

LA ARTICULACIÓN Y LOS MECANISMOS  
DE REPRESENTACIÓN DE LAS  
ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Julio Cotler

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 97

Serie: Sociología y Política 17

*Documento de trabajo de la investigación “Cambios en el comportamiento empresarial” auspiciado por la Fundación Ford. Para la elaboración de este documento se contó con el apoyo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).*

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
☎ 332-6194 / 424-4856  
Fax (51 1) 332-6173  
E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)  
ISSN 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú  
Noviembre de 1998  
400 ejemplares

Hecho el depósito legal: 98-2921

COTLER, Julio

La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales.-- Lima: IEP, 1998.-- (Documento de Trabajo, 97. Serie Sociología y Política, 17)

/GREMIOS EMPRESARIALES/ESTADO/PERÚ/

WD/05.01.01/SP/17

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. LAS RELACIONES ENTRE EMPRESARIOS Y ESTADO	8
2. LA ARTICULACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LAS MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS	17
3. LA ARTICULACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MICRO EMPRESAS	38
RESUMEN Y CONCLUSIONES	44



## INTRODUCCIÓN

A partir de agosto de 1990, las medidas de estabilización y las sucesivas reformas decretadas por el gobierno peruano contribuyeron a sanear la economía y a reorientar el curso que el país había adoptado durante los últimos treinta años. Simultáneamente, estas medidas reforzaron el declive de los actores sociales y de las coaliciones políticas opuestos a dichas reformas, mientras favorecían la emergencia de los agentes que apoyaban la liberalización y apertura de los mercados, así como la plena integración del Perú a la economía mundial.

Después de un largo período plagado de inestabilidad e incertidumbre, estos cambios han otorgado a los empresarios y a sus voceros un rol privilegiado en la economía y en la sociedad, por lo que se han constituido en actores influyentes en la opinión pública y en las decisiones gubernamentales, más aún debido al notorio languidecimiento y crisis de las organizaciones políticas y sindicales en el Perú.

5

Como lo sugiere un estudio<sup>1</sup>, en las nuevas condiciones de apertura y de competencia internacional el empresario se encuentra en la necesidad de abandonar su aislamiento y se ve precisado a adoptar acciones colectivas destinadas a compartir los costos para acceder a la información, a la tecnología y a la formación de los recursos humanos; mientras que de otro lado, debe organizarse y ejercer presiones para lograr un entorno político-institucional favorable al desarrollo de sus intereses en el marco de la economía de mercado.

Diversos autores postulan que las asociaciones empresariales latinoamericanas y peruanas deben encarar este tipo de acción colectiva, como condición necesaria para legitimar su existencia ante sus afiliados, la sociedad y el gobierno<sup>2</sup>; de ahí que sustenten la renovación de esas organizaciones me-

1. Luis Vicente León, *Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile, 1995.
2. Daniel Córdova, "El papel de los gremios empresariales en el desarrollo económico. Introducción al tema" noviembre de 1997; Ignacio Espinoza, "Situación de las organizaciones de empleadores en el contexto socioeconómico actual de América Latina", OIT, 1992; Virgilio Levaggi, "Las organizaciones empresariales en América Latina", V Reunión de Presidentes de Organizaciones Empresariales Iberoamericanas, Madrid/Sevilla 1992, y "El papel de las organi-

dante la prestación de servicios específicos a sus miembros, que les permitan adecuarse a las nuevas exigencias del mercado y representar sus intereses ante el Estado y otros agentes sociales —nacionales y extranjeros— a fin de armonizar y compartir con ellos las responsabilidades en el crecimiento y transformación económica y social del país.

Por ésto, el examen de la organización y el desempeño de los gremios empresariales, motivo del presente trabajo, constituye elemento clave para comprender los límites y las posibilidades que tienen los empresarios peruanos para participar colectivamente en los cambios que experimenta el país, así como para constituirse en interlocutores privilegiados con el Estado y la sociedad.

En el Perú, sin embargo, los objetivos señalados se han visto frenados parcialmente por la conducta adoptada por el gobierno porque, paradójicamente, la liberalización económica se lleva a cabo por la concentración de las decisiones en el Ejecutivo, paralelamente a su desinterés, sino rechazo, a los requerimientos de los actores sociales y al establecimiento de mecanismos de coordinación con las asociaciones empresariales.

Esto se debería porque, en determinadas circunstancias, la concentración del poder sería condición necesaria para que los aparatos tecnocráticos adquieran la autonomía necesaria en relación a los intereses y demandas particulares de los diferentes actores sociales, entre otros, de los empresarios, a fin de asegurar la realización del ajuste y de las reformas destinadas a cimentar la economía de mercado <sup>3</sup>; en este sentido, diversos observadores han enfatizado que las condiciones excepcionales del Perú, justificarían la constitución de tal régimen político.

De ahí que, particularmente en nuestro caso, los gobernantes y sus técnicos gocen de una posición crucial, en tanto que el modelo político-económico depende mayormente de las decisiones que adoptan los poderes públicos, con prescindencia de las representaciones de los intereses de diferentes sectores sociales y, particularmente, de los empresarios.

Es así como, la implantación de las reglas de la economía de mercado ha otorgado al empresariado posibilidades y responsabilidades inéditas; pero, de otro lado, la definición de estas nuevas funciones han sido definidas y encuadradas unilateralmente por los organismos públicos. Esta situación condi-

zaciones empresariales formales en América Latina”, en *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, no. 131, abril-junio de 1995 (cinterfor/oit).

3. Joan Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press, 1990; pp. 328-334. Miles Kahler, “External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment” en Stephan Haggard and Robert R. Kauffman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992.

ciona la existencia de frecuentes desencuentros entre los poderes del Estado y las representaciones empresariales, lo que dificulta el objetivo de armonizar intereses y las perspectivas entre ambos actores.

El presente trabajo persigue comprender los factores que han condicionado esta contradicción. Para ello, se examina las relaciones que históricamente han existido entre el empresariado y el Estado; luego, se analizan los grados de articulación y de eficacia en la representación de los intereses de nueve gremios correspondientes a las grandes y medianas empresas y de la entidad cupular de estas instituciones, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), y de seis organizaciones que agrupan a las pequeñas y microempresas.

En el primer caso, los gremios correspondientes a la grandes y medianas empresas que han sido estudiados son, la Asociación de Bancos (ASBANC); la Asociación de Exportadores (ADEX); la Asociación de Empresarios Agrarios; la Asociación de Fondos de Pensión; la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO); la Sociedad Nacional de Exportadores (SNE); la Sociedad Nacional de Industrias (SNI); la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP); finalmente, como se dijo, la institución cupular, la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (CONFIEP).

7

En el segundo caso, las organizaciones examinadas pertenecientes a las pequeñas y micro empresas son, el Comité de la Pequeña Industria de la Sociedad Nacional de Industrias; la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE); la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE); la Asociación de Pequeños y Micro Industriales (sic) de Villa El Salvador (APEMIVES); la Sociedad de Consorcios de Exportación de Gamarra (SCG) y la Asociación de Fabricantes de Calzado, Artículos Afines y Complementarios (APEMEFAC)<sup>4</sup>.

Estos análisis se han realizado mediante las informaciones proporcionadas por los directivos y los administradores de esas asociaciones empresariales; por la consulta de las publicaciones gremiales y las declaraciones públicas de sus autoridades; por último, el estudio también se sustenta en las entrevistas con 34 empresarios influyentes, muchos de los cuales son o han sido directivos de los gremios empresariales, con la finalidad de conocer los problemas y las posibilidades que encuentran en el marco del nuevo modelo económico y político<sup>5</sup>.

4. El análisis de estas asociaciones fue realizado con la colaboración de Martin Tanaka.
5. Julio Cotler, "Los empresarios y las reformas económicas en el Perú", Lima: Instituto de Estudios Peruanos, documento de trabajo 91, mayo 1998.

## 1. LAS RELACIONES ENTRE EMPRESARIOS Y ESTADO

El capitalismo peruano se ha caracterizado por su débil implantación nacional y por la precaria organización de los intereses empresariales, a pesar de que algunos de los gremios se fundaron a fines del siglo pasado. Además, en estas condiciones, los empresarios han estado acosados por los actores sociales y políticos que pugnaban por incorporarse en la escena nacional, a partir de los años treinta.

De ahí que para proteger sus intereses, los empresarios se aliaron a los terratenientes para lograr la intervención política de los militares y la de agentes externos. Esta solución resultó relativamente exitosa hasta mediados de los cincuenta, cuando dejó de ser valedera por los cambios sociales que el país experimentó a partir de la post-guerra; más aún, dichos cambios hicieron evidentes los peligros que se cernían sobre el capitalismo en caso de persistir la exclusión político-social de la mayoría de la población.

Entonces, una franja de los empresarios, profesionales e intelectuales entró a participar directamente en la actividad política para modernizar el país mediante la incorporación gradual y selectiva de las demandas de las capas medias y populares en el Estado; así, la integración social y política que se lograría permitiría contrarrestar las corrientes anti-capitalistas y revolucionarias.

A principios de los sesenta, esta plataforma reformista convocó a la mayoría de la restringida población electoral, a sectores claves de las Fuerzas Armadas y de la Iglesia Católica alrededor de un programa destinado a erradicar los rasgos coloniales subsistentes en el campo; para fortalecer la intervención estatal en la economía e impulsar la industrialización por sustitución de importaciones a fin de reducir la dependencia del país de los capitales extranjeros.

Este programa reformista, contrario al liberalismo económico y la correspondiente exclusión política de las mayorías que defendían las exportaciones tradicionales, coincidía con el que se desarrollaba en los principales países de la región y se encontraba legitimado por los postulados norteamericanos inscritos en la Alianza por el Progreso.

Sin embargo, los intentos para llevar a cabo ese proyecto se frustraron por la oposición de la coalición política representante de los sectores afectados, lo que desembocó en la polarización política y el desorden fiscal; pero, esta derrota incentivó la movilización social y política de los sectores sociales postergados y, más aún, procuró su alienación del Estado y de los partidos reformistas, en tanto las organizaciones y concepciones revolucionarias crecían entre los jóvenes profesionales e intelectuales.



Estas condiciones excepcionales alentaron a los mandos militares imbuidos de las nuevas ideologías nacionalistas y reformistas a instaurar el “gobierno revolucionario de la Fuerza Armada” en 1968, título que daba cuenta de sus intenciones radicales y de la voluntad castrense para mantenerse por encima de la fragmentación social y polarización política, a fin de superar la truncada modernización del país.

La constitución de este gobierno dejó a los reducidos y dispersos grupos empresariales huérfanos del apoyo de sus tradicionales aliados; en esa medida, se encontraron incapacitados para oponer resistencia organizada a las reformas decretadas por el gobierno militar, que fortalecieron la capacidad estatal para alterar significativamente el paisaje social del país.

Para lo que aquí interesa, basta señalar que el gobierno militar transformó la estructura agraria, estatizó las empresas extranjeras que concentraban las exportaciones y controló sectores claves de la economía, a la par que incentivó indiscriminadamente la sustitución de importaciones; en su conjunto, estas decisiones modificaron la composición empresarial. Pero, en contra de las expectativas oficiales, las disposiciones militares incentivaron la participación política de los diferentes sectores sociales, que el gobierno pretendió frenar mediante la radicalización de las medidas populistas que, en unos casos, llegaron a tener rasgos “socializantes”, y por el establecimiento de mecanismos de control y de represión a los opositores a sus designios.

Para acallar las protestas de los débiles sectores empresariales, el gobierno se valió de la concesión de privilegios, o en su defecto, de amenazas. Esto motivó que el empresariado se repleguera del escenario público y sólo volviera a hacerse presente cuando, producto de sus excesos, el “populismo militar” desembocó en la crisis económica y social a mediados de los setenta, que propició el inicio de la transición a la democracia en 1978.

En estas circunstancias, la debilidad del empresariado se mostró nuevamente en su incapacidad para influir organizada y colectivamente en la elaboración de la nueva Constitución que canalizó dicha transición; por esta misma razón, durante los años ochenta, sólo algunos sectores empresariales lograron representar sus intereses y hacer realidad sus aspiraciones a través de las organizaciones políticas, lo que posteriormente sería duramente criticado por constituir una indeseable práctica “mercantilista”. Es decir que los privilegios que ciertos sectores obtuvieron del Estado, respondían a la vez, a la debilidad organizativa del empresariado y a la centralidad de la acción político-estatal.

