combinación interdependiente de una estructura de poder e instituciones a nivel de una sociedad que es mutuamente 'compatible' y también 'sostenible' en términos de viabilidad económica y política" (Khan, 2010, p. 20). El arreglo político es una configuración en la que la estructura institucional y la distribución del poder son compatibles, lo que conduce a la estabilidad económica y política.

En su trabajo original de 2010, Khan indica que los arreglos políticos pueden modificar la estructura institucional de acuerdo con los intereses de los grupos poderosos. Si surgen alianzas políticas específicas, estas pueden alterar los entornos institucionales y producir consecuencias desconocidas. El objetivo aquí es identificar coyunturas críticas en las que los equilibrios de poder cambian, las fracciones gobernantes emprenden reformas institucionales y los acuerdos políticos comienzan a cambiar. La nueva constelación, en función de su longevidad y estabilidad, representa un nuevo arreglo político, que perdura a lo largo de una nueva combinación de estructura institucional y distribución del "poder organizacional".

Todos estos enfoques han puesto especial énfasis en la dinámica de la circulación y la lucha entre las élites. Las élites consolidadas y las que están en decadencia participan en complejas redes de alianzas y competencia entre sí y, ocasionalmente, con otros actores

sociales y el Estado, tratando de promover sus intereses económicos a nivel internacional y nacional. Al mismo tiempo, pueden surgir nuevos grupos de élite que aprovechen la dinámica cambiante del mercado y los avances tecnológicos para hacerse de un lugar en la economía mundial.

Las respuestas de las élites a los cambios y tendencias económicas reflejan generalmente sus maniobras estratégicas para mantener y expandir su influencia económica y política en un mundo cada vez más globalizado. Al aprovechar las oportunidades emergentes y forjar alianzas, las élites se esfuerzan por consolidar su poder y control sobre los recursos, contribuyendo a la configuración particular del desarrollo económico de la región y afianzando las desigualdades sociales existentes. Este volumen busca contribuir a esta investigación presentando un enfoque de las élites en América Latina basado en la economía política.

Contenido del libro

Un enfoque de economía política para estudiar las élites implica examinar varias dinámicas: por un lado, investiga la configuración del poder a nivel global, nacional y local; busca comprender la dinámica económica en contextos determinados y sus efectos sobre la producción, apropiación y uso de recursos económicos y políticos. Por otro lado, examina a los actores sociales con capacidad para influir y dar forma a la estructura social en la posición de sus sociedades; profundiza en las relaciones entre las élites, sus rivalidades y sus capacidades para formar redes y alianzas; no presenta a las élites como entidades todopoderosas y monolíticas, sino que considera sus posiciones relacionales frente a otros actores sociales.

Además, un enfoque de economía política para las élites recalca la importancia de comprender las interacciones entre las élites y el Estado nacional y las implicaciones de los fenómenos globales. Desde un punto de vista crítico y contemporáneo, también desafía las

limitaciones de las teorías tradicionales sobre las élites, mejorando nuestra comprensión de cómo las élites en América Latina navegan y dan forma a la escena socioeconómica y política. La siguiente sección de esta introducción presenta la estructura del libro y ubica los capítulos individuales de este programa investigativo.

Parte 1. Las élites en la economía política de América Latina

La primera sección de este volumen analiza las dinámicas económicas en América Latina y la posición de las élites económicas. Utilizando una combinación de economía política y sociología, explora las particularidades y los cambios más significativos en la economía política de la región. Examina estos cambios en la dinámica relacional con otras facciones de élite y sus interacciones con el espectro más amplio de clases y grupos sociales dentro de las sociedades. Esta sección también presenta estudios comparativos entre países de la región latinoamericana, a saber, Brasil, México, Ecuador y Bolivia. Los autores cuestionan los enfoques estandarizados que generalizan a las élites como un grupo compacto de actores económicos con privilegios que persisten en el tiempo. Los autores proponen la existencia de una élite heterogénea, que combina facciones antiguas y nuevas, algunas con recursos de poder locales tradicionales y otras más globales.

Como ilustra el capítulo de Aaron Schneider sobre dos sectores económicos importantes de Brasil, los sectores tradicionales como la agricultura –especialmente en América Latina, que tiene una larga historia de desigualdad excesiva en lo referente a la propiedad de la tierra– muestran una dinámica en la que las élites competitivas a nivel internacional tienden a optar por relaciones intraélite acomodaticias con facciones de élite en decadencia. Schneider describe a estas élites como aquellas que establecen vínculos económicos y políticos a expensas de fomentar las relaciones con facciones de clase populares.

Gabriel Ondetti aporta un análisis comparativo de los sectores públicos en Brasil y México. El capítulo arroja luz sobre la relación entre las élites, el Estado y los patrones de desarrollo, e incorpora así a las élites en la estructura económica general de las sociedades. Ondetti sostiene que la ideología y la organización de las élites económicas han determinado las diferencias en el tamaño de los sectores públicos en ambos países.

Eduardo Silva y Fabio Resmini responden a una pregunta similar en relación con Bolivia y Ecuador. Los autores buscan entender cómo y por qué las élites de ambos países cambiaron sus preferencias en materia de política económica durante la marea rosa. El capítulo describe cómo las élites económicas reaccionan y se adaptan a los cambios radicales propuestos por los gobiernos. Silva y Resmini también consideran los recursos económicos, sociales y políticos que utilizan las élites en ambos casos.

En el último capítulo de esta primera parte, Alejandra Salas Porras y Martí Hernández analizan la relación entre las élites mexicanas y las redes corporativas globales. Su capítulo se centra en la reorganización de las élites económicas mexicanas después de la crisis de sustitución de importaciones en México. Mediante el análisis de redes, los autores pueden mostrar el complejo proceso de interacción e integración en las redes de poder globales, destacando cuatro caminos diferentes de cómo se produjo esta integración.

Parte 2. Poder en América Latina: poder, clase y reconfiguración de élites

La segunda parte de este volumen aborda la relación entre las élites económicas y el Estado. Así, los autores de esta sección proponen ahondar en cómo reaccionan las élites en diferentes casos a los desafíos económicos y sociales. Al hacerlo, también analizan la autonomía de los Estados latinoamericanos con respecto a la influencia de las élites y la tesis de la *captura del Estado* (Cannon, 2016; Crabtree y Durand, 2017). Dado que las posiciones de las élites

económicas y políticas tienen un poder decisivo sobre la forma, la escala y los resultados de las estrategias de desarrollo (Amsden, DiCaprio y Robinson, 2012; Mahoney y Thelen, 2009), este poder podría no ser indiscutible. Esto significa identificar rupturas y momentos de cambio y estrategias concretas de las élites individuales para alterar, estabilizar o dar continuidad al *statu quo* y dar forma al entorno institucional en el que operan.

Fernando Leiva analiza el marco de la captura del Estado por parte de las élites en el caso chileno. Al contrastar los marcos institucionalistas clásicos con la economía política y cultural crítica, Leiva analiza cómo las élites chilenas han sido capaces de asegurar la hegemonía. Para explicar este resultado, Leiva introduce el concepto de *capitalismo rentista* y sus mecanismos políticos y económicos subyacentes.

Rose Spalding toma otro camino al analizar los cambios concretos en la relación entre las élites y el Estado nicaragüense. Se centra en las prácticas de negación y construcción de alianzas y en cómo han cambiado, y, Al hacerlo, hace foco principalmente en la influencia de los cambios radicales en la estructura interna, así como en las estrategias de las élites.

Thomas Chiasson-Lebel aborda este debate al analizar la autonomía del Estado en el caso de Bolivia y Ecuador. El capítulo incorpora las recientes experiencias de los gobiernos de centroizquierda en los dos países andinos y explica las posiciones cambiantes de la élite económica frente al Estado. Chiasson-Lebel también describe la división interna de las élites a la hora de negociar alianzas con los gobiernos.

En el siguiente capítulo, Mariana Heredia investiga el poder estructural e instrumental de las élites en Argentina. La autora analiza el poder y el papel de una sociedad movilizada en la limitación de las capacidades de las élites. El capítulo no solo rastrea los cambios socioeconómicos en Argentina en los últimos cincuenta años, sino que también ilustra la composición cambiante de las élites.

Parte 3. Discurso, riqueza y élite: algunas discusiones puntuales

La tercera sección de este libro analiza la interrelación entre poder y riqueza en la región. Esto implica examinar teóricamente el poder por medio del análisis de los recursos de poder que las élites utilizan para perseguir sus intereses. El poder se analiza aquí en términos de poder estructural e instrumental, destacando múltiples formas en que se pueden analizar las capacidades de las élites (Fairfield, 2015). Sin embargo, como el poder no reside únicamente en el ámbito económico, los capítulos también examinan las posibilidades de las élites de influir en el discurso público.

Francisco Robles Riviera, Ximena Alvarenga Fournier y Gustavo Fuchs presentan un estudio que examina cinco casos en América Central. Mediante el uso de un análisis de contenido del discurso de las élites en las redes sociales, rastrean cómo las élites han sido capaces de influir en la opinión pública. De este modo, arrojan luz sobre cómo las élites de estos países han influido en las respuestas políticas a la pandemia de covid-19.

Por su parte, Jonathan Báez aborda el tema de los paraísos fiscales en general y analiza los mecanismos de evasión fiscal que utilizan los ricos en Ecuador. Su principal aporte es el análisis de los beneficiarios de casi mil fideicomisos en Ecuador para encontrar empresas en paraísos fiscales y estimar los recursos que estos grupos económicos dejaron de aportar al ingreso nacional.

El último capítulo de Matías López analiza los desafíos metodológicos en el estudio de las élites, destacando la dificultad de acceso a estos grupos y la importancia de definir adecuadamente la población de estudio. Se comparan distintos métodos de muestreo, con énfasis en la validez del muestreo aleatorio, a pesar de la percepción común de su ineficacia en encuestas a élites. Finalmente, señala la creciente inaccesibilidad de las élites a lo largo del tiempo y la necesidad de adaptar estrategias metodológicas para garantizar la validez y representatividad de los estudios.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Londres: Profile Books.

Adelman, Jeremy (ed.) (1999). *Colonial Legacies: The Problem of Persistence in Latin American History*. Hoboken: Taylor and Francis.

Amin, Samir (1976). *Unequal development: An essay on the social formations of peripheral capitalism. Marxist theory and contemporary capitalism*. Hassocks: Harvester Press.

Amsden, Alice; DiCaprio, Alisa y Robinson, James A. (eds.) (2012). *The role of elites in economic development*. Oxford: Oxford University Press.

Ansell, Ben y Samuels, David (2014). *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

Astorga Junquera, Pablo (2016). The Haves and the Have Nots in Latin America in the 20th Century. *Revista de Economía Mundial*, (43), 47-68.

Bértola, Luis y Williamson, Jeffrey (2017). *Has Latin American Inequality Changed Direction?* Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-44621-9

Best, Heinrich y Higley, John (2018). The Palgrave Handbook of Political Elites: Introduction. En Heinrich Best y John Higley (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 1-6). Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_1

Bivens, Josh y Kandra, Jori (4 de octubre de 2022). CEO pay has skyrocketed 1,460% since 1978: CEOs were paid 399 times as mucha as a typical worker in 2021. *Economic Policy Institute.* https://www.epi.org/publication/ceo-pay-in-2021/

Bull, Benedicte (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies. International Political Economy Ser*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10958970

Bulmer-Thomas, Victor (2003). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Burchardt, Hans-Jürgen y Dietz, Kristina (2014). (Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America. *Third World Quarterly*, *35*(3), 468-486. https://doi.org/10.1080/01436597.2014.893488

Burchardt, Hans-Jürgen; Dietz, Kristina y Warnecke-Berger, Hannes (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe*, 207-229. https://doi.org/10.1007/978-3-030-71315-7_9

Burchardt, Hans-Jürgen y Ickler, Jan (2023). Riqueza, elites, impuestos. Viejos desafíos para un nuevo "giro a la izquierda". *Nueva Sociedad: Elites, Política Y Desigualdades En América Latina*, (303), 78-87. https://nuso.org/articulo/303-riqueza-elites-impuestos/

Cannon, Barry (2016). *The Right in Latin America*. Nueva York; Londres: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203767023

Cárdenas Herrera, Julián (2020). Élites en América Latina: una introducción. *RES. Revista Española de Sociología*, *29*(3), 459-465. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7540812

Castellani, Ana (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

Cerón-Anaya, Hugo (2019). *Privilege at Play: Class, Race, Gender, and Golf in Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.

Collier, Ruth B. (1999). *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crabtree, John y Durand, Francisco (2017). *Peru: Elite Power and Political Capture*. Londres: Bloomsbury Publishing.

Davidson, Roei; Poor, Nathaniel y Williams, Ann (2009). Stratification and Global Elite Theory: A Cross-Cultural and Longitudinal Analysis of Public Opinion. *International Journal of Public Opinion Research*, *21*(2), 165-186. https://doi.org/10.1093/ijpor/edp012

De la Torre, Carlos (2010). *Populist Seduction in Latin America*. Athens: Ohio University Press.

Doyle, David (2011). The Legitimacy of Political Institutions. *Comparative Political Studies*, *44*(11), 1447-1473. https://doi.org/10.1177/0010414011407469

Elsenhans, Hartmut (1992). *Equality and Development*. Daca: Centre for Social Studies.

Engels, Bettina y Dietz, Kristina (2017). *Contested Extractivism, Society and the State*. Londres: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/978-1-137-58811-1.pdf

Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue*. Cambridge: Cambridge University Press.

García Montero, Mercedes y Rodríguez, Cecilia (2020). Political Paths and Gender in Latin America. An Analysis of the Trajectories of Legislative Elites. En Manuel Alcántara, Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez (eds.), *Politics and Political Elites in Latin America* (pp. 173-200). https://doi.org/10.1007/978-3-030-51584-3_8

Gilbert, Dennis (2017). *The Oligarchy and the Old Regime in Latin America, 1880-1970*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Gill, Graeme (2000). *The dynamics of democratization: Elites, civil society, and the transition process*. Nueva York: St. Martin's Press.

Göbel, Barbara; Ulloa, Astrid y Góngora-Mera, Manuel (eds.) (2014). *Biblioteca Abierta Colección General. Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá: UNAL. http://www.desigualdades.net/Resources/Publications/Desigualdades-socioambientales-Gongora-Mera_Goebel_Ulloa.pdf?1425032096

González-Bustamante, Bastián (2023). Ministerial stability during presidential approval crises: The moderating effect of ministers' attributes on dismissals in Brazil and Chile. *The British Journal of Politics and International Relations*, *25*(4), 655-675. https://doi.org/10.1177/13691481221124850

Hartmann, Michael (2006). *The Sociology of Elites*. Londres: Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203966242/sociology-elites-michael-hartmann https://doi.org/10.4324/9780203966242

Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel (2001). Confronting the challenge of state capture in transition economies. *Finance and Development*, *38*(3), 31-35. https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/view/journals/022/0038/003/article-a010-en.pdf

Hellman, Joel; Jones, Geraint y Kaufmann, Daniel (2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Institute. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/e3c8af6c-5a86-5e48-9e97-f463f5970e7f/content

Ickler, Jan y Warnecke-Berger, Hannes (eds.) (2023). *The Political Economy of Extractivism*. Londres: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003303268

Justesen, Mogens K. y Manzetti, Luigi (2023). Poverty, Partisanship, and Vote Buying in Latin America. *Latin American Politics and Society*, *65*(3), 1-19. https://doi.org/10.1017/lap.2022.66

Katz, Michael B. (2013). *The Undeserving Poor: America's Enduring Confrontation with Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.

Khan, Mushtaq H. (2010). *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions* [borrador]. Londres: SOAS. https://eprints.soas.ac.uk/9968/1/political_settlements_internet.pdf

Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: JHU Press.

Lipset, Seymour M. y Solari, Aldo E. (1971). *Elites y desarrollo en America Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Lust, Jan (2020). Una crítica al concepto de la captura del estado. *Revista de Ciencias, Artes yY Activismo para la Transformación de América Latina*, (4), 105-116. https://drive.google.com/file/d/1tCvKDTabnMyI0cyhYraY4tN1SSrYspnP/view

Lustig, Nora C.; Lopez-Calva, Luis F. y Ortiz-Juarez, Eduardo (2011). The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why. *SSRN Electronic Journal.* https://doi.org/10.2139/ssrn.2113476

Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Nueva York: Cambridge University Press.

Martínez-Amador, David y Carvajal Santillán, María Gregoria (eds.) (2009). *Colección Temas estratégicos. Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Elaleph.com.

Menaldo, Victor (2016). Democracy, Elite Bias, and Redistribution in Latin America. *Political Science Quarterly*, *131*(3), 541-569. https://doi.org/10.1002/polq.12486

Mills, Chales W. (1956). *The power of elite*. Nueva York: Oxford University Press. https://scholar.google.com/citations?user=dqbi45aaaaaj&hl=en&oi=sra

North, Liisa L. y Clark, Timothy D. (eds.) (2018). *Dominant Elites in Latin America*. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-53255-4

Nugent, Stephen y Shore, Cris (eds.) (2002). *Elite Cultures*. Londres: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203426197

O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore; Londres: JHU Press.

Oxhorn, Philip (2011). *Sustaining civil society: Economic change, democracy, and the social construction of citizenship in Latin America*. Centre County: Penn State University Press.

Robinson, James A. (2012). Elites and institutional persistence. En Alice H. Amsden, Alisa DiCaprio y James A. Robinson (eds.), *The role of elites in economic development* (pp. 29-50). Nueva York: Oxford University Press.

Ruiz, Susana (2020). ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Oxfam*. https://doi.org/10.21201/2020.6317

Schneider, Ben R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. West Nyack: Cambridge University Press. https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=3004616

Solimano, Andres (2014). *Economic Elites, Crises, and Democracy: Alternatives Beyond Neoliberal Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

Stepan, Alfred (1986). Paths toward redemocratization: Theoretical and comparative considerations. En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (pp. 64-84). Londres: JHU Press. https://www.press.jhu.edu/books/title/29413/transitions-authoritarian-rule?srsltid=AfmBOoqZk_IYc9zLiiY4bpUKCRS746X03S1gnn_7u7bd5x1tS3ByT6NI

Valdés-Ugalde, Francisco (2023). *Democracy in Latin America: The Failure of Inclusion and the Emergence of Autocratization*. Berlín; Boston: Walter de Gruyter GmbH & Co KG.

Williamson, Jeffrey G. (2011). *Trade and poverty: When the Third World fell behind*. Cambridge: MIT Press.

Wright, Thomas C. (2022). *Democracy in Latin America: A History since Independence*. Londres: Rowman & Littlefield.

Parte 1. Las élites en la economía política de América Latina

Agronegocios y aviación en Brasil

Competencia y acomodación intraélites, exclusión e incorporación entre clases

Aarón Schneider

Doi: 10.54871/ca26a0a3

Introducción

En los últimos treinta años, la economía internacional se ha caracterizado por la globalización, un patrón de producción, distribución y consumo cada vez más integrado a través de cadenas globales de valor (CGV) (Gereffi, 2019; Kaplinsky, 2005). En el caso de Brasil y otros países en desarrollo, la globalización ha modificado la importancia relativa de las distintas facciones de élite: las que se adaptan a la competencia internacional cobran protagonismo, mientras que otras declinan. Las élites en ascenso se enfrentan a la disyuntiva de adaptarse a las élites en decadencia o competir para desplazarlas, y, a la vez, también se relacionan con los actores populares incorporándolos a sectores dinámicos e internacionalmente competitivos o excluyéndolos. Estas relaciones entre las facciones de élite con las clases altas y bajas determinan resultados críticos en términos de crecimiento, distribución, soberanía e inclusión política.[1]

[1] En este caso, las élites son actores económicos y políticos que ocupan posiciones dominantes dentro del proceso de producción y del Estado. Existe una superposición

Para comprender estas dinámicas, este capítulo explora las interrelaciones entre las élites brasileñas y las facciones de clase populares en dos sectores: la agricultura y la aviación. Ambos sectores se adaptaron bien a la integración internacional durante las últimas tres décadas, pero estuvieron sujetos a dinámicas intra- e interclases muy diferentes. Para entender los resultados en materia de desarrollo y democracia, debemos estudiar las dinámicas relacionales entre las facciones de élite en ascenso y en decadencia con los sectores populares.

En resumen, la integración global eleva el perfil de las élites adaptadas a las nuevas inserciones internacionales, mientras que disminuye el perfil de las élites mal adaptadas a la competencia internacional. Sin embargo, la política de relaciones entre las facciones de élite en ascenso y en descenso puede producir tendencias competitivas o acomodacionistas. A su vez, las relaciones intraélite interactúan con las relaciones hacia los sectores populares, en las que las élites dinámicas pueden incorporar a los sectores populares o intentar excluirlos (Collier y Collier, 1991). Las élites dinámicas que incorporan a los sectores populares tienden a producir resultados más democráticos y distributivos. Como corolario, las élites dinámicas y los sectores populares ofrecen una base social a favor de una mayor acción estratégica del Estado, incluidas las inversiones en investigación y desarrollo, capital humano, infraestructura y acción estratégica en relación con el capital internacional, lo cual contribuye a un desarrollo a largo plazo (Armijo y Katada, 2014). Por el contrario, cuando las élites en ascenso se acomodan a las élites en declive, este pacto de élite utiliza el Estado para reprimir a las clases bajas, ofreciendo más restricciones y menos incentivos (Selwyn, 2016). Es poco probable que esto contribuya a la democracia o a la distribución, y solo ofrece un desarrollo a corto plazo al

significativa con el concepto de *clases*, ya que el control sobre el excedente es una parte importante del estatus de élite, y en el capítulo se hará referencia a la identidad de clase de las élites y los sectores populares como clase alta y clase baja.

concentrar el excedente y compartirlo entre facciones de élite en ascenso y en decadencia. La falta de inversión en estrategias a largo plazo de competitividad internacional obliga a las élites locales a adoptar una relación sumisa con el capital internacional (Katz, 2015).

En Brasil, durante las últimas tres décadas, la aviación ha sido un sector en el que las élites dinámicas y competitivas a nivel internacional se han visto obligadas a incorporar y dar prerrogativas a sectores populares cuyas habilidades, redes y organizaciones operan dentro del proceso de producción. Estas clases bajas usan dichas prerrogativas para exigir apoyo estatal a la competitividad y una participación en las ganancias de las facciones dinámicas del capital. Incluso cuando las élites en ascenso intentaron abandonar a sus compatriotas de clase baja y someterse al capital internacional, fue la relación con las clases bajas la que preservó un grado de soberanía, desarrollismo y distribución en el funcionamiento del sector. En cambio, la agricultura ha sido un sector en el que las élites dinámicas y competitivas a nivel internacional han optado por dar cabida a las facciones de élite en decadencia, al tiempo que excluyeron a los sectores populares, cuya participación en las cadenas de valor globales ha sido escasa y posee puntos de influencia limitados para influir en el comportamiento de las élites. El resultado ha sido un sector agrícola lucrativo que sigue siendo corrupto, devastador del medio ambiente y altamente desigual, con una inserción internacional estratégica limitada.

En este capítulo se analizan las relaciones intraclases y entre clases en dos sectores de Brasil. En primer lugar, se describe el enfoque relacional adoptado en este caso. Para definirlo, el capítulo analiza diversos enfoques institucionales y políticos sobre las élites, la democracia y el desarrollo, y sostiene que otros enfoques no han considerado las instituciones como relaciones políticas entre facciones de clase. A continuación, el capítulo analiza algunas de las evidencias obtenidas en el caso de la agricultura y la aviación; dos sectores en los que Brasil es competitivo a nivel internacional,

pero en los que las relaciones de clase entre las élites y con otros actores son distintas.

Teorías elitistas del desarrollo y la democracia

La mayoría de los enfoques que se utilizan para estudiar a las élites (y a los sectores populares) intentan caracterizar sus atributos inherentes en relación con resultados como el desarrollo y la democracia. En esta sección se examinarán algunos de los enfoques más típicos y se defenderá un enfoque relacional, en el que las facciones de élite no necesariamente están imbuidas de atributos inherentes, sino que adoptan conductas y prácticas en función de sus relaciones con otros grupos. Por lo tanto, es preferible diseñar un marco en el que podamos caracterizar las relaciones entre las facciones de clase, en el que el poder explicativo se obtenga de esas relaciones.

Algunas de las teorías más conocidas sobre la democratización se centran en los atributos de las élites. La teoría de la modernización postulaba que la democracia estaba asociada a la riqueza y que presumiblemente requería un cierto nivel de desarrollo (Lipset, 1959; Przeworski et al., 2000). Un análisis causal más detallado sostenía que una menor desigualdad estaba asociada a la democratización (Acemoglu y Robinson, 2006; Boix, 2003), mientras que otros hacían énfasis en el tamaño de la clase media (Ansell y Samuels, 2014) y los valores (Almond y Verba, 1963). Sin embargo, esas predicciones deterministas ofrecían evidencia inconsistente y no podían explicar el retroceso, por lo que el enfoque se centró en el carácter de las élites.

Algunas élites se comportan inherentemente con tolerancia, o se las puede convencer de que lo hagan, y favorecen los mecanismos democráticos de solución de diferencias en lugar de los conflictos abiertos (Dahl, 1982). Esos enfoques dieron etiquetas para describir la posición de la élite con respecto a la democratización: "de línea dura" y "de línea blanda" (O'Donnell y Schmitter, 1986),

mientras que otros descubrieron que ciertas élites experimentaron una "transformación" de tal manera que ya no veían la política como una "suma cero" (Higley y Burton, 1998) o eran "autoritarias" en personalidad y composición social (Adorno et al., 1950; Fromm, 1957).

Otros, en cambio, incorporaron a los sectores populares como una presión externa sobre la toma de decisiones de las élites. Para Acemoglu y Robinson (2006), la amenaza de la violencia desde abajo obligaba a los autoritarios a "ceder, reprimir o democratizar". De manera similar, los enfoques de la teoría de juegos intentaron mapear los movimientos de las élites y las masas en secuencias que ocasionalmente produjeron instituciones democráticas, aunque preservaron la idea de que la democratización "es a menudo una empresa emprendida por las élites y para las élites" (Albertus y Menaldo, 2018, p. 3). En resumen, las teorías de la democracia de las élites tienden a presumir que estas tienen características inherentes que las llevan a ofrecer democracia a las sociedades o no.

La misma idea caracteriza las teorías elitistas del desarrollo, en las que las élites proporcionan el desarrollo y las otras clases son meros receptores o insumos. Los enfoques clásicos presumían que el capitalismo requería primero una clase dinámica que acumulara riqueza en una etapa inicial para luego invertir y emplear trabajadores en la industria –"acumulación previa" (Smith, 1776, p. 117) o "acumulación primitiva" (Marx, 1990). De manera similar, la teoría de la modernización presumía un "gran impulso" de inversión por parte de quienes poseen exceso de capital, es decir, las élites (Rostow, 1990 [1960]). Para la teoría del crecimiento, la inflexibilidad del mercado laboral parece ser un problema que debe solucionarse

> si hay demasiadas restricciones a la libertad de los empleadores para despedir y contratar, o si las horas de trabajo permitidas están reguladas demasiado estrictamente, [...] o si los sindicatos tienen demasiado poder [...] o si las regulaciones legales de salud y seguridad son demasiado estrictas (Solow, 1998).

Mientras tanto, los enfoques del Consenso de Washington imitaron el enfoque de los "fundamentos del mercado" (Williamson, 1990), y los intentos de modificar un enfoque posterior al Consenso de Washington suponían que las élites impulsarían el desarrollo una vez que los Estados resolvieran las fallas del mercado; "el gobierno debería verse a sí mismo como un complemento de los mercados, emprendiendo aquellas acciones que hagan que los mercados cumplan mejor sus funciones, así como corrigiendo las fallas del mercado" (Stiglitz, 2007, p. 22). Los trabajadores siguieron siendo principalmente insumos para la producción; "la contabilidad del crecimiento también atribuye una porción sustancial del crecimiento en los países en desarrollo a la acumulación de capital humano" o como obstáculos potenciales si "imponen salarios inflacionarios y otras demandas" (Stiglitz, 2007, pp. 25-29).

Los enfoques más estatistas siguieron colocando la acción decisiva en manos de las élites, enmarcadas como élites estatales, élites económicas o, como dijo Evans (1995), la "integración" de una en la otra. Basándose en análisis económicos e históricos, los enfoques desarrollistas hicieron énfasis en la necesidad de alterar la ventaja comparativa de modo que las élites invirtieran en la industria en lugar de en la producción primaria, logrando finalmente la competitividad internacional (Gerschenkron, 1962). En los trabajos más influyentes sobre los Estados en desarrollo de Asia oriental, las élites estatales proporcionaban incentivos, alentaban la innovación y ofrecían garantías a las élites económicas, guiándolas hacia actividades industriales y hacia actividades más complejas, "gobernando el mercado" (Wade, 2003), propiciando "la colaboración entre las grandes empresas y el estado" (Johnson, 1982), e imponiendo "estándares estrictos de desempeño a las industrias y compañías a las que ayuda" (Amsden, 1989). El trabajo, una vez más, fue una cuestión de último momento o, en el mejor de los casos, un insumo que debía disciplinarse (Chang, 2002).

Incluso el giro institucionalista sigue centrándose en las élites. Si bien las élites políticas y económicas prefieren establecer

"instituciones extractivas" que preserven su poder y concentren la riqueza en sus manos, pueden verse presionadas por rivales o sectores populares para establecer "instituciones inclusivas", como derechos de propiedad seguros, ley y orden, mercados relativamente abiertos, apoyo estatal a los mercados (provisión de bienes públicos, regulación, cumplimiento de contratos) y educación y oportunidades para una porción considerable de los ciudadanos (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 70-121).

Otros enfoques institucionales se centran de manera similar en las élites. Para North, Wallis y Weingast, el desarrollo depende de que las élites consientan en limitar su "uso de la violencia para acumular riqueza y recursos" (2012, p. 1). Las "órdenes de acceso abierto" promueven el desarrollo a través del "acceso abierto y la competencia: competencia política para mantener el acceso abierto en la economía y competencia económica para mantener el acceso abierto en la política" (North, Wallis y Weingast, 2012, p. 16). Los países en desarrollo sufren diversos grados de menor acceso abierto y competencia, ya que no se ha convencido a las élites de abstenerse de la violencia o de las instituciones personalizadas para captar las rentas de la actividad económica.

Los enfoques institucionales explicaron el estancamiento, pero no pudieron explicar por qué las élites no lograron modificar sus instituciones, algo que fue abordado en el enfoque de los arreglos políticos ("Political Sttelement Approach") (Kelsall et al., 2022; Khan, 2018). Los arreglos políticos son "el pacto de élite que estructura la distribución de rentas y los acuerdos institucionales personalizados entre los miembros de la coalición dominante" (Pritchett, Sen y Werker, 2018, p. 19). En un retorno a los intentos de caracterizar a las élites como inherentemente "procrecimiento" (Hickey, Sen y Bukenya, 2015; Mehta y Walton, 2014), o "buscadores de rentas", o "extractivistas" (Bebbington, Hinfelaar y Sanborn, 2017), los enfoques de los arreglos políticos dirigieron su atención a las encuestas de élites y a la búsqueda de comportamientos tales como la orientación a las exportaciones y los intentos de superar a otras

empresas; en resumen, una búsqueda de "magos" (Pritchett, Sen y Werker, 2018, p. 22).

Un enfoque relacional y de facciones de clase

El enfoque que se propone aquí aboga por un enfoque relacional, que tenga en cuenta tanto las diversas facciones entre las élites como los grupos de clase baja, centrándose especialmente en las relaciones entre ellas. En esencia, se podría argumentar que las características específicas de los actores pueden leerse y entenderse a través de "conexiones, vínculos, transacciones y otros tipos de relaciones entre entidades" y no como características intrínsecas (Jackson y Nexon, 1999, p. 292). Las élites adoptan sus comportamientos y adquieren sus características no por rasgos inherentes, sino por sus relaciones con otras élites y sectores populares, y viceversa.

El enfoque relacional más conocido es probablemente el de Marx, quien entendió el capital como una relación social que alcanzaba sentido cuando se relacionaba con el trabajo dentro de una relación productiva específica en un momento histórico particular: "El capital no es una cosa, sino más bien una relación social de producción definida, perteneciente a una formación histórica definida de la sociedad, que se manifiesta en una cosa y le da a esta cosa un carácter social específico" (Marx, 1990, p. 814). El capital es capital solo cuando se utiliza para comprar fuerza de trabajo (como los salarios) o medios de producción (como las máquinas); de lo contrario, el capital es algo diferente.

En el marco actual, las relaciones importantes son horizontales entre las diferentes facciones de la élite, y verticales entre la élite y los actores del sector popular. Entre las élites, las facciones importantes son las élites en ascenso, que se encuentran en la cima de sectores dinámicos porque compiten para captar rentas en expansión de formas de producción mundial globalmente integradas,

mientras que las facciones de la élite en declive dependen de las ventajas comparativas existentes o no compiten en absoluto. Las relaciones entre las facciones de la élite en ascenso y en declive pueden ser competitivas o acomodaticias, en las que la competencia indica que las élites dinámicas están logrando el dominio e impulsando la transformación estructural; la acomodación indica que las élites dinámicas coexisten con las élites en declive o se someten a ellas, utilizando la corrupción, la coerción u otras prácticas que aseguran el excedente sin impulsar la transformación estructural, lo que algunos entienden como "revolución pasiva" (Gramsci, 1971) o "modernización desde arriba" (Trimberger, 1978).

Las relaciones intraélite interactúan con las relaciones verticales entre las clases altas y bajas. Los sectores populares se incorporan a cadenas de valor dinámicas e integradas globalmente o se los excluye. Cuando se los incluye, como en el caso de una mayor demanda de su trabajo y sus habilidades, obtienen un cierto grado de influencia política y dentro del proceso de producción. Pueden amenazar con retirar su conformidad y lograr concesiones de las facciones dinámicas del capital, forzando una "alianza entre clases" del tipo que algunos asocian con la "socialdemocracia y el desarrollo" (Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992).

En consonancia con las combinaciones de las distintas facciones de clase, se dan diversos comportamientos en materia de democracia, desarrollo y relaciones internacionales. Cuando se incluyen las clases bajas y las élites dinámicas son competitivas, pueden combinarse para lograr objetivos como vencer la resistencia de las élites en decadencia. También pueden aliarse para asegurar el apoyo estatal a acciones estratégicas con respecto al capital extranjero. Además, la influencia dentro del proceso de producción permite a las clases bajas reclamar una mayor porción del excedente, y la influencia dentro de la política les permite presionar al Estado para que adopte políticas públicas más distributivas y prácticas más democráticas (Boito Jr., 2018).

En cambio, cuando los sectores populares están excluidos de los sectores dinámicos, deben ejercer influencia desde fuera del proceso de producción; tienen menos mecanismos para reclamar excedentes de la producción y menos peso político para exigir políticas distributivas y prácticas democráticas. Las clases bajas excluidas también son menos útiles como aliados para las élites dinámicas cuando se trata de superar la resistencia de las élites en decadencia, quienes están de acuerdo, y tal vez hasta exigen, la autoridad represiva y antidemocrática para cimentar el acuerdo entre las élites en ascenso y las en decadencia (Moore, 1993 [1966]; Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992).

Este enfoque relacional no presupone las características intrínsecas de las facciones de élite o del sector popular, ni tampoco el resultado de sus interacciones. De hecho, es posible, incluso probable, que las relaciones entre los actores varíen, produciendo resultados cambiantes y dinámicos para el desarrollo y la democracia. A continuación se muestra una tabla para indicar las posibles relaciones. Las etiquetas importantes describen las relaciones entre los actores, competencia/acomodación e inclusión/exclusión, ya que la relación da a los actores su carácter, moldea sus comportamientos y genera resultados de interés.

Tabla 1.1: Enfoque relacional

Relaciones verticales: Inclusivas↔Exclusivas	Relaciones horizontales: competencia ↔ acomodación		
Clase alta	Capital internacional Élites dinámicas Élites estatales desarrollistas	Élites en decadencia Élites políticas coercitivas	
Clase baja	Clase media Obreros/campesinos	Clase media baja Precariado	

Fuente: elaboración propia.

Al observar las relaciones horizontales y verticales, se desprenden diversos escenarios, características de los actores y resultados de

la democracia y el desarrollo. Las relaciones horizontales de acomodación entre las élites en ascenso y en declive tienden a combinarse con relaciones verticales excluyentes entre los grupos de clase alta y baja. Para excluir a las clases bajas de las relaciones de acomodación de la clase alta se requiere la ayuda de élites políticas coercitivas, como autoridades burocráticas, policiales, militares y judiciales irresponsables. Cuando se incluye a las clases bajas, es sobre la base de llamamientos neofascistas, encontrando formas de incluir a grupos identificados como dominantes, tales como las clases medias provenientes de identidades raciales dominantes, atraídas por cuestiones como los valores tradicionales o el miedo a los forasteros, para distraer la atención del hecho de una agenda económica de la clase alta (Saad-Filho y Morais, 2018).[2] La acomodación de la clase alta también tiende a necesitar la aceptación de las estrategias internacionales de las élites en declive, conformándose con las ventajas comparativas existentes y la sumisión al capital internacional (Aiyar et al., 2013; Lin y Treichel, 2012). La acomodación de clase alta es, por tanto, un intento de modernización sin cambios estructurales, que evita cambios en las relaciones internacionales y cambios en las relaciones entre las clases sociales nacionales.

En cambio, las relaciones horizontales competitivas indican que las élites en ascenso compiten para desplazar a las élites en decadencia. Para generar apoyo político, las relaciones horizontales competitivas tienden a asociarse con relaciones verticales inclusivas, movilizando a los grupos de clase baja sobre la base de relaciones distributivas y productivas más progresistas y procesos políticos más democráticos. Además, la asistencia a la competencia global requiere de la habilidad política económica de las élites estatales desarrollistas (Norris, 2016), que actúan estratégicamente para insertar a las élites en ascenso en las cadenas de valor globales y participar en actividades más complejas y lucrativas para

[2] El fascismo es una estrategia para "hacer popular la reacción" (Moore, 1993 [1966]).

expandir la participación nacional en las rentas (Vigevani y Cepaluni, 2016). Esto también requiere el apoyo de la clase baja para superar la resistencia de las élites en decadencia que se sienten cómodas aceptando las ventajas comparativas existentes. Las relaciones horizontales competitivas y las relaciones verticales inclusivas se asocian con más desarrollo y democracia; las relaciones horizontales acomodaticias y las relaciones verticales excluyentes se asocian con menos desarrollo y menos democracia.

Vale la pena mencionar que este enfoque es completamente relacional en el sentido de que se podría empezar con relaciones verticales y los resultados serían los mismos, aunque el mecanismo causal, curiosamente, es diferente. Cuando las clases bajas se movilizan e imponen relaciones verticales inclusivas, reclaman una mayor porción del excedente de la producción. Si las élites en ascenso desean mantener sus ganancias, esto las obliga a innovar para aumentar el tamaño del excedente, impulsando la competencia con las élites en declive, que prefieren capturar el excedente reprimiendo los salarios, recortando las políticas sociales y evitando la distribución a las clases bajas. Existe una fuente adicional de ganancias para las élites en ascenso en la alteración de la ventaja comparativa, para lo cual requieren la asistencia de las élites del Estado desarrollista, que pueden actuar estratégicamente para ayudar a capturar una mayor parte de las rentas internacionales. Para fortalecer la mano de las élites políticas desarrollistas, las instituciones democráticas aprovechan la movilización de la clase baja para proporcionar una base de apoyo que se oponga a las exigencias de la élite en declive de utilizar el poder coercitivo del Estado para reprimir a las clases bajas.

En las secciones siguientes se analizarán estas relaciones horizontales y verticales en la agricultura y la aviación brasileñas. Para evitar problemas, el agronegocio tiende a caracterizarse por un acomodamiento entre las élites en ascenso y en decadencia, relaciones excluyentes entre las clases altas y bajas y, por lo tanto, menor desarrollo y democracia. En cambio, la aviación tiende a caracterizarse

por la competencia entre las élites en ascenso y en decadencia, relaciones inclusivas entre las clases altas y bajas y, por lo tanto, mayor desarrollo y democracia. En cada sector, como se verá, ha habido momentos y períodos en los que las relaciones cambian, pero hay relaciones sociales que presionan hacia un retorno al patrón dominante.

Agronegocios: acomodación de élites, exclusión de clase baja

El agronegocio brasileño es un ejemplo útil de acomodación de la clase alta, en el que las élites en ascenso coexisten con las élites en decadencia, lo que da lugar a un sector con tecnologías de producción modernas junto con prácticas retrógradas y coercitivas. Esta alianza de la clase alta coincide con la exclusión de las clases bajas, y el resultado es que las élites adoptan rápidamente prácticas antidemocráticas y se someten al capital internacional. Las clases bajas se resisten, pero su influencia dentro de los procesos de producción es limitada, y las élites y sus representantes han encontrado formas de minimizar su influencia fuera de la política o en otros ámbitos.

El sector más lucrativo y con mayor expansión internacional dentro de la agroindustria es el de las proteínas animales, liderado por el gigante internacional JBS. Brasil disfruta de bajos costos de producción, especialmente tierra y mano de obra baratas, y una amplia oferta de materias primas, en particular alimentos para animales, y posee la mayor cantidad de ganado vacuno comercial en el mundo, con 232 millones de cabezas en 2018. El subsidio público le permitió a JBS comprar a sus competidores en el país hasta convertirse prácticamente en un productor monopólico dentro del mercado brasileño, y absorver posteriormente a los competidores extranjeros, para convertirse en el mayor proveedor mundial de proteínas animales (Sierra, 2016).[3]

[3] JBS compró los mayores productores de Argentina y EE. UU. (Jelmayer, 29 de marzo de 2007), "un caso del pececillo que se traga a la ballena" (entrevista, ejecutivo estadounidense de JBS, 2016).

La inserción internacional de JBS invita a interpretaciones modernizadoras y oligárquicas que compiten entre sí. Los ejecutivos de JBS afirmaron que sus estrategias estaban impulsadas por un deseo de modernización. En primer lugar, absorbiendo tecnología y experiencia en gestión de competidores internacionales, incluidas las instalaciones de investigación y desarrollo; en segundo lugar, para adquirir conocimiento de los gustos de los consumidores en diferentes mercados, y en tercer lugar, para aprender a cumplir con las regulaciones fitosanitarias y de otro tipo que operan en los mercados de los países desarrollados (entrevista, sede de JBS en Estados Unidos, 2016).

Por otra parte, las adquisiciones de JBS no estaban llevando a los productores brasileños a la vanguardia de la tecnología. En palabras de Wesley Batista, uno de los hermanos propietarios, "el procesamiento de la carne es el mismo en todo el mundo. Matar vacas es lo mismo" (citado en Dieguez, 2015). El Instituto de Política y Análisis Económico (IPAE) del gobierno observó que "la venta de vacas no afectará el bienestar colectivo ni modernizará la industria nacional" (Mansueto Almeida, citado en Dieguez, 2015). Además, incluso las regulaciones señaladas como elementos del proceso de aprendizaje también eran simplemente barreras comerciales que se saltaban al comprar a los productores del norte.

Entre los elementos más desagradables que se dieron cabida en el sistema de JBS se encuentran abusos como el acaparamiento y la concentración de tierras, la degradación ambiental, la corrupción, la financiarización y las violaciones laborales. Los productores de ganado buscan constantemente áreas de tierra cada vez más grandes para pastos, en particular en regiones subdesarrolladas, y por lo tanto disponibles a precios más bajos.[4] Su expansión atrae a acto-

[4] Esta secuencia es común en las reservas ambientales, las reservas indígenas y gran parte de la Amazonia. Una vez que se ha talado la madera, entran los productores de ganado, los consumidores más intensivos de granos, soja y caña de azúcar hacen subir los precios y obligan a los productores de ganado a adentrarse más en las zonas definidas como de frontera, reiniciando el ciclo.

res nacionales e internacionales que especulan con la tierra, lo que impulsa aún más el acaparamiento de terrenos y la concentración de propiedades (Dávalos et al., 2014; Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2012).[5]

La mayor parte de la degradación ambiental asociada a la ganadería se produce en la Amazonia.[6] Según un estudio de Greenpeace de 2009,

> la cadena de suministro de ganado de JBS incluye suministros significativos de la selva amazónica. La empresa se abastece de proveedores cuyos ranchos violan gravemente los límites de deforestación y que continúan talando activamente el bosque restante dentro de los límites de los ranchos (Greenpeace, 2009, p. 97).

De hecho, el sector ganadero en la Amazonia brasileña es responsable del 14 % de la deforestación anual en todo el mundo y del 62 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de Brasil.[7] Más de 750.000 kilómetros cuadrados de selva amazónica han sido destruidos desde la década de 1980, y aproximadamente el 60 % ha sido reemplazado por pastizales para ganado, ya que el ganado es el uso más extendido de grandes extensiones de tierra (Greenpeace, 2015, p. 15).

Otras prácticas retrógradas aparecen en forma de corrupción. Algunas de ellas buscan evadir las pocas regulaciones que existen para controlar el sector, como en el caso de los sobornos mensuales a los inspectores de seguridad alimentaria.[8] Otras formas de

[5] El índice de Gini para la distribución de la tierra en Brasil aumentó de 0,856 a 0,872 entre 1996 y 2006 (Pina, 26 de julio de 2018)

[6] Estas prácticas están conectadas: "El trabajo esclavo desenfrenado y el acaparamiento de tierras (como el robo de tierras indígenas) a menudo van de la mano con la destrucción del medio ambiente" (Greenpeace, 2015, p. 12).

[7] A pesar de un "pacto de ganado" voluntario, JBS recibió una multa de BRS 264 millones por comprar ganado de haciendas que practican la deforestación (Locatelli, 22 de marzo de 2017).

[8] Para brindar detalles específicos y repugnantes, JBS mezcló carne podrida, carne adulterada con sustancias químicas cancerígenas y carne de baja calidad en las exportaciones (*BBC*, 22 de junio de 2017).

corrupción buscan anular o revertir por completo la regulación, como revelaron los propios hermanos Batista (Jardim, 17 de mayo de 2017; *Folha de S. Paulo*, 17 de mayo de 2017). Aunque ambos estuvieron en prisión, la prensa económica lo consideró normal (Marques y Attwood, 15 de julio de 2021).

Parte de la inserción internacional del agronegocio brasileño ha sido la creciente coincidencia de intereses con el capital financiero y, en última instancia, con el capital internacional. Ciertas compras de competidores en crisis parecieron satisfacer objetivos financieros más que los productivos (Dieguez, 2015). Como los intereses financieros nacionales ya están muy entrelazados con las finanzas internacionales, la financiarización del agronegocio somete a JBS al capital internacional (Sierra, 2016). Un indicador aparece en los esfuerzos por debilitar las regulaciones que limitan el acceso extranjero a las tierras brasileñas y a las empresas agroindustriales, algo que el *lobby* del agronegocio logró bajo el gobierno de Bolsonaro (Ley Federal Brasileña No. 5.709/71, Decreto reglamentario No. 74.965/74), que también liberalizó el uso de herbicidas y pesticidas principalmente importados, apodando cínicamente el proyecto de ley como "Ley de Alimentos Más Seguros" (Cioccari y Persichetti, 2020, pp. 18-19; Mano, 17 de septiembre de 2019).

Otra característica inherente a la agroindustria en Brasil ha sido la exclusión de las clases bajas. La demanda de mano de obra es baja, las condiciones laborales son malas, los salarios están estancados, la inversión en capital humano es casi inexistente, y estas prácticas excluyentes persisten y empeoran a pesar de un aumento anual del 4,5 % en la productividad (Morães, 2007). Si bien la agroindustria representa el 46 % de las exportaciones, utiliza solo el 20 % de la fuerza laboral, y dos tercios de sus trabajadores se mantienen en situación informal, se les niegan los beneficios de los contratos formales y se reducen sus salarios (Rennó Castro et al., 2020, p. 16). En cuanto al capital humano, el 60 % de los trabajadores de la agroindustria carecen de educación secundaria, en comparación con un promedio nacional del 43 % (Rennó Castro et al.,

2020, pp. 11-12). Lo más sorprendente es que "desde 2003, más de 21 mil trabajadores han sido liberados de la esclavitud en la Amazonia brasileña; El 70 % de esos casos estaban relacionados con el sector ganadero" (Greenpeace, 2015, p. 14). La propia JBS fue multada con millones por utilizar esclavos en sus instalaciones de Rondônia y Mato Grosso, y compró insumos producidos por subcontratistas que utilizaban mano de obra esclava (Aranha, 7 de junio de 2017).

Los sectores populares han resistido, pero su influencia dentro del proceso de producción es limitada. En los casos en que las clases trabajadoras y los sectores populares han intentado bloquear la invasión y la producción de la agroindustria, los elementos más retrógrados de la élite de la agroindustria recurrieron a la violencia, utilizando tanto a la policía local como a las fuerzas criminales paramilitares. El asesinato más famoso fue probablemente el de Chico Mendes, organizador de los recolectores de caucho, defensor del medio ambiente y activista en favor de los indígenas, en 1988 (Shoumatoff, 4 de noviembre de 2013), aunque también se produjo el asesinato de la hermana Dorothy Stang y, más recientemente, del periodista Dom Phillips (*The Guardian*, 22 de julio de 2022). Otras masacres de trabajadores suelen tener como objetivo a los dirigentes y activistas del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), incluidos lo que parecen ser asesinatos escenificados por la policía federal, así como asesinatos de estilo ejecución por parte de criminales.

Los sectores populares se ven obligados a movilizarse al margen de la agroindustria, intentando inducir la acción del Estado en su nombre o actuando totalmente fuera del sector de la agroindustria. Entre los movimientos sociales más importantes de toda América Latina, el MST ha articulado una alternativa a la agroindustria basada en la "soberanía alimentaria a través de la producción agroecológica y la promoción de reformas agrarias populares". En el centro de la estrategia del MST hay un artículo de la constitución brasileña que otorga derechos de usufructo a quienes ocupan tierras improductivas, que han crecido en superficie mediante la

especulación inmobiliaria. En las tierras recuperadas, el MST establece cooperativas e implementa la producción ecológica de alimentos en forma comunitaria, así como servicios públicos como vivienda, educación y salud. En total, el MST ha obtenido títulos de propiedad para aproximadamente 136 mil familias desde 1995, aunque el ritmo de titulación depende de quién ocupe la presidencia (Ghiraldelli, 21 de julio de 2022).

En parte, el tenue impacto político puede atribuirse al predominio de la agroindustria en las instituciones nacionales. Durante décadas, los intereses de la agroindustria han logrado su apoyo dentro del Congreso a través de la bancada rural (Lucchese, Oliveski y Fernandes, 2018). La bancada rural generalmente se nutre de partidos de centro y derecha, aunque afirma tener miembros de todo el espectro político, y si bien sus representantes dominan en los estados más exportadores de materias primas, goza de presencia en casi todas las regiones del país.[9] Con miembros de todos los partidos que ocupan casi un tercio del Congreso, se los ha conocido como "suprapartido/transpartido" (Macedo y Becker, 2018, p. 65), fluctuando en tamaño de 227 en 2002 a 241 en 2015, hasta un pico de 327 senadores y diputados en 2020 (Camargo, 2009; Cioccari y Persichetti, 2020; Simionatto y Rodrigues Costa, 2012). Desde 1995, todos los ministros de Agricultura han surgido de las filas de la bancada Rrural.

El agronegocio, como lo ejemplifica el gigante de las proteínas animales JBS, muestra los elementos más modernos y más retrógrados del capital brasileño, con empresas líderes que se posicionan estratégicamente para capitalizar los subsidios públicos, concentrar el control interno y absorber a los rivales internacionales. La expansión global ha aumentado el peso de los intereses financieros, tanto nacionales como internacionales, y modernizado la

[9] Los intereses rurales operan en el Congreso nacional a través de partidos políticos que promueven los intereses de los grandes terratenientes o como un grupo parlamentario, actualmente conocido como Frente Parlamentario da Agropecuária (FPA) (Simionatto y Rodrigues Costa, 2012, p. 12).

producción utilizando la tecnología, el conocimiento, los sistemas de innovación y el acceso a los mercados disponibles en los mercados extranjeros. Sin embargo, incluso mientras compite internacionalmente, el agronegocio utiliza prácticas retrógradas como el acaparamiento de tierras, el trabajo esclavo, la degradación ambiental y la corrupción. Con la necesidad limitada de mano de obra no calificada fácilmente reemplazable, el agronegocio ha excluido los intereses de las clases bajas, y la mayor parte de la resistencia que enfrenta viene de los márgenes, de los sin tierra, los indígenas y los movimientos populares que dependen del apoyo de los partidos políticos de izquierda. Para proteger su combinación de prácticas modernas y retrógradas, el agronegocio mantiene el acceso a la política nacional, asegurando grandes bancadas en el Congreso y un acceso privilegiado al ejecutivo, incluido el control prácticamente constante del Ministerio de Agricultura.

Aviación: competencia de élite, inclusión de clase baja

A diferencia de la agroindustria, el sector de la aviación en Brasil se caracteriza por una élite en ascenso obligada a modernizarse compitiendo con facciones de élite rivales, a medida que las clases bajas se organizan en el punto de producción para bloquear la adaptación a las élites en decadencia y la sumisión al capital internacional. La influencia de las clases bajas y medias ha preservado más de una vez la asistencia de la élite estatal desarrollista para la inserción internacional estratégica. Como resultado, el sector ha sobrevivido a múltiples colapsos potenciales, los trabajadores están mejor capacitados y las condiciones de trabajo son mejores, y el sector cuenta con un ecosistema de empresas y actividades innovadoras agrupadas en torno a Embraer, originalmente una empresa estatal, ahora privatizada pero con una importante participación estatal en curso.

El sector de la aviación debe entenderse como un sector de tecnología de vanguardia cuya existencia sería imposible sin una acción estratégica para alterar la ventaja comparativa, especialmente para un país en desarrollo como Brasil (Porter, 1990). Las aeronaves requieren tecnología y conocimientos técnicos en constante avance, así como frecuentes inyecciones de grandes sumas de capital, y el diseño y la producción exitosos de un nuevo modelo requieren años de inversión, desarrollo y pruebas. Si se pueden soportar los costos iniciales, hay un período de renta monopólica, ya que las empresas competidoras tardan en ponerse al día con los avances tecnológicos. Sin embargo, estas rentas se disipan rápidamente una vez que otros productores dominan las nuevas tecnologías, y sectores enteros pueden desaparecer si no se ha iniciado ya una nueva línea de inversión, desarrollo y pruebas (Gomes, 2012, p. 149). Este tipo de ciclo económico de auge y caída es prohibitivo para muchas facciones de élite, especialmente en los países en desarrollo, y Brasil es uno de los pocos países del mundo que han dominado la tecnología de la aviación de tal manera que pueden certificar sus aviones comerciales en todo el mundo.

Los orígenes de la aviación brasileña se remontan en parte a la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos trasladó parte de su ensamblaje de aviación militar a Brasil. La producción cayó precipitadamente después de 1945 y una serie de empresas fracasaron en los años cincuenta y sesenta. Finalmente, el gobierno convenció a técnicos del MIT y a ingenieros aeronáuticos alemanes para que ayudaran a la fuerza aérea a establecer el Comando General de Ciencia y Tecnología (CTA, por sus siglas en portugués), junto con institutos subordinados, el Instituto Tecnológico Aeronáutico (ITA, por sus siglas en portugués) y el Instituto de Investigación y Desarrollo (IPD, por sus siglas en portugués). Estas entidades capacitaban a ingenieros e invertían en investigación y desarrollo: las élites estatales desarrollistas desempeñaron esencialmente el papel de modernizadoras de la burguesía. Finalmente, estas inversiones en capital humano, infraestructura y tecnología dieron como

resultado el IPD 65/04 Bandeirante, que lanzó a Embraer en 1969 como una empresa de propiedad estatal. La acción constante de las élites estatales desarrollistas estimuló el crecimiento durante la década de 1970 mediante subsidios, incentivos fiscales, compras garantizadas, aranceles y cuotas para gestionar la competencia internacional y sostener los márgenes de ganancia.

Las respuestas a los episodios de recesión demuestran aún más el papel que desempeñan las élites estatales desarrollistas. Cuando las ventas de Bandeirante empezaron a flaquear y otras empresas se pusieron al día con la tecnología brasileña, las élites estatales negociaron asociaciones internacionales para conseguir capital y nuevas tecnologías, primero con Piper Aircraft, con sede en Estados Unidos, en 1974, y luego, en 1979, con Aeromacchi, de Italia, para el avión militar AMX (Bartels, 2009). Las inversiones y las mejoras tecnológicas resultantes sostuvieron un nuevo ciclo de auge en la década de 1980, aunque la recesión mundial de finales de la década a causa de la guerra en Irak y una mala apuesta por una asociación con un productor argentino produjeron graves problemas financieros a partir de la década de 1990 (Barbieri Ferreira, 2009). Esta recesión coincidió con la crisis de la deuda brasileña. Las élites estatales desarrollistas se vieron debilitadas en comparación con las élites políticas neoliberales y las élites económicas en decadencia, dispuestas a aceptar las ventajas comparativas existentes dentro del sector financiero (Medeiros y Trebat, 2021). Ambas estaban a favor de privatizar la empresa al mejor postor (Silva, 2008).

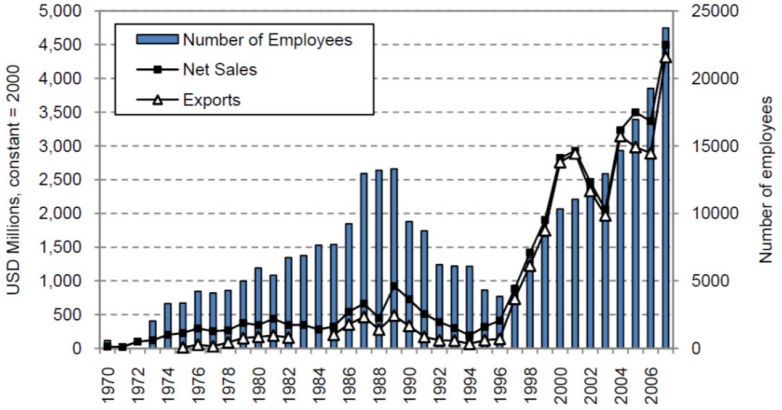
En respuesta, los ingenieros de clase media y los trabajadores metalúrgicos de clase baja utilizaron su influencia dentro del proceso de producción para reequilibrar las fuerzas políticas. Las noticias de la privatización habían provocado protestas, resistencia y la huelga más grande y de mayor alcance en la historia de Embraer. Fue liderada por los trabajadores metalúrgicos, una facción de la clase trabajadora que ya había logrado victorias y se había movilizado en el sector automotriz, desempeñando un papel central en el "sindicalismo de movimiento social" que reformó los sindicatos

de taller en la década de 1970, así como la lucha por la democratización de la década de 1980. La Asociación de Ingenieros se unió a los trabajadores metalúrgicos, uniendo a los actores de clase trabajadora y media. Juntos, impusieron varios límites a las condiciones de la privatización, incluida la garantía de una parte de las acciones para los trabajadores de la empresa, con los trabajadores y sus sindicatos comprando un poco más del 10 % (*Folha de S. Paulo*, 10 de diciembre de 1994). Además, las élites del estado desarrollista conservaron una "acción de oro" de las acciones de la empresa (*The New York Times*, 14 de abril de 1994), lo que le dio al Estado un veto sobre ciertas decisiones corporativas, incluso después de la privatización. En particular, el veto estatal se utilizaría para proteger las "funciones militares, económicas y sociales" de la empresa. Por último, las regulaciones limitaron la propiedad extranjera al 40 %, preservando el espacio para las élites brasileñas dinámicas junto al capital internacional (Barbieri Ferreira, 2009, pp. 135-136). Para completar la privatización, el Estado absorbió setecientos millones de dólares de deuda y renovó 350 millones de dólares y agregó quinientos millones de dólares en efectivo, además de prometer un apoyo gubernamental continuo a la investigación y el desarrollo y a las exportaciones.

La nueva flexibilidad para formar asociaciones privadas de bajo riesgo generó una serie de empresas derivadas, dirigidas por exingenieros y empleados de Embraer. Embraer se transformó de productor a diseñador de aeronaves, ensamblador de sistemas y coordinador de una nueva cohorte de empresas más pequeñas en el sector (Gomes, 2012; Vertesy y Szirmai, 2010, p. 28). En efecto, el Estado creó su propia élite dinámica de proveedores, firmas de diseño y productores de piezas de repuesto (Vinhões, 26 de julio de 2022). La reestructuración resultante sirvió para resucitar la empresa y el sector, produciendo un auge prolongado en el que la aeronáutica brasileña ascendió a los tres primeros puestos del mundo. El perfil de producción de Embraer no podía competir con los aviones *jumbo* de Boeing y Airbus, pero las tecnologías que Embraer desarrolló

para aviones de tamaño mediano fueron líderes en el sector, igualadas solo por Bombardier de Canadá. El ciclo de innovaciones se produjo exactamente en el momento en que la industria aérea de Estados Unidos y Europa adoptó un modelo de *hub and spokes* (centro y radios) de aviones *jumbo* que prestaban servicio a los principales aeropuertos regionales (Boeing y Airbus) y aviones regionales que distribuían pasajeros a aeropuertos más pequeños (Embraer y Bombardier). Como resultado, la exitosa serie ERJ (135/140/145) generó aproximadamente 55.000 millones de dólares con más de dos mil aviones producidos, principalmente para los mercados de exportación (Gomes, 2012). El gráfico siguiente (figura 1.1) muestra el marcado aumento de las ventas, las exportaciones y los empleados que se produjo después de 1994, revirtiendo lo que parecían ser pronunciadas caídas de 1990-1994. Al comparar a Embraer con la empresa canadiense mucho más grande, Bombardier, los observadores señalaron que "el pececillo ha sido recientemente más rentable que el gigante" (Goldstein y Le Blanc, 2003, p. 16).

Figura 1.1. Evolución histórica de las ventas, empleo y exportaciones de Embraer



Fuente: Vertesy y Szirmai, 2010, p. 22

A pesar de este éxito productivo, las facciones de élite dinámicas se mantuvieron relativamente débiles y las élites en decadencia expandieron su influencia. Una comparación del conglomerado Embraer de São José dos Campos con el conglomerado Bombardier de Montreal mostró que solo había treinta empresas brasileñas en comparación con 250 canadienses, y trece mil empleados en total en comparación con cuarenta mil (Goldstein y Le Blanc, 2003). Con cada recesión posterior, los intereses financieros actuaron como la élite en decadencia dentro de Embraer, expandiendo su influencia, obligando a las élites dinámicas a adaptarse y tratando de someterse al capital internacional. Por ejemplo, en 2006, la empresa intercambió acciones antiguas por acciones de la "Nueva Embraer" y asignó controles externos e incentivos adicionales para satisfacer a los accionistas. El canje agradó al capital internacional, como lo indican las evaluaciones de "grado de inversión" de Moody's y Standard and Poors (Morães, 2007, p. 607), elevando el valor de las acciones en 22,5 %, pero las nuevas acciones quedaron abiertas a la compra por parte del capital internacional, aumentando su control de la empresa (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [DIEESE], 2018).

La influencia de la élite financiera se vio bloqueada por la movilización de las clases bajas, que obligaron a las élites estatales desarrollistas a tomar nuevas medidas. Ante la crisis financiera de 2009, Embraer despidió a más de cuatro mil trabajadores (*Consultor Jurídico*, 10 de agosto de 2009), pero los trabajadores metalúrgicos se movilizaron y obtuvieron el apoyo del gobierno del Partido de los Trabajadores, consiguiendo nuevas inversiones y diversificándose en nuevos sectores. Embraer abrió instalaciones de servicio, mantenimiento y capacitación en los EE. UU., Europa y China (Vinholes, 1 de junio de 2016). También se diversificó en servicios militares, ejecutivos y de aeronaves, así como en estrategias financieras, incluidos los mercados de derivados y bonos gubernamentales (Morães, 2007, p. 607). Los nuevos recursos, junto con el continuo apoyo del gobierno, permitieron a Embraer producir la

siguiente línea de aviones comerciales, EMB-170/175/190/195, que alcanzaban el tamaño de 120 pasajeros, cerca del extremo inferior de la competencia con los aviones más grandes producidos por Boeing y Airbus. Al mismo tiempo, Embraer estaba desarrollando sus aviones más pequeños para convertirlos en modelos ejecutivos: el Phenom 100 y el SIVAM EMB-145 AEW&C.

Aunque la combinación de movilización de la clase trabajadora y la acción de la élite desarrollista pareció evitar la crisis de 2009, la recesión económica a partir de 2013 abrió una nueva oportunidad para que las élites financieras obtuvieran el control. En 2015, el valor de la empresa comenzó a tambalearse y la demanda, así como la cartera de pedidos *(backlog)*, disminuyó. A fines de diciembre de 2017, comenzaron a surgir informes sobre una oferta de Boeing para comprar el 80 % de las acciones de Embraer por 4200 millones de dólares. Para que el acuerdo se concretara, el gobierno brasileño tendría que renunciar a su acción de oro y vender el 20 % restante después de diez años. Un golpe parlamentario en 2014 destituyó al presidente del Partido de los Trabajadores y dio el control a las élites estatales neoliberales, que rápidamente aceptaron la venta, ansiosas de someterse al capital internacional. El principal observador del BNDES articuló la perspectiva de las élites financieras: "De todos modos, Embraer ya no es un fabricante de aviones. Diseña, comercializa y coordina un proceso de producción, pero no importa dónde se produce esa producción".[10] Las acciones de Embraer subieron un 5 % durante la noche y subieron de manera constante un 20 % adicional cuando se anunció oficialmente la venta. Un analista ofreció una observación apropiada para el sector financiero: "El dinero es dinero".[11]

En cuanto el desmantelamiento de Embraer empezó a tomar forma, los trabajadores e ingenieros de la empresa y de todo el

[10] Entrevista con ejecutivo del BNDES en el sector aeroespacial, Río de Janeiro (6 de octubre de 2018).

[11] Entrevista con analista del sector aeronáutico del banco Itaú, São Paulo (6 de noviembre de 2018).

sector resistieron. En respuesta a los recortes salariales y a las amenazas de deslocalización de la producción en 2014, organizaron su mayor huelga desde la privatización (*G1*, 21 de octubre de 2014). Cinco años después, en vísperas de la decisión de liberar la acción de oro del gobierno y en respuesta a los esfuerzos de la empresa por recortar los beneficios de los trabajadores, el sindicato de trabajadores metalúrgicos organizó otra huelga. La elección de Bolsonaro en 2018 había puesto a las élites políticas neoliberales y a las élites financieras en decadencia al mando. Sin embargo, en opinión del líder metalúrgico Herbert Claros, la movilización de los trabajadores salvó a la empresa, ya que Boeing canceló su oferta de compra de la empresa: "Teníamos razón desde el principio. Al igual que en el caso de la privatización, cuando los trabajadores se levantan, preservamos la soberanía de Embraer y el potencial de Brasil en el mundo".[12]

En el momento de escribir este artículo, Embraer se enfrenta a otra recesión, el legado de la desaceleración pandémica, y a un sector de aviación comercial en el que solo sobreviven Boeing, Airbus y Embraer. Como es la más pequeña de las tres, las élites neoliberales dentro del Estado prevén su colapso: "Las grandes empresas vincularán la compra de aviones *jumbo* a la venta de aviones regionales, y no competiremos. Así funciona el mercado", dijo un observador del BNDES.[13] Sin embargo, el regreso del Partido de los Trabajadores en las elecciones presidenciales de 2022 podría anunciar el regreso de las élites desarrollistas al corazón de la formulación de políticas. Con el apoyo de una clase trabajadora organizada con influencia en el punto de producción, todavía puede haber una oportunidad de insertar a los productores brasileños estratégicamente en las cadenas de valor globales y buscar una ventaja competitiva en la aviación.

[12] Entrevista Sede de Conlutas, São Jose dos Campos (10 de junio de 2022).
[13] Entrevista con ejecutivo del BNDES, Río de Janeiro (8 de junio de 2022).

Conclusión

El contraste entre la agroindustria y la aviación ofrece una oportunidad para considerar la importancia de las relaciones entre las diferentes facciones de clase. En la agroindustria, las élites en ascenso se acomodan a las élites en decadencia, produciendo una mezcla de prácticas modernas y retrógradas con respecto a las clases bajas y sometiéndose al capital internacional al aceptar la ventaja comparativa existente. Entre las prácticas retrógradas están los esfuerzos por expandir la acumulación reprimiendo los salarios, incluso hasta el punto de emplear mano de obra esclava y explotar el medio ambiente, pisoteando los derechos indígenas y absorbiendo las tierras de los pequeños agricultores. Como las clases bajas proporcionan insumos limitados a este modelo de acumulación, tienen poca influencia dentro del proceso de producción, y sus intentos de presionar al Estado se ven limitados por el predominio de los intereses de la agroindustria en el Congreso y los ministerios clave.

En cambio, en la aviación, las élites en ascenso parecen competir directamente con las élites en decadencia, buscando la modernización con la ayuda de las élites estatales desarrollistas e insertándose estratégicamente en las cadenas globales de valor mediante la búsqueda de ventajas competitivas. En diversos momentos, especialmente en momentos de recesión, las élites económicas en decadencia, encarnadas en los sectores financieros, ganan un grado de poder sobre las facciones dinámicas del capital, y las élites estatales desarrollistas ceden ante las élites políticas neoliberales. Si bien la preferencia de las élites económicas en decadencia y las élites políticas neoliberales es someterse al capital internacional y reprimir a las clases bajas, la resistencia de las clases bajas y medias en el punto de producción fortalece la posición de las élites estatales desarrollistas y devuelve a las élites dinámicas a una estrategia de mediano plazo de búsqueda de ventajas competitivas con respecto al capital internacional.

De esta comparación se desprenden varias observaciones. En primer lugar, el enfoque relacional es muy superior a los intentos de caracterizar a las élites según sus características intrínsecas. Las élites en ascenso ascienden porque entran en una relación competitiva con las élites en decadencia e incluyen a las clases bajas y medias en una alianza interclasista. Esta alianza proporciona una base para que las élites del Estado desarrollista superen a los rivales neoliberales y apoyen el dinamismo con políticas industriales y de distribución a las clases bajas, al tiempo que insertan estratégicamente a los sectores dinámicos en el sistema internacional. Las características de las élites económicas y políticas y de los grupos sociales no elitistas surgen de sus relaciones mutuas, no porque sean inherentemente una cosa u otra.

También es notable que las élites dinámicas de los países en desarrollo, como el Brasil, ocupan una posición relativamente débil. Solo con el apoyo de las clases bajas pueden resistir la presión de las élites en decadencia, y solo con la ayuda de las élites del Estado desarrollista pueden insertarse estratégicamente en el sistema internacional. Sin embargo, la tentación de adaptarse a las élites en decadencia siempre existe, especialmente en momentos de crisis, y las grandes potencias mundiales siempre alientan la tentación de aceptar las ventajas comparativas existentes y someterse al capital internacional. Además, la tentación de excluir a las clases bajas también crece en momentos de crisis, cuando la amenaza de la movilización de las clases bajas parece más peligrosa para las élites en ascenso que adaptarse a las élites en decadencia o someterse al capital internacional.

Esta debilidad de las élites en ascenso es una condición crónica de los países en desarrollo en un sistema capitalista internacional desigual. Las facciones líderes del capital proveniente de polos ya desarrollados de la economía internacional operan con ciertas ventajas. Las sociedades desarrolladas son mucho menos desiguales y están gobernadas por Estados mucho más capaces; pueden permitirse el lujo de ser más inclusivas con las clases bajas y medias, que

por lo tanto representan una amenaza menor para las élites. Además, los Estados más capaces pueden insertar a los actores económicos de manera más estratégica en el sistema internacional para mantener las ventajas competitivas. Si bien la caída de las tasas de ganancia ocasionalmente lleva a las élites de los países avanzados a abrir espacio en el sistema internacional para las élites en ascenso de los países en desarrollo, siempre existe la posibilidad y la tentación de hacer que los países en desarrollo regresen a una posición sumisa de aceptar las ventajas comparativas existentes. En los países en desarrollo, la debilidad de las élites en ascenso en relación con las facciones de élite rivales y las clases bajas las lleva a aceptar la sumisión al capital internacional una y otra vez.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Nueva York: Random House. http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=1743163

Adorno, Theodor W. et al. (1950). *The authoritarian personality*. Nueva York: Harper & Brothers.

Aiyar, Shekhar et al. (2013). *Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap*. Washington D. C.: International Monetary Fund. https://doi.org/10.5089/9781484330647.001

Albertus, Michael y Menaldo, Victor (2018). *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations.* Princeton: Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400874569

Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press.

Ansell, Ben W. y Samuels, David J. (2014). *Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

Aranha, Ana (7 de junio de 2017). JBS comprou de fazendas flagradas com trabalho escravo e desmatamento ilegal. *Repórter Brasil*. https://reporterbrasil.org.br/2017/06/jbs-comprou-de-fazendas-flagradas-com-trabalho-escravo-e-desmatamento-ilegal/

Armijo, Leslie E. y Katada, Saori N. (eds.) (2014). *International Political Economy Series. The Financial Statecraft of Emerging Powers: Shield and Sword in Asia and Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137429384

Barbieri Ferreira, Marcos J. (2009). *Dinamica da inovação e mudanças estruturais: Um Estudo de Caso da Indústria Aeronáutica Mundial e a Inserção Brasileira* [Tesis de doctorado]. Universidade Estadual de Campinas. https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/470653

Bartels, Walter (2009). *A Questão Tecnologia Aeronáutica no Brasil.* Sao Jose dos Campos:

Associação da Indústrias Aeroespaciais do Brasil.

BBC (22 de junio de 2017). United States suspends all Brazilian meat imports. https://www.bbc.com/news/world-latin-america-40377203

Bebbington, Anthony; Hinfelaar, Marja y Sanborn, Cynthia (2017). *Political Settlements and the Governance of Extractive Industry: A Comparative Analysis of the Longue Durre in Africa and Latin America*. Manchester: Effective States and Inclusive Development Research Centre (ESID). https://doi.org/10.2139/ssrn.2986786

Boito Jr., Armando (2018). *Reforma e crise política no Brasil: Os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas; San Pablo: Unicamp; Unesp.

Boix, Carles (2003). *Democracy and redistribution*. *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Camargo, Orson J. R. (2009). *Elite política brasileira ea renegociação das dívidas do crédito rural: O caso da bancada ruralista* [Tesis de doctorado]. Universidad Eatadual de Campinas. https://repositorio.unicamp.br/busca/download?codigoarquivo=498435

Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem.

Cioccari, Deysi y Persichetti, Simonetta (2020). O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na Bancada Ruralista. *Em Tese*, *17*(1), 7-32. https://doi.org/10.5007/1806-5023.2020v17n1p7

Collier, Ruth B. y Collier, David (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Consultor Jurídico (10 de agosto de 2009). TST decide que demissão na Embraer não foi abusiva. https://www.conjur.com.br/2009-ago-10/tst-decide-demissao-massa-embraer-nao-foi-abusiva/

Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press. https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=52812

Dávalos, Liliana M. et al. (2014). Demand for beef is unrelated to pasture expansion in northwestern Amazonia. *Biological Conservation*, *170*, 64-73. https://doi.org/10.1016/j.biocon.2013.12.018

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos [DIEESE] (2018). *Embraer a Boeing: Combinação de Negócios ou Venda para a gigante norte-americana?* https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec198Embraer.html

Dieguez, Consuelo (2015). O Estouro da boiada: como o BNDES ajudou a transformar a Friboi na maior empresa de carnes do mundo. *Piauí*, (101). https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-estouro-da-boiada/

Evans, Peter B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. *Princeton paperbacks*. Princeton: Princeton University Press.

Folha de S. Paulo (10 de diciembre de 1994). Ações da Embraer têm alta de 59% em 7 dias. https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/10/dinheiro/20.html

Folha de S. Paulo (17 de mayo de 2017). Aécio Neves pediu R$ 2 milhões a Joesley, dizem executivos da JBS. https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1884947-senador-aecio-neves-psdb-mg-pediu-r-2-milhoes-a-joesley-diz-jbs.shtml

Fromm, Erich (1957). Die autoritäre Persönlichkeit. *Deutsche Universitätszeitung*, *12*(9). https://opus4.kobv.de/opus4-Fromm/frontdoor/index/index/docId/919

G1 (21 de octubre de 2014). Operários da Embraer fazem greve por reajuste salarial em São José, SP. https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2014/10/operarios-da-embraer-fazem-greve-por-reajuste-salarial-em-sao-jose-sp.html

Gereffi, Gary (2019). *Global value chains and development: Redefining the contours of 21st century capitalism*. Nueva York: Cambridge University Press.

Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic backwardnessin historical perspective: a book of essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

Ghiraldelli, Gabriela (21 de julio de 2022). Fatos Primeiro: Bolsonaro acerta sobre números de titulação de terras, mas omite dados de reforma agraria. *CNN Brasil*. https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fatos-primeiro-bolsonaro-acerta-sobre-numeros-de-titulacao-de-terras-mas-omite-dados-de-reforma-agraria/

Goldstein, Andrea y Le Blanc, Gilles (2003). *High-tech clusters in the North and in the South: a comparison between Montreal and São José dos Campos.* EADI Workshop Clusters and Global Value Chains. https://scholar.google.com/citations?user=m0m9zekaaaaj&hl=en&oi=sra

Gomes, Sérgio B. V. (2012). *A indústria aeronáutica no Brasil: evolução recente e perspectivas*. BNDES. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/919

Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. Nueva York: International Publishers.

Greenpeace (2009). Slaughtering the Amazon. https://www.greenpeace.org/usa/slaughtering-the-amazon/

Greenpeace (2015). *Grilling Away the Amazon*.

Hickey, Sam; Sen, Kunal y Bukenya, Badru (eds.) (2015). *The politics of inclusive development: Interrogating the evidence*. Oxford: Oxford University Press.

Higley, John y Burton, Michael (1998). Elite Settlements and the Taming of Politics. *Government and Opposition*, *33*(1), 98-115. https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1998.tb00785.x

Jackson, Patrick T. y Nexon, Daniel H. (1999). Relations Before States: Substance, Process and the Study of World Politics. *European Journal of International Relations*, *5*(3), 291-332. https://doi.org/10.1177/1354066199005003002

Jardim, Lauro (17 de mayo de 2017). Dono da JBS grava Temer dando aval para compra de silêncio de Cunha. *O Globo*. https://oglobo.globo.com/politica/dono-da-jbs-grava-temer-dando-aval-para-compra-de-silencio-de-cunha-21353935

Jelmayer, Rogerio (29 de marzo de 2007). Brazil's JBS buys Swift Foods for $1.4 bln. *MarketWatch.* https://www.marketwatch.com/story/brazils-jbs-buys-swift-foods-for-14-bln

Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press. https://doi.org/10.1515/9780804765602

Kaplinsky, Raphael (2005). *Globalization, poverty and inequality: Between a rock and a hard place*. Cambridge: Polity Press. http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=4029360

Katz, Claudio (2015). Dualities of Latin America. *Latin American Perspectives*, *42*(4), 10-42. https://doi.org/10.1177/0094582X15574714

Kelsall, Tim et al. (2022). *Political Settlements and Development: Theory, Evidence, Implications*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780192848932.001.0001

Khan, Mushtaq H. (2018). Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, *117*(469), 636-655. https://doi.org/10.1093/afraf/adx044

Lin, Justin Y. y Treichel, Volker (2012, agosto). *Learning from China's Rise to Escape the Middle-Income Trap: A New Structural Economics Approach to Latin America*. World Bank. https://hdl.handle.net/10986/12013

Lipset, Seymour M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, *53*(1), 69-105. https://doi.org/10.2307/1951731

Locatelli, Piero (22 de marzo de 2017). JBS compra gado de áreas desmatadas ilegalmente e leva multa de R$24 milhões. *Repórter Brasil*. https://reporterbrasil.org.br/2017/03/jbs-compra-gado-de-areas-desmatadas-ilegalmente-e-leva-multa-de-r24-milhoes/

Lucchese, Giovani da Silva; Oliveski, Felipe E. y Fernandes, Sandra B. V. (2018). A bancada ruralista e a política pública ambiental brasileira. *Revista Observatorio De La Economía Latinoamericana*. https://www.eumed.net/rev/oel/2018/09/bancada-ruralista-brasil.html

Macedo, Rayane B. y Becker, Simone (2018). Contornos das biografias de agentes envolvidos no trâmite da PEC 215. *Revista Ñanduty*, *6*(8), 60-90. https://doi.org/10.30612/nty.v6i8.8836

Mano, Ana (17 de septiembre de 2019). Brazil clears new pesticides as government aims to speed approvals. *Reuters*. https://www.reuters.com/article/us-brazil-agriculture-pesticides-idUSKBN1W22HQ/

Marques, Felipe y Attwood, James (15 de julio de 2021). Brazil's Batista Brothers Are Out of Jail And Worth $6 Billion. *Bloomberg*. https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-15/brazil-s-batista-brothers-are-out-of-jail-and-worth-6-billion?leadSource=uverify%20wall

Marx, Karl (1990). *Capital: A critique of political economy*. Londres; Nueva York: Penguin Classics. https://www.penguin.co.uk/

books/35192/capital-by-karl-marx-intro-ernest-mandel-trans-ben-fowkes/9780140445688

Medeiros, Carlos A. de y Trebat, Nicholas (2021). The Failures of Neoliberalism in Brazil. *Journal of Economic Issues*, *55*(2), 408-415. https://doi.org/10.1080/00213624.2021.1908803

Mehta, Pratap B. y Walton, Michael (2014). *Ideas, interests and the politics of development change in India: capitalism, inclusion and the state.* Effective States and Inclusive Development Research Centre. https://EconPapers.repec.org/RePEc:bwp:bwppap:esid-036-14

Moore, Barrington (1993 [1966]). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press.

Morães, Márcia A. F. D. de (2007). O mercado de trabalho da agroindústria canavieira: Desafios e oportunidades. *Economia Aplicada*, *11*(4), 605-619. https://doi.org/10.1590/s1413-80502007000400008

Norris, William J. (2016). *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca; Londres: Cornell University Press.

North, Douglass C.; Wallis, John J. y Weingast, Barry R. (2012). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo A. y Schmitter, Philippe C. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies. Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. https://doi.org/10.56021/9781421410135

Pina, Rute (26 de julio de 2018). No Brasil, 2 mil latifúndios ocupam área maior que 4 milhões de propriedades rurais. *Brasil de Fato*. https://www.brasildefato.com.br/2018/07/26/no-brasil-2-mil-latifundios-ocupam-area-maior-que-4-milhoes-de-propriedades-rurais/

Porter, Michael E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Nueva York: Free Press.

Pritchett, Lant; Sen, Kunal y Werker, Eric (2018). *Deals and development: The political dynamics of growth episodes*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198801641.001.0001

Przeworski, Adam et al. (eds.) (2000). *Cambridge studies in the theory of democracy. Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511804946

Rennó Castro, Nicole et al. (2020). The Brazilian agribusiness labor market: measurement, characterization and analysis of income differentials. O mercado de trabalho do agronegócio brasileiro: mensuração, caracterização e análise de diferenciais de rendimento. *Revista De Economia E Sociologia Rural*, *58*(1). https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.192298

Rostow, Walt W. (1990 [1960]). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rueschemeyer, Dietrich; Huber Stephens, Evelyne y Stephens, John D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Saad-Filho, Alfredo y Morais, Lecio (2018). *Brazil: Neoliberalism versus democracy*. Londres: Pluto Press.

Selwyn, Benjamin (2016). Theory and practice of labour-centred development. *Third World Quarterly*, *37*(6), 1035-1052. https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1152884

Shoumatoff, Alex (4 de noviembre de 2013). Murder in The Rain Forest. *Vanity Fair*. https://www.vanityfair.com/news/1989/04/chico-mendes-murder

Sierra, Jazmin (2016). Global Champions Are Made At Home: The Brazilian Development Bank and Domestic MNCs [ponencia]. *American Political Science Association Annual Meeting.* Filadelfia, Estados Unidos.

Silva, Ozieres (2008). *A decolagem de um grande sonho*. San Pablo: Elsevier.

Simionatto, Ivete y Rodrigues Costa, Carolina (2012). Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, *12*(24), 215-237. https://doi.org/10.22422/2238-1856.2012v12n24p215-237

Smith, Adam (1776). *The Wealth of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.

Solow, Robert M. (1998). What is Labour-Market Flexibility? What is it Good for? *Proceedings of the British Academy Series*, *97*, 189-211. https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/2463/97p189.pdf

Stiglitz, Joseph E. (2007). *Making globalization work*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

The Guardian (22 de julio de 2022). Three charged in Brazil with murder of Dom Phillips and Bruno Pereira. https://www.theguardian.com/world/2022/jul/22/three-charged-brazil-murder-dom-phillips-bruno-pereira

The New York Times (14 de abril de 1994). For Sale: Brazil's Embraer. https://www.nytimes.com/1994/04/14/business/for-sale-brazil-s-embraer.html

Trimberger, Ellen K. (1978). *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick: Transaction Books.

Vertesy, Daniel y Szirmai, Adam (2010). *Brazilian aerospace manufacturing in comparative perspective: A Brazil/USA comparison of output and productivity*. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). https://EconPapers.repec.org/RePEc:unm:unumer:2010032

Vigevani, Tullo y Cepaluni, Gabriel (2016). *A política externa brasileira: A busca da autonomia de Sarney a Lula*. San Pablo: Unesp.

Vinholes, Thiago (1 de junio de 2016). Embraer encerra produção de aviões na China. *Airway*. https://www.airway.com.br/embraer-encerra-producao-do-legacy-na-china/

Vinhões, Thiago (26 de julio de 2022). Embraer não é a única. *O Globo*.

Wade, Robert (2003). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Nueva Jersey: Princeton University Press. http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv346sp7

Wilkinson, John; Reydon, Bastiaan y Di Sabbato, Alberto (2012). Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing. *Canadian Journal of Development Studies/ Revue Canadienne D'études Du Développement*, *33*(4), 417-438. https://doi.org/10.1080/02255189.2012.746651

Williamson, John (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington D. C.: Institute for International Economics.

Las élites económicas y el tamaño del sector público en Brasil y México

Gabriel Ondetti

Doi: 10.54871/ca26a0a4

Introducción

Los países latinoamericanos difieren mucho en cuanto al tamaño de sus sectores públicos. Mientras que algunos tienen ingresos y gastos que exceden el 40 % del producto interno bruto (PIB), en otros el sector público alcanza la mitad de ese tamaño o menos. Esta variación no ha recibido mucha atención académica. En la medida en que se ha estudiado, generalmente se ha atribuido al impacto de variables económicas, como el nivel de desarrollo, la apertura comercial y la dependencia de la agricultura (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Rossignolo, 2017), aunque algunos estudios también sugieren que factores políticos, tales como la ideología del gobierno y el tipo de régimen, juegan un papel (Martín-Mayoral y Uribe, 2010; Stein y Caro, 2013).

La idea de que la variación en el tamaño del sector público entre los países latinoamericanos puede tener su origen en diferencias en cómo las élites económicas piensan o actúan políticamente ha recibido poca atención.[1] Sin duda, algunos estudios destacan la in-

[1] Las *élites económicas* se definen aquí como los propietarios de un capital sustancial, independientemente del sector en el que estén involucrados, y los altos gerentes de grandes empresas privadas.

fluencia de las élites en la tributación (Fairfield, 2015; Flores-Macías, 2014; Schneider, 2012). Sin embargo, por lo general, se centran exclusivamente en los impuestos directos, que en la mayoría de los casos representan menos de un tercio de los ingresos totales. La excepción es Schneider (2012), que examina la tributación en general, pero observa el incremento de esa variable durante un período específico en lugar de su nivel absoluto. De manera similar, los estudios sobre el gasto público se han centrado en categorías específicas de gasto, especialmente el gasto social, y hacen poca referencia a las élites (Huber y Stephens, 2012; Martín-Mayoral y Fernández Sastre, 2017).