El gobierno constitucional que se formó en 1980 incorporó a un pequeño grupo de tecnócratas que, auspiciados y respaldados por minorías políticas y empresariales, diseñó un programa de estabilización y de liberalización

para corregir los problemas legados por el gobierno militar. Pero, en las nuevas condiciones de participación democrática ese programa fue objetado y bloqueado por el concurso de los gremios empresariales, sindicatos y partidos políticos. Además, los efectos de la crisis internacional de la deuda externa (1982), de El Niño (1983), de la emergencia de los movimientos insurgentes y del tráfico ilícito de drogas se sumaron para que se extremaran los problemas que arrastraba el país desde mediados de la década pasada.

En estas circunstancias, la mayoría de la población y el grueso de los sectores empresariales responsabilizaron a la orientación económica del gobierno por ese estado de cosas y se inclinaron a favor de la propuesta “heterodoxa” del joven y decidido candidato presidencial Alan García, electo en 1985<sup>6</sup>.

Después de diez años de crisis económica, la aplicación de este programa económico hizo posible la súbita y, como luego se haría evidente, transitoria recuperación del aparato productivo; ésto contribuyó para que García fuera aclamado por todos los sectores sociales, hecho que se reflejó en la aprobación de su gestión por el 96% de los encuestados. A su vez, este respaldo multitudinario reforzó la convicción del presidente respecto a la validez de su estrategia populista —“nacional, democrática y popular”— que, después de tantos años de conflicto y de frustración, tenía el efecto terapéutico de hacer creer que ella beneficiaba diferencialmente a todos los peruanos, pero sin que nadie tuviera que pagar por ello.

A fines de 1986, la estrategia adoptada por el presidente dió visos de agotamiento; pero García no atendió las advertencias que se le hizo llegar y, al contrario, reforzó y amplió una amplia gama de medidas heterodoxas que desordenaron más las cuentas fiscales, al mismo tiempo que los organismos multilaterales de crédito vetaban la orientación adoptada por el gobierno. Mientras tanto, alentados por el discurso y las medidas populistas, los actores sociales y los polarizados partidos intensificaron sus presiones distributivas; se generalizaron las prácticas y los comportamientos “informales”, caracterizados por ignorar las prescripciones oficiales; y los movimientos insurgentes asociados con el tráfico ilícito de drogas cobraron fuerza y ampliaron su radio de acción.

Entonces, después de las elevadas expectativas puestas en García, cundió la alarma en las capas empresariales por las consecuencias previsibles de la heterodoxia económica; por la intensidad que adquirirían las luchas entre los polarizados partidos y, asimismo, por la incapacidad de los jaqueados y débiles aparatos estatales para enfrentar la insurrección. Frente a la incerti-

6. Walter Piazza T., “Una visión del Perú en 1985” en *La experiencia de construir futuro. Textos y discursos de Walter Piazza T.* Cosapi Organización Empresarial, 1990.

dumbre creciente, los empresarios buscaron protegerse mediante la exportación de sus capitales y, los más temerosos, emigraron.

En estas circunstancias, el presidente culpó a los banqueros de sabotear el programa económico y rompió el pacto que había establecido con las cabezas de los grupos económicos —los “doce apóstoles”— y, a mediados de 1987, decretó inconsultamente la estatización del sistema financiero en la creencia que trataba con “tigres de papel”, como se habría evidenciado durante los años del gobierno militar.

Pero, aleccionados por la experiencia que habían tenido con ese gobierno, los banqueros y el conjunto de los empresarios resistieron tenaz y exitosamente la ejecución de dicha estatización y, en corto tiempo, su oposición se convirtió en un movimiento social de amplio espectro. Luego, bajo el liderazgo de Hernando de Soto y de Mario Vargas Llosa, este movimiento se transformó en una organización política de inspiración liberal, anti-populista y anti-estatista a la que se sumaron intelectuales, tecnócratas y la recién formada Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) que, además, promovió los principios y los objetivos liberales que se venían imponiendo en otras latitudes<sup>7</sup>.

Es así como, de la clásica dependencia de los empresarios a los partidos y al Estado, la insólita oposición que hicieron al gobierno de García y su pronta conversión ideológica condicionaron la emergencia de una fuerza política “independiente” de raigambre liberal que respondía a sus aspiraciones generales.

La campaña de Vargas Llosa contra García, y los efectos de su política económica contribuyeron a desacreditar a los partidos políticos y las orientaciones populistas y nacionalistas que habían tomado cuerpo a partir de los años sesenta<sup>8</sup>; en esa misma medida, también colaboró para desprestigiar las prácticas “mercantilistas” a las que habían estado acostumbradas los empresarios y sus organizaciones, de acuerdo a lo consignado por H. de Soto en su obra clásica<sup>9</sup>.

Para superar la división de los partidos políticos producto de esa oposición, el presidente García se empeñó en promover y dirigir la movilización social y política contra los nuevos intereses empresariales y liberales, con la consiguiente agudización del conflicto político. Esta situación propició que la inflación se desbocara, al mismo tiempo que se extendía la confrontación bélica y el tráfico ilícito de drogas.

7. Ver, por ejemplo, “Confiep propone una visión del cambio”, en *Caretas*, del número 1039 del 9 de enero de 1989 al número 1051, del 3 de abril del mismo año. Asimismo, de Ricardo Vega Llosa, *El octavo mandamiento. Confesiones de un empresario*. Lima, s/f.

8. A este respecto, ver su testimonio en *El Pez en el agua*, Barcelona: Seix Barral, 1993.

9. *El Otro Sendero*, Lima: Ediciones Barranco, 1984.

En estas condiciones, el liderazgo indiscutido que había gozado el presidente se vio cuestionado por los dirigentes de su partido, interesados en amenguar las tensiones en vistas de las próximas elecciones; con tal motivo, García se vio precisado a decretar medidas de estabilización, en 1988. Sin embargo, ellas no surtieron el efecto buscado por la debilidad de los aparatos administrativos para ejecutarlas, por la persistencia de las disposiciones heterodoxas, y por la desconfianza y hostilidad de los empresarios hacia el gobierno.

Es así como, durante los dos últimos años del gobierno de García, la hiperinflación y el crecimiento de las actividades terroristas determinaron una situación de profundo desasosiego social que se reflejó en la caída abismal de los niveles de aprobación del presidente.

La “crisis de gobernabilidad” motivó el reencuentro de empresarios y militares, lo que se concretó en la preparación de un golpe de estado para erradicar definitivamente los factores político-sociales que la habían producido. Sin embargo, este intento se frustró por la explícita y pública oposición norteamericana, y también porque la certeza del futuro triunfo electoral de Mario Vargas Llosa en las elecciones de 1990 lo hacía innecesario.

En resumen, durante la década pasada en el Perú, como en otros países de la región, la “sustitución de importaciones” y su contraparte política, el “populismo”, entraron en la fase terminal de la crisis que arrastraban desde años atrás. En el Perú, este difícil trance fue particularmente agudo puesto que la hiperinflación y sus dramáticas consecuencias, el desarrollo de movimientos insurreccionales y el tráfico ilícito de drogas llevaron el conflicto social a niveles desconocidos que amenazaron con desintegrar las frágiles bases institucionales de la sociedad y del Estado.

El descrédito de las élites políticas y de las ideologías que patrocinaban, en circunstancias de la evidente crisis internacional de las fórmulas estatistas, propiciaron el cuestionamiento de las organizaciones sociales apegadas a dichas dirigencias y de las relaciones privilegiadas de naturaleza mercantilista que los empresarios habían forjado con los partidos y el Estado.

El desenlace de estos fenómenos condicionaron la emergencia de fuerzas liberales y de ideologías anti-estatistas que ganaron influencia en la sociedad, de acuerdo a las nuevas tendencias internacionales.

En estas críticas condiciones, la candidatura independiente de Vargas Llosa se confrontó con la de Alberto Fujimori, quien también se proclamaba ajeno a los desprestigiados partidos. Este último, ganó sorpresivamente la simpatía popular y obtuvo el triunfo electoral, entre otras razones, porque propuso ejecutar medidas contrarias al temido “shock” de Vargas Llosa para resolver la situación del país; por lo que recibió el apoyo de los debilitados

partidos políticos y de todos aquellos contrarios a los designios liberales de Vargas Llosa y de los empresarios.

Este resultado colmó de frustración y desconcierto al empresariado, por lo que algunos buscaron la intervención militar; pero Fujimori se les adelantó al establecer una alianza duradera con los aparatos castrenses; además, en un giro inesperado, el presidente abandonó sus proyectos originales de corte heterodoxo y, para contar con el indispensable respaldo externo, decretó las clásicas medidas de estabilización y ajuste económico, por lo que ganó el apoyo de los seguidores de Vargas Llosa y del conjunto de la clase empresarial. Así, del inicial aislamiento político del presidente, éste logró rápidamente el respaldo de las “fuerzas vivas” del país.

A pesar de las resistencias, los errores y las descoordinaciones en el manejo de dichas medidas, el equilibrio de las variables macroeconómicas contribuyeron a abatir sistemáticamente la inflación; en tanto que la liberalización de los mercados y las negociaciones con los deudores externos propiciaron la reincorporación del país en el mercado internacional, el relanzamiento de la inversión y el crecimiento económico<sup>10</sup>. Estos resultados determinaron el apoyo mayoritario al gobierno, como en otros casos parecidos<sup>11</sup>.

De otro lado, la apertura comercial y la contracción del papel del Estado con la consiguiente reducción de subsidios y controles, calificados genéricamente de prácticas mercantilistas, propiciaron la reorganización y la reconversión de las empresas, la modificación del peso relativo de los sectores económicos y el cambio de su composición interna. El conjunto de estas transformaciones fueron determinantes para la redefinición de los intereses empresariales, y la reorganización de los mecanismos de representación gremial.

Pero la demanda de las asociaciones empresariales para que el programa económico del flamante gobierno se adaptara a las posibilidades y necesidades de sus afiliados, la relativa oposición política al ajuste estructural y los deficientes aparatos estatales condicionaron la hostilidad del presidente a es-

10. Sobre el proceso de ajuste y sus resultados, ver Carlos Boloña, *Cambio de rumbo*, Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993. Efrain Gonzales de Olarte (ed.), *Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*, Instituto de Estudios Peruanos, 1997; Virgilio Levaggi y Alvaro Quijandría, *Hacia una agenda empresarial* editores, Confiep, 1994; Alvaro Quijandría y Francisco Sagasti, *La economía política de las reformas de política económica 1990-1993*. Agenda: Perú, enero de 1995.
11. Susan C. Stokes, A. Przeworski y Jorge Buendía Laredo, “Opinión pública y reformas de mercado: las limitaciones de la interpretación económica del voto”, *Desarrollo Económico*, 37, No. 145, abril-junio 1997, pp. 31-55; Stephan Haggard and Steven B. Webb (eds.), *Voting for Reform. Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment*. A World Bank Book, Oxford University Press, 1994.

tas organizaciones “tradicionales”, por lo que estarían destinadas a transformarse o desaparecer, *tout court*.

Para superar las resistencias que restaban fuerza al proyecto de reestructuración del país y con el concurso militar, el Ejecutivo quebró la desacreditada institucionalidad democrática en 1992, decisión que contó con el apoyo plebiscitario de la mayoría de la población y de los empresarios, en particular. Sin embargo, esta sorpresiva decisión encontró una enérgica oposición política de agentes externos, que habían adquirido una posición estratégica en el escenario nacional, de los debilitados partidos políticos y produjo la división entre los voceros ideológicos del liberalismo.

El “auto golpe” le permitió al presidente concentrar el poder y, en esa medida, contar con las atribuciones necesarias para lograr un insólito grado de autonomía con respecto a la sociedad, lo que permitió a los aparatos tecnocráticos del Estado avanzar rápidamente en la ejecución del ajuste estructural y en la ejecución de ciertas reformas institucionales. Por ésto, el presidente obtuvo el decidido apoyo de agentes económicos, externos e internos, que neutralizaron la oposición política, nacional y foránea, y le permitieron consolidar el nuevo régimen político con la reelección presidencial en 1995.

14

Es así como la rapidez y la profundidad de la transformación del modelo económico y social estuvo condicionada, de un lado, por la previa quiebra de las tradicionales coaliciones e ideologías políticas y, del otro, por la alteración del régimen político. En efecto, si el desprestigio de los partidos políticos y de las organizaciones sociales propició la aplicación de las medidas de estabilización y ajuste económico, la concentración del poder en el Ejecutivo permitió a los técnicos reformar la economía con un elevado nivel de independencia de las debilitadas organizaciones empresariales y de las instituciones representativas de otros sectores sociales.

Por esto, los voceros gubernamentales y empresariales reconocieron que Fujimori había realizado una transacción (*trade-off*) al haber preferido la ejecución de las reformas económicas a cambio de sacrificar la democracia.