En cambio, este capítulo demuestra que la construcción histórica de la ideología y organización política de las élites puede afectar el tamaño del sector público.[2] Desarrolla esta idea a través de un análisis comparativo entre Brasil y México. La selección de casos refleja un diseño de investigación de "caso más similar" en el que los casos se parecen entre sí en una serie de variables independientes clave, mientras que difieren en la variable dependiente (Gerring, 2007, pp. 131-134; Przeworski y Teune, 1970, pp. 32-34). La principal ventaja de este diseño es que controla las variables en las que los casos son similares, lo que permite al investigador centrarse en otras que pueden no estar tan bien establecidas en la literatura.[3] Brasil y México se parecen entre sí con respecto a diversas variables que generalmente se considera que influyen en el tamaño del sector público, incluido el nivel de desarrollo, el tipo de régimen político y algunos aspectos de la estructura constitucional. Sin embargo, difieren notablemente en términos de la magnitud de los ingresos y el gasto público. Con respecto a ambas medidas, Brasil tiene uno de

[2] El capítulo no ofrece un análisis amplio de la ideología de la élite, sino que se centra en las actitudes hacia la intervención estatal en la economía, como se analiza más adelante.

[3] Su principal desventaja es que, como ocurre con la investigación de N pequeño en general, ofrece menos validez externa (es decir, generalización de los hallazgos) que los enfoques estadísticos.

los sectores públicos más grandes de América Latina, mientras que México ocupa un puesto mucho más bajo. Empíricamente, el estudio se basa principalmente en datos cuantitativos de instituciones internacionales y análisis académicos existentes sobre el desarrollo económico y político de los dos países.

El capítulo sostiene que el sector público de México es más pequeño porque los grandes intentos de redistribución, especialmente durante la década de 1930, provocaron una reacción conservadora que se institucionalizó en una red creciente de organizaciones dedicadas a restringir el control estatal de la economía. Este bloque antiestatista, integrado principalmente por asociaciones empresariales y un partido político, ha planteado un obstáculo duradero al crecimiento del sector público. En cambio, la falta de grandes amenazas redistributivas en Brasil ha significado que las élites económicas de ese país nunca desarrollaron una aversión igualmente fuerte al estatismo ni un conjunto de organizaciones dedicadas a detener su crecimiento. Si bien ambos países pasaron de la industrialización por sustitución de importaciones a enfoques de desarrollo más liberales durante las décadas de 1980 y 1990, esta diferencia subyacente en la ideología de las élites y la organización política ha persistido.

Estos argumentos se desarrollan en cuatro secciones. La primera compara la magnitud de los sectores públicos brasileño y mexicano. La segunda evalúa en qué medida las teorías existentes explican el contraste entre estos países. La tercera profundiza en la explicación alternativa esbozada anteriormente. La cuarta concluye el artículo resumiendo sus conclusiones y analizando su validez en términos más generales.

Comparación entre los sectores públicos brasileño y mexicano

Brasil tiene un sector público mucho más grande que México en términos de ingresos y gastos. Esa diferencia es de larga data y se remonta a la década de 1940. Aunque el sistema fiscal de Brasil tiene un efecto

redistributivo menor en comparación con el de muchos países desarrollados, los estudios sugieren que es más redistributivo que el de México.

El cuadro 2.1 muestra los ingresos (tributarios y no tributarios) y gastos públicos promedio en relación con el PIB para México y Brasil entre 2013 y 2022. Los datos incluyen los niveles federales, estatales y municipales, así como la seguridad social. La tabla también indica la cantidad de ingresos específicos provenientes de la extracción de recursos naturales que, en el caso de ambos países, se relacionan principalmente al petróleo. La tabla demuestra que la brecha entre los sectores públicos de los dos países es muy grande. En términos porcentuales, por ejemplo, excede la diferencia entre Estados Unidos y los países nórdicos, a menudo considerados como representantes de variedades contrastantes de capitalismo dentro del mundo desarrollado (Hall y Soskice, 2001).[4]

Cuadro 2.1. Tamaño del sector público en Brasil y México, 3201-2022 (porcentaje de PIB)

País	Total de ingresos	Ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales	Total de gastos
Brasil	40,3	1,6	46,6
México	23,3	2,9	26,5

Fuentes: CEPAL (2026); Fondo Monetario Internacional [FMI] (2026).

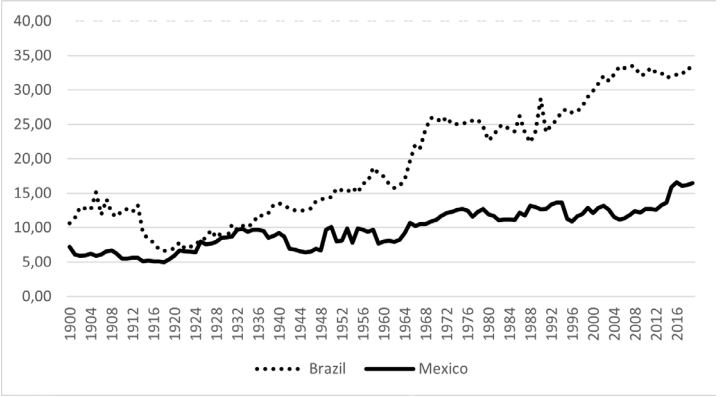
Brasil recauda más ingresos como porcentaje del PIB en cada una de las principales categorías impositivas, pero las diferencias son especialmente grandes en lo que respecta a los impuestos al consumo y las contribuciones a la seguridad social. No se dispone de datos de gasto por área de política a nivel subnacional en el caso de México, pero las cifras del gobierno central publicadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas muestran que la brecha es particularmente

[4] En el período 2013-2022, los ingresos de Brasil fueron 73 % más altos y su gasto 75,8 % más alto que el de México. En promedio, los países nórdicos tuvieron ingresos 64,3 % más altos y un gasto 33,5 % más alto que Estados Unidos.

amplia en lo que respecta a la protección social (CEPAL, 2026). En relación con el PIB, Brasil gasta aproximadamente tres veces más en esta área que México.

El contraste entre los dos países no es nuevo. Es difícil seguir con precisión la trayectoria histórica de los ingresos y gastos generales, pero es más factible en lo que respecta a los ingresos tributarios específicamente. La figura 2.1 examina la evolución de los ingresos tributarios totales en relación con el PIB entre 1900 y 2022. Brasil tenía una tributación mucho más pesada al principio debido a su mayor estabilidad posterior a la independencia, pero la Primera Guerra Mundial devastó su sistema fiscal basado en gran medida en el comercio. Durante las décadas de 1920 y 1930, los dos países tenían cargas fiscales aproximadamente similares. Sin embargo, esta convergencia se revirtió a partir de la década de 1940. Durante tres décadas, la carga fiscal de México se estancó mientras que la de Brasil creció vigorosamente. En 1970, los ingresos fiscales de Brasil, en un 25 % del PIB, eran más del doble que los de México. Desde entonces, la brecha se ha reducido un poco, pero los ingresos de Brasil siguen siendo aproximadamente el doble de los de México en relación con el PIB.

Figura 2.1. Ingresos fiscales totales / PIB en Brasil y México, en porcentaje, 1900-2022



Fuente: CEPAL, OCDE, Ondetti (2021)

Desde finales de los años 1970, cuando México experimentó un auge petrolero, la tributación se ha complementado frecuentemente con grandes ingresos no tributarios provenientes de la empresa petrolera estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX). Por lo tanto, en décadas recientes, la diferencia en capacidad fiscal entre México y Brasil ha sido un tanto menor de lo que aparece en la figura 2.1. Sin embargo, como se demuestra en el cuadro 2.1, que incluye todos los tipos de ingresos, los ingresos provenientes del petróleo en México no alcanzan para compensar la diferencia en materia de impuestos. Además, la brecha en materia de ingresos tributarios que surgió entre los dos países después de la Segunda Guerra Mundial no fue compensada sustancialmente por los ingresos petroleros, que fueron modestos hasta los años setenta.[5] Las pocas cifras que existen sobre gasto público ilustran la pobreza fiscal de México durante este período. Por ejemplo, su gasto corriente en relación con el PIB era solo el 51,3 % del de Brasil en 1960 y el 65,1 % en 1970 (CEPAL, 1979, p. 104).

El elevado nivel de impuestos y gastos de Brasil no significa que su sistema fiscal sea altamente redistributivo. Al menos según los estándares de los países desarrollados, no lo es. Esto se debe en parte a que el sistema tributario depende en gran medida de impuestos relativamente regresivos. Además, si bien existen algunos programas de gasto fuertemente redistributivos, como las transferencias monetarias condicionadas, otros hacen llegar sus beneficios principalmente a las personas más acomodadas. No obstante, los estudios de incidencia fiscal sugieren que el sistema de Brasil es significativamente más redistributivo que el de México (Hanni et al., 2016; Lustig, 2017).

[5] La contribución de PEMEX a los ingresos federales aumentó de 3,9 % en 1972 a 38,1 % en 1982 Chávez (2005, p. 274).

La teoría existente y los casos

Los estudios existentes ofrecen diversas explicaciones sobre las diferencias en el tamaño del sector público. Si bien pueden funcionar bien en otros contextos, ninguna de ellas ofrece una explicación convincente de la brecha entre Brasil y México.

Gran parte de la literatura hace hincapié en las condiciones económicas. Sin duda, la teoría mejor establecida es que el desarrollo económico aumenta el tamaño del sector público al fomentar la demanda de bienes públicos (Pessino y Fenochietto, 2010). También se suele considerar que la apertura comercial promueve el crecimiento del sector público, principalmente al crear presión para la protección social frente a los choques externos (Ram, 2009). Por último, se dice que la dependencia de la agricultura inhibe la expansión del Estado debido a la dificultad de gravar a los agricultores dispersos geográficamente (Piancastelli, 2001).

Las variables institucionales también reciben una atención importante. Se considera que las democracias favorecen a los gobiernos más grandes debido a su permeabilidad en relación con las demandas de redistribución (Boix, 2001). Otros trabajos hacen énfasis en el diseño específico de las instituciones democráticas. Se dice que el presidencialismo favorece a los gobiernos más pequeños porque su división de poderes inhibe la búsqueda de rentas (Persson y Tabellini, 2005). También se considera que los sistemas electorales mayoritarios tienen este efecto porque tienden a dar lugar a coaliciones de gobierno de tendencia derechista, mientras que la representación proporcional favorece a las de tendencia izquierdista (Iversen y Soskice, 2006). Por último, tradicionalmente se ha dicho que el federalismo obstaculiza el crecimiento del sector público al permitir que los contribuyentes busquen los impuestos más bajos (Brennan y Buchanan, 1980). Sin embargo, algunos trabajos sostienen que tiene el efecto opuesto si los gobiernos subnacionales tienen una autoridad sustancial para gastar pero dependen

de las transferencias del gobierno central para obtener ingresos (Rodden, 2003).[6]

Por último, los estudios sobre los determinantes de la magnitud del sector público han sostenido en ocasiones que la ideología gubernamental es importante. En particular, sostienen que el sector público será mayor en países donde el Estado está controlado con mayor frecuencia por partidos de izquierda, principalmente debido a la primacía que estos últimos otorgan a la redistribución (Cameron, 1978).

Un puñado de estudios específicamente sobre América Latina examinan algunas de las mismas variables. En general, coinciden en que el desarrollo económico favorece el crecimiento del sector público, que la dependencia de la agricultura lo inhibe y que la apertura comercial lo promueve (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Martín-Mayoral y Uribe, 2010; Rossignolo, 2017). Además, hay cierto respaldo al efecto positivo de la democracia, el federalismo desequilibrado (Stein, 1999) y el control del gobierno por parte de partidos de izquierda (Stein y Caro, 2013).

Los latinoamericanistas también han hecho contribuciones distintivas en este ámbito, especialmente mediante el uso de métodos cualitativos, que son poco comunes. El estudio de Schneider (2012) sobre América Central sostiene que los ingresos fiscales crecieron más rápidamente en los años 1990 y 2000 en los países donde los líderes de los sectores económicos transnacionales emergentes lograron mayor cohesión y dominio político. En tales casos, estos grupos invirtieron en la construcción del Estado para consolidar su influencia y promover sus intereses económicos.[7]

A pesar de su diversidad, los estudios sobre el tamaño del sector público arrojan poca luz sobre la brecha entre Brasil y México. Las variables económicas, como sugiere el cuadro 2.1, son

[6] Un desequilibrio de ese tipo puede obligar a las autoridades nacionales a aplicar fuertes impuestos para financiar el gasto gratuito de sus homólogos subnacionales.

[7] Ondetti (2021) también elabora una teoría del nivel de impuestos centrada en las élites, algunos de cuyos temas claves se reflejan en este capítulo.

particularmente poco útiles. El desarrollo no puede explicar el contraste porque, como se señaló anteriormente, los países tienen un desarrollo similar. Con respecto a la dependencia agrícola y la apertura comercial, las correlaciones son opuestas a lo que predice la teoría. México tiene un sector agrícola más pequeño y una economía más abierta, pero cuenta con un sector público más pequeño. Estas tendencias son de larga data. Desde la década de 1980, México y Brasil han tenido niveles de desarrollo comparables (Banco Mundial, 2026). Antes de esa época, además, México tendía a ser más próspero (Astorga, Berges y Fitzgerald, 2005, p. 788). Los datos que se remontan a la década de 1960 muestran que Brasil dependía más de la agricultura y menos del comercio que México durante todos los años, salvo unos pocos (Banco Mundial, 2026).

Cuadro 2.2. Variables económicas clave, 2013-2022

País	PIB per cápita (dólares estadounidenses)	Agricultura/PIB (%)	Comercio/PIB (%)
Brasil	9344,10	4,9	29,3
México	10.305,21	3,4	75,6

Fuente: Banco Mundial, 2026.

Las explicaciones institucionales tampoco son, en general, convincentes en este contexto. En cuanto al tipo de régimen, tanto México como Brasil han sido ampliamente considerados democracias en las últimas décadas, pero México tiene menos años acumulados de gobernanza democrática a lo largo de su historia, en gran medida debido al predominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre los años 1930 y mediados de los años 1990 (Ondetti, 2021, p. 32). Si bien esta diferencia sugiere que el sector público más pequeño de México puede deberse a una falta histórica de democracia, otras evidencias contradicen esa idea. Lo más importante es que el sector público de Brasil ha crecido de manera sólida tanto bajo regímenes democráticos como autoritarios. Por ejemplo, como sugiere la figura 2.1, el período de crecimiento sostenido más

rápido de la carga tributaria de Brasil fue bajo el régimen militar durante la década de 1960.

El fuerte crecimiento del sector público de Brasil bajo el autoritarismo y la escasez de experiencia democrática de México ponen en duda las explicaciones que destacan variaciones específicas de la democracia. Además, estas explicaciones enfrentan otras objeciones. Ambos países tienen sistemas presidenciales, por lo que esa variable es irrelevante. Además, ninguno tiene un sistema electoral mayoritario puro. México tiene un sistema híbrido, pero su sistema de partidos, que posee una izquierda, una derecha y un centro claros, es lo que se esperaría de un sistema de representación proporcional. Con respecto al federalismo, la visión tradicional sugiere que Brasil, que tiene una versión más descentralizada del federalismo que México, debería tener un sector público más pequeño, pero ese no es el caso. El énfasis en el federalismo fiscalmente desequilibrado no es mejor porque el desequilibrio entre los impuestos y el gasto subnacionales es mayor en México (Ondetti, 2021, p. 35).

En cuanto a la ideología gubernamental, no hay un patrón claro en ninguno de los dos países. En México, de los gobiernos que siguieron a la derrota del PRI en 2000, el que más aumentó los ingresos fiscales fue el de Enrique Peña Nieto (2012-2018), un político centrista del PRI. Sin embargo, los ingresos y el gasto en general aumentaron más rápido bajo el Partido de Acción Nacional (PAN), de centro-derecha. A pesar de liderar el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), de tendencia nominalmente izquierdista, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha rechazado los aumentos de impuestos y ha practicado la austeridad fiscal (Pérez, 22 de octubre de 2021). En Brasil, aunque los gobiernos conservadores recientes han buscado contener el gasto de diferentes formas, el crecimiento más rápido del sector público desde la transición democrática de 1985 se produjo bajo los gobiernos de centro-derecha de la década de 1990 y principios de la de 2000, en lugar de los del Partido de los Trabajadores (PT), de tendencia izquierdista, que gobernó de 2003 a 2016 y volvió al poder en 2023.

Si bien el argumento de Schneider (2012) centrado en las élites es convincente para el período y los casos que examina, también tiene dificultades para explicar la diferencia entre Brasil y México. Su énfasis en la cohesión de las élites como motor del crecimiento del sector público se contradice con el hecho de que, como se analiza más adelante, las élites mexicanas están más unidas políticamente que sus contrapartes brasileñas, pero el aparato estatal mexicano es más pequeño. A largo plazo, como sugiere este capítulo, la cohesión de las élites en el contexto latinoamericano tiende a desalentar la expansión del sector público.

Explicando el contraste Brasil-México

Así, aunque existe una rica cantidad de estudios sobre los determinantes del tamaño del sector público, estos arrojan poca luz sobre el contraste entre Brasil y México. ¿Cómo podemos, entonces, entender esta diferencia? El argumento desarrollado aquí pone énfasis en cómo los casos de redistribución liderada por el Estado pueden afectar indirectamente a esta variable al influir en la ideología y la organización de las élites económicas. En particular, sugiere que amenazas especialmente agudas pueden dar lugar inadvertidamente a intensas actitudes antiestatistas que se arraigan en las entidades que representan políticamente a las élites, incluidas las principales asociaciones empresariales y los partidos proempresariales, lo que las dota de un fuerte sentido de propósito e identidad colectivos. El resultado es un bloque político cuya amplitud, cohesión y compromiso ideológico con la limitación de la intervención estatal en la economía plantea un obstáculo significativo al crecimiento del sector público.[8] Particularmente importantes para la creación de tales bloques son los episodios de expropiación

[8] En consonancia con lo analizado, el crecimiento del sector público se entiende aquí principalmente en términos de ingresos y gastos fiscales.

generalizada de propiedad privada (por ejemplo, la reforma agraria y la nacionalización de activos no agrícolas, como fábricas, minas o instalaciones de producción de petróleo), que pueden fácilmente generar creencias entre la élite de que el Estado representa, o puede llegar a representar, una amenaza existencial.[9]

Este énfasis en las diferencias históricamente construidas en la ideología y la organización de las élites es nuevo en el estudio del tamaño del sector público, pero reitera ideas presentes en otras literaturas. Al hacer énfasis en el impacto duradero y autoperpetuante de los episodios históricos de redistribución, ilustra el concepto de *dependencia de la trayectoria*, especialmente aquellas versiones que reconocen el papel de la ideología y las normas en la persistencia institucional (Mahoney, 2000; Pierson, 2000). En relación con esto, respalda la teoría de Levitsky et al. (2016) sobre la construcción de partidos en América Latina, que enfatiza el papel del conflicto político en la creación de partidos duraderos. Finalmente, corrobora el énfasis de Fairfield (2015) en el impacto negativo de las organizaciones de élite en los intentos de aumentar los impuestos.

Más específicamente, el argumento que se desarrolla a continuación sugiere que el sector público de México es más pequeño que el de Brasil porque las reformas redistributivas que implicaron importantes amenazas a la propiedad produjeron una élite económica más comprometida con limitar la intervención estatal y mejor organizada para oponerse a ella. Las reformas emprendidas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) fueron particularmente importantes debido a su magnitud y al hecho de que movilizaron una poderosa red antiestatista que influiría en la política durante las décadas siguientes, oponiéndose a las políticas estatistas y construyendo una coalición en expansión de actores con ideas afines. En cambio, el sector público creció en Brasil porque la

[9] Este argumento teórico se desarrolla extensamente en Ondetti (2021). La importancia de las amenazas para estimular la perdurabilidad de las organizaciones empresariales en América Latina también es subrayada por Durand y Silva (1998), aunque con menos énfasis en las amenazas a la propiedad.

falta de amenazas similares, ya sea durante la década de 1930 o en cualquier década posterior, significó que las élites nunca desarrollaron la misma cautela ante la intervención estatal o las organizaciones para oponerse a ella.

A continuación se presentan pruebas que respaldan este argumento en tres subsecciones. La primera se centra en las diferencias en el alcance de las amenazas a los intereses de la élite entre los dos casos; la segunda, en el impacto de la amenaza o su relativa ausencia en la organización y la ideología, y la tercera, en las consecuencias de estas últimas variables para el crecimiento del sector público.

Diferencias en el nivel de amenaza

En ambos países se han producido oleadas recurrentes de reformismo social que han suscitado preocupación entre las élites económicas y otros conservadores. En México, la más importante se produjo durante el gobierno de Cárdenas, que implementó la primera gran reforma agraria y la primera gran nacionalización (de la industria petrolera) en América Latina y también buscó promover la sindicalización y los derechos laborales (Hamilton, 1982). Aunque los gobiernos posteriores serían en general más conservadores, también se produjeron oleadas de reformismo durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) y, especialmente, el de Luis Echeverría (1970-1976). López Mateos promovió un programa de participación en las ganancias para los trabajadores, creó un sistema de seguridad social para los funcionarios públicos y propuso una reforma fiscal progresiva. Echeverría amplió sustancialmente el gasto social y el sector de las empresas públicas.

En Brasil, las reformas más importantes se dieron durante el gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945 y 1951-1954), quien promovió la organización sindical, fundó el sistema de seguridad social y estableció un código laboral relativamente favorable a los trabajadores como parte de una expansión más amplia del papel económico del

Estado (Malloy, 1979). Hubo episodios posteriores, sobre todo durante los gobiernos de João Goulart (1961-1964) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). El primero promovió la sindicalización rural y los límites a las remesas de ganancias de las corporaciones multinacionales y trató de implementar una reforma agraria sustancial. El segundo se centró principalmente en la distribución del ingreso a través de programas sociales específicos y aumentos del salario mínimo. Su sucesora, Dilma Rousseff (2011-2016), también miembro del izquierdista PT, siguió una estrategia similar.

A pesar de estas similitudes superficiales, los dos países difieren en que el reformismo ha tenido un alcance mucho mayor en México, especialmente en lo que respecta a la propiedad. Cárdenas, en particular, expropió alrededor de una quinta parte de las tierras agrícolas de México, incluidas algunas de sus propiedades más valiosas (Hamilton, 1982). También se apoderó de importantes propiedades no agrícolas, incluidas las compañías petroleras de propiedad estadounidense y británica. Aunque Cárdenas no era un socialista declarado, estas políticas, combinadas con sus alianzas con el Partido Comunista y los trabajadores y campesinos organizados, convencieron a muchos de que México se encaminaba hacia el socialismo (Contreras, 1989; López Portillo, 1995). Entre los gobiernos posteriores, la amenaza más crucial a la propiedad ocurrió bajo José López Portillo (1976-1982), quien no fue un reformador social destacado, pero nacionalizó el sector bancario en respuesta a la fuga de capitales.

En cambio, ni Vargas ni ninguno de sus sucesores desafiaron de manera tan seria los derechos de propiedad. Vargas apoyó nominalmente la reforma agraria, pero hizo poco por impulsarla (Ribeiro, 2008). Goulart promovió una reforma agraria sustancial, pero no logró obtener la aprobación legislativa para ella. Ninguno de los dos emprendió una expropiación significativa de activos no agrícolas. El PT había apoyado tradicionalmente una reforma agraria masiva y la renacionalización de empresas privatizadas, pero Lula y Rousseff evitaron ambas en favor de una redistribución fiscal.

Resulta un tanto sorprendente que fuera el gobierno de centroderecha de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) el que implementó la reforma de propiedad más importante, al expropiar unos diez millones de hectáreas de tierras agrícolas (Ondetti, 2016). Sin embargo, en relación con el total de tierras, esta reforma fue mucho menor que la de Cárdenas y no tuvo contrapartida fuera de la agricultura.

Amenazas, ideología y organización de las élites

La mayor intensidad de las amenazas redistributivas en México fomentó una cultura más antiestatista entre la élite del país y una mayor disposición a participar en la construcción de organizaciones políticas a nivel nacional e intersectorial. En comparación, las élites brasileñas han sido más tolerantes a la intervención estatal y menos dispuestas a organizarse contra ella. Este contraste ha persistido a pesar de las reformas políticas que han cambiado la estructura de la economía a lo largo del tiempo en ambos países.

En México, los repetidos episodios de resistencia a las reformas progresistas desde la revolución de 1910-1920 fueron forjando gradualmente una red de organizaciones conservadoras que abarcaba regiones y sectores económicos. En 1929, los líderes empresariales respondieron a una propuesta de reforma laboral creando la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la primera asociación empresarial abarcadora (o multisectorial) del país. Una década después, se unieron a los conservadores sociales para fundar el PAN, que se opuso a las reformas socioeconómicas de Cárdenas y a los intentos de reducir la influencia de la Iglesia católica. El Consejo Empresarial Mexicano (CMN), un grupo elitista que representaba a las empresas más grandes del país, surgió en 1962 a raíz de las inquietudes con respecto a los impulsos reformistas de López Mateos. De manera similar, la creación del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en 1975 reflejó la preocupación de las empresas por los esfuerzos de Echeverría para forjar un Estado más intervencionista.

La CCE, que reúne a asociaciones sectoriales nacionales, además de la COPARMEX y el CMN, es una de las asociaciones empresariales más abarcadoras de América Latina (Schneider, 2004). Por último, la nacionalización de la banca en 1982 impulsada por López Portillo impulsó a muchos empresarios a unirse al PAN, lo que contribuyó a transformarlo de una oposición en gran medida simbólica al régimen de partido único a un verdadero contendiente por el poder (Mizrahi, 2003).

Sin embargo, el carácter gradual de este proceso oculta la fuerte influencia de las profundas reformas llevadas a cabo durante el gobierno de Cárdenas, en gran medida basadas en la restructuración de la propiedad. Dichas reformas contribuyeron al surgimiento de una poderosa red antiestatista que marcaría el tono de las relaciones entre las empresas y el Estado durante las décadas siguientes. La era de Cárdenas fue un punto de inflexión. La constitución de 1917, redactada durante la revolución, había sentado las bases legales para un Estado redistributivo y nacionalista con un sólido control sobre los recursos naturales. Sin embargo, durante años la implementación de estas disposiciones fue tentativa. Cárdenas cambió eso al promover agresivamente los derechos laborales y confiscar propiedades a gran escala (Hamilton, 1982). También buscó transformar las escuelas públicas al promover un tipo de educación más progresista y secular. Para impulsar su agenda, avivó la movilización popular y construyó una alianza con el Partido Comunista de México.

La ola de reformas se topó con una intensa resistencia por parte de las élites empresariales y los conservadores sociales (Contreras, 1989; Hamilton, 1982). A la vanguardia estaban los industriales de la ciudad norteña de Monterrey, entonces el principal centro manufacturero de México. En el calor de su conflicto con el Estado, el llamado Grupo de Monterrey forjó una identidad colectiva única que combinaba el orgullo regional con la defensa de la libre empresa (Saragoza, 1988). Para conseguir un mayor apoyo empresarial a su causa, revivieron y ampliaron la COPARMEX. A la élite de Monterrey se unieron otros grupos antirreforma, entre ellos el PAN, los

fascistas Camisas Doradas y un movimiento rural llamado Unión Nacional Sinarquista.

A fines de la década de 1930, Cárdenas se vio obligado a atenuar su reformismo, tendencia que se profundizaría con los presidentes posteriores. Las políticas se orientaron en una dirección notablemente conservadora y proempresarial hasta López Mateos. Sin embargo, las organizaciones y redes sociales creadas para bloquear las reformas anteriores no se disolvieron. Las grandes empresas, en particular, se mantuvieron unidas en una alianza flexible pero poderosa que incluía al Grupo Monterrey, COPARMEX y grupos sectoriales que representaban al comercio, las finanzas y la industria. El PRI logró cooptar algunas empresas manufactureras más pequeñas representadas por la Cámara Nacional de la Industria Manufacturera (CANACINTRA), patrocinada por el Estado, que favorecía políticas s fuertemente intervencionistas a favor de la industrialización y aceptaba los vínculos paternalistas del PRI con los trabajadores. Sin embargo, las grandes empresas eran escépticas del desarrollo dirigido por el Estado y ridiculizaban a la CANACINTRA tachándola como "comunista" por respaldarlo acríticamente (Gauss, 2010; López Portillo, 1995).

Los cambios posteriores en la organización de las élites no pueden entenderse sin subrayar el papel de esta red antiestatista preexistente. Los cambios en el papel del Estado que propugnaron López Mateos y Echeverría fueron modestos en comparación con los de otros países latinoamericanos de ingresos medios (Ondetti, 2021, p. 129). La razón por la que provocaron cambios duraderos en la organización empresarial es que agravaron un sentimiento existente de hostilidad hacia el Estado. Esta dinámica es particularmente clara en lo que respecta a la CCE, cuya creación fue encabezada por la llamada "facción radical" del sector privado, integrada por la COPARMEX, el Grupo Monterrey y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) (Luna Ledesma, 1992).[10]

[10] Solo las empresas de Monterrey aportaron voluntariamente un tercio del financiamiento del CCE en sus primeros años (Schneider, 2004, p. 83).

En gran medida, la misma red estuvo detrás del resurgimiento del PAN unos años después. Muchos de los empresarios que se unieron al partido eran de Monterrey y otras partes del norte de México y estaban afiliados a la COPARMEX (Mizrahi, 2003). Por ejemplo, el líder más destacado del partido durante la década de 1980, Manuel Clouthier, fue presidente de la COPARMEX y del CCE y era oriundo del estado de Sinaloa, en el noroeste del país, y asistió al Tecnológico de Monterrey, una prestigiosa universidad privada creada por el Grupo Monterrey.

Así, la organización de las élites en México refleja un proceso de fortalecimiento progresivo, impulsado por actitudes antiestatistas inadvertidamente estimuladas por los reformistas posrevolucionarios, especialmente Cárdenas. Como se dieron en el contexto de una élite que ya se mostraba profundamente recelosa del intervencionismo, cada intento posterior de ampliar sustancialmente el papel del Estado provocó una potente contrarreacción que, a la vez, embotó la reforma (como se destaca más adelante) y fortaleció aún más la organización de las élites. Por supuesto, México ha experimentado importantes transformaciones económicas desde los años treinta. El sector industrial en general se expandió bajo las políticas de ISI hasta principios de los años ochenta. Posteriormente, la adopción de políticas liberalizadoras lo expuso a una mayor competencia, lo que provocó la decadencia de algunas empresas y subsectores y el auge de otros. Sin embargo, como está arraigada en ideas compartidas, más que en estructuras económicas específicas, la cohesión política de las élites mexicanas ha sobrevivido a estos cambios.

En Brasil, se ha desarrollado un proceso causal muy diferente. La inexistencia de amenazas redistributivas importantes ha contribuido a la formación de una cultura de élite menos antiestatista. A falta de la cautela reflexiva de sus homólogos mexicanos ante la intervención estatal, las élites brasileñas se han contentado en gran medida con centrar su capital político en obtener beneficios particularistas de ella, en lugar de oponerse a ella a ultranza. Esta

actitud ha desalentado la organización política sostenida de toda la clase.

Los académicos han señalado desde hace tiempo la actitud relativamente relajada de las élites económicas brasileñas hacia la intervención estatal. En un trabajo temprano sobre los grupos de interés brasileños, Schmitter (1971) cuestiona la noción de que las empresas "deben tener algún tipo de antagonismo ideológico 'natural' hacia la participación y la interferencia del gobierno en la vida económica". Basándose en la investigación de campo, sostiene que "en general, habría que admitir que las asociaciones de industriales, en particular, no *veían* las cosas de esa manera". Además, subraya el "oportunismo" de las asociaciones empresariales brasileñas, que "las priva de consistencia ideológica y militancia, y las lleva a operar a partir del puro empirismo y pragmatismo" (Schmitter, 1971, p. 362).

Trabajos posteriores han expresado puntos de vista similares. Tanto Diniz y Boschi (1978) como Evans (1979) destacan la disposición de las élites empresariales a trabajar con las empresas estatales y permitirles asumir importantes papeles económicos. Sikkink (1991), en un estudio sobre el desarrollismo de mediados del siglo xx en Argentina y Brasil, subraya el mayor consenso –que abarca los sectores público y privado– en este último país sobre el papel positivo de la intervención estatal. Por último, en un trabajo que compara directamente a México y Brasil, Graham (1982) subraya la mayor asertividad de las empresas mexicanas en su oposición a los intentos de ampliar el papel económico del Estado.

Esta actitud es producto de la falta histórica de amenazas redistributivas serias en Brasil (Ondetti, 2021; Schmitter, 1971). Los dueños de empresas están menos preocupados por la intervención estatal porque no ha amenazado sus intereses fundamentales, en particular su interés en preservar su propiedad. Su despreocupación se refleja en una escasez de organización política amplia (Schneider, 2004; Weyland, 1996). No existen en Brasil asociaciones integrales comparables a la CCE, CMN o COPARMEX. Las

organizaciones empresariales más amplias representan a sectores específicos, como la industria y el comercio. La mayoría son entidades corporativistas patrocinadas por el Estado que tradicionalmente se han beneficiado del pago obligatorio de cuotas. A pesar de sus considerables recursos financieros, estos grupos a menudo se consideran ineficaces, y los líderes empresariales con frecuencia prefieren presionar a través de asociaciones más estrechas o contactos personales (Schneider, 2004). Tampoco existe en Brasil un partido proempresarial de larga data comparable al PAN. Aunque los partidos que no pertenecen a la izquierda han tendido a dominar las elecciones, generalmente son centristas o clientelistas, más que partidos programáticos de derecha con fuertes vínculos con el empresariado organizado (Montero, 2014).

Sin duda, en la historia brasileña no han faltado del todo organizaciones amplias de las élites económicas. Han surgido grupos empresariales en períodos de particular riesgo o incertidumbre, como la presidencia izquierdista de Goulart y la transición democrática de fines de los años 1980, que incluyó una importante reforma constitucional (Kingstone, 1999; Schneider, 2004). Las reformas sociales de Vargas ayudaron a dar origen a un partido, la Unión Democrática Nacional (UDN), con una agenda liberalizadora y vínculos con algunas empresas. Otro partido de tendencia derechista, el Partido del Frente de la Libertad (PFL, ahora conocido como Unión Brasil), surgió durante la transición de los años 1980. Sin embargo, todas estas iniciativas terminaron desapareciendo o se desvanecieron en la irrelevancia, dando paso al particularismo que tradicionalmente ha marcado la actividad política de la élite.

Es cierto que existe una excepción a la regla de la organización fragmentada de las élites en el Brasil contemporáneo: la agricultura comercial. Desde la década de 1990, las élites agrícolas han desarrollado un conjunto interconectado de organizaciones que no tienen rival en otros sectores. El actor clave es el Frente Parlamentario para la Agricultura (FPA), una bancada legislativa que se encuentra entre los actores más poderosos del Congreso del país (Bruno,

2017). El FPA colabora con otras entidades, incluido el Instituto de Pensamiento Agrícola, un foro para la coordinación estratégica del sector, y la Confederación Nacional de Agricultura, el grupo corporativista para la agricultura (Pompeia, 2020). Esta coalición ha actuado con considerable unidad en una variedad de cuestiones.

Sin embargo, lejos de contradecir la importancia de las amenazas, esta excepción la refuerza, ya que la agricultura ha sufrido desafíos más significativos en materia de derechos de propiedad que otros sectores. Aunque Brasil nunca ha implementado una reforma agraria importante, los esfuerzos en esta área se intensificaron durante la transición democrática y finalmente dieron lugar a una importante actividad de expropiaciones, especialmente bajo el gobierno de Cardoso. El miedo y el resentimiento ante la reforma agraria estimularon un proceso sostenido de construcción de organizaciones entre los grandes productores, lo que les dio la capacidad de actuar colectivamente no solo en esta cuestión, sino también en otras, incluida la protección ambiental y la titulación de tierras indígenas (Bruno, 2017).

Al igual que México, Brasil ha experimentado importantes cambios en su estructura económica, debido en parte a cambios en la estrategia de desarrollo. La producción manufacturera se expandió vigorosamente desde los años 1930 hasta mediados de los años 1980, pero desde entonces se ha contraído en relación con el PIB total (Banco Mundial, 2026). Su papel ha sido asumido principalmente por las industrias de servicios. Estas transformaciones han contribuido a cambios en la influencia asociativa. Por ejemplo, las asociaciones de fabricantes como las federaciones industriales estatales de São Paulo y Río de Janeiro tienen menos influencia que en el apogeo de la industrialización de Brasil. Sin embargo, no han cambiado el carácter general de la organización empresarial, que sigue siendo más descentralizada que en México.

Consecuencias de la ideología y la organización de las élites para el tamaño del sector público

Los contrastes en la ideología y la organización de las élites que hemos analizado anteriormente explican en gran medida la notable diferencia en el tamaño del sector público entre Brasil y México. El sector público de México es más pequeño que el de Brasil porque las élites económicas de ese país han estado más motivadas y mejor organizadas para resistir su expansión.

Como sugiere la figura 2.1, la gran brecha contemporánea en el tamaño del sector público entre estos países surgió inicialmente entre los años 1940 y 1960. Mientras que en los años 1930, el tamaño del estado en Brasil y México era bastante similar, ya para 1970 se había producido una diferencia muy grande entre ellos. Esta divergencia es curiosa, dado que ambos países estaban siguiendo nominalmente la misma estrategia de industrialización liderada por el Estado promovida por la CEPAL y que ambos habían introducido sistemas de seguridad social de tipo bismarckiano antes de la Segunda Guerra Mundial. Solo se puede entender si apreciamos el impacto de las diferencias en cómo las élites vieron la intervención estatal y cómo se organizaron o no para restringir su crecimiento.

Como se ha argumentado anteriormente, las reformas de Cárdenas indujeron una contramovilización de la élite que se consolidó en una coalición informal de grandes empresas recelosas de la intervención estatal. Aunque las autoridades del PRI después de Cárdenas eran conscientes de los bajos ingresos del Estado y de las numerosas necesidades insatisfechas de la sociedad, sus esfuerzos por aplacar esta coalición restringieron el crecimiento del sector público (Ondetti, 2021, pp. 120-122). Los gobiernos de los años 1940 y 1950 se centraron en reconstruir la confianza de las empresas en el Estado y, por lo tanto, estuvieron atentos a las preocupaciones sobre la limitación de la intervención. Intentaron repetidamente recaudar ingresos adicionales, pero sus esfuerzos encontraron una fuerte resistencia y, en última instancia, tuvieron poco impacto.

Los impuestos al consumo y la seguridad social ofrecen buenos ejemplos, ya que su lenta expansión es una de las principales razones por las que el crecimiento del sector público de México quedó por detrás del de Brasil.[11]

En lo que respecta a los impuestos al consumo, quizá la iniciativa más ambiciosa fue la del presidente Miguel Alemán (1946-1952), quien en 1948 introdujo un impuesto nacional sobre las ventas. El Impuesto sobre las Rentas Mercantiles pretendía sustituir algunos gravámenes federales y estatales existentes con el fin de aumentar los ingresos y racionalizar el sistema tributario (Aboites Aguilar, 2003, pp. 210-212; Martínez de Navarrete, 1973, pp. 48-49). Los gobiernos estatales dispuestos a renunciar a algunos de sus propios impuestos obtendrían una parte de sus ingresos. Sin embargo, el impuesto hizo poco para lograr estos objetivos, ya que la tasa aplicada era baja y varios estados grandes rechazaron la oferta. Recién se convertiría en un impuesto verdaderamente nacional en la década de 1970, y la tasa se mantendría baja.[12]

Una fuente clave de resistencia al impuesto provino de los líderes empresariales, quienes expresaron su preocupación por su impacto en el consumo. En un intento por lograr su aquiescencia, en 1947 el gobierno pidió a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) que organizara una reunión amplia, llamada la Primera Convención Nacional de Contribuyentes, en la que las autoridades dialogarían con los empresarios (Aboites Aguilar, 2003, p. 197; López Portillo, 1995, pp. 289-290). A pesar de estos esfuerzos por solicitar su aporte, los líderes empresariales protestaron amargamente contra el impuesto, así como contra una medida que lo acompañaba y que aumentaba las sanciones por evasión. Su oposición puede haber contribuido a la adopción de una tasa

[11] La diferencia entre Brasil y México fue en general menor en otras áreas, como el impuesto sobre la renta.

[12] La tasa general aumentó del 3 % al 4 % durante los treinta y dos años de su existencia.

inferior a la ya modesta propuesta originalmente (Aboites Aguilar, 2003, p. 212).

La seguridad social también enfrentó una fuerte resistencia. El gobierno de Cárdenas redactó un proyecto de ley de seguridad social que incluía pensiones, atención médica y otras disposiciones, pero lo archivó debido al clima de malestar empresarial tras la expropiación petrolera de 1938 (Dion, 2010, pp. 65-66). El más conservador Ávila Camacho logró aprobar un proyecto de ley similar en 1942, pero la ley le dio al ejecutivo la autoridad para determinar qué grupos de trabajadores estarían cubiertos. Con la excepción parcial de CANACINTRA, las empresas se opusieron firmemente a la expansión del sistema debido tanto a las contribuciones obligatorias de los empleadores como a las preocupaciones sobre cómo las autoridades utilizarían los ingresos (Dion, 2010, pp. 73-81; López Portillo, 1995, p. 308). Debido a estas objeciones, junto con la influencia decreciente de los sindicatos, la base de apoyo clave de la seguridad social, el sistema creció lentamente a partir de entonces.

López Mateos y Echeverría intentaron romper con este patrón al apoyar un papel más fuerte del Estado en el desarrollo económico y social. Sin embargo, fracasaron en su empeño, especialmente en lo que respecta a la tributación. Ambos presidentes intentaron aumentar los ingresos y la progresividad, pero solo lograron cambios limitados (Aboites Aguilar y Unda Gutiérrez, 2011; Elizondo, 1994). Los académicos, así como los responsables de las políticas que participaron en estos esfuerzos, atribuyen los fracasos principalmente a los temores de los funcionarios de agravar las relaciones ya tensas con un sector privado suspicaz (Elizondo, 1994; Ortiz Mena, 1998; Solís M, 1988). Como resultado, las reformas planeadas se diluyeron o abandonaron.

En cambio, en Brasil, la visión relativamente benigna que tenían las élites del Estado y su falta de organización de clase facilitaron la consolidación de un gran sector público durante la era del desarrollo dirigido por el Estado. Los impuestos al consumo y la seguridad social son, de nuevo, ejemplos útiles. Los ingresos provenientes de

los impuestos al consumo crecieron de manera sostenida durante la era posterior a la Segunda Guerra Mundial, impulsados por cambios graduales en los impuestos nacionales y subnacionales (Varsano, 1996). A partir de fines de la década de 1950, tendieron a estancarse, debido a los crecientes problemas macroeconómicos. Sin embargo, se recuperaron fuertemente a mediados de la década de 1960, principalmente como resultado de la reforma radical del régimen militar, que impulsó los ingresos en todas las categorías impositivas principales (Oliveira, 1991). Con respecto a los impuestos al consumo, el cambio principal fue la introducción del primer impuesto al valor agregado (IVA) de América Latina, que se convertiría en un pilar del sistema fiscal brasileño (Varsano, 1996, p. 9).[13]

El sistema de seguridad social, que Vargas había creado en gran medida durante la década de 1930, también creció subsecuentemente en términos de cobertura e ingresos (Malloy, 1979). Incluso el régimen militar conservador lo expandió sustancialmente. Aunque los principales beneficiarios eran empleados del sector formal relativamente acomodados, el régimen también introdujo un programa no contributivo para los trabajadores agrícolas. A mediados de la década de 1970, los ingresos de la seguridad social de Brasil eran aproximadamente un 60 % más altos que los de México y su gasto un 80 % más alto (Mesa-Lago, 1990, p. 26). Vale la pena señalar de paso que Brasil también era más estatista que México en otras áreas. Por ejemplo, el Estado desempeñaba un papel más importante en la formación de capital a través de sus empresas públicas y su banco de desarrollo, y su protección comercial efectiva era mayor (Graham, 1982).

Estas políticas suscitaron comparativamente poca oposición concertada de las élites económicas. La literatura sobre impuestos y política empresarial durante esas décadas revela evidencia muy

[13] El IVA brasileño tenía un carácter inusual, ya que era un impuesto regional y no del gobierno central. Una reforma aprobada en 2023, después de muchos años de debate, extinguió ese impuesto y estableció un IVA nacional. México no adoptó su propio IVA hasta 1980.

limitada de resistencia organizada a los aumentos de los ingresos, incluso la reforma de mediados de los años 1960, que aumentó los ingresos en aproximadamente un 6 % del PIB (Diniz y Boschi, 1978; Evans, 1979; Oliveira, 1991; Schmitter, 1971; Varsano, 1996). Asimismo, parece haber habido poco conflicto entre empresas y Estado sobre la expansión de la seguridad social (Delgado, 2007; Malloy, 1979). De hecho, como señala Schmitter (1971, p. 368), un aspecto notable de la política brasileña durante este período es cómo el sector público creció sin provocar conflictos agudos. Graham (1982) plantea un punto similar al comparar Brasil con México, argumentando que el sector privado de este último era más autónomo y activo en el control de la expansión del Estado.

Las diferencias en la ideología y la organización de las élites de estos países han seguido influyendo en el crecimiento del sector público desde la crisis del desarrollo dirigido por el Estado a principios de los años 1980 y el posterior giro hacia la liberalización económica y política. En consecuencia, la brecha establecida en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial ha persistido.

En México, la cohesión empresarial y la reactivación del PAN han ayudado a evitar el surgimiento de un Estado de bienestar sustancial, a pesar de la transición a la democracia durante la década de 1990 y la tendencia regional de expansión de la política social en las últimas décadas. El PAN ocupó la presidencia durante los primeros doce años (2000-2012) tras el fin de la hegemonía del PRI. Aunque sus gobiernos hicieron esfuerzos por aumentar los impuestos y ampliar la red de seguridad social, fueron modestos en comparación con los de otros países latinoamericanos, lo que refleja las opiniones económicas liberales del partido y sus estrechos vínculos con las empresas (Ondetti, 2021). El gobierno algo más progresista del PRI que le siguió entre 2012 y 2018 hizo un intento más ambicioso de aumentar los ingresos fiscales. Sin embargo, su reforma de 2013 enfrentó una fuerte resistencia empresarial encabezada por el CCE y logró un cambio modesto (Unda Gutiérrez, 2021). Fue recién

después de que los precios del petróleo se desplomaran a fines de 2014 que los ingresos fiscales comenzaron a aumentar, lo que refleja la necesidad de compensar las menores ganancias de PEMEX. Sin embargo, los ingresos totales se mantuvieron constantes en alrededor del 23 % del PIB. A pesar de su discurso de izquierda en otras áreas, López Obrador ha respetado el deseo de la élite económica mexicana por un sector público pequeño. Como promedio, los ingresos públicos se han mantenido prácticamente iguales a lo que eran bajo Peña Nieto, y el gasto se ha incrementado por solo un 1,3 % del PIB (FMI, 2026).

La trayectoria de crecimiento del sector público brasileño en las últimas décadas ha sido diferente. Aunque profundos problemas macroeconómicos llevaron a las autoridades a adoptar ciertas reformas neoliberales durante los años 1990, el sector público siguió expandiéndose vigorosamente en términos fiscales. Por ejemplo, la carga tributaria, que con un 24 % del PIB ya era la más pesada de América Latina cuando los militares cedieron el poder en 1985, había aumentado al 33 % del PIB en 2007 (véase la figura 2.1).

Las causas inmediatas de esta tendencia fueron la constitución democrática adoptada en 1988, que creó nuevos compromisos de gasto social, y la estabilización de la moneda en 1994, que facilitó la recaudación de impuestos (Melo, Pereira y Souza, 2010). Sin embargo, un factor subyacente clave fue la falta de actores antiestatistas fuertes. Los partidos más conservadores de Brasil, como el PFL / Unión Brasil, han apoyado reformas liberalizadoras durante períodos de crisis, pero por lo demás han tendido a priorizar el acceso al clientelismo, que requiere gasto (Montero, 2014; Weyland, 1996). Las empresas han seguido estando políticamente fragmentadas y solo se han comprometido tibiamente con las políticas basadas en el mercado (Kingstone, 1999; Ondetti, 2021). Aunque surgieron iniciativas multisectoriales para proteger intereses empresariales clave (por ejemplo, derechos de propiedad) en la asamblea constituyente de 1987-1988, descuidaron en gran medida las cuestiones fiscales y se desvanecieron una vez que se ratificó la constitución. A

mediados de los años 1990 surgió otra coalición para presionar a favor de una reforma fiscal, pero estaba organizada de manera vaga, contaba con pocos recursos y tenía poco impacto en las políticas (Ferreira, 2002).

Es cierto que la resistencia al crecimiento del sector público se ha endurecido en las últimas décadas, lo que ha contribuido a la relativa estabilización de los ingresos. Las movilizaciones antiimpuestos en las que participaron asociaciones empresariales y partidos conservadores contribuyeron a la derrota en 2007 de un impuesto "temporal" a las transacciones financieras que se había renovado repetidamente desde mediados de los años 1990, a la destitución legislativa de la presidenta Rousseff (que intentó revivir el impuesto) por irregularidades fiscales y a la aprobación, durante el mandato del presidente interino Michel Temer (2016-2018), de una enmienda constitucional que limita el gasto público en términos ajustados a la inflación durante al menos una década.

Sin embargo, hay pocas razones para creer que Brasil esté en condiciones de reducir el peso del sector público en su economía. Ni siquiera Jair Bolsonaro (2019-2022), el presidente económicamente más liberal en dos décadas, logró grandes cambios en este sentido. Aunque sí aprobó una reforma para moderar el gasto en pensiones, también estableció excepciones al límite de gasto para lanzar iniciativas populistas de transferencia de efectivo y no logró avanzar sustancialmente en las reformas estructurales propuestas, como la privatización (Ferrari Filho y Bittes Terra, 2023). Además, los ingresos fiscales alcanzaron un pico histórico durante su mandato. Si bien varios factores contribuyeron al fracaso de Bolsonaro en transformar el modelo de desarrollo de Brasil, la falta de una poderosa coalición antiestatista en el Congreso y la sociedad civil sin duda jugó un papel. El regreso de Lula del PT a la presidencia en 2023 significa que la reforma liberalizadora estará fuera de la agenda política al menos hasta 2027. De hecho, Lula ya logró la aprobación de una ley que debilita permanentemente el límite de gasto (Tiossi, 22 de agosto de 2023).

Conclusiones

Las teorías existentes no pueden explicar la notable diferencia en el tamaño del sector público entre Brasil y México. Las variables estándar como el desarrollo económico, la apertura comercial, el federalismo y la democracia brindan poco o ningún poder explicativo. Sin embargo, en este capítulo se ha sostenido que la brecha puede entenderse destacando el impacto de episodios históricos de gran redistribución en la ideología y la organización de las élites económicas. El sector público de México es más pequeño que el de Brasil porque las reformas posrevolucionarias impulsaron el surgimiento de una fuerte coalición antiestatista basada en asociaciones empresariales y el PAN. Esta coalición ha frustrado el surgimiento de un Estado más intervencionista. En Brasil, la falta de reformas comparables significó que las élites no han adoptado puntos de vista antiestatistas en la misma medida y no se han organizado con tanta eficacia para bloquear la expansión del sector público. En consecuencia, los impuestos y el gasto público han alcanzado niveles más altos.

Aunque este capítulo se ocupa solo de dos casos, hay razones a priori para creer que el argumento puede arrojar luz sobre otros países latinoamericanos. Por ejemplo, existe una correlación entre la ocurrencia de una importante reforma agraria basada en expropiaciones en algún momento de la historia de un país y la existencia en la actualidad de asociaciones empresariales sólidas y abarcadoras, lo que sugiere que las amenazas redistributivas agudas pueden ayudar a estimular la organización del sector privado. Los países que experimentaron una reforma de ese tipo, como Chile, Guatemala y Perú, generalmente cuentan con asociaciones empresariales multisectoriales influyentes, mientras que los que no la experimentaron, como Argentina, Ecuador y Uruguay, carecen de tales actores (Schneider, 2004).

Además, hay al menos algunas evidencias de que los altos niveles de organización de las élites tienden, en igualdad de condiciones, a obstaculizar el crecimiento del sector público. Chile, Guatemala y Perú tienen sectores públicos comparativamente pequeños, y la influencia de las empresas organizadas se ha considerado en general como un factor disuasorio de la intervención estatal (Durand, 2016; Fairfield, 2015; Ondetti, 2021). Mientras tanto, Argentina, Ecuador y Uruguay, donde las empresas cuentan con una organización menos abarcadora, tienen impuestos y gastos mucho más altos.

Si bien en este capítulo se han hecho hincapié en las causas no económicas de las diferencias en el tamaño del sector público, es preciso reconocer que los cambios económicos en curso podrían acabar erosionando las ideas que sustentan las diferencias en la organización de las élites, facilitando así el surgimiento de nuevas tendencias en el crecimiento del sector público. En gran parte del mundo, por ejemplo, los avances en la tecnología de la información están transformando el carácter de los activos empresariales y la naturaleza de la intervención estatal en la economía. En la medida en que México y Brasil participen de ellos, estas transformaciones podrían modificar las preocupaciones de las élites económicas de manera que desestabilicen patrones de actividad política de larga data y den lugar a nuevas divisiones.

Bibliografía

Aboites Aguilar, Luis (2003). *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. Mexico: El Colegio de México. https://muse.jhu.edu/book/74617/

Aboites Aguilar, Luis y Unda Gutiérrez, Mónica (2011). *El fracaso de la reforma fiscal de 1961*. México: Colegio de México.

Astorga, Pablo; Berges, Ame R. y Fitzgerald, Valpy (2005). The standard of living in Latin America during the twentieth century. *The Economic History Review*, *58*(4), 765-796. https://doi.org/10.1111/j.1468-0289.2005.00321.x

Banco Mundial (2026). Datos de libre acceso del Banco Mundial. https://datos.bancomundial.org/

Boix, Carles (2001). Democracy, Development, and the Public Sector. *American Journal of Political Science*, *45*(1), 1-17. https://doi.org/10.2307/2669356

Brennan, Geoffrey y Buchanan, James M. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bruno, Regina (2017). Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. En Renato S. Maluf y Georges Flexor (orgs.), *Questões agrárias, agrícolas e rurais: Conjunturas e políticas públicas* (pp. 155-168). Río de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda.

Cameron, David R. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review*, *72*(4), 1243-1261. https://doi.org/10.2307/1954537

Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan C. (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Desarrollo Económico. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/32242/LCL2838_P.pdf

Chávez, Marcos M. (2005). Las finanzas públicas en México, 1970-2000: crónica del fracaso de la política fiscal. En Luis Aboites

Aguilar y Luis Jáuregui (eds.), *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX* (pp. 211-302). México: Instituto Mora.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1979). *Statistical yearbook for the Latin America: 1979* (Anuario Estadístico de América Latina). https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/252daaa5-edc2-4950-afe9-94bd91d66ab8/content

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2026). *CEPALSTAT: Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas.* https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/

Contreras, Ariel J. (1989). *México 1940: industrialización y crisis política ; estado y sociedad civil en las elecciones presidenciales*. México: Siglo XXI.

Delgado, Ignácio G. (2007). O Empresariado Industrial e a Gênese das Políticas Sociais Modernas no Brasil. *Locus: Revista de História*, *13*(2), 135-160. http://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20409

Diniz, Eli y Boschi, Renato R. (1978). *Empresariado nacional e estado no Brasil*. Río de Janeiro: Forense-Universitária.

Dion, Michelle L. (2010). *Workers and welfare: Comparative institutional change in twentieth-century Mexico*. *Pitt Latin American series*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Durand, Francisco (2016). *Extractives industries and political capture: Effects on intitutions, equality, and the environment*. Lima: Oxfam. https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/extractive%20industries%20and%20political%20capture.pdf

Elizondo, Carlos (1994). In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas. *Journal*

of Latin American Studies, *26*(1), 159-190. https://doi.org/10.1017/s0022216x00018885

Evans, Peter B. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press. https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=5675296

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ferrari Filho, Fernando y Bittes Terra, Fábio H. (2023). The political economy of Bolsonaro's government (2019-2022) and Lula da Silva third term (2023-2026). *Investigación Económica*, *82*(324), 27-50. https://doi.org/10.22201/fe.01851667p.2023.324.84246

Ferreira, Roberto N. (2002). *A reforma essencial: Uma análise, sob a ótica empresarial, das propostas e dos bastidores da reforma tributária*. San Pablo: Geração Editorial.

Flores-Macías, Gustavo A. (2014). Financing Security Through Elite Taxation: The Case of Colombia's "Democratic Security Taxes". *Studies in Comparative International Development*, *49*(4), 477-500. https://doi.org/10.1007/s12116-013-9146-7

Fondo Monetario Internacional [FMI] (2026). *Perspectivas de la economía mundial*. https://www.imf.org/es/publications/weo

Gauss, Susan M. (2010). *Made in Mexico: Regions, Nation, and the State in the Rise of Mexican Industrialism, 1920s-1940s*. University Park: Penn State Press.

Gerring, John (2007). *Case study research: Principles and practices*. Nueva York: Cambridge University Press.

Graham, Douglas H. (1982). Mexican and Brazilian Economic Development: Legacies, Patterns, and Performance. En Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Weinert (eds.), *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development.* Filadelfia: Institute for the Study of Human Issues.

Hall, Peter A. y Soskice, David W. (eds.) (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Hamilton, Nora (1982). *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*. Princeton: Princeton University Press.

Hanni, Michael S.; Martner, Ricardo y Podestá, Andrea (2016). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista de la CEPAL*, *2015*(116), 7-26. https://doi.org/10.18356/d0b3f070-es

Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Iversen, Torbien y Soskice, David (2006). Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others. *American Political Science Review*, *100*(2), 165-181. https://doi.org/10.1017/S0003055406062083

Kingstone, Peter R. (1999). *Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*. University Park: Penn State Press.

Levitsky, Steven et al. (2016). *Challenges of Party-Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

López Portillo, Felícitas (1995). *Estado e ideología empresarial en el gobierno alemanista*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Luna Ledesma, Matilde (1992). *Los empresarios y el cambio político: México, 1970-1987. Colección Problemas de México*. México: Ediciones Era; Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

Lustig, Nora (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico*, *84*(335), 493-568. https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277

Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, *29*(4), 507-548. https://doi.org/10.1023/A:1007113830879

Malloy, James (1979). *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Martínez de Navarrete, Ifigenia (1973). La evolución del sistema tributario de méxico y las reformas 1972-73. *Revista de Análisis Económico y Social*, *23*(1), 48-55.

Martín-Mayoral, Fernando y Fernández Sastre, Juan (2017). Determinants of social spending in Latin America during and after the Washington consensus: a dynamic panel error-correction model analysis. *Latin American Economic Review*, *26*(10). https://doi.org/10.1007/s40503-017-0053-6

Martín-Mayoral, Fernando y Uribe, Carlos A. (2010). Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina. *Investigación Económica*, *69*(273), 85-113.

Melo, Marcus; Pereira, Carlos y Souza, Saulo (2010). *The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Suboptimal*

Equilibrum. Inter-American Development Bank (IDB). https://www.econstor.eu/handle/10419/89138

Mesa-Lago, Carmelo (1990). *Ascent to Bankruptcy: Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. https://doi.org/10.2307/jj.14881630

Mizrahi, Yemile (2003). *From martyrdom to power: The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Montero, Aldred P. (2014). Brazil: Explaining the Rise and Decline of the Conservatives. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Resilience of the Latin American Right* (pp. 294-318). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Oliveira, Fabrício A. de (1991). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. Coleção Nossa terra*. Belo Horizonte: Oficina de Livros.

Ondetti, Gabriel (2016). The social function of property, land rights and social welfare in Brazil. *Land Use Policy*, *50*, 29-37. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.08.028

Ondetti, Gabriel (2021). *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Ortiz Mena, Antonio (1998). *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*. México: El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica.

Pérez, David M. (22 de octubre de 2021). La reforma fiscal se aleja de la agenda de López Obrador. *El País*. https://elpais.com/mexico/2021-10-22/la-reforma-fiscal-se-aleja-de-la-agenda-de-lopez-obrador.html

Persson, Torsten y Tabellini, Guido (2005). *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge: MIT Press.

Pessino, Carola y Fenochietto, Ricardo (2010). Determining Countries' Tax Effort. *Revista De Economía Pública*, *195*(4), 65-87.

Piancastelli, Marcelo (2001). *Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries: Cross Country Panel Data Analysis - 1985/95*. Institute of Applied Economic Research (IPEA). https://doi.org/10.2139/ssrn.283758

Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251-267. https://doi.org/10.2307/2586011

Pompeia, Caio (2020). Concertação e poder. O agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, *35*(104). https://doi.org/10.1590/3510410/2020

Przeworski, Adam y Teune, Henry (1970). *The logic of comparative social inquiry*. *Comparative studies in behavioral science*. Nueva York: Wiley-Interscience.

Ram, Rati (2009). Openness, country size, and government size: Additional evidence from a large cross-country panel. *Journal of Public Economics*, *93*(1-2), 213-218. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.04.009

Ribeiro, Vanderlei V. (2008). *Cuestiones agrarias en el varguismo y el peronismo: una mirada histórica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Rodden, Jonathan (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, *57*(4), 695-729. https://doi.org/10.1017/s0020818303574021

Rossignolo, Darío A. (2017). El esfuerzo fiscal en los países de América Latina y el Caribe. *Revista Finanzas y Política Económica*, *9*(2), 215-247. https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2017.9.2.2

Saragoza, Alex M. (1988). *The Monterrey Elite and the Mexican State, 1880–1940*. Austin: University of Texas Press. https://doi.org/10.7560/711136

Schmitter, Philippe C. (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press. https://cadmus.eui.eu/handle/1814/26796

Schneider, Aaron (2012). *State-building and tax regimes in Central America*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.

Schneider, Ben R. (2004). *Business politics and the State in twentieth-century Latin America*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.

Sikkink, Kathryn (1991). *Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina. Cornell studies in political economy*. Ithaca: Cornell University Press.

Solís M, Leopoldo (1988). *Intento de la reforma económica de México*. México: Colegio Nacional.

Stein, Ernesto (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, (2), 357-391. https://doi.org/10.1080/15140326.1999.12040543

Stein, Ernesto y Caro, Lorena (2013). *Ideology and Taxation in Latin America.* Inter-American Development Bank/Department of Research and Chief Economist. https://doi.org/10.18235/0011499

Tiossi, Saulo (22 de agosto de 2023). Novo marco fiscal aprovado pelo Congresso põe fim ao teto de gastos. *CNN*. https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/

novo-marco-fiscal-aprovado-pelo-congresso-poe-fim-ao-teto-de-gastos/

Unda Gutiérrez, Mónica (2021). The Superfluous Congress: Executive Dominance and Business Lobbying in Mexico's 2013 Tax Reform. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, *37*(1), 93-122. https://doi.org/10.1525/msem.2021.37.1.93

Varsano, Ricardo (1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Río de Janeiro: IPEA. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf

Weyland, Kurt (1996). *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Élites económicas y desarrollo con equidad en Bolivia y Ecuador

Eduardo Silva y Fabio Resmini

Doi: 10.54871/ca26a0a5

Introducción

Desde los 1980 hasta el 2020, en el contexto de regímenes democráticos, América Latina osciló entre modelos de desarrollo neoclásicos y modelos de economía mixta con mayor equidad social. Generalmente, las élites económicas de la región se inclinaron por los primeros y se opusieron a modelos macroeconómicos menos *laissez-faire*. A pesar de esta predilección, después de la elección de partidos de izquierda al gobierno las élites empresariales y agrarias consintieron a los modelos de economía mixta y los objetivos de equidad social que perseguían los nuevos gobiernos progresistas. ¿Qué explica este cambio de postura?

Argumentamos que las élites económicas[1] se acomodaron al nuevo modelo de desarrollo debido a cambios críticos en el equilibrio de poder entre ellas y los gobiernos de izquierda. El auge en los precios de las materias primas, la crisis de los partidos promercado y la fragmentación del espacio asociativo proempresarial

[1] A lo largo del capítulo nos referimos a las élites empresariales y terratenientes como "élites económicas", y las distinguimos de las élites políticas, es decir, los altos funcionarios del Estado y los cuadros del partido.

provocaron una disminución de los recursos económicos, políticos y sociales de las élites económicas. Esta desventaja momentánea les obligó al menos a consentir a un enfoque de economía mixta para el desarrollo con equidad, aunque sin apoyarlo incondicionalmente.

Nuestro argumento se basa en el análisis de cuatro décadas de relaciones entre el Estado y las empresas en Bolivia y Ecuador. Comenzamos examinando cómo la crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta y su gestión determinaron el apoyo empresarial a los ajustes de mercado radicales. De ahí, tras dos décadas de inestabilidad económica y una reacción generalizada ante una creciente exclusión socioeconómica, los gobiernos de izquierda adoptaron un modelo de desarrollo de economía mixta con mayor equidad social. Tras una resistencia inicial de las élites económicas, se estableció un frágil *modus vivendi* entre ellas y los gobiernos de izquierda de Ecuador y Bolivia en el contexto del *boom* de los *commodities*. Cuando terminó el *boom* de las materias primas, las élites empresariales se apartaron agresivamente del desarrollo con equidad dirigido por el Estado y de los gobiernos que lo apoyaban. Sin embargo, nuestros casos divergen en la forma en que la fase de cooperación entre las élites económicas y los gobiernos de izquierda llegó a su fin. Mientras que en Ecuador la ruptura fue una combinación de malas condiciones macroeconómicas y una escisión dentro del partido favorable al modelo de desarrollo dirigido por el Estado, en el caso de Bolivia se debió principalmente a la desintegración de la coalición sociopolítica que apoyaba al gobierno de Evo Morales.

Economía neoclásica versus economías mixtas con equidad social

Como observa Gustavo Flores-Macías (2012), las diferencias claves entre los modelos de desarrollo neoclásico y de economía mixta giran en torno al papel del Estado en la economía. Sus indicadores utilizan el modelo neoclásico como referencia para el contraste.

Ese modelo postula que los mercados libres –basados en la toma de decisiones descentralizadas en respuesta al incentivo del beneficio privado– producen el mayor rendimiento y, por tanto, la mayor riqueza total. La función del gobierno es no intervenir en el mercado. Los modelos de economía mixta, por el contrario, sostienen que los mercados libres producen un crecimiento económico inestable y desequilibrado, acompañado de altos niveles de desigualdad social; los Estados utilizan la política gubernamental para corregir las deficiencias del mercado.

El primer conjunto de indicadores abarca la liberalización comercial, financiera y monetaria. Mientras que el modelo neoclásico hacía hincapié en las reformas para liberalizar el comercio, los flujos de capital y la política monetaria –por ejemplo, ceder el control de la política monetaria a bancos centrales autónomos y eliminar las restricciones a la inversión y los controles de precios–, los modelos de economía mixta volvieron a regular el sector financiero, reintrodujeron el proteccionismo para impulsar la producción nacional y reinstauraron de diversas formas el control de precios y las subvenciones al consumo.

Un segundo indicador abarca el tema de la privatización y nacionalización de industrias clave. La privatización de las empresas estatales fue un rasgo distintivo del modelo neoclásico bajo el supuesto de que el sector privado produce bienes y servicios más eficientemente que el Estado, con precios más bajos y mejor calidad. La privatización también redujo los gastos fiscales del Estado. Con el modelo de economía mixta adoptado por los gobiernos de izquierda, los Estados volvieron a nacionalizar industrias nacionales clave, argumentando que la privatización reducía la competencia, subía los precios, aumentaba el desempleo y robaba al Estado importantes recursos de capital e impuestos.

Los dos modelos difieren también en el gasto público y la política fiscal. La economía neoclásica aboga por un gasto público reducido, justificable solo para proporcionar bienes públicos cuando el sector privado cae corto o para corregir externalidades negativas.

Los impuestos también deben mantenerse bajos para fomentar la inversión privada. Por el contrario, los modelos de economía mixta exigen mayores niveles de gasto público e impuestos para financiar la ampliación de los servicios estatales y las empresas públicas.

Las estrategias de bienestar y alivio de la pobreza son el cuarto conjunto de indicadores que distingue el modelo neoclásico de la economía mixta (Esping-Andersen, 1990). Los programas de bienestar del modelo económico neoclásico exigen una comprobación estricta de los requisitos para acceder a beneficios y ofrecen bajas prestaciones por cortos plazos, lo cual empuja a los individuos a volver a trabajar a cualquier precio. En la búsqueda de un mejor modelo de alivio a la pobreza, los gobiernos de izquierda intentaron desmercantilizar algo los servicios básicos, aspirando –pero nunca llegando– a la cobertura universal de los ciudadanos. Las prestaciones tendían a ser más generosas, por plazos más largos y cubriendo categorías más amplias de personas necesitadas.

Poder económico, poder político, poder social

Argumentamos que el hecho que las élites empresariales y agrarias de las pequeñas economías de la periferia del sistema capitalista mundial se opongan, apoyen o consientan a modelos de economía mixta de desarrollo con mayor equidad social depende del equilibrio de poder entre ellas y los gobiernos que buscan aplicar dichos programas. Ese equilibrio obedece a los recursos de poder de las élites empresariales y terratenientes en relación a las fuerzas que dominan gobiernos orientados más a la izquierda. En este capítulo, analizamos cómo la correlación de fuerzas afecta la autonomía relativa de un gobierno de izquierda respecto a las élites empresariales y terratenientes y, a su vez, la capacidad de las élites económicas para limitar la aplicación de programas de economía mixta. Para precisar los factores que explican la variación a lo largo del tiempo de esta correlación de fuerzas, examinamos cambios en

la distribución de los recursos de poder en tres campos interrelacionados pero analíticamente separados –económico, político y social– y los factores económicos internacionales que inclinan la balanza a favor o en contra de los propietarios de capital.

Anclamos nuestro enfoque en la sociología política de la economía política para arrojar luz sobre la injerencia de la política en la elección de políticas (Gourevitch, 1986). En el fondo, lo que está en juego son los conflictos sobre el modelo de desarrollo económico y social de una nación. La política pública requiere política y cuáles políticas "ganan" depende en primera instancia del poder relativo de las fuerzas sociales contendientes, que, a su vez, depende de sus recursos de poder económico, político y social.

El poder económico depende de la posesión efectiva de recursos económicos. Para el capital y los terratenientes, es la capacidad de generar inversión, crecimiento económico estable y empleo. Esto se conoce en como el "poder estructural" de las empresas en las economías capitalistas (Lindblom, 1977). El grado en que los Estados y los gobiernos que los dirigen dependen del sector privado para la inversión, el crecimiento y el empleo afecta a su grado de autonomía frente al capital. Los factores económicos internacionales, como las fluctuaciones del precio de las materias primas y el papel relativo de los capitalistas frente a los mercados nacionales e internacionales, pueden aumentar o disminuir el poder económico que ejercen las distintas élites económicas.

El poder político se deriva de las estructuras estatales –en forma de canales de acceso a la formulación de políticas– y, por extensión, de las organizaciones políticas que pretenden ocuparlas. Por un lado, las estructuras estatales establecen las normas y los procedimientos de toma de decisiones: cuanto más permeables sean a los intereses empresariales y terratenientes, más capaces serán las élites económicas de influir en los resultados de las políticas. Esta influencia directa en la formulación de políticas se ha denominado a menudo "poder instrumental" del capital (Fairfield, 2015; Miliband, 1969). En consecuencia, cuanto más poder instrumental

tengan las élites, más difícil será para los gobiernos de izquierda aplicar modelos de desarrollo heterodoxos. Por otro lado, los Estados también son *arenas* donde las fuerzas sociales contendientes compiten por apoyo, competencia que es mediatizada por organizaciones intermediarias electas basadas en clases sociales (Collier y Collier, 1991; Gourevitch, 1986; Mann, 1993). Aquí nos referimos principalmente a los partidos políticos cuyo éxito electoral aumenta la capacidad de los sectores sociales a los que representan para dirigir la formulación de políticas. La fuerza electoral de los partidos proempresariales repercute directamente en los recursos de poder de que disponen las élites económicas y, en consecuencia, en la capacidad de los gobiernos de izquierda para apartarse de las políticas preferidas por las élites económicas.

Además del poder político mediante vínculos con partidos, el poder social de grupos basados en clase o en etnía depende del nivel de desarrollo y cohesión de las organizaciones civiles que representan sus intereses (Rueschemeyer, Huber Stephens y Stephens, 1992). Siguiendo a Silver (2003), nos referimos al poder asociativo y al poder colectivo de grupos sociales. El *poder asociativo* se refiere al grado de densidad organizativa y coordinación *dentro* de un grupo social definido por clase, etnia o territorio. Entre las élites empresariales, esto aplica a distintos sectores, como las cámaras de industria, comercio, empresas de importación y exportación y finanzas. El *poder colectivo* se refiere a los vínculos horizontales *entre* grupos sociales organizados por clase, etnia o territorio. Entre las empresas y los terratenientes, se refiere a las asociaciones de cúpula (confederaciones) formadas por las cámaras empresariales y las actividades agrícolas de cada sector. Cuanto mayor es el poder asociativo y colectivo de las élites económicas, más cohesionadas están y más poder social-asociativo ejercen.

Metodología

Adoptamos una metodología que combina el rastreo de procesos (*process tracing*) con la comparación controlada para mostrar cómo la variación a través del tiempo en los recursos de poder dentro y entre nuestros dos casos explica cambios en el apoyo, la aquiescencia o la oposición de las élites económicas a los modelos de economía mixta. Mientras que el seguimiento de procesos garantiza la atención a los procesos dentro de cada caso e ilumina las vías causales que conectan los factores explicativos con nuestro resultado de interés, seleccionamos casos que nos permiten llevar a cabo un análisis comparativo controlado para maximizar el control sobre explicaciones alternativas (Slater y Ziblatt, 2013).

Los casos que analizamos en este capítulo, Bolivia y Ecuador, ofrecen también una excelente comparación pareada para evaluar los factores que contribuyeron a la relativa durabilidad (Bolivia) o fragilidad (Ecuador) de estos proyectos socioeconómicos después de que las élites empresariales y agrarias se volvieran contra ellos tras un periodo de consentimiento. El espacio no lo permite, pero se podría ampliar el análisis a otros casos. Uruguay también ofrece un caso de relativa durabilidad, y un factor, la fuerza de las conexiones del sector popular y los partidos de izquierda, es incluso más fuerte que en Bolivia (Anria et al., 2022; Anria y Bogliaccini, 2022). Argentina y Brasil ocupan una posición intermedia con vínculos sector popular-partido político de izquierda algo más débiles. Por lo tanto, observamos oscilaciones más atenuadas entre los modelos de mercado y de economía mixta dependiendo de si gobiernan partidos políticos conservadores o de izquierda (Silva, 2017).

Establecemos la posición de las élites empresariales y agrarias basándonos en sus preferencias reveladas en medios de comunicación públicos, archivos y relatos de literatura secundaria. Trazamos el equilibrio de poder entre las élites económicas y los gobiernos de izquierda a lo largo de tres periodos. Se trata de la resistencia

inicial de las élites cuando los gobiernos de izquierda asumieron el poder, un periodo de acercamiento y una renovada oposición empresarial y terrateniente.

Élites económicas y partidos de izquierda: el periodo neoliberal

El apoyo empresarial a las reformas de mercado dependía de la competitividad internacional de sus sectores y de si sus activos eran fijos (ladrillo y mortero) o líquidos (cartera). Las industrias comerciales, financieras y extractivas encabezaban la lista, junto con el sector de la construcción, que se beneficiaba de la expansión financiera y del crédito. Los sectores industrial y terrateniente apoyaban la liberalización del mercado comercial y financiero si eran competitivos con las importaciones o estaban orientados a la exportación. Bajo las reformas de mercado, las élites empresariales y terratenientes bolivianas y ecuatorianas con estas características prosperaron, a menudo en asociación con el capital internacional, a medida que el Estado se retiraba (Conaghan y Malloy, 1994).

La retirada del Estado de la actividad económica amplió el papel del sector privado como motor del crecimiento económico, aumentando así su poder estructural porque el crecimiento económico y el empleo –estrechamente ligados a la estabilidad política– dependían más de él. Así, la mayoría de los partidos políticos bolivianos y ecuatorianos, incluidos los de centro-izquierda, apoyaron las políticas de afirmación del mercado, lo que dejó a la oposición a la reforma del mercado sin representación parlamentaria efectiva. En estas condiciones, también aumentó el poder instrumental de las élites empresariales. Los líderes empresariales influyentes gozaban de acceso directo a funcionarios y tecnócratas de alto rango, al igual que sus cámaras empresariales, y las conexiones con los líderes de los partidos políticos ayudaron a impulsar las preferencias políticas empresariales (Conaghan y Malloy, 1994; Crabtree, 2020).

Los sectores más privilegiados solían ser el financiero, el comercial de exportación-importación y el agroexportador.

Las fuerzas sociales promercado se beneficiaron de un equilibrio de poder favorable entre 1984 y 2005. La crisis de la deuda latinoamericana de los años ochenta, más un desplazamiento de las fuentes internacionales de financiación hacia los mercados financieros privados en los años setenta y ochenta, dejó a los Estados latinoamericanos sin recursos para gestionar políticas económicas más estatistas y políticas sociales expansivas. En un contexto de graves trastornos económicos y elevada inflación, los principales partidos políticos que habían representado a los sectores sociales desfavorecidos se hundieron o perdieron atractivo electoral. De hecho, incluso cuando los partidos populistas de izquierda ganaron la presidencia, acabaron apoyando las reformas de mercado, lo que en última instancia debilitó su atractivo electoral al abandonarlos los votantes.

En Ecuador, entre 1984 y 2005, todos los presidentes apoyaron las reformas de mercado, incluso aquellos que habían realizado campañas electorales antineoliberales. Rodrigo Borja (1988-1992), del partido Izquierda Democrática, que se opuso a ellas, se vio obligado a firmar programas de estabilización del FMI. Lucio Gutiérrez (2003-2005), del nuevo partido Sociedad Patriótica, que hizo campaña con una plataforma progresista antineoliberal, recibió el respaldo del FMI una vez en el cargo, y al necesitar apoyo empresarial para reactivar la economía, impulsó programas de estabilización económica y ajuste estructural (Campello, 2015). Asimismo, todos los presidentes bolivianos entre 1985 y 2006 apoyaron las reformas de mercado independientemente de las posiciones ideológicas históricas de sus partidos (Crabtree, 2020). Así, el antiguamente izquierdista Movimiento Nacionalista Revolucionario inició las reformas de mercado, seguido por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y la Alianza Democrática Nacional. Los tres partidos no solo estuvieron de acuerdo en que las reformas de mercado eran necesarias para el crecimiento económico en una economía

política internacional cambiante, sino que también formaron diversas alianzas para las elecciones presidenciales con el fin de asegurar su dominio político.

Élites económicas y gobiernos de izquierda: de la oposición a la colaboración

El equilibrio de poder favorable a las fuerzas socioeconómicas y políticas que apoyaban la economía de libre mercado empezó a cambiar a principios de la década de 2000. La volatilidad del crecimiento económico, la profundización de la desigualdad de ingresos, el aumento del desempleo, la rápida expansión del empleo precario (el sector "informal") y el colapso de los servicios públicos socavaron las fuerzas favorables al mercado.

Por la misma razón, estos acontecimientos aumentaron el poder relativo de las fuerzas antineoliberales. Su poder asociativo y colectivo creció a medida que los sectores sociales marginados se organizaban para resistir a la economía de mercado. Entre ellos cabe destacar las organizaciones de pueblos indígenas, así como los sectores "informales", en alianza con sindicatos en declive. Juntos, organizaron ciclos de movilización antineoliberal que sacudieron los cimientos políticos de Bolivia y Ecuador. Además, a medida que se deterioraban las condiciones socioeconómicas, los ciudadanos abandonaron los partidos políticos establecidos y se decantaron por partidos *outsiders* construidos a lomo de la movilización antineoliberal (Silva, 2009). Esos partidos diferían notablemente. El Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia era un partido orgánico de campesinos indígenas del altiplano, pueblos indígenas de las primeras naciones de las tierras bajas, pueblos fronterizos y habitantes urbanos del sector informal junto con miembros "invitados" de la clase media urbana. Evo Morales, de extracción campesina indígena y líder de las federaciones sindicales de la coca, encabezaba el partido. En Ecuador, Alianza País (AP) fue un vehículo electoral

montado de arriba por una cúpula de élites políticas de centro-izquierda descontentas para apoyar la campaña presidencial del economista heterodoxo Rafael Correa. En particular, AP mantenía una relación incómoda con poderosas organizaciones indígenas reunidas en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

La balanza del poder político se volvió decisivamente en contra de las élites empresariales cuando estos partidos políticos *outsiders* ganaron de forma convincente las elecciones presidenciales: Evo Morales y el MAS en 2005 con el 53,7 % de los votos frente al 28,6 % del partido conservador PODEMOS y Rafael Correa de AP en la segunda vuelta con el 56,7 % frente al 43,3 % de la oposición conservadora. A pesar de sus notables diferencias, estos líderes y sus partidos compartían una plataforma socioeconómica similar. Se comprometieron a reformar el capitalismo neoliberal. Pretendían desarrollar una economía mixta, con un mayor papel directo del Estado y la ampliación de los derechos de ciudadanía social a los grupos marginados. Esto implicaba la nacionalización y/o una mayor regulación y fiscalización de las empresas nacionales e internacionales en sectores clave de la exportación, los servicios públicos, el transporte y la banca; la promoción de la pequeña empresa y la microempresa, así como de las pequeñas explotaciones agrícolas campesinas e indígenas; una política social expansiva en materia de sanidad pública, educación, pensiones y desarrollo de infraestructuras, y el aumento de los salarios mínimos. Para facilitar estos cambios, Morales y Correa apoyaron una reforma constitucional que proporcionara la base legal para el cambio de modelo de desarrollo. A principios de la década de 2000, el auge de las materias primas proporcionó a las tesorerías nacionales recursos suficientes para garantizar cierta autonomía frente a los intereses empresariales y gobernar. Curiosamente, el programa de desarrollo posneoliberal de Bolivia y Ecuador no incluía el fortalecimiento de los sindicatos, con los que Morales y Correa mantenían una relación rocosa.

Oposición inicial

Las élites empresariales se sintieron amenazadas por esta agenda socioeconómica y política. Creían que restringiría las oportunidades de inversión debido a la regulación y la competencia por parte del Estado y que se verían obligadas a pagar impuestos más altos para sufragar el aumento de los gastos fiscales. Aunque no se favoreciera a los sindicatos, el aumento de los salarios, en particular del salario mínimo, añadiría costos a las empresas. Además, los gobiernos entrantes serían hostiles a las élites empresariales y a los terratenientes, y podrían esperar que su influencia política –su poder instrumental– disminuyera una vez que los funcionarios del gobierno los excluyeran de las redes de formulación de políticas. Por estas razones, las élites empresariales y terratenientes se opusieron firmemente a los gobiernos entrantes de la izquierda, con la esperanza de limitar sus planes de gobernar al capital. Sin embargo, la oposición empresarial fue más unida y violenta en Bolivia que en Ecuador.

Bolivia

En Bolivia, la oposición política procedía principalmente de los poderosos intereses de la agroindustria (principalmente la soja) y el gas natural de los departamentos de las tierras bajas de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija, la llamada Media Luna. Su poder económico era considerable porque fueron los principales contribuyentes al crecimiento económico impulsado por las exportaciones a principios de siglo, tras el declive del estaño en el altiplano. Rechazaron la "revolución" agraria de Morales y la nacionalización de la floreciente industria del gas. En alianza con partidos políticos conservadores, maniobraron en la asamblea constituyente para descarrilar o retrasar el proceso y organizaron intensas protestas públicas. Los enfrentamientos se polarizaron aún más cuando los departamentos de las tierras bajas empezaron a hablar de secesión en

los debates constitucionales sobre la autonomía departamental (Farthing y Kohl, 2014).

El departamento de Santa Cruz, y su capital homónima, fueron el epicentro de la oposición. El poder político, social-asociativo y económico convergió en la alianza entre el gobierno departamental, la organización de la sociedad civil Comité Cívico Pro Santa Cruz y la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC). La FEPSC incluía asociaciones empresariales regionales como la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo (CAINCO) (Eaton, 2011; Gamarra, 2008).

Los enfrentamientos violentos aumentaron en 2008, pero la oposición de las tierras bajas sufrió dos importantes reveses políticos ese mismo año. En primer lugar, Evo Morales ganó por abrumadora mayoría un referéndum revocatorio en agosto de 2008 (61,4 a 38,6 %). En segundo lugar, en septiembre, un enfrentamiento entre campesinos partidarios del gobierno y fuerzas de la oposición en Pando, en el que fueron cómplices funcionarios locales de la oposición, acabó con la muerte de al menos una docena de manifestantes progubernamentales. El gobierno del MAS respondió destituyendo y procesando al prefecto (gobernador) de Pando junto con varios otros funcionarios. Esta acción decisiva desinfló los enfrentamientos más violentos y obligó a la oposición a concentrarse más en la obstrucción parlamentaria y la negociación.

La oposición terrateniente y empresarial de las tierras bajas y sus aliados políticos no consiguieron alcanzar sus objetivos máximos de lograr la autonomía regional, derrocar a Evo Morales y torpedear la asamblea constituyente. Sin embargo, como sostiene Wolff (2016), su principal propósito era defensivo. En última instancia, buscaban limitar el proyecto político del gobierno del MAS; hasta cierto punto, lo consiguieron y llegaron a un compromiso. El proyecto de Constitución fue revisado entre 2008 y 2009, especialmente en lo relativo al control regional sobre la tenencia de la tierra. En una concesión clave a los intereses empresariales de Santa

Cruz, la reforma agraria incluiría una "cláusula de no retroactividad", que eximía a las propiedades existentes del nuevo límite de 5000 hectáreas para el tamaño de las propiedades agrarias (Eaton, 2011).

Ecuador

En Ecuador, la oposición al gobierno de Correa fue más difusa geográficamente y, por tanto, más fragmentada en líneas sectoriales y regionales. Aunque la provincia de Guayas y su capital, Guayaquil, fueron un centro de oposición, no galvanizaron una resistencia feroz como Santa Cruz en el caso boliviano (Eaton, 2011). Los sectores empresariales que salieron perdiendo con la agenda económica de Correa fueron el bancario y el exportador (sobre todo los que obtuvieron beneficios inesperados durante el auge de las materias primas) (Ospina Peralta, 2015). También se vieron afectados los intereses de los terratenientes, que pagaban mayores impuestos sobre la propiedad, y de algunos importadores, que pagaban aranceles más elevados.

Correa enfrentó a las empresas de forma más selectiva que Morales, centrándose especialmente en el sector bancario, insuficientemente regulado. Endureció la normativa y gravó las transacciones interbancarias, reduciendo así significativamente sus beneficios (del 20 al 12 %) y recaudando ingresos para proyectos gubernamentales (Chiasson-LeBel, 2019). Para socavar su considerable influencia política, Correa también prohibió a los conglomerados financieros poseer empresas de medios de comunicación a través de las cuales manipulaban la opinión pública.

Sin embargo, algunas de las políticas implementadas por Correa afectaron a la influencia de las élites empresariales en general. En particular, el cierre permanente de las vías institucionales tradicionales establecidas expresamente para canalizar la influencia de las asociaciones empresariales en la formulación de políticas, incluida su prohibición expresa en la Constitución de 2008, supuso

un duro golpe para el poder político instrumental de las élites económicas del país (Chiasson-LeBel, 2019). Igualmente preocupante fue el plan de Correa de fortalecer las instituciones tributarias estatales y financiar la política económica y social ampliada del Estado mediante el aumento de los impuestos, incluso a la empresa privada. Como resultado, a nivel retórico, las principales asociaciones empresariales cerraron filas en oposición pública a estas políticas en los primeros años de su gobierno (Chiasson-LeBel, 2019). En enero de 2008, 130 líderes empresariales de treinta asociaciones empresariales nacionales rechazaron públicamente políticas clave del gobierno (*El Comercio*, 8 de enero de 2008; Wolff, 2016). Los exportadores también se mostraron especialmente vehementes porque Correa se oponía a los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE.[2]

En la práctica, sin embargo, la oposición de las élites empresariales y terratenientes no fue ni tan fuerte ni tan radical como en Bolivia. En Ecuador, las élites económicas no pudieron hacer mucho para desbaratar el proceso constituyente que inició Correa. Además de estar más fragmentadas, las élites económicas ecuatorianas contaban desde el principio con asociaciones representativas más débiles que las bolivianas, ya que estaban acostumbradas a tener garantizado el acceso institucional a la formulación de políticas. No necesitaban federaciones y confederaciones nacionales fuertes y coordinadas, y cuando estas se abolieron, su fragmentación impidió una acción colectiva vigorosa más allá de la retórica. Además, Ecuador no reunía las condiciones para la convergencia del poder económico, político y social-asociativo que vimos en Santa Cruz (Eaton, 2011).