A pesar del giro favorable que tomaron los empresarios en relación al gobierno éste, por lo general, ha seguido haciendo caso omiso a la representación de los intereses gremiales. Pero, a partir del segundo período del gobierno de Fujimori, lograda la estabilización relativa de la economía, las reorganizadas organizaciones gremiales de los empresarios formulan sus demandas con renovados bríos y persiguen participar activamente en el “afinamiento” del modelo económico, en circunstancias que han caído los altos niveles de aprobación al gobierno y arrecian las presiones sociales para lograr la recuperación plena de la institucionalidad democrática.

En estas condiciones, los autónomos aparatos tecnocráticos del gobierno mantienen variados tipos y grados de diferencias con los empresarios; pero reaccionan de manera diferenciada frente a las presiones gremiales, en razón de la importancia de los sectores económicos que representan y de la cohesión que muestran; lo que, a su vez, estimula la división de los intereses y entre las entidades empresariales.

Mientras que, por lo general, las autoridades se manifiestan dispuestas a atender las propuestas de las representaciones de las grandes empresas, ellas y también las organizaciones gremiales de este tipo de empresas desconfían y rechazan las demandas de las representaciones de las empresas medianas. Estas reacciones se deberían a que aquellas propuestas se adecúan a los lineamientos liberales, en tanto que estas demandas responderían a los anacrónicos intereses mercantilistas que subordinan los intereses generales a los apetitos de incompetentes empresarios, por lo que persiguen frenar los avances logrados hasta el momento y distorsionar los lineamientos económicos establecidos. Además, esta reacción también responde a la necesidad del gobierno de cumplir con las obligaciones contraídas con los organismos multilaterales y satisfacer sus “condicionalidades”<sup>12</sup> para atraer las inversiones extranjeras.

Es decir que para los aparatos tecnocráticos y también para las organizaciones de las grandes empresas sus diferencias se encuadran en los instrumentos y en el ritmo que debe aplicarse para desarrollar el modelo económico; mientras que para estos actores, las discrepancias que mantienen con los gremios de la mediana empresa son de carácter sustantivo, puesto que comprenden los fundamentos del modelo.

Frente a estos supuestos, las representaciones gremiales de las empresas medianas afirman incesantemente su decidido apoyo a la orientación general adoptada por el gobierno y niegan que sus propuestas tengan motivaciones subalternas, en tanto insisten continuamente en que sus propósitos apuntan a establecer canales institucionales de comunicación con el gobierno para participar directa y responsablemente en el perfeccionamiento de las decisiones oficiales.

Hoy en día, las crecientes dificultades producidas por El Niño, la crisis asiática, y últimamente por la crisis financiera son condiciones para que las representaciones empresariales de la mediana empresa manifiesten abierta y agresivamente su descontento ante la indiferencia gubernamental y exijan la pronta ejecución de medidas adecuadas para protegerse de esos embates.

12. Joan M. Nelson and Stephanie J. Eglinton, *Global Goals, Contentious Means: Issues of Multiple Aid Conditionality*. Washington: Overseas Development Council, 1993. Miles Kahler, “External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment” en Stephan Haggard and Robert R. Kauffman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press, 1992.

Ante esta situación, algunas autoridades se manifiestan dispuestas a establecer mecanismos de diálogo y coordinación con ciertas asociaciones empresariales, a expensas de otras que, eventualmente, pueden culminar en acuerdos o en promesas convenientes parcialmente a ambas partes.

En cambio, el desarrollo de las relaciones de los gremios de la pequeña y micro empresa con el gobierno tiene un cariz diferente. La crisis y el ajuste económico debilitó más aún a este tipo de empresas y a sus correspondientes asociaciones, por lo que sus reacciones a las medidas gubernamentales fueron negativas, en términos generales. Sin embargo, esta respuesta no preocupó mayormente al gobierno por la poca importancia que tienen en la dinámica económica y por la extrema debilidad de sus organizaciones.

De un tiempo a esta parte, se percibe cierta propensión de las autoridades a dialogar con los directivos de los gremios de las pequeñas y micro empresas, así como a satisfacer algunas de sus expectativas; tendencia que se ha acrecentado últimamente a raíz de las dificultades que han producido los fenómenos arriba mencionados y las movilizaciones de los propietarios de las pequeñas empresas para lograr la solución de sus problemas.

Este cambio de comportamiento oficial hacia estos sectores empresariales no responde tanto a su recomposición y fortalecimiento, sino más bien a la necesidad del gobierno de neutralizar la oposición política y conseguir el apoyo de la numerosa población involucrada en este tipo de actividades, dada su innegable importancia política y electoral. Sin embargo, las ofertas gubernamentales no parecen estar a la altura de las expectativas de los propietarios y de las asociaciones gremiales de las pequeñas y micro empresas.

En resumen, los cambios políticos-económicos han creado tensiones entre diferentes tipos de empresarios, sus representaciones gremiales y el gobierno que, en cada caso, reciben un tratamiento diferenciado de parte de las autoridades. De un lado, el gobierno despejó los problemas que el país arrastraba desde la década pasada, eliminó el acoso histórico que el empresariado había sufrido de las “clases peligrosas” y le confirió un rol privilegiado en la sociedad, motivos que animan su estima personal y colectiva. Pero, en términos generales, los organismos públicos no hacen suyas las demandas y propuestas de las representaciones gremiales y bloquean su intervención en la definición y ejecución de la política económica. Es decir que, como en otros casos históricos, el gobierno se constituye en el garante de los intereses universales del empresariado pero sin darle cabida en la realización de sus aspiraciones concretas.

Sin embargo, en términos específicos, los intereses y la posición estratégica que tienen las representaciones gremiales de las grandes empresas vinculadas al comercio exterior les concede una relación privilegiada con las



más altas instancias del gobierno, a costa de las organizaciones que agrupan a las medianas y las pequeñas cuya producción se destina al mercado interno. En los últimos meses, este tratamiento diferenciado ha condicionado la confrontación de sus intereses, lo que puede derivar en la división del empresariado y de la entidad cupular que agrupa al conjunto de los gremios empresariales.

En este marco, la presente investigación explora los factores que propician los distintos grados de articulación empresarial; los intereses que persiguen representar las asociaciones empresariales ante el Estado, sus conflictos y las reacciones que suscitan en las autoridades.

## 2. LA ARTICULACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LAS MEDIANAS Y GRANDES EMPRESAS

Como no podía ser de otra manera, los cambios institucionales que el país ha experimentado en los últimos años han modificado las actitudes y los comportamientos empresariales; para lo que ahora interesa, ello se ha traducido en la reorganización y redefinición de los mecanismos y la representación de sus intereses.

A este respecto, se observa que la importancia relativa y el grado de homogeneidad del sector económico condicionan la calidad de la organización y la eficacia de la representación de los intereses empresariales. Vale decir, cuanto más importante el sector económico y más homogénea su composición, las asociaciones son más cohesionadas y representativas; sus objetivos se caracterizan por favorecer el establecimiento de normas universales que faciliten el desarrollo competitivo y la vigencia plena de la economía de mercado; los planteamientos gremiales se elevan a las más altas instancias del gobierno donde reciben un tratamiento privilegiado, en tanto que dichas organizaciones mantienen un “perfil bajo” con el público.

En cambio, cuanto menor importancia tiene el sector económico y más heterogénea es su composición, los gremios son menos integrados y representativos; proponen defender el mercado interno de la competencia externa; sus propuestas son desoídas sino rechazadas por los organismos públicos, por lo que dichas organizaciones sostienen un “perfil alto” y combativo.

De acuerdo a estos criterios generales, los gremios examinados se dividen de la siguiente manera:

i) En el primer lugar se encuentran la Asociación de Bancos (AS-BANC), la Asociación de Fondos de Pensión (AFP), la Sociedad Nacional de Exportadores (SNE) que, al incorporar a importantes importadores, ha

pasado a denominarse la Sociedad de Comercio Exterior (COMEX); y la Sociedad Nacional de Minería (SNM) que, igualmente, al integrar a los productores de hidrocarburos y de electricidad ha modificado su denominación por la de Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Estas asociaciones articulan a las más grandes e importantes empresas financieras, las exportadoras de materias primas y de manufacturas, las importadoras de insumos y bienes de capital que, en su conjunto, son cruciales para el desempeño fiscal y para la dinámica económica del país; de ahí que estos gremios organicen y representen los intereses de los sectores calificados como “ganadores”.

La participación simultánea de los “grupos económicos” y del capital extranjero en estas actividades colaboran para que ellos y sus representaciones gremiales se encuentren vinculados y compartan intereses similares, afines a los lineamientos generales del gobierno. Además, el hecho de que las autoridades y funcionarios públicos encargados del manejo económico provengan, muchas veces, de estos sectores de actividad facilita su comunicación personal con los directivos de estas organizaciones empresariales.

De otro lado, los cambios en la estructura de la propiedad producidos por la implantación de las reglas del mercado han contribuido a homogeneizar relativamente la composición de los sectores aludidos y, en esa medida, la de los gremios que los representan. Esta situación se encuentra reflejada y reforzada porque cada una de dichas asociaciones cuenta con un reducido número de miembros: veintiséis, en la Asociación de Bancos; de nueve miembros originales, la Asociación de Fondos de Pensión se ha reducido a cinco: de ochentaiséis socios que contaba la SNE, ahora COMEX tiene alrededor de 120; y de los 260 afiliados de la SNM, la SNMPE cuenta con alrededor de 300 miembros.

Esta homogeneidad relativa en la composición sectorial y en los intereses vinculados a la intermediación financiera y al comercio exterior es motivo para que estas asociaciones empresariales tengan una estructura y una identidad definidas que refuerzan la posición estratégica que ocupan en el escenario nacional.

En efecto, las condiciones mencionadas han propiciado que las cuatro instituciones adopten formas de organización moderna, lo que facilita la eficaz articulación y representación de sus intereses. Las cotizaciones regulares de sus miembros y la adopción de un modelo institucional basado en la definición específica de funciones y responsabilidades de un personal técnico y administrativo calificado, semejante al tipo de organización de las empresas afiliadas, permite respaldar los planes y ejecutar las decisiones de sus directorios.

Estos, conformados por delegados de las más importantes empresas de los sectores respectivos, tienen reuniones periódicas y constituyen comisiones para estudiar los problemas y para elaborar propuestas de solución propios de cada sector de actividad, para lo cual cuentan con la asesoría del personal especializado de los mismos gremios, de las empresas afiliadas o de las consultoras que contratan para el examen y proyectos de solución específicos.

Además, el personal especializado de estas organizaciones empresariales ofrecen asesoría legal, información sobre la evolución de los mercados y los cambios tecnológicos que se producen en cada uno de los sectores a los socios que lo requieran; asimismo, participan en la formación de recursos humanos y, en caso necesario, contratan expertos nacionales e internacionales para dictar cursos y seminarios de actualización y perfeccionamiento en diferentes materias de interés sectorial.

El personal directivo organiza y participa en congresos nacionales y convenciones regionales e internacionales, cuyos resultados se comunican a sus afiliados y a un público selecto mediante publicaciones especializadas y en las que, además, difunden las preocupaciones, los proyectos y las realizaciones de cada uno de los sectores y de los gremios.

Los recursos institucionales y humanos permiten a estas organizaciones empresariales desarrollar estrategias de comunicación con diferentes sectores de la sociedad: por medio de proyectos de “responsabilidad social” con la “comunidad”; a través del establecimiento de relaciones con organizaciones sociales y culturales tales como colegios profesionales, sociedades científicas, centros de educación superior; al mismo tiempo que tienen la facilidad de formalizar convenios con diferentes tipos de organizaciones internacionales. Asimismo, por el papel que desempeñan en los sectores económicos que representan, los delegados de estas organizaciones tienen un prestigio y una influencia destacada en los organismos empresariales nacionales e internacionales que contribuyen a su fortalecimiento.

Estas renovadas asociaciones empresariales comparten intereses análogos, al perseguir la creación de un entorno político-institucional que asegure la plena vigencia de las reglas del mercado y el desarrollo competitivo de sus sectores respectivos, como condiciones de su participación fluida y legítima en el mercado global. Por la posición estratégica que ocupan en el escenario nacional tienen acceso privilegiado a las más altas instancias gubernamentales, con las que tratan de manera discreta las cuestiones de interés sectorial y general, a la vez que las autoridades están dispuestas a atender preferencialmente los requerimientos de estos gremios, lo que refuerza su vigencia institucional.

Es decir, estos gremios se ajustan a las prescripciones detalladas al inicio, sobre el rol y las funciones que deben desempeñar las asociaciones empresariales en las nuevas condiciones globales.

Sin embargo, su proximidad con el gobierno no está exenta de frecuentes fricciones. Ello es así, porque sus demandas específicas muchas veces desentonan con los lineamientos y con los compromisos externos adquiridos por el gobierno; y también, porque las violaciones sistemáticas al orden constitucional, particularmente las referidas al Poder Judicial, y las reacciones que producen en la sociedad y entre los inversionistas extranjeros contradicen sus aspiraciones de estabilidad institucional.