[2] En esto se parecían más a las élites agroexportadoras de Bolivia (Bowen, 2014).

Cooperación estratégica

Hemos visto que el equilibrio de poder se volvió en contra de las élites empresariales y terratenientes a mediados de la década del 2000. Cuando los gobiernos de izquierda tomaron posesión en Bolivia y Ecuador, el aumento de ingreso estatal derivado del auge de las materias primas les proporcionó cierta autonomía frente al poder estructural de las empresas, y las élites empresariales también perdieron gran parte de su acceso privilegiado a los responsables políticos. Políticamente, las empresas también perdieron influencia a medida que el MAS de Morales en Bolivia y la AP de Correa en Ecuador ganaban mayorías en el poder legislativo. El periodo de oposición total a sus gobiernos terminó con la ratificación de las nuevas constituciones, que otorgaron legitimidad al proyecto socioeconómico y político de la izquierda en septiembre de 2008 (Ecuador) y enero de 2009 (Bolivia). Las élites empresariales y terratenientes necesitaban así un nuevo enfoque para tratar con los gobiernos de izquierda. Mientras tanto, los gobiernos de izquierda de Bolivia y Ecuador eran reformistas, no revolucionarios. Necesitaban un sector privado sano, aunque solo fuera porque el nivel de ingresos procedentes de los hidrocarburos y la agroexportación no era suficiente para garantizar un crecimiento económico y un empleo estables y sostenidos. También necesitaban un sector privado suficientemente cooperativo para garantizar la gobernabilidad. Estas circunstancias contribuyeron al acercamiento estratégico y a la cooperación.

Bolivia

En Bolivia, el acercamiento comenzó en 2009-2010 tras la aprobación de la nueva Constitución, y coincidió con una ruptura entre las élites políticas de las tierras bajas y las élites económicas, con las primeras queriendo continuar con una oposición a tierra quemada y las segundas buscando puentes (Eaton, 2017). La fractura entre los intereses políticos, sociales-asociativos y económicos debilitó

gravemente a la coalición promercado, disipó importantes recursos de poder (sobre todo en los ámbitos político y social-asociativo) y produjo un importante cambio en la correlación de fuerzas entre gobierno y oposición.

La división se hizo evidente ya en septiembre de 2009, cuando la CAO y la CAINCO tendieron una rama de olivo al gobierno del MAS e invitaron al presidente Morales a inaugurar la Feria Internacional de Santa Cruz. La medida provocó una fuerte reacción adversa del gobernador, el alcalde y el presidente del Comité Pro Santa Cruz, que amenazaron con dimitir (Wolff, 2018, 2019). Para evitar elevar las tensiones, Morales agradeció pero declinó la invitación. Sin embargo, asistió a la inauguración del año siguiente, cuando el presidente de la CAINCO habló de "una nueva etapa en las relaciones entre el sector privado y el Estado" (*Correo del Sur*, 15 de julio de 2010).

Esta primera muestra pública de cooperación fue seguida en 2011 por reuniones con Evo Morales en La Paz, en las que ambas partes subrayaron su "compromiso de apoyar la producción nacional y la inversión para generar empleo" (*América Economía*, 24 de agosto de 2011). A lo largo del 2012 se celebraron más reuniones de alto nivel, lo que sugiere que los líderes del sector privado de las tierras bajas ya no consideraban al gobierno de Evo Morales como una amenaza existencial (Quiroga L., 12 de enero de 2012). Mientras tanto, la oposición política de las tierras bajas acusó a los líderes empresariales de abandonar la lucha contra Morales y pactar con el gobierno para salvaguardar sus intereses (Eaton, 2016; Wolff, 2016). Los grupos empresariales dejaron de financiar al Comité Pro Santa Cruz, debilitándolo sustancialmente (Crabtree y Chaplin, 2013, p. 137; Eaton, 2016).

Este acercamiento se profundizó en cooperación en el 2013 con una serie de reuniones de alto nivel, muy públicas, entre líderes empresariales y el ejecutivo. El gobierno acordó apoyar la expansión de las agroexportaciones, una ley para legalizar la deforestación ilegal y subvenciones a la producción de energía para la refinación de

azúcar. Morales también prometió inversiones estatales en infraestructuras y seguridad jurídica (protección frente a la expropiación) para los terratenientes y el sector privado en general (Wolff, 2016). Estos acuerdos públicos fueron respaldados por políticas. Por ejemplo, la tasa de redistribución de tierras disminuyó, los terratenientes disfrutaron de exenciones a la expropiación y a los límites de tamaño de las explotaciones, también se relajaron las restricciones a las exportaciones creadas para impulsar el suministro nacional de alimentos y el sector agroexportador recobró su acceso a las más altas esferas de formulación de políticas (Wolff, 2016). Esta relación de cooperación continuó durante el segundo y tercer mandato de Morales y se vio respaldada por iniciativas coordinadas, como la creación conjunta del Consejo Económico Productivo en 2017 para fomentar la colaboración en el sector económico (Fides, 9 de junio de 2017).

Ecuador

En Ecuador, el acercamiento y la cooperación con algunos sectores económicos siguieron a la ratificación de la Constitución de 2008. El gobierno de Correa trató de disciplinar al sector privado para que contribuyera positivamente al desarrollo nacional con un mínimo de equidad social, plenamente consciente de que un sector privado sano era un factor clave para el crecimiento económico y el empleo. Mientras tanto, el sector privado comprendió que no tenía poder para derrocar a Correa ni para descarrilar significativamente su programa de desarrollo. El gobierno de Correa fomentó el descongelamiento de las hostilidades en respuesta a la crisis financiera mundial de 2008-2009, inductora de la recesión. Favoreció a algunos sectores –como la distribución de alimentos, el sector inmobiliario y la construcción– que luego se plegaron a su gobierno. Este proceso se vio reforzado por un cambio gradual en la correlación de fuerzas como resultado, por un lado, del aumento del poder social (asociativo y colectivo) del sector privado y de las estrategias

político-electorales de los poderosos conglomerados bancario-exportadores y, por otro, de las crecientes divisiones dentro de la coalición gobernante.

Dado su reducido poder económico, su poder político en mínimos niveles históricos y su falta de capacidad de movilización, tras la aplastante reelección de Correa en 2009, las élites económicas ecuatorianas trataron de impulsar su poder asociativo y colectivo. A medida que la política nacional adquiría mayor relevancia en un país históricamente marcado por el regionalismo, y dado que habían perdido el acceso garantizado a la formulación de políticas, las élites empresariales convirtieron las asociaciones regionales y sectoriales en asociaciones nacionales que englobaban a muchos sectores empresariales. Se trataba de una apuesta por "desarrollar acciones más eficaces para influir en la opinión pública y en el Estado" (Chiasson-LeBel, 2019, p. 161). Un líder clave en este movimiento, Richard Martínez, se convirtió en jefe del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), que federa el mayor número de asociaciones empresariales en el país (Chiasson-LeBel, 2019, p. 162) y finalmente fue nombrado ministro de Finanzas en 2018 bajo Lenín Moreno. La CEE se centra en el comercio, el trabajo, los impuestos y la defensa de los principios del mercado. Este desarrollo fortaleció la capacidad de acción colectiva del sector privado.

Mientras tanto, para contrarrestar a la floreciente izquierda, algunos conglomerados bancarios y de exportación e importación optaron por participar en la política electoral, tanto para la presidencia como para la legislatura nacional y los gobiernos subnacionales. La elección de representantes para las legislaturas les ofrecía poder político para obstruir y suavizar las políticas de Correa. Este fue el caso del magnate bananero guayaquileño Álvaro Noboa, que se presentó de forma creíble a las elecciones presidenciales en varias ocasiones, incluso contra Correa en 2006, y lideró un partido (el PRIAN) con una presencia considerable en el poder legislativo. Posteriormente, el partido se disolvió en 2014 debido a un precipitado declive electoral. Le siguió Guillermo Lasso, magnate de un

conglomerado bancario, que, al tercer intento, se convirtió en presidente de Ecuador en 2021.

Anteriormente argumentamos que la relativa autonomía del gobierno de Correa, irónicamente, dependía en parte de un sector privado sano y en crecimiento, pero domesticado, para recaudar ingresos fiscales para sus objetivos programáticos. La crisis financiera mundial de 2008-2009 amenazó ese equilibrio y sirvió de catalizador para la cooperación entre el Estado y las empresas, especialmente con los exportadores que inicialmente se habían opuesto con dureza a Correa. Como veremos, no ocurrió lo mismo con el sector bancario, que permaneció aislado en su oposición de línea dura y, por tanto, incapaz de amenazar al gobierno.

Hay muchos ejemplos elocuentes de este juego de equilibrios. Por un lado, para mejorar la balanza comercial y estimular la producción nacional, el gobierno de Correa aumentó temporalmente los aranceles sobre una amplia gama de importaciones y reguló los precios del arroz, el maíz, la leche y el pan. Para aumentar los ingresos, el gobierno incrementó el impuesto a la exportación de divisas, quintuplicándolo en 2011. Por otra parte, para apaciguar a sectores empresariales clave, eliminó los aranceles sobre cerca de trescientos bienes, favoreciendo los bienes de capital y los equipos para la producción agrícola. En un gesto cooperativo de devolución, "varios de los mayores importadores del país (muchos con vínculos de larga data con partidos políticos de derecha y las principales cámaras de comercio e industria) firmaron un acuerdo con el presidente en 2009 para restringir las importaciones" (Bowen, 2014, p. 108). El gobierno de Correa también cambió su postura sobre un acuerdo de libre comercio con la UE en 2012, que se concluyó en 2014, una medida que demuestra que los representantes de las asociaciones empresariales habían ido ganando acceso al gobierno. Mientras tanto, aunque se oponían a las subidas de impuestos, las élites económicas abandonaron la retórica beligerante y reconocieron que se beneficiaban del desarrollo de infraestructuras (Wolff, 2016, p. 134). Además, en 2013, el gobierno introdujo inmediatamente medidas

compensatorias para compensar la pérdida de la preferencia comercial estadounidense de 2013 debido a desacuerdos sobre las políticas de erradicación de drogas favorecidas por Estados Unidos, y restableció el Ministerio de Comercio Exterior, que había suprimido anteriormente. En todos los casos, los líderes de las asociaciones empresariales aplaudieron públicamente estas iniciativas políticas en un espíritu de cooperación (Wolff, 2016, p. 134).

Resurgimiento de la oposición de línea dura al desarrollo con equidad

En 2017-2019, el espíritu cooperativo de las élites empresariales y terratenientes se agrió. Varios cambios importantes en el equilibrio de poder entre el capital y las fuerzas socialdemócratas influyeron en este giro. Uno de ellos fue económico. El fin del auge de las materias primas entre 2012 y 2014 redujo los ingresos que apoyaban la participación activa del Estado en la economía y la sociedad. Esta disminución de los ingresos redujo el grado de autonomía del Estado con respecto al capital, ya que aumentó la dependencia del primero con respecto al segundo para el crecimiento económico y el empleo. Como veremos, las élites empresariales y terratenientes aprovecharon el fortalecimiento de su poder estructural para hacer retroceder los programas socialdemócratas.

El segundo elemento del cambio de poder fue político y asociativo. La disminución de recursos para los programas socialdemócratas, entre otros factores, provocó disensiones en los partidos políticos que dominaban los gobiernos de izquierda. Las desavenencias entre los partidos de izquierda gobernantes y las organizaciones sociales que vinculaban a esos partidos con el electorado se hicieron más comunes. Estos acontecimientos debilitaron la capacidad de movilización de los partidos de izquierda, tanto electoral como extraelectoralmente.

Las élites empresariales y terratenientes explotaron estas debilidades. Utilizaron su creciente poder estructural para arrancar concesiones políticas a los gobiernos de izquierda o a sus sucesores, ayudados por el acercamiento al FMI, cuyos requisitos de condicionalidad de los préstamos favorecían la austeridad y el ajuste estructural orientado al mercado. La debilidad política de los gobiernos de izquierda en el poder incentivó a las élites económicas a unirse en oposición a su programa socialdemócrata y a reforzar su relación con los partidos conservadores promercado con la esperanza de derrotarlos electoralmente. Estos factores tuvieron un peso algo diferente en cada uno de nuestros dos casos.

Bolivia

En Bolivia, el giro de la élite empresarial, que pasó de una postura cooperativa a una de oposición al desarrollo con equidad dirigido por el Estado, tuvo más que ver con factores políticos que económicos. En comparación con Ecuador, los efectos del declive del *boom* de las materias primas no fueron tan graves porque las prudentes políticas macroeconómicas del gobierno de Morales mantuvieron la estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria y sostuvieron el crecimiento económico. En cambio, el desmoronamiento de la coalición sociopolítica que apoyaba a su gobierno presentó una oportunidad para que la derecha política de línea dura y las élites empresariales renovaran su alianza en oposición a Morales y su proyecto socioeconómico (Brown, 2022; Wolff, 2020). En noviembre de 2019, obligaron a Morales a dimitir y establecieron un gobierno provisional que favorecía el desarrollo impulsado por el mercado.

El resurgimiento de la oposición al gobierno de Morales giró en torno a sus persistentes esfuerzos por presentarse a la reelección en 2019, a pesar de que los límites de mandato establecidos por su propia Constitución se lo prohibían. La candidatura de Morales a la reelección desencadenó ciclos de movilización de las fuerzas políticas de la oposición y de los ciudadanos de clase media.

El polarizado conflicto reavivó la languideciente oposición política conservadora al gobierno del MAS. Relanzó al expresidente Carlos Mesa (2003-2005) como abanderado de la centro-derecha. Y lo que es quizás más importante, revitalizó a la extrema derecha radical de las tierras bajas, la misma que se había opuesto tan implacablemente a Morales cuando llegó a la presidencia. Dirigentes clave del partido y del Comité Cívico con sede en Santa Cruz hicieron causa común con dirigentes descontentos del sector informal y representantes políticos aliados, y protagonizaron violentas protestas en varias ciudades. Las élites empresariales y agroexportadoras de las tierras bajas pasaron de la cooperación con el gobierno de Morales al creciente clamor por su destitución. La confederación empresarial cupular, algo más cautelosa, también se unió a la oposición. La candidatura de Morales a la reelección también desestabilizó la coalición social que apoyaba al MAS, debido a que sus prácticas cooperativas y su intromisión en la dirección interna de varias organizaciones afiliadas al MAS proporcionaron un caldo de cultivo para las luchas internas de la coalición (Brown, 2022).

Las circunstancias del momento en que el empresariado pasó de la cooperación a la oposición apoyan la conclusión de que el debilitamiento de la fuerte base de apoyo social de Morales y de su dominio electoral fueron la principal razón para ese giro. Wolff (2020) muestra cómo las asociaciones empresariales nacionales se mostraron cautas al principio y, a medida que Morales se debilitaba, se envalentonaron más. Cuando la oposición convocó a un "paro cívico" en febrero de 2018 para conmemorar el referéndum de 2016, la CEPB –la principal asociación empresarial cupular– se mostró reticente y dejó en manos de las asociaciones miembro la decisión de participar. Muchas de las principales asociaciones no lo hicieron, incluidas tres de las tierras bajas. En diciembre de 2018, en respuesta al fallo del Tribunal sobre la candidatura de Morales a la presidencia, la CEPB volvió a abstenerse de suscribir las convocatorias de movilización de la oposición política. Aunque la FEPSC de

tierras bajas siguió su ejemplo, la CAINCO se sumó a instancias del Comité Cívico de Santa Cruz.

La situación cambió tras las elecciones presidenciales de octubre de 2019. Algunas asociaciones empresariales importantes continuaron emitiendo pronunciamientos mesurados sobre la agitación política que envolvía a la nación. La CEPB y la CNI emitieron declaraciones en las que instaban a los bandos enfrentados a moderar la polarización y, al mismo tiempo, recomendaban que el legislativo nacional convocara a una segunda vuelta electoral. Sin embargo, una vez que Áñez sustituyó a Morales, la CEPB le dio todo su apoyo. Mientras tanto, la CAINCO fue un paso más allá, pidiendo la dimisión de Morales solo después de la recomendación de la OEA del 10 de noviembre (Wolff, 2020, p. 145). Otras asociaciones empresariales, especialmente de las tierras bajas, adoptaron una postura más militante. La CAO, tras calificar de antidemocrática la decisión de Morales de no convocar una segunda vuelta electoral, pidió inequívocamente su derrocamiento en defensa de la democracia. La Asociación de Exportadores de Santa Cruz adoptó una postura similar, haciendo hincapié en las consecuencias negativas de la inestabilidad política para las empresas (Wolff, 2020, p. 146).

El gobierno provisional de Áñez apoyó incondicionalmente el desarrollo del mercado y, una vez instalado, las élites empresariales y terratenientes, representadas por sus asociaciones empresariales, declararon su lealtad al mismo. De hecho, celebraron su llegada. Elogiaron el restablecimiento de la democracia y el orden de acuerdo con las normas constitucionales (Brown, 2022, p. 179). La pronunciada base de apoyo proempresarial y de las tierras bajas del gobierno de Áñez condujo a nombramientos ministeriales que favorecieron la representación promercado (muchos de Santa Cruz) y permitieron a las élites empresariales un fácil acceso a la formulación de políticas. Entre ellos se encontraban el ministro de Economía y Finanzas, el ministro de Medio Ambiente y Agua y el ministro de Desarrollo Productivo y Economía Rural. El nuevo gobierno también creó un nuevo Consejo de Desarrollo Productivo

en el que las asociaciones empresariales tenían amplia representación (*Página Siete*, 6 de febrero de 2020).

Sin embargo, a excepción de las medidas relacionadas con la pandemia covid-19, el gobierno interino no modificó significativamente la política económica, aunque le hubiera gustado hacerlo. Ello pudo deberse a que otros factores no inclinaron la balanza de poder suficientemente a su favor, ya que el MAS seguía siendo políticamente fuerte y podía recuperar parte del poder asociativo y colectivo que había perdido a lo largo de los años. Por un lado, el factor decisivo fue que, aunque la sucesión presidencial fue, por decirlo amablemente, "irregular", se mantuvo el régimen democrático de Bolivia, y el MAS, dados los resultados legislativos en las elecciones de octubre de 2019, había obtenido la mayoría en el Congreso. De hecho, un *masista* era presidente del Senado. Por lo tanto, el MAS seguía siendo una fuerza política a tener en cuenta. Por otra parte, la salida de Morales del poder liberó a los movimientos sociales afiliados al MAS de las debilitantes relaciones de cooptación que mantenían con el Estado. En un contexto renovado como actores de la oposición, los movimientos sociales pudieron reagruparse y reafirmar su autonomía y su capacidad de movilización contestataria contra el Estado. En última instancia, fue el MAS, tanto en el ámbito institucional como en las calles, el que obligó al gobierno de Áñez a celebrar nuevas elecciones presidenciales lo antes posible, a pesar de la covid-19 (Ortiz et al., 2020).

El gobierno interino implementó algunos cambios en la política económica que favorecieron a los agroexportadores, principalmente de las tierras bajas. Por ejemplo, liberalizó las exportaciones agrarias y agroindustriales que estaban sujetas a cuotas, como la carne de bovino, vacuno y pollo, el maíz, el azúcar y los aceites de girasol y soja (Wolff, 2020). El gobierno interino también planteó la privatización de empresas, como Boliviana de Aviación, y la apertura de la minería del litio a empresas extranjeras. Sin embargo, las manifestaciones a favor de las elecciones presidenciales y en contra de la privatización le impidieron actuar. Esto se debe

probablemente a que, como candidato presidencial, Áñez trató de evitar la confrontación abierta en torno a una iniciativa política tan conflictiva, sobre todo porque el MAS seguía siendo un partido electoralmente poderoso y su candidato presidencial lideraba las encuestas con un margen significativo.

Ecuador

En el Ecuador, la reversión de las élites empresariales a la línea dura unida surgió en una coyuntura específica: una mala posición macroeconómica debido a la caída de los precios internacionales del petróleo, y las elecciones presidenciales de 2017 en las que el vicepresidente de Correa, Lenín Moreno, venció por muy poco a Guillermo Lasso y su partido Creando Oportunidades (CREO). El primero debilitó la autonomía del Estado y aumentó el poder estructural del capital. El segundo debilitó políticamente a las fuerzas favorables al desarrollo estatal. Ambos contribuyeron a las tensiones entre las facciones correísta y morenista del partido, que explotaron las élites empresariales y los partidos conservadores.

Los precios del petróleo bajaron en 2011 de un máximo de USD 150 p/b a un mínimo de USD 47 p/b en 2016.[3] El crecimiento del PIB siguió la tendencia a la baja, de un máximo anual del 7,9 % en 2011 a un 1,5 % negativo en 2016 y un crecimiento inferior al 1 % después hasta 2018. Correa se mostró reacio a recortar el gasto público y rechazó de plano al FMI y la austeridad económica. Cuando Moreno asumió la presidencia, la cuenta corriente de Ecuador era deficitaria (0,7 % del PIB), y su déficit fiscal se expandió al 6 % del PIB en 2017 (Wolff, 2018, p. 283). El nivel de deuda pública se convirtió en una importante fuente de tensión entre la facción de Correa del partido gobernante AP y la de Moreno. Moreno declaró que Ecuador se encontraba en graves dificultades económicas debido a la

[3] Véase Macrotrends (2026).

prestidigitación fiscal de Correa y dijo que él, Moreno, tendría que solucionar el problema.

La segunda fuente de tensión debilitante fue que Moreno había hecho campaña como creador de consenso. Correa estaba comprometido con el desarrollo de la autonomía estatal y adoptó una línea dura hacia todos los grupos de interés organizados, incluidas las empresas, excluyéndolos del proceso político. Esta característica contribuyó a las acusaciones de comportamiento abrasivo y autoritario que avivaron el conflicto sociopolítico. Moreno prometió un estilo de formulación de políticas más inclusivo, consultivo y deliberativo, en el que todos los grupos de interés organizados –empresas, sindicatos y organizaciones indígenas– participarían en la resolución de los problemas públicos más acuciantes.

Tras su toma de posesión, Moreno cumplió estas promesas. Estableció mesas de diálogo nacional sobre el clima empresarial, las relaciones laborales, el déficit fiscal, el desarrollo de los recursos naturales y los conflictos socioambientales, entre otros temas. Los participantes se incorporaban por invitación de la presidencia, no por derecho. La mayoría de las mesas redondas funcionaron entre julio y octubre de 2017. Las mesas redondas revelaron la creencia del gobierno de Moreno en las políticas favorables al sector privado como la clave para la reactivación económica en lugar de la intervención estatal para proteger los mercados internos y la autonomía del Estado.

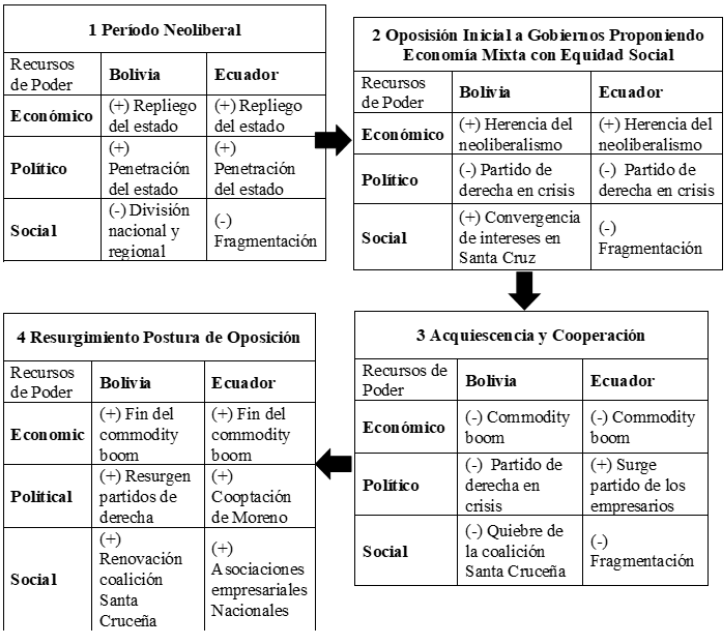
La preferencia de Moreno por el desarrollo impulsado por el sector privado provocó una ruptura con la facción de Correa en AP. Esta ruptura se profundizó cuando, en 2018, Moreno organizó un referéndum de enmienda constitucional sobre siete cuestiones que surgieron de los diálogos de la mesa redonda, muchas de las cuales estaban diseñadas para debilitar a la facción de AP de Correa. Todas fueron aprobadas sin problemas, y uno de los resultados fue que Jorge Glas, vicepresidente de Moreno y leal a Correa, fue procesado con éxito por corrupción. Correa fue procesado *en rebeldía*, y la facción correísta de AP creó un nuevo partido político, aunque

sin poder movilizar a sus principales votantes contra el giro promercado de Moreno.

A mediados de 2018, Moreno lanzó inequívocamente su apoyo a la estabilización económica ortodoxa y a las reformas estructurales orientadas al mercado al nombrar a Richard Martínez, expresidente de la CEE, como ministro de Finanzas, e invitó a un equipo del FMI a Ecuador. Ecuador firmó un Servicio de Préstamo Ampliado de 8000 millones de dólares con el FMI a principios de 2019. El paquete de préstamos del FMI apoyó dos pilares clave de la agenda de reformas del gobierno ecuatoriano. En primer lugar, impulsó la competitividad y la creación de empleo, lo que implicó flexibilizar la regulación laboral y del sector financiero. En segundo lugar, reforzaba la sostenibilidad fiscal y la dolarización, lo que implicaba recortes salariales en el sector público, la supresión de los subsidios a los combustibles, la reducción del gasto en inversión de capital, bienes y servicios, y el aumento de los impuestos (bajos incluso para los estándares latinoamericanos) (*LA Weekly Report*, 19 de noviembre de 2019). Las élites económicas, a través de sus asociaciones representativas y los partidos políticos que las apoyaban, respaldaron las negociaciones del FMI y la mayoría de las condiciones del acuerdo de préstamo.

El siguiente gráfico resume la evolución de los recursos de poder en manos de las élites económicas a lo largo de los cuatro periodos analizados. Las flechas entre los cuadros indican la dirección de la transición de un periodo al siguiente: de 1) el neoliberalismo, a 2) la oposición inicial contra los gobiernos de izquierda, a (3) el periodo caracterizado por la aquiescencia al nuevo modelo económico, a (4) la última fase de renovada oposición al modelo de economía mixta. Los signos más y menos dentro de las tablas indican si los recursos de poder poseídos por las élites económicas en cada uno de los tres campos fueron altos/en aumento o bajos/en disminución en cada periodo.

Figura 3.1. Evolución de los recursos de poder de las élites económicas en Bolivia y Ecuador



Fuente: elaboración propia.

Conclusión

En este capítulo hemos buscado explicar las condiciones bajo cuales las élites empresariales y agrarias de las pequeñas economías de la periferia del sistema capitalista mundial podrían cambiar su apoyo reflexivo a la economía de mercado neoclásica a enfoques más de economía mixta para el desarrollo con equidad. Argumentamos que la variación en el nivel de oposición de las élites económicas a un modelo de desarrollo dirigido por el Estado es consecuencia de cambios en el equilibrio de poder entre ellas y los gobiernos

que buscan implantar ese modelo. Mostramos cómo eso es lo que ocurrió en los casos de Bolivia y Ecuador bajo los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa, respectivamente. Mientras las élites económicas de ambos países pudieron aprovechar la dependencia estatal del capital privado (es decir, el poder estructural) y gozaron de amplia influencia en la formulación de políticas (es decir, el poder instrumental), su oposición a una mayor participación del Estado en la economía fue inflexible. Sin embargo, cuando el *boom* de los *commodities* redujo la dependencia del Estado al capital privado y la elección de partidos de izquierda al poder bloqueó el acceso a los círculos de formulación de políticas, las élites económicas de Bolivia y Ecuador aceptaron a regañadientes la transición hacia un modelo económico más estatista. El final del *boom* de las materias primas y la división interna de las coaliciones de gobierno de izquierda dieron de nuevo ventaja a las élites empresariales y agrarias en el conflicto sobre el modelo de desarrollo, ya que pudieron recuperar el control del ejecutivo en ambos países.

En Bolivia, la permanencia de la derecha en el poder fue breve, ya que el gobierno de facto de Áñez fue derrotado en las elecciones de octubre de 2020 por el candidato del MAS y exministro de Economía Luis Arce. Con Arce como presidente, Bolivia volvió a un modelo de economía mixta de desarrollo con equidad, y la relación con las élites económicas fue más cooperativa mientras que el MAS y las principales organizaciones sociales que lo apoyaban mantuvieron cierta unidad. La ruptura definitiva entre Luis Arce y Evo Morales en el 2024 ha cambiado la correlación de fuerzas, pero las consecuencias de esto quedan fuera del alcance de este capítulo. En Ecuador, por el contrario, los problemas políticos dentro del correísmo y su escasa presencia en el espacio social-asociativo le impidieron remontar electoralmente tras el retorno a un modelo económico neoclásico bajo Moreno. Los miembros de la élite empresarial Guillermo Lasso y Daniel Noboa (hijo de Álvaro) ganaron la presidencia en 2021 y 2023, respectivamente. Sus victorias marcaron la profundización del proceso de reneoliberalización

y la consolidación del modelo económico neoclásico con una reducción significativa del papel del Estado en la economía. El país atraviesa ahora una grave crisis económica y social, pero queda por verse si servirá para impulsar una vuelta a un modelo macroeconómico de desarrollo dirigido por el Estado.

Bibliografía

América Economía (24 de agosto de 2011). Bolivia: gobierno y empresarios acuerdan trabajar juntos para enfrentar la crisis. https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/bolivia-gobierno-y-empresarios-acuerdan-trabajar-juntos-para-enfrentar-la

Anria, Santiago et al. (2022). Agents of Representation: The Organic Connection between Society and Leftist Parties in Bolivia and Uruguay. *Politics & Society*, *50*(3), 384-412. https://doi.org/10.1177/00323292211042442

Anria, Santiago y Bogliaccini, Juan (2022). Empowering Inclusion? The Two Sides of Party-Society Linkages in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, *57*(3), 410-432. https://doi.org/10.1007/s12116-022-09365-w

Bowen, James D. (2014). The Right and Nonparty Forms of Representation and Participation:: Bolivia and Ecuador Compared. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Resilience of the Latin American Right* (pp. 94-116). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Brown, John (2022). *Deepening democracy in post-neoliberal Bolivia and Venezuela: Advances and setbacks. Routledge studies in Latin American*

development. Abingdon; Nueva York: Routledge. https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781003262466/deepening-democracy-post-neoliberal-bolivia-venezuela-john-brown https://doi.org/10.4324/9781003262466

Campello, Daniela (2015). *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Chiasson-LeBel, Thomas (2019). Neoliberalism in Ecuador after Correa: A surprise turn or according to economic elites' plan? *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (108), 153-174. https://www.jstor.org/stable/26878967

Collier, Ruth B. y Collier, David (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Conaghan, Chatherine M. y Malloy, James M. (1994). *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Correo del Sur (15 de julio de 2010). Expocruz, todo un símbolo nacional. https://hemeroteca.correodelsur.com/2010/0919/1.php

Crabtree, John (2020). Democracy, elite power and civil society: Bolivia and Peru compared. *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, (126), 139-162. https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.139/en

Crabtree, John y Chaplin, Ann (2013). *Bolivia: Processes of Change*. Londres: Zed Books Ltd.

Eaton, Kent (2011). Conservative Autonomy Movements: Territorial Dimensions of Ideological Conflict in Bolivia and Ecuador. *Comparative Politics*, *43*(3), 291-310. https://doi.org/10.5129/001041511795274896

Eaton, Kent (2016). Challenges of Party Building in the Bolivian East. En Steven Levitsky et al. (eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 383-411). Nueva York: Cambridge University Press.

Eaton, Kent (2017). *Territory and ideology in Latin America: Policy conflicts between national and subnational governments.* Oxford: Oxford University Press.

El Comercio (8 de enero de 2008). Una oposición con rostro empresarial.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Farthing, Linda C. y Kohl, Benjamin H. (2014). *Evo's Bolivia: Continuity and change*. Austin: University of Texas Press. https://www.degruyter.com/document/doi/10.7560/757271-014/html

Fides (9 de junio de 2017). Morales y empresarios privados deciden crear un consejo económico productive. https://www.noticiasfides.com/economia/morales-y-empresarios-privados-deciden-crear-un-consejo-economico-productivo-378902

Flores-Macias, Gustavo (2012). *After neoliberalism? The left and economic reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Gamarra, Educardo (2008). Morales and Democracy. En Jorge I. Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing democratic governance in Latin America* (pp. 124-151). Baltimore; Londres: Johns Hopkins University Press.

Gourevitch, Peter A. (1986). *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*. Ithaca: Cornell University Press.

Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and markets: The world's political-economic systems*. Nueva York: BasicBooks.

Macrotrends (2026). Crude Oil Prices (1946-2026). https://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart

Mann, Michael (1993). *The sources of social power: Volume 2, The Rise of Classes and Nstionas States 1760-1914*. Nueva York: Cambridge University Press.

Miliband, Ralph (1969). *The state in capitalist society*. Nueva York: Basic Books. https://philpapers.org/rec/miltsi-2/1000

Ortiz, Pablo et al. (2020). ¿Por qué volvió a ganar el MAS? Lecturas de las elecciones bolivianas. *Nueva Sociedad*. https://www.nuso.org/articulo/Bolivia-Luis-Arce-Evo-Morales/

Ospina Peralta, Pablo E. (2015). *Grandes empresas, crisis económica y revolución ciudadana: informe de coyuntura, noviembre de 2015*. Quito: Comité Ecuménico de Proyectos (CPE).

Página Siete (6 de febrero de 2020). Gobierno y empresarios privados crean Consejo Nacional de Desarrollo Productivo. https://www.paginasiete.bo/economia/gobierno-y-empresarios-privados-crean-consejo-nacional-de-desarrollo-productivo-EFPS245760

Quiroga L., Carlos A. (12 de enero de 2012). Morales suma a empresarios en acuerdo de Gobierno en Bolivia. *Reuters*. https://www.reuters.com/article/world/us/morales-suma-a-empresarios-en-acuerdo-de-gobierno-en-bolivia-idUSSIE80B006/?utm_source=chatgpt.com

Rueschemeyer, Dietrich; Huber Stephens, Evelyne y Stephens, John D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Silva, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America.* Nueva York: Cambridge University Press.

Silva, Eduardo (2017). Reorganizing Popular Sector Incorporation. *Politics & Society*, *45*(1), 91-122. https://doi.org/10.1177/0032329216683166

Silver, Beverly J. (2003). *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization Since 1870*. Nueva York: Cambridge University Press.

Slater, Dan y Ziblatt, Daniel (2013). The Enduring Indispensability of the Controlled Comparison. *Comparative Political Studies*, *46*(10), 1301-1327. https://doi.org/10.1177/0010414012472469

LA Weekly Report (19 de noviembre de 2019). Ecuador: Renewed Tensions Break Out. https://www.latinnews.com/media/k2/pdf/cpcat2.pdf

Wolff, Jonas (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, *58*(2), 124-147. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00313.x

Wolff, Jonas (2018). Ecuador after Correa: The struggle over the "citizens' revolution". *Revista De Ciencia Política*, *38*(2), 281-302. https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67257

Wolff, Jonas (2019). The political economy of Bolivia's post-neoliberalism: Policies, elites and the MAS government. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (108), 109-129. https://www.jstor.org/stable/26878965

Wolff, Jonas (2020). Las élites económicas en la Bolivia contemporánea. En Jan Souverein y José Luis Exeni R. (eds.), *Nuevo mapa de actores en Bolivia: crisis, polarización e incertidumbre (2019-2020)* (pp. 139-163). La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.

Integración múltiple y dinámica de las élites corporativas mexicanas con las élites y circuitos globales de acumulación

Alejandra Salas Porras y Martí Medina Hernández

Doi: 10.54871/ca26a0a6

Introducción[1]

A principios de la década de los ochenta se inició un proceso de recomposición de las élites económicas y políticas en México que se acompañó y entrelazó con la transformación de un modelo de desarrollo centrado en el Estado, nacionalista y proteccionista, a un modelo aperturista centrado firmemente en el mercado. Desde una perspectiva global, este es un ejemplo excepcional de una transformación neoliberal rápida, aunque pacífica, por medio de la cual se arrebata el control de un Estado y una economía grande del sur global. El cambio hacia un régimen predominantemente neoliberal –esto es, uno en el que la mayoría de las decisiones de política públicas se subordinan a la lógica del mercado– es particularmente relevante no solo porque ocurrió rápidamente, sorprendiendo incluso a la oposición potencial, sino también porque involucraba

[1] Agradecemos la colaboración de Ramón Iván Aguilar Sánchez (becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Conacyt) en la colección de datos para esta investigación.

una colaboración e interacción muy intensa entre el Estado y las élites económica e intelectuales.[2] El neoliberalismo se convierte en la ideología político-económica dominante que se materializa en el Consenso de Washington, el que a su vez consiste en un conjunto de recomendaciones respaldadas por la instituciones financieras internacionales, *e. g.*, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Las élites estatales mexicanas se apegaron muy estrictamente a estas recomendaciones, particularmente a través de la apertura de la economía al comercio y la inversión, la privatización de empresas estatales, la eliminación de subsidios, y en general, la reducción de la mayoría de las formas de participación del Estado en la economía (Salas-Porras, 2024).[3]

[2] Siguiendo a Scott (2008), en este capítulo definimos a las élites como todos los actores –individuales o colectivos– que controlan recursos de diferente tipo –económicos, políticos o ideológicos– y los utilizan para influir por medio de diferentes mecanismos –más o menos coercitivos o persuasivos– en el curso de los eventos, procesos y decisiones de política pública económicos y políticos. Así, aunque las élites son reclutadas de clases sociales, no es sino cuando se involucran en ejercer el poder que se pueden considerar élites. Como argumenta Scott, las élites controlan recursos de diferente origen (Estado, partidos, corporaciones, instituciones que producen conocimiento, entre las más importantes), pero se entrecruzan, interactúan y agregan poder para que sus opiniones sean escuchadas. Consecuentemente, aunque es cada vez más difícil trazar fronteras, pueden ser diferenciadas, según su campo de poder, en estatistas, corporativas e intelectuales.

[3] Se define el neoliberalismo como un pensamiento colectivo (Mirowski y Plehwe, 2009), esto es, "un movimiento multicéntrico anclado en una red de *think tanks* e instituciones promercado que conectan a las élites políticas, económicas y científicas" (Undurraga, 2016, p. 190), y cuyo propósito principal consiste en remover los obstáculos que el colectivismo y las economías centradas en el Estado implican para una sociedad de mercado libre. Emergió en la década de los treinta del siglo pasado como una reacción a las tendencias colectivas (del keynesianismo, el fabianismo, neocorporativismo y fascismo), que se pensaba ponían en peligro las libertades personales (Eagleton-Pierce, 2018). Sin embargo, desde el principio fue un movimiento heterogéneo y contradictorio que se expandió gradualmente por todo el mundo antes de lograr un consenso en los años ochenta, alrededor de un conjunto de políticas económicas y sociales que fueron implementadas a ritmos diferentes a través de las regiones y países (Crouch, 2011; Van Apeldoorn y Overbeek, 2012). La superioridad de una sociedad centrada en el mercado, la competencia, y el individuo es la idea más importante que subyace a todas las políticas del proyecto neoliberal que, según Springer (2016, p. 2), promueven una ética individual.

Este proceso se desencadenó debido a la crisis de las estrategias de industrialización sustitutiva de importaciones que no podían sostener el crecimiento debido al nivel de deuda que requerían, y que dio paso a propuestas de política alternativa que empoderaron a la agencias y élites de inclinación neoliberal. A partir de entonces estas élites fortalecieron su posición mientras las élites desarrollistas y nacionalistas fueron desplazadas de las agencias más influyentes del aparato estatal, a menudo provocando tensiones y divisiones políticas.[4] Además, las grandes corporaciones mexicanas, que requerían exportar una proporción mayor de su producción debido a la contracción del mercado interno, apoyaron esta transformación en el modelo de desarrollo, reforzando el proceso aun cuando este significaba el desmantelamiento de las cadenas industriales y una mayor estrangulación de los mercados domésticos. A pesar de estos y otros costos sociales, el movimiento hacia una economía centrada en el mercado avanzó rápidamente conforme las nuevas élites estatales se apoderaron de las agencias clave y la élite corporativa se abrió a los mercados globales.

Crisis del modelo de sustitución de importaciones

Durante tres décadas (de los cincuenta a los setenta), las élites políticas mexicanas ampliaron la autonomía del Estado, tanto con respecto al capital nacional como extranjero, desarrollaron capacidades para diseñar políticas públicas y enriquecieron significativamente los espacios que permitieron la planificación y el seguimiento de objetivos de corto y largo plazo, así como convencer a las élites económicas sobre las oportunidades que los proyectos de industrialización entrañaban. Para aumentar las inversiones nacionales, se ofrecía un conjunto de incentivos, que incluían

[4] En 1988, por ejemplo, una fracción del PRI se escindió debido a diferencias y oposición a las políticas con orientación neoliberal.

subsidios fiscales, financieros y otros que reducían sustancialmente el riesgo, volvían redituables las inversiones, proveían estabilidad y aumentaban la confianza. La economía se diversificó, el mercado interno se amplió y las tasas de crecimiento aumentaron rápidamente. Una mayor capacidad de planeación y autonomía permitió al Estado llevar a cabo un proceso ambicioso de mexicanización que limitó el porcentaje de IED (inversión extranjera directa) permitida en sectores económicos clave, induciendo asociaciones entre élites extranjeras y mexicanas. Adicionalmente, un deseo de diversificarse hacia sectores más avanzados y prometedores llevó a las élites estatales a emprender proyectos de inversión pública masivos en áreas tales como el acero y las herramientas de metal, los petroquímicos y las telecomunicaciones, entre otros (Salas-Porras, 2024). Se multiplicaron así las coinversiones del capital nacional (público y privado) con el extranjero. Se llevaron a cabo grandes proyectos de infraestructura (*e. g.*, presas, transporte subterráneo, carreteras, aeropuertos), alentando la formación de firmas de construcción de infraestructura sofisticadas. A pesar de estos y otros logros, el modelo de sustitución de importaciones en México no elevó sustancialmente la productividad de los negocios ni los llevó a estándares de competitividad más altos a cambio de la protección y los subsidios, y tampoco logró limitar el comportamiento rentista, la colusión de intereses monopolistas o las prácticas de corrupción de diferente tipo (Salas-Porras, 2024).

Pero a pesar de las limitaciones en la forma en que se implementó el modelo de sustitución de importaciones, la economía creció a un ritmo promedio de 6,8 a 6,7 % durante los años sesenta y setenta, respectivamente, y se industrializaron y diversificaron varios sectores económicos, constituyendo los que denomina el "milagro mexicano". Mientras el sector primario[5] disminuyó su participación en el PIB del 13,1 % al 6,3 % en el periodo de 1965 a 1980, el manufacturero aumentó su participación del 18,6 % a casi el 22 %

[5] Incluyendo la agricultura, silvicultura y pesca.

en 1988 (The World Bank, 2021). Sin embargo, el modelo dependía de importaciones de bienes de capital, que demandaban cantidades cada vez mayores de divisas. Como documenta exhaustivamente el economista Jaime Ros (1993), hasta los años sesenta estos fondos provenían de las exportaciones agrícola y mineras, y de los años setenta en adelante, las exportaciones de petróleo adquirieron una importancia cade vez mayor. Pero la producción de petróleo exigía inversiones enormes, profundizaban el nivel de endeudamiento y volvían el modelo cada vez más vulnerable. Cuando en los años ochenta cayeron los precios del petróleo y simultáneamente aumentaron las tasas de interés, el modelo no se podía ni sostener económicamente, ni defender políticamente. Para renegociar la deuda externa, el FMI exigió a México adoptar un programa de ajuste estructural para contener el déficit fiscal y el gasto público en general. La economía prácticamente se paró con un promedio de crecimiento de 1,93 % a lo largo de los ochenta y un crecimiento *per capita* negativo según el Banco Mundial (2021), y solo 2,63 % entre 1995 y 2007, con una productividad[6] que crecía solo 14 % a lo largo de este periodo (OECD, 2021). Tales complicaciones crearon una situación favorable para que un grupo de tecnócratas transformara radicalmente el modelo de desarrollo (Salas-Porras, 2024) y para que la élite corporativa se beneficiara tanto de las reformas neoliberales como de las tendencias globalizadoras que estas reformas desencadenaron. Consecuentemente, la élite corporativa mexicana se involucró en una integración dinámica y múltiple con las élites y circuitos globales de acumulación que transformaron la red corporativa de varias formas y aumentaron considerablemente el poder estructural que las más importantes familias ya poseían.

[6] Medida en términos de GDP (*gross domestic product*: producto interno bruto) por hora trabajada.

Estructura del capítulo, fuentes y metodología

El propósito de este capítulo es doble. El primero es revelar las principales estrategias seguidas por los miembros más destacados de la élite corporativa para integrarse en los circuitos globales de acumulación. En las primeras cuatro secciones de este apartado se argumenta que las principales estrategias incluyen: a) la expansión del comercio y las inversiones a un número creciente de países, un proceso que se intensificó desde la década de 1990; b) las interconexiones transfronterizas entre élites corporativas, que se producen por la participación de directores mexicanos en las juntas de corporaciones transnacionales (TNC) controladas por extranjeros o de directores extranjeros en las juntas de corporaciones controladas por mexicanos; c) las conexiones patrimoniales con gestores de activos globales y otros inversionistas institucionales que poseen valores en empresas mexicanas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), y d) una mayor expansión en mercados de valores extranjeros para obtener capital. Todas estas estrategias se retroalimentan entre sí, entrelazando intereses corporativos nacionales y transnacionales y abriendo nuevas oportunidades de acumulación. El segundo propósito es examinar cómo esta integración multinivel afecta características cruciales de la red corporativa mexicana. En la última sección se argumenta que, aunque algunas prácticas corporativas globales afectan la composición de los consejos y la red en su conjunto, la red sigue centrada cada vez más en torno a intereses familiares como el medio más importante para proteger a la élite corporativa nacional de la penetración extranjera.

Se utilizaron diversas fuentes para investigar las principales estrategias seguidas por la élite corporativa mexicana a fin de integrarse en los circuitos globales de acumulación: para la expansión del comercio y la inversión en mercados globales, seleccionamos las corporaciones que estaban listadas en la BMV, que fueron identificadas dentro de las quinientas empresas más grandes de México

por la revista de negocios *Expansión* (Patiño, 15 de julio de 2020), y que tuvieran subsidiarias fuera del país. Luego, recolectamos datos sobre el porcentaje de ventas extranjeras, las regiones a donde se han expandido, el número de subsidiarias en esas regiones y el año de expansión. El porcentaje de ventas extranjeras y las regiones adonde se han expandido se obtuvieron a partir de la cantidad y desglose sobre este rubro reportado en los informes anuales de la compañía y que se recopilaron en el sitio web de Market Screener, asesor de inversión financiera (MarketScreener, s.f.), dividido por la cantidad total de ventas reportada en la revista *Expansión*. El número de subsidiarias se obtuvo directamente de los informes anuales de las compañías, lo cual corroboró los cálculos de las ventas en el extranjero.

La segunda estrategia de integración, las interconexiones transfronterizas, requirió identificar a consejeros mexicanos en corporaciones extranjeras. Se construyó una base de datos considerando únicamente los consejeros de compañías que pertenecen a la BMV. En el análisis se incluyeron solamente consejeros propietarios, es decir, cuya posición no es de suplente. El análisis se realizó utilizando a todos los consejeros de la base de datos, pero se puso especial énfasis en los consejeros cuyo asiento es patrimonial, relacionado, o bien que ejercen alguna función ejecutiva en el consejo de administración. A partir de estos nombres, se buscó su presencia en compañías extranjeras en la base de datos del asesor de inversión financiera Market Screener (MarketScreener, s.f.), que documenta la pertenencia de una persona a diversos consejos de administración.

Para analizar las conexiones patrimoniales con gestores de activos globales que poseen valores en empresas mexicanas que cotizan en la BMV, utilizamos nuevamente la información proporcionada por el asesor de inversión financiera Market Screener (MarketScreener, s.f.).

Finalmente, para analizar la cuarta estrategia, obtuvimos la presencia de empresas listadas en la BMV en bolsas de valores en

el extranjero. Esta información se recopiló del asesor de inversión financiera Investing.com (MarketScreener, s.f.).

Para analizar el impacto de los procesos mencionados en la red corporativa mexicana, construimos una base de datos que incluye a las corporaciones listadas en la BMV y sus consejos de administración en los años 1980, 1990, 2000, 2010, 2020 y 2024. La base de datos fue procesada con la ayuda de diferentes programas: Tidyverse (1.3.0), Graph (1.2.4.2) y VisNetwork, del Lenguaje de Programación R.

Expansión hacia los mercados globales

La expansión del comercio y la inversión hacia países extranjeros fue la primera estrategia que diseñó la élite corporativa mexicana para que sus compañías se convirtieran en empresas globales. Y esta expansión hacia el exterior se aceleró notablemente desde los años noventa del siglo pasado (Garrido, 1999; Salas-Porras, 1998): como se puede ver en el cuadro 4.1, de un total de 135 empresas que en 2024 cotizan en la BMV, por lo menos cuarenta y seis se han convertido en empresas globales (de acuerdo a la revista *Expansión*), esto es, corporaciones que tienen activos en dos o más países. Este cuadro muestra que de estas cuarenta y seis empresas, una se convirtió en transnacional en los años setenta, dos en los ochenta, quince en los noventa y diecinueve desde los años 2000 en adelante (nueve sin información disponible). La expansión hacia los mercados globales es por lo tanto un proceso en curso.

Este proceso es el resultado de un ciclo de acumulación que entraña la concentración y centralización del capital en una primera instancia a nivel nacional (De los Ríos Cortés, 2007; Peres, 1998; Salas-Porras y Sandoval, 2002), y es el camino que han seguido la mayoría de las élites corporativas no solo en América Latina (Chudnovsky et al., 1999), sino en todo el mundo (Carroll, 2009; Murray, 2012). A pesar de esta expansión hacia mercados extranjeros, la

mayoría de estas corporaciones globales siguen teniendo posiciones de control en México y se han diversificado en este país hacia los sectores más atractivos, tales como el de los energéticos, que se ha abierto a la inversión extranjera desde las reformas de 2013 y aun antes. Entonces, en las últimas décadas, Slim, Bailleres, Servitje y otros miembros de la élite corporativa mexicana han invertido en este sector, lo que demuestra que los mercados nacionales siguen siendo la principal fuente de acumulación (Regalado Jacobo, 2021)

Desde los años noventa, una vez que las más grandes corporaciones mexicanas llegan a controlar las porciones mayores del mercado nacional en sus esferas específicas de actividad, las fusiones y adquisiciones en los mercados extranjeros se convirtieron en el mecanismo más importante para continuar el proceso de concentración y centralización de capital, aprovechando las oportunidades que la liberalización de la economía mexicana les ofrecía, particularmente aquella que se derivaba de los acuerdos de comercio e inversión con los países industrializados (Garrido, 1998; 1999). De esta manera, ganaron posiciones de control dominante en los mercados regionales o globales donde operaban y, como consecuencia, para 2020, incrementaron sustancialmente la proporción de ventas fuera del país: hasta casi 100 % en el caso de Vista Energy, Grupo Lamosa y Grupo Pochteca; 89 % en el caso de Orbia; 79 % en el de Industrias Peñoles; 73 % en el de Cemex; 71 % en el de Gruma; casi 70 % en el de Grupo Cementos de Chihuahua; 67 % en el del Grupo Bimbo; casi 60 % en el de América Móvil; casi 57 % en el de Grupo México; 56 % en el de Grupo Cuervo, y 53 % en el caso de Grupo Chedraui (véase cuadro 4.1).[7]

[7] Según Chudnovsky, Kosacoff, y López (1999), la internacionalización de las firmas se presentó primero en los países latinoamericanos que introdujeron las reformas neoliberales antes.

Cuadro 4.1. Empresas globales Mexicanas en la BMV

Código BMV	Compañía	Sector	Ventas totales*	% Ventas en extranjero	Regiones (subsidiarias)**	Expansión
AMX	América Móvil	Telecomunicaciones	$45.947	59,92 %	LA (12), UE (7)	Década de los 90
FEMSA	FEMSA	*Holding*	$39.566	42,91 %	EUA (1), LA (13), UE (4)	Década de los 90
BIMBO	Grupo Bimbo	Alimentos y bebidas	$22.516	67,29 %	LA (1), NA (2), Otros (1)	Década de los 80
CEMEX	Cemex	Cemento	$17.358	73,07 %	AS (3), EUA (2), LA (13), MO (1), Otros (5), UE (5)	Década de los 90
ALFA	Alfa	*Holding*	$16.397	55,08 %	EUA (2), LA (10), UE (10)	Década de los 90
CHDRAUI	Grupo Comercial Chedraui	Comercio autoservicio	$14.812	52,84 %	EUA (376)	Década de 2010
GMEXICO	Grupo México	*Holding*	$14.343	56,62 %	AS (1), EUA (5), LA (6), UE (1)	Década de los 90
KOF	Coca-Cola FEMSA	Alimentos y bebidas	$13.800	47,74 %	LA (33)	Década de los 90
AC	Arca Continental	Alimentos y bebidas	$12.029	53,99 %	EUA (1), LA (3)	Década de los 2000
GCARSO	Grupo Carso	*Holding*	$11.175	25,23 %	LA (2), NA (1), Otros (3), UE (1)	Década de los 90
ELEKTRA	Grupo Elektra	*Holding*	$10.369	10,73 %	LA (3), NA (1)	Década de los 90
ORBIA	Orbia Advance Corporation	*Holding*	$8190	89,49 %	EUA (6), LA (12), MO (1), NA (2), Otros (6), UE (21)	Década de los 2000
ALPEK	Alpek	Química y petroquímica	$7779	62,04 %	EUA (2), LA (3), MO (2), NA (1), UE (1)	Década de los 90
GRUMA	Gruma	Alimentos y bebidas	$6565	71,54 %	AS (3), EUA (2), LA (4), UE (6)	Década de los 70
PE&OLES	Industrias Peñoles	Minería	$5919	79,01 %	AS (1), EUA (2), LA (1), MO (1), NA (1), UE (1)	-
NEMAK	Nemak	Automotriz y autopartes	$4985	5,74 %	NA (10), Otros (9), UE (16)	Década de los 90
ALSEA	Alsea	Restaurantes	$4292	48,38 %	LA (1), UE (1)	Década de los 2000
VOLAR	Controladora Vuela Compañía de Aviación	Aerolíneas	$3253	36,82 %	EUA (23), LA (6)	Década de los 2000
KUO	Grupo Desc	*Holding*	$3164	32,96 %	AS (2), NA (2), UE (2)	Década de 2010
Q	Quálitas Controladora	Seguros y fianzas	$3025	6,29 %	EUA (2), LA (6)	Década de los 2000

ICH	Industrias CH	Siderurgia y metalurgia	$2632	29,82 %	LA (3)	Década de los 2000
CUERVO	Jose Cuervo	Bebidas alcohólicas y tabaco	$2497	56,09 %	NA (7)	Década de los 2000
SIMEC	Grupo Simec	Siderurgia y metalurgia	$2321	40,30 %	EUA (5), LA (4), NA (1), otros (1)	Década de los 2000
GENTERA	Gentera	Servicios financieros	$2070	53,39 %	LA (2)	Década de 2010
GIGANTE	Grupo Gigante	*Holding*	$1913	17,07 %	LA (18)	Década de los 90
GAP	Grupo Aeroportuario del Pacífico	Servicios aeroportuarios	$1871	10,99 %	LA (2)	-
LAMOSA	Grupo Lamosa	Materiales y herramientas	$1778	99,23 %	LA (12), NA (41), UE (3)	-
ASUR	Grupo Aeroportuario del Sureste	Servicios aeroportuarios	$1454	14,39 %	LA (2)	Década de los 2000
TRAXION	Grupo Traxión	Logística y transporte	$1397	11,69 %	EUA (1)	NA
GCC	Grupo Cementos de Chihuahua	Cemento	$1362	69,26 %	EUA (5)	Década de los 2000
VISTA	Vista Energy	Petróleo y gas	$1167	99,42 %	LA (4)	-
GISSA	Grupo Industrial Saltillo	Automotriz y autopartes	$1030	49 %	Otros (8)	Década de 2010
LAB	Genomma Lab Internacional	Productos de consumo	$927	51,19 %	Otros (17)	Década de los 2000
CYDSASA	Cydsa	Química y petroquímica	$797	9,23 %	AS (1), LA (1), NA (1), UE (1)	-
ACCELSA	Grupo Accel	Logística y transporte	$699	89,29 %	EUA (1)	-
AGUA	Rotoplas	Materiales y herramientas	$684	50,55 %	EUA (2), LA (3), otros (7)	-
CERAMIC	Interceramic	Materiales y herramientas	$674	9,61 %	EUA (2)	Década de los 90
AXTEL	Axtel	Telecomunicaciones	$617	0,06 %	Otros (1)	-
POCHTEC	Grupo Pochteca	Química y petroquímica	$480	99,98 %	LA (54)	Década de los 2000
PASA	Promotora Ambiental	Servicios públicos	$377	13,30 %	Otros (1)	Década de los 90
AUTLAN	Autlán	Minera	$365	1,91 %	Otros (1)	2019
FINDEP	Financiera Independencia	Servicios financieros	$316	36,10 %	EUA (1)	Década de los 2000
VITRO	Vitro	Vidrio y envases	$310	15,28 %	EUA (4)	Década de los 80

CIE	Corp. Interamericana de Entreteni-miento	Entrete-nimiento	$276	5,90 %	LA (1)	Década de los 90
HCITY	Promotora de Hoteles Norte 19	Hotelera y turismo	$200	0,08 %	LA (6)	Década de 2010
VASCONI	Grupo Vasconia	Siderurgia y metalurgia	$173	19,51 %	EUA (1)	Década de los 90

* Cifras en millones de dólares. Tipo de cambio de 17,76 pesos por dólar, de acuerdo con el promedio anual 2023 del Banco Mundial (2026).

** Subsidiarias fuera de México de acuerdo con reportes anuales (algunos de ellos solo reportan las más significativas). EUA = Estados Unidos, LA = Latinoamérica, UE = Europa, AS = Asia, NA = Norteamérica (Canadá y EUA), MO = Medio Oriente. En paréntesis se muestra el número aproximado de las subsidiarias en cada región.

Fuente: elaboración propia con información de la revista de negocios Expansión (Patiño, 15 de julio de 2020), la Bolsa Mexicana de Valores (Grupo BMV, s.f.), el sitio web de asesoramiento en inversiones financieras Market Screener (MarketScreener, s.f.), y los sitios web y reportes anuales de las compañías.

El cuadro anterior muestra que algunas de las corporaciones mexicanas han logrado tener una presencia realmente global mientras otras tienen un alcance regional, aunque en ambos casos, alcanzan posiciones de control en bienes de consumo o intermedios. De todas las transnacionales que cotizan en la BMV por lo menos diecisiete tienen una presencia global, con subsidiarias en dos o más continentes. Sobresalen los casos de Orbia (antes Mexichem, con plantas en más de treinta países), América Móvil (con activos en más de veinte países en América Latina y Europa), Cemex (con plantas en veintitrés países), Alfa (veintidós países), Nemak (en más de dieciocho países), Nemak (dieciocho países), Grupo Lamosa (dieciséis países) y Gruma (quince países). Entre los que tienen una presencia eminentemente regional, se encuentran Grupo Pochteca, Vitro, Alsea, Qualitas y Nemak. En la mayoría de los casos se expandieron fundamentalmente a través de fusiones y adquisiciones, excepto en el caso de Gruma, que multiplicó sus subsidiarias levantando desde cero sus plantas.

De 1989 a 2005 las corporaciones mexicanas invirtieron casi 34.000 millones de dólares en adquisiciones en otros países y casi

24.000 millones entre 2000 y 2005 (De los Ríos Cortés, 2007), aunque cada corporación siguió un camino diferente. Estas adquisiciones cambiaron las prácticas corporativas en el país, particularmente las relaciones con las instituciones financieras que facilitaron estas transacciones. JP Morgan, Goldman Sachs y otras corporaciones financieras han sido particularmente activas en identificar oportunidades, negociar los términos de las compras y montar los prospectos de ingeniería para financiar las adquisiciones. De esta forma, las élites corporativas mexicanas expandieron sus negocios hacia el exterior y en el proceso enredaron sus intereses no solo con intereses financieros, sino también con redes de política económica. Por tanto, para expandirse a otros países por medio de fusiones y adquisiciones, dependieron no solo de las utilidades generadas por sus negocios en México, sino de una combinación de bonos y nuevas ofertas en los mercados de valores nacionales e internacionales, que aceleraron la movilización de capitales e impulsaron más todavía la concentración y centralización de capital.

Después de la liberalización de la economía en la década de los ochenta, la internacionalización se convirtió en una de las estrategias más importantes de la élite corporativa mexicana para defender su fuente de acumulación original al tiempo que representaba nuevas oportunidades para continuar el proceso de acumulación en los mercados globales. Ello significó que los circuitos nacionales y globales de acumulación se entretejieron de múltiples maneras y dependieron cada vez más uno del otro para maximizar las oportunidades de ganancias. Por lo tanto, la entrada en los mercados extranjeros se consideró una estrategia tanto para llevar más allá la acumulación de capital como para defender su posición en el mercado nacional. Además, por medio de la expansión hacia mercados extranjeros, las élites mexicanas participaron en la reestructuración de la economía global, incluyendo la repartición de los mercados a través de sectores y regiones, y contribuyeron de esta manera, tanto a la creciente transnacionalización de las estructuras de propiedad y de los circuitos de producción –fenómeno que analiza

Jessop (2002) con mayor profundidad–, como a la intensificación de las presiones competitivas analizadas por Buch-Hansenl, Koch y Nesterova (2024). Al mismo tiempo proliferaron los encadenamientos entre consejeros de ambos lados de las fronteras, que estrechaban las relaciones entre los miembros de las élites, incluyendo la de los inversionistas institucionales.

Entrelazamientos que cruzan las fronteras

Han crecido notablemente los entrelazamientos de las élites mexicanas con intereses corporativos de diferente origen, ya sea porque las juntas de administración mexicanas incluyen a directores de compañías extranjeras, invitan a directores independientes de las redes corporativas globales o bien porque miembros de la élite corporativa mexicana obtienen posiciones en las juntas de transnacionales localizadas dentro o fuera del país.

Se identificaron noventa y cinco empresas extranjeras cuyas juntas de gobierno se conectan con una empresa mexicana. Se trata de empresas extranjeras que comparten consejeros con compañías mexicanas que cotizan en bolsa, de las cuales cuarenta y dos tienen su matriz en EE. UU., diecinueve en España y ocho en Brasil. Sobresalen dos casos de empresas norteamericanas: Southern Copper Corporation, que se conecta con diez empresas mexicanas listadas en la BMV (entre otras, Alfa, Herdez, Medica, Gentera, Kuo, DINE, Liverpool, Grupo México y Actinver), y el caso de Motos America, que se conecta cinco veces con varias empresas de la familia Slim (América Móvil, Grupo Carso, Grupo Financiero Inbursa, GMD, IDEAL). Por su parte, la filial de BBVA en México se articula de múltiples maneras con la red corporativa europea, especialmente la española; por ejemplo, Sonia Lilia Dula forma parte del consejo de la española Acciona; Belén Garijo López de la francesa L'Oreal y de la alemana Merck; Lourdes Maiz Carro de la española Endesa y Ana Cristina Peralta Morena es miembro de varios consejos españoles.

El caso de Volaris es de especial interés porque exhibe también los traslapes entre las redes nacionales, continentales y globales. El capital de Volaris proviene de una combinación de fondos de inversión, financiamiento del Banco Mundial y de un grupo de socios mexicanos y extranjeros. Brian H. Franke preside el consejo de administración de esta corporación desde 2020, es especialista en temas de inversión aeronáutica en el fondo de inversión norteamericano Indigo Partners LLC y además figura en las juntas de varias aerolineas, entre otras, Frontier Airlines (EUA), JetSMART Airlines (América del Sur) y Cebu Pacific Airlines (Filipinas).

Las conexiones con la red corporativa global se dan también a través de los consejeros independientes. Cada vez más a menudo las empresas mexicanas que cotizan en la BMV invitan a sus juntas de gobierno a consejeros independientes que circulan en las redes corporativas globales, especialmente cuando dichos consejeros tienen una trayectoria en sectores afines a su negocio central. Algunos casos ilustran esta tendencia: Cemex, en cuyo consejo figura María Aguilera Navarro, quien tiene cuatro posiciones en la red corporativa mexicana; Televisa, que ha invitado a tres consejeros independientes de empresas extranjeras vinculadas al entretenimiento (Michael Thomas Fries con dos posiciones en empresas de EE. UU., Guadalupe Phillips Margain y David Zaslav); la empresa minera Autlán, que tiene en su junta de gobierno a Kevin Okane, quien forma parte de las juntas de tres corporaciones mineras canadienses; Bimbo invitó a María Luisa Jorda Castro, quien figura en varias juntas de empresas españolas como Merlin Properties y Bankinter, preside el Comite Asesor Técnico del Instituto de Auditores Internos de España y es profesora en el Programa de Consejeros de la Escuela de negocios ESADE, y por último, en la junta de FEMSA figura el consejero independiente Michael Larson, director de inversiones de Cascade Asset Management Company (de William H. Gates III). Como se verá en el último apartado, la dinámica de la red corporativa mexicana descansa cada vez más en este grupo de consejeros independientes.

Los entrelazamientos transfronterizos entre élites nacionales y globales son generadas cada vez más seguido fuera de México por directores que detentan posiciones en las juntas de gobierno de transnacionales e instituciones financieras con sede en otros países, particularmente del norte global. Al identificar a los consejeros patrimoniales, relacionados y altos ejecutivos de la red corporativa mexicana, se encontró que veinticinco de ellos tienen presencia en consejos de administración de corporaciones con sede en el extranjero, como se aprecia en el cuadro 4.2. Algunas de estas compañías son propiedad mayoritaria de estos consejeros, que en el extranjero amplían su red. Fresnillo, por ejemplo, controlada por Bailleres, se conecta desde su junta en Londres con otras empresas en EE. UU. y Reino Unido; Fomento Construcciones y Contratos es una empresa propiedad de Carlos Slim Helú con sede en España, desde donde se conecta con otras empresas en Europa; así mismo, Byline Bancor tiene participación mayoritaria de Antonio del Valle Perochena, quien desde este banco establecido en Chicago se conecta con otros bancos, como First Security Bancorp. Entonces, a través de las empresas que controlan en el extranjero se entrelazan con otras corporaciones y extienden su red corporativa.

De los veinticinco consejeros patrimoniales, relacionados y ejecutivos que presiden las corporaciones en el cuadro 4.2, sobresalen los casos de aquellos que forman parte de la lista de Forbes, como Slim, Bailleres y Larrea. Esta tendencia muestra que la interpenetración de la élites mexicanas y globales es un proceso de doble vía que se ha intensificado en las últimas décadas y que puede ser interpretado como parte del proceso de globalización que se examinó en el apartado anterior, particularmente la interacción con las instituciones financieras que realizan los proyectos de fusiones y adquisiciones.

*Cuadro 4.2. Consejeros patrimoniales y funcionarios ejecutivos en juntas de empresas en el extranjero**

Consejeros	Corporación mexicana **	Participación en juntas de gobierno extranjeras	País
Carlos Slim Helú *	América Móvil* Grupo Carso Grupo Inbursa IDEAL Minera Frisco Sitios Latinoamerica	Fomento Construcciones y Contratos Caixa Bank Altria Philip Morris	España España EUA EUA
Marco Antonio Slim Domit*	IDEAL* Grupo Carso Grupo Inbursa	Blackrock	EUA
Daniel Javier Servitje Montull*	Bimbo*	Starbucks Grocery Manufacturer Consumer Goods Forum	EUA EUA Francia
Germán Larrea Mota Velasco*	Grupo Mexico*	Southern Copper	EUA
José Antonio Fernández Carbajal*	FEMSA* Coca-Cola FEMSA*	HEINEKEN Holdings Coca Cola MIT	NE EUA EUA
Arturo Gutiérrez Hernández*	Arca Continental*	KKR & Co Canadian Pacific Kansas City	EUA Canadá
Ricardo Salinas Pliego*	Elektra*	Brasilian Investment	Brasil
Antonio del Valle Perochena	Orbia	Byline Bancor	EUA
José Antonio Rivero Larrea*	Companñía Minera Autlán*	GFM RESOURCES LTD Intnat'l Resources Ltd	CA
Juan Antonio González Moreno*	Gruma*	Car Amigo Mission Foods Azteca Milling	EUA EUA EUA
Alejandro Bailleres Gual*	PEÑOLES* FEMSA Grupo Palacio de Hierro Grupo Profuturo	Fresnillo Plc	UK
Armando Garza Sada*	Nemak* Alpek ALFA AXTEL	Standford Univ	EUA
Enrique Beltranena	Volaris	TACA Aviateca	El Salvador El Salvador
Joaquín Brockman Domínguez	Qualitas		
Carlos Labarthe Costas	Gentera	Banco Compartamos	CA
Angel Losada Moreno*	Gigante*	APX	EUA

Fernando Chico Pardo*	Grupo Aeroportuario del Sureste*	Salomon Bros SSA Marine Northwestern Univ	EUA EUA EUA
Enrique Escalante Ochoa	GCC ALFA AXTEL	Portland Cement Quality New Mexico Young President Org Cornell Univ	EUA EUA EUA EUA
Miguel Galuccio*	Vista Energy*	Schlumberger Ltd	EUA
Juan Carlos López Villarreal*	Grupo Industrial Saltillo*	Business Alliance For Secure Commerce	EUA
Eloy Santiago Vallina Garza*	Grupo Accel*	Tropical Silver Eagle	EUA EUA
Carlos Rojas Mota Velasco*	Grupo Rotoplas*	Grupo Lar Inversiones Inmobiliarias	España
Victor David Almeida García*	Interceramic*	Interceramic Dallas Museum Nacional Financiera Texas	EUA EUEUA
Alberto Garza Santos*	Promotora Ambiental*	Wildcoast	EUA
Adrián Sada Cueva*	Vitro* Nemak	Dallas Museum	EUA

Fuente: elaboración propia con base en la revista *Expansión* (2024) y el asesor en inversiones extranjeras Market Screener (s.f.)

* Indica que el consejero es presidente (vitalicio) del consejo de administración y la empresa correspondiente

** Empresa listada en la BMV

En resumen, los entrelazamientos transfronterizos incluyen aquellos generados por directores mexicanos que tienen presencia en corporaciones o instituciones extranjeras. Todos estos entrelazamientos transfronterizos entretejen los intereses de las élites mexicanas y globales de diferente manera y en diferentes niveles, creando espacios en los que construyen y expanden sus intereses comunes, así como lugares en los que se diseminan entendimientos y prácticas corporativas que se originan en los países del norte global. Sin embargo, la mayoría de los entrelazamientos transfronterizos producidos por las élites corporativas mexicanas las conectan con las élites corporativas de Estados Unidos y Europa y, como demuestra Cárdenas (2015), son pocas las conexiones transfronterizas con élites latinoamericanas. Esto es sorprendente si se toma en cuenta que las grandes corporaciones mexicanas se expandieron

primero hacia mercados latinoamericanos (*e. g.*, America Móvil, Bimbo, FEMSA, y GMEXICO).

Entrelazamientos con los inversionistas institucionales

Conforme los inversionistas institucionales adquieren mayor importancia como fuente de capital, el peso del capital financiero transnacional en las corporaciones mexicanas tiende a crecer.[8] Aunque han estado presentes desde principios del siglo xx y aun antes (Hawley y Williams, 2000), su presencia se ha expandido notablemente en los años noventa con la ola de inversionistas institucionales (especialmente los fondos de pensiones y seguros) que aportaban los recursos financieros necesarios para la expansión internacional. Cuando los créditos se convirtieron en una fuente de financiamiento cada vez más escasa, las corporaciones mexicanas empezaron a organizar presentaciones en *roadshows* para ofrecer oportunidades de inversión a los inversionistas institucionales que buscaban rendimientos más atractivos y que no se interesaban tanto en influir en las estrategias y decisiones de las corporaciones.

Las ofertas primarias y secundarias se convirtieron en una práctica común durante la década de los noventa. Varios grupos mexicanos (*e. g.*, FEMSA, Vitro, y CEMEX) utilizaron este mecanismo para financiar sus adquisiciones transfronterizas. Aunque inicialmente los inversionistas institucionales preferían las inversiones de corto plazo y no se interesaban en ejercer el control, su influencia era notoria cuando no les satisfacían las estrategias corporativas y optaban par un curso de acción de "salida", esto es, desinvertir. Esto se pudo observar en 1994 cuando se opusieron a las estrategias de inversión expansivas de Cemex, que no habían

[8] Davis y Steil (2004, p. 12) definen a estos inversionistas "como instituciones financieras especializadas que administran los ahorros colectivamente a nombre de pequeños inversionistas para obtener objetivos específicos en términos de riesgos aceptables, maximización de rendimientos, y vencimientos exigidos". Sin embargo, lo que se considera aceptable varía dependiendo de cómo se combinan estos términos.

sido anunciadas previamente, y tomaron la decisión de vender un porcentaje considerable de acciones que provocó una caída en el precio (Salas-Porras, 1998).

Una segunda ola de inversiones que fluían hacia las grandes corporaciones mexicanas que cotizaban en la BMV fue realizada por administradores de activos, quienes se interesaban en obtener los rendimientos promedio de los índices de acciones, en contraste con la primera ola, en que intentaban lograr rendimientos mayores (Fichtner, Heemskerk y Garcia-Bernardo, 2017, p. 299). Los nuevos administradores de activos que se interesaron en el mercado mexicano incluyen a Black Rock y a Vanguard (Murray y Peetz, 2012), que participaron con paquetes relativamente pequeños, sobre todo cuando se comparan con los paquetes que controlaban las firmas financieras en otros países latinoamericanos (Cárdenas, 2020).

En 2024 se encontraron un total de treinta y tres fondos institucionales extranjeros que financiaban a un total de sesenta y seis empresas mexicanas, en la mayoría de los casos con porcentajes por debajo del 1 % de su capital. Esto representa una drástica reducción en la variedad de fuentes de financiamiento en comparación con 2020, donde se encontraron 182 fondos institucionales extranjeros distribuidos en 108 compañías. Como se puede ver en el siguiente cuadro, los paquetes de acciones que controlan solo son representativos en muy pocos casos, como por ejemplo, el de BlackRock, que si bien aporta financiamiento a treinta y ocho empresas solo en cinco de estas su financiamiento representa más de 1 % de su capital, destacando el paquete de casi 19 % del capital de la empresa Convertidora Industrial (CONVER) y el de más de 8 % de Sempra Energy; por su parte el fondo Vanguard aporta un paquete de casi 10 % del capital de Sempra Energy (SER); el fondo de BBVA aporta un paquete de más del 5 % del capital de Promotora de Hoteles Norte (HCITY), y el paquete de casi 5 % del capital Sempra Energy que aporta el fondo State Street Corp. O sea que si sumamos el financiamiento que recibe Sempra Energy de los fondos de inversión se alcanza por lo menos el 23 % de su capital. Como se puede

ver, en la mayoría de los casos se trata de paquetes relativamente pequeños, como ocurre en otros países (Carroll, 2012).

Cuadro 4.3. Fondos de inversión y sus aportaciones al capital de las corporaciones mexicanas

FONDO*	N.º de empresas	Promedio (min., máx.) de las aportaciones al capital	Sobresalen los siguientes casos por el % del capital que aportan
BlackRock Mexico Operadora SA de CV SOFI, BlackRock Investment Management (UK) Ltd, BlackRock Advisors LLC	38	1,15 (0,009; 18,95)	CONVER (18,95) KUO (1,2) FRES (3,12) POSADAS (2,52) SRE (8,1);
BBVA Asset Management Mexico SA de CV SOFI	25	0,8 (0,0038; 5,13)	GAP (1,11); ORBIA (1,14); VOLAR (1,28); GICSA (1,97); HCITY (5,13); KIMBER (1,24); OMA (1,01);
State Street Global Advisors Ltd, State Street Corp	23	0,31 (0,0217; 4,96)	SRE (4,96);
LarrainVial Asset Management AGF SA	13	0,8 (0,0835; 2,25)	TRAXION (2,25); ALSEA (1,92); VESTA (1,35)
Lemanik Asset Management SA	13	0,82 (0,0227; 4,7)	LAB (1,73); HCITY (1,92); SPORT (4,7)
Norges Bank Investment Management, Norges Bank (13F)	3	1,89 (0,5668; 3,08)	BBVA (3,08); SRE (2,03)
The Vanguard Group, Inc, Vanguard	2	5,3 (0,8495; 9,76)	SRE (9,76)

Fuente: elaborado con base en la información de Marketscreener (s.f.)

* Fondo de inversión o administrador de activos

En esta segunda ola, los fondos con inversiones en corporaciones mexicanas pueden influir en las decisiones de dos formas: ya sea a través de la coordinación de los votos *"proxy"* o de la interacción directa con los miembros de las juntas de gobierno. Las estrategias de voz por medio de las cuales se coordina la votación *"proxy"* (esto es, un mecanismo por medio del cual el poder de votar se delega a un representante, el *"proxy"*) son un instrumento para centralizar y agregar durante las asambleas poder a favor o en contra de la

administración. Además de la coordinación por medio de *"proxys"*, los fondos de inversión pueden discutir las estrategias directamente con los miembros de las juntas, con quienes tienen a menudo relaciones duraderas, lo que les permite construir consensos alrededor de intereses y preferencias comunes, tal y como argumentan Fichtner, Heemskerk y Garcia-Bernardo (2017).

En resumen, desde la década de los noventa los inversionistas institucionales han facilitado la internacionalización de las grandes corporaciones mexicanas, entrecruzando los circuitos de acumulación nacionales y transnacionales. En la primera ola, los fondos de pensiones y de seguros aceptaban riesgos más altos siempre y cuando se garantizaran rendimientos más altos y solo ocasionalmente utilizaban su poder de "salida" para influir en las decisiones corporativas. En la segunda ola los inversionistas institucionales suelen influir en la definición de las decisiones estratégicas, promoviendo la armonización con las prácticas corporativas del norte global.

Expansión hacia los mercados de valores globales

Algunas de las corporaciones más grandes que cotizan en la BMV también cotizan en otros mercados que se han convertido en fuentes muy importantes de financiamiento, ya que los créditos son cada vez más escasos. El Mercado de Valores de Nueva York (NYSE) es el más importante para las corporaciones mexicanas tanto en términos de ofertas primarias como del volumen comercializado.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, las corporaciones mexicanas operan en las bolsas de no menos de trece países, además de las operaciones que tienen el mercado NASDAQ y OTC. Sobresalen como fuentes de financiamiento el New York Stock Exchange (NYSE) en el que cotizan quince empresas mexicanas, la Bolsa de Fráncfort (con quince empresas), los mercados OTC (quince empresas) y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (nueve empresas). Algunas empresas cotizan en varias de estas bolsas, como por

ejemplo, CEMEX, que cotiza en cinco bolsas diferentes (NYSE, Bolsa de Fráncfort, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Bolsa de Filipinas, Bolsa de Valores de Colombia); Sempra, que cotiza en cuatro bolsas (NYSE, Bolsa de Fráncfort, Bolsa de Valores de Sao Paulo, Bolsa de Viena), y América Móvil, Coca-Cola FEMSA y el Grupo Aeroportuarios del Pacífico, que cotizan en el NYSE, la Bolsa de Fráncfort y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

Cuadro 4.4. Presencia en bolsas extranjeras

Bolsa de valores	Empresas mexicanas
Bolsa de Fráncfort	15
NYSE	15
OTC Markets	15
Bolsa de Comercio de Buenos Aires	9
Bolsa de Londres	3
Bolsa de Valores de São Paulo	3
Latibex	3
Bolsa Italiana	2
Bolsa de Madrid	2
Bolsa de Viena	2
Bolsa de Filipinas	1
Bolsa de Johannesburgo	1
Bolsa de Lima	1
Bolsa de Valores de Colombia	1
Euronext Bruselas	1
NASDAQ	1

Las corporaciones mexicanas que cotizan en las bolsas extranjeras tienen que seguir una serie de regulaciones que requieren producir regularmente información sobre el desempeño (o sea, resultados trimestrales) y sobre todas las decisiones corporativas que pueden impactar el precio de las acciones. Estas empresas tienen

que seguir las prácticas de auditoría, contabilidad y apertura, así como los estándares globales emanados de los cuerpos regulatorios globales, tales como el Comité Internacional de Estándares de Contabilidad y la Organización Internacional de la Comisiones de Valores (IOSCO). Estos estándares pueden considerarse fuerzas centrífugas, porque las empresas tienen que adoptar una gobernanza corporativa de acuerdo a los lineamientos y prácticas de la tecnocracia global, que actúa por medio de directores profesionales independientes[9] o miembros de firmas de auditoría, contabilidad y bufetes de abogados.

Continuidad y cambio en la red y las prácticas corporativas mexicanas

De acuerdo con un análisis longitudinal que se extiende a los años ochenta (Salas-Porras, 2006, 2012), los clústeres de familia han jugado un papel central en la estructuración de la red corporativa mexicana (RCM) y en patrones de movilización de capital, ya sea que incluyan o no a un banco en el clúster. Las firmas que pertenecen a un clúster familiar suelen estar fuertemente entrelazadas tanto desde el punto de vista de la propiedad como de las conexiones que se producen a través de los consejos de administración. Hay una continuidad muy marcada entre las familias que constituyen e influyen en la dinámica de la red. Aunque se mueven y se articulan entre sí de diferente manera, la mayoría sostiene una posición central desde la década de los ochenta (por ejemplo, la familia de Slim Helú), y en algunos casos inclusive antes (Bailleres). Hasta la década de los 2000 (véase figuras 4.1 a 4.5) se aprecia un grado alto de traslapes a través de los clústeres familiares, pero desde entonces estos tienden a replegarse a sus áreas de influencia familiares intensificando las conexiones entre los miembros de la familia y emparejando la estructura de la red cada vez más estrechamente con

[9] Los directores independientes son aquellos que no tienen posiciones ejecutivas o intereses patrimoniales.

la estructura de propiedad, lo que les permite evadir la penetración de intereses extranjeros en la comunidad corporativa nacional.

Así, el clúster de la familia Slim está integrado por siete grandes controladoras (*holdings*) que incluyen IDEAL (construcción e infraestructura), Sanborns (comercio) CARSO (industria), Frisco (minería), Telmex y América Móvil (telecomunicaciones). Tenencias de paquetes entrecruzados y combinaciones piramidales entre las filiales del grupo facilitan la movilización de capital según las expectativas de ganancias y los planes de expansión. Las juntas de gobierno de estas controladoras y las numerosas filiales que cada una de estas controla, con dos o más miembros de la familia en común, aumentan la densidad y la intensidad de las conexiones dentro del clúster (mientras más gruesas las líneas que conectan a las tenedoras, mayor la intensidad de la conexión entre dos corporaciones, esto es, mayor el número de directores en común).

En los años ochenta (figura 4.1), este clúster estaba conectado estrechamente con los grupos Bimbo y Grupo México. En los noventa (figura 4.2), esta familia cuyo accionista más importante, Carlos Slim, se había convertido en el hombre más rico de México y América Latina, y figuraba en las listas de lo billonarios de Forbes, se movió al centro de la red corporativa, consolidando un clúster que hasta la fecha sigue estrechamente entrelazado por los intereses familiares, como se puede apreciar en las figuras 4.1 al 4.6. Sin embargo, mientras las conexiones dentro de clúster se intensifican, las que se producen fuera del clúster son cada vez más escasas. Excepción de esta tendencia se encuentra en la red corporativa del año 2024 (figura 4.6), en donde el grupo de Slim (América Móvil y Grupo Carso, entre otros) vuelve a estar íntimamente relacionado con el grupo de DINE/KUO.

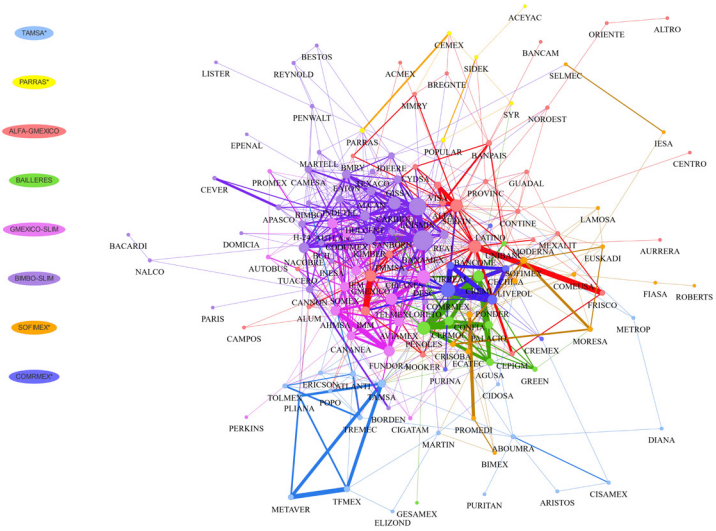
Por otro lado, Bailleres, quien también figura en la lista de Forbes hasta antes de su muerte en 2022, encabeza un clúster que se conecta con clústeres de otras familias como las que giran alrededor de GMEXICO y KUO. Las corporaciones que controla esta familia (Peñoles, Palacio de Hierro, GNP, Profuturo) han permanecido

muy estrechamente entrelazadas exhibiendo muy pocos vínculos con otras familias (en 2024, FEMSA y KOF, y en 2020 Grupo México y KUO).

Como se puede ver en las figuras 4.1 y 4.2, el centro de la red en 1980 y 1990 entrelazaba los clústeres e intereses familiares más importantes mostrando patrones claramente centralizados. A partir de 2000, (figura 4.3) las conexiones entre los clústeres se volvieran cada vez más escasas, haciendo la red significativamente menos densa (cuadro 4.5 y figura 4.3 en adelante). Para 2010 (figura 4.4), se puede apreciar la formación de clústeres más definidos, aunque con presencia de compañías intermediarias, como INVEX, que conecta el clúster de ALFA / Grupo México con el clúster de Slim. La mayoría de los clústeres (ver, por ejemplo, los de Slim, Bailleres-Bimbo-Femsa) se movieron hacia los márgenes en una estructura más descentralizada. Para 2020 el clúster de Salinas Pliego, quien también figura en la lista de Forbes, se desvincula totalmente de la red.

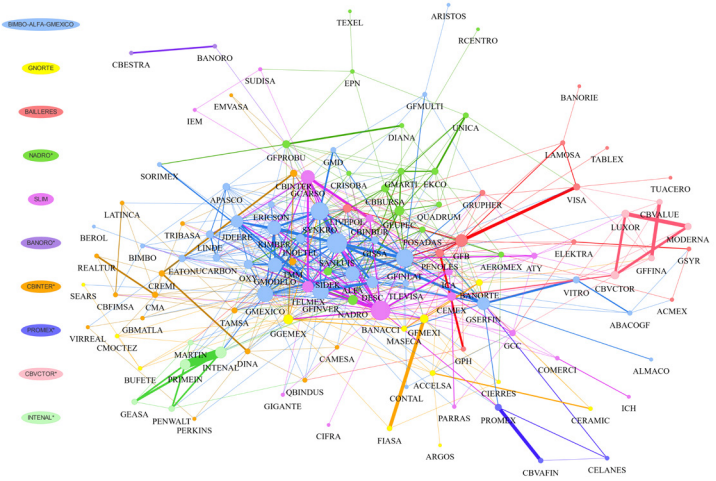
El repliegue hacia esferas familiares de influencia puede ser considerado una estrategia defensiva para evitar compras hostiles y otras estrategias corporativas agresivas por parte de empresas transnacionales que son muy comunes en el contexto de la globalización, como ha sido advertido en el caso de otros países, como Italia y los Países Bajos (Dudouet, Grémont y Vion, 2012).

Figura 4.1. Red Corporativa Mexicana en 1981



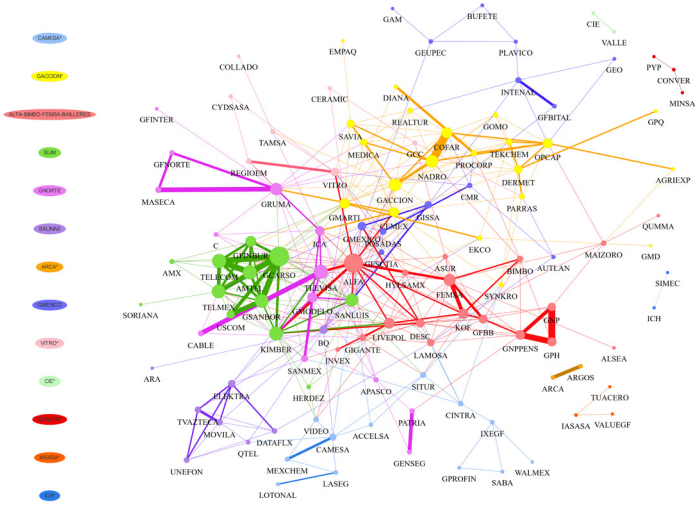
Fuente: elaboración propia con base en la información de la BMV

Figura 4.2. Red Corporativa Mexicana en 1990



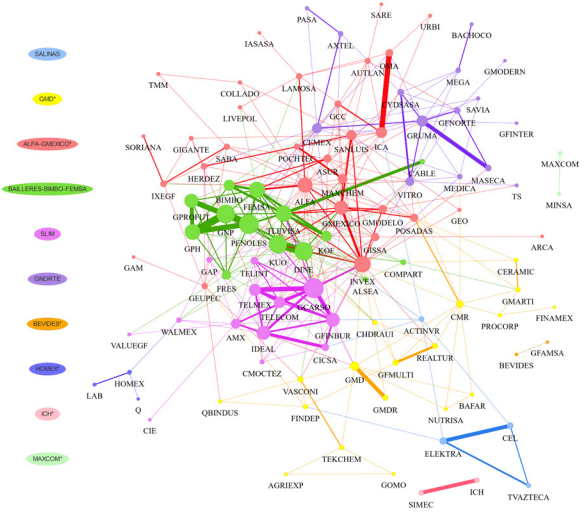
Fuente: elaboración propia con base en la información de la BMV

Figura 4.3. Red Corporativa Mexicana en 2000



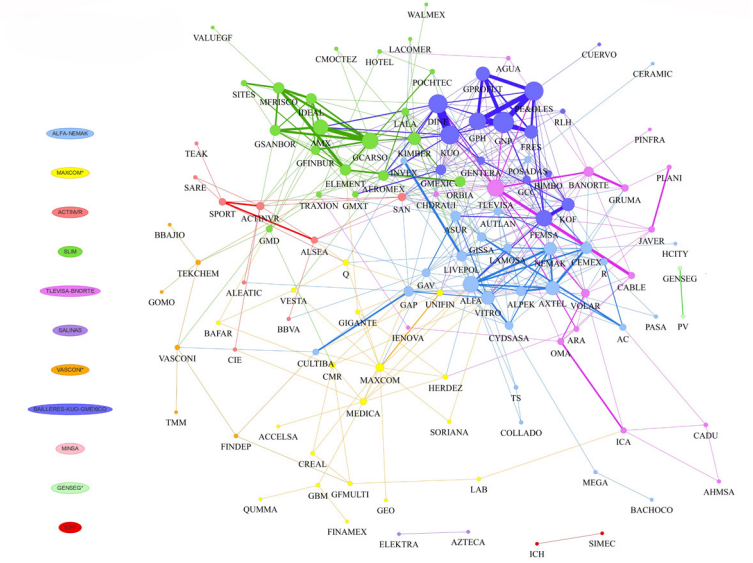
Fuente: elaboración propia con base en la información de la BMV

Figura 4.4 Red Corporativa Mexicana en 2010



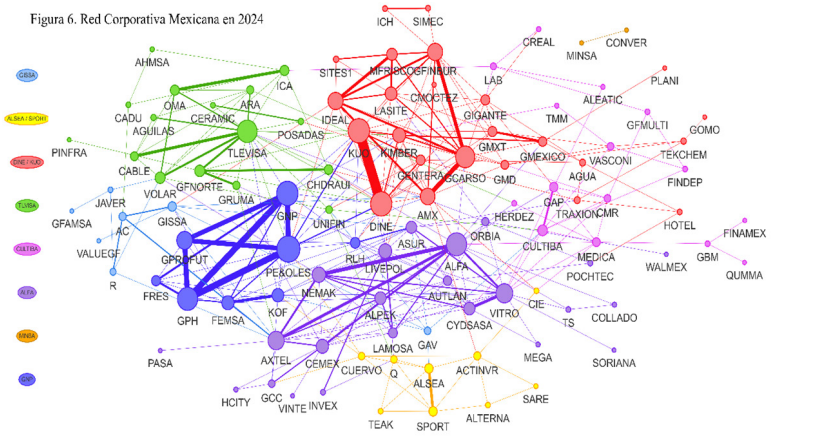
Fuente: elaboración propia con base en la información de la BMV

Figura 4.5 Red Corporativa Mexicana en 2020



Fuente: elaboración propia con base en la información de la BMV

Figura 4.6 Red Corporativa Mexicana en 2024



Fuente: elaboración propia con base en la información de la BMV

A pesar de varias crisis nacionales, incluyendo la crisis de la deuda en 1982, la crisis devaluatoria de 1987 y la crisis financiera de 1995 (Griffith-Jones, 1997), así como los acomodos, bancarrotas, desplazamientos y adquisiciones por capital extranjero (por ejemplo, las cerveceras Modelo y Cuauhtémoc y las corporaciones del grupo Bacardí y Cuervo), y el surgimiento de grupos y familias (Cinépolis, que pertenece a la familia Ramírez Magaña, aunque este grupo no cotiza en la BMV), la red se ha mantenido con altos índices de cohesión en el periodo. Sin embargo, la densidad (esto es, el número de conexiones realizadas en relación al número total de conexiones posibles bajó de 7,9 % en 1981 a 4,2 % en 2020 y a 3,7 % en 2024, debido a que, como se puede ver en el cuadro 4.6, el número de entrelazamientos por cada director y cada firma disminuyó en todo el periodo. Esta tendencia es bastante común en otros países del norte global, como han descubierto Heemskerk (2007) y Schifeling y Mizruchi (2014). Sin embargo, los altos grados de cohesión se mantienen bastante altos, lo que contrasta con las redes más delgadas en otros países latinoamericanos, como documenta ampliamente Cárdenas (2016).

Cuadro 4.5. Acumulación de posiciones

Año	Densidad (%)	Compañías	N.° de posiciones	N.° de consejeros	N.° de consejeros múltiples	Consejeros con dos posiciones (%†)	Consejeros con 3 a 5 posiciones (%†)	Consejeros con 6 a 10 posiciones (%†)	Consejeros con más de 10 posiciones
1981	7,9	138	1738	1218	252 (20,7)	134 (53,2)	98 (38,9)	16 (6,4)	4
1990	7,6	128	1776	1282	284 (22,2)	117 (41,2)	93 (32,8)	13 (4,6)	1
2000	3,2	154	1457	1162	168 (14,5)	105 (63,5)	53 (31,6)	10 (6)	0
2010	4,2	131	1482	1162	185 (16)	114 (61,6)	63 (34)	8 (4,3)	0
2020	4,2	140	1732	1381	200 (14,5)	122 (61)	70 (35)	8 (4)	0
2024	3,7	131	1595	1303	182 (13,96)	114 (62)	64 (35,16)	4 (2,2)	0

Fuente: elaboración propia con datos de la BMV (Grupo BMV, s.f.)

† Porcentaje de directores múltiples

La concentración de los entrelazamientos exhibe la concentración de capital (cuadro 4.5). Si consideramos solo los directores de las

corporaciones que cotizan en la BMV en 2024, un total de sesenta y ocho consejeros tienen más de dos posiciones en la red (los así llamados grandes enlazadores) y ellos concentran poco más de 16 % de todos los entrelazamientos.

En 2024, 546 consejeros exclusivamente independientes, de un total de 1303, generaron 10.054 entrelazamientos, lo que representa el 49 % del total de entrelazamientos de la red corporativa. Esto muestra una tendencia al alza en comparación con 2020, cuando 480 consejeros exclusivamente independientes generaron 7442 entrelazamientos (33 % del total de la red). Esta tendencia evidencia que de ellos depende en gran medida la movilización del conocimiento y capital social a través de la red, así como la difusión de los estándares de gobernanza corporativa que se apeguen a los criterios de las transnacionales y administradores de activos.

Cuadro 4.6. Entrelazamientos

Año	Promedio de posiciones por compañía	Promedio de consejeros por compañía	Promedio de consejeros múltiples por compañía	Total de conexiones de compañías	Promedio de conexiones por firma	Total de conexiones de consejeros	Promedio de conexiones por director
1981	12,59	8,8	1,8	2380	17,2	26.444	21,7
1990	13,87	10,0	2,2	1910	14,9	32.046	25,0
2000	9,46	7,5	1,1	1098	7,1	15.490	13,3
2010	11,31	8,9	1,4	1148	8,8	17.470	15,0
2020	12,37	9,9	1,4	1246	8,9	22.204	16,1
2024	12,17	9,94	1,39	942	7,19	20.294	15,57

Fuente: elaboración propia con datos de la BMV (Grupo BMV, s.f.)

Las características cambiantes de la red y de la composición de los consejos de administración de las corporaciones mexicanas siguen las pautas, facilitan y responden cada vez más a la interacción cada vez más intensa con las élites corporativas del norte global. En contraste, la élite corporativa mexicana sigue una combinación de caminos que se entrecruzan y conducen a una integración cada vez mayor con la comunidad corporativa global.

Discusión

Las estrategias seguidas por la élite corporativa mexicana para convertirse en actores globales se entrecruzan y refuerzan mutuamente, y en el camino abren nuevas oportunidades de acumulación de capital. Esta élite expandió sus inversiones extranjeras directas sobre todo a través de fusiones y adquisiciones transfronterizas planeadas y financiadas en gran medida por instituciones financieras globales.

De las 131 compañías listadas en la BMV en 2024, 119 se han involucrado en actividades transfronterizas de diferente tipo, siguiendo una o varias de las estrategias examinadas en este capítulo para transformarse en empresas transnacionales. En el caso de los entrelazamientos transfronterizos, al menos 103 de los 1303 consejeros en la red corporativa de 2024 tienen entrelazamientos transfronterizos. Sin embargo de esos 103, son solo catorce consejeros los que también son grandes enlazadores (más de dos entrelazamientos), lo que indica una concentración muy alta de entrelazamientos transfronterizos en el núcleo más central de la élite corporativa mexicana.

Con este proceso de transnacionalización, las prácticas de gobernanza corporativa han cambiado considerablemente, intensificando las tendencias centrífugas para adaptarse a las exigencias de los mercados globales en diferente forma: los consejeros independientes que hasta hace poco eran sobre todo inversionistas de otros grupos tienen un perfil cada vez más profesional (*e. g.*, abogados fiscales, contadores y auditores profesionales) y se apegan más estrictamente a los estándares fijados por las organizaciones internacionales, al tiempo que los administradores de activos y los inversionistas institucionales orientan los intereses cada vez más hacia el exterior. En suma, las prácticas corporativas son cada vez más similares a las de las corporaciones globales, lo que cambia el perfil de los consejeros, de las juntas y la gobernanza corporativa.

Todas estas prácticas vuelven a las élites corporativas mexicanas más sensibles a los requerimientos de desempeño de los inversionistas globales que ponen el acento en los resultados de corto plazo a expensas de la planeación e inversiones de largo plazo. La armonización de la gobernanza y las prácticas corporativas es un componente crucial de la globalización de la élite corporativa mexicana.

Bibliografía

Banco Mundial (2026). Tasa de cambio oficial (UMN por US$, promedio para un período). https://datos.bancomundial.org/indicador/PA.NUS.FCRF

Buch-Hansen, Hubert; Koch, Max y Nesterova, Iana (2024). *Deep transformations*. Manchester: Manchester University Press. https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/92104 https://doi.org/10.7765/9781526173287

Cárdenas, Julián (2015). Are Latin America's corporate elites transnationally interconnected? A network analysis of interlocking directorates. *Global Networks*, *15*(4), 424-445. https://doi.org/10.1111/glob.12070

Cárdenas, Julián (2016). Enredando a las elites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil. *América Latina Hoy*, *73*, 15-44. https://doi.org/10.14201/alh2016731544

Cárdenas, Julián (2020). Élites en América Latina: una introducción. *RES. Revista Española de Sociología*, *29*(3), 459-465. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7540812

Carroll, William K. (2009). Transnationalists and national networkers in the global corporate elite. *Global Networks*, *9*(3), 289-314. https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2008.00255.x

Carroll, William K. (2012). Capital Relations and Directorate Interlocking: The Global Network in 2007. En Georgina Murray y John Scott (eds.), *Financial elites and transnational business: Who rules the world?* Massachusetts: Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9780857935526.00008

Chudnovsky, Daniel et al. (eds.) (1999). *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Crouch, Colin (2011). *The Strange Non-death of Neo-liberalism*. Cambridge: Polity.

Davis, E. Philips y Steil, Benn (2004). *Institutional Investors*. Cambridge: The MIT Press.

De los Ríos Cortés, Víctor L. (2007). Las fusiones y adquisiciones en México en el período reciente 1986-2005. *Economías UNAM*, *4*(12), 60-92.

Dudouet, François-Xavier; Grémont, Eric y Vion, Antoine (2012). Transnational Business Networks in the Eurozone: A Focus on Four Major Stock Exchange Indices. En Georgina Murray y John Scott (eds.), *Financial elites and transnational business: Who rules the world?* (pp. 124-145). Massachusetts: Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9780857935526.00011

Eagleton-Pierce, Matthew (2018). Neoliberalism. En Timothy M. Shaw et al. (eds.), *The palgrave handbook of contemporary international political economy* (pp. 119-134). Londres: Pallgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-45443-0_8

Expansión (2024). https://expansion.mx/

Fichtner, Jan; Heemskerk, Eelke M. y Garcia-Bernardo, Javier (2017). Hidden power of the Big Three? Passive index funds, re-concentration of corporate ownership, and new financial risk. *Business and Politics*, *19*(2), 298-326. https://doi.org/10.1017/bap.2017.6

Garrido, Celso (1998). El liderazgo de las grandes empresas industriales mexicanas. En Wilson Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización* (pp. 397-472). México: Siglo xxi; CEPAL.

Garrido, Celso (1999). The Mexican case. En Daniel Chudnovsky et al. (eds.), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado* (pp. 165-258). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Griffith-Jones, Stephany (1997). *Causes and lessons fo the Mexican peso crisis.* UNU World Institute for Development Economics Research. https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/WP132.pdf

Grupo BMV (s.f.). Información de Emisora. https://www.bmv.com.mx/es/emisoras/informacion-de-emisoras

Hawley, James P. y Williams, Andrew T. (2000). *The rise of fiduciary capitalism: How institutional investors can make corporate America more democratic*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

Heemskerk, Eelke M. (2007). *Decline of the corporate community: Network dynamics of the Dutch business elite*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Jessop, Bob (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge; Malden: Polity.

MarketScreener (s.f.). https://www.marketscreener.com/

Mirowski, Philip y Plehwe, Dieter (eds.) (2009). *The road from Mont Pèlerin: The making of the neoliberal thought collective, with a new preface*. Cambridge: Harvard University Press.

Murray, Georgina (2012). Australia's ruling calss: A local elite, a trinational capitalist class or bits of both. En Georgina Murray y John Scott (eds.), *Financial elites and transnational business: Who rules the world?* (pp. 193-219). Massachusetts: Edward Elgar.

Murray, Georgina y Peetz, David (2012). The financialization of gloal coporate ownership. En Georgina Murray y John Scott (eds.), *Financial elites and transnational business: Who rules the world?* (pp. 26-53). Massachusetts: Edward Elgar.

OECD (2021). *GDP per hour worked (indicator).*

Patiño, Dianzú (15 de julio de 2020). Las 500 empresas más importantes de México 2020: sobrevivir la recesión. *Expansión*. https://expansion.mx/empresas/2020/07/15/estas-son-las-500-empresas-mas-importantes-de-mexico-2020

Peres, Wilson (ed.) (1998). *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos: expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*. Mexico: Siglo xxi; CEPAL.

Regalado Jacobo, Hugo J. (2021). *¿A quién beniefició la privatización en México? Conformación de élites, benficios y diversificación.* Guadalajara: Universidad de Guadalajara; CALAS-Centro de Estudios Avanzados sobre América Latina.

Ros, Jaime (1993). Mexico's Trade and Industrialization Experience since 1960: A Reconsideration of Past Policies and Assessment of Current Reforms. *Kellog Working Papers Series.* https://doi.org/10.7274/26126605.v1

Salas-Porras, Alejandra (1998). The strategies pursued by Mexican firms in their efforts to become global players. *CEPAL*

Review (65), 133-153. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cabc6d55-15a7-426d-acf4-6d1bbe6097ca/content

Salas-Porras, Alejandra (2006). Fuerzas centrípetas y centrífugas en la red corporativa mexicana (1981-2001). *Revista Mexicana de Sociología*, *68*(2), 331-375. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s0188-25032006000200005&script=sci_arttext

Salas-Porras, Alejandra (2012). The Transnational Class in Mexico: New and Old Mechanisms Structuring Corporate Networks (1981-2010). En Georgina Murray y John Scott (eds.), *Financial elites and transnational business: Who rules the world?* (pp. 146-176). Massachusetts: Edward Elgar. https://doi.org/10.4337/9780857935526.00012

Salas-Porras, Alejandra (2024). *La economía política neoliberal en México: y las redes de poder transnacional*. México: Akal.

Salas-Porras, Alejandra y Sandoval, Adriana (2002). Avenidas de desarrollo de los grandes grupos empresariales mexicanos (Avenues of Development of the Most Important Mexican Entrepreneurial Groups). *Revista Mexicana de Sociología*, *64*(1), 141-185. https://doi.org/10.2307/3541483

Scott, John (2008). Modes of Power and the Re-Conceptualization of Elites. *The Sociological Review*, *56*, 25-43. https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2008.00760.x

Schifeling, Todd y Mizruchi, Mark S. (2014). The Decline of the American Corporate Network, 1960-2010. En Thomas David y Gerarda Westerhuis (eds.), *The power of corporate networks: A comparative and historical perspective* (pp. 31-47). Nueva York; Londres: Routledge Taylor & Francis Group.

Springer, Simon (2016). *The discourse of neoliberalism: An anatomy of a powerful idea. Discourse, power and society*. Londres; Nueva York: Rowman and Littlefield International.

The World Bank (2021). Crecimiento del PIB (% anual). https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MX

Undurraga, Tomás (2016). Business, politics and ideology: Neoliberalism and capitalist class formation in Argentina and Chile (1990 - 2014). *Política. Revista de Ciencia Política*, *54*(2), 175-205. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64551061007

Van Apeldoorn, Bastiaan y Overbeek, Henk (2012). Introduction: The Life Course of the Neoliberal Project and the Global Crisis. *Neoliberalism in Crisis*, 1-20. https://doi.org/10.1057/9781137002471_1

Parte 2. Poder en América Latina: poder, clase y reconfiguración de élites

Chile y el poder contemporáneo del capital

El capitalismo rentista depredador periférico y las prácticas políticas de las élites empresariales

Fernando Ignacio Leiva

Doi: 10.54871/ca26a0a7

¿Por qué es importante Chile?

A pesar de mostrar algunos de los peores indicadores sobre distribución de la riqueza y los ingresos del mundo, durante las últimas décadas Chile había sido constantemente alabada como un ejemplo contundente de éxito económico y político. Este viejo mito, que exaltaba a Chile como modelo de gobernabilidad y logros económicos que otros países latinoamericanos deberían emular, finalmente fue derribado por el levantamiento popular del 18 de octubre de 2019 que sacudió al país hasta sus cimientos.[1] Antes del *estallido de octubre de 2019* (y sobre la base de indicadores altamente selectivos),[2] el desempeño económico y la capacidad de gobierno de

[1] Las élites internacionales finalmente se vieron obligadas a afrontar su retórica inflada sobre Chile y los efectos persistentes del levantamiento popular de octubre de 2019, como lo ilustra vívidamente el artículo "Chile, alguna vez considerado la Finlandia de América Latina, está en problemas" (*The Economist*, 28 de octubre de 2021).

[2] Véase, por ejemplo, Sanhueza (29 de julio de 2013). La tasa oficial de pobreza de Chile es del 10,8 % de la población. Un cálculo más realista y completo realizado por Fundación Sol sitúa la tasa real en 39,8 % de la población (Durán y Kremerman, 2018).

Chile fueron objeto de elogios entusiastas, a pesar de que el decil más rico del país se apropió sistemáticamente cerca del 36 % del ingreso nacional, una de las mas altas cifras entre los países de la OCDE. Un cuarto de siglo de gobiernos de centroizquierda no logró frenar esta tendencia. Muy por el contrario, gracias a políticas que mercantilizaron aún más la reproducción social, las administraciones de centroizquierda contribuyeron a las disparidades socioeconómicas y acentuaron el descontento popular al fortalecer activamente la hegemonía del capital sobre todos los aspectos de la vida social (Leiva, 2021). El Informe Mundial sobre la Desigualdad de 2022 indica que el ingreso y la riqueza siguen estando altamente concentrados en un grado mucho mayor que el promedio mundial: en 2021, el 10 % más rico de Chile recibió el 58,9 % de los ingresos (frente al promedio mundial de 52,4 %) y controló el 80,4 % de la riqueza, una proporción mucho mayor que el 76 % que posee el decil más rico del planeta (véase el cuadro 6.1). Centrándose en la riqueza y no tan solo en los ingresos, la Base de Datos de Desigualdad Mundial muestra que en 2022 el 1 % más rico de Chile recibió el 80,6% de la riqueza del país, mientras que el 50 % más pobre de la población estaba endeudado y activamente desposeído, recibiendo un –0,6 % de la riqueza del país.[3]

¿Cómo explicar estos niveles récord de desigualdad de ingresos y riqueza? ¿Son estos principalmente un producto de la influencia ejercida por la élite empresarial en el ámbito de la formulación de políticas? ¿Qué relación tienen estos indicadores con la estructura y el funcionamiento contemporáneos del capitalismo chileno?

El fracaso de las políticas "neoliberales progresistas" para reducir significativamente los efectos lacerantes de la desigualdad nos plantea una serie de importantes interrogantes: ¿por qué las élites corporativas de Chile han seguido apropiándose continuamente, tanto en sentido figurado como literal, de la "mayor parte" de la

[3] Véase la base de datos sobre desigualdad mundial para Chile en World Inequality Database (s.f.).

riqueza y los ingresos del país? (López, Figueroa B. y Gutiérrez C., 2013). O dicho de manera más sencilla, "¿por qué los ricos tienden a seguir siendo ricos, sin importar lo que desee el resto de la sociedad?" (Palma, 2020, p. 93). Los intentos de responder a estas preguntas ponen de relieve la importancia de contar con marcos teóricos capaces de acabar con la retórica complaciente de derecha y centroizquierda que durante años enarboló con éxito el mito, ahora destronado, de que Chile era un ejemplo a emular. Estas preguntas subrayan también la importancia de recurrir a herramientas analíticas capaces de descifrar cómo la acumulación capitalista, el desarrollo social y los modos de mediación política se entrelazan, reproducen y normalizan los niveles extraordinariamente altos de desigualdad que se observan en gran parte del mundo actual. En periodos prolongados de bajo crecimiento de la economía mundial, de desastres climáticos de alcance planetario, de un reordenamiento geopolítico global y devastadoras secuelas de la pandemia de covid-19 (Bull y Rivera, 2020), resulta indispensable y urgente contar con marcos holísticos capaces de discernir cómo "se articula la evolución de la economía y la política condicionándose mutuamente" (Amable y Palombarini, 2021, p. 9). Este capítulo explora los aspectos interconectados que subyacen a este complejo entramado de cuestiones abordando dos preguntas específicas y delimitadas.

En primer lugar, ¿ofrece la tesis sobre "la captura del Estado por las élites" (CEE en adelante), que ha ganado creciente popularidad en el mundo académico y en el discurso público (Cañete Alonso, 2018; Crabtree y Durand, 2017), un marco analítico lo suficientemente amplio como para desentrañar la naturaleza de las fuerzas, procesos y prácticas que permiten que la desigualdad persista y crezca hoy en Chile y América Latina? En otras palabras, ¿puede la tesis de la CEE explicar de manera convincente por qué los ricos siempre logran seguir siendo ricos, "sin importar cómo y sin importar el costo"? (Palma, 2020).

En segundo lugar, dada la posición privilegiada de Chile como pionero en tomar el camino hacia una modernidad neoliberal

globalizante, corresponde también preguntar sobre las modalidades a través de las cuales las élites corporativas chilenas ejercen en la actualidad su poder sobre la sociedad. ¿Qué les permite apropiarse infaliblemente de niveles extraordinariamente altos de excedentes y ganancias? O, dicho de otra manera, ¿qué tipo de prácticas políticas han utilizado las clases dominantes chilenas para crear condiciones que permitan reproducir e intensificar la desigualdad de la riqueza y el ingreso a lo largo del tiempo? ¿Tiene la CEE la capacidad suficiente como para dar cuenta plena de esas prácticas, dilucidando sus bases fundamentales y características subyacentes?

Estas preguntas adquieren mayor relevancia bajo la actual coyuntura histórica, un "momento liminal" en el que, a pesar de las movilizaciones sociales populares que obligaron a las élites económicas y políticas de Chile a encargar a regañadientes a una Convención Constituyente la redacción de una nueva carta magna que reemplazara la Constitución de Pinochet de 1980, los esfuerzos por lograr un cambio político constitucional se vieron derrotados. Por otra parte, la elección en diciembre de 2021 de Gabriel Boric relevó aún más la importancia de contar con un diagnóstico adecuado sobre las raíces de la desigualdad. Solo así sería posible evaluar si esta nueva coalición de gobierno, más joven y de tendencia izquierdista, surgida de las movilizaciones estudiantiles de 2011, podrá neutralizar los vectores políticos, económicos y culturales mediante los cuales logra persistir la desigualdad, y si hará un mejor trabajo en este ámbito que las anteriores administraciones de la Concertación (1990-2010) y Nueva Mayoría (2013-2017).

Mientras la sociedad chilena transita por un ciclo histórico aún abierto, los debates sobre la relación entre las raíces de la desigualdad y la acumulación capitalista, sobre el papel del Estado y la formulación de políticas públicas democráticas atraen un renovado interés no solo de los expertos y académicos, sino que estos temas también forman parte de las conversaciones cotidianas en los hogares, las comunidades y los lugares de trabajo. ¿Cómo se relaciona la desigualdad persistente con la estructura y el funcionamiento

contemporáneos del capitalismo chileno? ¿Por qué Chile aparece como "campeón mundial" ocupando los primeros lugares justo detrás de Nigeria y Rusia cuando es evaluado según el menos conocido índice de disfunción socioeconómica[4] que mide malestar económico, financiarización, evasión fiscal, daño ecológico, exclusión, alienación y militarismo?

Cuadro 5.1. Chile: indicadores de riqueza y desigualdad del ingreso 2021

Informe sobre la desigualdad mundial 2022				
	Porcentaje de ingresos (%)		Porcentaje de riqueza (%)	
	Mundo	Chile	Mundo	Chile
1 % superior	19,3	26,5	38	49,6
10 % superior	52,4	58,9	76	80,4
40 % medio	39,5	30,9	22	20,6
50 % inferior	8,5	10,2	2	–0,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Informe sobre la desigualdad mundial, 2022

La tesis de la captura del Estado por las élites y sus limitaciones

Inicialmente bien recibida por "traer de vuelta la política" a las conversaciones sobre la desigualdad, la tesis de la CEE fue perspicaz al resaltar la influencia de las élites sobre la formulación de políticas públicas, precisamente en un momento en que la opinión pública latinoamericana conocía la extensa influencia corruptora de Odebrecht sobre los presidentes y muchos de los gobiernos de la región.[5] En sus primeros momentos, se definió la "captura del Estado por parte de las élites" como

[4] Véase Buzaglo y Buzaglo Olofsgård (13 de abril de 2022).

[5] "Utilizando una compleja red de empresas fantasma, transacciones no registradas y cuentas bancarias en el extranjero, y una división dedicada a los sobornos, Odebrecht pagó más de 780 millones de dólares en sobornos a funcionarios gubernamentales, sus representantes y partidos políticos en países de América Latina y el Caribe. Esta conducta le ayudó a ganar contratos y otros beneficios por un total de 3340 millones

> el ejercicio de influencia abusiva por parte de una élite sobre el ciclo de políticas públicas y entidades estatales, en beneficio de sus propios intereses y prioridades y en detrimento del interés común, con impacto sobre la desigualdad y el correcto ejercicio de la democracia (Cañete Alonso, 2018, p. 12).

En ese contexto, los autores de la CEE destacaron cómo la "captura del Estado por parte de las élites" ofrecía una explicación convincente sobre el creciente nivel de desigualdad en la región, ya que implicaba, entre otros aspectos, 1) un "bloqueo de iniciativas públicas con impacto redistributivo" y 2) un "mantenimiento o fortalecimiento de una narrativa o línea discursiva que justifica privilegios" (Cañete Alonso, 2018, p. 13).

Con el beneficio de la retrospectiva y apoyándonos en un enfoque relacional estratégico influido por el enfoque de la económica política cultural crítica (Leiva, 2021; Leiva y Chiasson-LeBel, 2018; Sum y Jessop, 2013), es posible identificar *cuatro deficiencias centrales* de la tesis de la CEE. De hecho, a pesar de sus aportes, la CEE omite considerar piezas clave del rompecabezas y fomenta la noción errónea de que liberar al Estado y a la política fiscal de la captura de las élites es condición suficiente para combatir la desigualdad en la región. Sin duda, un mayor control democrático sobre las políticas públicas es necesario, pero como esbozo a continuación y como sugiere el caso chileno, se requiere un horizonte de amplitud mucho mayor si queremos abordar con éxito la raíz de la desigualdad.

El primer y más evidente defecto de la CEE es su insuficiente teorización de los vínculos entre la naturaleza del capitalismo latinoamericano y los mecanismos de formación de clases y los procesos de clase que producen y reproducen la desigualdad a lo largo del tiempo. Las formas contemporáneas de producción, apropiación y distribución del excedente social están fuertemente influenciadas por los legados de lo que teóricos anteriores etiquetaron como

---

de dólares, según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, que ha descrito el esquema como 'masivo y sin precedentes'" (Shiel y Chavkin, 25 de junio de 2019).

capitalismo periférico y dependiente (Bambirra, 1972; Katz, 2018; Marini, 1974; Prebisch, 1981). Luego, cuando las sociedades latinoamericanas y caribeñas transitaron por la reestructuración neoliberal y la globalización, estos rasgos se transformaron en lo que denomino *capitalismo rentista periférico*, un concepto que, tal como esbozo en la siguiente sección, extiende el análisis de Brett Christophers (2020) a nuestro hemisferio. Incluso si las sociedades latinoamericanas y caribeñas tuvieran mayor capacidad para aplicar impuestos al proverbial 1 % y diseñar políticas fiscales en beneficio del "bien común", los impactos sistémicos de economías que se basan principalmente en la exportación de materias primas con bajos niveles de procesamiento todavía siguen condicionando estructuralmente las opciones sociales y el bienestar. Para enfrentar la desigualdad, necesitamos transformar el capitalismo rentista en América Latina, donde, como muestro usando Chile como ejemplo, este adopta una forma altamente depredadora y violenta. La CEE no está preparada para iluminar el camino a seguir para enfrentar tal desafío.

En segundo lugar, la teoría del Estado de la CEE es bastante limitada. De hecho, adopta una concepción marcadamente liberal que subteoriza el Estado al concebirlo como un agente autónomo que arbitra conflictos entre las partes interesadas. Ello en lugar de pensarlo como una estructura o relación social construida sobre conflictos de clase pasados y presentes (Leiva y Chiasson-LeBel, 2018). Concibe al Estado como un defensor del bien común que temporalmente ha sido desviado de cumplir su papel "natural: dada la indebida influencia lograda por las élites. Concepciones más críticas del Estado, incluidas las materialistas derivadas de las diferentes corrientes en evolución de la tradición marxista (Das, 1996; Jessop, 2016; Poulantzas, 1973), conciben al Estado como una cristalización y como un campo de conflicto entre clases y fuerzas sociales, constituyendo un sitio clave donde se produce, reproduce y disputa la dominación de clase.

En tercer lugar, al hacer demasiado hincapié en cómo la "captura del Estado por parte de las élites" secuestra la posibilidad de promulgar políticas públicas que sirvan al bien común, la CEE desvía la atención de una muy necesaria evaluación crítica del papel de los gobiernos y políticas de centroizquierda e izquierda que han gobernado en la región. Tanto en Europa (Reino Unido, Francia, España, Grecia) como en América Latina (Chile, Brasil), sorprende como los gobiernos de centroizquierda han desempeñado un papel determinante en apuntalar e intensificar programas de reforma neoliberal al proporcionar las condiciones intelectuales y políticas habilitantes para que surja lo que algunos han llamado "neoliberalismo progresista" (Fraser, 2019). Al enfocarse en promover tan solo políticas simbólicas de reconocimiento en lugar de aquellas que apuntan a redistribución o la transformación, a pesar de los avances momentáneos y socialmente importantes, en última instancia dichos esfuerzos no lograron resolver las disparidades sistémicas de ingresos y riqueza. Incluso cuando la izquierda más "dura" o "carnívora" de América Latina ha estado en el gobierno, como en Bolivia, Ecuador y Venezuela, se han debido enfrentar obstáculos significativos que surgen fundamentalmente de la naturaleza contemporánea del capitalismo global, del agotamiento del superciclo de las materias primas y de la prevalencia de culturas políticas personalistas o verticalistas: obstáculos multidimensionales y de carácter estructural para abordar la desigualdad (Gaudichaud, Modonesi y Webber, 2022). La experiencia de la primera "marea rosa" de América Latina nos recuerda crudamente que abordar la desigualdad es mucho más complejo que simplemente superar la "captura del Estado por parte de las élites", o mediante la mera ampliación de las oportunidades de consumo a corto plazo de los sectores más marginados de la población.

La cuarta y última limitación surge cuando se le encomienda a la CEE dar cuenta de las prácticas políticas actuales de las élites empresariales. Como explico más adelante, la CEE defiende una concepción anticuada y estática de la política, que considera

exclusivamente aquellas formas de mediación política "centradas en el Estado". No obstante, como muestra el caso chileno, si queremos entender las formas contemporáneas de poder capitalista y cómo las prácticas políticas de las clases dominantes y las élites económicas de América Latina producen e intensifican la creciente desigualdad, necesitamos un punto de vista más amplio y preciso. Solo entonces podremos entender cómo y por qué las élites capitalistas están poniendo en práctica una nueva forma de política que se extiende *mucho más allá del Estado y los sistemas políticos formales*, y están gestando nuevas formas de articulación entre el capital, el Estado y la sociedad civil para administrar el *statu quo* y sus contradicciones (Leiva, 2023).

En este sentido, la CEE no ofrece explicaciones adecuadas sobre cómo las élites corporativas de la región gestionan los conflictos, intentan generar legitimidad, se involucran en nuevas formas de gobernanza y buscan conscientemente producir subjetividades; todas ellas tareas esenciales para mantener viva y pujante la actual forma altamente depredadora que asume el capitalismo rentista en América Latina. En pocas palabras, a pesar de las contribuciones de la CEE a los debates públicos, todavía necesitamos de un marco analítico más holístico capaz de desentrañar cómo la economía y la política se condicionan mutuamente en las condiciones históricas actuales. Y en ello, la CEE queda notoriamente en deuda.

En lo que sigue, dirijo nuestra atención a dos de las cuatro limitaciones arriba mencionadas para esbozar un marco alternativo más adecuado para explorar las conexiones entre la acumulación capitalista, el desarrollo social y las formas emergentes de mediación política que constituyen el capitalismo realmente existente en la región.

El capitalismo rentista en el norte y el sur global

En la última década, una serie de autores ha destacado la importancia de analizar los fundamentos materiales cualitativamente nuevos sobre los que se desarrolla la valorización del capital. Para ellos, es la materialidad de tales transformaciones y no la "captura del Estado por parte de las élites" lo que constituye el punto de partida analítico fundamental para comprender las causas profundas del aumento de la desigualdad. Trabajando a partir de tradiciones teóricas heterodoxas dispares y centrándose principalmente en Europa y Estados Unidos, estos autores –es decir, Lapavitsas (2013); Piketty (2014, 2020); Durand (2017); Zuboff (2019); Lazonick y Shin (2020); Christophers (2020)– subrayan cómo la desigualdad contemporánea tiene su raíz no tanto en quién controla la formulación de políticas, sino más bien en mutaciones históricamente significativas en la naturaleza misma del capitalismo contemporáneo. Dado el alcance de este capítulo, no es posible analizar en profundidad estas obras. Solo puedo esbozar aquí cómo sus líneas de investigación se apartan del énfasis analítico que constituye el núcleo de la tesis de la CEE.

Ya sea aludiendo a cómo r > g, es decir, cómo la rentabilidad del capital (r) históricamente crece más rápido que el crecimiento del ingreso (g) en la economía (Piketty), al ascenso al predominio del capital ficticio (Durand), al surgimiento del capitalismo de vigilancia (Zuboff), o a nuevas formas de extracción de valor vinculadas a estructuras corporativas en evolución (Lazonick y Shin), cada uno de estos autores subraya la importancia de examinar las transformaciones en los fundamentos de la economía política del capitalismo contemporáneo. Argumentan de manera persuasiva que han sido estas mutaciones macroestructurales en el núcleo mismo de las sociedades capitalistas las que crearon condiciones sistémicas para que se intensificara la desigualdad. Estos autores se hacen eco de aquello que Marx enfatizó hace más de un siglo y medio sobre el capitalismo y la acumulación de capital: a medida

que la producción adquiere un carácter cada vez más social y global en escala, se concentra cada vez más en manos de una pequeña minoría la apropiación del excedente social, tanto a través de mecanismos antiguos (capital ficticio) como cualitativamente nuevos (plataformas digitales).

Entre estas obras, el influyente libro de Brett Christophers publicado en 2020, *Rentier Capitalism. Who Owns the Economy and Who Pays for It?* (Capitalismo rentista. ¿Quién maneja la economía y quién paga por eso?), merece especial atención. Basándose en un estudio minucioso del Reino Unido, Christophers ofrece una tipología útil para mapear el alcance múltiple del capitalismo rentista contemporáneo (véase el cuadro 5.2). Demuestra que ya no es solo la explotación del trabajo (la plusvalía extraída del trabajo vivo) lo que hoy sustenta las ganancias capitalistas, sino que esta depende crecientemente de la apropiación de valor; es decir, de la extracción y ya no solamente de la creación de valor.

Combinando nociones heterodoxas con nociones ortodoxas para explicar mejor esta nueva realidad, Christophers define la renta como "el ingreso derivado de la propiedad, posesión o control de activos escasos en condiciones de competencia limitada" (Christophers, 2020, p. xxi). Por lo tanto, el control monopólico sobre activos generadores de renta vinculados a recursos financieros y naturales, tierras, propiedad intelectual, contratos de servicios, infraestructura y plataformas digitales, junto con la explotación del trabajo vivo, es decir, "tener en lugar de hacer", constituyen hoy la estructura, la dinámica y las contradicciones que definen las economías y sociedades capitalistas del siglo xxi.

Cuadro 5.2. Formas de rentismo contemporáneo en el Reino Unido

Activos	Medios principales para obtener el control de activos	Flujo de ingresos principal
Financiero	Creación de dinero de crédito por parte de bancos privados Adquisición de activos financieros en mercados primarios y secundarios	Interés Dividendos Bienes de equipo
Reservas de recursos naturales	Contratos de arrendamiento con propietarios de derechos mineros	Venta de productos
Propiedad intelectual	Registro de derechos (por ejemplo, patentes, marcas) en las oficinas estatales de propiedad intelectual.	Venta de productos Regalías
Plataformas digitales	Creación orgánica	Comisiones Tarifas de publicidad
Contratos de servicios	Proceso de licitación (varios)	Tarifas de servicio
Infraestructura	Privatización de empresas estatales Licencias por parte del gobierno Creación orgánica	Tarifas de servicio Tarifas de licencia
Tierra	Adquisiciones en los mercados Privatización de la propiedad de tierras del sector público	Renta del suelo

Fuente: tabla P-1, Christophers (2020).

El capitalismo rentista en el sur global

Si ampliamos este marco al sur global, a América Latina y específicamente a Chile, necesitamos investigar y reconceptualizar cómo el "lado más oscuro" del capitalismo rentista se manifiesta (y se origina) en la "periferia". Ya sea a causa del "desarrollo desigual y combinado", la "acumulación por desposesión" (Harvey, 2005), la "colonialidad del poder" (Quijano, 2000), las operaciones extractivas del capital (Gago y Mezzadra, 2017), o la muy debatida naturaleza contemporánea del imperialismo,[6] el capitalismo neoliberal de

[6] Véase, por ejemplo, Prashad (4 de agosto de 2021). Una versión completa del debate está disponible Red Anti-Imperialist Collective [redant4440] (27 de julio de 2021).

Chile ha madurado y se ha transformado en una forma de rentismo depredador, altamente dependiente y violento (véase el cuadro 5.3).

"Capitalismo rentista periférico" es la fórmula que describe la naturaleza político-económica del Chile contemporáneo y cada vez más de otras sociedades de América Latina. El capitalismo rentista periférico captura la estructura y dinámica subyacentes resultantes de una amalgama de tres tendencias. En primer lugar, los legados duraderos del colonialismo, el imperialismo y la dependencia condicionan el papel de estos países en la división internacional del trabajo como proveedores de materias primas con niveles escasos o muy bajos de procesamiento.[7] Como resultado, el extractivismo, entendido como la extracción de grandes cantidades de recursos naturales con un procesamiento mínimo destinados a la exportación (Acosta, 2013; Gudynas, 2021) ha vuelto a prevalecer. En segundo lugar, la consolidación de un sistema neoliberal maduro de dominación, nacido originalmente del terror estatal y de fuerzas de mercado desenfrenadas, acentúa el poder monopolístico de las élites capitalistas, liberándolas de las restricciones impuestas por contratos sociales anteriores, como las de tener que asumir su parte de los costos de producción y reproducción de la sociedad. Más tarde, cuando un nuevo sentido común neoliberal organizaba la vida social sobre la base del individualismo, la deuda y la precariedad, el control monopolístico de los bienes públicos y los bienes comunes logró sobrevivir e incluso prosperar a pesar de múltiples crisis y contradicciones. En tercer lugar, la financiarización y la digitalización de la acumulación de capital y la existencia social se confabulan para intensificar procesos de desterritorialización/reterritorialización y de destemporalización/retemporalización que terminan socavando los repertorios previamente conocidos que

[7] Centroamérica y México se incorporan a la división internacional del trabajo por otras vías, a saber, las zonas francas de exportación intensivas en capital (en México) e intensivas en mano de obra en Centroamérica, las exportaciones agrícolas no tradicionales, los servicios, el turismo y, fundamentalmente, a través de la exportación de mano de obra.

habían sustentado las solidaridades sociales y las formas de acción colectiva.

El capitalismo rentista periférico surge de procesos multifacéticos como estos, que exacerban permanentemente sus características depredadoras y jerárquicas. Por un lado, las élites capitalistas tejen formas nuevas y cambiantes de explotación y apropiación para sacar provecho de estas dinámicas, aumentando exponencialmente su poder de clase. Por otro lado, los explotados y oprimidos encuentran dificultades para hacer la transición desde la resistencia y las explosiones episódicas de descontento hacia estrategias efectivas para derrocar tal sistema y reemplazarlo por un orden social alternativo.

El ascenso al poder de un nuevo tipo de "capitalistas rentistas híbridos",[8] dotados de la capacidad de combinar hábilmente la explotación del trabajo con la apropiación de la renta, es lo que subyace a la creciente brecha de riqueza y poder que los separa de la mayoría de la población. Como resultado, en Chile y en gran parte del sur global, la desigualdad está material y discursivamente anclada en la explotación de la fuerza de trabajo, la expansión del rentismo depredador y el saqueo cada vez mayor de los bienes comunes.

Cuadro 5.3 El capitalismo rentista depredador y dependiente de Chile

	Norte global	Chile
Activos	Medios principales para obtener el control de activos (Reino Unido)	Principales medios para obtener el control de los activos
Financiero	Creación de dinero de crédito por parte de bancos privados Adquisición de activos financieros en mercados primarios y secundarios	Apropiación del ahorro forzoso de los trabajadores a través del sistema de seguridad social privado (AFP) Condonación de deuda subordinada a bancos privados Extracción financiera (comisiones de intermediación "fantasma")

[8] Manuel Riesco acuñó el concepto muy útil de "capitalistas rentistas híbridos" para el caso de Chile (Riesco, 2010)

Reservas de recursos naturales	Contratos de arrendamiento con propietarios de derechos mineros	El saqueo del Estado y de la sociedad Privatización depredadora del agua y los ecosistemas Estafas de regalías en el cobre y el litio Apropiación de los bienes comunes
Propiedad intelectual	Registro de derechos (por ejemplo, patentes, marcas) en las oficinas estatales de propiedad intelectual.	Normas más estrictas que las de la OMC acordadas en los acuerdos de libre comercio bilaterales entre Estados Unidos y Chile Regalías
Plataformas digitales	Creación orgánica	Comisiones Tarifas de publicidad
Contratos de servicios	Proceso de licitación (varios)	Tarifas de servicio
Infraestructura	Privatización de empresas estatales Licencias por parte del gobierno Creación orgánica	Privatización y transnacionalización de las empresas estatales Tarifas de licencia predatorias Operaciones especulativas sobre permisos
Tierra	Adquisiciones en los mercados Privatización de la propiedad de tierras del sector público	Restitución violenta de los derechos de propiedad de los terratenientes Cerco y estrangulamiento de pequeños propietarios Operativos militares y policiales persistentes contra comunidades mapuche Transformaciones en la planificación territorial que otorgan a las EMN más poder en los procesos (Leiva, 2019)

Fuente: elaborado por el autor. Columna de Chile, de varias fuentes. Columna del norte hlobal, de Christophers (2020): tabla P-1.

El capitalismo rentista periférico y depredador de Chile

Cuatro viñetas que se presentan a continuación subrayan cómo los orígenes, la estructura y el funcionamiento del capitalismo rentista de Chile se caracterizan por su carácter periférico, depredador y violento. Lograr el control monopólico y mantenerlo a través del tiempo: necesita utilizar todos los medios al alcance –coerción, competencia, corrupción, desposesión y destrucción de vidas humanas y no humanas– para asegurar que la renta siga fluyendo. Los

cuatro fragmentos que siguen destacan cómo los calificativos "periférico", "depredador" y "violento" conforman el núcleo de su éxito y hacen énfasis en la denominación de una evaluación político-económica, no en una condena moral. Al mismo tiempo, estos calificativos también subrayan cómo el marco de Christophers necesita ser reelaborado a fondo para dar cuenta de la evolución del capitalismo rentista en la periferia. En Chile y el sur global, las compulsiones extraeconómicas y económicas dan forma y continúan dando forma a los contornos del capitalismo rentista y sus "estructuras sociales de acumulación" (Wolfson y Kotz, 2010). No solo debemos tener en cuenta las diferentes actividades económicas a través de las cuales los capitalistas rentistas se apropian de la renta y ejercen control sobre los activos generadores de ingresos, sino que también debemos ampliar nuestra perspectiva histórico-analítica para incluir intervenciones no económicas que les permiten colonizar un ámbito en expansión de sistemas socioecológicos. Una autora que trabaja en la tradición ecofeminista marxista afirma sabiamente que "además de la apropiación del plusvalor producido por el trabajo asalariado, el capitalismo se basa en la expropiación continua y violenta de mujeres, pueblos indígenas, animales no humanos y biosfera" (Oksala, 2018, p. 222, citada por Schild, 2019).

Al considerar cómo interactúan las formas contemporáneas de apropiación de valor con las prácticas políticas corporativas, podemos mapear el terreno material y semiótico sobre el cual las élites híbridas capitalistas-rentistas contemporáneas construyen y expanden su dominación. Además, este tipo de topografía más granular y fina nos ayuda a comprender la diversidad de luchas contra la desigualdad que se desarrollan en las calles de Chile, Colombia, Puerto Rico, Ecuador y otros lugares. Mejorar nuestra comprensión de cómo lo económico y lo político coconstituyen las formas contemporáneas de dominación de clase puede evidenciar hasta qué punto la "captura del Estado por parte de la élite" no es más que una pequeña parte de un proceso mucho más complejo.

Primera viñeta: el gran saqueo hecho posible gracias a la sangre y el terror

Después del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, gracias a los militares y a los Chicago Boys, la clase capitalista chilena se propuso desmontar de cuajo las políticas de la Unidad Popular, especialmente su Área de Propiedad Social. Entre 1978 y 1990, se transfirieron al sector privado activos por un valor estimado de 2500 millones de dólares, o el 6,4 % del PIB (Monckeberg, 2001). Una investigación realizada posteriormente por un comité del Congreso estimó que el valor actual de esas transferencias se acercaba a los 6000 millones de dólares (Cámara de Diputados, 2004). Sin embargo, el valor real de los activos apropiados por los conglomerados corporativos capitalistas de Chile y sus aliados gracias al régimen militar fue en realidad mucho mayor. Las cifras citadas anteriormente daban cuenta de solo treinta de las empresas más grandes de un total de 725 empresas públicas que fueron privatizadas a precios de ganga. Muchas de estas empresas terminaron en manos del círculo íntimo de Pinochet, incluido su entonces yerno, Ponce Lerou, quien tomó el control de SOQUIMICH (hoy SQM), por la que pagó algo así como USD 262 millones por debajo de su valor real. Además de transferir las corporaciones estatales y socializadas a los grandes capitalistas, los militares también dieron marcha atrás en más de una década con la reforma agraria. Así, cerca de quince mil propiedades que antes eran de propiedad pública fueron transferidas a nuevos propietarios, once mil de ellas directamente a manos privadas. Estamos hablando de casi ocho millones de hectáreas que antes eran de propiedad pública. De ellas, alrededor del 20 % permaneció bajo control campesino, pero el resto pasó a manos privadas (Alfredo, 12 de septiembre de 2021).

De este modo, el terrorismo de Estado sentó las bases del capitalismo rentista y del neoliberalismo chileno a fines del siglo xx. La violencia estatal hizo posible el control monopólico de activos en minería, finanzas, infraestructura y de tierras agrícolas y urbanas.

El conjunto concomitante de políticas tributarias, comerciales, de inversión, financieras y de derechos de propiedad que permitieron a los rentistas locales y extranjeros prosperar y expandirse, se basaron en una reestructuración económica que fue posible gracias a la brutal represión de los derechos civiles, políticos y democráticos. El terror y la violencia de Estado fueron, por lo tanto, las primeras tecnologías políticas desplegadas para sentar las bases del capitalismo neoliberal chileno contemporáneo.

Segunda viñeta: un regalo permanente a las transnacionales mineras

Chile es el mayor exportador de cobre del mundo y produce alrededor del 31 % de la producción mundial en un sector dominado por grandes corporaciones transnacionales privadas. Desde el golpe militar de 1973, gracias a las leyes neoliberales de inversión extranjera, minería y aguas promulgadas por la dictadura cívico-militar de Pinochet, las minas de cobre nacionalizadas quedaron indefensas ante el cerco creciente de las corporaciones transnacionales privadas. Desde 1990, todos los gobiernos civiles han mantenido inalteradas las normas que rigen las operaciones mineras. Las reglas extremadamente laxas que regulan la renta minera han permitido a las transnacionales mineras ganar libremente cientos de miles de millones de dólares. Un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que las multinacionales privadas se han apropiado de rentas gratuitas por un total de 114.000 millones de dólares en 2005-2014, lo que representa un flujo promedio anual equivalente al 5,1 % del PIB del país durante esos años (Sturla Zerene, López y Accorsi O., 2018). El estudio señala que

> los recursos así otorgados promediaron USD 11.400 millones por año entre 2005 y 2014. Se ha estimado que la educación gratuita en el país, entendida como la financiación total del Estado en todos los niveles educativos, requiere un financiamiento adicional equivalente

> a casi USD 5000 millones por año. También se estima que la reforma tributaria recientemente sancionada recaudará USD 6000 millones por año como máximo. En otras palabras, la riqueza transferida anualmente a estas grandes empresas transnacionales en el período 2005-2014, podría haber financiado la educación completa gratuita, y los USD 6400 millones restantes podrían haberse utilizado para modernizar definitivamente los sistemas de salud y pensiones (Sturla Zerene, López y Accorsi O., 2018, p. 114).

Las rentas extraordinarias que genera el cobre chileno son solo un ejemplo de cómo el control monopólico sobre la extracción de recursos naturales para la exportación genera enormes flujos de ingresos para capitalistas rentistas conectados globalmente. Otro estudio calcula que el 87 % de las exportaciones chilenas, compuestas de cobre, madera y celulosa, pescado, litio y productos agrícolas, se basan en el control monopólico sobre los bienes comunes naturales y sobre la depredación extensiva de los ecosistemas (*Resumen Latinoamericano*, 21 de marzo de 2022). Sin embargo, sería un error considerar que dicha apropiación de los recursos ocurre solo en sectores económicos "tradicionales" alejados del centro urbano de Chile. El flujo de ingresos y la rentabilidad de las actividades tecnológicamente intensivas de las plataformas digitales globales también dependen de la apropiación continua de los bienes comunes. Este es el caso del agua. Cuando Google anunció la instalación en el distrito de Cerrillos de Santiago de un centro de datos, que implicaría una inversión estimada de doscientos millones de dólares, se descubrió que el funcionamiento de un centro de ese tipo requeriría unos 169 litros de agua por segundo para enfriar sus servidores (Arellano, Cifuentes y Ríos, 25 de mayo de 2020). En un país que sufre una sequía desde hace trece años, con una capital de casi siete millones de habitantes sobre un acuífero ya declarado en peligro, este proyecto fue aprobado sin un estudio de impacto ambiental, lo que nos muestra cómo opera el capitalismo rentista depredador al utilizar el agua para obtener ganancias, no para sustentar la vida.

Tercera viñeta: empresas zombis y el Rey Zombi

Durante la década de 1990, algunos de los conglomerados rentistas-capitalistas más importantes del país, como Luksic, Piñera, Penta, Solari, Ponce Lerou y otros, expandieron sus ganancias al descubrir cómo aprovecharse de las "empresas zombi". El multimillonario Sebastián Piñera se convirtió en el "Rey Zombi" por ser pionero en esta singular estrategia para evitar pagar impuestos sobre las ganancias (Guzmán y Rojas, 2017). Aprovecharse de las empresas zombis era perfectamente legal y, asesorados por abogados y contadores especializados en temas tributarios, los *holdings* que administraban estos conglomerados descubrieron que podían evadir el pago de impuestos sobre las ganancias fusionando operaciones rentables con empresas "muertas" o fantasma que, existiendo solo en el papel, presentaban enormes pérdidas contables. Una investigación de CIPER mostró que al menos cuarenta y siete corporaciones vinculadas a estos conglomerados utilizaron esta estrategia para evitar pagar cerca de CLP 1000 millones en impuestos. Entre 1997 y 2001, por ejemplo, Sebastián Piñera –el "niño símbolo" de los capitalistas rentistas chilenos– logró ahorrar CLP 2800 millones (aproximadamente cinco millones de dólares estadounidenses) en impuestos (Guzmán, 13 de noviembre de 2017). En 2002, el conglomerado Luksic también recurrió a las empresas zombi para borrar de sus libros CLP 39.682 millones en ganancias (unos 58 millones de dólares estadounidenses) y CLP 28.551 millones (unos treinta millones de dólares estadounidenses) (Guzmán, 16 de agosto de 2017).[9]

Cuarta viñeta: el tributo financiero y la gran estafa de las AFP

Tal vez la encarnación más cruda de la naturaleza depredadora del capitalismo rentista de Chile es el sistema de seguridad social

[9] Equivalente en EE. UU. calculado por el autor utilizando el tipo de cambio del 30 de junio de cada año respectivo.

privatizado creado bajo Pinochet: las odiadas Administradoras de Fondos Previsionales (AFP), que funcionan literalmente como un sistema de extracción financiera que drena la vida de toda la sociedad. Siete empresas administradoras de pensiones privadas, o AFP, extraen el excedente de la sociedad, se lo apropian y determinan su asignación. En 2020, estas siete AFP controlaban USD 201.000 millones, una suma que representa el 81,7 % del PIB de Chile. Once millones y medio de trabajadores con cuentas individuales administradas por el sistema de AFP están obligados por ley a depositar el 10 % de sus salarios mensuales en estos fondos administrados privadamente (Superintendencia de Pensiones, s.f.). A su vez, cada una de las AFP está controlada por grandes corporaciones transnacionales de capitalistas rentistas (FundacionSOL [FundacionSOLChile], 26 de julio de 2020). La AFP más grande en términos de tamaño de fondos administrados es Habitat con USD 56,5 mil millones, un monto aproximadamente equivalente al 23 % del PIB de Chile, y controlada por Prudential (EE. UU.) y la Cámara Chilena de la Construcción. La segunda en importancia, Provida, gestiona fondos por un total de USD 9.400 millones (el 20 % del PIB) y está controlada por Metlife (EE. UU.). La tercera en tamaño, Capital, que gestiona USD 38.800 millones en fondos (equivalentes al 15,8 % del PIB), está controlada por el grupo colombiano Sura; los USD 35.700 millones de Cuprum, o el 14,5 % del PIB, están controlados por Principal (EE. UU.).

Mediante la administración del ahorro forzoso de los trabajadores y el pago de pensiones miserables, las AFP obtienen enormes ganancias. Solo durante el primer trimestre de 2021, las AFP obtuvieron 145,6 millones de dólares en ganancias o aproximadamente 1,6 millones de dólares por día. La "belleza" detrás del diseño del sistema se encuentra en el intento de vincular material, discursiva y existencialmente el destino de millones de trabajadores mal pagados y superexplotados de Chile con la capacidad de las AFP de expandir aún más su poder. Tal influencia permite a los conglomerados rentistas depredadores ejercer niveles extraordinarios de

poder económico y político basados en "poseer" y no en "hacer". Todo ello vinculado a las enormes sumas controladas de dinero y al poder de decidir dónde asignarlas para maximizar las ganancias privadas y el control monopólico.

Durante 2021, doce bancos pertenecientes a los mayores conglomerados nacionales (Luksic, Solari, Hurtado, Matte) y extranjeros (Morgan, Santander) recibieron inversiones de las AFP por USD 23.900 millones, monto equivalente al 8,8 % del PIB del país.[10] Los conglomerados económicos de Chile se convierten así en un destino para el ahorro de los trabajadores, lo que permite a estos *grupos económicos*, todos ellos híbridos de capitalistas rentistas, expandir aún más su propio poder monopólico. El conglomerado Ponce Lerou, por ejemplo, a través de inversiones de las AFP en cuatro de sus empresas (SQM, Nitratos, Oro Blanco y Norte Grande), recibió en 2020 USD 1333 millones (0,5 % del PIB).[11] El excedente extraído del trabajo vivo se transforma de esta manera en un medio para expandir la capacidad de apropiación de renta por parte de los capitalistas rentistas transnacionalizados de Chile y sus aliados globales.

Sin embargo, para la abrumadora mayoría de los trabajadores y trabajadoras, los resultados del sistema privatizado de seguridad social de Chile han sido verdaderamente catastróficos: en 2020, por ejemplo, de las 102.000 personas que se jubilaron bajo el sistema de AFP, solo el 50 % de ellas logró financiar una pensión mensual de USD 100,13 (CLP 75.000), e incluso la mitad de quienes habían logrado ahorrar durante treinta a treinta y cinco años de vida laboral a través de este sistema para su jubilación, lograron autofinanciar un ingreso mensual de CLP 287.0000, equivalente a USD 383,31, o aproximadamente el 85 % del salario mínimo legal (CLP 337.000).[12]

[10] Fundación SOL en base a Superintendencia depensiones al 29 de octubre de 2021.
[11] Los datos compilados por Fundación Sol fueron convertidos por el autor a su equivalente en dólares estadounidenses utilizando Ch$ 723,59 - USD 1.
[12] Véase Fundación Sol (2021).

Cuadro 5.4 Activos financieros de los súper ricos en Chile: individuos con patrimonios netos altos y ultra altos

Tramos de patrimonio neto. Valor de los activos financieros controlados (millones de USD)	Número de individuos	Activos financieros (millones de dólares estadounidenses)	Valor per cápita de los activos financieros (millones de dólares estadounidenses)	Porcentaje de riqueza privada
Personas con un alto patrimonio neto				
Uno a cinco millones de dólares: HNW más bajo	18.152	27.839	1,5	
De cinco a cien millones de dólares	5690	70.761	12,4	
> Cien millones de dólares: ultra HNW	140	88.740	633,9	18
Subtotal superricos	23.982	187.340		33

Fuente: Molina Jarpa (6 de noviembre de 2019).

Las cuatro viñetas anteriores son apenas la punta del iceberg. Sugieren la necesidad de explorar cómo los complejos procesos de dominación y poder de clase perpetúan el capitalismo rentista depredador, transnacionalizado, financiarizado y digitalizado de Chile y, a su vez, cómo estas dinámicas profundizan la desigualdad.

Un marco ampliado para dar cuenta de la política contemporánea del capital

¿Cómo altera nuestra comprensión de las prácticas políticas de las élites empresariales el hecho de prestar atención a la naturaleza y a la dinámica del capitalismo rentista depredador? O, dicho de otro modo, ¿cómo nos obliga el ascenso al predominio de estos híbridos rentistas-capitalistas a repensar de una manera más holística cómo se articulan e interactúan los ámbitos económico y político? Y ¿por qué es indispensable esa reconceptualización para descubrir las causas profundas de la creciente desigualdad actual? Los siguientes tres postulados interconectados resumen una respuesta rudimentaria a dichas interrogantes:

1. El capitalismo rentista hace que *el control del ámbito político – el Estado y la sociedad civil– sea más necesario* que en cualquier otro momento histórico anterior.
2. El capitalismo rentista *posibilita ambas cosas: es material y semióticamente más fácil* para los capitalistas rentistas ejercer control político y dominación sobre la sociedad en una medida nunca antes experimentada.
3. El capitalismo rentista depredador periférico de América Latina *expande continuamente las fronteras de lo "político" más allá de las instituciones estatales tradicionales y las formas convencionales de gobernanza* para abarcar ámbitos cada vez más extensos de socialidad y de la vida social.

Examinemos brevemente estos axiomas para destacar cómo los capitalistas rentistas en Chile (y cada vez más en América Latina) manejan recursos políticos que comprenden mecanismos y procesos mucho mayores que los inicialmente catalogados por la tesis del CEE. Dada la limitación de espacio, solo ofrezco un esbozo de cómo el capitalismo rentista depredador y dependiente exuda permanentemente formas novedosas y altamente contradictorias de articulación entre la obtención de ganancias, el disciplinamiento de la población y la dominación política. Esta densa constelación de relaciones de poder se encuentra en los orígenes y el alma de la desigualdad contemporánea.

El control político como imperativo: en el capitalismo rentista, la fuente de ingresos no se basa tanto en el "hacer" (es decir, explotar el trabajo vivo en la producción de mercancías), sino más bien en el "poseer", es decir, en *ejercer un control monopólico* sobre una cantidad en expansión de activos generadores de ingresos. En consecuencia, lo que se vuelve vital no es solo la "política", sino la dominación política *tout court*. Para crear condiciones que valoricen el capital, los conglomerados rentistas-capitalistas deben participar en prácticas políticas que se desarrollen no solo en los procesos

laborales a nivel de empresa, sino que también deben establecer un control social e ideológico sobre los diferentes circuitos de valorización. Ese control es crucial para asegurar la continuidad de los procesos de desposesión y para volver a trazar constantemente los límites entre los ámbitos mercantilizados y no mercantilizados de la vida social y natural.

Nuevos capilares para el flujo del poder capitalista: la lógica cultural del capitalismo rentista periférico y depredador crea condiciones "desde arriba" y "desde abajo", posibilitando que sea material y semióticamente más fácil para los capitalistas rentistas ejercer su dominación. El capitalismo rentista depredador ha concentrado enormes recursos materiales y comunicativos en manos de una minoría minúscula de capitalistas rentistas: 140 individuos clasificados por Boston Consulting Group como los "individuos de patrimonio neto ultraalto" que en Chile poseen el 18 % de la riqueza financiera privada del país constituyen el núcleo ultraprivilegiado de ese 1 % que posee el 49,5 % de la riqueza del país, mientras que el 50 % más pobre, como vimos en la tabla 5.1, literalmente no posee nada y vive en deuda perpetua. Este minúsculo núcleo de capitalistas rentistas y su séquito de políticos subcontratados, centros de pensamiento (*think tanks* en inglés), expertos, medios de comunicación y comunidades epistémicas bajo su mando –no las instituciones de una democracia liberal en retroceso– son en realidad quienes hoy gestionan la valorización del capital, inventan las ideas, forjan las reglas y producen las subjetividades que anclan su poder. Las existencias cotidianas moldeadas por la precariedad, el individualismo, el consumo basado en la deuda y la alienación, golpeadas digitalmente a lo largo de tiempos dedicados al trabajo, la reproducción social y el ocio, crean infraestructuras emocionales y subjetividades altamente vulnerables al poder de clase de los capitalistas rentistas.

Los tres postulados enumerados anteriormente sugieren que para mapear completamente la gama de recursos políticos manejados por la clase capitalista rentista contemporánea, necesitamos

examinar *toda la gama de recursos articulados del mercado, el Estado y la sociedad civil forjados, movilizados y blandidos por la clase dominante de Chile durante las últimas cinco décadas de neoliberalismo*. Si bien la tesis de la "captura del Estado por la élite" nos alerta sobre algunos de los mecanismos que continuamente socavan la democracia liberal (es decir, las puertas giratorias, la fijación de agendas corporativista, los directorios interconectados, las contribuciones legales e ilegales a las campañas, los paraísos fiscales, etc.), necesitamos una visión mucho más sistémica.

Por una noción ampliada del ámbito político

Al compilar un directorio de once mecanismos de captura, la tesis de la CEE llama la atención sobre las modalidades más grotescas, pero efectivas, que las élites corporativas emplean para asegurar que las políticas fiscales y tributarias favorezcan sus intereses de clase (véase el cuadro 5.5). Sin embargo, como se indicó anteriormente, la narrativa de la CEE está limitada por su descuido de la naturaleza rentista, dependiente y depredadora del capitalismo latinoamericano y por su privilegio de un enfoque centrado en el Estado. Esta perspectiva no da cuenta de la gama completa de recursos políticos a través de los cuales los capitalistas rentistas de hoy forjan y reforjan su dominación para asegurar su continua explotación del trabajo y la apropiación de valor.

Cuadro 5.5. Recursos políticos del capital: ¿captura por parte de las élites o tecnologías de dominación de clase?

	Mecanismos de captura por parte de las élites* CEE (OXFAM 2017)	Tecnologías de dominación
Enfoque del análisis	Centrado en el Estado, entendido como institución. Sistema político tradicional Control de las élites sobre las políticas fiscales y tributarias	Interconexión entre acumulación, hegemonía y subjetividad Perspectiva sistémica La disputa y el conflicto como puntos de entrada analíticos
Mecanismos	1. Campañas de comunicación y medios 2. "Puerta giratoria" 3. Procedimientos reglamentarios extraordinarios 4. Explotación de las debilidades del sistema político y electoral 5. Defensa y cabildeo 6. Cortina de humo técnica 7. Explotación de la regulación y los marcos regulatorios 8. El procesamiento en los tribunales constitucionales 9. Sobornos y tráfico de influencias 10. Marchas y protestas 11. Opacidad en los paraísos fiscales	Terrorismo de Estado y asesinatos selectivos de defensores de la tierra y de los derechos humanos. Cooptación de movimientos sociales Pedagogías crueles del mercado Deuda Diálogos territoriales y participación comunitaria temprana como formas de política participativa hegemónica Empresas corporativas-privadas-ONG para la gestión territorial "Privatización" de responsabilidades estatales tradicionales (producción de cohesión social, gestión del territorio).
Solución	Restaurar el control mayoritario sobre las instituciones estatales	Construir un bloque contrahegemónico Democratización radical de las estructuras económicas, políticas y culturales

Fuente: elaboración propia. Columna 2 con base en Tabla 2 de Cañete Alonso (2018, p. 15). Columna 3 con base en Leiva (2019).

En contraste con el enfoque de la CEE sobre las instituciones políticas tradicionales, el enfoque sistémico aquí expuesto concibe el ámbito político como dialécticamente vinculado a procesos más amplios de dominación de clase que continuamente interconectan la acumulación capitalista con los esfuerzos por renovar la hegemonía burguesa y la producción de subjetividades (Leiva, 4 de

agosto de 2010, 2023; Leiva y Chiasson-LeBel, 2018). Tal perspectiva investiga la lógica, las estrategias y las tácticas de la acción política de diferentes actores sociales desde una perspectiva relacional: como incesantemente moldeadas por la disputa y el conflicto. Se centra en la dinámica más amplia de la dominación de clase, no solo en las disputas sobre la formulación de políticas fiscales y tributarias, prestando por ejemplo especial atención a 1) el proyecto hegemónico enarbolado por las facciones capitalistas más dinámicas –los híbridos rentistas-capitalistas– que hoy lideran el bloque de poder; 2) los tipos de conciencia de clase que emergen de momentos históricos concretos, y 3) el conjunto de tecnologías políticas diseñadas y puestas en práctica para abordar los desafíos que plantean las diferentes coyunturas históricas en los territorios en disputa (Leiva, 2023). Como se muestra en el cuadro 5.5, estos dos marcos explicativos no solo tienen diferentes puntos de entrada, sino que también conducen a distintas estrategias de acción para combatir eficazmente la desigualdad.

Conclusión. Más allá de la tesis de la captura del Estado por parte de las élites

La longevidad del sistema de dominación neoliberal de Chile nos ofrece un verdadero tesoro en cuanto a materiales para explorar cómo las interrelacionadas dimensiones políticas, económicas y culturales del poder y la dominación de la clase capitalista han evolucionado en las últimas décadas.[13] La tesis sobre la "captura del Estado por las élites" no se encuentra dotada de una mirada lo suficientemente amplia ni de herramientas lo suficientemente precisas para explorar los vínculos entre la desigualdad y las relaciones

[13] Un gran ejemplo de estos esfuerzos es la iniciativa El Gran Reinicio del Foro Económico Mundial.

de apropiación y explotación inherentes al actual capitalismo rentista de América Latina.

Además, Chile ilustra por qué la CEE carece de competencia para examinar cómo uno de los bloques capitalistas en el poder más dinámicos de la región expande las fronteras mismas de lo "político". De hecho, capitalistas rentistas ferozmente poderosos e híbridos como los conglomerados económicos[14]

En estos "tiempos liminales", si queremos abordar con éxito las causas de la desigualdad, debemos imaginar y forjar con audacia caminos innovadores capaces de transformar profundamente las relaciones de poder en la sociedad. Como se sostiene aquí, un primer paso lógico debería ser investigar con mayor ahínco cómo se ejercen el poder y la dominación de clase en el capitalismo rentista periférico y depredador.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2013). Extractivism and neoextractism: two sides of the same curse. En Miriam Lang y Dunia Mokrani (Eds.), *Beyond Development: Alternative vision from Latin America* (pp. 61-86). Ámsterdam: Transnational Institute.

Alfredo, Sergio (12 de septiembre de 2021). El saqueo de la dictadura militar al patrimonio estatal: Los orígenes del actual sistema

[14] Durante el último mes del gobierno de Piñera, Daniel Matamala, publicó el artículo de opinión "¿Dónde está el piloto?", en *La Tercera,* 3 de octubre de 2021. En él, comentó cómo el "el gobierno se empeña en confesar su impotencia, los candidatos no lideran ni a sus partidarios, los parlamentarios se dejan llevar por el pánico, la tecnocracia es ignorada, los viejos poderes fácticos son irrelevantes. Tampoco los grandes grupos económicos, pese a mantener intactas las fuentes de su poder, son ya capaces de dictar políticas públicas como lo hacían durante el Antiguo Régimen".

económico neoliberal. *El Cuidadano*. https://www.elciudadano.com/portada/el-saqueo-de-la-dictadura-militar-al-patrimonio-estatal-los-origenes-del-actual-sistema-economico-neoliberal/09/12/

Amable, Bruno y Palombarini, Stefano (2021). *The last neoliberal: Macron and the origins of France's political crisis*. Londres: Verso.

Arellano, Alberto; Cifuentes, Lucas y Ríos, Cristóbal (25 de mayo de 2020). Las zonas oscuras de la evaluación ambiental que autorizó "a ciegas" el megaproyecto de Google en Cerrillos. *CIPER*. https://www.ciperchile.cl/2020/05/25/las-zonas-oscuras-de-la-evaluacion-ambiental-que-autorizo-a-ciegas-el-megaproyecto-de-google-en-cerrillos/

Bambirra, Vânia (1972). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Santiago de Chile: Prensa Latinoamericana.

Bull, Benedicte y Rivera, Francisco (2020). Covid-19, elites and the future political economy of inequality reduction in Latin America. *CEPAL Review*, (132), 77-91. https://doi.org/10.18356/16840348-2020-132-5

Buzaglo, Jorge y Buzaglo, Olofsgård Leo (13 de abril de 2022). Socio-Economic Dysfunction index - a failure index. *Real-World Economics Review Blog*. https://rwer.wordpress.com/2022/04/13/socio-economic-dysfunction-index-a-failure-index/

Cámara de Diputados (2004). *Informe Comisión Privatizaciones*. https://www.carlosmontes.cl/senador/wp-content/uploads/2014/07/privatizaciones1.pdf

Cañete Alonso, Rosa (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos: Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. OXFAM International. https://doi.org/10.21201/2018.3521

Christophers, Brett (2020). *Rentier Capitalism: Who Owns the Economy, and Who Pays for It?* Nueva York: Verso Books.

Crabtree, John y Durand, Francisco (2017). *Peru: Elite Power and Political Capture*. Londres: Bloomsbury Publishing.

Das, Raju J. (1996). State Theories: A Critical Analysis. *Science & Society*, *60*(1), 27-57. http://www.jstor.org/stable/40403532

Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco (2018). *La pobreza del "modelo" chileno, la insuficiencia de los ingresos del trabajo y pensiones*. Fundación SOL. https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2018/11/IBV13-2.pdf

Durand, Cédric (2017). *Fictitious capital: How finance is appropriating our future*. Londres; Nueva York: Verso.

Fraser, Nancy (2019). *The Old is Dying and the New Cannot Be Born: From Progressive Neoliberalism to Trump and Beyond*. Londres; Nueva York: Verso Books.

FundacionSOL [FundacionSOLChile] (26 de julio de 2020). ¿Quiénes son las empresas dueñas de las AFP y cuánto dinero administran? [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=7GPOfQHOjac

Fundación Sol (2021). Pensiones sin Seguridad Social ¿Cómo se calcula el monto de las pensiones en Chile? https://www.fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/pensiones-sin-seguridad-social-como-se-calcula-el-monto-de-las-pensiones-en-chile-2021-6784

Gago, Verónica y Mezzadra, Sandro (2017). A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism. *Rethinking Marxism*, *29*(4), 574-591. https://doi.org/10.1080/08935696.2017.1417087

Gaudichaud, Franck; Modonesi, Massimo y Webber, Jeffery R. (2022). *The impasse of the Latin American Left. Radical Américas*. Durham: Duke University Press.

Gudynas, Eduardo (2021). *Extractivisms: Politics, economy and ecology*. Nueva Escocia; Warwickshire: Fernwood Publishing; Practical Action Publishing.

Guzmán, Juan A. (16 de agosto de 2017). Cómo empresas de Luksic y Juan Cúneo usaron zombis para no pagar impuestos. *Ciper*. https://www.ciperchile.cl/2017/08/16/como-empresas-de-luksic-y-juan-cuneo-usaron-zombis-para-no-pagar-impuestos/

Guzmán, Juan A. (13 de noviembre de 2017). Así operaban las empresas zombis de Sebastián Piñera. *Pousta*. https://pousta.com/empresas-zombis-pinera/

Guzmán, Juan A. y Rojas, Jorge (2017). *Empresarios zombis: la mayor elusión tributaria de la elite chilena*. Santiago de Chile; Providencia: Universidad Diego Portales; Catalonia; UDP Escuela de Peridismo.

Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Jessop, Bob (2016). *The state: Past, present, future*. Malden: Polity Press.

Katz, Claudio (2018). *La teoría de la dependencia: cincuenta años después*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Lapavitsas, Costas (2013). *Profiting without producing: How finance exploits us all*. Londres; Nueva York: Verso.

Lazonick, William y Shin, Jang-Sup (2020). *Predatory value extraction: How the looting of the business corporation became the U.S. Norm and how sustainable prosperity can be restored*. Oxford: Oxford University Press.

Leiva, Fernando I. (4 de agosto de 2010). Acumulación, cohesión social y subjetividad en el capitalismo latinoamericano contemporáneo: el aporte de la economía política cultural crítica. *Congreso de*

la Asociacion Centro-Americana de Sociología (ACAS). San José, Costa Rica.

Leiva, Fernando I. (2019). Economic elites and new strategies for extractivism in Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies (ERLACS)*, (108), 131-152. https://doi.org/10.32992/erlacs.10511

Leiva, Fernando I. (2021). *The left hand of capital: Neoliberalism and the left in Chile*. Albany: SUNY Press.

Leiva, Fernando I. (2023). Beyond Corporate Social Responsibility: New territorial management strategies for defeating community-based resistance to extractivism. En Henry Veltmeyer y Arturo Ezquerro-Cañete (eds.), *From extractivism to sustainability: Scenarios and lessons from Latin America* (pp. 181-202). Londres: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003301981-15

Leiva, Fernando I. y Chiasson-LeBel, Thomas (2018). Sharpening Our Tools, Linking Our Endeavors: Research on Recent Transformations of Latin America's Capitalist Class, Corporate Strategies and the Role of Economic Elites. https://www.academia.edu/39896082/Sharpening_Our_Tools_Linking_Our_Endeavors_Research_on_Recent_Transformations_of_Latin_Americas_Capitalist_Class_Corporate_Strategies_and_the_Role_of_Economic_Elites

López, Ramon; Figueroa B., Eugenio y Gutiérrez C., Pablo (2013). *La "parte del león": Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. University of Chile, Department of Economics. https://EconPapers.repec.org/RePEc:udc:wpaper:wp379

Marini, Ruy M. (1974). *Subdesarrollo y revolución*. México: Siglo xxi.

Matamala, Daniel (3 de octubre de 2021). ¿Dónde está el piloto? *La Tercera*. https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/

noticia/columna-de-daniel-matamala-donde-esta-el-piloto/IBA6SOF37ZHQVMMSTOEQTELUQA/

Molina Jarpa, Tomás (6 de noviembre de 2019). Los „súper ricos" en Chile: Cuántos son, cuál es su patrimonio y dónde invierten su capital. *El Mercurio*. https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/11/06/966286/Los-super-ricos.html

Monckeberg, María O. (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago de Chile: Ediciones B.

Palma, José G. (2020). Why the reach always stay reach (no matter what, no matter the cost). *CEPAL Review*, (132), 93-132. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f5af8bf4-18a6-4bca-8000-e95b09ef04bb/content

Piketty, Thomas (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Piketty, Thomas (2020). *Capital and ideology*. Cambridge: Harvard University Press.

Poulantzas, Nikos A. (1973). *Political power and social classes*. Londres: New Left Books.

Prashad, Vijay (4 de agosto de 2021). Prashad to Harvey: "You live on the other side of imperialism". *Monthly Review Online*. https://mronline.org/2021/08/04/prashad-to-harvey

Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

Quijano, Aníbal (2000). Coloniality of Power and Eurocentrism in Latin America. *International Sociology*, *15*(2), 215-232. https://doi.org/10.1177/0268580900015002005

Red Anti-Imperialist Collective [redant4440] (27 de julio de 2021). Vijay Prashad to Prof. David Harvey: You live on the other side of Imperialism! [Jul 23, 2021] [video]. *YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=CcX2O47NZuc

Resumen Latinoamericano (21 de marzo de 2022). Chile. ¿A costa de qué?: Estudio señala que 87% de las exportaciones son producto de extracciones de bienes comunes naturales. https://www.resumenlatinoamericano.org/2022/03/21/chile-a-costa-de-que-estudio-senala-que-87-de-las-exportaciones-de-chile-son-producto-de-extracciones-de-bienes-comunes-naturales/

Sanhueza, Claudia (29 de julio de 2013). La engañosa manera de medir la desigualdad de ingresos. *La Tercera*. https://www.latercera.com/voces/la-enganosa-manera-de-medir-la-desigualdad-de-ingresos/

Schild, Verónica (2019). Feminisms, the Environment and Capitalism: On the Necessary Ecological Dimension of a Critical Latin American Feminism. *Lournal of International Women's Srudies*, *20*(6). https://vc.bridgew.edu/jiws/vol20/iss6/3

Shiel, Fergus y Chavkin, Sasha (25 de junio de 2019). Bribery Division: What is Odebrecht? Who is Involved? *International Consortium of Investigative Journalists.* https://www.icij.org/investigations/bribery-division/bribery-division-what-is-odebrecht-who-is-involved/

Sturla Zerene, Gino; López, Ramón E. y Accorsi O., Simón (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista De La CEPAL*, (124), 107-129. https://flore.unifi.it/bitstream/2158/1286483/1/RVE124_Sturla.pdf

Sum, Ngai-Ling y Jessop, Bob (2013). *Towards a cultural political economy: Putting culture in its place in political economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Superintendencia de Pensiones (s.f.). Estadísticas e Informes. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-621.html

The Economist (28 de octubre de 2021). Chile, once considered Latin America's Finland, is in trouble. https://www.economist.com/the-americas/2021/10/28/chile-once-considered-latin-americas-finland-is-in-trouble

Wolfson, Martin H. y Kotz, David M. (2010). A Reconceptualization of Social Structure of Accumulation Theory. En Terrence McDonough, Michael Reich y David M. Kotz (eds.), *Contemporary capitalism and its crises: Social structure of accumulation theory for the 21st century* (pp. 72-90). Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/cbo9780511804335.004

World Inequality Database (s.f.). Income inequality, Chile, 2000-2021. https://wid.world/country/chile/

Zuboff, Shoshana (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Nueva York: PublicAffairs.

Relaciones entre empresas y Estado en tiempos de incertidumbre

Recalibración de alianzas en Nicaragua[1]

Rose J. Spalding

Doi: 10.54871/ca26a0a8

Este capítulo comienza con la observación de que las élites económicas se desarrollan no solo en respuesta a las aperturas económicas, sino también en relación con sus interacciones políticas con el Estado. Las políticas que favorecen los intereses de las élites empresariales, como un cambio hacia la privatización y mayores exoneraciones fiscales, o que promueven la expansión de sectores específicos, como los acuerdos comerciales y la desregulación, no surgen automáticamente como un subproducto de la competencia de mercado o el cambio tecnológico. Se desarrollan en respuesta a dinámicas relacionales que se despliegan en complejas negociaciones intraélite. A pesar del papel crítico de las relaciones entre las empresas y el Estado en la configuración del flujo de recursos y

[1] Agradecimientos: la autora agradece a Eric Hershberg y a otros participantes en el grupo de investigación de las élites centroamericanas por sus valiosos comentarios sobre una versión anterior de este capítulo, que fue publicada como "Los empresarios y el Estado posrevolucionario: el reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración en Nicaragua", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, *43*(2017), 149-188. También agradece a Nikki Hughes por su asistencia en la investigación y a la Facultad de Artes Liberales y Ciencias Sociales de la Universidad DePaul por su apoyo a la investigación.

oportunidades, esta dinámica ha sido poco investigada y analizada. Junto con otras contribuciones a esta colección, mi capítulo arroja nueva luz sobre estas relaciones.

El caso nicaragüense demuestra cómo el cambio político se entrecruza con la formación y recomposición de las élites y las moldea. Mientras Nicaragua atravesaba revoluciones y guerras, democratización y desdemocratización, sanciones económicas y reinserción, las relaciones entre empresas y Estado cambiaron a la par, lo que reflejó la construcción de nuevas barreras y oportunidades. Este estudio ofrece información sobre la dinámica de la recalibración estratégica de las élites en condiciones de incertidumbre política.

Tras una década de cambios revolucionarios en los años 1980, la élite empresarial nicaragüense se reconfiguró en respuesta a la reforma de mercado posrevolucionaria de los años 1990 que produjo nuevos flujos comerciales y de inversión y alteró la arquitectura institucional interna. Aunque algunas élites económicas tradicionales tuvieron dificultades para hacer las transiciones necesarias en términos de tecnología y procesos de producción, otras florecieron en condiciones económicas en expansión y, junto con antiguos revolucionarios y empresarios, surgieron como parte de la élite posrevolucionaria. El regreso a la presidencia en 2007 del líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y exrevolucionario Daniel Ortega planteó preguntas sobre la interfaz emergente entre las élites económicas y políticas en el contexto de alianzas internacionales nuevamente cambiantes y ajustes de políticas posneoliberales. El aumento de la represión y la inestabilidad en 2018 impulsaron las relaciones entre las empresas y el Estado a otro ciclo de ajustes. La intersección entre el Estado y las élites empresariales se renegoció y reconfiguró en cada fase.

Para analizar esta interacción, este capítulo está organizado en siete secciones. La primera parte revisa las afirmaciones teóricas sobre las relaciones entre el Estado y las empresas en América Latina. La segunda examina la relación entre el sector empresarial

nicaragüense y el Estado durante la década revolucionaria de 1980. La tercera rastrea la reconstitución de la élite económica durante la transición neoliberal que siguió. La cuarta sección se centra en la organización formal del sector empresarial y documenta el desarrollo posrevolucionario de las cámaras y asociaciones empresariales nicaragüenses. Presta especial atención al período que comienza en 2006, cuando la perspectiva del regreso de Daniel Ortega a la presidencia condujo a una "organización defensiva y abarcadora" (Schneider, 2004, p. 36) y al fortalecimiento de la coordinación del sector empresarial. La quinta sección analiza las nuevas formas de colaboración entre el Estado y las empresas que se desarrollaron en el período 2007-2017, tras el regreso de Ortega al poder. La sexta sección examina la ruptura de las relaciones tras la desdemocratización y el aumento de la represión en 2018-2024. La sección final vuelve a la cuestión de la dependencia mutua que configura las interacciones entre el Estado y la élite económica, analizando las estrategias de alianza cambiantes y las áreas de tensión persistentes.

Este análisis se basa en una observación a largo plazo de las relaciones entre las empresas y el Estado en Nicaragua, que comenzó durante el período de la Revolución Sandinista (1979-1990) y concluyó tras el turbulento ciclo de protestas de 2018. Durante las décadas de 1980 y 1990, realicé más de cien entrevistas con las élites empresariales nicaragüenses, un subconjunto de las cuales se convirtieron en fuentes recurrentes de información en las décadas siguientes (Spalding, 1994). Sus experiencias y percepciones ocupan un lugar destacado en las páginas del análisis que siguen. Este capítulo agrega veintiocho entrevistas que realicé con representantes empresariales y gubernamentales nicaragüenses entre 2012 y 2024. También se basa en documentos y publicaciones archivados del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), la principal asociación empresarial de Nicaragua, hasta su disolución legal en 2023. Presta especial atención a la vida organizativa del sector empresarial destacando el papel de las cámaras empresariales como espacio de negociación, regateo y coordinación.