De ahí que estos gremios tengan una suerte de ambivalencia hacia el gobierno: reconocen la importancia trascendental de las transformaciones y de los resultados obtenidos hasta el momento y, en esta medida, de los beneficios que han obtenido; pero, consideran no tener la influencia suficiente sobre las autoridades para la adopción de medidas que respondan cabalmente a sus intereses generales y específicos.

Al igual que en otros casos, hasta mediados de la década pasada, la entidad que agrupaba a los bancos estuvo dedicada a enfrentar los efectos de las políticas estatistas, las demandas radicales de las organizaciones sindicales y el terrorismo. Pero, la resistencia colectiva y eficaz de los banqueros al intento de García para estatizar el sistema financiero y su participación activa en la oposición al gobierno alentaron el fortalecimiento de la Asociación de Bancos.

A raíz del cambio del modelo económico, particularmente por la reorganización y la autonomía relativa que adquirieron los organismos monetarios, por la regulación de las provisiones bancarias de acuerdo a criterios internacionales y al ingreso de capitales nacionales y extranjeros, de un "club" cerrado la ASBANC pasó a ejercer funciones destinadas a adaptar las actividades bancarias a las nuevas disposiciones legales y a hacer propuestas para mejorar la competitividad del sector,

La Asociación concentra y difunde cotidianamente entre sus miembros la información sobre el movimiento bancario, coordina los servicios de seguridad de sus afiliados, realiza estudios sobre la situación económica del país y de la actividad financiera a fin de fomentar la modernización y la consolidación del sector; asimismo, procura educar al consumidor en los nuevos productos que ofrece el sistema bancario, mientras que el Instituto de Formación Bancaria, con la colaboración de agencias de cooperación internacional, desarrolla programas para mejorar la formación del personal y mantenerlo informado sobre las nuevas disposiciones oficiales.

Esta renovación y fortalecimiento de la ASBANC le ha permitido constituirse en el interlocutor válido de este sector con las dependencias estatales, que complementa el diálogo frecuente de los principales accionistas y ejecutivos de las empresas más importantes con sus contrapartes oficiales.

Pero, las demandas y los planteamientos de la ASBANC no siempre son atendidos por los organismos públicos, a pesar de la influencia innegable que ejercen los directivos de los bancos en las más altas instancias del gobierno. Al igual de lo que acontece con las propuestas de otras organizaciones empresariales, esta situación se debe a que los funcionarios perciben que estas demandas, muchas veces, responden a intereses particulares del sector en contra del interés general, que ellos han definido en el programa económico.

Es así como, por ejemplo, la temprana y súbita apertura de los mercados y del sistema bancario fue a contrapelo de la propuesta de ASBANC para modular dicha liberalización a fin de permitir la adaptación del capital nacional a las nuevas condiciones; asimismo, tampoco fueron recogidas las observaciones formuladas a las exigentes disposiciones oficiales referentes al régimen provisional de los bancos, a la tasa de encaje y a las reglamentaciones referidas a las entidades asistencialistas como Mibanco y Mivivienda; ni tampoco son atendidos sus reclamos para que el gobierno reduzca los “sobrecostos” provenientes de los impuestos “anti-técnicos”, exigencia que comparte con otros gremios empresariales.

La Asociación de Fondos de Pensión se formó hace cinco años, cuando el gobierno facultó la existencia de la previsión privada, paralelamente a la pública; desde entonces mantiene una vinculación estrecha con el sistema financiero, por la función que desempeñan los Fondos en el mercado de capitales y porque son subsidiarios de distintas entidades bancarias.

Al principio, los miembros y la Asociación requirieron de la asesoría chilena; pero, con la experiencia adquirida lograron constituirse en consultores de instituciones similares en países importantes de la región, lo que favoreció su desarrollo técnico. Sin embargo, la expansión de la cobertura privada se ha visto frenada porque el gobierno se hizo eco de la oposición social a la privatización del sistema público de pensiones, lo que permitió su continuidad. Por esa motivación política, han caído en el vacío las propuestas formuladas y sustentadas técnicamente por la Asociación de Fondos de Pensión ante el organismo encargado de velar y regular las actividades de sus miembros, destinadas a superar los obstáculos que impiden el desarrollo de esta actividad privada; tales como la postergación indefinida del pago de las deudas del Estado y las restricciones impuestas a las colocaciones de los Fondos.

Estos son motivos para que, conjuntamente con otros gremios, la AFP ponga en duda las intenciones gubernamentales de avanzar en las reformas institucionales destinadas a expandir y asentar la economía de mercado.

La Sociedad Nacional de Exportadores (SNE) se formó en 1989 en el marco de la oposición empresarial a García; entonces, un grupo de las grandes empresas pertenecientes a diferentes sectores económicos, generadoras del 75% del valor de las exportaciones, decidieron apoyar la apertura económica del país en contraposición a los intereses y aspiraciones proteccionistas, “mercantilistas”, de las pequeñas y medianas empresas agrupadas en la Asociación de Exportadores (ADEX).

La participación activa de estos empresarios condicionó que la Sociedad goce de un liderazgo legítimo y eficaz; tenga los recursos económicos necesarios para dotarla de una organización pequeña y eficiente que, bajo una dirección profesional, está capacitada para sustentar intelectualmente y difundir eficientemente los principios que la animan, así como para integrar a nuevos miembros.

A raíz de la instauración del gobierno en 1990, los esfuerzos de la SNE se vieron recompensados con el cambio del modelo económico; además de estar alineados con las orientaciones oficiales, la naturaleza de la composición y organización gremial contribuyeron para que sus propuestas fueran atendidas relativamente. La reciente incorporación de los principales importadores en la Sociedad de Exportadores, motivo para el cambio de su denominación por la de Sociedad de Comercio Exterior (COMEX), ha fortalecido aún más su capacidad para hacerse cargo de los intereses de las firmas que controlan el mayor volumen y del valor del comercio exterior.

Como se verá más adelante, esta situación contrasta netamente con la organización, el tipo de reclamos y las respuestas que obtiene ADEX del gobierno, lo que pone en evidencia los diferentes mecanismos y las contradictorias representaciones de los intereses que canalizan los gremios de las grandes y las medianas empresas.

Sin embargo, al igual que los otros gremios, COMEX no cesa de plantear al gobierno la necesidad de adelantar las reformas institucionales para impulsar la competitividad de la economía peruana; para esto solicita, entre otras medidas concretas, disminuir los impuestos que determinan los sobrecostos de las firmas; reformar el Estado para elevar su eficiencia y reducir sus gastos; impulsar las privatizaciones de los servicios públicos.

Al igual que en los dos casos anteriores, la calidad de la representación de COMEX facilita su fluida comunicación con las más altas autoridades,

además de la que mantienen personal y regularmente sus miembros con ellas, lo que refuerza su vigencia y eficacia institucional.

Los embates nacionalistas de los años setenta, la crisis económica y el terrorismo de la década pasada debilitaron la explotación y postraron a la Sociedad Nacional de Minería, fundada a fines del siglo pasado. Pero, la nueva política económica y el aliento especial del gobierno a la inversión minera por su capacidad de generar divisas e ingresos fiscales, favorecieron la emergencia de grandes y medianas empresas modernas, paralelamente a la virtual eliminación de la pequeñas y tradicionales explotaciones.

Estos cambios han influido en la reorganización y fortalecimiento institucional de la Sociedad Nacional de Minería mediante la constitución de una administración eficiente y una dirección técnica, que convoca a los representantes más importantes para unificar criterios respecto al fomento de la inversión, la seguridad industrial y la protección ambiental.

En marzo del presente año, las empresas privadas productoras de hidrocarburos, las generadoras y distribuidoras de electricidad se incorporaron a la SNM; en consecuencia, esta ampliación de la esfera de articulación empresarial fortaleció aún más la representación de los intereses del conjunto de estas actividades, cruciales para el desarrollo económico; con tal motivo, la Sociedad cambió su denominación por la de Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

A pesar de la coincidencia que mantiene con la orientación gubernamental, esta Sociedad también participa en la crítica general a los sobrecostos empresariales; pero, sobre todo, acusa el retardo o la indisposición gubernamental para dictar la legislación y la reglamentación necesarias para el desarrollo de esos sectores productivos, lo que explicaría la postergación y la retracción de algunos megaproyectos antes que la crisis financiera produjeran la caída de los precios de los minerales y desabasteciera el mercado de capitales internacionales.

En suma, la importancia y la integración de los sectores económicos aludidos propician que estos cuatro gremios presenten elevados niveles de articulación y eficaces medios de representación de sus intereses. Sin embargo, estas asociaciones empresariales acusan su impotencia relativa para que el gobierno adelante las medidas necesarias para culminar las reformas institucionales, tanto las destinadas a fomentar las inversiones como aquellas destinadas a cimentar la estabilidad del régimen político.

Sin embargo, el tenor de estas críticas se ven atenuadas por los beneficios que han reportado las medidas oficiales y las perspectivas que ofrecen a sus afiliados. De ahí que estos empresarios están dispuestos a explicar, sino a

justificar, las limitaciones de la acción gubernamental por el agobio que tiene para cumplir con el pago de la deuda externa y para atender a la población pobre; porque el reducido equipo técnico del gobierno se encuentra recargado de tareas y, muchas veces, su independencia se desvirtúa por las necesidades políticas coyunturales del gobierno; y también por la desconfianza de las autoridades y los funcionarios a las propuestas del empresariado.

ii) En el segundo nivel de articulación de los intereses se encuentran la Asociación de Exportadores (ADEX), la Cámara Peruana de Construcción (CAPECO), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Sociedad Nacional de Pesquería, aunque ésta constituya un caso aparte, como se verá más adelante.

A diferencia de los anteriores, estos gremios no han logrado fortalecerse al compás de los cambios institucionales del país; en buena medida, esto se debe a que ADEX, CAPECO y la SNI persiguen articular a numerosas y heterogéneas empresas de medianas dimensiones, dedicadas a variados rubros de actividad, entre las que se destaca la producción destinada al consumo interno; en este sentido, representan a sectores “perdedores” o, en el mejor de los casos, de importancia secundaria para el desarrollo del modelo económico.

24

A su vez, la débil estructura organizativa condiciona que sus demandas y propuestas no siempre tengan suficiente sustento técnico; mayor motivo para que ellas no sean acogidas y aceptadas por los organismos públicos y las autoridades, lo que contribuye a restarles legitimidad.

La composición de estos gremios se refleja en su organización y funcionamiento a través de comisiones de productores —a diferencia de las anteriores asociaciones que constituyen comités para examinar problemas sectoriales— cuya existencia y autonomía dependen de las iniciativas que tomen sus integrantes. Así, la Asociación de Exportadores cuenta con 1.000 afiliados de los que 550 son activos, que se distribuyen en 25 comités de productores; la Cámara Peruana de la Construcción tiene 1.200 socios, de los cuales 70% se encuentran en Lima, y participan en ocho grupos funcionales; la Sociedad Nacional de Industrias, después de la depuración de la lista de 2.400 afiliados, ha quedado con 1.300 asociados que intervienen en quince grupos de trabajo.

Esta estructura y funcionamiento descentralizado condiciona que estos gremios se desempeñen más como una federación de “lobbies” que como una organización que representa los intereses generales del sector respectivo; por lo que sólo un pequeño número de miembros participe activamente en la vida gremial, en tanto la mayoría de los afiliados interviene eventualmente en los mencionados comités y adopta el típico comportamiento del “gorrero”



(free rider), al acogerse a los beneficios que otros obtienen sin cargar con los costos necesarios para lograrlos.

De ahí que, en estos casos, sea pertinente la conclusión de un estudio sobre los gremios empresariales: "...la mayoría del empresariado peruano se encuentra afiliado a alguna organización empresarial; sin embargo, el nivel de participación de los empresarios en cargos directivos y en actividades propias de un gremio no es muy significativo"<sup>13</sup>.

Además de dicha descentralización, estas asociaciones desarrollan una variedad de actividades académicas y de promoción para legitimar su actuación entre sus afiliados y para proveerse de ingresos institucionales; a pesar de la importancia que tienen dichas actividades, ellas distraen la atención de sus directivos de los problemas organizativos y dispersan los recursos económicos, por lo que sus recursos humanos son de bajo nivel de calificación en relación a los que tienen los gremios más articulados.

La debilidad organizativa se suma para que los organismos públicos no presten atención a las demandas de ADEX, CAPECO y la SNI relativas a la defensa y promoción de las medianas empresas; más aún, que muchas veces las instituciones estatales —y también las asociaciones empresariales del "primer nivel"— descalifiquen sus propuestas por considerarlas mercantilistas y por su estilo reivindicativo que caracterizan de "sindicalero".

Esta situación ha motivado recientemente la integración de ADEX, la Cámara de Comercio de Lima y la SNI en la Coordinadora Gremial de Producción y Comercio, a fin de unificar los planteamientos y coordinar las presiones públicas para hacer valer sus intereses, afectados por El Niño, las crisis asiática y financiera; así como para contrarrestar los intereses dominantes representados por el gobierno y el bloque formado por los gremios de las grandes empresas. Sin embargo, a pesar de que las presiones públicas ejercidas por la Coordinadora han arrastrado al gobierno a la mesa de negociaciones, sus esfuerzos no tienen visos de éxito en tanto las autoridades y los gremios representantes de las grandes empresas la ignoran, lo que es motivo para que la aparente unidad empresarial representada por la CONFIEP, el "gremio de gremios", corra el riesgo de disolverse, como se verá más adelante.

La Asociación de Exportadores fue fundada para articular y promover los intereses de los pequeños y medianos exportadores no-tradicionales, en el entendido que el futuro del país dependía de su éxito; por ello, y para asegurarse el apoyo de la opinión pública, de los partidos políticos y de los poderes públicos ADEX proclamó, durante la década pasada, el dramático eslogan

13. Datum Internacional, "Imagen y necesidades de servicios para las empresas afiliadas y no afiliadas a las organizaciones gremiales empresariales en Perú". Lima: septiembre 1997.

“exportar o morir”, sin mayores resultados. Luego, la separación de los grandes exportadores y la constitución de la SNE en 1989, así como las dificultades administrativas que afectaron sus recursos económicos, mellaron su capacidad para articular y representar los intereses de sus afiliados.

De un tiempo a esta parte, la dirección de ADEX ha logrado superar algunos de los escollos que le impedían funcionar eficientemente; pero la numerosa y heterogénea composición limita su desarrollo institucional, en tanto que lleva a cabo diferentes actividades inconexas para satisfacer los múltiples y variados requerimientos de sus afiliados y proveerse de recursos económicos.

Así, además de hacer “lobby” en el Ministerio de Industria y, especialmente, en el de Economía y Finanzas para canalizar las demandas particulares de sus asociados, ADEX presta asistencia y orientación técnica a los comités de producción y a los miembros que lo solicitan; difunde información entre sus afiliados acerca de las posibilidades que tienen las pequeñas y micro empresas agrarias para ingresar en el mercado externo; prepara profesionales y técnicos especializados en comercio exterior en sus centros académicos; mediante la cooperación internacional promueve el desarrollo de microempresas y artesanías en diferentes partes del país.

26

Por ejemplo, la Escuela de Comercio Exterior, fundada en 1976, ha capacitado a alrededor de 10.000 profesionales en diferentes programas de especialización y en los especialmente diseñados para determinadas empresas; mientras el Instituto Tecnológico Superior prepara a 600 estudiantes para formar técnicos en la materia durante un período de cuatro años. Por la importancia que tienen estos centros y actividades académicas, tanto en términos de capacitación como de provisión de ingresos, ADEX proyecta la constitución de una universidad especializada en comercio exterior.

Además, de estas actividades académicas ADEX organiza regularmente cursos y seminarios en coordinación con agencias de cooperación internacional, entidades gubernamentales y centros de estudios superiores para organizar y capacitar a pequeños y medianos productores.

Los convenios de cooperación con la Agencia de Desarrollo Internacional (AID), con la Cooperación Alemana (GTZ) y con el Banco Interamericano de Desarrollo están destinados a proporcionar información y tecnología a las pequeñas empresas para impulsar las exportaciones no tradicionales, en el marco de alivio a la pobreza en 22 departamentos del país; así como para fomentar el desarrollo alternativo en la selva, mediante la sustitución del cultivo de la coca por productos de exportación; y para la constitución de un Centro de Competitividad que desarrolle el planeamiento estratégico de las exportaciones de las pequeñas empresas y artesanías.

Estas diversas actividades gozan de independencia administrativa y financiera, y en algunos casos de publicaciones especiales, lo que sumado al ejercicio autónomo de los comités de productores de ADEX dificultan la cohesión y la elaboración de una plataforma que responda a los intereses generales de los socios.

Para superar esta fragmentación y lograr la atención gubernamental, el liderazgo y el protagonismo del presidente de la organización tienen una importancia crucial como eje de integración de la Asociación y como vocero de los intereses que representa pero, paradójicamente, dicho protagonismo tiende a reforzar la debilidad de ADEX en tanto la personalización de los intereses de los afiliados atenta contra la institucionalización de reglas y procedimientos.

La Cámara Peruana de la Construcción inició sus actividades a mediados de los años cuarenta y su desarrollo comenzó a hacerse evidente a partir de la siguiente década, al compás de la urbanización del país. La emergencia de un sinnúmero de empresas pequeñas y medianas en Lima y en otras ciudades del país, dedicadas a las variadas actividades relacionadas con la construcción, concitó el interés de las firmas más importantes para que CAPECO constituyera la instancia de mediación con el Estado “desarrollista”, a fin de armonizar los requerimientos técnicos y las disposiciones legales de índole proteccionista.

Como en otros sectores, desde 1990, los cambios institucionales y la reorganización de las empresas propiciaron la emergencia de grandes empresas de la construcción, cuyos intereses son diferentes sino contrarios a los que postulan las pequeñas y medianas, lo que dificulta la articulación y la representación de los intereses colectivos de la industria de la construcción.

Así, por ejemplo, mientras las grandes empresas favorecen la apertura del mercado y la constitución de alianzas estratégicas con firmas extranjeras, las pequeñas y medianas requieren mayormente de estímulos fiscales directos o indirectos para sobrevivir; a esto se agrega que las bases de las licitaciones y las condiciones del financiamiento internacional para la construcción de obras públicas favorecen a aquellas, en detrimento de las medianas y pequeñas.

Estos factores y la dispersión de las actividades de CAPECO determinaron que languideciera durante un largo período. En efecto, los ocho comités desarrollan programas específicos y desconectados entre sí, mientras la asesoría técnica y legal, las actividades educativas, la organización de ferias y exposición de productos nacionales y extranjeros destinadas a las pequeñas empresas constituyen las funciones centrales de la Cámara.

Es así como, por ejemplo, el Instituto Superior Técnico de la Construcción cuenta con 600 estudiantes y forma profesionales en cuatro años; para-

lamente, CAPECO dicta cursos regulares con expertos nacionales e internacionales, como el de capacitación en ferretería a 300 participantes. Además de capacitar y ofrecer información a las pequeñas y medianas empresas, la importancia de estos eventos para la Cámara radica en que originan el 40% de los ingresos institucionales, mientras que el 60% restante proviene de las irregulares cotizaciones de sus miembros.

Últimamente se aprecian esfuerzos para reorganizar y modernizar la administración de CAPECO, para integrar los intereses de las grandes y modernas empresas del sector alrededor de una plataforma común como condición para lograr que sus demandas sean atendidas por el gobierno. Para ésto, el presidente de la institución se ha sumado a las demandas generales que los gremios plantean al gobierno, con diferente grado de publicidad y energía, relativas a los sobrecostos y a las facilidades para el pago de impuestos; así como a la necesidad de retomar las privatizaciones y adelantar la concesión de servicios públicos. Además, en términos específicos, la Cámara solicita su participación en la reglamentación de las compras del Estado y de las licitaciones públicas; en la regulación de las instituciones asistenciales del gobierno, como son Mivivienda y el Banco de Materiales, y en las disposiciones referentes a la ejecución del proyecto presidencial de construir 50.000 casas para impedir que, de manera arbitraria, ciertas dependencias oficiales monopolicen la ejecución de las obras públicas o benefician a determinadas empresas, en contra de las reglas de la economía de mercado.

28

De otro lado, CAPECO auspicia convenciones y ferias internacionales destinadas a difundir entre las empresas más capitalizadas las tecnologías de punta; así como para favorecer el encuentro y asociación de estas empresas con importantes firmas internacionales.

La Sociedad Nacional de Industrias, al igual que la Sociedad Nacional de Minería, fue fundada a fines de siglo pasado, a instancias del gobierno de entonces. Sin embargo, sólo a partir de fines de los cincuenta dio visos de vitalidad debido a que, desde entonces, los gobiernos se mostraron dispuestos a impulsar la sustitución de importaciones. El gobierno militar amplió considerablemente las medidas de protección industrial, pero la legislación referida a la “comunidad laboral” produjo un enfrentamiento que desembocó en que la autoridad desconociera la calidad nacional de la representación de esta asociación y la marginara de sus planes y proyectos.

Durante los años ochenta, los industriales y su representación gremial fueron los principales voceros de las demandas empresariales ante los gobiernos de la época; pero, frente a los desmanes de García se sumaron a la oposición liderada por Vargas Llosa. A diferencia de éste, la SNI sustentó la necesidad de realizar una transición gradual a la economía de mercado a fin de

permitir la adaptación de los industriales, por lo que fueron duramente criticados por las fuerzas liberales emergentes.

En términos generales, la SNI sigue manteniendo la defensa de los medianos productores nacionales lo que motiva que los funcionarios y los gremios representantes de los sectores ganadores la califiquen como el organismo “mercantilista” por excelencia y que sus demandas sean rechazadas. Por estas razones, pero también por su débil organización la SNI, no logra articular cabalmente y representar eficazmente los intereses industriales.

Al igual que ADEX, la debilidad institucional de la SNI se explica porque su composición heterogénea condiciona la fragmentación de sus funciones. En efecto, la Sociedad Nacional de Industrias ofrece asesoría contable, laboral y tributaria individual a sus 1.300 asociados y a los comités de productores, de los cuales sólo siete u ocho se caracterizan por tener estructuras relativamente estables y actividades regulares. Además, la SNI desarrolla y auspicia una serie de acciones de formación y de promoción, desconectadas entre sí y que no siguen una orientación fijada de antemano, que están a cargo de entidades relativamente autónomas.

De ahí, por ejemplo, que los 260 empleados que integran la institución se distribuyan en el Comité Metal Mecánico y en el Centro de Desarrollo Industrial que publica el Directorio Industrial; en la administración del convenio con Foncodes, de producción de confecciones y calzado para escolares; en el desarrollo del Centro de Transferencia Tecnológica que bajo los auspicios del BID busca mejorar las condiciones de la pequeña industria; en el Programa Bolívar, que cuenta con la asesoría y financiamiento de la Corporación Andina de Finanzas (CAF) para estudiar el mercado e incentivar las exportaciones; en la Comisión de Lucha contra el contrabando; en el Instituto de Estudios Económicos y Sociales, dedicado al análisis del comportamiento del sector y de los proyectos industriales; en el Centro de Arbitraje y Conciliación (CEARCO), y así sucesivamente.

En suma, la carencia de un marco organizativo moderno a cargo de profesionales competentes capaces de integrar las disímiles funciones gremiales, conspira contra la cohesión institucional y la comunicación eficaz entre este gremio empresarial con sus asociados; en esa misma medida, esta situación dificulta la formulación de planteamientos generales coherentes que permitan a la institución ganar legitimidad en la sociedad, en los medios empresariales y en el gobierno.

Sin embargo, también en este caso, se pretende compensar dichas limitaciones mediante el protagonismo del presidente de la institución; de ahí que, como el presidente de ADEX, participe activamente en foros empresariales, en debates públicos y en los medios de comunicación para ejercer pre-

sión al Estado, a diferencia de la reserva que caracteriza a los representantes de los gremios de las grandes empresas.

Es así como, mientras los directivos de los gremios más institucionalizados tratan directa y discretamente sus problemas y propuestas con las autoridades respectivas, los ejecutivos de las asociaciones empresariales menos articuladas, como la Asociación de Exportadores y la Sociedad Nacional de Industrias, se ven precisados a divulgar los problemas que confrontan los sectores que representan a fin de movilizar la opinión pública y, por ese medio, lograr la atención gubernamental a las demandas gremiales.

Este comportamiento ha otorgado a dichos directivos gremiales una figuración destacada en el escenario nacional, lo que ha contribuido a acrecentar el apoyo de sus representados. Por ésto, después de la CONFIEP, tanto ADEX como la SNI son las instituciones gremiales más recordadas positivamente por los entrevistados de la investigación realizada por Datum Internacional anteriormente citada; y que el 57% y el 55% aprueben las acciones que desarrolla la SNI y ADEX, respectivamente, a pesar de que el 64% afirme no tener información periódica de las actividades de ésta última y el 44% de la SNI.

30

De otro lado, la reciente coalición formada por ADEX, la Cámara de Comercio de Lima y la SNI, que ha dado lugar a la Confederación Gremial de la Producción y Comercio, ha valido para que sus demandas ganen mayor audiencia y aprobación social, motivos para que el gobierno se haya visto precisado a atenderlas, sino a satisfacerlas.