Relaciones entre empresas y Estados: consideraciones teóricas

Como demuestra este volumen, la relación entre las élites económicas y políticas se ha convertido en un tema de intenso estudio y debate entre los analistas académicos que trabajan en América Latina (Bull y Aguilar-Støen, 2015; Durand y Silva, 1998; Fairfield, 2015; Nercesian, 2020; Nercesian, Robles-Rivera y Serna, 2023; North y Clark, 2018; Ondetti, 2021; Schneider, 2012; Schneider, 2013). Los investigadores despliegan diversos modelos para capturar estas dinámicas, que van desde marcos pluralistas, que interpretan al sector empresarial como uno de los muchos grupos que se combinan y compiten para establecer una influencia temporal sobre las acciones del Estado, hasta marcos marxistas ortodoxos, que destacan el papel hegemónico del capital y el papel reactivo del Estado, un "comité ejecutivo" relegado a gestionar los asuntos comunes de la burguesía. Otros hacen énfasis en la "autonomía relativa" del Estado, ya que sus administradores actúan para proteger su propio poder o su visión corporativista del desarrollo nacional, particularmente en tiempos de estrés (Block, 24 de abril de 2020 [1977]). En este último marco, los actores estatales operan con relativa independencia, desvinculados de las preferencias de otros actores sociales y económicos, incluso en regímenes supuestamente democráticos (Nordlinger, 1981). Otros emplean un modelo híbrido, que subraya el poder estructural persistente de las élites empresariales, pero diagnostica una relación fluida en la que las relaciones entre el Estado y las empresas responden a dinámicas institucionales y de agencia cambiantes (Cárdenas, 2016; Martin y Swank, 2012; Wolff, 2016). En este marco más dinámico, se entiende que los actores empresariales y estatales están profundamente interconectados y comprometidos en un proceso de coconstrucción mutua.

El presente estudio se sitúa en este último grupo. Llama la atención sobre las negociaciones en curso entre las élites económicas y

políticas e identifica los mecanismos que emplean y las circunstancias en las que los utilizan. En este modelo, los intereses de las élites pueden converger en torno a un conjunto coherente de objetivos en ámbitos políticos concretos, pero los líderes empresariales y estatales también pueden divergir, lo que conduce a tensiones y conflictos que perturban y reconfiguran los procesos de compromiso.

Las élites empresariales tienen un amplio repertorio de estrategias que pueden adoptar –instrumentales y estructurales, individuales y colectivas, formales e informales, asociativas y electorales– para alcanzar sus objetivos (Fairfield, 2015; Schneider, 2013).[2] Además de las fuentes obvias de poder instrumental, como las contribuciones a las campañas y la propiedad de los medios de comunicación, las élites empresariales tienen palancas indirectas que aumentan su influencia. La necesidad que tienen los líderes políticos de inversión y crecimiento del sector privado para lograr la consolidación y estabilidad del Estado otorga al sector empresarial un poder estructural duradero, que las élites políticas ignoran a su propio riesgo. Al mismo tiempo, la capacidad de las élites empresariales para ejercer esta influencia depende del grado en que atenúen las diferencias entre ellas mediante la negociación, la persuasión, la intimidación o la exclusión de los segmentos más débiles. Un mecanismo para promover la coherencia del sector empresarial es la asociación formal del sector empresarial.

[2] Siguiendo a Higley y Gunther (1992, p. 8), las élites se definen aquí como los "principales tomadores de decisiones en las organizaciones y movimientos políticos, gubernamentales, económicos, militares, profesionales, de comunicaciones y culturales más grandes o más ricos en recursos de una sociedad". Las élites empresariales son aquellas que, a menudo operando a través de grupos empresariales formales e informales que supervisan complejos *holdings* multisectoriales, desempeñan un papel de liderazgo en la configuración de los contornos y operaciones de su economía nacional. Véase el análisis de los grupos empresariales en Schneider (2013); Bull y Aguilar-Støen (2015). En mi marco, las élites empresariales también incluyen a los principales líderes de las asociaciones empresariales nacionales que sirven como portavoces y negociadores de los intereses colectivos empresariales en foros tanto nacionales como internacionales.

Aunque históricamente dependía del Estado y estaba fragmentado en muchos países, el sector empresarial de América Latina ganó capacidad organizativa durante las transiciones de mercado de finales del siglo xx (Durand y Silva, 1998). Las asociaciones multisectoriales complejas trabajaron para unificar la voz empresarial y amplificar su impacto tanto en la política interna como en los acuerdos internacionales. En México y Chile, las asociaciones empresariales fuertes desempeñaron un papel estratégico en la elaboración de disposiciones específicas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en los acuerdos comerciales del Mercado Común del Sur (Mercosur) (Schneider, 2004, pp. 221-230; Teichman, 2001). Los representantes empresariales, que eran más expertos en sus industrias que los funcionarios gubernamentales, colaboraron activamente en estas negociaciones para asegurar sus preferencias y propusieron recomendaciones sobre programas y calendarios arancelarios. En su estudio de las negociaciones de libre comercio chilenas, Bull (2008) encontró que las élites empresariales usaban el control no solo sobre el capital, sino también sobre el conocimiento para influir en la forma del texto comercial. El personal profesional de las asociaciones empresariales, algunos de los cuales rotaban entre funciones del sector privado y del gobierno, desdibujó la distinción entre lo público y lo privado y ayudó a sincronizar las posiciones empresariales y gubernamentales.

Sin embargo, la reforma del mercado implica ganar y perder manos para las élites empresariales y, por lo general, conduce a la fragmentación y la reconfiguración organizacional. Las jerarquías entre los grupos empresariales con acceso diferencial a los responsables de las políticas pueden conducir a reformas políticas que favorezcan algunos intereses sobre otros. Estudios de casos detallados de privatización en América Latina y Europa, por ejemplo, desafían los argumentos convencionales sobre la base puramente ideológica o tecnocrática de la política de privatización, incluso en casos neoliberales como el Chile de Pinochet o la Gran Bretaña de Thatcher. Un análisis académico minucioso con frecuencia

identifica formas en que un puñado de conglomerados obtuvieron acceso privilegiado a los espacios de formulación de políticas y dieron forma a reformas particulares en su beneficio (Manzetti, 2009; Schamis, 2002). Hellman (1998) señala el problema de la "captura del Estado" en los sistemas poscomunistas, en los que los miembros del sector se alinearon con los intereses económicos emergentes para estancar las reformas económicas en un punto de equilibrio que no alcanzaba la transición completa, una estrategia que les permitió extraer rentas y beneficios no competitivos, en detrimento de otros sectores empresariales y de la sociedad en general. Aaron Schneider (2012, pp. 34-40) utiliza las herramientas de la "sociología fiscal" para demostrar cómo la estructura de las alianzas empresariales afecta los procesos de construcción del Estado a través de los regímenes tributarios en América Central. La particular formación de coaliciones entre las élites estatales y las élites económicas puede orientar la política económica hacia diferentes puntos de referencia.

Este capítulo se centra en los procesos que configuran las cambiantes relaciones entre las empresas y el Estado a lo largo de cuatro décadas de transiciones en Nicaragua. En lugar de centrarse en las interacciones específicas en una sola coyuntura crítica, aborda los procesos que intervienen en los cambios y reversiones relacionales de las élites a lo largo del tiempo. Se plantean las siguientes preguntas: ¿en qué circunstancias las élites empresariales y los actores estatales colaboran en la coconstrucción de políticas sociales y económicas? ¿En qué circunstancias fallan las negociaciones estratégicas de las élites y estallan conflictos abiertos? Para responder a estas preguntas, este capítulo presta especial atención al impacto de la incertidumbre y las percepciones de amenazas en los cálculos estratégicos de los líderes empresariales. Están en juego una serie de preocupaciones teóricas, entre ellas la capacidad de los administradores estatales para garantizar la estabilidad, el orden y las oportunidades económicas que recompensen los intereses empresariales, y la capacidad de las élites empresariales para ejercer una

influencia sectorial cohesiva en un contexto políticamente volátil. Estos temas se convirtieron en elementos recurrentes en los ciclos de conflicto y alianza que se rastrean en las secciones siguientes.

Las élites nicaragüenses, en la guerra y la revolución

Históricamente, las actividades económicas de las élites nicaragüenses se centraron en la producción agroexportadora de café, algodón y ganado (Bulmer-Thomas, 1987). El sector se desarrolló en estrecha proximidad con la dinastía Somoza (1936-1979), a medida que se expandía la producción agroexportadora y se iniciaba la industrialización apoyada por el Mercado Común Centroamericano. En los años 1960 y 1970 se formaron tres grupos empresariales principales, cada uno de ellos alineado con un interés bancario diferente (Strachan, 1976). Utilizando tanto recompensas como presiones, los aliados de Somoza extendieron su presencia en la comunidad empresarial como competidores y socios.

Esta relación generó tensiones, especialmente durante el gobierno de Anastasio Somoza Debayle (1967-1972 y 1974-1979), a medida que los niveles de corrupción se intensificaban y la violencia política se incrementaba. A principios de los años 1970, cuando la amenaza de desorden aumentó, la comunidad empresarial comenzó a organizarse en torno a este descontento. En febrero de 1972 se formó una asociación empresarial de primer nivel, el COSEP, que reunía a líderes empresariales de una docena de redes y cámaras sectoriales (véase la tabla 6.1). Esta coalición empresarial proporcionó un espacio organizativo en el que coordinar la oposición cada vez más profunda de la élite al régimen. A raíz de la corrupción masiva que implicó la malversación de la ayuda humanitaria tras el terremoto de Managua de 1972, los líderes empresariales exigieron cambios administrativos y políticos para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia (COSEP, septiembre de 2012; Spalding, 1994).

Tabla 6.1. Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) Afiliados*

	1975	1979	1990	2007	2012	2022
Cámara de Comercio de Nicaragua (CACONIC) (más tarde Cámara de Comercio y Servicios de Nicaragua (CCSN)*	X	X	X	X	X	X
Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN)*	X	X	X	X	X	X
Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC)*	X	X	X	X	X	X
Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE)	X	X	X	X	X	X
Asociación de Productores de Arroz de Nicaragua	incógnita	Se unió a UPANIC				
Sociedad Cooperativa Anónima de Algodoneros	X	Se unió a UPANIC				
Sociedad Cooperativa Anónima de Cafeteros	X	Se unió a UPANIC				
Asociación de Ganaderos de Nicaragua	X	Se unió a UPANIC				
Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC)*		X	X	X	X	X
Confederación de Asociaciones Profesionales de Nicaragua (CONAPRO)		X	Fracturado	X	X	X
Asociación de Instituciones Bancarias de Nicaragua	X	Disuelto				
Asociación de Criadores de Ganado Brahman de Nicaragua	X	Disuelto				
Asociación de Distribuidores de Vehículos Automotores (ANDIVA)*	X	Disuelto		X	X	X
Cámara Nicaragüense de la Industria Pesquera (más tarde Cámara de Pesca de Nicaragua-CAPENIC)*	X	Disuelto		X	X	X
Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN)*				X	X	X
Asociación Nacional de Avicultores y Productores de Alimentos (ANAPA)*				X	X	X
Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)*				X	X	X
Asociación Nicaragüense de Formuladores y Distribuidores de Agroquímicos (ANIFODA)*					X	X

Asociación Nicaragüense de la Industria Textil y de Confección (ANITEC)*					X	X
Cámara de Urbanizadores de Nicaragua (CADUR)*					X	X
Cámara Minera de Nicaragua (CAMINIC)*					X	X
Cámara Nicaragüense de la Salud (CANSALUD)					X	
Federación Cámara Nicaragüense de Zonas Francas (FCNZFP)					X	X
Asociación de Exportadores de Café Nicaragua (EXCAN)*					X	X
Asociación de Bancos Privados de Nicaragua (ASOBANP)**					X	
Cámara Nicaragüense de Internet y Telecomunicaciones (CANITEL)						X
Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF)*						X
Asociación Nicaragüense de Distribuidores de Productos Farmacéuticos (ANDIPROFA)*						X
Asociación Nacional de Reforestadores (CONFOR)						X
Cámara de Energía de Nicaragua (CEN)*						X
Cámara Nicaragüense de Tabacaleros (CNT)						X
Asociación de Puestos de Bolsa de Nicaragua (ASOBOLSA)						X
Organización Nicaragüense de Agencias de Publicidad (ONAP)						X
Cámara de Productores de Palma Africana (CAPROPALMA)*						X

Fuente: Spalding (1994, p. 248; 1991, p. 181); COSEP (2007c, p. 7); COSEP (2008, p. 12); Aguerri (13 de diciembre de 2012).

* Perdió estatus legal en marzo de 2023.

**Bajo régimen especial.

En un hecho digno de mención, destacados productores apoyaron el levantamiento encabezado por el FSLN contra la dinastía, cultivando activamente el apoyo diplomático a la insurgencia y

brindando recursos financieros y protección a los rebeldes. Tras el asesinato en 1978 de uno de los suyos, el director de *La Prensa,* Pedro Joaquín Chamorro, un número cada vez mayor de líderes empresariales apoyaron huelgas generales recurrentes, lo que contribuyó a una escalada del conflicto y a la salida definitiva de Somoza del poder al año siguiente.

Aunque en un principio los representantes empresariales se incorporaron al gobierno revolucionario y algunos jóvenes descontentos de familias de la élite se unieron a los revolucionarios en la toma política, la relación entre gran parte de la élite empresarial y el régimen sandinista se agrió rápidamente. Bajo el liderazgo de Daniel Ortega en el FSLN, la Revolución Sandinista creó una economía mixta que priorizaba la acumulación centrada en el Estado. El nuevo gobierno se apoderó de los activos de la familia Somoza y sus aliados, adquiriendo así extensas propiedades agrícolas y una gran red de empresas industriales y comerciales. La banca privada colapsó durante la insurrección y fue reemplazada por bancos estatales. El gobierno asumió rápidamente el control monopólico sobre la exportación de los principales productos básicos, eliminó las empresas comerciales privadas e impuso regulaciones cada vez más complejas sobre el comercio y las transacciones internas. A medida que avanzaba la década de 1980, se produjeron otras expropiaciones, dirigidas a algunos altos dirigentes empresariales.[3] Al final de esta era, aproximadamente el 30 % del PIB estaba controlado por el sector estatal y el sector privado se enfrentaba a una amplia regulación (Conroy, 1990; Martínez Cuenca, Pizarro y Renzi, 1990; Solà Montserrat, 2007; Spalding, 1987). Las élites tradicionales perdieron poder económico y social y un subconjunto de ellas se exilió, mayormente en los Estados Unidos.

[3] Las tierras del presidente del COSEP, Enrique Bolaños, fueron expropiadas en 1985 y la familia Pellas perdió temporalmente el ingenio azucarero San Antonio, su principal inversión. Estas propiedades fueron devueltas en la década de 1990.

El conflicto en torno al autodenominado "socialismo" del régimen y su alianza con Cuba alimentaron la guerra de los "contras", que la administración Reagan (1980-1988) patrocinó y financió en un esfuerzo por derrocar al gobierno sandinista. Con la economía en contracción, la hiperinflación en alza y la guerra imponiendo grandes costos humanos y materiales, los votantes nicaragüenses optaron por un cambio de rumbo en las elecciones presidenciales de 1990. La administración de George H. W. Bush (1988-1992) financió la campaña de Violeta Chamorro contra el líder sandinista Daniel Ortega y recibió su victoria con la promesa de asistencia adicional.

La elección de Chamorro fue seguida por un período de dieciséis años en el que los líderes de la comunidad empresarial tomaron el timón político, adoptando un modelo de gobernanza directa empleado por las élites empresariales y presidentes en otras partes de la región (Nercesian, 2020). Arnoldo Alemán (1997-2002), exjefe de los caficultores nicaragüenses y alcalde de Managua, sucedió a Chamorro, seguido por Enrique Bolaños (2002-2007), un empresario agroindustrial que saltó a la fama como presidente del COSEP en los años convulsos de la revolución. Durante el período posrevolucionario, las élites económicas nicaragüenses experimentaron tanto la dislocación de la transición del mercado como nuevas oportunidades, lo que llevó a una mayor reconfiguración.

Las élites nicaragüenses y la reforma del mercado posrevolucionaria

Como en otras partes de América Central, la reforma del mercado en la década de 1990 abrió importantes oportunidades en el sector financiero (Colburn y Sánchez, 2000, pp. 71-74; Segovia, 2005), y el sector bancario privado resurgió rápidamente. Once bancos privados se establecieron entre 1991 y 1994, incluidos cinco que demostraron ser duraderos. Credomatic/BAC y LAFISE Bancentro

marcaron el regreso de los empresarios bancarios nicaragüenses que habían establecido redes con operaciones financieras en el extranjero, particularmente en Miami. Transnacionalizados a través del exilio autoimpuesto, estos banqueros nicaragüenses que regresaron fueron los primeros en América Central en expandirse al mercado regional, ofreciendo servicios de tarjetas de crédito, cambio de moneda y banca *offshore* (Mayorga, 2007; Segovia, 2005, p. 47).

Entre 1994 y 2002 se firmaron tres préstamos plurianuales de ajuste estructural con el FMI. El empleo en el sector público (incluidas las fuerzas armadas) se redujo de 290 mil a 80 mil entre 1990 y 2000 (Government of Nicaragua, julio de 2001, p. 15). Una vez que la economía se estabilizó, el gobierno procedió a privatizar los bancos estatales restantes, las telecomunicaciones y la electricidad, y liberalizó aún más el comercio en el marco del segundo plan de ajuste estructural lanzado en 1999 (Fondo Monetario Internacional, 23 de agosto de 1999; Solà Montserrat, 2007, pp. 130-147).

La transición del mercado produjo algunos beneficios rápidos y fomentó un período duradero de colaboración entre empresas y Estado durante los años 1990 y principios de los años 2000. La inflación cayó de un catastrófico 13.490 % en 1990 al 12 % en 1996 (Solà Montserrat, 2007, p. 117), y el crecimiento económico se reanudó en 1994, después de casi una década de contracción, en parte debido a la rápida expansión de las zonas francas industriales. Las exportaciones agrícolas no tradicionales se convirtieron en otra fuente de crecimiento, fuertemente incentivadas por USAID. La rápida privatización y las nuevas regulaciones carecieron de transparencia y permitieron un comportamiento de búsqueda de rentas, y los inversores bien situados pronto se movilizaron para obtener concesiones regulatorias y fiscales (Mayorga, 2007; Medal, 2012). Los líderes empresariales nicaragüenses destacados se reorganizaron en "grupos empresariales diversificados", definidos como "una colección de empresas que operan en diferentes sectores, sujetas a la

propiedad centralizada y al control financiero de una sola familia o red familiar" (Bull, 2013, p. 268).

El Grupo Pellas, bajo el liderazgo de Carlos Pellas Chamorro desde 1985, creció hasta incluir veintiuna empresas afiliadas en 2012. Comenzando con Nicaragua Sugar Estates Limited, la empresa familiar fundada en 1890, el Grupo Pellas llegó a abarcar una gama de operaciones financieras, comerciales, energéticas y turísticas, incluidas varias empresas ubicadas en otras partes de América Central.[4] El Grupo LaFise, establecido en Miami en 1985 con la participación de exiliados nicaragüenses, se centró en servicios financieros, incluida la reprogramación de deuda externa y la conversión de divisas en América Central. Con el banquero nicaragüense Roberto Zamora Llanes como presidente, los servicios financieros de LaFise se transnacionalizaron, abriendo operaciones en once países (Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Venezuela, Colombia, México y Estados Unidos).

La tasa de criminalidad relativamente baja de Nicaragua, comparada con El Salvador, Honduras y Guatemala, y los bajos costos de producción, comparados con Costa Rica, atrajeron la atención de los inversionistas, al igual que la desregulación y un historial de fortalecimiento de la protección de las inversiones. Varios grupos empresariales nicaragüenses se asociaron con corporaciones transnacionales, incluidas La Perfecta (con Parmalat en 1999), Tip Top (con Cargill en 2000) y Café Soluble (con Nestlé en 2006) (Rocha, 2011). Nicaragua también atrajo inversiones de grupos económicos de otras partes de América Central, incluido el salvadoreño Grupo Taca, que realizó adquisiciones de aerolíneas en toda la región, y el también salvadoreño Grupo Poma, con inversiones en importantes

[4] Las actividades del Grupo Pellas en Nicaragua incluyeron venta, alquiler y reparación de automóviles, producción industrial, telecomunicaciones, seguros, servicios de salud, televisión, comunicaciones inalámbricas, almacenamiento y envío, instalaciones deportivas y emprendimientos de desarrollo inmobiliario de alto nivel y turismo de lujo, con inversiones asociadas en Costa Rica y Panamá.

centros comerciales, incluido el Metrocentro de Managua (Segovia, 2005, pp. 154-165).

A medida que se expandieron el sector bancario, las exportaciones no tradicionales (incluida la producción de maquila), la agroindustria y las nuevas oleadas de comercio, las élites nicaragüenses ganaron capacidad organizativa. Los empresarios de esta élite renovada adoptaron y promovieron la profundización de la reforma del mercado. En su afán de servir como socios nacionales para los inversores extranjeros que llegaban y como exportadores a mercados legalmente más seguros en el norte, estos sectores brindaron un apoyo activo a la integración regional y a los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA), Canadá y la Unión Europea (Spalding, 2014).

En el período posrevolucionario, la relación entre el sector empresarial y el FSLN, que ahora se desempeñaba como el mayor partido de oposición del país, fue generalmente antagónica, en particular con el ala del COSEP, pero estos vínculos fueron multifacéticos y complejos. Tanto durante la revolución como después, las líneas divisorias entre el FSLN y la élite empresarial a veces se desdibujaron. En los revolucionarios años 1980, algunos productores, caracterizados por el gobierno sandinista como "patriotas", adquirieron tierras o hicieron nuevas inversiones que los posicionaron bien para la subsiguiente transición neoliberal (Spalding, 1994). En los posrevolucionarios años 1990, miembros de las familias de la élite que habían asumido cargos en el gobierno sandinista volvieron a ocupar sus puestos en las empresas familiares, en busca de oportunidades en el cambiante panorama político. Algunos segmentos de la élite sandinista posrevolucionaria habían adquirido activos en la "piñata", la apropiación de la propiedad estatal durante la era de transición tras la derrota del FSLN en 1990. En la medida en que estas élites emergentes todavía se identificaban con el FSLN, el *aburguesamiento* de la dirección del partido comenzó a remodelar la orientación económica del propio FSLN.

Reorganización del sector empresarial

En la década de 1990, cuando surgieron nuevos sectores económicos, las cámaras empresariales se reorganizaron en torno a industrias en crecimiento. Se establecieron cámaras en los sectores bancario, de zonas francas, minero y turístico, lo que permitió a los líderes sectoriales coordinarse mejor en torno a intereses compartidos (véase la Tabla 6.1 para obtener una lista de las organizaciones afiliadas al COSEP a lo largo del tiempo). La Asociación de Productores y Exportadores de Nicaragua (APEN) se creó en 1991, y la USAID cubrió sus gastos operativos iniciales. La Cámara de Comercio Americana (AMCHAM)-Nicaragua, que se había fundado en 1975 pero había dejado de funcionar una vez que la administración Reagan detuvo el comercio con Nicaragua durante la Revolución Sandinista, reabrió sus puertas y rápidamente sumó miembros.

A medida que se acercaban las elecciones de 2006 en Nicaragua, con la coalición de derecha dividida y Ortega ahora a la cabeza, las élites empresariales de Nicaragua veían el futuro con incertidumbre. Los líderes altamente politizados del COSEP de los años 1980 y 1990 se desviaron hacia partidos políticos y campañas electorales y fueron reemplazados por nuevos líderes de asociaciones empresariales. Los líderes entrantes eran una generación más joven que sus predecesores y se relacionaron de manera diferente con los conflictos de la época. Según el entonces líder en ascenso del COSEP, José Adán Aguerri, la nueva generación se propuso "sustituir nuestra nueva visión por la de nuestros padres" (Aguerri, junio de 2006). Al redefinir su estrategia organizativa, se enorgullecieron de su pragmatismo y se concentraron en el cabildeo en lugar de la confrontación. Las prioridades ahora hacían énfasis en la expansión de las oportunidades de inversión, la presión política dirigida y la mejora de los servicios a los miembros.

Ante el inminente retorno al poder del FSLN, los dirigentes empresariales de Nicaragua tomaron dos medidas para fortalecer su organización e insertarla más plenamente en el proceso de planificación de políticas. En primer lugar, vincularon formalmente los principales grupos empresariales del país al aparato organizativo del COSEP mediante la creación de un consejo asesor integrado por las figuras empresariales más destacadas del país. En segundo lugar, ampliaron el alcance de la organización al conseguir la afiliación de empresas y cámaras que antes eran independientes. Las filiales del COSEP también abrieron sus puertas a los empresarios que habían sido funcionarios del gobierno sandinista o a sus familiares más cercanos, ya que el impulso por una coordinación pragmática sustituyó a las viejas batallas ideológicas.

Junta consultiva del COSEP

Tradicionalmente, los grupos empresariales más grandes del país tenían poca necesidad de contar con cámaras formales. Su alto perfil como inversionistas, líderes tecnológicos y empleadores les permitía negociar directamente con el gobierno nicaragüense y obtener acceso personal a representantes de países amigos e instituciones financieras internacionales. Aunque estas élites a menudo tenían una conexión indirecta con las cámaras empresariales formales, generalmente se asociaban a través de los gerentes de sus empresas o de donaciones ocasionales para apoyar iniciativas particulares. La ausencia de vínculos amplios con este sector de la élite disminuyó la capacidad del COSEP para hablar en nombre del sector empresarial en su conjunto o para coordinar una posición empresarial común.

Tras una larga conversación sobre la necesidad de estrechar vínculos en tiempos de incertidumbre, el COSEP anunció la creación de una Junta de Consejeros en agosto de 2006, nombrando a once importantes líderes empresariales para su recién creado consejo asesor (Aguerri, 13 de diciembre de 2012). Entre los nombrados

se encontraban personalidades influyentes de los principales establecimientos financieros del país y los jefes de los principales consorcios exportadores y comerciales.[5] La membresía en la Junta de Consejeros se determinó a través de un laborioso proceso en el que participaron tanto la junta directiva del COSEP como los miembros del comité asesor (integrado por los presidentes y otros dos miembros de cada cámara afiliada) y los propios futuros consejeros tenían poder de veto mutuo sobre los nominados (COSEP, 2007a).

La reestructuración mejoró la posición negociadora del COSEP al reforzar su posición como portavoz formal del sector. Al mismo tiempo, esta medida hizo que el COSEP fuera más dependiente de las contribuciones y los aportes de los grupos empresariales dominantes, ocultando las diferencias que surgieron entre estas élites más transnacionalizadas y las más centradas en el mercado interno.

La creciente amplitud organizativa del COSEP

El segundo paso del COSEP consistió en ampliar su base mediante el reclutamiento de nuevas cámaras y miembros. La derrota electoral de Ortega en 1990 y la transición económica que siguió alentaron la resucitación de las antiguas cámaras empresariales que habían desaparecido durante la revolución. Como indica la Tabla 6.1, tres

[5] Los miembros de la junta de consejeros original del COSEP fueron José Antonio Baltodano Cabrera, Alberto Chamorro Chamorro, Ernesto Fernández Holmann, Miguel Gómez César, Ignacio González Holmann, César Augusto Lacayo Lacayo, René Morales Carazo, Ramiro Ortiz Mayorga, Carlos Pellas Chamorro, Roberto Zamora Llanes y Miguel Zavala Navarro. Esta lista incluía a los presidentes de los principales bancos privados (Ramiro Ortiz Mayorga, Roberto Zamora Llanes, Carlos Pellas Chamorro y Ernesto Fernández Holmann), junto con líderes de importantes operaciones comerciales y de exportación de los Grupos CALSA (César Augusto Lacayo Lacayo) y Mercon (José Antonio Baltodano Cabrera). Otros dos líderes empresariales, Juan Bautista Sacasa (presidente de BDF) y Jaime Rosales (Compañía Cervecera de Nicaragua), se sumaron en 2012, y un tercero, Jaime Montealegre (bienes raíces, inversiones offshore), en 2013 (Aguerri, 13 de diciembre de 2012; COSEP, 2007a, pp. 10-11; COSEP, 2016, p. 5).

cámaras que habían estado activas en la década de 1970 pero se disolvieron o se fracturaron durante la Revolución Sandinista resurgieron en el período posrevolucionario y se unieron nuevamente al COSEP. Además, en la década de 1990 se crearon varias cámaras nuevas en respuesta a la apertura económica. Tres de estas asociaciones se unieron al COSEP, lo que elevó el número de cámaras de la organización a once en 2007. Durante los siguientes quince años, la red asociativa del COSEP se expandió a veintiséis afiliados, y cinco nuevas cámaras se unieron tan solo en 2008 (COSEP, mayo-junio de 2008).[6] Resucitado y redefinido en el segundo período de Ortega, el COSEP ahora atrajo a casi todas las principales organizaciones empresariales del país a su órbita.

La reconfiguración y expansión organizacional respondieron en parte a la doble percepción de amenaza y oportunidad. En un proceso que Ben Ross Schneider (2004, p. 36) denominó "organización defensiva abarcadora", la unidad del sector empresarial puede surgir en respuesta a una amenaza potencial percibida. El inminente regreso del líder sandinista Daniel Ortega a la presidencia puso en alerta a la comunidad empresarial, dado el choque histórico entre el FSLN y las élites económicas. Al mismo tiempo, el nuevo régimen de Ortega llamó a crear una "gran alianza", que incluyera la asociación con el sector empresarial en el diseño de una nueva estrategia nacional de desarrollo. La amenaza residual que planteaba el regreso al poder de un adversario histórico, combinada con la oportunidad de participar en una colaboración estructurada, alentó un nuevo ciclo de consolidación entre el Estado nicaragüense y los líderes empresariales.

[6] Las nuevas cámaras representaron a empresas de las zonas francas industriales, distribuidores de agroquímicos, exportadores de café, tabaco y palma africana, desarrolladores de vivienda e bienes raíces, empresas mineras y forestales, y servicios empresariales en el sector privado de salud, telecomunicaciones, energía, publicidad y microfinanzas.

El regreso de Ortega: el "modelo de diálogo y consenso"

Daniel Ortega fue reelegido en 2006 en virtud de los términos negociados en el pacto de "gobernabilidad" Alemán-Ortega en 2000.[7] El bando de Ortega había trabajado arduamente para proyectar una imagen pospartidista durante la campaña, abandonando sus tradicionales colores rojo y negro en favor del rosa brillante y proclamando su compromiso con la reconciliación con antiguos adversarios. Junto con su cortejo a la Iglesia católica y a los líderes de los excontras, Ortega buscó construir vínculos más fuertes con la comunidad empresarial. Nombró a un líder empresarial como su compañero de fórmula para vicepresidente, Jaime Morales Carazo, un exbanquero cuya casa expropiada se había convertido en la residencia y oficina de Ortega después del derrocamiento de Somoza. Esta extraña alianza indicó que la autoproclamada "segunda fase de la revolución sandinista" sería diferente de la primera.

En su encarnación posrevolucionaria, el régimen de Ortega estaba bien motivado para mejorar su relación con el sector empresarial. No solo dependía de la inversión empresarial para generar empleo y crecimiento, sino que también necesitaba la aprobación empresarial para asegurar la financiación internacional y atenuar la animosidad del gobierno estadounidense, que seguía siendo vacilante. Por su parte, los dirigentes empresariales también estaban motivados para promover unas relaciones mejores. Muy dependientes de las exoneraciones y del régimen regulatorio laxo que facilitó el crecimiento durante la transición del mercado y de los préstamos internacionales y el acceso al mercado que exigían la cooperación oficial, necesitaban ganar acceso a actores estatales que estuvieran atentos a las preocupaciones de las empresas.

[7] Las reglas electorales permitían que en la primera vuelta de las elecciones surgiera un ganador si obtenía un mínimo del 35 % de los votos y el candidato que ocupaba el segundo puesto se quedaba atrás por más de cinco puntos porcentuales. Ortega regresó a la presidencia en enero de 2007 con solo el 38 % de los votos.

Cuatro días después de la victoria electoral de Ortega el 5 de noviembre , el presidente del COSEP, Erwin Kruger, junto con miembros de la Junta de Consejeros y los líderes de varias cámaras afiliadas, se reunieron con Ortega y su intermediario del sector empresarial, el vicepresidente Morales Carazo, para iniciar un diálogo (COSEP, 2007d, p. 79). Esta interacción dio inicio a una serie de reuniones a través de las cuales el sector empresarial se incorporó formalmente a un proceso consultivo con el gobierno. Durante los meses siguientes, el grupo del COSEP diseñó un proceso de "ejes de desarrollo", en el que los consejeros del COSEP y los líderes de las cámaras se reunieron regularmente con el asesor principal de Ortega para asuntos económicos, el comandante Bayardo Arce. Juntos desarrollaron un marco de discusión organizado en torno a trece temas clave. Los líderes empresariales se organizaron en grupos de trabajo en función de su experiencia y áreas de interés, y comenzaron a trabajar en una nueva agenda de desarrollo.

Siete de los once consejeros de alto nivel del COSEP se unieron a estos grupos de trabajo (COSEP, 2007b, p. 22). Entre estos líderes empresariales se encontraban los presidentes de los tres grupos bancarios más grandes del país, Carlos Pellas (BAC), Ramiro Ortiz (BANPRO) y Roberto Zamora (LaFise-BANCENTRO), quienes se unieron al grupo de trabajo sobre finanzas, junto con el presidente del COSEP, Erwin Kruger. Pellas, cuyas propiedades tradicionales de su familia en la industria azucarera se habían ampliado a la producción de etanol y que estaba desarrollando un proyecto de turismo de lujo en el área de Tola, también se unió a los grupos de trabajo sobre caña de azúcar y turismo. Ramiro Ortiz de BANPRO y el vicepresidente del COSEP, José Adán Aguerri se sumó al subsector energético, al igual que otros cuatro representantes de empresas con inversiones en ese rubro. Otros dirigentes de la cámara, entre ellos exfuncionarios sandinistas o sus familiares, ocuparon puestos en los grupos de trabajo sobre cadenas alimentarias y turismo.

Aunque Ortega siguió criticando al "imperialismo" estadounidense y se alineó estrechamente con el presidente venezolano

Hugo Chávez, la relación del gobierno con las élites empresariales nicaragüenses y los inversores extranjeros resultó en general cooperativa. Los líderes y consejeros del COSEP comenzaron a reunirse periódicamente con Ortega en sesiones formales que fueron organizadas por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), afiliado a Harvard, ubicado en las afueras de Managua. Las discusiones sobre políticas llevaron a nuevas formas de colaboración, incluida la creación de una Comisión de Seguimiento, solicitada por el COSEP y establecida por Ortega en marzo de 2009. Esta comisión, formalmente compuesta por tres representantes del COSEP y del gobierno, estableció un proceso de reuniones mensuales en las que se hicieron propuestas y se intercambiaron puntos de vista.

En 2008, el COSEP introdujo una estrategia modernizada de difusión diseñada para influir en la agenda legislativa. Contrató a un lobista y designó a líderes selectos del COSEP para cultivar relaciones con cada bancada partidaria. Según su análisis interno, el COSEP colaboró con éxito en 124 leyes que fueron aprobadas por la legislatura durante el período 2008-2017 (COSEP, 2016, p. 9; COSEP, 2016, p. 34; COSEP, 2018, p. 18). En 2010, se encontró que más del 60 % de todas las leyes aprobadas, y todas menos una de las leyes económicas, involucraron la colaboración activa y el respaldo de los delegados del COSEP (COSEP, marzo de 2011, p. 44).

El creciente número de instituciones y consejos patrocinados por el gobierno en los que el COSEP consiguió representación formal facilitó esta labor de divulgación. En 2011, el COSEP tenía estatus oficial en las juntas de supervisión de once instituciones público-privadas, diez consejos, cuatro ministerios y organismos gubernamentales y las comisiones presidenciales sobre inversiones y facilitación del comercio, todo ello además de la Comisión de Seguimiento, que garantizaba un intercambio mensual con funcionarios de alto rango del FSLN (COSEP, 2012a, pp. 2-3). En 2013, el COSEP (febrero-marzo de 2013, p. 32) informó haber conseguido

representación oficial en treinta y nueve juntas público-privadas, y se habían propuesto o estaban en proceso de crear otras diez plazas.

Estos cargos formales dieron al sector empresarial un lugar en la mesa de reuniones de los directorios del banco central y del recién creado banco estatal de desarrollo, Banco Produzcamos, así como de una serie de institutos que rigen la seguridad social, la educación técnica, el turismo y la competitividad. En virtud de la nueva Ley de Salario Mínimo N.º 625, que se aprobó en junio de 2007, los representantes del COSEP se incorporaron a la comisión tripartita que negociaba aumentos salariales bianuales para los trabajadores de ocho sectores económicos (Tuckler, 2008, pp. 24-25).

La disposición del sector empresarial a aceptar aumentos salariales reales en el período 2009-2012 fue vista por el gobierno como una señal de cooperación, como lo fue la aceptación por parte de las empresas de la Ley de Equidad Fiscal de 2009, que aumentó modestamente los ingresos fiscales mientras el gobierno trabajaba para evitar una crisis fiscal durante la recesión mundial. Cuando el gobierno fue presionado por el FMI para que abordara las lagunas fiscales y los subsidios, volvió a la reforma fiscal en 2012, y los líderes empresariales obtuvieron una posición privilegiada en el proceso de negociación. La Ley de Concertación Tributaria se elaboró en un proceso a puertas cerradas en consulta con representantes empresariales y laborales, y luego fue aprobada rápidamente por la legislatura controlada por el FSLN en noviembre de 2012 (COSEP, noviembre-diciembre de 2012b).

El nuevo protocolo de colaboración, oficialmente denominado "Modelo de Diálogo y Consenso", fue ampliamente aceptado en la comunidad empresarial. El sector empresarial hizo ciertas concesiones al gobierno, dejando los asuntos políticos en gran medida en manos de la clase política, y a cambio recibió oportunidades para exponer sus argumentos sobre la legislación deseada, las prioridades urgentes y los requisitos de un clima empresarial propicio. La capacidad del gobierno de Ortega para garantizar la paz laboral, promover la estabilidad macroeconómica, fomentar el crecimiento

económico, aumentar la inversión extranjera y expandir los mercados de exportación superó los problemas recurrentes de debilidad institucional y transparencia limitada. La reelección unánime del presidente del COSEP, José Adán Aguerri durante once mandatos consecutivos (2007-2020) demostró un amplio apoyo empresarial a esta colaboración.

Contrariamente a los temores de que se reanudaran los conflictos o se produjera una contracción económica, la economía nicaragüense experimentó un mayor crecimiento durante el gobierno de Ortega, y la tasa de crecimiento del PIB superó el promedio de América Latina y Centroamérica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 6 de octubre de 2020, p. 160). Los flujos financieros internacionales ayudaron a este crecimiento. Una de las primeras acciones de Ortega después de su investidura en 2007 fue unirse a la Alianza Bolivariana (ALBA), patrocinada por Venezuela. Entre 2008 y 2018, los préstamos, donaciones e inversiones venezolanas en Nicaragua totalizaron 4900 millones de dólares (Banco Central de Nicaragua, 2019, p. 15), alcanzando alrededor del 7 % del PIB antes de alcanzar su punto máximo en 2012 (Fondo Monetario Internacional, 2012, p. 13). La ayuda venezolana financió una serie de iniciativas públicas, incluido un subsidio al transporte urbano, transferencias de ganado y microcrédito, construcción y mejoras de viviendas y un aumento salarial mensual para los trabajadores gubernamentales con salarios bajos (Banco Central de Nicaragua, 2013, p. 11). Directa o indirectamente, estas transferencias proporcionaron un estímulo económico a varios sectores, incluidas las grandes empresas.

Además de la ayuda de Venezuela, el gobierno de Ortega consiguió compromisos de préstamos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Las donaciones externas y los préstamos de desarrollo a largo plazo ayudaron al país a capear la recesión de 2009 y perseguir múltiples objetivos de desarrollo social y económico con solo modestos aumentos de impuestos. Aunque la

ayuda venezolana fue controvertida entre los críticos nacionales e internacionales debido a las preocupaciones sobre la transparencia y la posible volatilidad de los fondos que dependían de los vínculos políticos (IMF, 2012, pp. 11-13), tanto el financiamiento venezolano como el de los bancos multilaterales convencionales resultaron un estímulo para la economía nicaragüense y ayudaron a suavizar las relaciones entre el gobierno y las empresas y a fomentar la cooperación empresarial.

Los líderes empresariales demostraron ser aliados útiles del régimen. En junio de 2012, destacados líderes empresariales nicaragüenses se unieron a una delegación que viajaba a Washington D. C., para presionar contra la amenaza de un recorte de la ayuda estadounidense al gobierno de Ortega.[8] Ante la perspectiva de un veto estadounidense a importantes préstamos para el desarrollo negociados con el BID y el Banco Mundial, los líderes empresariales nicaragüenses formaron un frente unido con el gobierno de Ortega para defender la continuidad de la exención de sanciones (firmada rutinariamente por los presidentes estadounidenses desde los años 1990). La disposición de estos líderes económicos a tomar medidas que amortiguaran el impacto del régimen de Ortega reflejaba el equilibrio de las relaciones entre el Estado y las empresas en esa coyuntura. A diferencia de sus predecesores en los años 1980, las élites empresariales nicaragüenses en este período trabajaron para evitar la desestabilización del gobierno de Ortega, al mismo tiempo que hacían un llamado al fortalecimiento institucional (COSEP, 2021).

Los críticos del régimen calificaron de "corporativista" el enfoque del sector empresarial y lo acusaron de promover los intereses

[8] Las denuncias de fraude en las elecciones municipales de 2008 y el deterioro de la calidad del proceso electoral presidencial en 2011 alimentaron las denuncias de la oposición contra Ortega en Nicaragua y en Washington. Los líderes republicanos cubanoamericanos en el Congreso de Estados Unidos y el embajador saliente de Estados Unidos en Nicaragua, Robert Callahan, pidieron a la administración Obama que aplicara sanciones contra el gobierno nicaragüense. Esta medida, que en su momento fue frustrada, tuvo éxito tras la crisis sociopolítica de 2018.

de la élite mientras ignoraban el giro antidemocrático del Estado (Chamorro, 2 de enero de 2018). Aguerri, sin embargo, afirmó que el nuevo "modelo COSEP" fue diseñado para romper con una larga historia de confrontación política que había socavado el desarrollo nacional. Al describir su apoyo al nuevo enfoque, Aguerri (4 de abril de 2017) explicó:

> El modelo parte de entender que lo que explica nuestro atraso en relación con la región y el mundo es que durante décadas hemos sido rehenes de la confrontación e intolerancia política... Cabe preguntarse –continuó, retóricamente–: ¿las confrontaciones del pasado nos dejaron el país que queremos?

"Lo distinto en los últimos años", concluyó, "es que hemos venido construyendo nuestro propio modelo que nace de las realidades que nos han tocado enfrentar ante los problemas de hoy, no de ayer". La esencia de este modelo, resumió, es "el diálogo y el consenso".

Crisis política y ruptura entre empresas y Estados

Las actuaciones orquestadas y el crecimiento económico contradecían las tensiones políticas latentes asociadas con el control cada vez más estricto del poder por parte de Ortega. En 2016, Ortega prestó juramento para su tercer mandato consecutivo. Tras haber utilizado los tribunales para eliminar los límites de mandato, nombrado a su esposa, Rosario Murillo, como vicepresidenta y asegurado el control del FSLN sobre la legislatura, los tribunales, las autoridades electorales y la mayoría de los gobiernos locales, Ortega había logrado un control político sin trabas (Sánchez y Mercado, 2020). Cuando el conflicto sobre una propuesta de reforma de la seguridad social provocó una protesta el 18 de abril de 2018, y la represión desencadenó un ciclo de protestas de rápido crecimiento, el régimen respondió con una violencia persistente y abierta. Afirmando que los manifestantes estaban intentando un

"golpe de Estado", el régimen desató una ofensiva que dejó al menos 109 muertos y 1400 heridos solo en las primeras seis semanas (Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes [GIEI], 2018).

Acusados de complicidad con base en el Modelo de Diálogo y Consenso, los dirigentes del COSEP se sumaron a la creciente oposición política para denunciar la represión. Aguerri renunció a sus cargos oficiales en las juntas de gobierno y se unió a la Alianza Cívica, que se convirtió en la cara pública de la oposición. Cuando los periodistas le preguntaron si el modelo de diálogo había sido un error, Aguerri (Maldonado, 4 de junio de 2018) respondió:

> Si yo hubiera sabido que el resultado de todo este proceso iba a ser lo que sucedió a partir del día 18 de abril, respondo que obviamente. No hubiera en ningún momento ido en esa ruta de trabajo si hubiéramos sabido que ese iba a ser el desenlace final.

Destacando una línea que declaró que el sector empresarial no cruzaría, concluyó: "No es lo mismo negociar en condiciones autocráticas, a negociar en una situación en la que hay asesinatos, represión [y] destrucción". Aguerri, junto con los presidentes de todas las cámaras del COSEP y la dirección de la AMCHAM, firmó una carta pidiendo la renuncia de Ortega. Incluso las principales figuras empresariales se alejaron de la alianza. En una rara entrevista en mayo de 2018, Carlos Pellas (Enríquez, 30 de mayo de 2018) dijo que el modelo de diálogo "se agotó" y, expresando indignación por la violencia, pidió una "salida ordenada" a través de elecciones anticipadas.

Explicar cómo se rompió una alianza entre empresas y Estado que persistió durante más de una década nos lleva de nuevo a nuestras preguntas iniciales. ¿En qué circunstancias tiende a avanzar la colaboración entre empresas y Estado? ¿En qué circunstancias se rompe? Los líderes empresariales nicaragüenses, forjados por la amarga experiencia del conflicto y las graves pérdidas económicas durante los revolucionarios años 1980, estaban preparados para buscar relaciones menos ásperas cuando los antiguos

revolucionarios regresaron al poder. Y esos revolucionarios titulares, después de haber supervisado un grave colapso económico al menos en parte provocado por ellos y haber sufrido tres derrotas electorales desmoralizantes consecutivas, también estaban preparados para buscar nuevas formas de colaboración con antiguos adversarios. Reconociendo lo que estaba en juego, los líderes empresariales y estatales se reorganizaron y construyeron una nueva forma de colaboración que insinuaba una alianza. A medida que el régimen de Ortega consolidaba el poder, basado en una combinación de aprobación, aquiescencia y desapego, la apertura de oportunidades económicas, acompañada por la apariencia de estabilidad y orden, fomentó una nueva era de colaboración empresarial.

Pero la creciente evidencia de frustración pública puso en tela de juicio las suposiciones de la élite sobre la estabilidad. Como sucedió con la deserción de prominentes élites empresariales en la era de Somoza, la apariencia de cooperación se desvaneció cuando la alianza chocó con barreras disruptivas. Al funcionar como una alianza de conveniencia impulsada por las oportunidades, la relación empresarial con el régimen resultó menos atractiva "en una situación en la que hay asesinatos, represión [y] destrucción". Las élites empresariales revisaron sus cálculos cuando el orden y la estabilidad ya no estaban asegurados.

En los meses y años que siguieron a la revuelta de abril de 2018, los repetidos esfuerzos de los líderes de la Iglesia católica para negociar la salida de Ortega fracasaron, y el régimen de Ortega se volvió cada vez más autocrático, prohibiendo las protestas, criminalizando a los opositores y cerrando una amplia franja de la sociedad civil. Los líderes del COSEP se negaron a reanudar el diálogo entre las empresas y el Estado hasta que se abordara la crisis institucional, pero su postura tuvo poco efecto. Asociado durante mucho tiempo al modelo de diálogo, Aguerri fue reemplazado cuando su mandato como presidente del COSEP terminó en 2020, y Michael Healy, presidente de la cámara agrícola y enérgico crítico del régimen, ocupó

el lugar. La economía entró en un declive de tres años a raíz de la crisis y se deterioró aún más cuando golpeó la covid-19.

A medida que se acercaban las elecciones presidenciales de 2021, el régimen redobló la represión. Se detuvo a opositores destacados, incluidas siete figuras que competían por liderar una oposición electoral. Las leyes recién aprobadas exigían que los líderes de fundaciones y ONG que recibieran fondos extranjeros se registraran como "agentes extranjeros". Las cuentas bancarias de los líderes empresariales asociados a FUNIDES (incluidos dos consejeros) fueron congeladas y las fuerzas de seguridad arrestaron a una serie de opositores, generalmente en virtud de la Ley 1055, la Ley de Defensa de los Derechos del Pueblo a la Independencia, la Soberanía y Autodeterminación, aprobada por una legislatura títere en diciembre de 2020. Entre junio y octubre de 2021, tres líderes del COSEP –José Adán Aguerri, Michael Healy y el vicepresidente del COSEP, Álvaro Vargas– fueron detenidos y encarcelados. En 2022, junto con líderes políticos, estudiantiles y campesinos de la oposición, fueron condenados a largas penas de prisión (entre nueve y trece años). Fueron liberados en febrero de 2023 como parte de una expulsión masiva de 222 presos políticos, perdiendo su ciudadanía nicaragüense, propiedades, cuentas bancarias, pensiones y activos comerciales (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 15 de marzo de 2024). El arresto y el encarcelamiento seguidos de la deportación, la desnacionalización y la pérdida de activos pronto se convirtieron en una dinámica recurrente a medida que el régimen avanzaba para purgar todas las formas de oposición potencial.

El clima de negocios de Nicaragua se vio aún más dañado cuando Estados Unidos impuso sanciones. Las sanciones estadounidenses impidieron los viajes y el tránsito en Estados Unidos a las personas designadas, congelaron sus activos en Estados Unidos y prohibieron a las empresas y residentes estadounidenses hacer negocios con las personas designadas. Para abril de 2024, las sanciones afectaron a doce entidades nicaragüenses y cuarenta y siete

personas, incluida la vicepresidenta Rosario Murillo, e impusieron restricciones de visado a más de mil nicaragüenses y sus familiares (Rios, 26 de abril de 2014). En virtud de la Ley de Derechos Humanos y Anticorrupción de Nicaragua (NICA Act) de 2018, el Congreso de Estados Unidos también prohibió el apoyo de Estados Unidos a nuevos préstamos multilaterales a Nicaragua. El creciente número de sanciones a los nicaragüenses, las restricciones a los préstamos internacionales y la amenaza de que Nicaragua pudiera perder el acceso a las oportunidades de mercado en el marco del CAFTA-DR crearon otra ronda de crecientes incertidumbres para las élites empresariales.

La reelección de Ortega en noviembre de 2021, ampliamente desacreditada, y su toma de posesión para un cuarto mandato consecutivo de cinco años indicaron que no sería fácil desalojar al régimen. A medida que pasaba el tiempo sin una estrategia de participación formal del gobierno, algunos líderes empresariales comenzaron a hablar abiertamente sobre la reanudación del diálogo. Bajo el liderazgo interino de César Zamora, presidente de la Cámara Nicaragüense de Energía (CEN), el COSEP avanzó hacia la normalización de las relaciones entre las empresas y el Estado en 2022, y su Consejo Directivo aprobó por unanimidad una resolución a favor de la reanudación del diálogo como "el único instrumento para que los nicaragüenses encontremos el camino hacia la reunificación de la familia" (COSEP Nicaragua [@COSEPNicaragua], 27 de enero de 2022).

Estas medidas finalmente no lograron proteger a la organización de la represión del régimen. El COSEP perdió su personalidad jurídica en marzo de 2023, al igual que dieciocho de sus miembros afiliados, algunos de los cuales databan de su fundación legal en las décadas de 1950 y 1960 (Ministerio de Gobernación. Acuerdo Ministerial No. 27-2023-OSFL, 2023) (véase la Tabla 6.1). En agosto de 2024 se produjo otra ola de liquidación de cámaras empresariales, cuando también se disolvieron las filiales locales y departamentales de los capítulos nacionales del COSEP. El Ministerio del Interior

también atacó a las cámaras empresariales binacionales que se habían creado para fomentar los flujos de comercio e inversión, incluida la Cámara de Comercio Americana en Nicaragua (AMCHAM-Nicaragua). A pesar de su estatus históricamente privilegiado, el sector empresarial se unió a otros actores de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación independientes, las universidades, las instituciones religiosas y las organizaciones no gubernamentales, en la pérdida de su estatus legal y, en muchos casos, en la expropiación. La liquidación legal, oficialmente por no completar las oscuras regulaciones sobre la presentación de informes sobre la financiación extranjera, vino acompañada del desmantelamiento de los activos de las organizaciones, ya que las cámaras perdieron sus propiedades, cuentas bancarias y participaciones accionarias. Incluso algunas organizaciones encabezadas por aliados y afiliados históricos del FSLN perdieron el registro, uniéndose a más de cinco mil ONG que fueron cerradas entre 2018 y septiembre de 2024, cuando se derrumbó el espacio legal para la sociedad civil independiente.[9]

Resumen y conclusiones

En un intento de interpretar los cambios en las relaciones entre las empresas y el Estado en las condiciones del posneoliberalismo en Bolivia y Ecuador en la década de 2000, Jonas Wolff (2016) rastreó un movimiento hacia una mayor dependencia del diálogo y la negociación durante los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa. Esta evolución se produjo cuando los líderes empresariales perdieron

[9] Entre las asociaciones empresariales que perdieron personalidad jurídica en agosto de 2024 se encontraba la Asociación de Promoción al Desarrollo y la Sostenibilidad de Nicaragua (APRODESNI), una cámara empresarial recién creada que había tomado posiciones en apoyo al régimen y a la que se le había permitido ocupar algunos asientos designados para representantes empresariales después de que el COSEP se retirara (*La Prensa*, 23 de agosto de 2024).

lo que Tasha Fairfield (2015) llamó poder "instrumental" o político, mientras que conservaron o aumentaron lo que ella llamó poder "estructural", o control sobre la inversión y el crecimiento. La pérdida de poder político de los líderes empresariales tras la elección de gobiernos de tendencia izquierdista les exigió ser más complacientes con las preferencias del Estado, mientras que su poder continuo sobre la inversión y el crecimiento del empleo exigió que los gobiernos estuvieran atentos a las necesidades de las empresas. El resultado, sostuvo Wolff, fue "un proceso de acercamiento que ha llevado a un patrón bastante estable de negociación y diálogo" (Wolff, 2016, p. 126).

Wolff ofrece un análisis interesante, aunque breve, de esta recalibración temporal, y algunos de estos procesos estaban en juego en Nicaragua después de que Ortega regresara a la presidencia en 2007. Sin embargo, el análisis de más largo plazo de las relaciones entre las empresas y el Estado en Nicaragua demuestra que diversos procesos afectan las interacciones de las élites económicas y políticas en diferentes coyunturas, y que sus patrones de interacción también son fluidos.

Como ilustra este capítulo, las relaciones entre las empresas y el Estado no están predeterminadas por condiciones estructurales fijas que produzcan resultados predecibles y constantes. En lugar de conceptualizar estos vínculos en términos de conexiones estáticas dictadas por el dominio de las empresas sobre el Estado o el control del Estado sobre el ámbito empresarial, se entienden mejor en términos más dinámicos caracterizados por cálculos estratégicos y equilibrios cambiantes. A medida que las élites empresariales recalibran sus evaluaciones de oportunidades y amenazas, diferentes grupos y asociaciones empresariales pueden ajustar su postura respecto de los niveles preferidos de cooperación con las élites políticas. El resultado puede ser una alianza estrecha caracterizada por un alto grado de colaboración. También puede ser conflictiva y adversaria, caracterizada por la disrupción, el incumplimiento y la deserción.

Este análisis de las interacciones entre las empresas y el Estado en el caso nicaragüense demuestra cómo la relación ha pasado por diversas modalidades a lo largo del tiempo. La cooperación entre los líderes empresariales y la dinastía Somoza se rompió cuando la corrupción y el mal gobierno del régimen en la década de 1970 desencadenaron una creciente inestabilidad, lo que finalmente llevó a importantes figuras empresariales a colaborar con un movimiento revolucionario en pos del cambio político. Esa alianza se deshizo en los años siguientes y dio paso a un conflicto abierto con el gobierno sandinista durante la década revolucionaria de 1980. La derrota electoral de Ortega en 1990 permitió el ascenso político de la clase empresarial en la década de 1990 y principios de la de 2000, en la que se desdibujó la línea entre los gerentes empresariales y estatales. Los líderes empresariales y los tecnócratas proempresariales ocuparon ministerios clave y puestos oficiales y, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales, presidieron un proceso de transición del mercado que estimuló nuevas inversiones y el crecimiento sectorial.

La derrota electoral de esta coalición posrevolucionaria y el regreso de Ortega al poder en 2007 trajeron consigo nuevos desafíos e invocaron formas inesperadas de colaboración. Las dificultades asociadas con la confrontación y la crisis durante la era sandinista anterior, combinadas con señales de la evolución interna del FSLN, alentaron la búsqueda de un diálogo mediado con actores proempresariales en el campo del FSLN. En respuesta a las incertidumbres asociadas con el cambio de régimen, las élites económicas participaron en negociaciones estratégicas para mejorar la influencia empresarial y asegurar un acceso confiable a los recursos. El Modelo de Diálogo y Consenso 2007-2017 resultante introdujo una nueva era de cooperación y concesiones que privilegió el acceso empresarial sobre el de otros sectores sociales.

La alianza resultante promovió un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo que el régimen de Ortega consolidaba de manera sostenida su control político. Sin embargo, en última

instancia, las consecuencias desestabilizadoras de un gobierno permanente socavaron la fachada de legitimidad del régimen y pusieron en tela de juicio la capacidad de Ortega para preservar el orden sin aumentar la violencia. La condena internacional y las crecientes sanciones socavaron aún más la acomodación de las élites. En esas condiciones, la alianza entre las empresas y el Estado se deshizo.

El mapeo de estos procesos de cooperación y conflicto nos permite identificar circunstancias en las que las relaciones entre las empresas y el Estado tienden a cambiar. Tres condiciones se destacan como particularmente relevantes. La primera se refiere a la capacidad de los líderes estatales para garantizar el orden y la estabilidad. La segunda se refiere al grado en que los administradores estatales desarrollan políticas que sirven para promover las oportunidades comerciales. La tercera se relaciona con el nivel de acceso directo a los tomadores de decisiones estatales que los representantes empresariales pueden asegurar. En conjunto, estas condiciones arrojan luz sobre los procesos que inclinan las relaciones entre las empresas y el Estado en diferentes direcciones.

Como hemos visto en este capítulo, la incapacidad de un régimen para garantizar el orden y preservar la estabilidad actúa como un catalizador recurrente de la deserción empresarial, como también lo hace la percepción de que el régimen podría convertirse en una amenaza directa a los derechos de propiedad y la acumulación de capital. El uso de una represión severa por parte del Estado para mantener el control y el distanciamiento de los socios tradicionales, de modo que el comercio y la inversión internacionales se ven seriamente afectados, tiende a exacerbar las incertidumbres y a frenar el apoyo empresarial.

En cambio, la percepción de que los administradores estatales pueden gestionar con éxito los conflictos reduciendo la intensidad de las movilizaciones de protesta, por ejemplo, o ganando la aceptación pública en contiendas electorales creíbles, alienta a las élites empresariales a buscar vías de conciliación. La capacidad del

régimen de crear oportunidades económicas asegurando nuevas líneas de ayuda y comercio, como sucedió con la firma de un acuerdo de cooperación con Venezuela por parte del régimen de Ortega, al tiempo que mantenía los préstamos y los flujos de ayuda con los prestamistas multilaterales convencionales, tiende a suscitar la cooperación empresarial.

La capacidad de las élites empresariales para reconfigurar y ampliar las alianzas internas en preparación para un cambio de estrategia también puede alentar concesiones de los administradores estatales y facilitar la cooperación. Al aumentar las perspectivas de ganancias compartidas y elevar los costos asociados con el conflicto político, las élites empresariales pueden mejorar su influencia en las negociaciones con el régimen. Mientras que la debilidad organizacional y las fisuras internas en la comunidad empresarial pueden debilitar la apuesta del sector por el reconocimiento y los resultados, la expansión y la cohesión asociativa pueden ayudar a las élites empresariales a conseguir un acceso privilegiado a los líderes estatales y a las decisiones económicas que estos aprueban. Por otra parte, esa misma cohesión organizacional puede provocar un trato duro por parte del régimen en caso de deserción de la élite.

En el caso nicaragüense, el crecimiento económico, el aumento de la inversión extranjera, la estabilidad macroeconómica y la tranquilidad laboral proporcionaron inicialmente evidencia concreta de la viabilidad de la colaboración, desde un punto de vista empresarial. La disposición del gobierno a adaptarse repetidamente a las preferencias empresariales en materia de impuestos e incentivos demostró aún más la utilidad de la cooperación. A medida que el régimen amplió su base política y ganó mandatos adicionales (aunque cada vez más controvertidos) en 2011 y 2016, el sector empresarial se adaptó a un diálogo rutinario (si no institucionalizado) con los funcionarios que produjo ganancias crecientes.

Los altos funcionarios del gobierno escucharon lo que querían las élites empresariales en sesiones programadas regularmente y atendieron sus preocupaciones prioritarias sobre el suministro de

energía, la infraestructura, las garantías de propiedad y el acceso político. El gobierno de Ortega siguió ofreciendo una maraña de exenciones, lagunas y beneficios especiales, como lo habían hecho sus predecesores, ayudando a los inversores en las zonas francas industriales y en proyectos agrícolas, forestales, mineros, turísticos y de energía renovable. Se mantuvieron y aumentaron las prolongadas exenciones fiscales, las exenciones arancelarias y las bonificaciones a las exportaciones, y los funcionarios no persiguieron agresivamente la evasión fiscal (Medal, 2012, p. 16). La posición privilegiada del COSEP como portal en estas negociaciones ayudó a fortalecer la organización y fomentó aún más la colaboración empresarial.

Sin embargo, esta alianza, en la que predominaban los altos mandos, resultó inestable y, tras una década en el poder, el régimen de Ortega empezó a perder fuerza. En última instancia, el creciente malestar por las características dinásticas del régimen y el debilitamiento de los puestos de control político, combinados con enfrentamientos con estudiantes y líderes de la Iglesia católica, alimentaron una crisis política. A medida que los episodios de represión de bajo nivel dieron paso a la movilización paramilitar y al despliegue politizado de las fuerzas de seguridad, el apoyo al régimen se erosionó. Las sanciones estadounidenses permitieron a Ortega jugar la carta del imperialismo, una estrategia tradicionalmente eficaz en un país golpeado durante mucho tiempo por las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos. Pero la ferocidad de la represión, la prohibición de las protestas, la brusca eliminación de las organizaciones de la sociedad civil independientes y las largas penas de prisión para las figuras de la oposición hicieron difícil mantener la pretensión de una amplia aprobación pública. En estas circunstancias, el modelo de diálogo y consenso se derrumbó.

Este estudio destaca el patrón recurrente de cambios de dirección que afectan la forma de las relaciones entre las empresas y el Estado. Aunque la magnitud y la frecuencia de estos cambios pueden ser más pronunciadas en Nicaragua que en otros países, dada

la historia reciente de volatilidad política del país, estos cambios no son poco comunes en otras partes de América Latina. Interpretar la importancia de estas rupturas y recalibraciones requiere una continua teorización e investigación sobre la dinámica política que configura las relaciones entre las élites. Los resultados del caso nicaragüense resaltan las características cambiantes de las relaciones entre las empresas y el Estado en condiciones de incertidumbre política sostenida, donde la variabilidad y la fluidez persisten como características definitorias.

Bibliografía

Aguerri, José A. (junio de 2006). Interview: President of CACONIC and Vice-President of COSEP.

Aguerri, José A. (13 de diciembre de 2012). Interview: President of COSEP. *COSEP.* https://cosep.org.ni/que-es-cosep

Aguerri, José A. (4 de abril de 2017). El corporativismo y los tres diálogos (2). *La Prensa*. https://www.laprensani.com/2017/04/04/columna-del-dia/2209977-el-corporativismo-y-los-tres-dialogos-2

Banco Central de Nicaragua (2013). *Informe de Cooperación Oficial Externa, 2012*. https://www.bcn.gob.ni/sites/default/files/documentos/ICOE_II_sem_2012.pdf

Banco Central de Nicaragua (2019). *Informe de cooperación oficial externa al 2018.*

Block, Fred (24 de abril de 2020 [1977]). The ruling class does not rule. *Revista Jacobin*. https://jacobin.com/2020/04/ruling-class-capitalist-state-reform-theory/

Bull, Benedicte (2008). Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile. *Journal of Latin American Studies*, *40*(2), 195-224. https://doi.org/10.1017/S0022216X08003969

Bull, Benedicte (2013). Diversified Business Groups and the Transnationalisation of the Salvadorean Economy. *Journal of Latin American Studies*, *45*(2), 265-295. https://doi.org/10.1017/S0022216X13000370

Bull, Benedicte y Aguilar-Støen, Mariel (eds.) (2015). *Routledge studies in sustainable development. Environmental politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*. Londres; Nueva York: Routledge Taylor & Francis Group earthscan from Routledge.

Bulmer-Thomas, Victor (1987). *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511572029

Cárdenas, Julián (2016). Why do corporate elites form cohesive networks in some countries, and do not in others? Cross-national analysis of corporate elite networks in Latin America. *International Sociology*, *31*(3), 341-363. https://doi.org/10.1177/0268580916629965

Chamorro, Carlos F. (2 de enero de 2018). ¿"Modelo Cosep", o el régimen de Ortega. *Confidencial*. https://confidencial.digital/opinion/modelo-cosep-o-el-regimen-de-ortega/

Colburn, Forrest D. y Sánchez, Fernando (2000). *Empresarios centroamericanos y apertura economica*. San José: EDUCA Editorial Universitaria Centroamericana.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (6 de octubre de 2020). *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2020: Main conditioning factors of fiscal and monetary policies in the post-COVID-19 era.* Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46071/85/S2000370_en.pdf

Conroy, Michael E. (1990). The Political Economy of the 1990 Nicaraguan Elections. *International Journal of Political Economy*, *20*(3), 5-33. https://doi.org/10.1080/08911916.1990.11643799

COSEP (2007a). *Junta de Consejeros: Memoria 2005-2007* (núm. 10-11, 24).

COSEP (2007b). *Los ejes de desarrollo, una estrategia de cremiemiento y equidad social: Memoria 2005-2007* (núm. 20-22).

COSEP (2007c). *Memoria 2005-2007* (núm. 76-82).

COSEP (2007d). *Visitas y eventos: Memoria 2005-2007* (núm. 76-82).

COSEP (mayo-junio de 2008). Sector privado se fortalece con cinco nuevas cámaras al COSEP. *Revista COSEP*. www.cosep.org.ni

COSEP (marzo de 2011). Nicaragua Empresaria. *Revista COSEP*, (15).

COSEP (septiembre de 2012). Edición Especial: 40 años, fortaleciendo al empresario hacemos grande a Nicaragua. *Revista COSEP: Nicaragua Empresaria*, (23).

COSEP (2012a). *Gestión Anual 2011.*

COSEP (noviembre-diciembre de 2012b). Proceso de concertación tributaria, un hecho inédito para nuestro país. *Revista COSEP: Nicaragua Empresaria*, (25), 46-49.

COSEP (febrero-marzo de 2013). Representación institucional. *Revista COSEP: Nicaragua Empresaria*, *26*(32).

COSEP (enero-febrero de 2016). Incidencia legislativa. *Revista COSEP: Nicaragua Empresaria*, *44*(9-10).

COSEP (noviembre-diciembre de 2016). Informe de la Trigésima Segunda Legislatura, enero a diciembre 2016. *Revista COSEP: Nicaragua Empresaria*, 49(34-44).

COSEP (enero-febrero de 2018). Trabajando por la institucionalidad económica. *Revista COSEP: Nicaragua Empresaria*, 56(18).

COSEP (2021). COSEP 2007-2019: Institucionalidad Democrática. https://cosep.org.ni/download/institucionalidad-democratica-2007-2019/

COSEP Nicaragua [@COSEPNicaragua] (27 de enero de 2022). El COSEP, y su Consejo Directivo reunido en pleno en la sesión del día miércoles 26 de enero de 2022 [Posteo en X]. *X*. https://x.com/COSEPNicaragua/status/1486815127525539844

Durand, Francisco y Silva, Eduardo (eds.) (1998). *Organized business, economic change, and democracy in Latin America*. Coral Gables: North-South Center Press.

Enríquez, Eduardo (30 de mayo de 2018). Carlos Pellas: Solución a crisis de Nicaragua pasa "por adelanto de elecciones". *La Prensa*. https://www.laprensani.com/2018/05/30/politica/2427376-carlos-pellas-solucion-a-crisis-de-nicaragua-pasa-por-adelanto-de-elecciones

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Fondo Monetario Internacional (23 de agosto de 1999). *Nicaragua: Enhanced Structural Adjustment Facility, Economic Policy Framework Paper for 1999-2001*. https://www.imf.org/external/np/pfp/1999/nicarag/

Fondo Monetario Internacional (2012). *Nicaragua: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement.* http://elibrary.imf.org/view/journals/002/2012/258/002.2012.issue-258-en.xml

Government of Nicaragua (julio de 2001). *Nicaragua: A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy*. Inter-American Development Bank (IDB). https://doi.org/10.18235/0011010

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes [GIEI] (2018). *Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo de 2018*. http://gieinicaragua.org/giei-content/uploads/2019/02/GIEI_INFORME_DIGITAL_07_02_2019_VF.pdf

Hellman, Joel S. (1998). Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions. *World Politics*, *50*(2), 203-234. https://doi.org/10.1017/s0043887100008091

Higley, John y Gunther, Richard (1992). *Elites and Democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Maldonado, Carlos S. (4 de junio de 2018). Los empresarios nos equivocacmos con Daniel Ortega: Entrevista a Aguerri, José A. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/06/04/america/1528141024_018748.html#?prm=copy_link

Manzetti, Luigi (2009). *Neoliberalism, accountability, and reform failures in emerging markets: Eastern Europe, Russia, Argentina, and Chile in comparative perspective*. University Park: Penn State Press.

Martin, Cathie J. y Swank, Duane (2012). *The political construction of business interests: Coordination, growth, and equality*. *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.

Martínez Cuenca, Alejandro; Pizarro, Roberto y Renzi, María R. (1990). *Nicaragua, una década de retos*. Managua: Editorial Nueva Nicaragua.

Mayorga, Francisco J. (2007). *Megacapitales de Nicaragua*. Managua: Ediciones Albertus.

Medal, José L. (2012). *Hacia un presupuesto público para promover el desarrollo de Nicaragua*. San José: FUNIDES.

Ministerio de Gobernación. Acuerdo Ministerial No. 27-2023-OSFL, *La Gaceta*, N°41 (2023). http://digesto.asamblea.gob.ni/consultas/util/pdf.php?type=rdd&rdd=%2F2oPobuaqUQ%3D

Nercesian, Inés (2020). *Presidentes empresarios y estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/160764

Nercesian, Inés; Robles-Rivera, Francisco y Serna, Miguel (eds.) (2023). *Serie Teoría social crítica. Las tramas de poder en América latina. Élites y priveligio*. Buenos Aires; México: CLACSO; Ediciones IIS. https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2024/01/las-tramas-del-poder.pdf

Nordlinger, Eric A. (1981). *On the autonomy of the democratic state*. Cambridge: Harvard University Press.

North, Liisa L. y Clark, Timothy D. (eds.) (2018). *Dominant Elites in Latin America*. Nueva York: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-53255-4

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR] (15 de marzo de 2014). *55th session of the Human Rights Council: Report of the Group of Human Rights Experts on Nicaragua*. United Nations General Assembly. https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session55/regular-session

Ondetti, Gabriel (2021). *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

La Prensa (23 de agosto de 2024). Dictadura cierra y confisca APRODESNI, su brazo empresarial sandinista que intentó suplantar al COSEP. https://www.laprensani.com/2024/08/23/economia/3368647-dictadura-fulmino-y-confisco-a-aprodesni-su-brazo-empresarial-sandinista-que-intento-suplantar-al-cosep

Rios, Karla I. (26 de abril de 2014). Nicaragua. *Congressional Research Service (CRS).* https://www.congress.gov/crs-product/IF12247

Rocha, Jose L. (2011). Remittances in Central America: Whose Money is it Anyway? *Journal of World-Systems Research*, 463-481. https://doi.org/10.5195/jwsr.2011.413

Sánchez, Mario y Mercado, Hloreley (2020). Abril 2018, Nicaragua: el desafío de la democracia frente al autoritarismo. En Manuel Ortega Hegg et al. (eds.), *Nicaragua 2018: La insurrección cívica de abril* (pp. 73-116). UCA Publicaciones.

Schamis, Hector E. (2002). *Re-forming the State: The politics of privatization in Latin America and Europe. Interests, identities, and institutions in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Schneider, Aaron (2012). *State-building and tax regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Ben R. (2004). *Business politics and the State in twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Ben R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

Solà Montserrat, Roser (2007). *Un siglo y medio de economía nicaragüense: las raíces del presente*. Managua: Universidad Centroamericana, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica.

Spalding, Rose J. (1987). *The Political economy of revolutionary Nicaragua*. *Thematic studies in Latin America*. Boston: Allen & Unwin.

Spalding, Rose J. (1994). *Capitalists and revolution in Nicaragua: Opposition and accommodation, 1979-1993*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Spalding, Rose J. (1998). Revolution and the hyperpoliticized business peak association: Nicaragua and el Consejo Superior de la Empresa Privada. En Francisco Durand y Eduardo Silva (eds.), *Organized business, economic change, and democracy in Latin America* (pp. 147-179). Miami: North-South Center Press.

Spalding, Rose J. (2014). *Contesting trade in Central America: Market reform and resistance*. Austin: University of Texas Press. https://www.degruyter.com/document/doi/10.7560/754591-004/html

Strachan, Harry W. (1976). *Family and other business groups in economic development: The case of Nicaragua*. *Praeger special studies in international business, finance, and trade*. Nueva York: Praeger.

Teichman, Judith A. (2001). *The politics of freeing markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Tuckler, Donald M. (2008). Salario mínimo: un nuevo marco legal rige su establecimiento (núm. 24-25). COSEP.

Wolff, Jonas (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, *58*(2), 124-147. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00313.x

De la plutocracia a la modernidad en Bolivia

La adaptación de las élites económicas a la transformación del Estado durante el gobierno del MAS

Thomas Chiasson-LeBel

Doi: 10.54871/ca26a0a9

Introducción[1]

Durante la última década, el concepto de "captura del Estado" se ha utilizado regularmente en América Latina y sus alrededores para criticar la creciente influencia de las élites económicas en los procesos de toma de decisiones estatales (Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018; Durand, 2016; Durand, 2019a; Durand, 2019b; Nercesian, 2020). ¿Hasta qué punto esta influencia es nueva y el concepto de "captura del Estado" es la mejor manera de "capturar" la dinámica en juego? Más que un juego de palabras, esta última pregunta toca una discusión teórica sobre la naturaleza del Estado. Abordaré este debate discutiendo las relaciones entre el Estado y las élites económicas[2] en Bolivia después de la elección de Evo Morales como pre-

[1] Agradecimiento especial a Guillermo P. Delagado por sus comentarios a una versión anterior.

[2] En este artículo utilizo la palabra "élite" según la tradición sociológica, para referirme a las personas que son dominantes en su esfera de actividad. Por lo tanto, las

sidente en 2005. La situación boliviana es especialmente relevante ya que Evo Morales y su partido, el MAS-IPSP, claramente no eran los representantes de las élites económicas tradicionales. Son de origen campesino e indígena, con fuertes vínculos históricos con los movimientos sociales, y sin embargo se les acusa de haber reproducido el colonialismo interno al apoyarse en el extractivismo (Tapia Mealla, 2022). En tal contexto, ¿es la captura del Estado el método principal por el cual las élites económicas reproducen su poder sobre la política?

Las teorías institucionalistas dominantes sobre el Estado (Dahl, 1971; Dryzek y Dunleavy, 2009) parten de la premisa de que el Estado democrático moderno es un aparato autónomo. Coaliciones cambiantes de agentes toman alternativamente el control de este aparato como instrumento para implementar políticas equilibrando su programa con los intereses de otros electores. En esta perspectiva, las élites económicas son solo un grupo entre otros cuyos intereses se ven contrarrestados por la pluralidad de intereses expresados. La pluralidad explica la autonomía del Estado: no es que las élites económicas no tengan una influencia esencial sobre el Estado, sino que no están solas. El Estado no es "suyo"; por lo tanto, el mejor punto de partida analítico es la autonomía del Estado.

El concepto de captura del Estado, que a veces se presenta como una teoría en sí misma (Durand, 2019b, p. 15), encaja bien en esta concepción instrumental: una élite económica se apodera de más de su cuota de influencia, provocando un desequilibrio riesgoso.

élites económicas, mayormente utilizadas en forma plural, son las que dominan la economía. En una sociedad capitalista, las élites económicas están formadas principalmente por los capitalistas, quienes poseen los medios de producción, pero también incluyen a los portavoces de las asociaciones empresariales que expresan públicamente sus intereses. El término capitalistas también se refiere a la clase capitalista, la expresión organizada de las élites económicas conscientes de su interés común. Dicha clase a menudo se divide en fracciones; por lo tanto, puede haber clases capitalistas, y la división no es necesariamente estrictamente según la actividad económica (agricultura, industria, comercio, etc.). Puede haber divisiones regionales y raciales dentro de la clase capitalista entre estas fracciones.

Aunque estoy de acuerdo en que las élites económicas tienen demasiado poder, me gustaría cuestionar esta perspectiva debido a su connotación instrumental del Estado. Lo haré desde dos ángulos. En primer lugar, desde una perspectiva teórica de inspiración marxista: en una sociedad capitalista la dependencia de los administradores estatales de dinámicas económicas exitosas para la reproducción del propio Estado (impuestos) y su propia reproducción dentro de él (reelección más fácil para los incumbentes cuando la economía está creciendo) otorgan a las élites económicas un lugar muy específico entre los agentes que influyen en el Estado. Estos agentes requieren una atención particular porque están dentro de una estructura que crea una forma perpetua de captura del Estado, y esta interpretación alimenta varias teorías que enfatizan cómo la autonomía del Estado es solo *relativa*. En segundo lugar, desde un punto de vista empírico: una mirada a la historia de Bolivia y, más específicamente, a las interacciones entre el Estado y las élites económicas, pone de relieve la creencia entre las élites económicas de que el Estado debe ser suyo y representar sus intereses porque su interés económico es el interés general. Por lo tanto, convertir al Estado en un instrumento al servicio de otras necesidades, incluso conquistar una relativa autonomía estatal, es en sí mismo un objeto de lucha.

Evo Morales y su gobierno lograron una mayor autonomía a través de un proceso que algunos califican como circulación de élites (Espinoza, 2015). Pero entonces, los medios de influencia de las élites económicas sobre la sociedad y el Estado fueron utilizados para cercar las intervenciones estatales y defender su espacio de acción. Las élites económicas lo hicieron a través de decisiones de inversión, o lo que Tasha Fairfield (2015) califica como "poder estructural".[3] El poder estructural es claramente reconocido por las élites económicas, que también son conscientes de que la

[3] Tasha Fairfield (2015) identifica a Block (1977) y Lindblom (1977) como los creadores del concepto.

anticipación de sus decisiones por parte de los administradores estatales puede tener un efecto. En este caso particular, las élites económicas también actuaron dentro del espacio de la sociedad civil, o lo que Fairfield agrupa bajo el concepto de "poder instrumental". Por lo tanto, estoy argumentando en contra de varias concepciones del Estado: si bien la visión instrumental tiende a restar importancia a las limitaciones estructurales, también estoy en desacuerdo con las perspectivas estructuralistas que socavan la importancia del poder de clase dentro y fuera del Estado. En otras palabras, sugiero, junto con Bob Jessop (2002; 2008) y Simon Clarke (1991), que el Estado, su autonomía y los límites de sus acciones son en sí mismos un objeto de la lucha de clases. Esto no significa que el Estado no tenga la posibilidad de actuar sobre y dentro de la sociedad, sino que esta misma capacidad es siempre relacional; es decir, depende de cómo se organicen y actúen otras fuerzas sociales, aceptando o limitando tales capacidades.

Para sustentar este argumento, primero presentaré un breve análisis teórico inspirado en los debates marxistas sobre la naturaleza del Estado. Luego presentaré un sucinto resumen de la literatura reciente sobre la historia de la interacción entre las élites y el Estado en Bolivia desde principios del siglo xx. A esto le seguirá un análisis de varias entrevistas con líderes de las principales asociaciones empresariales de Bolivia sobre su concepción del Estado y su relación con el gobierno del MAS. En 2018, hice un mapeo de las asociaciones empresariales más importantes (las cámaras de comercio, de industrias y las federaciones sectoriales, regionales y nacionales que las agrupan) y entrevisté a numerosos portavoces de estas asociaciones junto con otros empresarios y académicos. Ellos sirven como base empírica para el análisis, y mi interpretación de estas entrevistas es seguida por una conclusión que une todas las piezas.

Debates marxistas sobre la naturaleza del Estado y sobre la captura del Estado

El breve prolegómeno teórico que sigue no pretende resumir la historia de la teoría del Estado hasta el día de hoy, sino que más bien propone contrastar diversas perspectivas sobre la naturaleza del Estado y, al confrontarlas con las experiencias de gobiernos posneoliberales, presentar la más adecuada para comprender la situación de Bolivia, que ha experimentado varias transiciones. A cambio, esta reflexión contribuye a teorizar la comprensión del Estado en general. Comienzo con el término "captura del Estado" porque ha circulado recientemente en América Latina, en particular para describir el giro político que afecta el continente. Francisco Durand define la captura del Estado como "formas de influencia excesiva (legal) e indebida (ilegal) en las políticas públicas que favorecen intereses privados" (Durand, 2019a, p. 1). Este enfoque plantea una crítica interesante y necesaria de los desequilibrios de poder que permiten a sectores específicos dominar los ámbitos de las sociedades civiles y políticas e influir en el Estado a su favor. En lo que respecta a los estudios de élite, el concepto de captura del Estado sigue las líneas trazadas por Wright Mills (2000), para quien la convergencia de las élites corporativas, militares y políticas en torno a puntos de vista comunes hace que la democracia carezca de sentido. Sin embargo, el concepto de captura del Estado ofrece una visión instrumentalista del Estado: como instrumento neutral, el Estado a veces es tomado ilegítimamente y utilizado para intereses específicos. Esta concepción es problemática no tanto porque señala la influencia indebida ejercida por las élites económicas, sino porque connota que se trata de una excepción. La ola de gobiernos posneoliberales en América del Sur, que a fines de 2000 gobernaba dos tercios de América Latina (Levitsky y Roberts, 2011, p. 1), ha mostrado claramente, en cambio, las limitaciones que encuentran las fuerzas que critican a las élites económicas cuando intentan

utilizar el Estado para fines distintos de los definidos por las élites económicas (Chiasson-Le Bel y Larrabure, 2019). Con el amplio consenso actual sobre los limitados logros de la primera ola de gobiernos posneoliberales, las perspectivas instrumentalistas deberían decirnos por qué, si el Estado es una herramienta, siempre empuja en la misma dirección general.

El concepto de captura del Estado ofrece, sin embargo, una comprensión más sutil que la visión marxista reduccionista resumida en el abuso de la cita de Marx del *Manifiesto* en la que el "ejecutivo del Estado moderno no es más que un comité para gestionar los asuntos comunes de toda la burguesía" (Marx y Engels, 1893 [1848], p. 10). La visión reduccionista supone que las personas reales que controlan el Estado son conscientes de su papel como representantes de la burguesía y crean constantemente un discurso artificial que vela sus objetivos reales. Ese es el tipo de conclusión que se encuentra en *Cambiar el mundo desde arriba* de Raúl Zibechi y Decio Machado (2017), que sugiere que los gobiernos posneoliberales eran esencialmente élites emergentes que desarrollaron políticas sociales para ocultar la indecible verdad: forjaron alianzas con las élites tradicionales para modernizar el capitalismo (p. 128). El problema principal con esta interpretación es fundamentalmente empírico: a lo largo de una década de entrevistas a miembros de las élites económicas en Bolivia, Ecuador y Venezuela, encontré solo un pequeño puñado de empresarios que expresaban algún grado de satisfacción con la izquierda en el poder, y aquellos que lo hicieron eran los más dependientes de la protección y el apoyo del Estado para sus negocios. La idea de una conspiración basada en una alianza secreta entre los gobiernos posneoliberales y las élites tradicionales involucra a demasiadas personas para ser convincente. Además, si dichas alianzas fueran reales, las élites económicas tradicionales no habrían estado tan entusiasmadas con deshacerse de la "izquierda" en el poder.

Sin embargo, hay una explicación más sutil para los limitados logros de los gobiernos posneoliberales, y es estructuralista. En

lugar de depender de un conjunto específico de agentes maquiavélicos omniscientes, la explicación estructuralista fusiona las relaciones sociales capitalistas con el Estado, haciendo de este último una variable dependiente de la estructuración capitalista de la sociedad. Desde esta perspectiva, el Estado es simplemente un engranaje dentro de la sociedad capitalista, y cambiar el gobierno solo puede modificar el ritmo de la dinámica, pero no su dirección. Este modelo fue desarrollado elocuentemente por John Holloway (2010), quien sugiere que las funciones fundamentales cumplidas por el Estado, la de reproducir las divisiones sociales y las divisiones identitarias que mantienen al capitalismo, no pueden transformarse mediante el control del poder estatal. Los problemas con la perspectiva estructuralista se relacionan con el grado limitado de agencia que incluye y la ausencia de autonomía que le queda al Estado en el contexto. Difícilmente puede explicar las variaciones que han experimentado los Estados latinoamericanos en las últimas décadas. Es tentador concluir que tales variaciones son resultado de diferencias estructurales internas. Pero ¿qué explica las variaciones estructurales, si no la historia de las luchas locales? Aunque la estructura económica global influye sin duda en el Estado y sus políticas, la traducción de las crisis económicas globales en formas variadas de impactos y reacciones por parte de los Estados latinoamericanos significa que hay algo más que una simple transmisión mecánica de la estructura.

Las teorías marxistas del Estado han desarrollado así el concepto de "autonomía relativa" para superar los *impasses* de las teorías instrumentalistas y estructuralistas deterministas del Estado. Según esta visión, el Estado no es un instrumento neutral ni meramente una herramienta controlada por la burguesía, ni siquiera totalmente determinado por la estructura. Más bien, el Estado es formalmente autónomo y por lo tanto tiene capacidades específicas, pero su autonomía es limitada o "relativa". El debate subsiguiente se centra en lo que limita esta autonomía. Fred Block (1977), inspirado por el estructuralismo, sostiene que quienes gestionan el

Estado son autónomos, pero necesitan un buen nivel de actividad económica porque garantiza cierto apoyo de la población y también financia al Estado a través de impuestos. Por lo tanto, en las sociedades capitalistas, los administradores del Estado desarrollarán la conciencia de lo que es bueno para el capital en general y disputarán esta visión con todas las clases de la sociedad, incluidos los capitalistas miopes. Esta perspectiva estructuralista-clasista reduce la agencia de clase al mínimo, ya que se deriva de la estructura. De hecho, Block tituló uno de sus artículos "La clase dominante no manda", esencialmente para mostrar que la reproducción del capitalismo ocurre incluso sin requerir la intervención de la clase capitalista. En otras palabras, y para usar la distinción de Fairfield (2015) entre poder estructural (derivado de las decisiones de inversión y su anticipación por parte de los administradores estatales) y poder instrumental (el ejercicio consciente y concreto de presiones políticas), no hay necesidad de que los capitalistas hagan uso del poder instrumental, que Block califica como subsidiario, porque los administradores estatales reproducirán el capitalismo para reproducir el Estado y mantenerse dentro de él. La dinámica estructural de la suma de las decisiones de inversión será suficiente para empujar a los administradores estatales a mantener la orientación capitalista general de la sociedad. La autonomía relativa proviene de los trabajadores que presionan al Estado para mantener la economía suficientemente arraigada y garantizar la felicidad suficiente para evitar una revolución. Es el equilibrio entre la conciencia de los administradores estatales, la presión de la clase trabajadora y la dinámica estructural del capitalismo lo que proporciona la vía general de reproducción para un Estado capitalista. Aquí, las élites económicas no necesitan participar en la política y no hay necesidad de poder instrumental, porque su inversión ya es suficiente como mensaje político.

El problema principal de esta explicación es que excluye o reduce como factor *subsidiario* la acción de las clases capitalistas, y descarta los puntos de partida que hemos identificado: ¿qué sucede si

hay una clase capitalista más o menos organizada y consciente que captura el Estado? ¿Qué sucede si la combinación de poderes estructurales e instrumentales limita la capacidad de los administradores estatales para establecer un sistema tributario que consolide el aparato estatal? Ese es el tipo de escenario que Tasha Fairfield (2015) identifica especialmente para Chile y Bolivia: el poder de las élites económicas ha limitado históricamente la autonomía del Estado hasta el punto de cuestionar su existencia. Para integrar las preocupaciones esbozadas anteriormente, sugiero una perspectiva relacional de clase: es el equilibrio de fuerzas en la sociedad lo que determina qué es el Estado y qué puede hacer, así como sus límites y especificidades.