Pero la figuración que han ganado dichos presidentes provoca una irritación constante entre las autoridades y los funcionarios públicos, debido a que desafía la autonomía que pretenden seguir gozando; y las críticas que dichos representantes gremiales formulan a la conducción macroeconómica, que comparten con diferentes grados y matices con el conjunto de las organizaciones empresariales, son materia de intensas y ácidas controversias con el gobierno.

En resumen, la importancia secundaria de las empresas medianas y su heterogeneidad condicionan la debilidad de sus agrupaciones gremiales y de la relativamente baja eficacia de la representación de sus intereses ante el gobierno. Sin embargo, en la condición de los cambios que experimenta el escenario nacional, la reciente coordinación de estas asociaciones y la actividad pública que llevan a cabo sus directivos pueden compensar parcial y transitoriamente dichos rasgos institucionales.

Caso aparte es la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), que confirma la hipótesis desarrollada sobre las condiciones que explican los grados de ar-

articulación y de eficacia en la representación de los intereses empresariales. En efecto, a pesar de que la SNP encarna uno de los sectores exportadores más importantes, la capacidad de articular y representar orgánicamente los intereses del sector se encuentra mermada por su composición heterogénea y contradictoria.

En 1952, el comité de pesca de la Sociedad Nacional de Industrias decidió separarse y formar la Sociedad Nacional de Pesquería; ésta tuvo una vida irregular hasta 1970, en que fue prácticamente anulada por la estatización de la producción de harina de pescado, el rubro más importante del sector. En 1989 el gobierno de García permitió la participación del sector privado en dicha producción, paralelamente a las empresas del sector público; luego, a partir de 1992, la privatización de las empresas dedicadas a la extracción y la transformación de productos marinos influyeron en los cambios tecnológicos y en la composición del sector.

Estos procesos intensificaron los conflictos entre los intereses de los armadores y los pesqueros, y entre éstos últimos; a su vez, estas contradicciones se vieron reforzadas por lo que el gremio califica de incomprensión e incompetencia de las autoridades para regular el desarrollo de la pesca responsable. Aparentemente, esta situación estaría en vías de solución porque el actual encargado de la cartera ministerial, ex-gerente de la SNP, ha establecido mecanismos de concertación de los diferentes intereses privados con el sector público, a costa de su representación institucional.

Este procedimiento para zanjar las diferencias constituye una excepción en las relaciones entre el sector empresarial y el gobierno; sin embargo, las negociaciones entre el sector privado y el público han contribuido a mantener la debilidad relativa de la SNP, en tanto que ellas se desarrollan por iniciativa oficial y sin que previamente haya mediado la articulación y la representación autónoma de los intereses empresariales.

Esta situación disminuida de la SNP se muestra actualmente agravada porque la crisis del fenómeno de El Niño, la caída de los precios y las dificultades financieras de las empresas han contribuido a que sus miembros reduzcan sus aportes al gremio, con la consiguiente restricción de sus limitados recursos económicos y humanos.

Es así como, a pesar de que la pesca constituye uno de los principales rubros económicos del país, la heterogeneidad y conflictividad del sector condicionan el bajo grado de articulación y de representación de la SNP; de ahí, por ejemplo, que esta sociedad no cuente con los recursos económicos y humanos proporcionales a la importancia del sector; y, de otro lado, que no constituya el interlocutor con el Estado, como es el caso de los gremios de las grandes empresas.

iii) En tercer nivel de articulación se encuentra la Asociación de Empresarios Agrarios. Paralelamente a la reforma agraria decretada por el gobierno militar, éste desconoció a la la Sociedad Nacional Agraria y, en cambio, facilitó la existencia de la Confederación Nacional Agraria (CNA) para que compitiera con la militante Confederación de Campesinos del Perú (CCP). Desde entonces, estas organizaciones tuvieron un papel político destacado hasta la década pasada, en que perdieron importancia por la postración del agro y por la intensidad de los conflictos políticos.

En 1980 se formó la Organización Nacional Agraria (ONA) como órgano representativo de los medianos propietarios de la costa, agrupados en torno a las Juntas de Usuarios de Riego de la costa y de los Fondos Ganaderos y Lecheros. Con los recursos provenientes del gravamen obligatorio a los integrantes de esas instituciones, la ONA constituyó un aparato administrativo y técnico para asesorar a sus afiliados en aspectos productivos y comerciales, y para canalizar sus preocupaciones ante el Estado, lo que le permitió tener alguna influencia en la política agraria<sup>14</sup>.

Sin embargo, la eficacia de la ONA fue puesta a prueba con el ajuste estructural de 1990: “el sector productivo que probablemente sufrió más con las medidas de estabilización y ajuste estructural, fue el sector agrícola. La debilidad de las instituciones representativas del sector privado del agro puede explicar porque la presión del sector agrario no se hizo sentir con más fuerza”<sup>15</sup>.

Esta debilidad institucional se reforzó, a raíz que en 1994 el gobierno eliminó el carácter obligatorio del mencionado gravamen y dejó a la ONA desprovista de medios para funcionar regularmente; además, la falta de apoyo de la CONFIEP y de ADEX, así como los infructuosos esfuerzos para obtener ingresos de fuentes internacionales determinaron el colapso de la ONA.

El eclipse de esta organización permitió al gobierno, con mayor razón, relacionarse directamente con las mencionadas Juntas de Usuarios de Agua, los comités y asociaciones de productores para tratar cuestiones de estricto carácter técnico y sin que mediaran presiones políticas de parte de alguna organización de los agricultores.

Para llenar el vacío dejado por la ONA, 120 personas naturales, comités de productores y consultores formaron la Asociación de Empresarios Agrarios (AEA) en 1993 a fin de promover la modernización de este sector productivo y el dictado de las medidas necesarias para impulsar la economía de mercado en el agro. Sin embargo, hasta el momento la AEA no ha tenido éxito en sus propósitos, en tanto no ha logrado incorporar de manera signifi-

14. Sonia Arce, “Comportamiento innovador de los gremios empresariales”, Fundación Ebert, s/f.

15. Alvaro Quijandría y Francisco Sagasti, op. cit., p. 43.



cativa a nuevos afiliados individuales y colectivos, ni tampoco ha conseguido que el gobierno se interese en sus cometidos.

Desde sus inicios, la Asociación cuenta con recursos muy escasos y una estructura organizativa mínima, por lo que sus limitadas actividades se desarrollan bajo los auspicios de la Fundación Perú; a estas restricciones se suma la competencia de organizaciones de productores regionales, de organismos no-gubernamentales y de agencias de cooperación internacional interesadas en hacerse de la representación de los agricultores y de llevar adelante sus propios planes. Asimismo, también conspira contra el desarrollo de la AEA la hostilidad oficial, por cuanto encabeza las críticas a lo que ella denomina el manifiesto desinterés e incompetencia de las autoridades del ramo para avanzar en las reformas necesarias que faciliten la modernización de las actividades agropecuarias.

Sin embargo, la tenaz perseverancia del presidente de la Asociación ha merecido ganarse el apoyo de los gremios empresariales, lo que se manifiesta en su nominación a una de las vicepresidencias de la entidad cupular y el subsidio que la CONFIEP otorga a la AEA; asimismo, gracias a este comportamiento del presidente se espera agrupar a un pequeño número de empresarios modernos de la costa decididos a constituir un fondo económico que, con la cooperación de agencias internacionales, permita fortalecer la Asociación como órgano representativo de este tipo empresarial y presionar al gobierno para hacer realidad sus propósitos.

iv) Los nueve gremios analizados forman parte de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), conjuntamente con otras diecisiete asociaciones; por su naturaleza cupular, es conveniente analizarla aparte a fin de examinar su capacidad de articular y representar los intereses colectivos de los gremios de la mediana y de la gran empresa.

Este “gremio de gremios” se fundó a mediados de los años ochenta a raíz de una iniciativa de la Agencia Internacional para el Desarrollo del gobierno norteamericano, a fin de integrar en una sola organización los siete gremios más importantes de la época e influir en la orientación gubernamental; para tal efecto, AID financió durante varios años a la CONFIEP debido al desinterés de los empresarios nacionales para hacerse cargo de esa responsabilidad. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó, principalmente, porque García estableció una relación personal con las cabezas de los grupos económicos, en tanto los gremios buscaban realizar sus propósitos por la mediación de los partidos políticos.

Como se dijo, la insólita decisión presidencial de estatizar el sistema financiero produjo la movilización de los banqueros y la integración de los empresarios alrededor de la CONFIEP, lo que contribuyó a frenar la ejecu-

ción de esa medida. Este es el principal logro de la CONFIEP para la mayoría de los empresarios, según la citada investigación de Datum Internacional; y, probablemente, esa experiencia contribuya a que respalden a la CONFIEP en tanto confiere a los empresarios la creencia infundada que pueden tener mayor capacidad de negociación con el gobierno, tal como lo consigna un estudio de Apoyo<sup>16</sup>.

Posteriormente, la CONFIEP se constituyó en uno de los canales del apoyo empresarial a la candidatura de Vargas Llosa, a pesar de las incesantes críticas que lanzó a los gremios; pero, la elección de su contrincante determinó la frustración y el aislamiento empresarial del poder político, mientras que Fujimori mostraba su hostilidad a los politizados gremios y hacía suyas las críticas convencionales al mercantilismo gremial.

Sin embargo, estas relaciones se alteraron en la medida que el flamante presidente adoptó los planteamientos generales de Vargas Llosa, demostraba ser un “gerente” eficaz para realizar las reformas económicas y tenía la audacia de “cortar por lo sano” cuando era necesario, tal como lo habría puesto de manifiesto con el autogolpe en abril de 1992. Este hecho dividió a los empresarios, lo que se reflejó en la relativa parálisis de la CONFIEP, en tanto que la mayoría abandonó la prédica liberal de Vargas Llosa por sus críticas a esa decisión anti-constitucional y no dudaron en apoyar sin reticencias al “pragmatismo” del presidente; mientras que, de otro lado, Fujimori se vinculaba personalmente con empresarios prestigiosos que, en ocasiones, eran directivos de las organizaciones gremiales y, cada vez más con mayor frecuencia, pasaron a desempeñar cargos importantes en la administración pública.

Es así como del aislamiento y desconfianza mutua entre empresarios y poder político, se pasó a una relación relativamente fluida entre ellos en desmedro de las representaciones gremiales de los medianas empresas y de la CONFIEP. A pesar de esto, dichas organizaciones persistieron en dar su apoyo indeclinable a Fujimori y tuvieron que contentarse con esperar que sus demandas y propuestas fueran atendidas y eventualmente aceptadas por los organismos gubernamentales.

A partir del segundo período presidencial, en circunstancias que el gobierno había logrado estabilizar relativamente la economía, las reiteradas frustraciones de los sectores “perdedores” debido al rechazo desdeñoso de sus planteamientos, y las continuas arbitrariedades del gobierno contribuyeron para que salieran a relucir públicamente las diferencias de posiciones, de objetivos y de estilos de trabajo entre los gremios empresariales que se extendieron a la CONFIEP.

16. Apoyo, Opinión y Mercado, Opinión de los empresarios sobre las reformas estructurales. CONFIEP-Proyecto PAPI/USAID. Lima, 1996.

Esto se hizo visible a raíz de las contradicciones entre algunos presidentes de gremios con respecto a las decisiones económicas oficiales; tal fue el caso entre el presidente de ADEX y de la SNE a propósito de la política comercial; y entre el representante de la Sociedad Nacional de Industrias y el presidente de la CONFIEP a raíz de las declaraciones que éste formuló con respecto a las demandas y propuestas de aquella. El desenlace de estos desencuentros ha sido que la CONFIEP decidiera pronunciarse corporativamente sólo cuando existe consenso entre sus directivos respecto a cuestiones económicas y políticas.

Para superar este entrampamiento, algunos directivos de la CONFIEP proponen cambiar sus funciones para que en vez de “gremio de gremios” se convierta en una suerte de “consejo empresarial” dedicado a elaborar y propiciar la realización de la “visión de futuro” del empresariado. A este respecto, los ejemplos más notables de las nuevas funciones que desempeñaría la CONFIEP son las que realiza “Peru 2021”, proyecto que persigue una definición de los objetivos que deben lograr los empresarios en el segundo centenario de la independencia, y el ejercicio de la “responsabilidad social” de los empresarios.

Sin embargo, esta propuesta también es motivo de fricciones entre los directivos de las organizaciones empresariales que la conforman, puesto que para los representantes de los sectores “perdedores” constituiría el virtual abandono de la defensa de los intereses de aquéllos que “estamos con el agua hasta el cuello”.