> Los poderes o capacidades estructurales del Estado, sus sesgos estructurales y estratégicos y sus realizaciones no dependen únicamente de la naturaleza del Estado como aparato jurídico-político [...] También dependen de diversas capacidades-responsabilidades y fuerzas que se encuentran más allá de él (Jessop, 2008, p. 6).

Desde esta perspectiva, son las luchas entre agentes las que determinan lo que es el Estado y lo que puede hacer, es decir, su autonomía. El poder estructural que se deriva de la posición de los capitalistas dentro de la estructura productiva es obviamente enorme. Otros agentes, incluidos los administradores estatales y los trabajadores, contribuyen a él cuando organizan sus acciones para el bienestar del capitalismo en su conjunto o el de una industria específica – cuando, por ejemplo, los empleados piden al Estado que proteja su empleo en cierta industria. Sin embargo, el poder instrumental de los agentes también es tremendamente importante, y no solo "subsidiario"; define la evolución y transformación de las principales tendencias a nivel local. Sin embargo, ninguna clase determina los resultados; una perspectiva relacional sugiere que el equilibrio de sus respectivos poderes explica los resultados, incluida la construcción de instituciones para resolver sus disputas.

Desde esta perspectiva, el Estado es en sí mismo el producto de las luchas de clases, al igual que su autonomía. Lo que propongo es que no podemos partir de la premisa liberal de un Estado neutral o autónomo. La autonomía es en sí misma objeto de una lucha de clases, en relación con ella, y la fuerza estructural del capitalismo es insuficiente para explicar el grado de autonomía. Comprender este grado requiere una investigación activa de las organizaciones de clase, sus estrategias y sus capacidades, que están ligadas a la actividad económica que controlan las élites económicas. Para que tenga sentido, esta autonomía relativa debe estudiarse desde una perspectiva relacional en la que las luchas de algunos sectores se sitúan en el contexto de las acciones de otros sectores de la sociedad.

Antecedentes históricos de las élites económicas bolivianas y cruceñas

Lorgio Orellana Aillón (2016) documenta la relación histórica entre élites y Estado en Bolivia. Combinando entrevistas con actores estatales de alto rango que fueron removidos de sus cargos tras la elección de Evo Morales con una interpretación crítica de la literatura y los teóricos políticos bolivianos, Orellana Aillón narra elocuentemente la secuencia de construcción, desplazamiento y resurgimiento de una *élite de poder* (Wright Mills, 2000): una "casta" basada en la raza y la economía, autodenominada "gente decente", que dominó el poder económico y político durante la mayor parte del siglo xx, con la excepción de la revolución de 1952. Inicialmente compuesta por familias de propietarios de tierras y minas, que se identificaban fuertemente con su ascendencia europea para diferenciarse de la mayoría indígena, combinaron su riqueza con su acceso privilegiado a la educación superior para forjar una oligarquía que todavía hoy se reconoce por sus apellidos. Hasta hace muy poco, esta oligarquía no solo controlaba las empresas más importantes del país, sino que también ocupaba muchos de los puestos

más altos del Estado. Xenófilos que admiran todo lo que viene de Europa o Norteamérica sienten un derecho a controlar el Estado que persistió incluso durante la revolución de 1952.

Mientras que el trabajo seminal de Felipe Burbano de Lara (2014, p. 69) sostiene que la revolución de 1952 acabó con el Estado oligárquico, Orellana Aillón (2016) muestra las continuidades. Argumenta de manera convincente que, si bien la revolución desplazó a esta oligarquía del poder estatal, los intelectuales de clase media que lideraron la transformación no lograron producir el cambio cultural que habría deslegitimado el gobierno oligárquico.[4] Esta característica cultural, junto con el apoyo de Estados Unidos[5] solicitado por la reconstitución del ejército y las dificultades económicas que la revolución enfrentó a fines de la década de 1950, incentivaron un giro hacia las instituciones internacionales en busca de apoyo. Así se abrió un espacio proempresarial que los herederos de la oligarquía pudieron ocupar a su regreso al país después del golpe contrarrevolucionario de 1964.

Orellana Aillón identifica un cambio regional en la composición de las élites después de la contrarrevolución, que sin embargo subestima para subrayar la continuidad. La oligarquía que controlaba el Estado estaba inicialmente basada en los Andes (Cochabamba, La Paz) y dirigida por propietarios de minas medianas de plata y estaño que habían diversificado su actividad a través del comercio y las finanzas. Su perfil económico comenzó a cambiar tanto con la revolución como con la dictadura de Hugo Banzer Suárez (1971-1978). A pesar de sus diferencias significativas, tanto la revolución como el régimen de Banzer promovieron el desarrollo de un sector agroexportador en el Oriente de Bolivia. Las élites económicas de Santa Cruz, geográficamente alejadas del centro del poder estatal

[4] Al igual que la creencia en un derecho específico a gobernar para quienes poseen un diploma de educación superior extranjero, esto explica por qué, incluso a principios de la década de 2000, los presidentes mentían sobre su éxito académico para legitimar su gobierno.

[5] Debo este argumento a Guillermo P. Delgado.

establecido en La Paz a principios del siglo xx, ya habían desarrollado una fuerte identidad regional. Su provincia estuvo al margen de los auges de la plata y el estaño de finales del siglo xix y principios del xx y experimentó un auge económico durante el mismo período gracias a una actividad completamente diferente: la extracción forestal de savia del árbol de caucho (Espinoza, 2015, pp. 262-267). Con canales de comunicación ineficientes hacia el principal eje de acumulación en los Andes, las élites del Oriente desarrollaron una fuerte identidad regional con vínculos con los mercados internacionales a través de rutas alternativas que cruzaban Paraguay y Brasil. Aunque la economía de la región era relativamente débil en la primera mitad del siglo xx, desarrolló un conjunto de organizaciones regionales que defendían los intereses locales (comités, partido orientalista) contra el dominio de La Paz (Burbano de Lara, 2014, pp. 55-60). En la década de 1930, esta identidad regional fue lo suficientemente fuerte como para ganar una mayor parte de la renta petrolera para la región (11 % de la producción bruta) de lo que había sido el caso con otros minerales (Burbano de Lara, 2014, pp. 67-69). Las élites regionales del Oriente estaban demostrando su capacidad para limitar la autonomía del Estado central y preservar más poder a nivel local.

La región vivió su mayor auge económico durante la segunda mitad del siglo xx. Además de los hidrocarburos, varios factores contribuyeron a tal crecimiento: el apoyo a la colonización del Oriente en respuesta a la guerra del Chaco (1932-1935), la capacidad de las élites locales de concentrar parcelas de tierra distribuidas por la revolución de 1952 a campesinos débilmente organizados y el apoyo estatal a la modernización de la agricultura. La participación de la región en el PIB del país creció del 2,6 % en 1952 al 9,1 % en 1964, 16,3 % en 1971 y 19,2 % en 1977 (Burbano de Lara, 2014, p. 97). Mientras que algunos miembros de las élites regionales eran inmigrantes europeos recientes atraídos por la disponibilidad de grandes propiedades de tierra, otros eran descendientes de familias españolas establecidas desde hacía mucho tiempo, y el auge

económico también atrajo a inversionistas de otras partes del país (Seleme Antelo, Peña Claros y Prado Salmón, 2007, pp. 171-175). La dictadura de Banzer coronó a esta élite económica emergente vinculándola al poder del Estado. Orgullosamente de Santa Cruz (Burbano de Lara, 2014, p. 96), Banzer encontró apoyo en las élites agroindustriales de su región natal y las ayudó a cambio subsidiando la producción de algodón y otros productos agroexportadores, y reforzando así la capacidad económica de los grandes terratenientes (Hylton y Thomson, 2007, pp. 87-88). Logró integrar a esta élite emergente con la antigua oligarquía del altiplano dentro de su gobierno: casi la mitad de su primer gabinete estaba compuesto por gente de Santa Cruz (Burbano de Lara, 2014, p. 93), mientras que nombró para puestos estatales clave a varios hijos entrenados en el extranjero de miembros retornados de la oligarquía anterior que habían sido exiliados por la revolución de 1952 (Orellana Aillón, 2016).

Aunque Banzer tuvo éxito en unir a las élites económicas del Oriente y del Altiplano detrás de su dictadura, los sentimientos regionalistas siguieron siendo fuertes en Santa Cruz, sostenidos por un conjunto de instituciones locales que alimentaban la identidad regional. No solo las cámaras de comercio, industria y agricultura del Oriente eran específicamente fuertes y estaban unidas a través de su propia infraestructura organizativa regional, sino que también habían apoyado al Comité Cívico Pro Santa Cruz (CCPSC) desde 1950. Construido sobre más de medio siglo de demandas regionalistas, desde el federalismo hasta la descentralización del poder y una integración económica más justa, el CCPSC desarrolló un fuerte discurso regionalista que defendía el imaginario de *la cruceñidad:* una identidad etnocultural específica basada en la feliz mezcla de razas, que había dado origen, en su interpretación más radical, a la idea de una identidad nacional específica, la nación Camba (Argirakis, 2011). Esta identidad, como toda identidad, adquiere sentido por su contraste con una alteridad, en este caso, la nación Colla, descrita como el pueblo mayoritariamente indígena que vive en la

cordillera. Según Argirakis (2011), la identidad regional de Santa Cruz ha logrado históricamente superar otros conflictos, en particular la tensión de clase que acompañó el rápido crecimiento económico de la región. Este éxito justificó la conducción de la región por parte de las élites económicas al convertir sus logros económicos en un principio de la identidad regional.

Con la transición democrática en la década de 1980 y el continuo crecimiento de la economía del Oriente de Bolivia, los presidentes tendieron a incluir una parte importante de representantes de Santa Cruz en sus gobiernos. Carlos Mesa Gisbert, el vicepresidente que asumió la presidencia tras la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, afirma, después de enumerar a todos los ministros cruceños desde 1982, que "es un hecho indiscutible que las élites cruceñas controlaron la economía boliviana desde el Estado central durante todo el período democrático hasta [su] llegada al gobierno en 2003" (Mesa Gisbert, 2008, p. 213). Aunque esto respalda la descripción de Orellana Aillon de la unidad de la élite económica del país, la identidad regional de Santa Cruz siguió siendo lo suficientemente fuerte como para que, a pesar de su influencia en el Estado central, las élites económicas de la región aún transmitan esta narrativa de distanciamiento del poder político. Un miembro actual de estas élites preguntaría en este sentido:

> ¿Pero cuántos presidentes ha habido cruceños en la historia de Bolivia? ¡Tres! A dos asesinaron y Banzer que fue dictador. ¿Después, cuándo hemos sido partícipes nosotros del gobierno? ¿Cuándo? (Bo-CA2)[6]

Entre los entrevistados, uno de los más firmes defensores de la identidad regional en el ámbito empresarial dijo lo siguiente:

[6] Los códigos alfanuméricos que aparecen después de las citas se refieren a entrevistas y tienen por objeto preservar la confidencialidad de los participantes. Véase la lista de organizaciones participantes y entrevistados en la tabla 7.1 para más detalles.

> Santa Cruz, especialmente Santa Cruz, tiene una característica única frente a los otros departamentos del país, no solamente cultural, porque culturalmente somos muy distintos, sino en cuanto a la estructura social y empresarial. En Santa Cruz han prosperado mucho las instituciones. En Santa Cruz se considera a las instituciones como algo muy valioso, muy importante, porque Santa Cruz siempre estuvo lejos del poder político y del poder de la prebenda del Estado. Santa Cruz se crea a sí misma y se desarrolla por sí sola con ausencia casi total del Estado y logra ese desarrollo con sus instituciones. Se crean instituciones cívicas, instituciones empresariales, instituciones profesionales y todas estas se ponen de acuerdo para generar condiciones y promover el desarrollo de Santa Cruz, entonces hay una lógica de la institucionalidad cruceña distinta a la lógica de la institucionalidad paceña. La institucionalidad paceña está mucho más vinculada a las relaciones con el poder público, la institucionalidad empresarial cruceña no, se vale por sí misma (BO-CF1).

Esta situación es el centro de nuestra preocupación. Desde los años 1970, las élites económicas de Santa Cruz se convirtieron en la facción capitalista dominante de Bolivia y se involucraron cada vez más en el poder estatal, pero al mismo tiempo mantuvieron un discurso de identidad regional que les permitió tener todo bajo control: tuvieron una importante influencia en las políticas estatales y pudieron movilizar la identidad regional como escudo discursivo cuando las cosas no sucedían como ellas deseaban.

La elección de Morales y la reacción de las élites cruceñas

Durante las dos décadas anteriores a la victoria de Evo Morales, la fuerte influencia de la fracción oriental de las élites sobre el Estado es ilustrativa de la relación entre la sociedad y el Estado. Solo movimientos populares muy fuertes, como la guerra del Agua y las dos guerras del Gas (Webber, 2009), obligarían al gobierno a dar marcha atrás en el programa neoliberal de las élites. Incluso cuando el

gobierno central promovía un programa neoliberal que correspondía al adoptado por las élites económicas de Santa Cruz, al mismo tiempo apuntalaba el discurso de la identidad regional como respuesta a los movimientos populares del Altiplano que se oponían a él. Cuando el movimiento social de las tierras altas emitió la Agenda de Octubre de 2003 exigiendo un referéndum para apoyar la nacionalización de los hidrocarburos y una asamblea constituyente (Burbano de Lara, 2014, p. 317), las élites de Santa Cruz promovieron su propia agenda a través del Comité Pro Santa Cruz (CCPSC). El primer memorándum del CCPSC amenazaba con separar a la región del país si no se reconocía la autonomía de los departamentos y la especificidad cultural de Santa Cruz. Su líder, Rúben Costas, estaba flanqueado por el líder de una de las asociaciones empresariales más poderosas de la región, la Cámara de Agricultura del Oriente (CAO), cuando hizo pública esta posición en 2003, ante grandes multitudes que demostraron la fuerte capacidad de movilización del CCPSC (Burbano de Lara, 2014, p. 322). Dos semanas después, la fuerza del CCPSC también se mostró cuando algunos de sus partidarios se enzarzaron en luchas callejeras contra manifestantes campesinos-indígenas que exigían la renuncia de Sánchez de Lozada. Las élites económicas defendían la identidad regional frente a los movimientos sociales del altiplano que se oponían al neoliberalismo. Simultáneamente, la organización paraguas de los intereses empresariales de la región, la Federación de empresarios privados de Santa Cruz (FEPSC), se retiró de la confederación que agrupa a las asociaciones de intereses empresariales de todo el país, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). Aunque un representante de una de las asociaciones empresariales de Santa Cruz restó importancia a esta ruptura (entrevista BO-FE1), demuestra que no debe subestimarse la fuerza del movimiento de identidad regional en ese momento. Es una señal de que las élites económicas de Santa Cruz estaban descontentas con sus pares de las tierras altas por ser demasiado blandas frente a las protestas antineoliberales.

La elección de Evo Morales y la mayoría de los miembros del MAS en la Asamblea Nacional en 2005 representó el fin de esta situación de ganar-ganar para Santa Cruz: todavía tenían una fuerte identidad regional que los respaldaba, pero habían perdido su acceso privilegiado al poder estatal. Jefferey Webber (2011) sostiene que el MAS estaba entonces pasando de una agenda indígena-revolucionaria a una actitud reformista blanca-mestiza, pero todavía estaba lejos de ser el tipo de voz que las élites económicas querían escuchar, y la tensión siguió creciendo: mientras el MAS convocó a la asamblea para inscribir sus aspiraciones posneoliberales y pluriculturales en la Constitución, las élites económicas de Santa Cruz estaban promoviendo la autonomía regional a través de un referéndum para capitalizar sus logros identitarios en una palanca política útil sobre las instituciones locales y nacionales.

Este enfrentamiento condujo a un *empate catastrófico* (García Linera, 2008): una confrontación social e institucional entre dos grupos que desembocó en una crisis del Estado sin que ningún grupo lograra hacer de su solución la hegemónica. Los partidarios del MAS no pudieron lograr la aprobación de la Constitución sin el apoyo de algunos miembros de las élites opositoras, a pesar de que el proyecto económico de las élites cruceñas había sido ampliamente rechazado en los años anteriores, y ellos en su mayoría ofrecían un proyecto político centrado en lo regional. Las tensiones estaban provocando intensas protestas regionales y alimentando el odio racial contra los pueblos indígenas que llegó al extremo de causar la muerte de varios indígenas en una "masacre" impulsada por motivos raciales, étnicos, sociales y culturales (Comisión para el esclarecimiento de los hechos de Pando, 2008).

La solución al *impasse* no fue sencilla. El MAS concedió más poderes a las regiones en el proyecto de nueva Constitución, pero esta concesión no pareció suficiente. Más importante aún para el propósito de este artículo, una represión selectiva difundió un intenso temor entre los miembros más derechistas de las élites económicas. Individuos sospechosos de planificar el magnicidio del presidente

fueron asesinados en 2009 durante una intervención policial "antiterrorista" conocida como el Caso Rozsa, mientras que otros fueron encarcelados bajo acusaciones de haber financiado a las células terroristas (Prado Araúz, 2018; Valverde Bravo, 2012). Dados los lazos familiares entre los financiadores acusados del complot y aquellos representantes específicos de las élites económicas de derecha que más apoyaban el discurso identitario, estos eventos enfriaron el apoyo abierto de las élites económicas al discurso identitario y al Comité Pro Santa Cruz. Algunos incluso se exiliaron por miedo a la represión (Bo-CC1). Esta intervención abrió una brecha entre la facción más derechista de las élites económicas, muy apegada al discurso identitario regional, y la que priorizaba sus intereses empresariales. A medida que cambiaban los liderazgos de varias asociaciones empresariales, también cambiaba la actitud del gobierno y poco a poco se fue estableciendo una relación más fluida entre el gobierno del MAS y las élites cruceñas. La siguiente sección analiza este cambio con una interpretación exhaustiva de entrevistas a representantes de las élites económicas que se realizaron a fines de 2018.

Adaptación: modernización desde el punto de vista de las élites

La siguiente sección ofrece una interpretación de una serie de diecinueve entrevistas realizadas a portavoces de asociaciones empresariales y otros centros de pensamiento empresarial en Bolivia a fines de 2018.[7] Los extractos citados aquí provienen de entrevistas

[7] Las entrevistas se llevaron a cabo como parte de un proyecto de investigación postdoctoral financiado por el Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (2017-2019) que comparó las reacciones de las élites económicas ante la izquierda en el poder en Ecuador y Bolivia. Las entrevistas semiestructuradas duraron alrededor de 60 minutos y se basaron en una serie de preguntas sobre su interpretación de la coyuntura política de los últimos quince años y su relación con el Estado y el gobierno actual. Las entrevistas transcritas se ingresaron en un *software* de análisis

con miembros de las élites de Santa Cruz, ya que estuvieron en el centro del cambio de actitud de clase que transformó el empate catastrófico en una coexistencia pacífica, al menos hasta el golpe de octubre de 2019. Al analizar las entrevistas, identifiqué cuatro temas en torno a los cuales se solidificaron las preocupaciones de las élites a pesar de sus variaciones con respecto a su relación con el Estado y la identidad regional.

La primacía de la cruceñidad: la identidad regional

Para entender la evolución de la relación entre el Estado y las élites económicas *cruceñas,* hay que apreciar la fuerza del sentimiento regionalista que atraviesa los sectores empresariales. Antes de la unidad de clase con las élites económicas de otras regiones, y a pesar de las tensiones entre empresas –como la que rodea los precios entre los productores primarios y las industrias a las que abastecen–, su unidad como clase regional frente al Estado central se expresa claramente. Por ejemplo, un exdirigente de una cámara agrícola y uno de los más receptivos a mantener buenas relaciones con el gobierno del MAS dijo:

> Siempre hemos estado de la mano, siempre para cuando hay una demanda que nosotros necesitamos o vemos por conveniente implementar en el país [...] trabajamos en conjunto, planteamos las ideas en conjunto, hacemos el esfuerzo de las relaciones con el gobierno para que salgan las normativas, decretos, leyes en conjunto [...]. Obviamente que a veces tenemos intereses contrapuestos, es obvio (Bo-CA2).

Lo llamativo de esta cita es que el entrevistado se refería claramente a las demás asociaciones empresariales de la región, no a otras del país. La unidad e integración a nivel regional refuerzan

---

de datos cualitativos asistido por computadora, luego se codificaron y recodificaron para identificar significados compartidos. Los resultados sobre Ecuador se publicaron en otros lugares (Chiasson-LeBel, 2019a, 2019b, 2020).

la conciencia de poder estructural de las élites y las ayudan a construir aparatos de poder instrumental. Por ejemplo, en 1986, durante un período de hiperinflación, fundaron el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), un grupo de expertos (*think tanks*, en inglés) apoyado por las principales asociaciones empresariales regionales, pero con suficiente autonomía para aparecer como una voz creíble que representa los intereses empresariales en general, aunque su directorio está totalmente controlado por asociaciones empresariales de Santa Cruz.

El cambio de la relación con el Estado gobernado por el MAS empujó a esta alianza para centrarse en la identidad empresarial más que en la tendencia más regionalista-étnica que, sin embargo, sigue siendo muy fuerte en la región:

> Aquí hay solamente el discurso de que somos regionalistas, pero en la realidad, aquí en Santa Cruz es el departamento que existen más diferentes migraciones de bolivianos, sin duda alguna. Y una cosa, existen bolivianos de la clase alta que se han venido migrando de los diferentes departamentos a producir acá porque aquí se mueve la plata, aquí andan con buenos carros, tienes buenas casas, tienes el movimiento de hoteles, de restaurantes, se mueve dinero y de la gente más pobre, en busca de una mejor vida (Bo-CA2).

Esta cita resalta la mentalidad empresarial como un marcador de identidad para la región que está ganando importancia.

Conciencia del poder estructural

Las élites económicas cruceñas comparten una conciencia profunda de su poder estructural, es decir, el poder que les otorga su posición en la estructura capitalista como quienes toman las decisiones de inversión. Conciben la economía regional como el motor de todo el país, y este impulso regional proviene de la iniciativa privada más que de las políticas estatales, las inversiones públicas o las reservas

de hidrocarburos. Por ello, consideran que es cuestión de tiempo antes que el gobierno acepte la legitimidad de sus posiciones:

> A ver, [el departamento de Santa Cruz] es el que recauda más, es el departamento que aporta más al PIB, el que genera el 26 % de los empleos del país, entonces por un lado el gobierno dice: no podemos estar todo el tiempo [oponiéndoles] (Bo-CA1).

En muchos casos, su discurso subraya su conciencia de que las tensiones con el gobierno afectaron la inversión privada y obligaron al gobierno a realizar ajustes:

> Lo que sí, al principio, no hubo inversiones de miedo, por miedo. ¿Por qué? Porque había ese discurso de que [el gobierno del MAS] nos iban a quitar todo, íbamos a ser quitados y despojados de nuestras tierras... (Bo-CA2)

Según los entrevistados, el gobierno pudo sobrevivir a esta falta de inversión privada gracias a la bonanza petrolera y a la acumulación de reservas internacionales para resistir los vaivenes de los mercados. Sin embargo, esta forma de lidiar con las fuerzas estructurales no es eterna y, una vez que se enfrentó a la realidad económica de los precios cambiantes de los hidrocarburos, el gobierno tuvo que adaptar su política para apoyar las demandas de las élites económicas. La prolongada crisis económica explicaría por qué los cultivos transgénicos y la producción de biocombustibles, que las élites económicas habían exigido durante mucho tiempo pero que inicialmente fueron rechazados por el gobierno del MAS, finalmente fueron aceptados. Sin embargo, esta aceptación no debe verse como una verdadera alianza:

> Entonces el gobierno está apretado del tema de ingresos. Tiene que ser más creativo, así de sencillo, porque ya la era extractivista... Por eso apertura los biocombustibles, porque no tiene ahorita opción. Entonces el discurso se acaba cuando ya la economía te aprieta (Bo-CA1).

> O sea, no hay una convicción absoluta de que el gobierno está a favor del sector empresarial, es no más una necesidad porque la economía así lo demanda y vos sabes que no hay nada más contundente que la realidad (Bo-CF1).

La narrativa sobre el cambio de actitud

El poder estructural juega un papel importante para explicar el acercamiento entre las élites económicas y el Estado, pero no es suficiente. Era necesario un cambio de actitud de ambas partes, y el discurso para explicarlo difería de un portavoz empresarial a otro. En las entrevistas se buscaba entender si las élites pensaban que era el Estado el que había cambiado, las élites económicas o un poco de ambos. La mayoría diría que era un poco de ambos, pero el énfasis variaba mucho. Quienes se oponían más al gobierno y eran más apegados a la identidad cruceña dijeron que el gobierno obligaba a las élites económicas a comportarse de manera diferente:

> Evidentemente hubo una transición, un cambio de conducta, de actitud en ambos lados. La dirigencia empresarial fue perseguida, fue amedrentada por el poder político. El poder político tomó la decisión de destruir a la dirigencia empresarial, a la dirigencia cívica, y lo hizo, seguramente ya vos debes saber cómo lo hizo, especialmente con el caso de terrorismo [caso Rozsa] [...] Viene posteriormente un cambio en la dirigencia, sobre todo empresarial, se renueva la dirigencia empresarial, ya estamos hablando del año 2010... (Bo-CF1).

Sin embargo, algunos líderes empresariales afirmaron con orgullo que un cambio importante fue realizado por las propias élites económicas, e incluso nombraron a los líderes que llevaron a cabo el cambio: "Junto con otro grupo de gente que hacemos el trabajo de los gremios, que impulsamos y gestionamos en lo operativo este cambio de actitud" (Bo-FE1).[8]

[8] Para preservar la confidencialidad de los participantes y otras personas, no pareció apropiado reproducir aquí la lista de nombres que ofreció el entrevistado.

> Yo creo que fue un trabajo que hicimos nosotros obviamente, pero que el gobierno fue partícipe, fue un noviazgo que duró mucho tiempo, un enamoramiento que duró mucho tiempo en llegar a concretarlo, porque al principio había mucha desconfianza, había tensión porque no pensábamos que hablábamos [sic] de forma sincera, pero con el tiempo se fue creando trabajo y viendo resultados (Bo-CA2).

Estos relatos contrastantes muestran que el cambio surgió de una coyuntura compleja que involucró a actores de todos los bandos. La presión estructural probablemente influyó en el gobierno, pero este también contribuyó a romper algunos de los vínculos entre las élites económicas y las instituciones que apoyaban el discurso de la identidad regional en Santa Cruz. Algunos se resistieron a esta evolución, que sin embargo fue aprovechada por otros líderes empresariales que permitieron el florecimiento de un enfoque más moderno del papel político de las élites económicas, según el cual su poder instrumental priorizaba el bienestar del capital por sobre otros intereses políticos.

La relación cambiante con la narrativa de identidad regional

Aunque las élites empresariales siguen muy apegadas a la identidad regional, el nuevo liderazgo empresarial reduce esta diferencia cultural a una diferencia sectorial: el predominio de ciertos sectores económicos en el Oriente, como la gran agricultura, la silvicultura o los hidrocarburos, explica las tensiones con otras regiones (Bo-CA1 y Bo-FE1). El debilitamiento de los vínculos históricamente fuertes entre el CCPSC, que promueve la identidad regional, y las élites empresariales contribuyó a la aceptación de una relación moderna en la que un Estado formalmente autónomo cederá, no obstante, ante las necesidades económicas estructurales cuando el uso adecuado del poder instrumental por parte de una clase capitalista unida equipare el interés general con el propio. Un líder de

una cámara que apoyaba públicamente al CCPSC explicó este fenómeno de la siguiente manera:

> Obviamente que hubo problema con algunas personas, como el Comité Cívico, que se puso en contra, que dijo "¿Por qué viene Evo?". Pero son cosas que, al final, vos tienes que asumirlas porque el presidente es el presidente, él fue electo por los bolivianos y lamentablemente es presidente, aunque no sea de tu partido, pero es el presidente (Bo-CA2).

Esta tensión entre los voceros empresariales y los aparatos identitarios regionales muestra la progresiva evolución no lineal de la relación élites-Estado. Quienes aceptaron la modernización de la relación confían en su poder estructural y entienden que las alianzas con las élites empresariales de la sierra los harán a todos más fuertes. Quienes se sienten más privados de representación estatal mantienen una actitud más conflictiva y, si bien ven la importancia del poder instrumental, aún tienden a rechazar las alianzas con las élites económicas de La Paz.

Sin embargo, incluso quienes aceptan la autonomía del Estado aún lamentan la falta de representación directa de los cruceños en el gobierno del MAS y particularmente de la elite económica cruceña:

> ¿Qué produce La Paz? ¡Nada! [Allí] Está la sede de gobierno y ese grupo maneja la gente y hace presidentes y hacen ministros, pero en este gobierno no tenemos ni un ministro, no tenemos. Santa Cruz no tiene. La próxima elección que viene [Santa Cruz] va a tener el 50 % de los votantes. ¿Vos crees correcto que no haya un dirigente de Santa Cruz? ¡El 50 % de los votantes del país! ¿Te entra en tu cabeza la posibilidad de que no haya ningún dirigente? ¡No puede ser! ¿Por qué? ¿Porque no nos dan espacio? (Bo-CA2).

La relación resultante de la élite económica con su poder instrumental

Como se ha dicho, el Estado boliviano ha estado históricamente en manos de las élites económicas. A pesar de lo que argumentan las élites cruceñas contemporáneas, existían canales para transmitir las demandas de las élites económicas directamente al ejecutivo. Eso podría explicar por qué los aparatos de poder instrumental tenían papeles menos salientes que la representación directa. Las tecnologías de poder instrumental actuaron principalmente como válvulas de seguridad o como lugares de desfogue para movilizar a las élites económicas y cerrar filas con un programa unificado, que pudiera anteponer otras preocupaciones políticas, como la identidad cruceña, a las empresariales. La paradoja de la recuperación de la autonomía estatal parece ser que, una vez que se enfrentó a los poderes estructurales de las élites económicas, la principal respuesta del MAS fue en realidad ceder el poder instrumental abriendo canales de negociación donde las élites económicas podían acceder directamente a la sociedad política. Ofrecer un diálogo abierto sobre cuestiones económicas entre los más altos funcionarios del Estado y los portavoces de las cámaras fue la forma en que el gobierno del MAS restringió sus acciones en el espacio de la sociedad civil y limitó sus vínculos con las organizaciones identitarias regionales. Tener algunas vías para dialogar con los funcionarios estatales disminuiría su necesidad de intervenciones públicas agresivas, como han señalado algunos de los entrevistados:

> Nosotros, como federación de empresarios, hemos tomado como parte de este tema la decisión de no intercambiar mensajes con el Estado a través de los medios. Es una decisión que está tomada. Si tengo algún problema con vos, te voy a hablar y te voy a decir: no estoy de acuerdo con tu camisa, no voy a salir a llamar a una conferencia de prensa y voy a estar diciendo que tu camisa es la peor camisa del mundo. Eso es construcción de confianza porque no tienes doble discurso (Bo-FE1).

> Esa fue siempre mi política: nunca en mi dirigencia, nunca en mi año de presidente de la XXX [sector agropecuario] hubo una huelga [de empresarios agropecuarios], nunca, y normalmente, en las anteriores gestiones, sí hubo bloqueos, sí hubo marchas. Pero yo siempre traté de sentarnos en la mesa cincuenta veces, cien veces, si es necesario, pero al final tener una posición y el diálogo hace que la persona, el gobierno, por más duro que sea, entienda que está haciendo un daño [...] pero con el tiempo fui demostrando con los hechos y con el accionar de las leyes que elaboramos, que fueron treinta y seis en mi gestión, entre leyes, decretos, resoluciones o normativas que beneficiaron a los productores, que beneficiaron al sector y que beneficiaron al país, entonces eso creo que está demostrado que así fue y obviamente hasta ahora mantenemos una relación muy cordial con el gobierno, con la gobernación, que es de la oposición. Porque en realidad no es un ente político la XXX, es un ente gremial (Bo-CA2).

La confianza en su poder estructural les permitió elegir los mejores medios instrumentales de que disponían. Eran conscientes de la amplitud de sus estrategias: mientras el diálogo funcionara, no tenían por qué arriesgarse a perjudicarlo interviniendo en los medios de comunicación o convocando huelgas. El uso de los medios de comunicación era posible, no obstante, si la primera estrategia no daba los resultados esperados. Sin embargo, era necesario trasladar el doble juego entre la identidad regional y los factores económicos a un enfoque más moderno de la relación en el que pudieran prevalecer los intereses económicos.

Esta relación parece haber contribuido a contener el desarrollo de otras herramientas de poder instrumental muy utilizadas en otros países, como el uso extensivo de la responsabilidad social corporativa (Chiasson-LeBel, 2019a; Chiasson-LeBel, 2019b) o la planificación territorial (Leiva, 2019; Leiva, 2021), que, hay que reconocerlo, están poco desarrolladas en Bolivia. En cambio, a través de esta estrategia, algunos dirigentes empresariales han adquirido un contacto privilegiado con el presidente, abriendo incluso puertas para una representación directa dentro del Estado:

> Eso también me valió a mí la forma de que el presidente [Morales] me vea a mí con otra cara, no como un adversario, no como una persona que quería usar la institución para hacer política. Es más: fui invitado por él a ser parte de su gobierno en dos oportunidades, entonces yo no soy político, no me gusta la política [...] Es más, mañana tengo una reunión con el presidente por un tema de impuestos, impuestos del matadero. No tengo nada que ver ya, yo no soy dirigente, no soy nada, solamente me llamaron porque el presidente cree en mí (Bo-CA2).

Interpretación y conclusiones

De esta breve interpretación se desprenden algunas cuestiones importantes que sustentan la posición teórica que presentamos respecto del Estado. Más que una mera determinación estructural, una perspectiva relacional de clase es importante para entender cómo han evolucionado las cosas durante el gobierno del MAS previo al golpe de Estado de 2019. En primer lugar, socava la perspectiva estructuralista porque la agencia de la clase capitalista estuvo inicialmente fuertemente marcada por la lucha identitaria en Santa Cruz. La posición identitaria regional fue tan importante para definir la identidad de clase de las élites de la región que bloqueó posibles diálogos durante varios años. Esta identidad regional también tuvo éxito en alinear a las clases populares que tendían a ser menos beligerantes que sus pares del Altiplano y eran más propensas a participar en la *cruceñidad*.

La posición identitaria que organizaba la clase obstaculizó inicialmente la economía a través de sus consecuencias estructurales y superó los propios intereses económicos de las élites económicas durante varios años. Después de la presión del gobierno/Estado para romper el poder instrumental vinculado a la identidad regional, los cambios de actitud tanto del gobierno como de la clase capitalista dieron lugar a mayores oportunidades de diálogo, lo que también significó una mayor correspondencia entre los intereses económicos de los capitalistas y sus prioridades reales. La

importancia de la agencia relacional de clase también se ejemplifica en el cambio de actitud de las élites para que el diálogo fuera posible y para que este diálogo resultara en un cambio de política. Si bien las élites económicas tenían razón al afirmar la importancia de su poder estructural, si hubieran decidido redoblar la apuesta por el discurso de la identidad regional, podrían haber perpetuado un empate catastrófico.

Además, el acercamiento que se produjo varios años antes del cambio de política del MAS, cuando aceptó la producción de biocombustibles, es una buena señal de la importancia de la agencia de clase para reproducir la estructura. Este largo proceso de construcción de confianza creó la posibilidad de que el gobierno confiara en que un ajuste de sus políticas realmente produciría los efectos estructurales esperados, como la inversión privada, la creación de empleo y el crecimiento económico, y eventualmente compensaría el costo político de abandonar su línea partidaria. En cambio, esa confianza nunca se estableció en Venezuela, donde el líder de la principal federación empresarial encabezó un intento de golpe de Estado en 2002, y la confianza del gobierno en la inversión privada nunca se restableció.

Este análisis también revela las limitaciones del concepto de "captura del Estado". La captura del Estado supone que el Estado es fundamentalmente neutral, pero se vuelve parcial cuando las élites económicas ejercen una influencia indebida sobre los procesos políticos. En primer lugar, la autonomía del Estado no debe suponerse, sino estudiarse como una cuestión empírica. En el caso que aquí se analiza, la autonomía, definida como un Estado no controlado esencialmente por la élite económica, tuvo que ganarse mediante intensas protestas que Webber (2011) califica como un período revolucionario. En segundo lugar, las revelaciones de las élites económicas tienden a mostrar una relación más compleja: incluso sin captura, parece que la autonomía del Estado puede verse limitada cuando las élites económicas bloquean su proceso político, como en Bolivia durante el catastrófico empate, o combinan

sus poderes estructurales e instrumentales. Por lo tanto, aunque el concepto de captura del Estado nos alerta sobre el peligro potencial que surge de la capacidad de las élites económicas para alinear las instituciones estatales hacia fines privados, no da cuenta de la complejidad de las presiones potenciales que las élites económicas pueden ejercer sobre el Estado en una sociedad capitalista, donde una combinación de poder estructural e instrumental es suficiente para producir esos objetivos privados incluso sin captura. En tercer lugar, la revelación de que un exlíder de la cámara de Santa Cruz fue invitado a formar parte del gobierno de Morales muestra que las élites no son necesariamente los principales agentes activos de una captura: su juego astuto dentro de una relación modernizada empuja a los gobiernos a integrar a las élites económicas como una forma de lidiar con su poder estructural e instrumental.

Las entrevistas también demuestran la complejidad de la construcción de la autonomía estatal. Las élites económicas no esperan que el Estado sea neutral: para aquellas, el Estado debe servir a sus intereses porque estos se equiparan al crecimiento económico, y el crecimiento es el interés general. Las élites tienen herramientas para defender públicamente esta cadena de equivalencia en el discurso público, en particular a través de centros de investigación y otros medios de poder instrumental. Por lo tanto, la contradicción de construir la autonomía estatal en una sociedad capitalista con fuertes élites regionales en una economía dependiente como la de Bolivia es que cuando la autonomía estatal se utiliza para fines distintos a los deseados por las élites, las consecuencias pueden ser duras para la estructura económica, ya que erosiona rápidamente la confianza empresarial o puede alimentar un movimiento separatista.

Sin embargo, no se deben subestimar los logros del MAS en el control del Estado y en la creación de una brecha entre el discurso identitario de extrema derecha y las élites económicas más liberales de Santa Cruz. Esto, a largo plazo, podría contribuir a socavar el apoyo estructural a un discurso identitario en la región que

alimenta el odio racista, pero a costa de dejar más espacio a los intereses de ciertas élites dentro del Estado.

Por último, los hallazgos de este artículo corroboran mi trabajo anterior sobre Ecuador y Venezuela (Chiasson-LeBel, 2016), en el que el problema de la primera ola de la marea rosa en América del Sur está relacionado con la excesiva confianza que tenían los gobiernos de tendencia izquierdista en la autonomía instrumental del Estado. Se ha revelado que mantener a las élites económicas sin control es una preocupación en todos los casos. Ver cómo la próxima ola se ocupa de las élites económicas debería servir de inspiración para futuras investigaciones.

Tabla 7.1 – Listado de organizaciones participantes y entrevistados

Nombre de la organización	Tipo	Región	Entrevistados
Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)	Confederación de asociaciones empresariales – Todo el país		1
Cámara Nacional de Industrias (CNI)	Confederación de asociaciones empresariales – Todo el país		1
Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia (CANEB)	Confederación de asociaciones empresariales – Todo el país		1
Cámara de Hidrocarburos y Energía de Bolivia (CBHE)	Asociación empresarial – Todo el país		1
Cámara Forestal de Bolivia	Asociación empresarial – Todo el país		1
Cámara Nacional de Comercio (CNC)	Asociación empresarial – Todo el país		1
Federación de Empresarios Privados de La Paz	Confederación de asociaciones empresariales – Regional	La Paz	1
Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)	Asociación empresarial – Regional	Santa Cruz y Oriente	3
Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO)	Asociación empresarial – Regional	Santa Cruz	1
Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC)	Confederación de asociaciones empresariales – Regional	Santa Cruz y Oriente	2
Instituto Boliviano de Comerico Exterior (Instituto de Educación Superior de Canadá)	Centro de estudios empresariales – Regional/ Nacional	Santa Cruz y Oriente	1

Cámara de Exportadores de Santa Cruz	Asociación empresarial – Regional	Santa Cruz	1
Comité Cívico Pro Santa Cruz (CCPSC)	Organización de la identidad regional	Santa Cruz	1
Líderes de conglomerados ubicados en el Oriente	Hombres de negocios		3
Otros informantes (académicos, periodistas, investigadores)			5

Bibliografía

Argirakis, Helena (2011). El Comité Cívico Pro Santa Cruz como aparato ideológico de la élite cruceña. *Revista Mojón 21*, *1*(1), 42-45. https://www.scribd.com/document/56652836/Revista-Mojon-21

Block, Fred (1977). The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State. *Socialist Revolution*, (33), 6-28.

Burbano de Lara, Felipe (2014). *La revuelta de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/20396

Cañete Alonso, Rosa (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos: Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. OXFAM International. https://doi.org/10.21201/2018.3521

Castellani, Ana (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61.

https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1.TC.Castellani_276.pdf

Chiasson-Le Bel, Thomas y Larrabure, Manuel (2019). Latin America's changing balance of class forces: An Introduction. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea De Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe*, *0*(108), 87. https://doi.org/10.32992/erlacs.10564

Chiasson-LeBel, Thomas (2016). Neo-extractivism in Venezuela and Ecuador: A weapon of class conflict. *The Extractive Industries and Society*, *3*(4), 888-901. https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.10.006

Chiasson-LeBel, Thomas (2019a). Conglomérats nationaux et espace public. En Julián Durazo Herrmann (ed.), *Les espaces publics, la démocratie et les gauches en Amérique latine* (pp. 21-48). Québec: Presses de l'Université Laval. https://doi.org/10.2307/j.ctv1gbrz3z.4

Chiasson-LeBel, Thomas (2019b). Neoliberalism in Ecuador after Correa: A surprise turn or according to economic elites' plan? *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea De Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe*, (108), 153-174. https://www.jstor.org/stable/26878967

Clarke, Simon (1991). *The State debate*. *Capital and class*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-1-349-21464-8

Comisión para el esclarecimiento de los hechos de Pando (2008). *Informe de la comisión de UNASUR sobre los sucesos de Pando: Hacia un alba de justicia para Bolivia.*

Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven; Londres: Yale University Press.

Dryzek, John S. y Dunleavy, Patrick (2009). *Theories of the democratic state*. Basingstoke; Hampshire, Nueva York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36645-9

Durand, Francisco (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado*. Lima: Oxfam. https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/cuando-el-poder-extractivo-captura-el-estado

Durand, Francisco (2019a). *La captura corporativa del Estado en América Latina*. *trAndeS Working Paper Series*. Berlín: Freie Universität Berlin. https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/25301 https://doi.org/10.17169/refubium-4004

Durand, Francisco (2019b). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Espinoza, Fran (2015). *Bolivia: La circulación de sus élites, 2006-2014*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

García Linera, Alvaro (2008). Empate catastrófico y punto de bifurcación. *Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales: Crítica y Emancipación*, *1*(1). http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100830012019/2S1a.pdf

Holloway, John (2010). *Change the world without taking power: The meaning of revolution today*. Puebla: Pluto Press.

Hylton, Forrest y Thomson, Sinclair (2007). *Revolutionary horizons: Past and present in Bolivian politics*. Londres; Nueva York: Verso.

Jessop, Bob (2002). *The future of the capitalist state*. Cambridge; Malden: Polity.

Jessop, Bob (2008). *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge; Malden: Polity.

Leiva, Fernando I. (2019). Economic elites and new strategies for extractivism in Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies (ERLACS)*, (108), 131-152. https://doi.org/10.32992/erlacs.10511

Leiva, Fernando I. (2021). *The left hand of capital: Neoliberalism and the left in Chile*. Albany: SUNY Press.

Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth M. (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and markets: The world's political-economic systems*. Nueva York: BasicBooks.

Marx, Karl y Engels, Friedrich (2002 [1848]). Manifeste du Parti communiste et Préfaces du "Manifeste". Québec.

Mesa Gisbert, Carlos D. (2008). *Presidencia sitiada: memorias de mi gobierno*. La Paz: Fundación Comunidad; Plural Editores.

Nercesian, Inés (2020). *Presidentes empresarios y estados capturados: América Latina en el siglo* XXI. Buenos Aires: Teseo. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/160764

Orellana Aillón, Lorgio (2016). *Resurgimiento y caída de la gente decente: Un sendero en la formación de una clase-etnia dominante en Bolivia (1940-2003)*. La Paz: Muela del Diablo.

Prado Araúz, Gary (2018). *El indebido proceso: Análisis documental y jurídico-político de la etapa preliminar en la investigación del caso terrorismo*. Bolivia: GP Producciones.

Seleme Antelo, Susana; Peña Claros, Claudia y Prado Salmón, Fernando (2007). *Poder y elites en Santa Cruz: tres visiones sobre un mismo tema.* Santa Cruz de la Sierra: CEDURE; CORDAID; El País.

Tapia Mealla, Luis (2022). *The production of local knowledge: History and politics in the work of René The Production of Local Knowledge*. Londres: Seagull Books.

Valverde Bravo, Carlos F. (2012). *¡Maten a Rozsa!: El rompecabezas de una conspiración*. Santa Cruz de la Sierra: El País.

Webber, Jeffery R. (2011). *From rebellion to reform in Bolivia: Class struggle, indigenous liberation, and the politics of Evo Morales*. Chicago: Haymarket Books.

Webber, Jeffery R. (2009). *Red October: Left-Indigenous Struggles in Bolivia, 2000-2005: Red October: Left-Indigenous Struggles in Bolivia, 2000-2005.* Toronto: Universidad de Toronto. https://utoronto.scholaris.ca/items/08e1dee9-5126-4e94-854a-5b5534e1b673

Wright Mills, Charles (2000). *The power elite*. Nueva York: Oxford University Press.

Zibechi, Raúl y Machado, Decio (2017). *Cambiar el mundo desde arriba: los límites del progresismo*. Bogotá: Huaponi Ediciones.

Hacer negocios en un contexto inestable

El empresariado argentino y su relación con el poder en el capitalismo globalizado[1]

Mariana Heredia

Doi: 10.54871/ca26a1a0

Desde la década de 1970, el crecimiento de Argentina se ha estancado en comparación con otras naciones latinoamericanas, aunque el país sigue destacando como uno de los más igualitarios de la región. Esta configuración se ha atribuido la debilidad de las élites enfrentadas a una sociedad civil movilizada (Fairfield, 2010). Este trabajo cuestiona esta hipótesis y examina la composición y el poder de las élites económicas en Argentina. Por un lado, considerando una descripción detallada de las actividades económicas del país, las corporaciones y los líderes empresariales, se muestra la dislocación entre el poder empresarial estructural e instrumental. Mientras que las grandes empresas, especialmente las que exportan granos, siguen siendo las más competitivas y rentables en el mercado global pero carecen de una fuerte influencia política, las pequeñas y medianas empresas –más orientadas al mercado interno– están más cohesionadas y organizadas, y mantiene fuertes vínculos con el ámbito político. Por otra parte, un análisis de

[1] Este trabajo es una versión retocada del artículo "Earning but not leading: Argentina's Economic Elites and the Exercise of Power in Global Capitalism", publicado en 2025, y retoma ideas de Heredia (2022).

las tendencias económicas y sociales a largo plazo muestra que la inestabilidad afectó negativamente las actividades productivas del país. El crecimiento moderado no benefició a las élites locales y a la vez las desigualdades sociales y la pobreza se mantuvieron altas durante las últimas décadas. En otras palabras, la relación entre las élites económicas argentinas y las mayorías movilizadas es mucho más compleja que un juego de suma cero en el que el malestar social obliga a los empresarios a ceder y negociar. La imprevisibilidad local combinada con la financiarización produjo la consolidación de mecanismos de evasión que fomentan la búsqueda de beneficios fáciles, así como la salida de capitales, e impiden las inversiones a largo plazo y el crecimiento.

Poder económico y luchas distributivas: el interés del caso argentino

Corría marzo de 2008 y el gobierno argentino anunció la resolución 125 por la cual modificaba las alícuotas de retención impositiva a las principales exportaciones de productos agrícolas. Ante el alza de los precios internacionales, se buscaba moderar su impacto sobre el mercado interno y hacer partícipe al fisco de las ganancias extraordinarias producidas por el alza en el valor de los *commodities*. Nadie esperaba que las reacciones a la medida adquirieran semejante magnitud. Al rechazo planteado por los principales representantes sectoriales se sumaron distintas expresiones de protesta de productores que se movilizaron en distintos puntos del país. En lugar de retroceder, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner perseveró en la medida acusando a los productores de organizar "piquetes de la abundancia". El conflicto se prolongó durante semanas y la oposición a la medida terminó congregando no solo a lo que empezó a denominarse "el campo", sino también a sectores urbanos insatisfechos con las políticas del gobierno, respaldados por los principales medios de comunicación. Lejos de

dividir el frente rival, el gobierno atizó la polarización convocando a sus apoyos dentro de los sindicatos, los movimientos sociales, las organizaciones de derechos humanos, el peronismo y la izquierda en una renovada lucha contra los "poderes corporativos". Tras una escalada de manifestaciones públicas, la presidenta decidió enviar el proyecto al Parlamento, donde, tras un empate de fuerzas, el vicepresidente terminaría rechazando la medida. Era el fin de la 125 y la profundización de un conflicto que no cejarían en los años por venir.[2] Mientras el movimiento kirchnerista se alineaba cada vez más con la simbología peronista y agudizaba orientaciones económicas acusadas de "populistas", la denuncia a la "oligarquía" volvía a sonar en los discursos oficiales.

Caracterizados como de centro-izquierda, los gobiernos latinoamericanos de comienzos del siglo XXI no evidenciaron gran novedad en las tensiones establecidas frente al capital y al empresariado. En palabras de Pablo Stefanoni (2016, p. 99), "parece como si el socialismo del siglo XXI no enfrentara al capitalismo del siglo XXI sino al del siglo XX y a veces al del siglo XIX, debido a las carencias político-intelectuales de parte de la nueva izquierda". En efecto, al oponerlos con el período neoliberal, varios analistas insistieron en su común búsqueda de autonomía para la región, de profundización de la justicia social, de apuesta por un crecimiento más endógeno (Chodor, 2015). También se evidenciaron los distintos gradientes de esta apuesta, con Venezuela como expresión más radical, Chile, Brasil y Uruguay como expresiones más moderadas (Levitsky y Roberts, 2011). En todo caso, suele afirmarse que, desde la crisis financiera de 2008 y la recomposición de las fuerzas de derecha, el enfrentamiento social volvió a cobrar vida en los discursos y las políticas adoptadas (Ellner, 2019). Poco se dice, en cambio, sobre el modo en que definieron y lucharon contra los poderes económicos.

[2] Los sucesos narrados fueron profusamente estudiados; se reconstruyen aquí en base a Pucciarelli (2017).

La Argentina no tuvo que esperar al siglo XXI para movilizar a sus sectores populares, cuestionar a sus clases dirigentes y ensayar políticas públicas de inspiración igualitaria. Dentro de América Latina, este país se destaca por una historia sociopolítica tumultuosa –con la sucesión de gobiernos civiles y militares débiles a lo largo de todo el siglo XX– y un nivel de beligerancia singular tanto por el activismo de su sociedad como por la oposición de los gobiernos democráticos con los representantes del empresariado. A diferencia de otros países para los cuales suele subrayarse la capacidad de reproducción de las élites y la sumisión de sus sectores populares, la Argentina suele destacarse por la porosidad en el acceso a las posiciones más altas[3] y por la importancia del peronismo, un movimiento político con votantes leales y capacidad para ganar elecciones competitivas, con potencia gremial para desafiar a los empleadores y sostener la legislación laboral (Etchemendy y Berins Collier, 2008; Torre, 1983), y con una influencia simbólica que enaltece el igualitarismo y rechaza las jerarquías sociales (O'Donnell, 1984).

Para quienes comparten una mirada optimista sobre el conflicto social, los resultados están a la vista. Los datos comparados que retratan la situación de la Argentina destacan que se trata de una de las naciones más integradas e igualitarias del continente. Según la medida empleada para medir niveles de desigualdad, el índice de Gini por ingresos, este país presentaba, en 2019, valores más bajos que Brasil, México y Chile.[4] También es innegable que sus índices de desarrollo humano eran altos, superiores al promedio de la región, al de los países latinoamericanos más ricos, y cercanos al promedio de la OCDE.[5] Estas condiciones sociales se vinculaban

[3] Para mencionar solo algunas referencias: Germani (1963), de Imaz (1964), Jorrat (2008), Heredia (2022).

[4] Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2026a).

[5] Elaboración propia en base a Human Development Reports (2026).

finalmente con instituciones de protección laboral y social, que se encontraban entre las más extendidas de la región.[6]

La indefinición del poder económico enfrentado y los indicadores sociales optimistas podrían, sin embargo, ocultar un balance más complejo. Si en este último ciclo del capitalismo, la Argentina tiene una historia que contar es aquella que pone de manifiesto las potencialidades y los límites de la lucha distributiva. ¿El capital y las formas de limitar sus prerrogativas tienen en el siglo XXI los mismos contornos que a mediados del siglo XX? El caso argentino permite documentar cuánto la movilización social y las políticas gubernamentales confrontativas constituyeron y pueden constituir hoy una estrategia suficiente para socavar los privilegios de las élites y alcanzar una sociedad más igualitaria.

Focalizando su análisis en lo ocurrido desde los años 1970 y con el fin de testear las implicancias de la confrontación sociopolítica en un mundo globalizado, este capítulo sistematiza y combina evidencias cuantitativas y cualitativas. Por un lado, a través de antecedentes e información estadística diversa, presenta las continuidades y rupturas en la composición del poder económico del país demostrando tanto que sus sectores más concentrados son indisociables de la dinámica internacional e institucional como que conocieron una peculiar inestabilidad en las últimas décadas. Por el otro, y sobre la base de información estadística comparada, evidencia que la gestión macroeconómica discontinua no solo redujo la capacidad de reproducción de empresas y empresarios, sino que redundó también en un crecimiento moderado de la economía y en consecuencias negativas para la sociedad. Finalmente, sobre la base de un examen de los representantes sectoriales y de entrevistas relevadas en distintas investigaciones sobre sus formas

[6] Así lo indican muchas comparaciones internacionales, incluso aquellas que evaluaron la importancia de estas instituciones para enfrentar la crisis del covid-19. Véanse, entre otras, Uni Global Union (2021), OIT-CEPAL (2020).

de relacionamiento con el Estado,[7] se revela la dislocación entre el poder estructural e instrumental de las élites en la Argentina, la intensa asociatividad empresarial y la persistencia de una segmentación fundamental en su seno.

Los gobiernos de centro-izquierda en la región y los dirigidos por Néstor y Cristina Kirchner en la Argentina no se enfrentaron a todo el poder económico ni lograron despertar entre las élites empresariales aliadas un mayor compromiso con la suerte de sus sociedades. Mientras las grandes compañías, especialmente aquellas que exportan materias primas, siguen siendo competitivas y rentables en el mercado global, pero carecen de una influencia política robusta, las empresas orientadas al mercado interno están más cohesionadas, organizadas y tienen fuertes lazos partidarios. Ahora bien, si la fragmentación dificultó la definición de políticas socioeconómicas sustentables en el tiempo, la persistente inestabilidad macroeconómica fue sedimentando un aprendizaje común entre los grandes agentes económicos del país: los bajos niveles de inversión y la externalización de activos. Aunque no suela ser observado a través de los indicadores usualmente empleados para evaluar la relativa igualación social, los datos que presentaremos revelan que la Argentina también se distingue entre sus pares por su crecimiento moderado, por la degradación de su equidad social a lo largo del tiempo y por la relativa emancipación de los eventuales ganadores de la suerte del resto de la sociedad.

¿Poder de quién? ¿Poder de qué? Una revisión conceptual e histórica

Dos bibliotecas desencontradas han analizado las implicancias de la acumulación de capital para las desigualdades sociales

[7] Entre ellas, con representantes del agro, la banca, la bolsa y la industria: Heredia (2003; 2008; 2015b; 2022).

contemporáneas. Por un lado, Thomas Piketty (2013) contribuyó a revitalizar estos estudios, subrayando la necesidad de colocar a la producción y circulación de la riqueza en el centro de los estudios sobre la distribución del dinero y el poder. Por el otro, inscriptos en una larga tradición, los análisis sobre la relación entre Estados y empresarios prestaron especial atención a las formas de acción colectiva del capital (Evans, 1995; Schneider, 2004) y su esfuerzo por influir sobre las políticas públicas.

En la intersección de estos análisis e interesada por la Argentina, se ubica la notable contribución de Tasha Fairfield (2010). Preocupada por las políticas impositivas en la región y su potencialidad para reducir las desigualdades sociales, la autora distingue dos formas de poder del capital. Por un lado, se refiere al poder estructural como la capacidad de sus poseedores de intervenir sobre la dinámica económica a través de sus decisiones descentralizadas en busca de obtener mayores ganancias. Aunque se trata de opciones individuales, al agregarse provocan consecuencias de magnitud: pueden determinar los niveles de inversión, crecimiento y generación de empleo. La principal fuerza estructural del capital es, según la autora, "la amenaza de desinversión" (Fairfield, 2010, p. 40). Por otro lado, el poder instrumental remite a la acción colectiva de los capitalistas cuando se coordinan y organizan para influir sobre las élites políticas y sus orientaciones. Dentro de estas estrategias cabe incluir la conformación de asociaciones empresarias, el financiamiento de las campañas electorales, los lazos entre empresarios y funcionarios...

Fairfield (2010) alude a otra dimensión importante que presenta con menos detalle y que podría anclarse en el aporte de Isaac Ariail Reed (2020): el contenido específico de las acciones desplegadas. Tratándose de grupos dominantes, quienes intervienen en nombre del capital pueden gozar de dos capacidades contrastantes: ser "rectores" del orden por la potestad adquirida e inercial de retener ciertas prerrogativas o ser "autores" cuando buscan incidir de manera disruptiva e instituyente en el curso de los acontecimientos.

Tanto el poder estructural como el instrumental resisten este tipo de ejercicio. Por un lado, el poder estructural puede reproducirse en el tiempo, cuando, en situaciones de relativa normalidad se sostienen ciertas prácticas de producción, circulación y distribución de la riqueza. También puede tener un carácter disruptivo, cuando, en momentos de crisis o innovaciones radicales, se trastoca de manera significativa el funcionamiento habitual de la estructura o la dinámica económica. Por otro lado, el poder instrumental puede contentarte con un vínculo de colaboración e influencia regular frente a las autoridades y la opinión pública que permita reproducir el *statu quo*, o puede adquirir un carácter instituyente cuando los representantes del poder económico buscan incidir en la adopción de ciertas políticas que los benefician.

Fairfield concluye que estas formas de poder no necesariamente convergen, pero al analizar el caso argentino concluye que tanto la relativa igualdad social del país como la capacidad reciente de sus autoridades de avanzar en políticas tributarias más progresivas pueden explicarse por la movilización de la sociedad civil y la debilidad de las élites.

Reconociendo la gran contribución de este análisis, este capítulo cuestiona su hipótesis y examina las transformaciones del poder económico en la Argentina. Para hacerlo subraya que la composición y las potestades del capital mutan históricamente, y que el ciclo más reciente del capitalismo –con sus procesos de globalización comercial y financiera– propició una relativa emancipación de las élites socioeconómicas de la suerte de sus países de origen. Territorio particularmente dependiente de dinámicas exógenas que no controla, América Latina no puede considerarse como una sumatoria de naciones o como una región con capitales circunscriptos geográficamente, sino como uno de los tantos escenarios donde los capitales arraigan o emigran con mayor facilidad en las últimas décadas que en el pasado. Si la financierización contribuyó a asemejar, en palabras de Susan Strange (2015 [1986]), al capitalismo con

un "casino", la efervescencia especulativa es todavía mayor en países con instituciones macroeconómicas inestables.

A diferencia de lo postulado por la teoría crítica a mediados del siglo XIX, el vínculo entre élites económicas y mayorías nacionales no puede reducirse en América Latina a un juego de suma cero en el cual el activismo necesariamente fuerza a los empresarios a ceder y negociar. En la larga historia de la región, la principal fuente de riqueza ha sido más la explotación intensiva de la naturaleza que la contratación y movilización de grandes plantillas de personal. Desde la década de los setenta, la fuga hacia la liquidez y la financierización agudizaron el dislocamiento entre acumulación y reinversión de la riqueza. Se consolidación mecanismos de escape que incitan la búsqueda de ganancias rápidas y desalientan las inversiones de largo plazo. En consecuencia, la lucha distributiva no puede analizarse solo de manera cerrada y sincrónica, sino que requiere una perspectiva más abierta y diacrónica que permita observar cuánto de la riqueza generada en los momentos de bonanza permite el crecimiento y la integración de las mayorías.

Who's who? El capital en la Argentina reciente

¿Quiénes componen el capital en la Argentina contemporánea? ¿Cuánto han cambiado las élites socioeconómicas a lo largo del tiempo? Para abordar estos interrogantes, emplearemos una definición amplia incluyendo como tales a los agentes económicos del sector privado que adoptan las principales decisiones referidas a los flujos y usos del capital que impactan en el crecimiento, el empleo y la dinámica de la economía del país en un momento determinado. Sin lugar a dudas, los dueños, accionistas y gerentes de las grandes compañías son miembros ineludibles del poder económico, pero no lo agotan. Desde siempre los fondos disponibles para colocaciones financieras o inversiones directas constituyeron

fondos latentes cuando las regulaciones domésticas permitieron y/o estimularon su participación.

Las bolsas de valores constituyen, en muchos países, el sitio más idóneo para el encuentro entre empresas y accionistas y se utilizan como fuentes de información para analizar el poder económico de cada país y su evolución en el tiempo. No obstante, a diferencia de lo que ocurre en los países anglosajones, pero también en México o en Brasil, la Bolsa argentina ocupa un lugar marginal y no ofrece un buen punto de observación para analizar los negocios del sector privado. Primero, como veremos, la mayoría de las grandes empresas que operan en el país son filiales de multinacionales cuya cotización se efectúa en otras plazas. Segundo, las empresas de creación nacional que abrieron su capital prefirieron hacerlo en el extranjero con mayores volúmenes negociados. Por último, los grupos económicos locales que detentan negocios diversificados evitan someterse a las exigencias de formalización y transparencia requeridas para la cotización bursátil. El gran negocio de la Bolsa de Buenos Aires ha sido y siguen siendo los títulos del sector público (Heredia, 2008, y memorias del Merval).

No existe una fuente incontestable sobre la cual construir un retrato exhaustivo del capital en la Argentina. La solución ha sido, como en otros países, hacer un uso combinado de los datos disponibles. Uno de ellos es la Encuesta Nacional a Grandes Empresas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (la ENGE del INDEC). Otra, los *rankings* de las revistas de negocio que listan las compañías privadas de mayor nivel de ventas en el mercado local. Una tercera, el podio de millonarios de la revista *Forbes*. Esta información no está exenta de sesgos. La primera reproduce un criterio anacrónico de propiedad y no precisa si forman o no parte de un mismo grupo económico, algo que resulta crucial para observar niveles de concentración, poder de mercado y capacidad de influencia. Los segundos reposan sobre la declaración de los participantes y excluye a las explotaciones agropecuarias y las compañías financieras; para complementar estas falencias, suele recurrirse a

estadísticas específicas sobre bancos y grandes empresas, así como a relevamientos sectoriales específicos. Los últimos celebran a una minoría de grandes magnates sin considerar en detalle su relación con el país.[8]

La literatura sobre el tema suele destacar tres criterios para describir el poder económico en la Argentina: el sector de actividad –que refiere al tipo de producto ofrecido y la relación entablada con la naturaleza, el trabajo y el mercado internacional–, el origen del capital –el carácter local o extranjero de accionistas o propietarios– y el tamaño de los establecimientos –que remite a los niveles de concentración o competitividad de sus mercados.[9] Aunque no existen medidas indiscutidas y elaboradas de manera comparativa, puede decirse que la Argentina no plantea singularidades con respecto al resto de las grandes naciones de América Latina y presenta una alta concentración en las compañías más grandes. De acuerdo con Ben Schneider (2009), su economía puede ser descripta como una "economía jerárquica de mercado" en la cual conviven multinacionales y grupos económicos diversificados con estándares semejantes a los países más modernos con empresas pequeñas o medianas, que emplean trabajadores poco calificados en formas de producción que no logran modernizarse. Las grandes disparidades de productividad también son observadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2013).

Dentro de la cúspide selecta, la preeminencia de los capitales extranjeros es manifiesta. Aunque la propiedad de la tierra –que fue la gran fuente de riqueza del país– permaneció durante décadas en manos de argentinos, la mayoría de las grandes empresas ha estado y está en manos de capitales externos. Durante la segunda posguerra, el Estado y en menor medida la burguesía nacional lograron abarcar una proporción importante de la producción y

[8] Una presentación de todas las fuentes disponibles puede consultarse en Heredia (2022). Y una mirada crítica sobre las mismas en Balza y Heredia (2021).

[9] El trabajo más exhaustivo y actualizado sobre el tema es la compilación de Schorr (2021), sobre el que se inspira en parte esta presentación.

en sectores estratégicos (Rougier y Raccanello, 2021). No obstante, incluso entonces, el 60 % de las cincuenta principales empresas eran de propiedad externa (Castellani y Heredia, 2020, p. 472). Una dependencia semejante se observa en el financiamiento. En la Argentina, aún más que en otras economías emergentes, no logró desarrollarse nunca un mercado local de capitales. Las inversiones productivas fueron propiciadas por el Estado mientras, en los ciclos de apertura financiera, el país quedó expuesto a los ciclos de aluvión y retracción de fondos provenientes del exterior (Bortz, 2018).

Una continuidad mayúscula está dada por la relevancia de las actividades primarias aunque también en este caso con una presencia creciente de actores globales. En efecto, si la pregunta es de dónde se han extraído los márgenes más altos de ganancia en la Argentina, la respuesta no es de donde se emplea la mayor cantidad de mano de obra asalariada, sino de las actividades donde se explota más intensivamente la naturaleza. Un modo de observarlo es apreciar cómo la riqueza generada se distribuye entre empresarios y trabajadores comprometidos en su producción. Con estimaciones de largo plazo (desde 1950 a 2007), Kidyba y Vega (2015)[10] constatan que las actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería) muestran mayores niveles de productividad y permiten a los empresarios retener una porción mayor de la riqueza generada. Si en 1950 e incluso 1970, estas actividades retribuían un 67 % para los empresarios, en 2007 ya habían alcanzado el 81 %. A su vez, al no depender tanto del mercado interno, estas actividades tendieron también a ser más estables e inmunes al vaivén de la economía doméstica. Las exportaciones argentinas estaban y están compuestas por una canasta acotada y primarizada de productos. Hacia 2018, las actividades agropecuarias (23 %), agroindustriales

[10] En sus análisis sobre la distribución funcional del ingreso, los autores diferencian nueve conjuntos de actividades y señalan la proporción retenida por el capital (lo que denominan "excedente bruto de explotación") y por el trabajo (o "remuneración al trabajo asalariado").

(37 %) y en menor medida los combustibles y la energía (7 %) representaban el 67 % de las exportaciones argentinas.[11]

La relevancia persistente de los productos primarios no significa que los ganadores sigan siendo los mismos. Desde los años setenta, los cambios han sido profundos dentro del sector agroexportador. Si bien seguían existiendo herederos de las familias tradicionales, el nuevo modelo de agronegocios se caracteriza menos por la acumulación de grandes extensiones de tierra que por la integración de recursos financieros, técnicos y gerenciales que permiten ganar en escala y disminuir riesgos (Gras y Cáceres, 2017). De hecho, la heterogeneidad de actores que participan de la producción (Gras y Hernández, 2016) contrasta con la concentración de proveedores y exportadores. Carlos Freytes y Juan O'Farrell (2017) argumentan que estos tramos de la cadena, los más extranjerizados, son los que presentan mayores niveles de concentración. Al tiempo que los insumos son provistos por algunas compañías globales como Monsanto, Syngenta, Bayer o Dow, menos de diez empresas comercializan los granos exportados por la Argentina (Freytes y Farrell, 2017, p. 185). La concentración es aún mayor en la minería o el petróleo donde las inversiones requeridas aseguran un protagonismo excluyente para las empresas extranjeras. Según datos del INDEC (2019), treinta y nueve de las cuarenta y cuatro de las grandes empresas que se desempeñaban en minas y canteras, y sesenta y una de las ochenta que elaboraban combustibles, químicos y plásticos tenían participación externa. Según Schorr y García Zanotti (2022), el 70 % de las exportaciones argentinas de 2019 se concentrara en doscientas compañías y más de la mitad en las primeras cincuenta.

Ahora bien, la importancia de las exportaciones primarias no puede soslayar la riqueza producida por otros sectores en la Argentina. De hecho, mientras que las actividades primarias recubrían en 2018 apenas el 10 % del PBI argentino, las industriales se alzaban

[11] Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2026b).

con el 23 % y el heterogéneo sector servicios con el 67 % restante.[12] También en la industria, las finanzas y los servicios existían grandes empresas y un número importante de ellas eran también multinacionales. Según la fuente mencionada, 177 de las 270 grandes empresas industriales del país podían caracterizarse como extranjeras (INDEC, 2019). Pero la división por empresas es engañosa. Parte de la burguesía nacional que progresó bajo el amparo estatal durante la segunda posguerra se expandió a otros sectores. Con una lógica tentacular, compañías como Acindar (acero), Bridas (petróleo), Celulosa Argentina (papel/celulosa), Pérez Compac (petróleo), Techint (Construcción) combinaron su actividad originaria con incursiones en las finanzas o los servicios (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004 [1986], p. 41). La cuestión es que el Estado había resultado y siguió resultando un socio fundamental en el fortalecimiento de estos grupos nacionales. Como analiza Castellani (2009), a Sade y Techint los benefició con la obra pública, a Bridas y Pérez Companc con los contratos petroleros, a Acindar y Celulosa con promoción industrial. De acuerdo con Gaggero y Schorr (2017, p. 60), hacia comienzos del siglo XXI, casi el 80 % de la facturación global de las compañías privadas nacionales procedía de empresas pertenecientes a estos conglomerados. A ellos se habían se sumarían otros cuya prosperidad volvió a ser propiciada por el sector público. Las decisiones de las autoridades en relación con la infraestructura, los medios de comunicación, los juegos de azar o los regímenes promocionales acunaron nuevas y grandes fortunas.

En este sentido, al hablar de la titularidad del capital surgen grandes diferencias. Mientras a comienzos de siglo XXI, a tono con las nuevas formas de gobernanza global, la mayoría de las multinacionales que operan en el país eran de propiedad abierta y tenían una conducción profesional de sus actividades, los conglomerados seguían organizándose bajo el control más o menos centralizado

[12] Elaboración propia con datos del Valor Agregado Bruto del mismo período (INDEC, 2026a).

del dueño fundador. Existe cierta oposición entre estos dos mundos: los poderes corporativos internacionales, el empresariado y los grupos económicos de origen local. Y estas diferencias son nodales en ciertas coyunturas económicas. Cuando las fronteras comerciales y financieras están cerradas, los hombres de negocios de sectores más concentrados no solo tienden a controlar sus mercados, sino que detentan recursos que los distinguen de sus pares. El mercado de capitales doméstico es tan pequeño que son ellos los que pueden incidir en la cotización del dólar, en los nuevos proyectos de inversión y en la movilización de contactos y condiciones preferenciales. Cuando la economía se abre y los capitales externos están disponibles, el interés internacional puede ser tanto una amenaza como una recompensa para estos empresarios y sus profesionales.

"Lose-lose": la decadencia argentina en el mundo globalizado

Durante la segunda posguerra, como en otras grandes naciones del continente, los gobernantes argentinos coincidieron en la necesidad de propiciar una sustitución de importaciones que complejizara la estructura productiva y laboral del país. Una diversidad de políticas se puso en marcha para desplazar excedentes del campo a la ciudad y apuntar las actividades más modernas. La crisis fiscal del Estado, la espiral inflacionaria, pero también la radicalización y violencia política cerraron este ciclo y habilitaron grandes reformas.

Es difícil precisar una tendencia clara en la orientación económica argentina desde entonces. La mayoría de los autores diferencia tres grandes etapas. La primera, iniciada con la dictadura en 1976, habilitó un proceso extraordinario de valorización financiera a través de la apertura de la cuenta capital y la desregulación del sistema bancario y financiero. Estas medidas desembocaron en un ciclo de especulación y endeudamiento con consecuencias regresivas

para la economía y la sociedad. Estos cambios se acompañaron de grandes transferencias de recursos públicos al capital concentrado local a través de diversos mecanismos (precios diferenciales en compras públicas, exenciones impositivas, financiamiento preferencial; véanse, entre otros, Castellani, 2009, y Schvarzer, 1981). Esta organización híbrida continuó con matices hasta 1988, año en que las crisis fiscal y externa impidieron sostener en simultáneo el pago de intereses de la deuda y los subsidios al capital.

La segunda etapa se inició precisamente tras la crisis hiperinflacionaria del año 1989 con un viraje en la orientación y el rol del Estado. En este período, se aplicaron reformas estructurales alineadas con las prescripciones del Consenso de Washington: apertura comercial y financiera, desregulación de mercados, privatización de empresas públicas. A partir de 1991, gracias al plan de convertibilidad que fijó por ley el tipo de cambio y condicionó la emisión monetaria a la evolución de las reservas se logró detener la inflación. Como en otros países, las reformas provocaron una recomposición profunda del capital, que lo integró al mundo y que debilitó a los grupos menos competitivos. A diferencia de otras naciones del continente, esta recomposición no logró consolidarse. En 2001, la paridad cambiaria se hizo insostenible y desembocó en una nueva crisis.

Tras ella, las administraciones de Eduardo Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner reactivaron el rol del Estado. De la mano del *boom* del precio y la demanda de *commodities* exportados por el país, la expansión del mercado interno, la protección de la producción local y la redistribución progresiva de los ingresos se sostuvieron hasta 2015. Desde 2007, no obstante, varios indicadores macroeconómicos presentaban signos de deterioro (Kulfas, 2016). Una vez más la Argentina entró en un ciclo de inflación y estancamiento. Las medidas de liberalización implementadas por el gobierno elegido en 2015 no lograron revertir estos problemas, sino que además los agravaron con un endeudamiento público de gran magnitud.

Estos virajes tuvieron consecuencias sobre las élites económicas de Argentina. Por un lado, para examinar el impacto de la inestabilidad en las empresas y dirigentes económicos del país, analizamos junto a Ana Castellani la evolución de mediano plazo en las principales cincuenta compañías del país. Sobre la base de los *rankings* mencionados, constatamos que

> solo 13 de las empresas que ocupaban posiciones en las primeras 50 de 1976 seguían integrando el ranking en 2015. Esto revela una tasa de estabilidad de apenas el 26 %. Pero, además, solo 4 de estas 13 habían logrado escalar posiciones dentro del ranking. De las 13 empresas que lograron reproducirse exitosamente en el tiempo, solo tres eran de capital nacional, ocho eran filiales de empresas extranjeras, y dos asociaciones entre capitales nacionales y extranjeros. Además, tres de ellas cambiaron de dueños y/o de nombre (Castellani y Heredia, 2020, p. 473).

Observadas sobre todo en la década de 1990, la recomposición del empresariado conoció un período de cierta estabilidad y consolidación durante la década kirchnerista. Fue el gobierno de Mauricio Macri, con la introducción de políticas de liberalización, quien volvió a trastocar la posición relativa de las empresas. Por un lado, en su análisis de la evolución de los precios sectoriales y de su impacto en la rentabilidad de las compañías, Cassini, García Zanotti y Schorr (2021, pp. 212-213) evidencian grandes deterioros. Por el otro, atenta al patrimonio de los ricos argentinos; la revista *Forbes* arroja una conclusión semejante. En sus palabras, el *ranking* argentino

> refleja de manera elocuente el mayor proceso de destrucción de riqueza de su historia. Muestra el impacto de largos años de estanflación, devaluación y pérdida masiva de empleos acelerado en los últimos meses por la pandemia del covid-19 y el mal clima de negocios (*Forbes Argentina*, 23 de julio de 2020).

De acuerdo con la revista, los ricos argentinos acumularon en 2020 una cifra casi 20 % menor a la exhibida en 2019, que a su vez

mostraba una reducción del 17 % en relación con 2018. Los análisis del grupo de Piketty alcanzan las mismas conclusiones (Rosa, Flores y Morgan, 2020).

Si ciertas políticas concretas (muchas ellas de liberalización económica adoptadas desde 1989 y 2015) como la orientación zigzagueante del país imprimieron cambios importantes en el empresariado argentino y sus márgenes de ganancia, ¿significó esto la conquista de una redistribución de la riqueza más igualitaria?

Si en lugar de conformarnos con el análisis sincrónico de los indicadores socioeconómicos, vemos su evolución en el tiempo, la situación de la Argentina resulta menos destacada y promisoria. Los límites del crecimiento del país son los más conocidos. Comparado con los promedios regionales, la Argentina ha experimentado, en las últimas cinco décadas, un relativo estancamiento de la economía.[13] Pero también las condiciones sociales presentan una evolución negativa. Por un lado, la evolución de la desigualdad por ingresos revela que mientras otros países de la región lograron reducir las distancias entre los deciles que más y menos obtienen, en la Argentina las conquistas se revelaron más fugaces y las tendencias agregadas más regresivas. Si bien el promedio del coeficiente de Gini entre 1974 - 2019 (0,450) demuestra que el país es uno de los menos desiguales, ha manifestado una tendencia en aumento, arrojando una diferencia positiva (0,079) entre mediados de los 1970 y la actualidad. Por otro lado, si bien el país presentaba mayores protecciones laborales, con intentos vigorosos de alentar la formalización de la mano de obra, los niveles de informalidad laboral no cejaron. De acuerdo con Bertranou y Casanova (2014, p. 38), el 44 % de los argentinos ocupados tenían una inserción informal.

[13] Los países latinoamericanos presentan tasas de crecimiento de evolución más abrupta que los centrales donde los ciclos de expansión y contracción son más moderados. Pero incluso comparada con los promedios de América Latina y el Caribe, la economía argentina presenta tendencias más accidentadas, con grandes pendientes y rebotes. En términos agregados, el promedio de crecimiento del PBI per cápita, entre 1970 y 2019 fue de 0,80, frente al 1,47 de la región. Elaboraciones propias sobre datos del Banco Mundial (2026a).

Probablemente este efecto combinado explique por qué si se toman datos de pobreza urbana de la CEPAL, hacia 2018-2019, la Argentina se encontraba por encima del promedio regional, con casi un tercio de la población pobre, un porcentaje apenas inferior al de México (31 %) y superior al registrado en Brasil (menos del 20 %) y Chile (alrededor del 15 %).[14]

En suma, si algo revela el análisis de este último ciclo del capitalismo es que, más allá de las crisis y rebotes, no solo las empresas y empresarios de Argentina han encontrado dificultades para reproducir sus ventajas, sino que, paralelamente, los niveles de crecimiento, integración y bienestar social se han ido deteriorando. A diferencia de lo ocurrido en otras regiones donde el afianzamiento del poder económico de grandes empresas y fortunas se correspondió con la salida de ingentes masas de población de la pobreza, como en China (una lógica de *win-win*) o de aquellos donde este enriquecimiento se hizo a costas de mayores niveles de desigualdad y pobreza, como en los Estados-Unidos (en un juego de *win-lose*),[15] en la Argentina todos aparentan al menos haber perdido.

Musculosos y gritones: poderes dislocados, aprendizajes convergentes

Llegados hasta aquí podría concluirse que el capital en la Argentina permaneció estructural e instrumentalmente pasivo ante a la adversidad. No es cierto. Quienes subrayan la beligerancia de la sociedad argentina suelen circunscribirla a la movilización y organización de los sectores populares. No obstante, también el empresariado de distintos sectores y tamaños ha desarrollado numerosas entidades que lo representan. Las primeras asociaciones se crearon

[14] Elaboración propia en base a CEPAL (s.f.) sobre la base de encuestas de hogares de los países.

[15] Para estas tendencias globales puede consultarse Milanovic (2016).

a finales del siglo XIX y principios del siglo XX para organizar y promover distintas actividades económicas del país. Cuando la conflictividad laboral fue en aumento, estas y otras entidades canalizaron las crecientes preocupaciones de los empleadores (Rapalo, 2012). El primer gobierno peronista contribuyó doblemente a relanzar la asociatividad empresaria. Por un lado, impulsó a las cámaras sectoriales a convertirse en la contraparte de los sindicatos en las convenciones colectivas de trabajo establecidas por ley en 1953. Los reclamos de los trabajadores, acicateados por los retrasos derivados de la inflación de los precios, dieron a estas instancias un funcionamiento regular. Por otro lado, en la medida en que este gobierno instituyó un rol fundamental del Estado en la orientación de las actividades empresariales, sus representantes se convirtieron en interlocutores, tanto al ser favorecidos como perjudicados por la acción estatal. Como muestra Novaro (2019, pp. 94-95), con el correr del tiempo, lejos de concentrarse, las cámaras empresarias se multiplicaron y diversificaron: entre dieciséis y veinticinco nuevas entidades por década fueron creadas desde 1950 hasta 2000.

Este activismo fragmentado solo dio lugar transitoriamente a alguna unificación. Las entidades centenarias ligadas a los grandes sectores de la economía (la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, entre otras) siguieron teniendo mayor predicamento y presencia en la prensa y solo circunstancialmente lograron acercarse en agrupamientos informales. En 1959, varias de estas entidades formaron la Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), oponiéndose a la continuidad del modelo sindical acuñado por el peronismo y a la rehabilitación de la Confederación General Económica que había acompañado a dicha administración. Un grupo semejante se creó a mediados de los años 1970 para denunciar las derivas del gobierno peronista y alentar el golpe de Estado de 1976. Acercamientos de grandes empresarios volvieron a observarse en los años 1980 con los "capitanes de la industria" o en los noventa con el grupo de los ocho (con las ocho principales corporaciones

empresariales centenarias).[16] Aunque existan entidades más elitistas, como la Asociación de Empresarios de Argentina (AEA) o el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina, ninguno logra reivindicar la exclusiva representación del poder económico en el país, ni siquiera del más concentrado.

¿Hasta qué punto esta preocupación por la organización y el apuntalamiento del poder instrumental evidencia la fortaleza o debilidad del poder económico en la Argentina? Para Tasha Fairfield, como para otros autores, este asociativismo podría considerarse un trabajo adicional que enfrenta el capital en la Argentina por la debilidad estructural de las élites. Pero plantear el tema en términos agregados sería un error. Ni el poder económico puede conjugarse en singular en la Argentina ni puede alinearse de manera coherente la capacidad estructural e instrumental de los distintos actores de la economía.

Pocos dudarían del poder estructural del sector agropecuario. Como mencionamos, desde finales del siglo XIX su producción resulta estratégica para la obtención de divisas, de impuestos y de bienes como los cereales y la carne, fundamentales en la canasta alimentaria de todos los hogares del país. No obstante, como demuestra la propia Fairfield (2010), su poder instrumental es comparativamente débil. Las élites rurales amenazaron con no liquidar cosechas, intentaron evadir los controles, se movilizaron en reiteradas ocasiones (como en 1988 y 2008) contra el gobierno nacional. El problema es que por la naturaleza de su actividad (la explotación de la tierra), están arraigados al territorio. Así, más allá de sus reclamos, nada impidió que, como demostraron Hora (2002), Freytes y O'Farrell (2017), durante gran parte del siglo XX y lo que va del XXI, las exportaciones agropecuarias fueran una de las actividades más gravadas por impuestos y sus productores tuvieran poca llegada a las altas esferas del poder político en gobiernos democráticos.

[16] Estudios de los que se extraen estas conclusiones: Acuña (1988), Cúneo (1984), Osteguy (1990), entre otros.

Lo opuesto ha ocurrido con el sector industrial, cuyo poder instrumental ha sido mayor que su poder estructural. Como vimos, la potencia de una porción importante del empresariado manufacturero reposó, en gran medida, en la Argentina, en el amparo del poder público. La necesidad de negociar regularmente paritarias en una sociedad inflacionista tanto como la obtención de ventajas estratégicas para distintos sectores llevaron a que estos capitanes dependientes se comprometieran activamente con la acción política. Esto no significa que haya primado entre ellos un proyecto claro ni intereses comunes y durables. Como muestran Schvarzer (1991) y Dossi (2017), si algo caracterizó al sector industrial en la Argentina fue la pluralidad de organizaciones y la fractura permanente de su principal entidad (la Unión Industrial Argentina).

El desajuste entre poder estructural e instrumental también se observa dentro del sector. La Unión Industrial Argentina (UIA) representa a las empresas grandes y la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) engloba a las pequeñas y medianas. En la medida en que las empresas más pequeñas son más numerosas y su supervivencia depende de sus representantes y de las decisiones estatales, los recursos y actividades de la CAME eran, hacia principios del siglo XXI, mayores que los de su par. El testimonio de una asesora de ambas entidades resulta elocuente. Según nos comentó, mientras la UIA tiene poco presupuesto propio (que proviene de las conferencias anuales y del aporte de los socios), la CAME se beneficia de un fondo de aportes de formación a los trabajadores descontado de los salarios para tareas de capacitación. La UIA emplea a alrededor de quince personas y la CAME más de setenta. La primera ocupa un solo piso de un edificio y la segunda tres. Hasta la conducta de sus dirigentes era distinta. La UIA estaba, en el momento de nuestra charla, dirigida por un millonario que eludía la ostentación, iba a trabajar en jean, con un auto medio. El director de la CAME, en cambio, era un productor de una provincia, se movía en un vehículo descapotable, exigía a sus empleados vestirse de

elegante *sport* y organizaba reuniones que parecían un casamiento (asesora, comunición personal, enero de 2020).

En la medida en que generaban más empleo que el sector primario, los industriales contaban además con la ayuda de los sindicatos y la simpatía de gran parte de los dirigentes peronistas. Al entrevistar a uno de los dirigentes de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), mi sensación era que los empresarios argentinos podían descansar en gremialistas que defendían tanto o más que los dueños de las empresas los intereses del sector. En palabras del principal dirigente de la UOM, cercano por entonces a quienes ocupaban la presidencia de la nación: "Cuando tienen un problema con el gobierno, los empresarios me llaman a mí. Y yo, con un par de llamadas, se los resuelvo" (entrevista de febrero de 2021).

Entre el poder estructural y el poder instrumental media un febril trabajo de representación, aquel que permite pasar de las acciones individuales a las colectivas y relacionarse con las autoridades de turno. En el caso de Argentina es evidente que los sectores de actividad más competitivos y rentables no son los que detentan las organizaciones empresariales más activas y potentes. Recién a comienzos del siglo XXI lograron aglutinarse en un partido de centro derecha con eficacia electoral (Propuesta Republicana, el PRO) cuya gestión económica en el gobierno nacional (2015-2019) resultó frustrante. Los pequeños y medianos empresarios urbanos, en cambio, han tenido una relación estrecha con el sindicalismo y con el partido peronista, que gobernó el país más duramente y supo ofrecer los ciclos más largos de crecimiento desde 1976. Así, al analizar el poder económico queda en evidencia que los más musculosos no son siempre los más gritones y los más gritones no son necesariamente los más musculosos; o mejor dicho, que las dos formas de poder (estructural e instrumental) no necesariamente coinciden. El vaivén de las políticas macroeconómicas en la Argentina es expresión de fuerzas empatadas donde a veces se imponen los musculosos y a veces los gritones, dependiendo de la voluntad y el vigor estatal.

Ahora bien, que durante décadas las élites socioeconómicas dependan de las cambiantes decisiones políticas significa que aprendieron que cuando son eficaces pueden ganar, pero que difícilmente alguna logre imponerse durablemente y dirigir. Ante la excitación política, los empresarios argentinos desarrollaron, como señala Novaro (2019, p. 55) una relación con el Estado "cada vez más politizada y desinstitucionalizada". Como revelan las investigaciones que realicé con empresarios de distintos sectores de actividad, la dinámica política requiere de parte de las élites socioeconómicas que actúan en la Argentina una atención permanente: los que pueden, se preocupan por tejer contactos, negociar decisiones o ventajas puntuales, acceder a información privilegiada; los que no, avanzan con cautela y prefieren evitar los riesgos de compromisos duraderos. Para aquellos que podrían invertir, la suspicacia es mayor: como lo revelan las tasas de interés a las que accede el país, los inversores requieren grandes retornos y a corto plazo. Lejos de querer capturar "el" Estado, con los compromisos que eso conllevaría, descreen de él y a lo sumo aspiran a orientar aquellas decisiones que los benefician y resistir las que podrían perjudicarlos.

Intentando terciar entre las perspectivas que señalaban la impotencia o la omnipotencia de las élites socioeconómicas en la Argentina, José Nun planteaba que estos grupos no revisten una identidad definida. No obstante, apuntaba que quienes lograban consolidarse en distintos negocios terminaban desarrollando "esa orientación cortoplacista de índole especulativa, guiada por el lucro rápido antes que por la inversión productiva" (Nun, 1987, pp. 112-113). En momentos de agotamiento, cuando comienzan a sonar algunas alarmas, las corridas financieras, los estancamientos prolongados, el incumplimiento generalizado de las responsabilidades tributarias y laborales son la contracara de un Estado que no logra ofrecer un orden estable, en el cual comprometer y disciplinar a las élites.

No sorprende entonces que otras dos características diferencien a la Argentina entre sus pares. Por un lado, los niveles de inversión

se encontraban en 2019 ligeramente por debajo de los niveles promedio de la región, pero presentaban la contracción más significativa desde los años setenta a la actualidad. En efecto, al observar la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PBI –la medida usualmente empleada para medir inversión– la Argentina presentaba valores superiores a sus pares latinoamericanos y cercanos a Francia o Estados Unidos en 1970, para ubicarse cincuenta años más tarde en niveles inferiores a los de todos sus pares.[17] Por otro lado, si la evasión y la elusión se afirman como un rasgo preocupante de las economías globalizadas, no aquejan por igual a todos los países. Mientras los especialistas calculan que aproximadamente un 10 % del producto bruto del mundo se encuentra en guaridas fiscales, la proporción escala al 40 % o 50 % del PBI de países como la Argentina o Grecia (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, citados por Alvaredo et al., 2018, p. 264). De manera legal o ilegal, la externalización de activos es uno de los rasgos más sobresalientes de las clases altas argentinas (Gaggero, Rua y Gaggero, 2015).

Conclusión

En toda sociedad capitalista, el capital y sus gestores se definen por orientarse a través del cálculo a la acumulación de ganancias. La novedad en América Latina es que a la inserción subordinada en el comercio internacional se sumó un escenario financiero más líquido donde las monedas y los mercados de capitales locales enfrentan, con recurrencia, nuevas oportunidades y amenazas. Ni estas nuevas reglas de juego ni las políticas adoptadas por los gobiernos de centro izquierda modificaron la concentración de la mayoría de los grandes negocios del continente que ofrecen a las principales compañías un poder de mercado que les permite imponerse frente a otros participantes de sus cadenas de valor o a sus consumidores.

[17] Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2026b).

Tampoco pudieron revertir de manera durable el hecho de que la búsqueda de lucro se haya orientado más a ciertas colocaciones financieras o a la explotación intensiva de la naturaleza que a la generación de puestos de trabajo.

En este marco, las élites socioeconómicas de Argentina se singularizan por actuar en un contexto de gran inestabilidad institucional. Eso no significa que siempre ganen los mismos o nunca pierdan. Lo particular del juego económico de este país es que sus partidas son más cortas y los resultados más provisorios. Es cierto que, en algunos casos, las ganancias empresarias pueden ir de la mano del crecimiento, la creación de empleo, la expansión de los bienes y servicios producidos. En esos períodos, como el primer lustro del siglo XXI, pareciera que no hay concentración del poder económico, cuando en realidad el capital está obteniendo tantos o más beneficios que el resto. En períodos de crisis y decisiones intempestivas, como con la nacionalización de las deudas, las ganancias de algunos se privatizan y se socializan las pérdidas. Entre estos extremos, hay quienes ganan y pierden según qué actividad desarrollen, pero también según la capacidad de escapar a tiempo de los cambios que los perjudican.

Los discursos críticos incurren a veces en una simplificación peligrosa: creer que castigar a los ricos locales es domar al capital. En el último ciclo del capitalismo, el gran capital logró emanciparse de gran parte de los conflictos que habilitaban una distribución más igualitaria: tiene un tablero más global, incrementó notablemente los márgenes de explotación gracias a las nuevas tecnologías, cuenta con las finanzas como estrategia de valorización sin contacto (directo al menos) con las grandes masas. Es menester entonces reconocer que la distribución de la riqueza no opera del mismo modo en economías de pleno empleo, con fronteras cerradas e instituciones estatales eficientes, que en un mundo donde las relaciones salariales se contraen y la distribución secundaria (proveniente de impuestos hacia el gasto social) es la encargada de garantizar cierta integración subordinada de los más vulnerables.

En este escenario más incierto y poroso, el problema tanto para las administraciones de centro derecha como para las de centro izquierda sigue siendo el mismo en la Argentina desde mediados de la década de los setenta (Heredia, 2015a): cómo empalmar objetivos de corto y largo plazo, cómo alcanzar la estabilidad y conquistar, entre Estado y capital, una fórmula de compromiso sustentable. A veces el conflicto es la antesala de un futuro mejor, también puede convertirse en un empantanamiento donde a la larga todos, y sobre todo los más pobres, pierden.

Bibliografía

Alvaredo, Facundo et al. (2018). *World inequality report 2018. WID World*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo M. y Khavisse, Miguel (2004 [1986]). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Banco Mundial (2026a). DataBank. https://databank.worldbank.org/

Banco Mundial (2026b). World Development Indicators. https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NE.GDI.FTOT.ZS&country=#

Bertranou, Fabio y Casanova, Luis (2014). *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: FORLAC (Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe); OIT.

Bortz, Pablo G. (2018). Flujos de capital y endeudamiento externo: algunas reflexiones para América Latina. En Martín Abeles, Esteban Pérez Caldentey y Sebastián Valdecantos (eds.), *Estudios sobre financierización en América Latina* (pp. 295-321). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cassini, Lorenzo; García Zanotti, Gustavo y Schorr, Martín (2021). Más negocio financiero, menos producción: la experiencia neoliberal del gobierno de Cambiemos. En Martín Schorr (ed.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina: del siglo XIX a nuestros días* (pp. 199-236). Buenos Aires: Siglo XXI.

Castellani, Ana (2009). *Estado, empresas y empresarios: La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Castellani, Ana y Heredia, Mariana (2020). Élites en América Latina. *RES. Revista Española de Sociología*, *29*(3), 467-486. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.30

Chodor, Tom (2015). *Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137444684_7

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (s.f.). Población en situación de pobreza extrema y pobreza, por área. https://statistics.cepal.org/portal/databank/index.html?lang=es&indicator_id=3328&area_id=

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2013). *Cómo mejorar la competitividad de las PYMES en la Unión Europea y América Latina y el Caribe: propuestas de política del sector privado*. *Libros y Documentos Institucionales*. https://www.sidalc.net/search/record/dig-cepal-11362-3094/description

Dossi, Marina V. (2017). *Los industriales en su laberinto: Las estrategias políticas de la Unión Industrial Argentina durante el auge y la crisis neoliberal (1989-2003)*. Buenos Aires: Editorial Autores de Argentina. https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/handle/11336/133777

Ellner, Steve (2019). Pink-Tide Governments: Pragmatic and Populist Responses to Challenges from the Right. *Latin American Perspectives*, *46*(1), 4-22. https://doi.org/10.1177/0094582X18805949

Etchemendy, Sebastián y Berins Collier, Ruth (2008). Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en argentina (2003-2007). *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (13), 145-192. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235601006

Evans, Peter B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Fairfield, Tasha (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, *52*(2), 37-71. https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00081.x

Forbes Argentina (23 de julio de 2020). Ranking Forbes 2020: quiénes son y cuánto tienen los 50 argentinos más ricos. https://www.forbesargentina.com/rankings/ranking-forbes-2020-quienes-son-cuanto-tienen-50-argentinos-mas-ricos-n3469

Freytes, Carlos y Farrell, Juan O. (2017). Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015). *Desarrollo económico*, *57*(221), 181-196. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6185993

Gaggero, Alejandro J. y Schorr, Martín (2017). Las grandes empresas nacionales de la Argentina bajo los gobiernos del

kirchnerismo. *Revista H-Industria. Revista De Historia De La Industria Y El Desarrollo En América Latina*, *11*(21), 54-75. https://ojs.economicas.uba.ar/H-ind/article/view/1038

Gaggero, Jorge; Rua, Magdalena y Gaggero, Alejandro J. (2015). Los activos "offshore" de los argentinos. *Derecho público*, (10), 125-158. https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/handle/11336/56897

García Zanotti, Gustavo y Schorr, Martín (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Apuntes Del Cenes*, *41*(73), 91-117. https://doi.org/10.19053/01203053.v41.n73.2022.12979

Gras, Carla y Cáceres, Daniel M. (2017). El acaparamiento de tierras como proceso dinámico.: Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico. *Revista Población Y Sociedad*, *24*(2), 163-194. https://doi.org/0328

Gras, Carla y Hernández, Valeria A. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino: Del terrateniente al empresario transnacional*. *Sociología y política*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Heredia, Mariana (2003). Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: Estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana De Sociología*, *65*(1), 77-115.

Heredia, Mariana (2008). *La Bolsa de Comercio de Buenos Aires.* Princeton University.

Heredia, Mariana (2015a). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Heredia, Mariana (2015b). Globalización y clases altas en el auge del vino argentino. *Revista Trabajo Y Sociedad*, (24), 267-284. https://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/24%20Heredia%20Mariana%20clases%20altas%20en%20vino.pdf

Heredia, Mariana (2022). *¿El 99% contra el 1%? Por qué la obsesión por los ricos no sirve para combatir la desigualdad*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Hora, Roy (2002). *Los Terratenientes de la Pampa argentina : una historia social y política, 1860-1945 / Roy Hora. Historia y cultura*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Human Development Reports (2026). Human Development Data. http://hdr.undp.org/en/data

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2019). *Encuesta nacional a grandes empresas 2017.* Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2026a). Agregados macroeconómicos (PIB). https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2026b). Intercambio comercial argentino. Bienes. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40

Kidyba, Susana y Vega, Daniel (2015). *Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007*. Buenos Aires: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/655b00b1-c7ea-40f8-be51-31d31b77a76f/content

Kulfas, Matías (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015 / Matías Kulfas*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth M. (2011). *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Novaro, Marcos (2019). *Dinero y poder: las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina.* Buenos Aires: Edhasa.

Nun, José (1987). Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia. En José Nun y Juan Carlos Portantiero (eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

O'Donnell, Guillermo (1984). *¿Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*. Kellogg Institute. https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/009_0.pdf

Piketty, Thomas (2013). *Le capital au XXIe siècle. Les Livres du nouveau monde*. París: Seuil.

Rapalo, María E. (2012). *Patrones y obreros: La ofensiva de la clase propietaria, 1918-1930. Historia y cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Reed, Isaac A. (2020). *Power in modernity: Agency relations and the creative destruction of the king's two bodies*. Chicago: University of Chicago Press. https://www.degruyter.com/document/doi/10.7208/9780226689593/html

Rosa, Mauricio de; Flores, Ignacio y Morgan, Marc (2020). *Inequality in Latin America Revisited: Insights from Distributional National Accounts*. París: World Inequality Lab.

Rougier, Marcelo y Raccanello, Mario (2021). Estado y poder económico en la industrialización sustitutiva de importanciones (1930-1975). En Martín Schorr (ed.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina: del siglo XIX a nuestros días* (pp. 47-92). Buenos Aires: Siglo XXI.

Schneider, Ben R. (2004). *Business politics and the State in twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Ben R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, *41*(3), 553-575. https://doi.org/10.1017/S0022216X09990186

Schvarzer, Jorge (1981). *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981. Ensayos y Tesis*. Buenos Aires: CISEA.

Schvarzer, Jorge (1991). *Empresarios del pasado: la Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: CISEA; Imago Mundi.

Stefanoni, Pablo (2016). ¿Alba o crepúsculo? Geografias y tensiones del "socialismo del siglo xxi". En Marcelo Leiras, Andrés Malamud y Pablo Stefanoni (ed.), *¿Por qué retrocede la izquierda?* (pp. 81-117). Buenos Aires: Le Monde diplomatique; Capital Intelectual.

Strange, Susan y Watson, Matthew (2015 [1986]). *Casino capitalism*. Manchester: Manchester University Press.

Torre, Juan C. (1983). *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Parte 3. Discurso, riqueza y élite: algunas discusiones puntuales

Poder discursivo en Centroamérica

Las élites económicas y las disputas por influir en las políticas públicas durante la pandemia de covid-19

Francisco Robles-Rivera, Ximena Alvarenga Fournier y Gustavo Fuchs

Doi: 10.54871/ca26a1a1

Introducción

De cara a una de las mayores crisis socioeconómicas en la historia de la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 12 de mayo de 2020) y con la existencia de débiles instituciones económicas y tributarias para enfrentarlas (Menkos, 2016; Pérez Sáinz, Segura Carmona y Fernández Montero, 2011; Sánchez-Ancochea y Martínez, 2015), la influencia de las élites económicas durante los primeros meses de la pandemia del covid-19 pudo haberse constituido en un catalizador o un freno para la reforma de políticas públicas de carácter redistributivo y progresivo en América Central. A la luz de la historia reciente, las élites económicas[1] centroamericanas, han sido reacias a políticas redistributivas y democráticas aún en contextos de crisis (Rettberg, 2016; Schneider,

[1] Acá entendemos a las élites económicas como aquellos individuos, mayoritariamente hombres, que son dueños y/o socios de las principales empresas o grupos empresariales en cada país.

2012). Sin embargo, la literatura parece haber encontrado en la renovación y modernización de las élites en las décadas posteriores a los acuerdos de paz un giro discursivo que ha reconocido un papel más activo de las instituciones y el diálogo para solventar los problemas sociales (Bull y Aguilar-Støen, 2019). De cara a lo anterior, este capítulo discute desde la perspectiva del *discursive power* las oportunidades y limitaciones que tienen las élites económicas para influir en la política pública. Plantea un escenario de fuerte *discursive power* donde las élites económicas producen y distribuyen ideas e información, lo que las legitima como interlocutores privilegiados y les garantiza acceso a los procesos de toma de decisión (Guatemala, Honduras y Costa Rica). Y otro escenario de débil *discursive power* donde las élites económicas ven socavada su capacidad de producir ideas como resultado de disputas políticas con los gobiernos (El Salvador, Nicaragua).

Los debates recientes en torno a la influencia de las élites en la política han destacado distintos tipos de poder de las élites. Por un lado, el poder instrumental caracterizado por las capacidades de las élites para accionar políticamente, y, por otro lado, el poder estructural, definido por el peso económico que tienen estas en el desarrollo de los países (Bernhagen, 2007; Fairfield, 2015).Otra forma de poder, menos discutido en la literatura se refiere al poder discursivo de las élites (*discursive power*) (Des Freedman, 2014; Fuchs, 2007; Wright Mills, 2000). Este poder radica en las capacidades y recursos de las élites para crear, enviar y reproducir información y mensajes a través de los medios de comunicación, cámaras empresariales, campañas de relaciones públicas, documentos, redes sociales y voces expertas que dan forma a las normas, a las identidades y al debate público, a través de los cuales se influye en los políticos, las políticas y el proceso político como tal (Fuchs, 2007). En esta línea, en décadas recientes en todo el mundo y en particular en América Latina, las élites económicas han aprovechado el contexto de crisis financiera de los medios y el abaratamiento de las

tecnologías de información para comprar o fundar nuevos medios de comunicación (Robles-Rivera, 2020).

En el caso de América Central los medios de comunicación les han permitido a las élites mantener cierta estabilidad política y crecimiento económico gracias a que estos han hecho eco de las estructuras y discursos de poder en un mercado de medios altamente concentrado en pocos grupos (Rockwell y Janus, 2003). Esta estructura ha sido tejida en estrecha relación con otros miembros de las esferas económicas y políticas a partir de distintos tipos de vínculos familiares, de negocios o de preferencias partidarias. Estas redes han favorecido que además históricamente los discursos de las élites económicas hayan tenido hegemonía frente a los discursos e ideas de otros grupos sociales (Robles-Rivera y Voorend, 2012; Rockwell y Janus, 2003; Wolf, 2009).

En este capítulo se exploran los discursos de las élites económicas durante los primeros seis meses[2] de la pandemia del covid-19 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países comparten características económicas, sociales y políticas y, pese a sus diferencias en términos de capacidades estatales, son casos que muestran los espacios y condiciones de mejora en términos de políticas redistributivas (Sánchez-Ancochea y Martínez Franzoni, 2022). Asimismo, son casos donde la existencia de élites económicas fuertes es proporcional al debilitamiento de las instituciones democráticas (Bull, 2014). Como estudio, se delimita a analizar las declaraciones públicas en materia económica y fiscal realizadas por las principales cámaras empresariales de cada país seleccionado para la atención de la emergencia. A saber, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) de Guatemala, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) de El Salvador, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) de Honduras, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) de Nicaragua y la Unión Costarricense

[2] Marzo-septiembre de 2020.

de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) de Costa Rica.

El estudio de las principales cámaras empresariales de cada país se justifica por varias razones. En primer lugar, estas cámaras aglutinan a las principales empresas. Se trata en particular de la reunión de los representantes de las principales cámaras empresariales de cada país, que por su naturaleza son además portavoces de actores económicos dominantes. En segundo lugar, su peso social les ha otorgado un particular peso político en tanto gozan de accesos privilegiados a los tomadores decisión y son regularmente consultados por los políticos. En tercer lugar, la literatura histórica ha señalado, para casos particulares como el hondureño, el guatemalteco y el salvadoreño, el peso que han tenido estas cámaras en la definición de la política pública (Bull, 2014; Schneider, 2012; Wolf, 2009). En cuarto lugar, dado el acceso restringido a las élites económicas en particular, el carácter público de las declaraciones de las cámaras nos permite un tipo de acercamiento, no sin limitaciones, a las narrativas discursivas de las élites en general. En quinto lugar, las cámaras permiten a las élites encontrar consensos y legitimar socialmente los intereses particulares de sus pares. Por último, se prefirió para la sistematización y el análisis trabajar con las cámaras dado el carácter recurrente, público e institucional de sus comunicaciones y declaraciones en redes sociales. Estas narrativas discursivas no representan, sin embargo, un reflejo integro de la realidad, pues aquellos intereses y consensos cambian y son objetos de disputas (Bull y Aguilar-Støen, 2019). Sin embargo, la prevalencia de las cámaras y la ausencia de otras fuerzas que les disputen el espacio público favorece que se creen escenarios posibles para que una política sea apoyada o rechazada según sus intereses particulares (Bull y Aguilar-Støen, 2019).

Sostenemos que el análisis comparado de estos casos nos permite pensar en dos niveles distintos del *discurive power* de las élites. Así, en Costa Rica, Guatemala y Honduras, frente a la incertidumbre de la pandemia y la escasez de información, las élites fueron

capaces de modelar los términos del debate en torno a las salidas económicas y tributarias, acceder a los políticos y crear una identidad, un "nosotros" particular (*discursive power fuerte*). Mientras que, en Nicaragua y El Salvador, la crisis y las disputas particulares con el gobierno les impidió a las élites articular propuestas y/o ideas (*discursive power débil*). Un *discursive power fuerte* les permite a las élites modelar el debate y las narrativas, y aumenta su capacidad de influencia en torno a una agenda económica y tributaria favorable a sus intereses. Por el contrario, un *discursive power débil* reduce la influencia de las élites en la formulación y definición de políticas públicas.

A continuación, se realiza una aproximación conceptual respecto al poder discursivo y sus capacidades asociadas; para, después presentar la discusión en torno a los dos modelos acá propuestos, así como la metodología del estudio y los hallazgos particulares de cada país. Lo anterior con el objetivo de aportar hacia una comparación de poder discursivo en los países estudiados.

Poder discursivo

El poder del discurso (*discursive power*) de las élites económicas se refiere a las capacidades que tienen estas de influir sobre las políticas y los procesos políticos a través de la formación (*shaping*) de ideas y normas (Fuchs, 2007; Fuchs y Kalfagianni, 2009). Es un poder expresado en el lenguaje (símbolos, imágenes, etiquetas) y puede ser ejercido a través de múltiples canales, como la publicidad, los medios o el sistema educativo (Fuchs y Kalfagianni, 2009). En general, este poder puede tomar lugar en la definición de los encuadres del debate sobre políticas, narrativas y soluciones a los problemas nacionales (*the framing of policy issues*), así como de los actores (*the framing of actors*) y en la modificación de normas sociales y políticas (Fuchs, 2007).

Los *frames* o encuadres se componen mediante una selección de aspectos de la realidad percibida que se resaltan (*salience*) con la intención de promover una definición particular de un problema, diagnosticar causas, hacer juicios morales y proponer soluciones (Entman, 1993). Gamson y Modigliani (1989, p. 3) describen un *frame* como una "idea central organizadora [...] sugiriendo qué es considerado un *issue* [asunto, problema]". Al establecer relaciones causales para definir los problemas, los encuadres también atribuyen responsabilidad y a su vez presuponen las soluciones propuestas (Iyengar, 1991). En la sociedad, diversos actores promueven sus encuadres en torno a diversos hechos con fines particulares y buscan posicionarlos en la opinión pública (Entman, 2003). En esta disputa suelen dominar los encuadres de las élites; pues los *frames* son promovidos por actores con recursos desiguales y con relaciones distintas frente a los medios y a las instituciones. Los estudios de *framing* suelen desatender la dimensión del poder en la promoción de los encuadres (Carragee y Roefs, 2004), por lo que el *discursive power* permite identificar los procesos y recursos mediante los cuales las élites promueven sus propios *frames* para influir en política pública.

Acá partimos del hecho de que *el discursive power* precede a la acción política de las élites, y les permite a las élites económicas generar identidades e intereses comunes a través de la articulación de discursos y narrativas que les dan sentido como clase social. Su disposición de recursos económicos le permite generar ideas, narrativas discursivas a través de tanques de pensamiento, contratación de equipos de consultores y abogados, campañas de relaciones públicas y la compra de espacio y tiempos en los medios de comunicación para promover y reproducir sus mensajes (Davis, 2007; Des Freedman, 2014; Robles-Rivera, 2020). Se trata tanto de narrativas discursivas que operan tanto hacia afuera (la sociedad), como hacia adentro generando cohesión entre las élites.

En tiempos de crisis, como los de la pandemia, y frente a un creciente escenario de incertidumbre, la información y la *expertise* con

las que cuentan las élites económicas sobre la economía y la política pública les permite extender su influencia económica a las esferas políticas. Se trata de proveer a los tomadores de decisión –pero también al público en general– de documentos, análisis y conocimiento experto para cambiar las perspectivas sobre un tema en específico, para ampliar las posibles ventajas de una política, para presentar nueva evidencia y, si se requiere, para obstruir información que pueda ser desfavorable para sus intereses (Bernhagen, 2007). Además, se parte de un reconocimiento implícito de que el bienestar general del país está estrechamente ligado al bienestar de los negocios (Bell, 2012; Bernhagen, 2007; Marsh, Akram y Birkett, 2015). No se trata necesariamente de la exclusión de otros actores, sin embargo, son las élites quienes cuentan con más redes con organismos financieros internacionales, medios de comunicación y tanques de pensamiento, lo que facilita que su discurso sea más fácilmente legitimado por los tomadores de decisión.

En el caso particular de América Central, la hegemonía del poder discursivo de las élites ha sido favorecida por su acceso privilegiado a escuelas de formación gerencial, tanques de pensamiento, universidades privadas, abogados y consultores privados, así como también al peso externo en la construcción y formación de ideas por parte de organismos internacionales (Pérez Sáinz, Segura Carmona y Fernández Montero, 2011). Además, las élites económicas centroamericanas han formado redes que les permiten influir sobre la política pública, ya que organizan su acceso al Estado a través de la movilización colectiva de recursos y la planificación de acciones políticas coordinadas (Cárdenas y Robles-Rivera, 2021). Frente a esta destacada articulación, las sociedades civiles centroamericanas son débiles o fragmentadas, con pocas capacidades de producir ideas y con una limitada capacidad de acceso a los medios para difundirlas (Bull, 2014; Sandoval García, 2008; Wolf, 2009).

Escenarios de influencia de las élites

En este capítulo proponemos una caracterización del *discursive power* que nos permitirá explicar los alcances y limitaciones que tienen las élites para influir en la política pública. Se detallan dos escenarios distintos: uno donde las élites cuentan con un fuerte *discursive power* definido por amplias capacidades para producir y distribuir ideas e información, lo que las legitima como interlocutores y les garantiza accesos privilegiados en la toma de decisión, así como una mayor reproducción de sus discursos en los medios de comunicación (casos de Guatemala, Honduras y Costa Rica); y otro escenario donde el *discursive power* es débil ante la limitada producción y distribución de ideas resultado del desgaste y el enfrentamiento con los gobiernos (casos de El Salvador y Nicaragua).

Cuadro 9.1. Escenarios de influencia

Escenarios	País	Poder discursivo	Acceso a tomadores de decisión	Capacidades de influencia
Escenario 1	Guatemala	Capacidades sólidas para producir y reproducir discursos y políticas a través de asociaciones empresariales.	Acceso privilegiado a los formuladores de políticas. Los discursos de las élites se amplifican en los medios de comunicación masiva.	Mayor influencia sobre las políticas públicas.
	Honduras			
	Costa Rica			
Escenario 2	El Salvador	Capacidades para producir conocimientos técnicos y discursos públicos con un alcance limitado.	Confrontación abierta con las élites políticas.	Menor influencia sobre las políticas públicas.
	Nicaragua			

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Guatemala y Honduras, frente a la incertidumbre y la escasez de información que tenían los gobiernos, las élites de Guatemala (CACIF) y Honduras (COHEP) desarrollaron documentos y propuestas de políticas públicas que se articularon alrededor de discursos sobre lo que era posible de hacer para salvar la

economía y con ello al país. En la articulación de estos discursos las élites buscaron "un nosotros común" donde la atención de la crisis dependía a su vez del buen trabajo e iniciativas filantrópicas de las élites. Esta amplia divulgación de sus campañas de filantropía corporativa les permitió además aumentar más su capital social. En el caso de Costa Rica, la pandemia coincidió con la propuesta de un documento que contenía una serie de reformas estructurales pendientes y en la creación de un canal de enlace directo con el presidente de la república. La cercanía de las élites económicas con los medios de comunicación a su vez ayudó a que sus propuestas fueran mayormente difundidas. En los tres casos, el contar con un "plan de acción" les permitió a las élites una interlocución directa con los gobiernos. Frente a la incertidumbre, los gobiernos reconocieron y aceptaron el establecimiento de los límites y posibilidades de construcción de política pública mayormente definidos por las élites.

En El Salvador y Nicaragua, por el contrario, la crisis y las disputas con los gobiernos de Bukele y la familia Ortega impidió que estas élites lograran articular propuestas de corto y mediano plazo. Sin capacidades de articulación de propuestas y de producción de información y, además, en abierta confrontación con los gobiernos, el *discursive power* de las élites se debilitó. Sus discursos, lejos de aportar mayores insumos en torno al cómo responder a la crisis, se limitaron a buscar informar a la gente sobre medidas de higiene y denuncias contra los gobiernos.

En torno a cómo y para qué se usó este *discursive power*, es evidente, al menos para los casos de Guatemala, Honduras y Costa Rica, que fue para avanzar en políticas económicas y tributarias de carácter regresivo, así como para la promoción de políticas de ajuste estructural pendientes de la agenda neoliberal. Aun cuando los discursos de las élites nicaragüenses no tuvieran éxito, sus discursos incluían también políticas regresivas de flexibilización de las jornadas laborales y la reducción o eliminación de impuestos.

A la luz de las crisis provocadas por la pandemia, lo discutido acá pareciera indicar que el giro discursivo de fortalecimiento estatal y del diálogo social tiene fronteras que a su vez son definidas por las élites. Cabe destacar también, y es evidente a partir de los estudios de El Salvador y Nicaragua, que aun cuando las élites económicas mantengan control sobre importantes recursos económicos, su *discursive power* será limitado si no cuentan con información y propuestas de políticas públicas que les den acceso y las legitime con los tomadores de decisión y la opinión pública. En las siguientes secciones se estudia la metodología y el material empírico que dan sustento a nuestro argumento.

Metodología

Este artículo parte de un enfoque comparativo entre países con características sociales, económicas y políticas similares, élites fuertes, instituciones débiles y amplio espacio para la mejora redistributiva. Nos basamos en un análisis comparado del discurso respecto a las declaraciones públicas de las élites económicas. Para ello, elaboramos una base de datos en la cual se rastrearon las declaraciones públicas de las cámaras empresariales y de los presidentes de estas desde la red social Facebook (N = 230) y Twitter (N = 446). Se prioriza esta última como fuente principal de información al ser una de las plataformas de mayor uso en todos los países seleccionados, además de WhatsApp (Latinobarómetro, 2018). Entre las declaraciones publicadas en estas redes se analizaron documentos, anuncios, declaraciones, comunicados de prensa, informes, propuestas y planes de reactivación. A modo de triangulación de información se rastrearon, dentro de las páginas web de las cámaras empresariales, otras declaraciones publicadas, a fin de complementar lo encontrado en las redes sociales indicadas.

En torno a las limitaciones de estas fuentes se encuentra el hecho de que lo público de las redes no nos permite captar aquellos

hechos o eventos que por su naturaleza no sean públicos, tales como los consensos o las reuniones privadas que sostengan élites económicas y políticas. Asimismo, la propia naturaleza de las redes sociales estudiadas hace que los discursos públicos de las élites estén contenidos a un carácter mayormente comunicativo. Este enfoque excluye también otras reuniones con asociaciones no formales de empresarios u otros tanques de pensamiento. Sin embargo, consideramos que dada la restricción de acceso que existe en torno a las élites económicas, este enfoque permite dilucidar discusiones, características, tipos de relación y de poder que construyen las élites en general y de manera comparada.

En términos del procedimiento se llevaron a cabo tres frases. En primer lugar, todas las declaraciones fueron transcritas con el propósito de cargarlas como archivos de texto en el *software* Nvivo12. Estos fueron posteriormente organizados en carpetas para cada uno de los casos (países). De manera inductiva, se examinaron primero las declaraciones y, posteriormente, se realizó una guía de variables (véase el cuadro 9.2) con el propósito de codificar manualmente cada uno de los documentos. De todos los documentos y, por país en específico, se extrajo la evidencia textual para cada nodo. Estas dimensiones y variables se emplearon para la guía de codificación (véase el cuadro 9.3) de los documentos textuales de declaraciones.

Cuadro 9.2. Guía de variables y su descripción según objetivo

Objetivo	Dimensión	Variable	Descripción
Analizar las demandas y las tensiones discursivas expresadas por las élites en sus comunicaciones durante los primeros seis meses de la pandemia.	Lenguaje prescriptivo y propositivo (marcadores deontológicos)	Nivel de tensión (0, 1, 2 o 3)	Tipo de verbos prescriptivos empleados sobre lo que los gobiernos "deben de hacer".
	Proporcionalidad del deber ser	Gobierno	Alusión a medidas específicas que el gobierno debe de acatar en materia fiscal y económica principalmente
		Todos/as	Alusión a un "nosotros", en términos de cuáles son las responsabilidades individuales y colectivas que hay que acatar como sociedad en su totalidad
		Cámaras deben	Alusión a lo que las empresas deben de realizar en el contexto de la pandemia, desde las pautas sanitarias a seguir hasta su relación con las personas colaboradoras.
		Cámaras hacen	Recuento de las acciones realizadas por las cámaras y/o sector privado en general en el contexto de la pandemia.
	Materia de la demanda	Económica	Tipo y detalle de demanda según temática.
		Tributaria	

Fuente: elaboración propia

Partiendo de la disputa por posicionar *frames* o encuadres que se da entre diferentes actores sociales, este estudio se enfoca en las narrativas discursivas de las élites. El contexto de la pandemia por covid-19 evidenció un interés más claro por influir en política pública, que conllevó a una interpelación mucho más directa por parte de las élites frente al gobierno. En torno a la medición de los niveles de tensión discursiva que expresaron las élites económicas con respecto a lo que hacían los gobiernos, se recurrió a la tipología de estilos discursivos de Van Dijk (1989), en el cual el poder es entendido en su concepción weberiana, y se ve reflejado en actos discursivos caracterizados por 1) un estilo discursivo de "función

directiva pragmática (fuerza elocuente), como órdenes, amenazas, leyes, regulaciones, instrucciones, y más indirectamente por recomendaciones o consejos"; 2) discursos persuasivos, como la publicidad y propaganda, que buscan influenciar las acciones futuras del receptor; 3) la descripción de eventos futuros, que buscan dictaminar acciones futuras deseadas o indeseadas, y 4) la narrativa influyente, que busca presentar escenarios futuros como deseados o indeseados para indicar las acciones a tomar (Van Dijk, 1989) (véase el cuadro 9.3). Dicha tipología permite conjugar los principios teóricos del estudio de *framing* y el concepto de *discursive power*.

Cuadro 9.3. Tipología discursiva

Tipo de estilo discursivo	Indicadores
Función directiva pragmática	Órdenes, amenazas, leyes, regulaciones, instrucciones, recomendaciones, consejos.
Persuasivo	Repetición, argumentación, conexo a mecanismos de control del mercado.
Descriptivo con proyección al futuro	Argumentación y descripción de cursos de acción a futuro, advertencias, predicciones, planes y escenarios posibles.
Narrativa influyente	Se presenta un futuro deseado o indeseado, de manera dramática, con apelaciones emocionales o con otras formas estilísticas originales.

Fuente: elaboración propia a partir de Van Dijk (1989).

Para la operacionalización del cuadro anterior se procedió a elaborar marcadores discursivos que permitieran la identificación de elementos prescriptivos y propositivos en los textos publicados por las élites empresariales. A partir de la premisa de que el punto central de las tensiones discursivas en el contexto estudiado parte de una comprensión de lo que "debe ser" (en este caso, el deber ser de la respuesta a la pandemia por covid-19), se buscó identificar enunciaciones valorativas a partir de un análisis pragmático del lenguaje, identificando marcadores modales deónticos. A partir de lo anterior, se procedió a elaborar una escala de tensiones de acuerdo con los enunciados valorativos identificados. Para ello, se ubicaron los verbos prescriptivos como marcadores deontológicos, que permitieran identificar las

demandas de las élites empresariales. A partir de esta identificación, se categorizaron los niveles de tensión en forma ascendente del valor 0 al 3, como se ilustra en el siguiente cuadro (9.4).

Cuadro 9.4. Niveles de tensión y verbos prescriptivos relacionados[3]

Nivel de tensión	Verbos prescriptivos
3	Exige, demanda, denuncia, urge, rechaza
2	Insta, reitera, insiste, espera, advierte, señala, alerta
1	Solicita, sugiere, pide, propone, llama, recomienda
0	Anuncia, informa, comunica, puntualiza, manifiesta

Fuente: elaboración propia

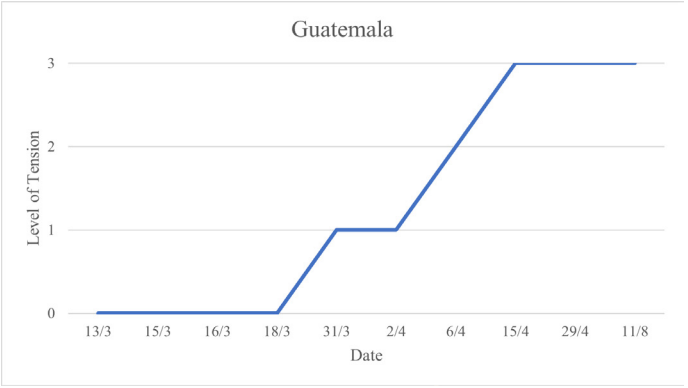
Contexto: América Central, élites económicas, discursos y tensiones discursivas durante los primeros meses de la pandemia

En el contexto de los primeros seis meses de la pandemia por el covid-19, las demandas y narrativas de las élites económicas en torno al qué hacer y cómo hacerlo variaron temporal y espacialmente entre los países estudiados debido a que estas surgieron como respuesta a las medidas y acciones específicas llevadas a cabo por cada gobierno. Estas exigencias nos permiten ilustrar dos elementos: por un lado, las tensiones discursivas o demandas de las élites económicas en torno a qué debían hacer los gobiernos; por el otro, las políticas, narrativas y encuadres propuestos por las cámaras empresariales. Durante el primer, segundo y tercer bimestre de la

[3] Con el fin de obtener un resultado cuantitativo replicable, se procedió primero a codificar el corpus de análisis a partir de la identificación de verbos prescriptivos y después se procedió a identificar los marcadores. Además de estos cuatro niveles se designó una categoría adicional (misceláneo) para los textos en los que no se pudo identificar marcadores modales deónticos. En este sentido, es importante señalar que se excluyeron cincuenta y seis ítems que no presentaban los marcadores. La codificación fue sometida a revisión entre los autores para efectos de control.

pandemia, los países estudiados experimentaron cambios en la severidad de las medidas y restricciones implementadas. De manera que los datos del índice de exigencia (*stringency*) de la base Oxford covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) reportan variaciones durante los primeros siete meses de la pandemia por el covid-19 en términos de cierres de lugares, escuelas y prohibiciones de viaje, en una escala de valor de 0 a 100, siendo 100 más estricto.

Gráfico 9.1. Índice de política de restricción y clausura (Strigency Index)



Fuente: elaboración propia con base en Blavatnik School of Government y University of Oxford (2023)

Tal y como se muestra en el gráfico 9.1, las medidas restrictivas y de cierres de lugares fueron aumentando en los primeros meses de la pandemia, a partir de los primeros reportes de casos por covid-19 en los países estudiados, llegando a niveles cercanos al 100, con la excepción de Nicaragua que se mantuvo por debajo de 25 en todos los meses analizados. Para septiembre del 2020, tanto Guatemala como El Salvador empezaron a mostrar un relajamiento de las medidas, luego de haberse mantenido por cinco meses en restricciones continuas. En los casos de Honduras y Costa Rica se reporta por su parte, una disminución de los niveles de exigencia de las políticas a partir de agosto, con una continuidad en los siguientes días.

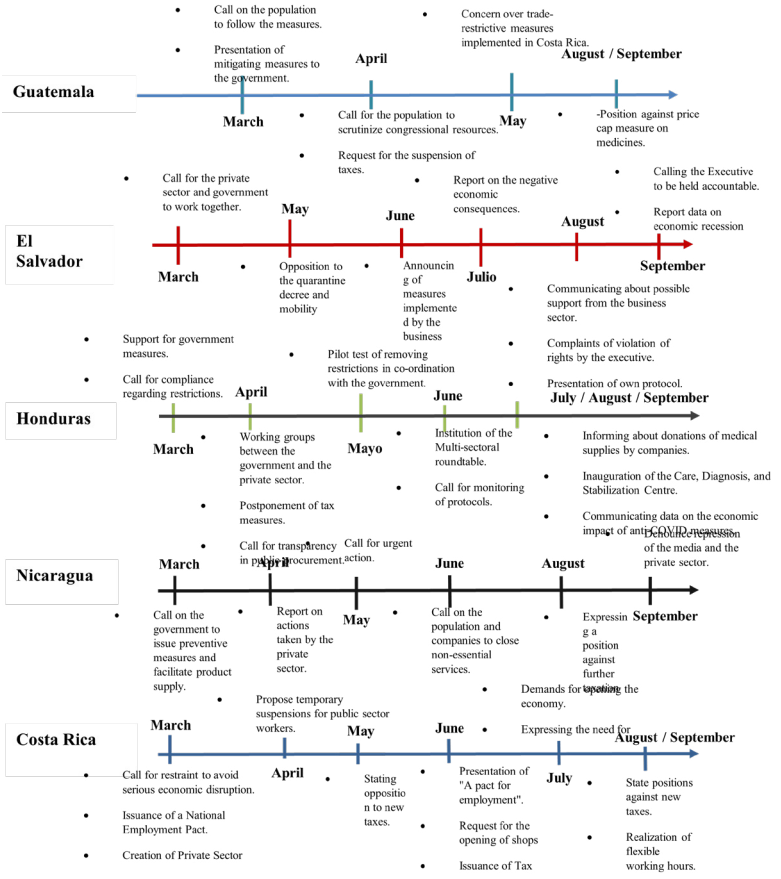
Las declaraciones públicas de todas las cámaras empresariales estudiadas mostraron en el primer mes de la pandemia, es decir, durante marzo 2020, una aceptación hacia estas medidas de restricción implementadas con la finalidad de contener la propagación del covid-19. En el caso costarricense, aun cuando las primeras declaraciones manifestaban su preocupación ante la pandemia, el presidente de la UCCAEP hizo un llamado a la prudencia en las medidas a tomar, a fin de evitar graves afectaciones económicas. Así mismo, y al igual que el caso de El Salvador, el llamado inicial desde el ANEP fue hacia la construcción de alianzas público-privadas para el trabajo en conjunto con el objetivo de contener la propagación del virus y tomar decisiones colectivas. En el caso de Costa Rica, esta solicitud se materializó con la creación del Enlace del Sector Privado con el gobierno; mientras que, en El Salvador, esta fue una petición que en los hechos no se cumplió y, por el contrario, en los meses analizados se identificaron varios puntos de conflicto entre el ANEP y el gobierno salvadoreño, tal y como se muestra en la secuencia de la gráfico 9.1. La coordinación entre el sector privado y público fue visible también en Honduras a partir de abril, en donde se organizaron las Mesas Multisectoriales para la toma de decisiones.

En Nicaragua, por su parte, el COSEP de manera reiterada se refirió a la necesidad de que el gobierno tomara medidas restrictivas para la contención de la propagación del virus en el primer trimestre. Lo anterior, ante la inacción de las autoridades nicaragüenses y la baja severidad de sus estrategias para contener el virus, como se visualiza en el gráfico 9.1. Y a partir de ello el COSEP, en los próximos meses, se dedicaría a presentar sus propias propuestas y solicitudes al sector empresarial y la comunidad en general, a fin de ejercer una responsabilidad colectiva en torno a la contención y prevención del covid-19.

En tono con lo anterior, las declaraciones públicas de todas las cámaras empresariales estudiadas mostraron en el primer mes de la pandemia, es decir, durante marzo 2020, una aceptación hacia estas medidas de restricción implementadas con la finalidad de contener la propagación del covid-19. Tal y como se muestra en el gráfico 9.2, con el paso del tiempo los discursos de apoyo o no a las medidas estatales

variaron y las cámaras empresariales comunicaron en varias ocasiones sus posiciones en temas específicos y, en algunos momentos, se dedicaron a emitir recomendaciones a los gobiernos. En las subsiguientes secciones se profundiza en cada país tanto en las demandas, como las tensiones discursivas de las élites empresariales de marzo a septiembre del 2020, lo que, como argumentamos arriba, nos permite hablar de dos tipos de poder discursivo: uno fuerte y uno débil.

Gráfico 9.2. Secuencia de objetivos identificados en las declaraciones empresariales por país



Guatemala: la cámara más influyente

En Guatemala el CACIF ha sido un actor político dominante en la gestión pública y cuya activa participación política ha logrado limitar históricamente cambios institucionales progresivos (Menkos, 2016; Schneider, 2012). Esta organización ha sabido articular no solamente intereses económicos alrededor de su órbita, sino sobre todo *expertise,* conocimiento e información. En este contexto, CACIF hizo público el 31 de marzo de 2020 al gobierno de Alejandro Giammattei su plan de medidas económicas para el corto, mediano y largo plazo, basado en un sistema de austeridad rígido (la emisión de bonos para el pago de los gastos inmediatos,[4] la aprobación de una ley antitrámites,[5] la aprobación de la ley de interés preferencial) y la eliminación, reducción o exoneración de distintos impuestos a las empresas (social solidario, renta, turismo, IVA).

En la discusión pública de las propuestas que presentó la cámara primó una constante de su pensamiento: la reducción/eliminación de impuestos a las empresas y la obtención de recursos temporales vía endeudamiento interno para evitar el colapso económico. En un segundo documento, de mayo de 2021, CACIF puso énfasis en la reactivación del comercio exterior priorizando búsqueda y financiamiento de fondos de los EE. UU. a través de la United States International Development Finance Corporation y otros organismos internacionales, una comisión de reactivación económica público-privada, un plan de reactivación de remesas y de turismo interno. En torno a estas propuestas se destaca la imposibilidad de llevar a cabo cambios institucionales que faciliten al Estado la búsqueda de recursos por ejemplo a través de una reforma fiscal.

Asimismo, los discursos de las élites guatemaltecas pusieron énfasis en el deber ser del gobierno y la sociedad (véase el gráfico 9.3).

[4] El Congreso de la República utilizó la excepción a la prohibición al Banco de Guatemala de dar crédito al Estado en caso de catástrofe o desastres públicos.
[5] Esta ley se aprobó en mayo de 2021.

Así, en las publicaciones, muchas veces acompañadas del hashtag #EnEstoEstamosTodos, se reiteró la necesidad de que se asumiera una actitud constructiva y de solidaridad dentro del país, bajo la consigna: "¡Depende de todos!". Por otro lado, cuando las élites hablaron de sus pares lo hicieron para referirse a las labores de filantropía corporativa, en particular a las donaciones de alimentos, equipo médico y dinero para la atención de la emergencia, bajo el hashtag #TrabajamosPorTi.

Gráfico 9.3. Mapa jerárquico proporcionalidad del deber ser, Guatemala

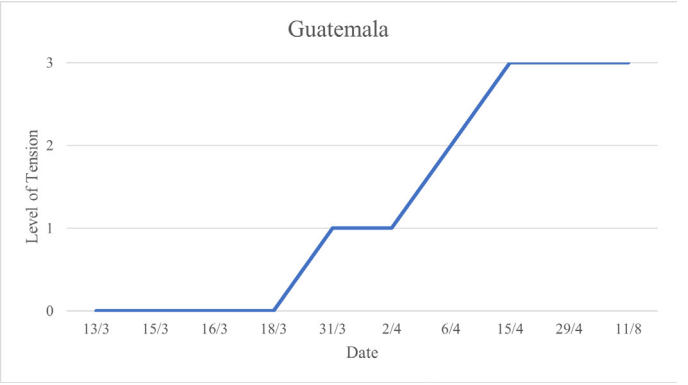


En este caso las élites no entraron en conflicto con el gobierno. De cara a la urgencia de atender las crisis económicas abiertas por la pandemia, CACIF fue el interlocutor privilegiado del sector privado con el gobierno, al mismo tiempo que brindó soluciones de política pública e intervino directamente en la gestión de la crisis. En términos de pronunciamientos en redes, las élites guatemaltecas fueron quienes menos declaraciones emitieron durante el periodo estudiado (véase el gráfico 9.4). En este caso las tensiones discursivas

que se desprenden de estas declaraciones se mantuvieron en los niveles más bajos (1 y 2), y solo en tres momentos las demandas de las élites alcanzaron su punto más alto (nivel 3). Es interesante del caso de Guatemala señalar que estas tensiones discursivas no se dieron con el gobierno de Gianmmatei, sino con otros órganos del Estado, como el Congreso de la República (29 abril de 2020), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) –contra la cual CACIF interpone un recurso de amparo (15 abril 2020) por no postergar el cobro de impuestos– y los gobiernos locales (11 agosto de 2020). Lo anterior pareciera ser relevante de la estrecha relación e interlocución de las élites con el gobierno.

En Guatemala se denota una fuerte *discursive power* por parte de CACIF dada su capacidad de articular discursos y traducirlos directamente con los gobiernos en políticas públicas. En sus narrativas discursivas prima una trayectoria que evita asignarle mayores roles o recursos al Estado (vía impuestos, por ejemplo), la dependencia de recursos externos o deuda para evitar el colapso económico, y, sobre todo, un discurso público, en el cual, CACIF y otras cámaras se asumieron como mejores que el Estado en la gestión de tareas públicas como la distribución de alimentos o medicamentes durante la pandemia.

Gráfico 9.4 Tensiones discursivas en el caso de Guatemala



Fuente: elaboración propia

Honduras: articulación del COHEP y Ejecutivo

La articulación entre élites económicas y gobierno en Honduras ha sido particularmente provechosa para las élites. En Honduras esta articulación con el gobierno de Juan Orlando Hernández marcó las fronteras de las salidas económicas y fiscales propuestas a partir de lo que destacaron públicamente en abril como las Mesas Multisectoriales, un proceso de negociación promovido desde el ejecutivo. Armados de abogados, proyectos de ley y analistas, el COHEP ha encontrado siempre puertas abiertas en ministerios y presidencias de Honduras. Así, lejos de oponerse a las medidas de cierres propuestos por el gobierno de Juan Orlando Hernández, COHEP se convirtió en un recurso valioso del gobierno para apoyar los cierres de la economía e impulsar campañas de información sobre medidas de higiene.

En un primer comunicado del 17 de marzo de 2020, COHEP señalaba que, con el propósito de brindar seguridad jurídica y tranquilidad al sector empresarial, se requerían dos tipos de medidas económicas urgentes de tipo financiero y fiscal. En el caso de las medidas financieras se solicitaba la ampliación de los plazos para el pago de préstamos, la reducción de la tasa de interés y bajar el encaje legal a cero. Estas medidas tan específicas corresponden ser leídas a la luz del peso tan importante –seguramente mayor que en el resto de los otros países– que juegan las élites hondureñas en la banca (Kasahara, 2012). En segundo lugar, en el caso de las medidas fiscales, se solicitó en este primer documento extender los plazos de liquidación del impuesto de la renta a empresas, así como la creación de incentivos fiscales para los sectores turístico, comercial e industrial.[6]

Las propuestas de COHEP presentadas en negociaciones con el Gobierno se plantearon como la única opción responsable para

[6] Entre las medidas aprobadas por el Legislativo y el Ejecutivo hondureño se incluyen cuatro amnistías tributarias (pagos al Instituto Hondureño de Seguridad Social –IHSS–, al sector de Telecomunicaciones, Vehicular y Municipal), posposición sobre el pago sobre la renta, incentivos de 10 % adicional a quienes no despidieran empleados; descuentos de 10 % sobre el pago de impuesto de bienes inmuebles y la consideración de las donaciones como deducibles sobre el impuesto de renta.

evitar el cierre de empresas y aumentar el desempleo. Además de definir el qué se debería hacer, las mesas marcaron una constante en las comunicaciones públicas de las cámaras al demandar al gobierno respetar siempre "lo acordado en las mesas de trabajo". En reiteradas ocasiones se hizo alusión a las donaciones realizadas por el sector empresarial, especialmente las relacionadas con la instalación del Centro de Atención, Diagnóstico y Estabilización para covid-19 y el Centro de Estabilización para covid-19 San Juan Pablo II; ambos presentados como un esfuerzo conjunto entre cámaras, alcaldías y más de cuarenta empresas; y promovidos en redes sociales con el hashtag #NosLevantaremos.

En varias de las comunicaciones se hizo referencia también a la labor productiva del sector empresarial en Honduras, así como a las afectaciones económicas de este sector bajo el hashtag #ApoyoLaEmpresaNacional (gráfico 9.5.). En términos generales las publicaciones en redes sociales desde la cámara empresarial apelaron a apoyar el esfuerzo del sector privado; y, especialmente en "¡Creemos en Honduras! Todos nos necesitamos".

Gráfico 9.5. Mapa jerárquico proporcionalidad del deber ser, Honduras

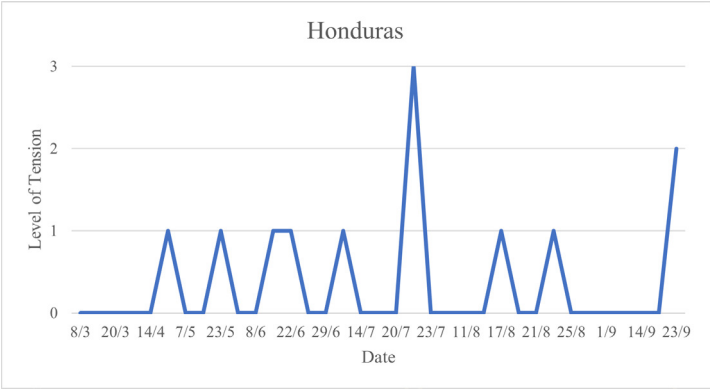


Fuente: elaboración propia

Las demandas discursivas se dieron cuando el COHEP consideró que las medidas propuestas por el gobierno no habían sido parte de lo acordado en las mesas. No obstante, en ciertos momentos el COHEP manifestó posiciones en contra de algunas medidas tomadas por el gobierno, que, bajo su criterio, no seguían lo acordado en estas mesas (véase el gráfico 9.6). A pesar de esto, los niveles de tensión discursiva se mantuvieron en los niveles más bajos (0 y 1). Los únicos dos momentos de mayor tensión (nivel 3 y 2), y acorde con lo señalado anteriormente, se dieron el 20 de julio del 2020, cuando COHEP llamó al gobierno a retomar la apertura económica, y el 23 de septiembre del 2020, cuando la cámara pidió que se postergara el cobro del impuesto sobre la renta y el impuesto activo neto.

En el caso de Honduras, al igual que en Guatemala, COHEP demuestra un poderoso *discursive power* caracterizado por su capacidad propositiva de discursos y políticas, y su articulación con el poder ejecutivo. Las mesas sectoriales fueron el espacio idóneo donde las élites propusieron sus salidas y marcaron además la exclusión de otros actores sociales. En este caso, además, las medidas económicas y fiscales tendieron a beneficiar mayormente a las élites con amnistías fiscales y rebajas de impuestos.

Gráfico 9.6. Tensiones discursivas en el caso de Honduras



Fuente: elaboración propia

Costa Rica: UCCAEP y su hoja de ruta de políticas pendientes

Frente a la emergencia y ante un gobierno que incorporó a importantes figuras de las élites económicas y a partidos con una agenda *"business friendly"*, la UCCAEP marcó la cancha de las políticas posibles enfatizando en sus discursos reformas estructurales de carácter neoliberal. Acá las élites económicas fueron las más propositivas en términos de lo que el gobierno debía hacer, definiendo acciones y políticas, pero también confrontando al gobierno[7] cuando se consideró que no se hacía lo suficiente con respecto a su hoja de ruta.

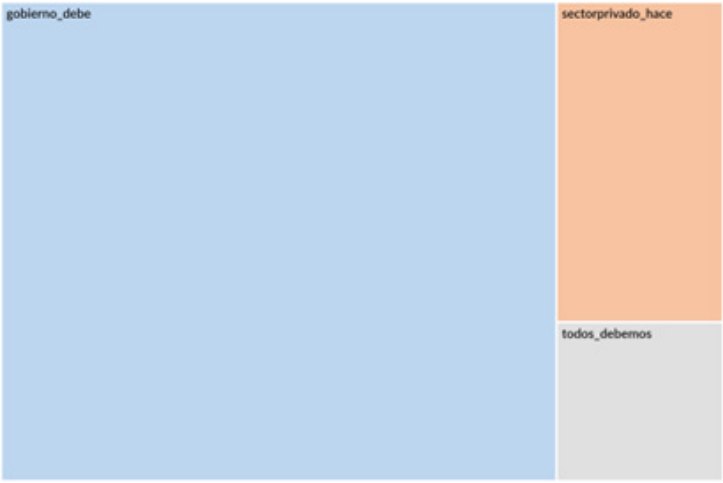
En el marco de discusión la UCCAEP relanzó un documento amplio como eje central de las medidas y propuestas económicas para atender la crisis. Originalmente publicado el 25 de febrero de 2020, el documento es una hoja de ruta en torno a políticas de austeridad y reducción del Estado a partir de la cual la pandemia fue una ventana de oportunidad para llevar a cabo reformas de la agenda neoliberal pendientes. Por ejemplo, entre las medidas se destacan la oferta de crédito, la ley de empleo público y las alianzas público-privadas. Además, se retoman otras medidas como la promoción de la ley de flexibilización laboral (jornadas de cuatro días de doce horas), la suspensión temporal, parcial o total de las jornadas en el sector público, la derogatoria del Salario Escolar, la reducción tarifas de electricidad y combustibles, la flexibilización de registro de agroquímicos y semillas para importación de tecnología agrícola, así como la contención del gasto.

En sus discursos, las élites ticas se dedicaron a señalar aquello que el gobierno debía de hacer (gráfico 9.7). A pesar de existir afinidades ideológicas y políticas con el Ejecutivo, las élites buscaron con su participación pública definir siempre las fronteras de lo posible en un contexto en el que varios grupos sociales buscaban

[7] El punto más complejo de esta confrontación se dio en agosto de 2020, momento en el cual el presidente de la UCCAEP se sumó a otros actores sociales a exigir cambios en torno a la negociación de un préstamo con el Fondo Monetario Internacional.

incidir también en las respuestas a la crisis. En un principio la cámara empresarial hizo un llamado a la prudencia frente a la emergencia sanitaria a fin de evitar graves afectaciones productivas y laborales. Sin embargo, a partir de mayo del 2020, las demandas de la cámara se concentraron en ajustes estructurales alrededor de la racionalización del gasto público, acciones para la generación de empleo, la participación privada en las discusiones alrededor del sistema de salud, entre otras. Cabe resaltar que las publicaciones en redes sociales de la cámara empresarial denotaron una importante reproducción de sus mensajes en medios de prensa, noticieros televisivos y radio.

Gráfico 9.7 Mapa jerárquico proporcionalidad del deber ser, Costa Rica

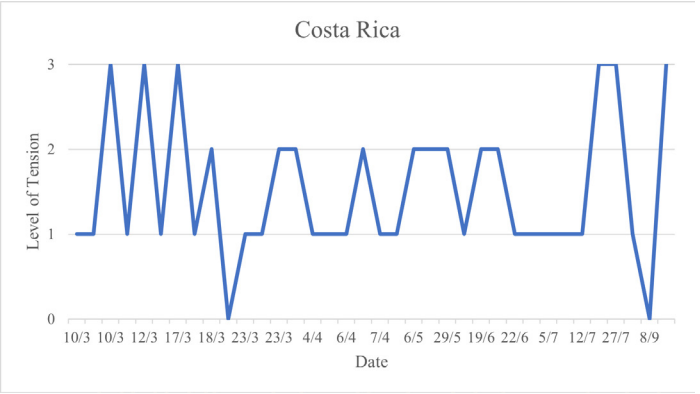


Fuente: elaboración propia

En el caso de Costa Rica, se pueden observar niveles de tensiones variables que no muestran una consistencia estable, y es el segundo país que presenta más tensiones discursivas: del total de publicaciones analizadas, un 25 % se ubican en el nivel 3 de nuestra escala, un 23 % en nivel 2, y un 48 % en nivel 1 (gráfico 9.8). Como

se señaló, la gestión de la pandemia fue compartida con el sector privado, por lo que los niveles de tensión aquí observados parecieran obedecer a presiones de las élites empresariales por nivelar a su favor el proceso de cogestión. Así, en Costa Rica es de particular interés para su poder discursivo la creación un Comité Estratégico de Enlace "para incidir con el Presidente de la República –Carlos Alvarado– y con los diputados, en el diseño e implementación de las medidas que ayuden a superar la crisis sanitaria del covid-19 y sus efectos estructurales y coyunturales" (Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado [UCCAEP], 27 de marzo de 2020).

Gráfico 9.8 Tensiones discursivas en el caso de Costa Rica



Fuente: elaboración propia

En el caso de Costa Rica, las élites contaron con un fuerte *discursive power* a través de la promoción de una hoja de ruta planteada por la UCCAEP. Esta incorporó una serie de políticas y acciones que, más allá de atender la crisis, buscaron abrir paso a puntos de agenda pendientes de reestructuración del Estado. Esta definición de las políticas se vio además favorecida por un lado por la cercanía entre el Ejecutivo y las élites, y por el otro, por la reproducción y

socialización de estos discursos como únicas salidas posibles a la crisis en los medios de comunicación.

El Salvador: ¿la ANEP en retirada?

Al menos desde los ochenta la ANEP ejerció un rol hegemónico en la defensa de los intereses de las élites económicas junto con actores políticos (Alianza Republicana Nacionalista -ARENA), tanques de pensamiento (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social y Económico - FUSADES) y medios de comunicación (Wolf, 2009). Sin embargo, desde el inicio de la pandemia, su influencia se vio reducida por la urgencia de atender las confrontaciones públicas y graves entre el presidente Bukele y el presidente de la patronal, Javier Simán. Simán, un reconocido empresario salvadoreño, lideraría desde la ANEP una oposición a las medidas implementadas por el gobierno salvadoreño. Un primer llamado desde la ANEP fue hacia la construcción de alianzas público-privadas para el trabajo en conjunto con el objetivo de contener la propagación del virus y tomar decisiones colectivas. Entre estas se incluye una primera comunicación del 21 de marzo de 2020, en la que la ANEP lanzó un llamado para crear un fondo especial para apoyar agricultores, ganaderos y avicultores que no sería atendido por el ejecutivo. Por el contrario, cinco días después, el 26 de marzo, se desataría el primer conflicto con Bukele, luego de que el presidente acusará a la ANEP de embolsarse trescientos millones de dólares mensuales del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS).

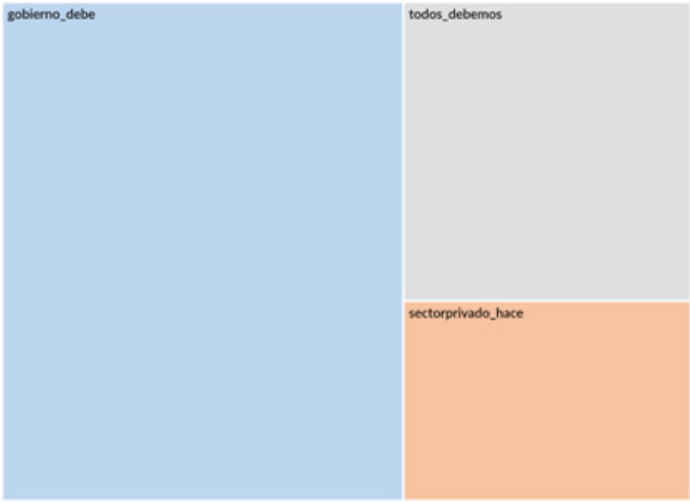
El conflicto aumentó en los meses venideros con los decretos presidenciales que fijaban el cierre y confinamiento de los salvadoreños (Decreto 593 y siguientes). Para la ANEP, estos decretos y las restricciones de movilidad provocaban inseguridad jurídica y confusión, y lejos de apoyar las medidas, dispusieron en sus declaraciones desde mayo de 2020 la urgencia de una apertura gradual de la economía. Frente a la imposibilidad de interlocución y trabajo conjunto con el gobierno, la ANEP manifestó su distanciamiento

con el gobierno de Bukele, al señalar los múltiples costes económicos y sociales de los cierres y proponer protocolos de apertura de la economía. Del lado del gobierno, Bukele catalogó públicamente a la ANEP como un histórico obstáculo del desarrollo de El Salvador.

En el contexto de pandemia, frente al rechazo del gobierno de trabajar con la ANEP la orientación de estas élites se dio mayormente a las campañas de información y a la defensa de la cámara. En términos de las demandas discursivas de la ANEP se hizo especial énfasis en llamados hacia lo que el gobierno debía de hacer (véase gráfico 9.9). En particular, la petición hacia el trabajo en conjunto entre el gobierno y el sector privado fue una solicitud recurrente. Las alusiones hacia la responsabilidad individual y colectiva en el contexto de la pandemia fueron acompañadas de los hashtags #JuntosSaldremosAdelante y #CuidaTuSalud, con las consignas: "No te rindas de esta salimos todos" y "Si te cuidas nos cuidas a todos".

Las alusiones respecto a lo que el sector empresarial realizó se concentraron en reiterar que las empresas cumplían con los protocolos de salud, e inclusive propusieron protocolos para que las mismas los siguieran voluntariamente. Adicionalmente, al igual que en el caso guatemalteco, pero en menor medida, se hizo alusión a las donaciones en insumos médicos y alimentación para las familias afectadas. Estas donaciones además encontraron "competencia" en la política de gobierno que dotó a las personas desempleadas de un subsidio y de bolsas de alimentos con propaganda del gobierno de El Salvador.

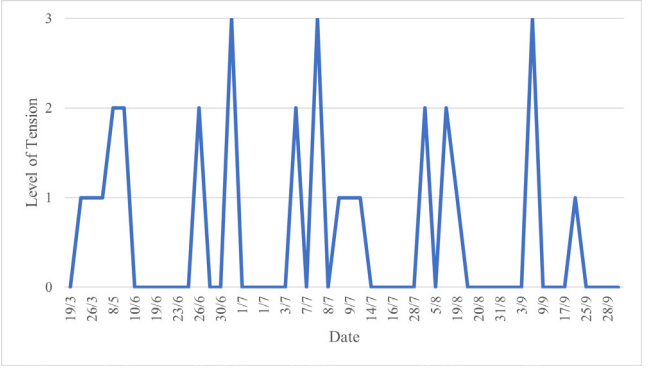
Gráfico 9.9. Mapa jerárquico proporcionalidad del deber ser, El Salvador



Fuente: elaboración propia

En el contexto de pandemia las tensiones discursivas variaron (0 y 2 –véase el gráfico 9.10). Sin embargo, se registraron tres momentos de alta tensión discursiva con el gobierno (nivel 3): el primero el día 30 de junio, protagonizado por Javier Simán, quien presentó una denuncia contra el mandatario Bukele; el segundo se registró el 7 de julio, cuando ANEP urgió al gobierno de un plan de reactivación económica, y finalmente, el tercer punto álgido registrado fue el 7 de septiembre, donde la cámara empresarial manifestó su rechazo a la utilización de fondos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) por parte del gobierno.

Gráfico 9.10 Niveles de tensión caso de El Salvador



Fuente: elaboración propia

En el caso de El Salvador, la confrontación entre la ANEP y el presidente Bukele debilitó las capacidades de la cámara de producir un discurso público que fuera común en torno a la atención de la pandemia. La confrontación en torno a los cierres de la economía, las acusaciones de corrupción por parte de Bukele contra la cámara y la defensa de Javier Simán provocaron que las respuestas de la cámara fueran limitadas a esas coyunturas particulares. Frente a la visibilidad pública del presidente Bukele y su popularidad, la articulación de un *discursive power* de las élites se diluyó entre la confrontación con el ejecutivo y las campañas de información.

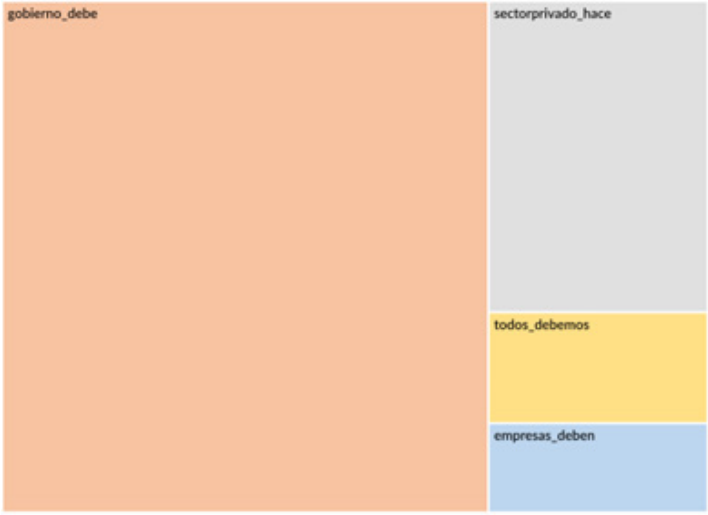
Nicaragua: el fin del modelo COSEP - Familia Ortega

Durante cerca de una década, Nicaragua (2007-2018) fue la referencia centroamericana de gestión de política pública con las élites económicas a través "del modelo COSEP" (Chamorro, 2 de enero de 2018). La articulación entre élites y poder político se gestionó desde el 2006 a través de alianzas entre el COSEP, la familia Ortega y el Instituto de Prevención Social Militar (Monte y Gómez, 2020). La naturaleza de esta alianza permitió a las élites económicas acceder

a recursos económicos y proyectos vinculados con el Estado a cambio de su vocería internacional positiva sobre la seguridad jurídica y el clima de negocios en Nicaragua (Spalding, 2017).

En Nicaragua el pacto de cogobierno entre la familia Ortega y las élites económicas duró al menos entre 2006 y 2018 (Monte y Gómez, 2020). Con la crisis política desatada desde febrero de 2018 el pacto se rompió y con ello los canales de interlocución entre élites económicas y el ejecutivo. Ante la poca proactividad del gobierno para la atención económica y sanitaria de la crisis, los discursos de las élites se orientaron mayormente a urgir la atención de la pandemia. Para ello, las élites económicas buscaron definir la agenda en torno a tres temas. El primero, a la facilitación de procesos de importación y nacionalización de insumos para la prevención del covid-19, así como el apoyo a las cadenas de abastecimiento de bienes básicos. El segundo, la creación de un grupo de trabajo desde el sector privado que ayudara en la formulación de medidas de atención de la crisis propuestas por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), la Cámara de Comercio con los EE. UU. (AMCHAM) y COSEP. Por último, la promoción de un fondo de asistencia humanitaria, la rebaja de precios de combustibles y energía eléctrica, la flexibilización de los contratos labores y la reestructuración y financiación de créditos. Estas solicitudes se extendieron por varios meses, con lo cual la propia élite organizó una serie de conferencias y materiales comunicacionales dirigidos a la población, bajo el hashtag #LaVidaEsPrimero.

Gráfico 9.10. Mapa jerárquico proporcionalidad del deber ser, Nicaragua



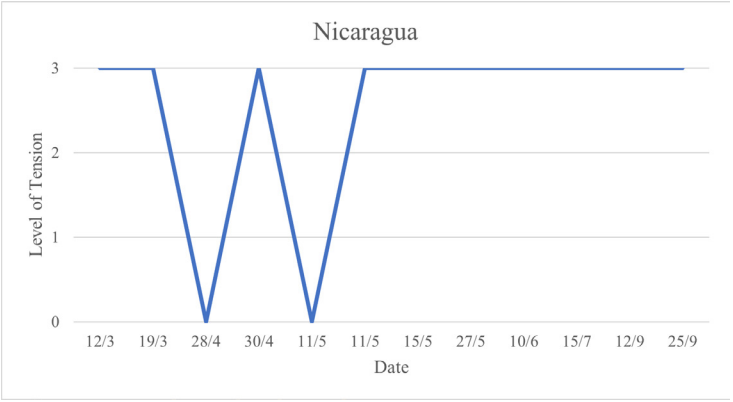
Fuente: elaboración propia

Como fue dicho, ante la inacción de las autoridades nicaragüenses y la baja severidad de sus estrategias de contención de la pandemia, el COSEP se refirió con insistencia a la necesidad de que el gobierno tomara medidas restrictivas para la contención de la propagación del virus en el primer trimestre (gráfico 9.11). A partir de esta situación el COSEP se dedicó a presentar sus propias propuestas y solicitudes al sector empresarial y la población para la contención y prevención del covid-19.

En este caso, los niveles de tensión discursivas registrados fueron los más altos, con un 83 % de publicaciones ubicadas en el nivel 3 (gráfico 9.12). En términos generales, estas publicaciones enfatizaban en la urgencia de que el gobierno implementara medidas sanitarias para controlar los niveles de contagio. Otra particularidad importante del caso nicaragüense es que las publicaciones críticas con el gobierno por parte de COSEP cambian de enfoque a partir de junio, momento en el cual la cámara emite su último comentario

crítico sobre el manejo de la pandemia. A partir de julio, las publicaciones de COSEP se centran en la reforma electoral (15 de julio), la libertad de prensa ante el embargo de Nicavisión S. A. (12 de septiembre) y frente a la controvertida Ley de Regulación de Agentes Extranjeros[8] (25 de septiembre).

Gráfico 9.11. Niveles de tensión caso de Nicaragua



Fuente: elaboración propia

En el caso de Nicaragua, la confrontación entre el sector empresarial representado por COSEP y la familia Ortega dan cuenta del fin del modelo de cogestión público empresarial iniciado desde 2007. Frente a la inacción gubernamental en la gestión pública de la pandemia y la ruptura de canales de comunicación entre COSEP y la familia Ortega, el poder discursivo de las élites nicaragüenses se limitó a campañas de información sobre el covid-19. Así, en este caso, a pesar de que las élites buscaron proponer políticas, su influencia sobre la política y los políticos fue limitada o nula.

[8] La ley limita el financiamiento a organizaciones no gubernamentales y crea una designación ("agente extranjero") que puede conllevar a sanciones desproporcionadas, como la cancelación de la personalidad jurídica o multas de cientos de miles de dólares.

A modo de cierre

El poder discursivo de las élites es un poder difuso y difícil de observar, cuya particular reproducción en contextos como el latinoamericano se ve favorecido por el control sobre tanques de pensamiento, equipos de abogados, así como por relaciones desiguales de acceso a los medios de comunicación y su alta concentración en pocas familias o grupos económicos. Se trata de un poder que genera identidad como "clase social" entre las élites, y favorece que sus ideas, normas y visiones de mundo circulen y sean legitimadas socialmente por su supuesto valor para el "beneficio colectivo". Planteamos acá que es un poder que precede la acción colectiva (*poder instrumental*), al generar cohesión y proveer a las élites de ideas, discursos e identidades compartidas.

Este estudio comparado evidencia la importancia y pertinencia de hacer énfasis en los discursos de las élites con la finalidad de lograr un acercamiento respecto a las características de su poder discursivo en términos de capacidad de acceso a los gobiernos, así como en la definición y difusión de programas y políticas específicas. A pesar de que este estudio no se dedicó a rastrear las respuestas estatales ante las peticiones de las élites empresariales, se considera que las declaraciones públicas son un material útil para el análisis comparado de discursos de diferentes actores en países distintos bajo el mismo contexto.

En términos teóricos este trabajo contribuye a ampliar la discusión sobre los recursos de poder de las élites, y su relación con las políticas públicas. La caracterización de los dos tipos de escenarios presentes en este trabajo suma al debate sobre los niveles y las formas a partir de las que las élites económicas pueden o no buscar apoyar u obstruir reformas políticas. A su vez, el trabajo permite distinguir diferencias entre las élites económicas y sus relaciones con las élites políticas. No se trata de la homogenización de las élites y su poder, sino, por el contrario, de pensarlas en torno a sus

propias relaciones internas, trayectorias, sus discursos e ideas, y en torno a las coyunturas particulares de cada lugar. Además, nuestra propuesta muestra que el poder discursivo de las élites no es monolítico y puede cambiar, tanto en términos de las trayectorias históricas de influencia de las élites sobre la política pública como en torno a su legitimidad social y pública.

En términos empíricos, destacamos que las trayectorias históricas de activismo público y de acceso irrestricto a las élites políticas serán factores fundamentales para tomar en consideración para sopesar los niveles del *discursive power*. Asimismo, el acceso a los medios de comunicación será fundamental, no solo para legitimar los discursos públicamente, sino también para definir y marcar las fronteras de la política pública posible. Frente a sociedades civiles débiles, la limitada interlocución entre élites económicas y políticas intensifica la reproducción de discursos que pueden tener consecuencias directas sobre las decisiones de políticas públicas de los gobiernos.

En términos metodológicos este trabajo buscó innovar en torno al estudio de los discursos e ideas de las élites a partir de la construcción de bases de datos con declaraciones públicas de las cámaras empresariales. Se trata no solo de entender lo sustantivo de los discursos, sino también del contexto en el que se producen y de los porqué. Mediante este abordaje, se buscó poner en diálogo dos desarrollos teóricos paralelos (*framing* y *discursive power*) y operacionalizarlos en aras de enriquecer futuros estudios. Dado los límites de acceso a las élites económicas, esperamos este trabajo logre incentivar nuevas formas y acercamientos a las élites y los espacios públicos de comunicación en los que se desenvuelven. Por último, aunque trasciende el enfoque del presente estudio, se considera que la amplia difusión que tuvieron las medidas impulsadas por las élites en los medios de comunicación, así como la divulgación de sus opiniones y discursos durante la pandemia, favoreció definir lo que se debía aprobar como política de atención a la crisis, y de

ahí que surjan nuevas interrogantes en torno a las relaciones entre élites y medios de comunicación en tiempos y coyunturas críticas.

Bibliografía

Bell, Stephen (2012). The Power of Ideas: The Ideational Shaping of the Structural Power of Business. *International Studies Quarterly*, *56*(4), 661-673. https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2012.00743.x

Bernhagen, Patrick (2007). *The political power of business: Structure and information in public policymaking*. Londres; Nueva York: Routledge.

Blavatnik School of Government y University of Oxford (2023). COVID-19 Government Response Tracker. https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker

Bull, Benedicte (2014). Towards a Political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (97), 117-128. https://doi.org/10.18352/erlacs.9799

Bull, Benedicte y Aguilar-Støen, Mariel (2019). Peace-building and business elites in Guatemala and El Salvador: explaining the discursive 'institutional turn'. *Conflict, Security & Development*, *19*(1), 121-141. https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1561635

Cárdenas, Julián y Robles-Rivera, Francisco (2021). Corporate Networks and Business Influence in Panama, Costa Rica, and

El Salvador. *Colombia Internacional*, (107), 87-112. https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.04

Carragee, Kevin M. y Roefs, Wim (2004). The Neglect of Power in Recent Framing Research. *Journal of Communication*, *54*(2), 214-233. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2004.tb02625.x

Chamorro, Carlos F. (2 de enero de 2018). ¿"Modelo Cosep", o el régimen de Ortega. *Confidencial*. https://confidencial.digital/opinion/modelo-cosep-o-el-regimen-de-ortega/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (12 de mayo de 2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3ed5d019-3505-4e22-9765-98686f808a3b/content

Davis, Aeron (2007). *The mediation of power: A critical introduction. Communication and society*. Londres; Nueva York: Routledge.

Des Freedman (2014). *The contradictions of media power*. Londres; Nueva York: Bloomsbury.

Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, *43*(4), 51-58. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x

Entman, Robert M. (2003). Cascading Activation: Contesting the White House's Frame After 9/11. *Political Communication*, *20*(4), 415-432. https://doi.org/10.1080/10584600390244176

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. https://doi.org/10.1515/9781685853716

Fuchs, Doris y Kalfagianni, Agni (2009). Discursive power as a source of legitimation in food retail governance. *The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research*, *19*(5), 553-570. https://doi.org/10.1080/09593960903445434

Gamson, William A. y Modigliani, Andre (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, *95*(1), 1-37. https://doi.org/10.1086/229213

Iyengar, Shanto (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues. American Politics and Political Economy Series*. Chicago: University of Chicago Press.

Kasahara, Yuri (2012). Should I stay or should I go? A comparative study of banking sector policies and the strategies of Central American business groups. *Business and Politics*, *14*(4), 1-43. https://doi.org/10.1515/bap-2012-0031

Marsh, David; Akram, Sadiya y Birkett, Holly (2015). The structural power of business: taking structure, agency and ideas seriously. *Business and Politics*, *17*(3), 577-601. https://doi.org/10.1515/bap-2015-0001

Menkos, Jonathan (2016). *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas.* Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Monte, Antonio y Gómez, Juan P. (2020). Autoritarismo, violencia y élites en Nicaragua. Reflexiones sobre la crisis (2018-2019). *Anuario De Estudios Centroamericanos*, *46*, 1-29. https://doi.org/10.15517/aeca.v46i0.41830

Pérez Sáinz, Juan P.; Segura Carmona, Rafael y Fernández Montero, Diego (2011). *Sociedades Fracturadas: La exclusión social en Centroamérica*. San José: PEN. https://repositorio.conare.ac.cr/items/8fadb167-1ff2-4ddf-858e-bcce0b42f415

Rettberg, Angelika (2016). Need, creed, and greed: Understanding why business leaders focus on issues of peace. *Business Horizons*, *59*(5), 481-492. https://doi.org/10.1016/j.bushor.2016.03.012

Robles-Rivera, Francisco (2020). Élites y estrategias de captura de medios en América Central. *Revista Mexicana De Sociología*, *83*(1). https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.1.60021

Robles-Rivera, Francisco y Voorend, Koen (2012, julio). Los dueños de la palabra en Costa Rica en un contexto de reforma neoliberal. *Revista Rupturas*, *1*(2), 144-161. https://doi.org/10.22458/rr.v1i2.166

Rockwell, Rick J. y Janus, Noreene (2003). *Media power in Central America*. *History of communication*. Urbana: University of Illinois Press.

Sánchez-Ancochea, Diego y Martínez, Juliana (2015). *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades*. México: CEPAL. https://www.sidalc.net/search/record/dig-cepal-11362-39657/description

Sánchez-Ancochea, Diego y Martínez Franzoni, Juliana (2022). *Can Covid-19 prompt more inclusive social policy: A closer look at policy opportunities*. Fundación Carolina.

Sandoval García, Carlos (2008). The media in Costa Rica: Many media, scarce communication. En Jairo Lugo-Ocando (ed.), *The media in Latin America / edited by Jairo Lugo-Ocando* (pp. 100-115). Maidenhead; Nueva York: Open University Press.

Schneider, Aaron (2012). *State-building and tax regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spalding, Rose J. (2017). Los empresarios y el Estado posrevolucionario: El reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración en Nicaragua. *Anuario De Estudios Centroamericanos*, *43*, 149-188. https://doi.org/10.15517/aeca.v43i0.31556

Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado [UCCAEP] (27 de marzo de 2020). Cámaras empresariales crearon Grupo de Enlace Sector Privado con Gobierno. https://uccaep.or.cr/index.php/comunicados-prensa/60-comunicados-de-prensa/597-camaras-empresariales-crearon-grupo-de-enlace-sector-privado-con-gobierno.html?fbclid=IwAR13elY5STev5XUHLPF84jEL5XHCS4_pPOQuYq1JSvuBsPfHpQHDnUdmhLs

Van Dijk, Teun A. (1989). Structures of Discourse and Structures of Power. *Annals of the International Communication Association*, *12*, 18-59. https://api.semanticscholar.org/CorpusID:1783043

Wolf, Sonja (2009). Subverting Democracy: Elite Rule and the Limits to Political Participation in Post-War El Salvador. *Journal of Latin American Studies*, *41*(3), 429-465. https://doi.org/10.1017/S0022216X09990149

Wright Mills, Charles (2000). *The power elite*. Nueva York: Oxford University Press.

Fideicomisos: en busca del tesoro escondido en Ecuador

Jonathan Báez Valencia

Doi: 10.54871/ca26a1a2

Introducción

¿Dónde y cómo se esconde la riqueza de las naciones? La investigación pionera de Zucman (2015 [2013]) sobre los paraísos fiscales –y las élites que depositan allí su dinero– está en el centro de esta cuestión. Según su análisis, este proceso cuesta a América Latina aproximadamente 21.000 millones de dólares en recursos fiscales perdidos anualmente. Este dinero es necesario para combatir las persistentes desigualdades en la región. Desde esta perspectiva, para que se lleve a cabo una política fiscal redistributiva adecuada, los países deben llevar un registro de los actores con empresas en paraísos fiscales.

En el caso de Ecuador, se han logrado avances importantes en esta materia a través de la compilación de la base de datos Conformación y Comportamiento Tributario de los Grupos Económicos, realizada por el Servicio de Rentas Internas (SRI) del país.[1] En 2019 se descubrió que noventa personas tenían vínculos con 456 empresas en paraísos fiscales. Sin embargo, esta cifra es aún mayor si se tiene en cuenta la existencia de fideicomisos que, como una

[1] Institución gubernamental encargada de los procesos tributarios en el Ecuador.

matrioska, encubren a estas empresas y distorsionan así la verdadera dimensión de los paraísos fiscales. En la base de datos mencionada, los fideicomisos casi duplican el número de empresas en jurisdicciones opacas. Sin embargo, estos fideicomisos no han sido estudiados a pesar de representar casi el 9 % del patrimonio neto y servir como un mecanismo utilizado habitualmente, aunque rara vez analizado en profundidad, por las élites para ocultar la riqueza.

En primer lugar, el presente trabajo pretende analizar los beneficiarios finales de los 942 fideicomisos listados en la base de datos antes mencionada para encontrar empresas en paraísos fiscales que no hayan sido registradas y, en segundo lugar, estimar los recursos que se pierden a través de ellos. Para ello, se estudiarán distintas bases de datos oficiales que contienen información sobre los beneficiarios finales de los fideicomisos (como Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros), así como los cambios en el nivel de impuestos generados (Servicio de Rentas Internas) por dichos beneficiarios. Con esta información, se pretende contribuir a una adecuada medición de la riqueza en el Ecuador, con un registro que muestre uno de los muchos mecanismos que utilizan las élites para evitar pagar su parte de impuestos y revelar la matrioska que representan los fideicomisos al buscar el tesoro escondido en estos laberintos fiscales.

Entre los resultados más importantes se encuentra la identificación de cincuenta y nueve empresas *offshore* ocultas en fideicomisos, que comprenden el 70 % de las empresas extranjeras. Mediante este mecanismo, se estima también que miembros individuales de las élites han dejado de pagar cinco millones de dólares en impuestos. Los ingresos fiscales de los fideicomisos casi se habrían duplicado si no se hubieran evadido estos montos. En consecuencia, es necesario avanzar en el registro de estas empresas para la medición adecuada de la riqueza y la posibilidad de una tributación que permita la redistribución y, por ende, ofrezca posibilidades de combatir de manera más efectiva las desigualdades sociales.

Las élites económicas de América Latina pagan un impuesto a la renta que asciende a menos del 4,8 % de sus ingresos, muy por debajo del 21,3 % que pagan en los países de la Unión Europea (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], febrero de 2019, p. 56). La situación de Ecuador es aún más complicada: en 2019, el porcentaje de impuesto pagado alcanzó el 3,3 % (Báez Valencia, 2020a). Esto demuestra con más claridad que las élites (económicas) apenas pagan impuestos en Ecuador –al igual que en el resto de la región. Esto se debe, entre otras causas, al uso que hacen las élites de paraísos fiscales para eludir impuestos. Si bien existen estudios al respecto (Zucman, 2015 [2013]), aún existen mecanismos que no han sido abordados en profundidad y que es necesario analizar para poder entender el complejo esquema que ponen en marcha las élites para eludir impuestos y que, como resultado, afecta a la sociedad en su conjunto al generar desigualdad. En efecto, los fideicomisos se encuentran entre estos esquemas de elusión fiscal, a menudo mencionados pero poco estudiados.

La información presentada por el SRI muestra que de los 302 grupos económicos del ecuador (GE)[2] identificados en 2019 (que equivalen a la élite económica, como se mostrará más adelante), un total de noventa tenían 456 miembros domiciliados en paraísos fiscales. Aproximadamente el 30 % de los GE utilizan estas jurisdicciones para evadir impuestos. Sin embargo, un examen más detallado revela que 157 GE poseen 942 fideicomisos, casi el doble de la cantidad de fideicomisos que tienen otros GE y empresas ubicadas en paraísos fiscales. En otras palabras, el 52 % de los GE tienen fideicomisos y, si bien la mayoría de los fideicomisos están registrados en Ecuador, en algunos casos los beneficiarios no lo están, sino que algunos se encuentran en paraísos fiscales.

[2] El artículo 5 del reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno en el Ecuador, para efectos fiscales, define grupo económico como "la combinación de partes, conformada por personas jurídicas y empresas, tanto nacionales como extranjeras, donde una o varias de ellas posean directa o indirectamente el 40 % o más de participación en otras empresas".

A partir de este conocimiento, es necesario preguntarse: ¿cuántos de los beneficiarios de los fideicomisos de GE se encuentran en paraísos fiscales? ¿Son personas físicas o jurídicas? ¿En qué paraísos fiscales se encuentran? ¿Puede su existencia estar vinculada a un probable impago de impuestos en el país? Los siguientes capítulos buscan dar respuesta a estas preguntas. Para lograrlo, el trabajo se divide en tres segmentos principales. En la sección inicial se revisa la literatura existente sobre fideicomisos, su asociación con paraísos fiscales y su impacto en los sistemas tributarios. Posteriormente, se presenta la metodología y las bases de datos utilizadas para identificar entidades *offshore* y cuantificar sus efectos en los ingresos fiscales. Se proporciona un ejemplo ilustrativo de este proceso para mostrar los resultados del análisis. Finalmente, los principales hallazgos se describen en la sección final.