Las diferencias en la CONFIEP se hicieron evidentes en las últimas elecciones, celebradas en marzo del presente año, en las que se rompió la tradición de nominar consensualmente al presidente y la junta directiva, al hacerse público la confrontación de los intereses gremiales de los sectores “ganadores” y los “perdedores”. En razón de que cada gremio cuenta con un mismo número de votos, la influencia de los representantes de las grandes empresas y la presión gubernamental determinaron el triunfo del candidato próximo a los sectores ganadores. Este resultado motivó el retiro de ADEX y de la SNI del Comité Ejecutivo de la CONFIEP, lo que constituyó una evidente advertencia de su decisión de separarse de la Confederación si ésta no hacía suyas las demandas de los perdedores.

Sin embargo, el rechazo general a ciertas medidas gubernamentales se sumó a las críticas avanzadas públicamente por ADEX y la SNI para hacer posible que la CONFIEP se viera precisada a tomar distancia prudencial del gobierno, en condiciones que el país sufre las consecuencias de El Niño y de la crisis económica internacional, y el ambiente político se caldea cada vez más por las reacciones a las sistemáticas violaciones a la Constitución y las próximas elecciones municipales.

En efecto, la exigencia para que los contribuyentes hicieran una declaración patrimonial detallada y el mantenimiento de injustificados impuestos provocaron la reacción colectiva de los gremios empresariales, por lo que el gobierno se vió precisado a suprimir dicha declaración y ofrecer la próxima eliminación de uno de dichos tributos, pero que posteriormente desistió llevarla a cabo. Pero, más importante, los gremios solicitaron el establecimiento de mecanismos regulares de diálogo entre la CONFIEP y las más altas instancias del gobierno para examinar conjuntamente las consecuencias de la crisis económica a fin de concertar las medidas para enfrentarlas.

Mientras entre las autoridades se hacían públicas las diferencias respecto a esos y otros temas, ADEX, la SNI y la Cámara de Comercio de Lima se unieron en la Confederación Gremial de la Producción y el Comercio, a fin de dar fuerza a sus planteamientos frente a los gremios representantes de las grandes empresas, a la CONFIEP y al gobierno.

En estas condiciones, la autonomía de los organismos y los funcionarios técnicos se ha visto cuestionada; motivo para que los encargados de los despachos de economía y de industria estuvieran obligados a abandonar su clásico aislamiento y mutismo, y se reunieran con el Comité Ejecutivo de la CONFIEP para escuchar sus reclamos. Ante las protestas de los directivos de ADEX y de la SNI por no haber sido invitados a tal reunión, en razón de su autoexclusión del comité ejecutivo de CONFIEP, las mencionadas autoridades volvieron a reunirse con el consejo directivo de la CONFIEP en la que aquellos sí toman parte, para que los representantes gremiales escucharan los planteamientos oficiales.

Por la naturaleza de las expectativas empresariales y de las explicaciones oficiales ambas partes salieron insatisfechas de estas reuniones, en tanto sus resultados no correspondían a sus perspectivas respectivas sobre cómo encarar las dificultades originadas por las turbulencias económicas globales. Esta relación cargada de malestar, en el marco de las dificultades económicas para éste y posiblemente el próximo año, ha creado una sensación de desasosiego e incertidumbre en el ámbito empresarial; ella se ve reforzada por las protestas sociales debido a las condiciones de vida, y las últimas arbitrariedades políticas cometidas por el gobierno lo que motivó que las asociaciones gremiales y la CONFIEP emitieran conjuntamente un pronunciamiento enérgico.

Estas condiciones contribuyen a tensar las relaciones inter-gremiales signadas por mutuas acusaciones y que su extensión en la CONFIEP amenaza paralizarla. Esto es así, por la presencia de organizaciones fuertes y autosuficientes para tratar con el gobierno y lograr sus propósitos; y, de otro lado, con las que sin tener esas calificaciones, se ven precisadas a movilizar la opinión pública para lograr sus objetivos por la oposición que encuentran en aquellas organizaciones. En ambos casos, el resultado es que dichas organiza-

ciones empresariales no requieren, o no pueden contar con la CONFIEP para lograr sus fines específicos.

Estas condiciones explican el desinterés gremial para que la entidad cu- pular tenga los medios económicos, el cuerpo técnico y la organización nece- saria para articular y representar eficazmente a nivel nacional los intereses económicos y políticos del empresariado ante el Estado, como acontece en otros países de la región.

Sin embargo, para el 62% de los empresarios entrevistados por Datum en la mencionada investigación la CONFIEP goza de su reconocimiento y para el 64% es el organismo que los representa colectivamente. Pero, estas positivas declaraciones contrastan con el hecho de que el 61% de los entre- vistados indicó desconocer las actividades que desarrolla la CONFIEP por no recibir información al respecto; y, peor, el 47% declaró desconocer el nombre del entonces presidente de dicha institución. Asimismo, la mayoría de los entrevistados manifestó opiniones muy diversas sobre los objetivos, las actividades y la eficacia institucional del gremio de gremios; todo lo cual, permite cuestionar la capacidad de articulación y de representación de los intereses globales del empresariado.

De ahí que, empresarios prestigiosos y funcionarios públicos de alto ni- vel consideren que esta organización se circunscribe a cumplir un papel sim- bólico; por esta razón, aducen que la CONFIEP está llamada a transformarse y adecuarse a los tiempos, en términos de focalizar su atención en las solu- ciones de largo aliento para cimentar la economía de mercado, puesto que de lo contrario se expone a languidecer y desaparecer como otras institucio- nes “tradicionales”.

En tanto la CONFIEP no encuentra acogida suficiente de los empres- arios para incrementar sus recursos, los directivos de la institución se han vis- to precisados a solicitar la asistencia económica proveniente de la coopera- ción internacional para fortalecer la institución y ponerse a tono con esas exigencias; pero, paradójicamente, los compromisos que adquiere por tal mo- tivo, la alejan de la posibilidad de realizar esos objetivos.

Esto es así, en la medida que la CONFIEP debe competir con gremios, centros de educación y organizaciones no-gubernamentales en las funciones que éstos desempeñan. En efecto, por los acuerdos que ha establecido se com- promete a promover y publicar investigaciones; formar y capacitar consulto- res empresariales; prestar asistencia técnica, facilitar el acceso al financiamien- to y fomentar las exportaciones de las pequeñas empresas; desarrollar proyec- tos de lucha contra la pobreza en las diversas regiones del país; programar inversiones en el marco de un sistema de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos en la selva. Es decir que en vez de centrar su atención en algunas

funciones claves, tal como se espera de ella, la CONFIEP se dispersa en diferentes e inconexas actividades, sin seguir un plan coherente y consistente.

En suma, por los intereses contradictorios que acoge y por las fragmentadas acciones que desarrolla, la CONFIEP no parece estar preparada para desempeñar las prescripciones señaladas al inicio, destinadas a articular y representar los intereses empresariales en el nuevo contexto globalizado.

### 3. LA ARTICULACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LAS PEQUEÑAS Y MICRO EMPRESAS

La escasa importancia de las pequeñas y micro empresas en el desenvolvimiento económico, su elevado grado de heterogeneidad y de dispersión condicionan la extrema debilidad organizativa y representativa de los gremios<sup>17</sup>.

Sin embargo, la importancia política de la numerosa población involucrada en este universo empresarial propicia que el gobierno y otros agentes busquen ganar su apoyo a cambio de ciertos beneficios; mientras que, de otro lado, los dirigentes de estos gremios aprovechan determinadas circunstancias críticas, como las vísperas electorales, para ejercer presión sobre las autoridades y otros agentes políticos para satisfacer algunas aspiraciones de los propietarios de las pequeñas y micro empresas. Es así como, estas relaciones políticas pueden, a veces, compensar la debilidad gremial y su reducida presencia en el escenario público.

Aunque no existen datos precisos ni confiables, se estima que la participación de este tipo de empresas en la composición del producto bruto fluctúa entre 35% y 42%. Sin embargo, por intervenir en el comercio minorista (66%), en reparaciones mecánicas e industriales (11%) y en hoteles y restaurantes (10%), las PYMES no tienen presencia significativa en los sectores económicos claves.

De otro lado, en 1996, el 68% y el 75% de la población económicamente activa masculina y femenina urbana, respectivamente, laboraba en micro empresas —las que cuentan con menos de diez trabajadores; mientras que el 5% y el 3% de esas población participaba en las pequeñas empresas— las que tienen entre diez y veinte trabajadores. Es decir que, en total, las PYMES ocupan al 75.5% de la PEA urbana. Pero, como se deduce, este empleo se

17. De acuerdo a la Ley 25049 del 11 de marzo de 1992, la micro empresa tiene hasta 10 trabajadores, con ventas anuales no mayores a 12 Unidades Impositivas Tributarias, es decir S/. 28,800; mientras la pequeña empresa cuenta entre 11 y 20 trabajadores, con ingresos anuales hasta 25 Unidades Impositivas Tributarias, equivalentes a S/. 60,000. Ver, *Cuadernos Laborales* XVII, n° 124, octubre-noviembre 1997.

concentra en empresas de muy pequeño tamaño: en 1994, el 90% de las empresas del país ocupaban entre una y cuatro personas; 5% entre cinco y diez; y el 2% entre once y veinte trabajadores; en total, las PYMES representaban el 97% del total de las empresas del país<sup>18</sup>.

En suma, aunque la participación de la PEA en las pequeñas y micro empresas es notable, la escala en que operan es extremadamente pequeña en razón del pequeño número de trabajadores que emplean y de su reducido volumen de ventas. En consecuencia, el universo de estas empresas es muy fragmentado y disperso, de escasa rentabilidad y viabilidad económica.

Además, las posibilidades de crecimiento y consolidación de estas empresas se encuentran reducidas por su elevado grado de informalidad: en 1994, de las 3'100,000 micro y pequeñas empresas, sólo 1'227,924 contribuyeron al fisco<sup>19</sup>. Finalmente, a ello también contribuye la escasa calificación y educación de los trabajadores, el bajo nivel de información del que disponen, así como por la tradicional distancia y desconfianza a las instituciones oficiales.

En este contexto, no llama la atención que sea muy difícil constituir e institucionalizar organizaciones que postulen intereses y demandas comunes y, en cambio, que la acción colectiva tenga un carácter coyuntural y efímero, en función de la solución de determinados problemas puntuales e inmediatos.

De los gremios considerados en el estudio<sup>20</sup>, el más antiguo es el Comité de la Pequeña Industria (COPEI), perteneciente a la Sociedad Nacional de Industrias formado en 1971 durante el gobierno militar para defender los intereses y promover las demandas de las pequeñas industrias, exentas de la obligación de constituir las “comunidades laborales” por contar con menos de veinte trabajadores.

En la actualidad, la existencia del COPEI es indesligable de la SNI puesto que subvenciona más del 70% de su presupuesto, mientras que el resto proviene de las eventuales asesorías legales y de esporádicos cursos y seminarios de capacitación que supuestamente brinda a sus 10.000 afiliados, con-

18. Comisión de la Pequeña Industria (COPEI) de la Sociedad Nacional de Industrias, *Visión estratégica para el desarrollo de la pequeña industria*, Lima 1997. Según este documento está cifra está subestimada (!), por diversas limitaciones de los datos existentes.

19. *Ibidem*.

20. La selección de los gremios y organizaciones considerados en este informe, limitado al ámbito de Lima, se basa en las entrevistas con especialistas en el tema, especialmente con Fernando Villarán, y en fuentes secundarias; ver, “Rol y futuro de las organizaciones de microempresas en Lima metropolitana”, del Instituto de Promoción de la Economía Social. Lima, octubre 1996; y el artículo de Rocío Arbulú, “Las organizaciones gremiales en el Perú”, en “Las organizaciones gremiales del sector informal urbano”, de María Leonor Alves Maia *et al.* Lima, OIT, 1998.

siderando diversas asociaciones ligadas al gremio, y los 500 socios formalmente inscritos.

De ahí que en realidad COPEI no sea más que un gerente y una secretaria; no pueda mostrar memorias, publicaciones que informen sobre su trayectoria, con excepción de un documento titulado “Visión estratégica para el desarrollo y la promoción de la pequeña industria” que fue discutido y aprobado en 1997 por la “Mesa permanente de coordinación intergremial”. Este documento elaborado a propósito de la celebración del 26 aniversario de la institución y producto de una consultoría externa sufragada por la Cooperación Alemana (GTZ), desarrolla un diagnóstico y perfila propuestas de apoyo a la pequeña empresa que debe “inaugurar una nueva etapa en el diálogo entre el sector privado y público”; sin embargo, en la actualidad, este documento ha pasado al olvido y no hay en COPEI quien se encargue de la coordinación de la mencionada Mesa intergremial.