Revisión de la literatura

Desde la perspectiva de los estudios jurídicos, los análisis de los fideicomisos y su relación con los impuestos y los paraísos fiscales ofrecen una amplia literatura para revisar. En algunos casos, dicha literatura pretende observar cómo un cambio en los marcos regulatorios afecta a los negocios (Hamilton, 1979); en otros, justificar el secreto que proporcionan los fideicomisos (Allan, 2011). En la misma línea, algunos autores establecen parámetros específicos que deben cumplirse para que los fideicomisos ubicados en paraísos fiscales sean considerados legítimos (Ausness, 2007). Al margen de esto, algunos estudios demuestran cómo los fideicomisos en paraísos fiscales permiten a sus beneficiarios eludir el pago de impuestos (Cockfield, 2015). En la misma línea, pero desde una perspectiva económica, se analizan los fideicomisos en paraísos fiscales con el fin de "cuantificar" la opacidad de estas jurisdicciones. Tal es el caso del "índice de secreto financiero", que estudia la existencia de fideicomisos como un componente del índice (Tax Justice Network,

2015, pp. 16-18). Además, los balances están empezando a vincular el uso de fideicomisos *offshore* por parte de los individuos más ricos:

> Los activos de los fideicomisos que se constituyen en paraísos fiscales suelen estar a miles de kilómetros de distancia, y ni el otorgante ni el beneficiario residen normalmente en el país del paraíso fiscal. [...] Las operaciones en paraísos fiscales consisten fundamentalmente en constituir en un país de paraíso fiscal una o más entidades jurídicas, como fideicomisos, sociedades holding personales o filiales corporativas, y atribuirles rentas obtenidas en otro lugar para que sean gravadas con los tipos bajos del país, o tal vez no sean gravadas en absoluto. [...] es probable que los "clientes" de los paraísos fiscales procedan cada vez más de los estratos de mayores ingresos y mayores riquezas (Casanegra de Jantscher, 1976, pp. 31-33).

En economía, los fideicomisos son cada vez más reconocidos como uno de los mecanismos asociados a los paraísos fiscales, destacando su papel en la evasión de impuestos. Sin embargo, este estudio no profundiza en el análisis de este aspecto; su enfoque principal se centra en cuantificar la cantidad de dinero oculto en estos paraísos fiscales, más que en los mecanismos de evasión. Se estima que "las Islas Caimán tenían alrededor de 1,25 billones de dólares en activos de cartera a finales de 2008, de los cuales unos 700.000 millones eran acciones y bonos estadounidenses" (Zucman, 2013, p. 17), lo que arroja luz sobre la magnitud de la riqueza almacenada en dichas jurisdicciones y demuestra la magnitud de la evasión fiscal de los ultrarricos.

> Algunos activos se mantienen a través de intermediarios como fideicomisos [...]. Los ingresos por impuestos a las sucesiones recaudados en 2017 de personas ricas que murieron en 2016 fueron de solo 20.000 millones de dólares. Esto representa solo alrededor del 0,13 % del patrimonio neto de 15 billones de dólares del 0,1 % de las familias más ricas en 2016. Esto demuestra cuantitativamente que el patrimonio no logra afectar mucho a los más ricos (a pesar de una tasa impositiva nominal razonablemente alta del 40 % por encima del umbral

> de exención de 5 millones de dólares, que aumentará a 10 millones de dólares en 2018). La evasión fiscal es el principal factor que impulsa una recaudación impositiva tan baja (Zucman y Saez, p. 20).

En Ecuador se observa una tendencia similar, pero aún más alarmante. La literatura se centra principalmente en los aspectos legales (Álvarez González, 2019; Mayorga Imbaquingo, 2017). Sin embargo, en economía, hay una notable falta de literatura sobre los fideicomisos en paraísos fiscales y su conexión con personas de alto patrimonio. Las referencias a los fideicomisos suelen reconocer su existencia sin ahondar en un análisis detallado sobre su prevalencia, beneficiarios, ubicaciones geográficas, etc. (Ordóñez, junio de 2017). Esto es válido para otros estudios que pretenden cuantificar las relaciones entre los paraísos fiscales, las personas adineradas y el impago de impuestos (Báez Valencia, 2017). Por lo tanto, se vuelve imperativo que otros estudios exploren los mecanismos que facilitan la transferencia de recursos a los paraísos fiscales, su retención en estos territorios opacos y cómo se facilita la evasión y la elusión fiscal en este proceso. El presente trabajo se centra específicamente en los fideicomisos y, por lo tanto, avanzar en el estudio de estas estructuras es crucial para informar las políticas públicas destinadas a abordar las desigualdades mediante una redistribución progresiva basada en impuestos. El trabajo busca demostrar la presencia de fideicomisos en paraísos fiscales utilizados por los individuos más ricos del Ecuador, en adelante denominados las élites económicas. Además, busca cuantificar los ingresos fiscales que el país pierde debido a la utilización de fideicomisos. Tales esfuerzos representan una contribución significativa a la literatura sobre fideicomisos y sus ramificaciones.[3]

[3] Este artículo se centra en cuantificar los fideicomisos y mostrar qué sectores de las élites los utilizan. El presente trabajo no analizará los mecanismos concretos que se utilizan a través de los fideicomisos, como los precios de transferencia. Para más información sobre este tema, se recomiendan los trabajos de Grondona (2015) y Zanotti y Gaggero (2021).

Metodología y datos

Uno de los desafíos iniciales para investigar los fideicomisos utilizados por las élites económicas en Ecuador es la escasez de información. Parece que la opacidad es una característica fundamental de las élites, que prevalece no solo en Ecuador, sino en toda América Latina. Esta falta de transparencia se extiende más allá de los asuntos fiscales, ya que hay menos bases de datos disponibles para estudiar a las élites económicas en la región en comparación con otras partes del mundo, lo que conduce a una escasez de investigación empírica sobre el tema (Báez Valencia, 2021).[4]

En relación con el desafío permanente de identificar élites económicas, en el contexto de Ecuador, la información más cercana proviene del informe "Conformación y comportamiento tributario de los Grupos Económicos" elaborado por el SRI en 2019. Este conjunto de datos administrativos, que contrasta la literatura existente sobre la formación de élites en América Latina como grupos económicos (Cárdenas, 2016), sirve como fuente primaria para este capítulo. En consecuencia, describe la metodología para identificar élites y sus empresas, incluidos los fideicomisos. En este sentido, los términos élites económicas y GE se utilizan indistintamente. Con base en este marco, se analizaron un total de 942 fideicomisos propiedad de 157 élites. Luego de identificar los fideicomisos utilizados por las élites, el siguiente "dilema" es examinar a los beneficiarios para recabar sus características sociales. Esto presenta un desafío, ya que la opacidad y el secreto son la razón de ser de los fideicomisos. De hecho, Escario (2011) señala que

> el verdadero problema de los fideicomisos es la disponibilidad de información. Como los fideicomisos se basan en un simple contrato y no tienen personalidad jurídica, no necesitan estar registrados en ciertas jurisdicciones, lo que hace que su identificación sea

[4] Una visión general de la anatomía de las élites ecuatorianas se encuentra en el trabajo de Báez (2020b).

> extremadamente difícil. Incluso si se sabe quién es el fideicomisario, la identidad de los fideicomitentes y beneficiarios puede permanecer desconocida en virtud de un acuerdo de confidencialidad firmado entre las tres partes. De hecho, en los paraísos fiscales, el fideicomisario normalmente será una empresa fiduciaria anónima que se especializa en actuar como fideicomisario de miles de fideicomisos. [...] La cuestión se complica aún más con la creación de nuevas herramientas legales para proteger la identidad de los beneficiarios. Muchos paraísos fiscales permiten la redomiciliación o "cláusulas de fuga", que requieren que los fideicomisarios transfieran activos a una jurisdicción diferente (normalmente otro paraíso fiscal) en caso de una investigación preliminar inminente por parte de las autoridades fiscales (Escario Díaz-Berrio, 2011, p. 45).

Sin embargo, en el contexto ecuatoriano es factible realizar un análisis utilizando bases de datos y herramientas proporcionadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS), que permiten observar a los beneficiarios del fideicomiso, sus domicilios e incluso la duración y fechas de su funcionamiento. Con esta información, es factible responder las preguntas planteadas. Además, al utilizar las fechas disponibles, es posible conocer los períodos de tiempo durante los cuales las empresas en paraísos fiscales estuvieron activas y, en consecuencia, se obtiene una comprensión más clara sobre cómo estas empresas probablemente lograron evadir el pago de impuestos adeudados a otros beneficiarios del fideicomiso.

Así, para detectar empresas en paraísos fiscales, este capítulo sigue la categorización del SRI de paraísos fiscales, así como de regímenes de baja tributación y de regímenes fiscales preferenciales (Servicio de Rentas Internas [SRI], 2012), incluso recurriendo a archivos históricos según la fecha de funcionamiento de estas empresas. En esta lista elaborada por el SRI, ochenta y ocho territorios fueron reconocidos como paraísos fiscales y once como regímenes preferenciales. En esta última categoría se encuentran jurisdicciones de Estados Unidos denominadas como sociedades bajo la

modalidad de Sociedad de Responsabilidad Limitada (LLC) y otras jurisdicciones como Inglaterra, Países Bajos, Costa Rica, Nueva Zelanda, etc.[5] En realidad, las empresas de esos territorios ocultan al beneficiario final; por lo general, son los mismos beneficiarios del fideicomiso. Así,

> el uso y registro de empresas fantasma en jurisdicciones con baja confidencialidad fiscal es otra forma de ocultar información sobre la riqueza y los beneficiarios finales. Estas empresas no realizan ninguna actividad productiva en el territorio del paraíso fiscal. Son estructuras jurídicas falsas, ya que el paraíso fiscal permite a los inversores establecer un domicilio adicional que les permite explotar lo que en la práctica equivale a un régimen de impuestos prácticamente nulos. Las empresas registradas no son nada menos que mostradores de recepción que sirven como buzones de correo para las empresas matrices que operan en jurisdicciones con altos impuestos (Escario Díaz-Berrio, 2011, p. 46).

Las revelaciones realizadas por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) respecto a los beneficiarios de fideicomisos en paraísos fiscales, como los Panama Papers (2016), Paradise Papers (2017) y Pandora Papers (2021), corroboran lo anterior.

Desde esta perspectiva, el presente estudio se limita a revelar las empresas beneficiarias ubicadas en paraísos fiscales, reconociendo el gran desafío que supone acceder a la información sobre los beneficiarios finales de estas empresas, muchas de las cuales no aparecen en las filtraciones mencionadas. No obstante, es fundamental destacar la probabilidad de que los beneficiarios finales correspondan a aquellos descubiertos en los fideicomisos, pero ocultos, como se explicó anteriormente. Por tanto, para la estimación de la elusión

[5] Entre otras listas existentes, destaca un índice de santuarios fiscales corporativos que incluye setenta territorios y fue actualizado en 2021 (Tax Justice Network, 2021). Otras incluyen aquellas dentro del índice de secreto financiero, que cubre 133 jurisdicciones en su actualización más reciente (Tax Justice Network, 2021).

fiscal, se asume que los beneficiarios del fideicomiso se alinean con los beneficiarios *offshore*. Por tanto, para analizar los efectos de la posible elusión fiscal, se toma en consideración el tiempo en que la empresa ubicada en el paraíso fiscal estuvo vigente, así como si esto provocó una caída en los pagos de impuestos sobre la renta de los beneficiarios en comparación con los años inmediatamente anteriores o posteriores. Por tanto, no se considerarán las empresas debido a la información limitada. En definitiva, se realiza una estimación de lo que los beneficiarios de fideicomisos con empresas en paraísos fiscales dejan de pagar gracias a ellos. Para ello se propone la siguiente fórmula para evaluar dicho monto:

$$\hat{E} = \sum Ir_t - \frac{1}{2}\sum (Ir_{t+1} + Ir_{t-1})$$

Donde:

$\hat{E} = Elusión\ estimada$

$Ir_t = Impuesto\ a\ la\ renta\ durante\ el\ funcionamiento\ de\ la\ sociedad\ offshore$

$Ir_{t+1} = Impuesto\ a\ la\ renta\ un\ año\ después\ del\ funcionamiento\ de\ la\ sociedad\ offshore$

$Ir_{t-1} = Impuesto\ a\ la\ renta\ un\ año\ antes\ del\ funcionamiento\ de\ la\ sociedad\ offshore$

Para ilustrar el proceso de investigación y la metodología propuesta en este estudio se utilizará como ejemplo a una de las élites económicas mencionadas en los Pandora Papers, el presidente Guillermo Lasso.[6] Según la base de datos de GE del SRI, el presidente Guillermo Lasso estuvo vinculado al GE Banco de Guayaquil. Este grupo tiene dos empresas registradas que residen en paraísos fiscales. Sin embargo, también tiene cuarenta y nueve fideicomisos registrados. Entre estos, el que registra mayores ingresos es el Fideicomiso Mercantil de Administración GLM, con 13 millones de dólares en 2019, y activos por más de 34 millones de dólares. Sin

[6] Los principales accionistas son considerados para construir la figura y representar el mecanismo. Para observar en detalle véanse Banco de Guayaquil (2026), International Consortium of Investigative Journalists [ICIJ] (2021).

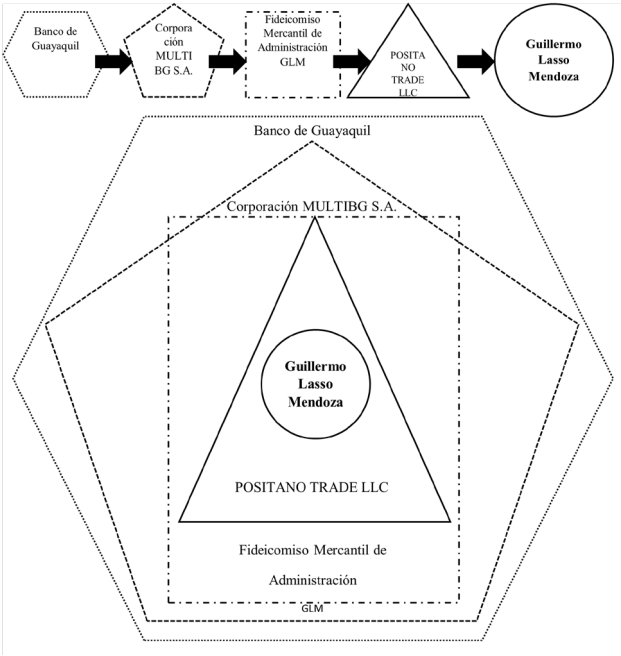
embargo, no se ha generado impuesto sobre la renta. En un análisis de la base de datos de la SCVS sobre los beneficiarios de dicho fideicomiso, aparecen el presidente y sus hijos, así como una empresa llamada Positano Trade LLC, con sede en Estados Unidos (Cuadro 10.1). Las filtraciones de los Pandora Papers revelan que esta empresa tiene su sede explícitamente en Delaware, un reconocido paraíso fiscal en Estados Unidos donde "los multimillonarios pagan millones para ocultar billones" (Collins, 2021). Esta misma filtración también demostró que el beneficiario último de esta empresa fantasma era el propio presidente Guillermo Lasso. En efecto, existe una cadena de "escudos" que actúan como matrioskas para evitar que se observe al beneficiario final, y el caso de la empresa Banco de Guayaquil, principal integrante del GE del mismo nombre, lo muestra claramente, como se muestra en la figura 10.1. Una estructura que tienen otras ME, incluido el propio Banco de Guayaquil con otros fideicomisos.

Cuadro 10.1. Beneficiarios del Fideicomiso GLM de Propiedad del EG Banco de Guayaquil

Apellido y nombre/nombre de la empresa	Nacionalidad	Fecha de designación	Sector	Transferencia de derechos fiduciarios
Lasso Mendoza Guillermo Alberto Santiago	Ecuador	18/2/2013		
Lasso Alcivar Guillermo Enrique	Ecuador	15/3/2011		
Lasso Alcivar Juan Emilio	Ecuador	15/3/2011		
Lasso Alcivar Santiago Xavier	Ecuador	15/3/2011		
Lasso Alcívar María De Lourdes	Ecuador	15/3/2011		
Lasso Alcivar Maria Mercedes	Ecuador	15/3/2011		
Positano Trade LLC	Estados Unidos de América	31/1/2012	Privado	18/2/2013

Fuente: SCVS, Elaborado por el autor

Figura 10.1. Matrioska de la empresa Banco de Guayaquil



Fuente: SCVS. Elaboración propia

Así, la sociedad *offshore* beneficiaria de un fideicomiso registrado en Ecuador con el presidente Lasso como beneficiario último estuvo operativa en 2012 y transfirió sus derechos en 2013. Al analizar los impuestos a la renta pagados por el presidente Lasso en 2011, un año antes de la operación de la sociedad *offshore*, su impuesto a la renta ascendió a 2,6 millones de dólares. En cambio, en 2012, cuando la sociedad estaba activa, sus impuestos solo ascendieron a doscientos mil dólares, una disminución del 92 %. En 2013, cuando la sociedad *offshore* en Estados Unidos transfirió sus derechos y cesó sus operaciones, el pago de impuestos del presidente volvió a subir a dos millones de dólares. Esto sugiere que la sociedad *offshore* permitió una reducción en el pago de impuestos a la renta,

promediando los años inmediatamente anteriores y posteriores a las operaciones de la sociedad *offshore*, que habrían ascendido a 2,3 millones de dólares anuales, resultando en la evasión de 2,1 millones de dólares en impuestos al estado ecuatoriano.

Cuadro 10.2. Impuesto a la Renta de Guillermo Lasso Mendoza 2011-2013

Año fiscal	Gastos de impuesto sobre la renta
2013	$2.041.323,29
2012	$200.765,70
2011	$2.609.649,44

Fuente: SCVS, elaborado por el autor.

Estos resultados revelan cómo un solo fideicomiso representa todo un esquema que permite al beneficiario final tener una reducción tributaria significativa en el caso GE Banco de Guayaquil. De la misma manera y en consonancia, este estudio presenta los resultados de los 942 fideicomisos analizados.

Resultados

El análisis revela que los 942 fideicomisos examinados acumulan activos superiores a los 7000 millones de dólares, lo que constituye aproximadamente el 5,46 % de los activos totales de los GE. En términos de patrimonio neto, estos fideicomisos representan casi el 9,66 % de la riqueza agregada de las élites, equivalente a más de 4600 millones de dólares. Por el contrario, en lo que respecta a los ingresos, la contribución fiscal comprende menos del 0,5 % del total de impuestos recaudados. Además, la tasa impositiva efectiva, que yuxtapone la carga fiscal con los ingresos, se sitúa en menos del 2,25 % para el impuesto sobre la renta y menos del 6 % para los impuestos totales, lo que subraya la mínima tributación de los fideicomisos. Cabe destacar que no se han recaudado impuestos sobre los

activos mantenidos en el extranjero, lo que destaca la necesidad de un análisis en profundidad de los beneficiarios de los fideicomisos, en particular los que se encuentran en paraísos fiscales.

Cuadro 10.3. Indicadores económicos de los fideicomisos de la élite económica en Ecuador, 2019. N=942

Valores	Fideicomisos	Total	Porcentaje
	-en millones de dólares-		
Activos totales	7117,20	130327,33	5,46 %
Patrimonio neto total	4658,35	48214,44	9,66 %
Ingresos totales	329,54	71743,11	0,46 %
Monto total recaudado	18,35	6120,83	0,30 %
Impuesto sobre la renta total recaudado	7,39	1771,63	0,42 %
Impuesto sobre los activos en el extranjero	0,00	21,93	0,00 %

Fuente: SRI-SCVS, elaborado por el autor

Un análisis profundo de los beneficiarios revela tres tipos de beneficiarios: las empresas privadas figuran entre las de mayor importancia, con un 60 % (1431), seguidas de las personas naturales, con un 39 % (935), y las empresas públicas, con un 1 % (20). Del total de personas naturales, la gran mayoría, un 96,5 %, son de origen ecuatoriano, y un número menor son de otros países, algunos de los cuales son reconocidos en el país como paraísos fiscales: Suiza y Bermudas. En otros territorios, la normativa no necesariamente aplica como en el caso de las empresas privadas que se presentan a continuación.

Cuadro 10.4. Beneficiarios de los fideicomisos de la élite económica en Ecuador, 2019. N=942

Tipo de beneficiario	N	Porcentaje
Empresas privadas	1431	60 %
Individuos	935	39 %
Empresas públicas	20	1 %
Total	2386	100 %

Fuente: SRI-SCVS, elaborado por el autor

Cuadro 11.5. Domicilio de los beneficiarios del Fideicomiso de la Élite Económica en Ecuador, 2019. N=942

País	N	Porcentaje
Ecuador	902	96,5 %
Venezuela	10	1,1 %
Suiza	7	0,7 %
Colombia	5	0,5 %
Argentina	2	0,2 %
Porcelana	2	0,2 %
Costa Rica	2	0,2 %
Líbano	2	0,2 %
Bélgica	1	0,1 %
Bermudas	1	0,1 %
EE. UU.	1	0,1 %
Total	935	100 %

Fuente: SRI-SCVS, elaborado por el autor

Entre los domicilios de las empresas privadas, predominan también las registradas en Ecuador, pero en menor medida que las personas naturales: representan el 86 %. Le siguen las registradas en Estados Unidos, 5 %; las de Uruguay, 3 %, y las de Panamá, 2 %. Panamá es un paraíso fiscal reconocido. A su vez, es fundamental recordar que, hasta el año 2009, Uruguay era considerado un paraíso fiscal, según la Resolución N.º NAC-DGERCGC09-00704 (Jarrín Sevilla, 2011), lo que hace que llame la atención su nivel de beneficiarios. Por otra parte, en lo que respecta al principal país no ecuatoriano, EE. UU., si bien depende del tipo de empresa privada, el hecho de que sea el caso más recurrente obliga a un análisis que considere los regímenes preferenciales del país. Asimismo, se muestran en porcentajes menores otros regímenes como Holanda, Inglaterra y Costa Rica, paraísos fiscales como Hong Kong, Islas Vírgenes Británicas y Bahamas, así como otros países que no son considerados paraísos fiscales o regímenes de baja tributación.[7]

[7] Sin embargo, todos los países observados se encuentran en las mencionadas listas elaboradas por la Red de Justicia Fiscal, con diferentes niveles de opacidad.

Cuadro 10.6. Domicilio de las empresas privadas beneficiarias de los fideicomisos de élite económica en Ecuador, 2019. N=942

País	Norte	Porcentaje
Ecuador	1237	86,4 %
EE. UU.	76	5,3 %
Uruguay	44	3,1 %
Panamá	29	2,0 %
España	7	0,5 %
Costa Rica	6	0,4 %
Holanda	6	0,4 %
Canadá	5	0,3 %
Inglaterra	4	0,3 %
Noruega	4	0,3 %
Colombia	2	0,1 %
Hong Kong	2	0,1 %
Islas Vírgenes Británicas	2	0,1 %
Perú	2	0,1 %
Alemania	1	0,1 %
Bahamas	1	0,1 %
Bélgica	1	0,1 %
Francia	1	0,1 %
Italia	1	0,1 %
Total	1431	100 %

Fuente: SRI-SCVS, elaborado por el autor

En esta etapa es necesario aclarar dos aspectos. En primer lugar, es fundamental analizar cada empresa privada de los regímenes preferenciales. Por ejemplo, el caso de Estados Unidos sugiere que las empresas privadas LLC ofrecen beneficios similares a los de un paraíso fiscal, lo que ocurre con otros regímenes reconocidos por el SRI. Desde esta perspectiva, no todas las empresas en este territorio pueden ser consideradas empresas *offshore*, por lo que es necesario considerar las condiciones de cada régimen. En segundo lugar, si

bien los datos indican 1431 empresas, los distintos fideicomisos tienen como beneficiario a la misma empresa. En otras palabras, las empresas se contabilizan más de una vez, lo que lleva a una cuantificación inexacta de las principales jurisdicciones que permiten la elusión fiscal.

Es necesario profundizar el análisis para brindar una visión general de las empresas privadas y los principales territorios considerados paraísos fiscales en el Ecuador. Para simplificar estos resultados, se consideraron las características de cada régimen preferencial y se presentó el número de empresas sin repeticiones para observar recurrencias. Lo mismo se hizo con las empresas en paraísos fiscales.

Se identificaron ochenta y cuatro beneficiarios extranjeros (empresas privadas) de fideicomisos. Cincuenta y nueve empresas privadas estaban ubicadas en ocho paraísos fiscales y regímenes preferenciales utilizados por las élites económicas (véase el anexo 10.1). Esto significa que, del total de empresas extranjeras, el 70 % se encuentra en jurisdicciones que permiten el no pago de impuestos. De esta forma, a las 456 que conforman los paraísos fiscales se suman cincuenta y nueve empresas, lo que representa un aumento de aproximadamente el 12,94 %.

De esta manera, las LLC de Estados Unidos y Panamá se convierten en las principales jurisdicciones offshore utilizadas por las élites económicas ecuatorianas a través de fideicomisos. Si bien Panamá lleva una amplia ventaja en el recuento estándar de empresas en paraísos fiscales (Servicio de Rentas Internas [SRI], 2020), en lo que respecta a los fideicomisos, Estados Unidos le alcanza, con cifras similares. Esto demuestra la importancia de combatir las prácticas perjudiciales para la recaudación fiscal en ciertos estados de este país. Otros regímenes que aparecen son Costa Rica con cinco empresas, Inglaterra con cuatro, Holanda con tres y, por último, Hong Kong, las Islas Vírgenes Británicas y Bahamas, cada uno con una.

*Cuadro 10.7. Empresas beneficiarias externas de fideicomisos en poder de élites económicas en Ecuador, 2019. N=942.**

País	Costa afuera
Estados Unidos	*21*
Panamá	*21*
Uruguay	7
España	7
Costa Rica	*5*
Inglaterra	*4*
Holanda	*3*
Canadá	2
Noruega	2
Colombia	2
Hong Kong	*2*
Islas Vírgenes Británicas	*2*
Perú	1
Alemania	1
Bahamas	*1*
Bélgica	1
Francia	1
Italia	1
Total	84

Nota: *Las residencias consideradas paraísos fiscales y regímenes preferenciales aparecen en cursiva.

Fuente: SRI-SCVS, elaborado por el autor

A partir de estos resultados se puede hacer una estimación de la posible elusión fiscal llevada a cabo por estas élites económicas. Al recopilar toda la información disponible, fue posible identificar a veintiún individuos de la élite que fueron beneficiarios de cincuenta y nueve empresas en paraísos fiscales. Los resultados indican que mientras las empresas *offshore* no estaban operando, estas élites pagaron aproximadamente 7,63 millones de dólares en

impuestos sobre la renta. Por el contrario, el monto pagado disminuyó significativamente mientras estuvieron en funcionamiento, alcanzando solo 2,35 millones de dólares. En efecto, un promedio de 5,28 millones de dólares podrían haber sido renunciados por las élites con empresas *offshore* en fideicomisos. Se trata, por supuesto, de una aproximación simplificada que intenta explorar la cantidad de impuestos involucrados. Una estimación precisa, detallada y causal de la presencia de fideicomisos *offshore* en paraísos fiscales requiere una evaluación de impacto que considere un contrafactual y especifique su efecto: un proceso necesario, sin embargo, que va más allá del alcance de este estudio, pero abre una línea de investigación para futuros análisis. En todo caso, el monto estimado aquí representa el 71 % del gasto total de impuesto a la renta de los fideicomisos en 2019, que ascendió a 7,39 millones de dólares. Esto significa que, con este monto, la recaudación de impuesto a la renta de los fideicomisos podría casi duplicarse.

Cuadro 10.8. Estimación de la evasión de los beneficiarios de élite de las sociedades fiduciarias domiciliadas en paraísos fiscales, en millones de dólares

Indicador	IR t-1	IR t+1	Promedio	IR t	Evitación estimada
	(a)	*(b)*	*(c)=(a)+(b)/2*	*(d)*	*(e)=(d)-(c)*
Total $	6,41	8,84	7,63	2,35	-5,28

Fuente: SRI-SCVS, elaborado por el autor

Conclusiones

Estos resultados indican que el uso de una sociedad *offshore* permite a las élites económicas reducir significativamente su carga fiscal, en el caso que nos ocupa, a través de fideicomisos que funcionan como matrioskas, ocultando diversas capas y, en consecuencia, la propiedad de sus beneficiarios: las élites económicas del Ecuador. Esto corrobora las tesis y hallazgos de la literatura discutida anteriormente y se aparta de los autores que intentan justificar el uso de fideicomisos mediante razonamientos tecnocráticos. Es

importante señalar que el análisis presentado aquí se limita a los montos evadidos por los individuos. No obstante, este estudio representa un avance significativo que idealmente estimulará discusiones sobre la necesidad de realizar más investigaciones que exploren los paraísos fiscales y la miríada de esquemas empleados, incluidos los fideicomisos. Tales estudios son vitales para avanzar hacia una sociedad comprometida con la lucha contra las desigualdades prevalecientes a través de políticas fiscales progresivas.

Finalmente, este tema es esencial en América Latina, considerando que las élites económicas han moldeado sus negocios sobre la base de la opacidad, lo que ha tenido un efecto palpable en las políticas públicas, configurando Estados neoliberales donde las decisiones se toman para fortalecer la lógica orientada al mercado. En estas circunstancias, construir instituciones que enfrenten esta lógica es necesario para evitar decisiones que beneficien a unos pocos a costa de la mayoría. Esto ha sido solo una aproximación al caso de Ecuador, pero para que haya un avance sistemático es necesario emprender una lucha global contra la evasión fiscal y sancionar a las élites que utilizan estos y otros esquemas similares. Desde este punto de vista, uno de los primeros pasos es exponer estos oscuros laberintos, y se espera que este y otros estudios contribuyan a este fin.

Bibliografía

Allan, Gregory W. (2011). The Secret is out There: Searching for the Legal Justification for the Doctrine of Secret Trusts through Analysis of the Case Law. *Common Law World Review*, *40*(4), 311-344. https://doi.org/10.1350/clwr.2011.40.4.0222

Álvarez González, Diana P. (2019). *Normas anti-paraísos fiscales incorporadas con la Ley Orgánica de Incentivos a la Producción y Prevención del Fraude Fiscal y su efecto tributario en el contribuyente* [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. http://hdl.handle.net/10644/6693

Ausness, Richard C. (2007). The Offshore Asset Protection Trust: A Prudent Financial Planning Device or the Last Refuge of a Scoundrel? *Duquesne Law Review*, *45*(2), 147-193.

Báez Valencia, Jonathan (2017). Hilando la desigualdad: grupos económicos y paraísos fiscales en Ecuador. *Revista Economía*, *69*(110), 13-24. https://doi.org/10.29166/economia.v69i110.2039

Báez Valencia, Jonathan (2020a). *¿Cuánto pagan por impuestos las élites económicas en Ecuador?* Instituto de Investigaciones Económicas. https://coyunturauceiie.com/2020/10/18/cuanto-pagan-por-impuestos-las-elites-economicas-en-ecuador/

Báez Valencia, Jonathan (2020b). *Desigualdad de ingresos: élites económicas empresariales ecuatorianas, multiposicionalidad y política fiscal (2016)* [Tesis de maestría]. FLACSO Ecuador. http://hdl.handle.net/10469/16589

Báez Valencia, Jonathan (2021). *En las sombras: Investigando a la élite económica en América Latina*. Instituto de Investigaciones Económicas. https://coyunturauceiie.com/2021/04/21/en-las-sombras-investigando-a-la-elite-economica-en-america-latina/

Banco de Guayaquil (2026). Lista de los principales Accionistas. https://www.bancoguayaquil.com/conocenos/accionistas/

Cárdenas, Julián (2016). Enredando a las elites empresariales en América Latina: análisis de redes de interlocking directorates y propiedad en México, Chile, Perú y Brasil. *América Latina Hoy*, *73*, 15-44. https://doi.org/10.14201/alh2016731544

Casanegra de Jantscher, Milka (1976). Los paraísos fiscales explicados:: Las ventajas y desventajas de los paraísos fiscales y cómo funcionan. *Finanzas y Desarrollo*, *13*(001), 31-34.

Cassini, Lorenzo; García Zanotti, Gustavo y Schorr, Martín (2021). Más negocio financiero, menos producción: la experiencia neoliberal del gobierno de Cambiemos. En Martín Schorr (ed.), *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina: del siglo* XIX *a nuestros días* (pp. 199-236). Buenos Aires: Siglo XXI.

Cockfield, Arthur (2015). Big Data and Tax Havens Secrecy. *Florida Tax Review, Forthcoming*, *Queen's University Legal Research Paper*. https://papers.ssrn.com/abstract=2670156

Collins, Chuck (2021). *The wealth hoarders: How billionaires pay millions to hide trillions*. Cambridge; Medford: Polity.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (febrero 2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*.

Escario Díaz-Berrio, José L. (2011). *The fight against tax havens and tax evasion: Progress since the London G20 summit and the challenges ahead*. Madrid: Fundación Alternativas. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/e6bf4cecc9006abb8c528869ce93e9e2.pdf

Grondona, Verónica (2015). La manipulación de los "precios de transferencia" y la fuga de capitales en Argentina, 2014. *Ola Financiera*, *8*(20), 175-196. https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2015.20.47532

Hamilton, Roger (1979). Modern Trusts and Taxation by Yuri F. R. Grbich, LL.B., LL.M. (Wellington), ph.d. (L.S.E.), Barrister of the New Zealand Supreme Court, Senior Lecturer in Law, Monash University; Gregory D. Munn, LL.B., B.COMM. (Melb.),

LL.M. (Monash), A.C.I.S., Barrister and Solicitor of the Supreme Court of Victoria and Harry Reicher, B.EC., LL.B. (Monash), LL.M. (Melb.), Lecturer in Law, Monash University. (Butterworths, 1978), pp. i-xix, 1-283, 284-327. Paperback, recommended retail price $22.80 (ISBN: 0 909 83571 3). *Federal Law Review*, *10*(2), 203-206. https://doi.org/10.1177/0067205X7901000206

International Consortium of Investigative Journalists [ICIJ] (2021). The power players. https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/power-players/

Jarrín Sevilla, Jeannette K. (2011). *Parámetros del servicio de rentas internas para determinar paraísos fiscales, y su aplicación al caso de la República Oriental de Uruguay:* [Tesis de maestría]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. https://repositorio.puce.edu.ec/items/44ef0fa3-26f2-416a-b9c3-e7b48713b9f7

Mayorga Imbaquingo, Iván E. (2017). *Sociedades instrumentales y su vinculación con los paraísos fiscales, como elemento de elusión y evasión para el pago de impuesto a la renta en el caso ecuatoriano* [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5416

Ordóñez, Michelle C. (junio de 2017). Lucha contra paraísos fiscales: Una mirada crítica. *Centro De Estudios Fiscales SRI, Política Fiscal Y Tributaria*, *Notas de Reflexión*, (44).

Servicio de Rentas Internas [SRI] (2012). *Regímenes fiscales preferentes: (Circular No. NAC-DGECCGC12-00013)*. Quito.

Servicio de Rentas Internas [SRI] (2020). *Grupos Económicos y su relación con paraísos fiscales y Panama Papers*. Quito. https://www.sri.gob.ec/grupos-economicos1

Tax Justice Network (2015). *Índice de secreto financiero 2015: Metodología*. Bristol.

Tax Justice Network (2021). *Índice de Guaridas Fiscales Corporativos 2021*. Bristol. https://cthi.taxjustice.net/es/

Zucman, Gabriel (2013). The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, *128*(3), 1321-1364. https://doi.org/10.1093/qje/qjt012

Zucman, Gabriel (2015 [2013]). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. Chicago: The University of Chicago Press. https://www.degruyter.com/document/doi/10.7208/9780226245560/html

Zucman, Gabriel y Saez, Emmanuel (2019). *How Would a Progressive Wealth Tax Work? Evidence from the Economics Literature*. https://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf

Anexo 1: Sociedades Offshore en Fideicomisos de Grupos Económicos 2019

Nombre del grupo económico	Confianza	Compañía Offshore	Nacionalidad
BANCO PICHINCHA	Dos	PICHINCHA HOLDINGS LLC	EE.UU
BANCO PICHINCHA	TARDCE	TARDCE HOLDINGS LLC	EE.UU
ALMACENES JUAN ELJURI	HOTEL PROYECTO CUENCA	PREMIER ROYAL CA	HOLANDA
ALMACENES JUAN ELJURI	HOTEL PROYECTO CUENCA	AZUL REAL BRISTOL SA	COSTA RICA
ALMACENES JUAN ELJURI	HOSPITAL UNIVERSITARIO DEL RIO MERCANTIL	FINANCIERA UNIÓN DEL SUR SA	PANAMÁ
ALMACENES JUAN ELJURI	BULEVAR MERCANTIL ORELLANA	EMPRONORTE EN EL EXTRANJERO INC.	INGLATERRA
ALMACENES JUAN ELJURI	BULEVAR MERCANTIL ORELLANA	INVERSIONES ALAMO INC	INGLATERRA
ALMACENES JUAN ELJURI	DE ADMINISTRACION ACCIONES AUSTRO TF-C-518	GRUPO DEL SUR DE OHIO LLC	EE.UU
ALMACENES JUAN ELJURI	GE CAPITAL-HOSPITAL DEL RIO	GE HFS LLC	EE.UU
ALMACENES JUAN ELJURI	GENTE TF-G-01-03-04-099	AUSTROBANK OVERSEAS PANAMÁ	PANAMÁ
CORPORACIÓN FAVORITA	CENTRO COMERCIAL DE LA CIUDAD	CORPORACIÓN DE INVERSIONES AUHACHAPAN LTD.	INGLATERRA
CORPORACIÓN FAVORITA	CENTRO COMERCIAL DE LA CIUDAD	VUDSE INVERSIONES SA	INGLATERRA
CORPORACIÓN FAVORITA	INMOBILIARIO LOS CEIBOS	CEIBOS HOLDING LLC	EE.UU
BANCO DE GUAYAQUIL	MERCANTIL DE ADMINISTRACION GLM	POSITANO TRADE LLC	EE.UU
BANCO DE GUAYAQUIL	MERCANTIL DE ADMINISTRACION MELM	GRANADA INTERNACIONAL LLC	EE.UU
BANCO DE GUAYAQUIL	MERCANTIL DE ADMINISTRACION CLM-MMS	MONTPELLIER LLC	EE.UU
BANCO DE GUAYAQUIL	MERCANTIL DE ADMINISTRACION DCD-UNO	BERLIN TRADE LLC	EE.UU
BANCO DE GUAYAQUIL	MERCANTIL DE ADMINISTRACION DCD-DOS	CAMBRIDGE TRADE LLC	EE.UU
PRODUBANCO	Megaplaza	ACROBUSINESS INC	PANAMÁ
PRODUBANCO	Megaplaza	IVECO FINANCIAL INC	PANAMÁ
DINADEC	MERCANTIL DE ADMINISTRACION USUFRUCTO AB INBEV	AB INBEV INVERSIONES DEL SUR LIMITADA	INGLATERRA

Nombre del grupo económico	Confianza	Compañía Offshore	Nacionalidad
KFC	HIDRONORMANDIA FLUJOS	NEDERLANDSE FINANCIERINGS-MAATSCHAPPIJ VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN NV	HOLANDA
EXPORTADORA BANANERA	DE GARANTÍA - CAMIONES LGCH	BANISI	PANAMÁ
SOCIEDAD AGRÍCOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS	DESARROLLO INMOBILIARIO MOCOLI	PROMOTORA DE CIUDADES CENTRALES SA	COSTA RICA
LA FABRIL	LA FAVORITA	Banco Austro S.A.	PANAMÁ
CONSENSOCORP	MERCANTIL M-CERO TRES - CERO VEINTE - DOS MIL UNO INDURAMA	BANCO PICHINCHA PANAMA, SA	PANAMÁ
NIRSA	GAMA	Compañía: SHALVEX HOLDINGS INC.	PANAMÁ
NIRSA	ESPARTO		
TELECONET	BOSQUES DE LOS CEIBOS	OMNIGLOBAL LIMITADA	BAHAMAS
CORPORACIÓN CIPAL	ACCIONES MERCANTILES ICP	PRODUCTOS SIA LLC	EE.UU
SOBREPAPELO	MERCANTIL PROEXPO-IIG CAPITAL	IIG Capital LLC	EE.UU
EDIMCA	GARANTÍA JOYA	COMPAÑIA ANTLER ASSOCIATES LLC	EE.UU
		NEDERLANDSE FINANCIERINGS-MAATSCHAPPIJ VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN NV	HOLANDA
EXPALSA	MERCANTIL DE GARANTIA DON ISIDRO	CARGANI HOLDING LLC	EE.UU
		FINANCIERA CIBERNÉTICA EN EL EXTRANJERO INC.	PANAMÁ
		CORPORACIÓN DE ACTIVOS DUMMORE	PANAMÁ
PICA PLÁSTICOS INDUSTRIALES	BOYACA	MALVINA INVEST & TRADE INC.	PANAMÁ
PICA PLÁSTICOS INDUSTRIALES	SAN MARTÍN.	NADINA CORPORACIÓN DE GESTIÓN.	PANAMÁ
TECOPESCA	DE GARANTÍA MARINA VISIÓN	BANCO INTERNACIONAL DE COSTA RICA SA	PANAMÁ
IMBAUTO	GESTIÓN DE ACTIVOS	ADMC CORPORACIÓN DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE ACTIVOS SA	PANAMÁ
IMBAUTO	VASA	DESARROLLOS INTERNACIONALES SIGNO INVESTMENTS SA	COSTA RICA

Nombre del grupo económico	Confianza	Compañía Offshore	Nacionalidad
CENTROS COMERCIALES DEL ECUADOR	MADISON II	LA CUADRA RAYES, SOCIEDAD ANÓNIMA	COSTA RICA
CENTROS COMERCIALES DEL ECUADOR	LA CUADRA		
NUEVO RANCHO NURANSA	MERCANTIL RIOLAGO	PROPIEDADES INMOBILIARIAS DE LA COSTA DEL PACÍFICO LLC	EE.UU
	PLAZA LAGOS II		
	MERCANTIL ISLALAGO		
	MERCANTIL CASALAGO DOS		
	PLAZA MERCANTIL LAGOS		
	MERCANTIL CONDOMINIOS PLAZA LAGOS		
	DE GARANTIA ELEVEN GLOBAL - GLIDE MASTER I	GLIDE MASTER FUND SPC LTD. - AV ALTERNATIVE FUND II - CARTERA SEGREGADA (MAESTRA)	ISLAS VÍRGENES BRITÁNICAS
ENVASES DEL LITORAL	PALOMA SILVESTRE	CORPORACIÓN EMPRESARIAL NEWELL	PANAMÁ
BANCO AMAZONAS	BOSQUE REAL	Empresas Zeudi SA	PANAMÁ
CARTIMEX	MERCANTIL EN GARANTIA FUROIANI CERO CERO UNO	SANTA DANIELA SA	PANAMÁ
DELCORP	GARANTÍA ECUAGRAN CARGILL	CAI Trading LLC	EE.UU
ICESA	PLASMA GARANTIZADO	CV DE GESTIÓN ELECTRÓNICA TULIP	HOLANDA
		EXPORTACIÓN BRILLANTE LIMITADA	HONG KONG
		SUNIL KAMUR RAMCHANDANI	HONG KONG
		SONRISA ESTÁ LIMITADA.	PANAMÁ
		Nasim Bejar	PANAMÁ
ANDINAMOTORS	CAROLINA IV	CARMAR INTERNACIONAL LLC	EE.UU
	Carolina II	Marcar DF LLC	EE.UU
	CAROLINA GUAYAQUIL		
	Diana IX		
	MERCANTIL CAROLINA III		
ASISERVIA	DE GARANTÍA ASISERVY-BICSA	BANCO INTERNACIONAL DE COSTA RICA SA*	PANAMÁ
	DE GARANTÍA N&H		
CONDUCTO ECUADOR	EN GARANTÍA HIDROSIERRA	CIFI LATAM SA	PANAMÁ
	FLUJOS CIFI - HIDROSIERRA		

Nombre del grupo económico	Confianza	Compañía Offshore	Nacionalidad
ORTEGA ABOGADOS & ASOCIADOS EJOMOT	DE ADMINISTRACION Y PAGO ANGLO - TERCEROS	ESTRELLAMAR INVERSIONES SA	PANAMÁ
	DE PAGO FDP-POL		
	DE PAGO FDP-SALDO		
	DE PAGO FDP-SALDO TERCEROS		
	MERCANTIL DE GARANTIA TERRABIENES - STARVILLE	CORPORACIÓN STARVILLE	ISLAS VÍRGENES BRITÁNICAS
TALLERES Y SERVICIOS TASESA	MARGATE	GRANDERSON RECURSOS LLC	EE.UU
TÓTEM	Gambeli	EMPRESAS WAKEFIELD LLC	EE.UU

Nota: *Esta empresa también la utiliza otro EG. Se utiliza como referencia, pero suma 59 empresas.

Fuente: SRI-SCVS

Elaborado por el autor.

Métodos de muestreo para el estudio de las élites

Matías López

Doi: 10.54871/ca26a1a3

Introducción

El estudio de las élites desde las ciencias sociales nos exige atención a detalles conceptuales y metodológicos. Las élites se definen por su posición en organizaciones poderosas y por el acceso desproporcionado a recursos tanto económicos como simbólicos que decurren de estas posiciones (Higley y Burton, 2006; Higley y Pakulski, 2012; López, 2013; Reis y Moore, 2005). Esta ventaja sugiere la primacía de sus pensamientos y preferencias sobre los de la población general (Amsden, DiCaprio y Robinson, 2012; Khan, 2012; Reis y Moore, 2005; Savage y Williams, 2008), lo que nos recuerda la definición de poder en Max Weber: la mayor probabilidad que tienen ciertos individuos de hacer valer su voluntad en oposición a la voluntad de otros (Weber, 2005 [1978], p. 685). Las élites, por lo tanto, están definidas por su poder, lo que ha incluso llevado al concepto un poco tautológico de "élite del poder" (Mills, 1956). Sin embargo, aunque logremos definir la idea de poder y con ella la de élite, la abstracción de este concepto genera un desafío al momento de su estudio empírico. Más allá de cuestiones conceptuales, también existen temas prácticos que dificultan el estudio directo de las élites. Como se podría intuir, obtener acceso a la élite no es una tarea menor. Este

es un grupo aislado y protegido y, como se verá, cada vez menos abierto a ser estudiado. Sin embargo, existen varias prácticas metodológicas que nos ayudan a identificar y a acceder a las élites y, con ello, entender mejor el mundo del poder.

En este capítulo se discutirán algunas técnicas utilizadas para generar una muestra de élites, a partir de la cual se puede hacer inferencia sobre el comportamiento, las preferencias u otras características cualitativas o cuantitativas que definen a la población de élites de un determinado país o localidad. Para ilustrar algunos de los principales puntos se presentan datos de más de 280 muestras de élites, colectados tras una barredura sistemática de la literatura (véase López, 2023). Estas muestras pertenecen a una serie de estudios con enfoques de lo más diversos, tanto en el tipo de élite como en el tema central de cada investigación. En la tabla 11.1 vemos los diez países con mayor número de encuestas de élites y algunos ejemplos de referencias para dichos estudios. La unidad de análisis aquí es la muestra de un grupo de élite, por ejemplo, la élite política o la élite económica. Por lo tanto, un único estudio puede aportar más de una muestra, sea porque el mismo trató a distintos grupos de élites o porque realizó un estudio comparado en varios países (o las dos cosas al mismo tiempo).

Tabla 11.1. Los diez países con más muestras de élites

País	N de muestras	Ejemplo de publicación
Alemania	39	Hoffmann-Lange, *U. Führungsschicht in der Bundesrepublik Deutschland 1981*. Mannheim: Universität Mannheim, 1982.
EE.UU.	36	Verba, S., et al.. *Elites and the idea of equality: A comparison of Japan, Sweden, and the United States*. Harvard University Press, 1987.
Brasil	28	Reis, E. P.. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista brasileira de ciências sociais*, *15*(42), 143-152, 2000
Finlandia	27	Ruostetsaari, I. Opening the Inner Circle of Power: Circulation among the Finnish Elites in the Context of Major Societal Changes 1991–2011. *Comparative Sociology*, *12*(2), 255-288, 2013.
Sudáfrica	26	Kotzé, H., & Du Toit, P. Reconciliation, reconstruction and identity politics in South Africa: A 1994 survey of elite attitudes after apartheid. *Nationalism and Ethnic Politics*, *2*(1), 1-17, 1996.

Chile	23	Joignant, A., et al. (eds.). *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay*. Springer, 2016.
Reino Unido	22	Best, H., et al.. *The Europe of elites: A study into the Europeanness of Europe's political and economic elites* (p. 314). Oxford University Press, 2012.
Japón	20	Hirano, S., Imai, K., Shiraito, Y., y Taniguchi, M. (2011). *Policy Positions in Mixed Member Electoral Systems: Evidence from Japan*. Manuscrito no publicado.
Suecia	20	Esaiasson, P., Heidar, K.: *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience.* Ohio State University Press, Columbus, 2000.
Uruguay	20	López M. The state of poverty: Elite perceptions of the poor in Brazil and Uruguay. *International Sociology*, *28*(3), 351-370, 2013

Las encuestas con élites permiten entender las preferencias y motivaciones subjetivas según lo que ellas mismas reportan, lo que es relevante para una amplia gama de preguntas de investigación en las ciencias sociales, desde la democratización hasta la elaboración de políticas, la resolución de conflictos y más allá. Así, resulta de suma importancia conocer, por ejemplo, la orientación predominante en un parlamento, las percepciones de los sectores empresariales respecto a una cuestión determinada o las reacciones de las élites gubernamentales ante circunstancias específicas. En los casos en que no es viable observar directamente la totalidad de estos actores, se torna imprescindible la inferencia basada en una muestra, cuya validez y fiabilidad dependen, en gran medida, de la rigurosidad con la que esta haya sido construida.

Las encuestas a muestras de élites constituyen, por tanto, una herramienta valiosa para la investigación social. Para su implementación es fundamental cumplir con dos pasos iniciales: la identificación de la población de élite y el desarrollo de un mecanismo de selección adecuado de los participantes. En los siguientes apartados, se abordarán reflexiones y directrices clave para ambos procesos.

Definiendo una población de élites

Un punto importante para estudiar a las élites es entender que estas pueden dividirse en subtipos, como élites políticas, económicas y sociales o de la sociedad civil, con subdivisiones adicionales dentro de ellas (Johansson y Uhlin, 2020). La relevancia teórica de cada grupo varía según las agendas de investigación, pero esta distinción también tiene implicaciones prácticas, ya que algunas élites pueden ser más fáciles de muestrear que otras. La tarea de muestrear élites se vuelve más difícil cuando consideramos definiciones más amplias de élites, definiciones que incluyen actores poderosos fuera de las ramas gubernamentales. Considerando esta dificultad, Ursula Hoffmann-Lange (2009; 2018) formalizó el método posicional de identificación de élites de la siguiente manera: primero, se debe identificar las organizaciones más influyentes dentro de un país, luego identificar las posiciones de mando dentro de esas organizaciones y, finalmente, hacer una lista de las personas que ocupan esas posiciones. Esa lista puede ser utilizada como un marco de muestra para una encuesta a élites, es decir, una lista exhaustiva de miembros rastreables de la población de interés. En otras palabras, esta sería la población de élites.

Una derivación reciente del método posicional de identificación de élites utiliza el análisis de redes para estimar los límites de las comunidades de élites, así como los nodos de poder centrales dentro de ellas (Larsen y Ellersgaard, 2017). Estos pasos de identificación son fundamentales para evaluar la cobertura del proceso de identificación de élites. Un listado con buena cobertura es aquel en el cual están incluidas todas las élites de la población de interés y no están incluidas otras personas que no cumplen con el criterio posicional adoptado. Para algunos estudios, la tarea de identificación y creación de un marco de muestra es fácil. Por ejemplo, en el caso de estudios de élites parlamentarias, como el del proyecto Parliamentary Elites of Latin America (PELA, véase Barragán, Rivas Pérez y Rivas Otero, 2020). Para otros estudios esto puede ser una tarea muy complicada.

Algunos autores proponen mezclar las etapas de identificación y muestreo por medio del muestreo en cadena (bola de nieve o *snow-balling*) y derivados, como el muestreo dirigido por los respondientes (Cousin, Khan y Mears, 2018). Bajo esa estrategia uno permite que un grupo pequeño de élites apunte a los demás miembros de la élite. El problema con este modo de identificación es el efecto red que el mismo genera, desde que todas las élites identificadas estarán necesariamente en conexión unas con las otras. Por otro lado, la conectividad es una característica de la élite a la cual es difícil escapar. De todos modos, la investigadora o investigador siempre necesitará identificar un conjunto inicial de élites bajo algún criterio, y el método posicional es un buen criterio. En suma, la identificación de una población de élites es un primer y necesario paso para realizar un proceso de muestreo.

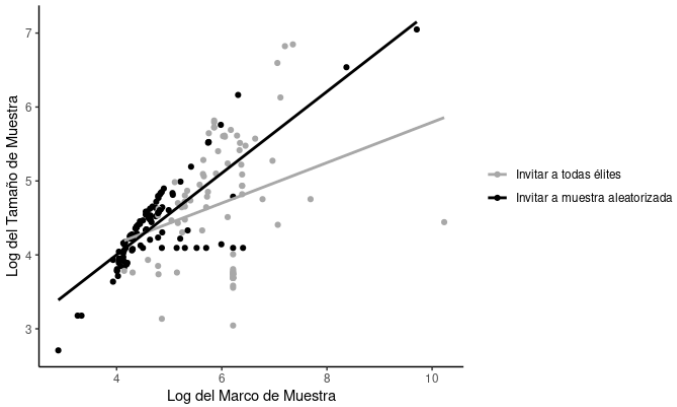
El muestreo de élites

Una vez identificada una población de élites se puede proceder a hacer una muestra de las mismas. Una muestra no es nada más que un subconjunto de ese conjunto más amplio que es la población. Si se logra incluir a todas las élites de nuestra población en el estudio, esto constituye un censo de élites. Efectivamente, algunas investigadoras e investigadores intentan hacer un censo de élites, invitando a toda la población a participar de su estudio. Sin embargo, en esos casos se contempla una tasa de no-respuesta elevada, por lo que resulta al final es una muestra, una fracción de la población, y no un verdadero censo. Esta es sin duda una manera intuitiva de muestreo de élites. Sin embargo, tratar de invitar a todas las élites posiblemente impondrá medios menos eficientes de invitación y aplicación, como por ejemplo el envío masivo de correos con un cuestionario autoadministrado. Sin insistencia, y en ausencia de un intento de alguna conexión un poco más personal, se hace más difícil obtener una buena tasa de respuesta. De la misma manera,

el modo de aplicación es un factor que tiene impacto importante en la tasa de respuesta, pues las élites prefieren ser entrevistadas cara a cara, como muestran Vis y Stolwijk (2021). Aún sobre lo último, la calidad de los datos también debe mejorar con la aplicación cara a cara porque, entre otras cosas, esta es también una manera de garantizar que sean las mismas élites quienes respondan al cuestionario y no, por ejemplo, alguien de su *staff*.

Más allá de lo mencionado arriba, establecer una muestra basada en criterios predefinidos puede ayudar a quienes investigan a concentrar sus esfuerzos en asegurar la participación de cada persona seleccionada, en lugar de intentar incluir a toda la población en el estudio. Por ejemplo, con una muestra predefinida el equipo de investigación puede dedicarse con más eficiencia a conseguir el mejor camino para contactar a cada participante en potencial. Lo último puede requerir incluso lanzar mano de las redes personales del propio equipo. Lo último requiere que el número de participantes en potencial permita este tipo de tratamiento. Llevando en consideración estos aspectos, el definir una muestra y dedicarse a ella puede incluso generar muestras finales más grandes, aunque menos personas sean invitadas a participar.

Gráfico 11.1. Tamaño final de la muestra en función del tamaño de la población de élites



En el gráfico 11.1 vemos cómo el tamaño final de la muestra acompaña el tamaño del marco de muestra, lo cual divide los estudios en dos grupos: aquellos que invitan a toda la población de élites y aquellos que invitan a un subgrupo generado por sorteo. Más adelante se verá por qué el sorteo, o sea la aleatorización, puede ser un buen criterio para generar una muestra de élites. Por ahora notemos que los estudios que invitan a todas las élites pierden eficiencia mientras crece el tamaño de la población, si lo comparamos a la linealidad encontrada en muestras que son un sorteo de un grupo menor. Esto indica que de hecho es posible obtener muestras más grandes si se propone invitar solamente a un subgrupo de la población, en vez de invitar a todas las élites.

Aun así, la recolección de datos a partir de muestras robustas de élite puede todavía ser un desafío, ya que estas constituyen poblaciones aisladas y heterogéneas. Estas características hacen que las tasas de respuesta sean un problema mayor en las encuestas a élites en comparación con las encuestas a la población general (Dillman, Groves y Peytcheva, 2002; Groves, 2006; Groves y Peytcheva, 2008). Las y los especialistas en metodología de encuestas a menudo asocian las tasas de respuesta con el efecto del modo de aplicación utilizado,[1] cuestión que también fue abordada por Vis y Stolwijk (2021) en relación con las encuestas a élites. Estos temas preocupan porque se parte del supuesto de que una muestra más grande es una muestra mejor. Pero esto puede no ser tan cierto. Entendamos primero qué se entiende por calidad de una muestra.

Una buena muestra nos va a ofrecer una información que, en promedio, no es muy distinta de la que uno obtendría si pudiera observar al universo de la población. Una muestra con deficiencias hará lo contrario, nos inducirá a pensar que cierta información refleja al conjunto cuando en realidad no es así. Piense, por ejemplo, en una muestra con un número n de élites que demuestran preferencias de izquierda cuando en el conjunto ampliado de N élites

[1] Véase Dillman, Groves y Peytcheva (2002) para una revisión.

en la población las preferencias de derecha son predominantes. El nombre de esto es sesgo, esto es, la distancia entre el promedio de estimaciones que uno puede hacer con un mismo diseño de investigación y el valor real del parámetro que uno busca estimar. El problema radica en que, salvo que se pueda hacer un censo completo de las élites, no es posible determinar si la muestra disponible corresponde a un tipo u otro. Lo que sí podemos hacer es adoptar criterios de selección que eviten sesgos. ¿Qué tipo de muestra es probablemente una buena muestra de élites?

En términos genéricos, el sorteo es siempre una buena opción, y vimos en el gráfico 11.1 que es un método que funciona. Lo último choca con lo propuesto por gran parte de la literatura sobre métodos de investigación de élites, pues comúnmente se considera que el muestreo aleatorio es demasiado difícil o contraproducente para las encuestas a élites (Bailer, 2014; Cousin, Khan y Mears, 2018; Harvey, 2010; Hoffmann-Lange, 2009; Mikecz, 2012; Olivares L. et al., 2020; Rodríguez-Teruel y Daloz, 2018; Walgrave y Joly, 2018). A veces de manera explícita, pero más a menudo implícita, se sugiere que el muestreo aleatorio no logrará reunir una muestra suficientemente grande de élites o generará muestras sesgadas. A menudo se argumenta que seleccionar élites al azar es contraproducente debido a su heterogeneidad, el pequeño tamaño de la población, la renuencia a participar y otros obstáculos (Cousin, Khan y Mears, 2018; Rodríguez-Teruel y Daloz, 2018; Tansey, 2007). Por ejemplo, Hoffmann-Lange (2018, p. 79) sostiene que el muestreo aleatorio no es una opción porque "el tamaño y la estructura de las poblaciones de élites son desconocidos". Esta afirmación refleja una confusión común entre los métodos de identificación de élites y los métodos de muestreo. La identificación de élites precede al muestreo. Establecer la pertenencia a una población de élites es una tarea teórica. Los métodos de muestreo proporcionan los criterios para seleccionar participantes potenciales del conjunto resultante de dicho ejercicio conceptual.

Sin embargo, existen otras razones por las cuales el sorteo podría no ser la opción más adecuada para el muestreo de élites. Un argumento estadístico simple sobre por qué el muestreo aleatorio podría reducir la tasa de respuesta de las élites es que, si se asume una probabilidad de participación muy baja y un número limitado de intentos de muestreo, la distribución de la muestra debería converger hacia una muestra de tamaño muy pequeño. En cuanto a la validez de la muestra, suele existir preocupación por la composición de las muestras finales, ya que estas podrían estar sesgadas hacia las élites menos poderosas o hacia individuos menos "representativos" del conjunto de élites.

Siguiendo lo anterior, el muestreo intencional o dirigido se considera comúnmente más eficiente para captar a las élites más relevantes, aquellas que efectivamente ejercen el poder, mientras que la aleatorización podría inflar las muestras con actores periféricos dentro del mundo de las élites. Apuntar a quienes son centrales o periféricos en la élite constituye también un tema conceptual, que amerita una definición más clara. Sin profundizar en ello, lo que sí podemos afirmar es que prevalece una visión negativa en cuanto a la aplicabilidad del muestreo aleatorio en estudios con élites, siendo favorecido el muestreo intencional. Lo último en base a dos supuestos: i) el muestreo aleatorio de élites reduce las probabilidades de obtener muestras suficientemente grandes y ii) el muestreo aleatorio de élites tiene más probabilidades de ser sesgado. A pesar de su amplia circulación, estas y otras pautas metodológicas para las encuestas con élites tienden a basarse en suposiciones, lo que genera una demanda también por investigación metodológica en el estudio de élites (Semenova, 2018).

En una publicación previa, se abordó directamente este tema con el objetivo de analizar en qué medida el muestreo aleatorio influye en los estudios sobre élites, tanto en términos de tasa de respuesta como de composición de la muestra. Estudios empíricos recientes han optado por aplicar un procedimiento de selección aleatoria, por ejemplo, el de López et al. (2022), que indica una tasa

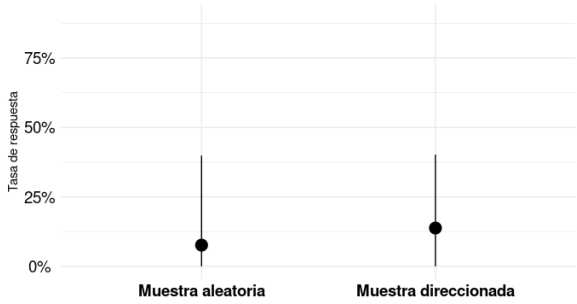
de respuesta superior al 30 % en tres casos: Brasil, Sudáfrica y Uruguay. Otras encuestas han usado muestreo aleatorio, también con buenos resultados. Sin embargo, es posible que estos resultados estén influenciados por factores contextuales específicos, como la percepción favorable del estudio por parte de las élites nacionales involucradas, o simplemente buena suerte (ya que estamos hablando de aleatoriedad). O mismo se pudiera especular que la tasa de respuesta hubiera sido aún mejor con otro método de muestreo. Para comparar los diferentes métodos de manera más sistemática se propuso realizar una serie de simulaciones usando datos de una variedad de encuestas con élites de distintos tipos y en distintos países (véase López, 2023). Los resultados nuevamente demostraron que el miedo al muestreo aleatorio de élites no se justifica. De hecho, las muestras aleatorias generaron estimadores más eficientes que las muestras dirigidas.

En datos brutos, la tasa de respuesta promedio de los estudios usando muestreo aleatorio es en realidad muy superior (80 %) a aquellos estudios usando muestreo direccionado (50 %). Esto no quiere decir que el sorteo en sí aumente la probabilidad de participación, y se nos hace difícil pensar un motivo para que esto ocurriera. Es más probable que estudios aleatorizados tengan por detrás a equipos más preocupados con métodos de muestreo, o que tengan más recursos, o cualquier otro factor asociado a la adopción de este método y que ayude a explicar esta diferencia. Por ejemplo, por alguna razón las muestras aleatorias del proyecto PELA tienden a tener tasas de respuesta muy altas, hasta por encima del 90 %, lo que influye en el promedio general.

Otra manera de estimar las tasas de respuestas esperadas para estos dos métodos de muestreo es por medio de modelos estadísticos que busquen controlar el efecto de estos factores contingenciales. Usando los mismos datos, el gráfico 11.2 muestra los interceptos de dos modelos distintos, ambos usados para predecir la tasa de respuesta promedio de los diferentes estudios. El primer modelo predice la tasa de respuesta únicamente para muestras aleatorias

en función del tipo de élite, el país, el estudio,[2] el año y llevando en cuenta si la aplicación fue cara a cara. El segundo hace lo mismo para muestras no aleatorias. Los intervalos de confianza en el gráfico describen los valores más probables para la tasa de respuesta promedio según los distintos métodos de muestreo.

Gráfico 11.2. Tasas de respuesta predichas según modelos



El gráfico 11.2 muestra que no es posible afirmar que un método sea claramente mejor que el otro, ya que los intervalos de confianza coinciden. Por lo tanto, la idea de que el muestreo aleatorio con élites no funciona o es inferior pierde bastante credibilidad frente a esta información.

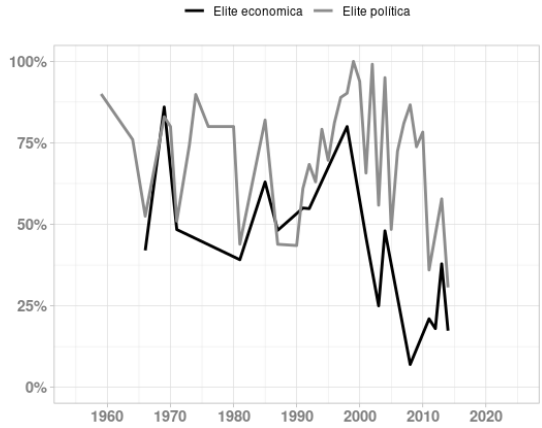
Pensando el tema desde un punto de vista estadístico, existen otros argumentos en favor del muestreo aleatorio. La aleatorización de los participantes justifica la validez externa, es decir, la medida en que una estadística de la muestra ($\dot{x}$) es informativa del valor de un parámetro (μ) que describe la población de la cual se extrajo la muestra. El teorema del límite central (Laplace, 1810) demuestra cómo los valores de $\dot{x}$ calculados a través de ensayos aleatorios se distribuyen normalmente y se centran en el valor verdadero de μ, o $E(\dot{x}) = \mu$, lo que hace que tal extrapolación sea factible dentro de niveles establecidos de incertidumbre.

[2] Aquí se hace control por si la muestra viene o no de una ola de los estudios PELA que, como se apunta en el texto, suelen tener tasas de respuesta muy altas.

Cuando los participantes son seleccionados mediante un criterio distinto de la aleatorización, esta propiedad se debe asumir, aunque pueda no ser verdadera. Lo que preocupa a quienes investigan a las élites es la posibilidad de que factores diversos interfieran en esa tendencia. Sin embargo, no hay tantos motivos para considerar que factores como la falta de tiempo o indisposición de las élites ocurran con mayor frecuencia en muestras aleatorias. Tampoco pareciera necesariamente positivo sobrerrepresentar a élites que no presenten los elementos que las llevan a no participar. Quizás sea el muestreo intencional el que termine generando muestras de élites menos poderosas. En cualquier caso, el estudio mencionado también mostró que las muestras direccionadas y aleatorias de élites no son tan distintas una de otra en sus resultados, por lo que investigadoras e investigadores usando cualquiera de los dos métodos tienen elementos para justificarlos.

Otro hallazgo del estudio fue que, en el pasado, las élites eran significativamente más accesibles en comparación con la actualidad. En el gráfico 11.3 vemos esa tendencia reflejada en la tasa de respuesta promedio de los estudios con élites por año.

Gráfico 11.3. Evolución de tasas de respuesta en encuestas con élites



Fuente: elaboración propia en base a 234 muestras de élites

Los datos de este gráfico refieren a las tasas de respuesta en encuestas con élites económicas y políticas en cualquier parte del mundo, información recopilada de artículos e informes metodológicos. Las muestras de élites económicas por lo general incluyen a empresarios o representantes de gremios empresariales, y las muestras de élites políticas suelen incluir miembros del parlamento y, en algunos casos, otros líderes de partidos políticos y también miembros del ejecutivo. Para ambos grupos de élites es posible ver cómo la tasa de respuesta viene cayendo. Quienes investigaron a las élites en el pasado, por lo tanto, contaban con una probabilidad de respuesta significativamente mayor.

Tal vez el mejor ejemplo de lo mucho más accesible que fue el estudio de las élites en el pasado sea el trabajo de James Robinson[3] a fines de los años 1950. Robinson seleccionó por sorteo cien miembros del Congreso de los Estados Unidos y envió a tres estudiantes de posgrado a Washington D. C. para entrevistarlos. En una semana, el equipo de tres personas de Robinson había entrevistado a cuarenta y cinco miembros del Congreso. Al final del trabajo de campo, noventa de los cien miembros seleccionados aleatoriamente habían participado en su estudio. Obtener una muestra aleatoria de tan alta calidad del Congreso estadounidense, y en tan poco tiempo, puede haber sido relativamente fácil, pero parece prácticamente imposible hoy en día.

En la contemporaneidad, el aislamiento de las élites parece haberse intensificado. Para cada posición de poder existen múltiples *gatekeepers* e incluso un aparato de seguridad que hace más difícil el acceso a las mismas. Además, hoy existe una demanda más intensa de participación de las élites, por ejemplo desde los medios de comunicación (que son muchos más hoy que antes) y de la propia academia. Lo anterior hace que la tendencia de las élites a decir

[3] No se trata del laureado con el Nobel de 2024 (quien, coincidentemente, también estudia las élites), sino de un profesor de ciencia política en la Universidad de Northwestern que investigó a las élites políticas a finales de la década de 1950.

"no" se acentúe, lo que hace la tarea de realizar encuestas con élites más difícil.

Notas para estudios futuros

Estudiar a las élites es una tarea demandante. El proceso de identificación de las élites es, en sí mismo, laborioso y requiere métodos formales (Hoffmann-Lange, 2009; 2018). Sin embargo, es importante no confundir los métodos de identificación de élites con los métodos de muestreo, ya que la identificación de los miembros de una población es un paso previo a la selección de los participantes. Como se apuntó con anterioridad, en los estudios sobre élites existe una visión comúnmente aceptada de que el muestreo aleatorio no es eficaz para estudiar a las élites (Bailer, 2014; Cousin, Khan y Mears, 2018; Rodríguez-Teruel y Daloz, 2018). Esta predicción se basa principalmente en dos suposiciones: la primera, que el muestreo aleatorio compromete el número final de participantes, y la segunda, que la aleatorización genera sesgos en la muestra. En consecuencia, el muestreo intencional o dirigido se presenta frecuentemente como un método más efectivo para obtener una muestra suficientemente grande y válida de élites (Hoffmann-Lange, 2009; 2018; Walgrave y Joly, 2018). Sin embargo, se ha encontrado lo opuesto tras sistematizar los datos de encuestas con élites y estimar el efecto de un tipo de muestreo y otro en simulaciones.

La literatura más reciente sugiere que los investigadores pueden implementar con confianza el muestreo aleatorio de élites, siempre y cuando también tengan en cuenta otras pautas que incentiven la cooperación de las élites, como la implementación cara a cara (véase Vis y Stolwijk, 2021). Esto tiene implicaciones importantes para el campo de la investigación de élites, ya que el muestreo aleatorio reduce el número de suposiciones necesarias para interpretar las estadísticas de la muestra en términos de tendencias centrales. En otras palabras, los investigadores pueden estar más seguros

de la validez externa de sus hallazgos cuando aleatorizan a los participantes.

Más allá de las consideraciones estadísticas, existen aspectos prácticos que siguen favoreciendo el muestreo intencional. Por ejemplo, la aleatorización puede demandar más tiempo y recursos que otros métodos de muestreo, ya que distribuye las probabilidades de selección entre élites que pueden estar geográficamente dispersas o ser más inaccesibles. Las investigadoras e investigadores también pueden optar por el muestreo intencional para focalizarse en tomadores de decisiones, o decisores, dentro de contextos muy específicos de política o socialización, con el fin de estimar la cadena de eventos que llevaron a un resultado particular o para analizar una red de relaciones sociales centradas en posiciones específicas (Tansey, 2007).

Pese a toda esta dificultad, conviene notar que las encuestas a élites suelen tener tasas de respuesta relativamente altas. Observe que, aunque la gráfica 3 muestra una tendencia general de caída en las tasas de respuesta en encuesta con élites, aun así describen tazas bastante generosas. Considerando esto último, cabe preguntarse si debemos seguir considerando a las élites como poblaciones de difícil acceso. La respuesta a esta cuestión no es sencilla y requiere matices importantes. Las élites pueden ser consideradas difíciles de encuestar en el sentido de que requieren más esfuerzo por parte de las investigadoras e investigadores si lo comparamos con el trabajo que implica abordar a un ciudadano promedio por teléfono o en la puerta de su hogar. Las investigadoras e investigadores de élites logran altas tasas de respuesta, en parte, porque destinan una cantidad considerable de tiempo y recursos para asegurar que cada individuo seleccionado cumpla con su participación en el estudio. Esto lo logran mediante múltiples contactos, flexibilidad en el agendamiento de la encuesta y largos períodos de trabajo de campo (Mikecz, 2012).

En conclusión, a pesar de los desafíos inherentes al estudio de las élites, es claro que las encuestas dirigidas a este grupo pueden

ser exitosas, aunque demanden mucho de los equipos de investigación. Aunque las tasas de respuesta han mostrado una tendencia decreciente, las prácticas metodológicas bien adaptadas, como el contacto continuo y flexible con los respondientes, continúan asegurando muestras válidas y razonablemente grandes. Este panorama sugiere que, lejos de ser un obstáculo insuperable, el estudio de las élites se encuentra en una posición favorable para el futuro, pese a las dificultades que se imponen al estudiar un grupo pequeño y socialmente aislado o fortificado. Con los avances en técnicas de muestreo, mejores prácticas de recolección de datos y una comprensión más profunda de los comportamientos y preferencias de los actores clave en la política y la sociedad, la investigación sobre élites probablemente continuará ofreciendo valiosos insumos para entender procesos de toma de decisiones, redes de poder y otros asuntos que nos interesan en las ciencias sociales. Por lo tanto, es posible ser optimista sobre el futuro de este campo de estudio.

Bibliografía

Amsden, Alice H.; DiCaprio, Alisa y Robinson, James A. (eds.) (2012). *The role of elites in economic development*. Oxford: Oxford University Press.

Bailer, Stefanie (2014). Interviews and Surveys in Legislative Research. En Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 167-193). Oxford: Oxford University Press.

Barragán, Mélany; Rivas Pérez, Cristina y Rivas Otero, José M. (2020). Pela-USAL: A Methodological Tool for the Study of Elites.

En Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Cristina Rivas Pérez (eds.), *Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and Trends* (pp. 3-26). Cham: Springer International Publishing.

Cousin, Bruno; Khan, Shamus y Mears, Ashley (2018). Theoretical and methodological pathways for research on elites. *Socio-Economic Review*, *16*(2), 225-249. https://doi.org/10.1093/ser/mwy019

Dillman, Don A.; Groves, Robert M. y Peytcheva, Emilia (2002). Survey nonresponse in design, data collection, and analysis. En Robert M. Groves et al. (ed.), *Survey nonresponse* (pp. 3-26). Nueva York: Wiley-Interscience.

Groves, Robert M. (2006). Nonresponse Rates and Nonresponse Bias in Household Surveys. *Public Opinion Quarterly*, *70*(5), 646-675. https://doi.org/10.1093/poq/nfl033

Groves, Robert M. y Peytcheva, Emilia (2008). The Impact of Nonresponse Rates on Nonresponse Bias: A Meta-Analysis. *Public Opinion Quarterly*, *72*(2), 167-189. https://doi.org/10.1093/poq/nfn011

Harvey, William S. (2010). Methodological Approaches for Interviewing Elites. *Geography Compass*, *4*(3), 193-205. https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2009.00313.x

Higley, John y Burton, Michael G. (2006). *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Higley, John y Pakulski, Jan (2012). Elite theory versus marxism: the twentieth century's verdict. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, *37*(1), 320-332. https://www.jstor.org/stable/41756463

Hoffmann-Lange, Ursula (2009). Methods of Elite Research. En Russell J. Dalton y Hans Dieter Klingemann (eds.), *The Oxford handbook of political behavior*. Oxford: Oxford University Press.

Hoffmann-Lange, Ursula (2018). Methods of Elite Identification. En John Higley y Heinrich Best (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 79-92).Londres: Palgrave Macmillan.

Johansson, Håkan y Uhlin, Anders (2020). Civil Society Elites: A Research Agenda. *Politics and Governance*, *8*(3), 82-85. https://doi.org/10.17645/pag.v8i3.3572

Khan, Shamus R. (2012). The Sociology of Elites. *Annual Review of Sociology*, *38*(1), 361-377. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145542

Larsen, Anton G. y Ellersgaard, Christoph H. (2017). Identifying power elites—K-cores in heterogeneous affiliation networks. *Social Networks*, *50*, 55-69. https://doi.org/10.1016/j.socnet.2017.03.009

López, Matias (2013). Elite Theory. *Sociopedia.isa*, *1*.

López, Matias (2023). The effect of sampling mode on response rate and bias in elite surveys. *Quality & Quantity*, *57*(2), 1303-1319. https://doi.org/10.1007/s11135-022-01406-9

López, Matias et al. (2022). Economic and cultural determinants of elite attitudes toward redistribution. *Socio-Economic Review*, *20*(2), 489-514. https://doi.org/10.1093/ser/mwaa015

Mikecz, Robert (2012). Interviewing Elites: Addressing methodological issues. *Qualitative Inquiry*, *18*(6), 482-493. https://doi.org/10.1177/1077800412442818

Mills, Chales W. (1956). *The power of elite*. Nueva York: Oxford University Press.

Olivares L., Alejandro et al. (2020). Nuevos desafíos, enfoques y perspectivas para estudiar élites políticas, *20*(74), 229-259. https://doi.org/10.18441/IBAM.20.2020.74.229-259

Reis, Elisa P. y Moore, Mick (2005). *Elite Perceptions of Poverty and Inequality*. Londres: Zed Books.

Rodríguez-Teruel, Juan y Daloz, Jean-Pascal (2018). Surveying and Observing Political Elites. En John Higley y Heinrich Best (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 93-113). Londres: Palgrave Macmillan.

Savage, Mike y Williams, Karel (2008). Elites: Remembered in Capitalism and Forgotten by Social Sciences. *The Sociological Review*, *56*, 1-24. https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2008.00759.x

Semenova, Elena (2018). Research Methods for Studying Elites. En John Higley y Heinrich Best (eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites* (pp. 71-77). Londres: Palgrave Macmillan.

Tansey, Oisín (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *PS: Political Science & Politics*, *40*(4), 765-772. https://doi.org/10.1017/S1049096507071211

Vis, Barbara y Stolwijk, Sjoerd (2021). Conducting quantitative studies with the participation of political elites: best practices for designing the study and soliciting the participation of political elites. *Quality & Quantity*, *55*(4), 1281-1317. https://doi.org/10.1007/s11135-020-01052-z

Walgrave, Stefaan y Joly, Jeroen K. (2018). Surveying individual political elites: a comparative three-country study. *Quality & Quantity*, *52*(5), 2221-2237. https://doi.org/10.1007/s11135-017-0658-5

Weber, Max (2005 [1978]). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Sobre los autores y autoras

Ximena Alvarenga Fournier es costarricense, licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica (UCR) y máster en Entornos Virtuales de Aprendizaje por la Universidad Técnica Nacional (UTN, Costa Rica). Actualmente es profesora de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica e investigadora asociada del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UCR). Trabaja en proyectos relacionados con la gestión cultural, la mediación *e-learning* y la virtualización de programas de formación.

Jonathan Báez Valencia es economista y profesor investigador de la Universidad Central del Ecuador. Tiene una maestría en Sociología de FLACSO, Ecuador. Sus intereses de investigación incluyen desigualdades, élites y grupos económicos, política fiscal y economía laboral.

Thomas Chiasson-LeBel es profesor adjunto en el Departamento de Economía e Innovación Social de la Université de l'Ontario français y miembro activo del Grupo de Investigación sobre Extractivismo y Sociedad. Escribe sobre élites económicas, teoría del Estado, extractivismo y teorías del desarrollo.

Gustavo Fuchs es estudiante de doctorado en la Universidad de Texas en Austin. Tiene un máster en Estudios de la Comunicación por FLACSO Ecuador y un máster en Derecho (LLM) por la Universidad de Nottingham. Ha trabajado como investigador para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y como profesor asociado en la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional de Costa Rica y FLACSO Costa Rica. Sus investigaciones se han centrado en el estudio de los medios de comunicación, la religión, los derechos humanos y la comunicación política.

Mariana Heredia es socióloga por la Universidad de Buenos Aires y cursó estudios de maestría y doctorado en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Actualmente es investigadora independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Es profesora regular y directora de la Maestría en Sociología Económica de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín. Es especialista en sociología de las desigualdades sociales y del poder, sus intereses abarcan desde los intelectuales de derecha, las corporaciones empresariales, la tecnocracia económica y las clases altas.

Jan Ickler es investigador y doctorando en la Universidad de Kassel y coordinador en el Centro de Altos Estudios Latinoamericanos (CALAS). Su investigación doctoral se centra en el papel de las élites económicas en la economía política de América Latina. Estudió filosofía, ciencias políticas y sociología y obtuvo un máster en Economía Política.

Ignacio Leiva es profesor titular del Departamento de Estudios Latinoamericanos y Latinos de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC). Es doctor en Economía por la Universidad de Massachusetts-Amherst.

Matías López es académico asistente en la Escuela de Ciencia Política UDP. Es doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2019). Su investigación aborda: la supervivencia democrática en contextos de alta desigualdad, cómo las percepciones y reacciones de las élites ante las externalidades de la desigualdad moldean a la redistribución, y como la democracia impacta a la distribución de tierras, con especial enfoque en América Latina y Sudáfrica. En metodología, trabaja en desarrollar formas de integrar la teoría de probabilidades en estudios de caso y en muestras pequeñas.

Martí Medina Hernández es un científico social interdisciplinar con formación en sociología, ciencias políticas y métodos cuantitativos. Antes de incorporarse al programa de doctorado en Ciencia de Redes del CEU, trabajó analizando la transnacionalización del tejido empresarial mexicano e investigando la relación entre las redes sexuales y la expresión de la orientación sexual. Tiene una amplia gama de intereses que abarcan varias áreas, como la corrupción, las élites corporativas, las redes sexuales, la cognición 4E y los sistemas sociales complejos en general.

Gabriel Ondetti es catedrático de Ciencias Políticas y director del Máster en Asuntos Internacionales de la Universidad Estatal de Missouri. Su investigación se centra principalmente en la política de reforma agraria y fiscalidad en América Latina. Ondetti también se ha interesado mucho por la dinámica de la protesta social. Su segundo libro, *Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America*, fue publicado por Cambridge University Press en 2021.

Rebeca Ramos Padrón es investigadora posdoctoral dentro del Proyecto CALAS - Laboratorio Enfrentando Desigualdades en América Latina: Perspectivas sobre la Riqueza y el Poder. Anteriormente, la fue becaria del DAAD como profesora visitante en

el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Kassel. Durante más de veinte años trabajó como profesora en la Cátedra de Sociología de la Universidad de La Habana (UH), de la que fue vicedirectora durante siete años. Realizó su doctorado en Sociología en la Universidad de La Habana y su máster en Trabajo Social Internacional en la Universidad de Gotemburgo, Suecia. Es miembro de la Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible-UH y consultora de ONU-HABITAT-Cuba. Ha publicado sobre temas relacionados con los sistemas de políticas sociales, empleo e inserción laboral desde una perspectiva de desigualdades sociales, transformación socioecológica y desarrollo humano en Cuba y América Latina.

Fabio Resmini es profesor asistente en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú en Lima. Fue *Post-Doctoral Fellow* en el Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) de la Universidad de Tulane (2022-23) y recibió su doctorado en Ciencia Política en la Universidad de British Columbia en Vancouver, Canadá, en 2022. Sus intereses de investigación incluyen los partidos políticos, la economía política y la democracia, con un enfoque regional en América Latina. Su trabajo ha aparecido en las páginas de *Comparative Political Studies* y *Comparative Politics.*

Francisco Robles-Rivera es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales y profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Costa Rica, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín, becario CALAS en el Laboratorio Confronting Inequalities. Coordina la Red Elites América Latina (REAL) y el grupo de trabajo "Elites" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Estudia las élites, la desigualdad y los medios de comunicación en Centroamérica y ha publicado en revistas como *Colombia Internacional*, *Global Media and*

Communication, *Revista Mexicana de Sociología*, *Revista CEPAL* y *Revista Española de Sociología*.

Alejandra Salas Porras trabaja actualmente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Alejandra realiza investigación en Sociología Política y Economía Política, así como en élites corporativas y políticas en México. Su proyecto actual es "Proyección transnacional de las élites estatales mexicanas y latinoamericanas".

Aarón Schneider es catedrático de Estudios Internacionales en la Universidad de Denver. Su trabajo se centra en la intersección entre riqueza y poder, y ha realizado investigaciones en América Latina, India y el África subsahariana. En particular, hace hincapié en el estudio de las finanzas públicas como ventana a la economía política del desarrollo y la democracia, desde la idea de que la forma en que los gobiernos obtienen las contribuciones de los principales grupos sociales y cómo los Estados deciden qué hacer con el dinero cuenta una historia sobre la naturaleza de las comunidades políticas nacionales: quién está dentro, quién está fuera y quién disfrutará de qué beneficios de la pertenencia. Su principal empresa en curso es un proyecto comparativo sobre el modelo de desarrollo de auge y caída en India y Brasil.

Eduardo Silva se doctoró por la Universidad de California, San Diego, en 1991. Antes de incorporarse a la facultad de Tulane, fue profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Missouri, St. Louis, donde también ejerció como jefe de departamento y director de posgrado. Su investigación se centra en la política latinoamericana y ha publicado numerosos trabajos sobre la economía política de las relaciones entre el Estado y la sociedad, el desarrollo sostenible con especial atención a la política forestal y la movilización de masas. Ha realizado extensas investigaciones de campo en Chile, Costa Rica, México y Venezuela. También es experto en

los países andinos y Argentina. Entre sus publicaciones más recientes se incluye *Challenging Neoliberalism in Latin America* (2009). Ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, el Departamento de Estado de EE. UU. y el Centro de Investigación Forestal Internacional de Bangor (Indonesia).

Rose J. Spalding es catedrática de Ciencias Políticas y profesora en la Universidad DePaul. También es miembro afiliado del Departamento de Estudios Latinoamericanos y Latinos y del Programa de Estudios sobre Paz, Justicia y Conflictos. Imparte cursos sobre Política Latinoamericana, Relaciones América Latina-Estados Unidos, Economía Política Latinoamericana, Estados, Mercados y Sociedades, Desigualdad en la Sociedad Americana y Compromiso Cívico, entre otros. Sus áreas de especialización son política latinoamericana, conflictos de recursos, estudios de élites, movimientos sociales, política medioambiental y compromiso cívico. Sus publicaciones más recientes incluyen *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*, con University of Texas Press (2014), "From the Streets to the Chamber: Social Movements and the Mining Ban in El Salvador", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, *106*, 47-74, 2018, y *Rompiendo barreras: From Extraction Booms to Mining Bans in Latin America*, con Oxford University Press (2023).

América Latina se caracteriza por una persistente desigualdad social, estancamiento económico y parálisis política. En este contexto, las élites emergen como actores centrales que no solo concentran ingresos y riqueza, sino que poseen la capacidad estratégica para mantener o transformar el statu quo. Este volumen analiza, desde la economía política, la posición relativa de las élites en las sociedades latinoamericanas y su imbricación en las estructuras económicas y estatales. A través de estudios de caso en países como Argentina, Brasil, Bolivia, México y Chile, las contribuciones examinan las relaciones de poder, los patrones de reproducción social y los recursos materiales y discursivos que sostienen su influencia regional y global. Más allá de verlas como entidades monolíticas, este libro explora la heterogeneidad de las élites y su adaptabilidad frente a crisis y cambios estructurales. Esta es una obra indispensable para comprender las dinámicas que configuran el desarrollo y el futuro de la región.

ISBN 978-631-308-390-9

CLACSO