A los pocos años de su constitución, la COPEI sufrió diversos desprendimientos que dieron lugar a la formación de otros gremios de las PYMES. En 1974 un grupo de dirigentes decidió separarse y formar la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE), a fin de superar la dependencia que tenía la COPEI de la SNI. Para tal efecto, el grupo en cuestión contó con los estímulos de la Fundación Konrad Adenauer, interesada en promover el desarrollo de la pequeña industria y contar con un interlocutor adecuado, lo que fue decisivo para que la APEMIPE se constituyera en el referente gremial durante los años ochenta. Este proceso culminó a principios de los noventa, a raíz de que su presidente, Máximo San Román, fue elegido Primer Vice-Presidente de la República y Presidente del Senado.

Sin embargo, la APEMIPE se vio afectada por los efectos de la política de ajuste y reestructuración económica del gobierno de Fujimori, por la pérdida de los apoyos externos indispensables para mantener su vigencia institucional y finalmente, debido a la deposición de San Román por el autogolpe del presidente Fujimori.

De ahí que, en la actualidad, la Asociación presenta un cuadro de mayor debilidad institucional que COPEI, lo que es mucho decir. En la práctica, se limita a brindar algunas limitadas asesorías y a organizar actividades muy puntuales, pero su local institucional no registra actividad y sus directivos no pueden exhibir publicaciones, memorias o documentos que den cuenta de su desempeño.

Pese a esto, APEMIPE sigue teniendo presencia pública, sin duda desmedida en relación a su realidad; ello es así, porque diversos agentes persiguen relacionarse con un interlocutor gremial de la pequeña empresa y, a pe-



sar de todo, la Asociación compite con las varias organizaciones que pretenden representar a las PYMES.

A diferencia de la evolución del COPEI y de la APEMIPE, y pese a los efectos disolventes de la crisis y del ajuste, los procesos de organización y de centralización relativamente autónomos de diversas instituciones distritales de Lima dieron lugar a la fundación de la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) en 1995 que, pese a su denominación, agrupa preferencialmente a las micro empresas, conjunto sin duda más difícil de articular y representar que las pequeñas empresas.

La integración de las centrales de las micro empresas del cono sur, (la Central Unica de Empresarios del Sur, CEUNESUR), del cono norte (la Central Unica de Pequeñas y Micro Empresas del Cono Norte de Lima Metropolitana, CUAPEME-), del cono este (Central de Asociaciones de Micro y Pequeñas Empresas del Cono Este, CAMPECE), del Callao (la Central Unica de Micro y Pequeñas Empresas del Callao, CUAMYPEC), y del cerro de Lima (la Central de Asociaciones de Lima Metropolitana, CALM-) derivó en su agrupación en las Centrales Empresariales Unidas de Lima Metropolitana y el Callao (CEUS) que, luego, culminó en la creación de la CONAMYPE<sup>21</sup>.

Por haber surgido “desde abajo” esta agrupación parece articular y representar mejor los intereses de este tipo empresarial; pero esto también responde a la decisiva intervención de diversos agentes externos, públicos y privados, para que la Confederación tenga una relativa proyección en el escenario nacional. En efecto, el proceso de articulación fue organizado e impulsado por el Consorcio de ONG’s que apoyan a la Pequeña y Micro Empresa (COPEME); por la Sociedad Nacional de Industrias y la CONFIEP; así como por el Estado y otros actores políticos que buscan obtener respaldo de un sector considerado estratégico políticamente.

En 1994, el COPEME organizó conversatorios con la participación de los principales dirigentes de los conos de Lima, lo que contribuyó a la creación de las Centrales Empresariales Unidas de Lima Metropolitana y el Callao (CEUS); lo que motivó el apoyo de los dirigentes de la COPEI y de la propia Sociedad Nacional de Industrias. Sobre esta base, a inicios de 1995, se instaló un “primer encuentro empresarial” con la participación de los gremios, agencias de cooperación, ONGs, y organismos del Estado<sup>22</sup>.

21. Plan Estratégico CEUS (Centrales Empresariales Unidas de Lima Metropolitana y el Callao) de la Comisión de Gremios de COPEME (Consorcio de ONG de apoyo a las Pequeñas y Micro Empresas), julio 1995; también, “Informe sobre el primer Congreso Nacional de la Micro y Pequeña Empresa”. Lima SEA-COPEME, octubre 1996.

22. Dos años antes, el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) había convocado a empresarios de los diversos sectores y niveles, especialistas y autoridades del gobierno para

A partir de esta iniciativa, la CONFIEP invitó al presidente de la CEUS a participar en su directorio de manera provisional, como representante de la pequeña y micro empresa, hasta la realización de un congreso que diera nacimiento a CONAMYPE y eligiera a tres miembros permanentes de su directorio. Para la realización de este congreso se formó una Comisión Organizadora, la que estuvo básicamente integrada por miembros de la COPEI, de la SNI y de la CONFIEP.

Pero, a pesar de que gremios de la APEMIPE cuestionaron la legitimidad de la convocatoria al congreso debido a la evidente dependencia con respecto a la CONFIEP y porque no habrían condiciones para llegar a la centralización de los gremios de las PYMES, el Congreso se realizó en octubre de 1995, con la presencia de 500 participantes. Como era de suponerse, el momento más difícil resultó la elección del Consejo Ejecutivo y del Consejo Directivo de CONAMYPE, que se llevó a cabo en una situación cargada de irregularidades.

Esta situación, que ilustra la debilidad del naciente gremio, se suma al hecho que CONAMYPE cuenta con ingresos muy escasos; el local que ocupa es muy precario, registra escasa actividad, no cuenta con publicaciones periódicas y tampoco puede exhibir información pública.

42

Sin embargo, para compensar la falta de políticas de promoción, el vice-presidente de la República, Ricardo Márquez, procura vincularse y ganar el apoyo político del sector social comprendido en las PYMES, lo que ha contribuido para que reconozca a la CONAMYPE como el interlocutor privilegiado del Estado, visto que la Confederación es un organismo no contaminado políticamente, como serían los otros.

Es así como, en la práctica, CONAMYPE es en gran medida creación de las organizaciones del sector privado y subsiste gracias a diversas formas de apoyo que éste y el Estado quieren otorgarle por lo que la realidad del gremio es muy similar a las anteriores.

La precariedad de las asociaciones que pretenden representar a los gremios que agrupan a las micro y pequeñas empresas a nivel nacional se reproduce en los gremios “de base”, que tienen un asentamiento local o una actividad económica específica.

Así, por ejemplo, la Asociación de Pequeños y Micro Industriales de Villa El Salvador (APEMIVES) surgió hacia fines de los años ochenta, como resultado de la integración de las organizaciones del cono sur de Lima que ocupaban el Parque Industrial de dicho distrito, a fin de constituirse en in-

tratar sobre las micro y pequeña empresa. Ver, II Forum Nacional de la Micro y Pequeña Empresa. Eficiencia y Solidaridad Empresarial. Lima, IPAE, 1994.

terlocutor con el municipio y con otros agentes interesados en impulsar planes de desarrollo en la zona. Sin embargo, su incapacidad para generar ingresos provenientes de las cotizaciones de sus afiliados, es motivo de su manifiesta precariedad: no cuenta con un local institucional y no puede mostrar documentación sobre sus actividades que, en la realidad, son inexistentes.

La Sociedad de Consorcios de Exportación de Gamarra (SCG), fundada en 1995, es un gremio que tiene un asentamiento local, que agrupa exclusivamente a los productores de confecciones<sup>23</sup>. En palabras de su presidente, la SCG no es “un gremio tradicional” ya que no tiene “objetivos políticos” sino que busca “hacer empresa” al hacer de intermediario entre los productores y los compradores mayoristas, nacionales y extranjeros, es decir, constituye un consorcio de producción y comercialización más que una asociación destinada a articular y representar intereses ante las autoridades.

Esta característica de la Sociedad explica la vitalidad que tuvo durante un tiempo, en tanto que para gozar de los beneficios concretos que ofrece la SCG, sus miembros deben contar con cierta infraestructura productiva, demostrar niveles de calidad aceptables y contribuir regularmente con sus cotizaciones.

Sin embargo, su vigencia institucional ha dependido fundamentalmente de las iniciativas del presidente de la SCG, por lo que centraliza las funciones de mediación entre los productores y los compradores, entre los agentes de promoción y la organización. Por representar personalmente a la SCG, diferentes agentes políticos buscan atraerlo para lograr el apoyo de los afiliados, a cambio de ofertas para desempeñar diferentes cargos políticos.

Este liderazgo se puso de manifiesto, últimamente, cuando convocó a una movilización de los confeccionistas contra la importación de ropa usada, lo que motivó la inmediata aprobación de una ley en ese sentido por el Congreso para aplacar el descontento en este sector social e impedir que esa acción cundiera en otras organizaciones que agrupan a las micro empresas.

La Asociación de Fabricantes de Calzado, Artículos Afines y Complementarios, (APEMEFAC) cumple funciones similares de mediación, por lo que ha mostrado tener un particular dinamismo. Una de sus actividades principales es la organización de la Feria Internacional del Calzado, Artículos Afines y Complementarios, para facilitar la comercialización de esos productos en el país y en el extranjero; pero, la organización se ha visto debilitada en los últimos años, por las importaciones de calzado a precios inferiores a los que ofrece la APEMEFAC.

23. Ver, Evert-Jan Visser y José Ignacio Távora, *Gamarra al garete (Concentración local y aislamiento global)*. Desco, 1995.

En resumen, los gremios de la pequeña y micro empresa son extremadamente inciertos y si tienen alguna presencia ello se debe, principalmente, a la relación que se constituye eventualmente entre sus dirigentes y agentes externos. De un lado, estos dirigentes buscan establecer relaciones con figuras e instituciones estatales, con organismos privados y con agencias internacionales para obtener facilidades y concesiones para el conjunto social que dicen representar y, además, lograr para sí medios que les permitan promoverse económica, social y/o políticamente. De otro lado, los agentes externos están interesados en impulsar dichos gremios y dirigentes con propósitos políticos; en un caso, para que en determinadas circunstancias se constituyan en voceros de los intereses gubernamentales y en mecanismos de organización política de los mismos intereses; en otro caso, para canalizar la lucha contra la pobreza y aliviar las tensiones sociales.

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

Como se ha visto, la debilidad del empresariado condicionó su dependencia histórica a diferentes agentes políticos y el ejercicio de sus prácticas “mercantilistas”; esta situación varió drásticamente cuando las amenazas gubernamentales a su existencia impulsaron su integración y emergencia relativamente autónoma en el plano político, durante los críticos años ochenta.

En una situación de crisis general del modelo político-económico, fundado en el populismo y en la sustitución de importaciones, la agudización de la polarización partidaria y el debilitamiento creciente de los aparatos estatales condicionaron el desencadenamiento de la inflación, el crecimiento de la subversión y del tráfico de drogas. Estos fenómenos y el profundo desasosiego que acarrearón, erosionaron seriamente las bases institucionales y valorativas de la sociedad, de la política y del Estado, típicos de una “crisis de gobernabilidad”.

Sin embargo, esta situación dramática creó las condiciones para la emergencia de una coalición de fuerzas civiles y militares decidida a encarar y resolver drásticamente los problemas acumulados durante las últimas dos décadas y el inminente peligro del colapso estatal. En estas circunstancias, el gobierno electo de 1990 se vio precisado hacer de la necesidad virtud; para tal efecto, hizo suyas las condicionalidades y los objetivos de los organismos multilaterales a fin de contar con su aval para reinsertar al país en el circuito capitalista globalizado.

Para alcanzar rápida y completamente tales propósitos, en las condiciones del desprestigio de las instituciones políticas y estatales, dicha coalición decidió tomar el atajo político del golpe de estado a fin de eliminar los obstáculos que, supuestamente, le impedían alcanzarlos. Esta decisión contó con un sustantivo apoyo social y, particularmente, de los empresarios, por los éxi-

tos que hasta ese momento el gobierno había logrado; asimismo, por las perspectivas que ofrecía la eliminación de los actores y de las barreras institucionales causales de dichos problemas.

La concentración del poder y sus secuelas, así como el respaldo externo que obtuvo tal decisión sentaron las bases para que los aparatos tecnocráticos del gobierno gozaran de elevados niveles de autonomía de la sociedad y que pudieran adelantar rápidamente las reformas económicas prescritas, al punto que más de un alto funcionario internacional pusiera al Perú de ejemplo en la región y en el mundo.

La nueva configuración política y económica que produjo el autogolpe y el ajuste, contribuyó a la reestructuración de las organizaciones y de los intereses empresariales, en tanto que condicionó el continuo desmoronamiento de las organizaciones sociales y políticas correspondientes a otros sectores sociales. Estos hechos fueron determinantes para que los empresarios adquirieran una figuración inédita y, en esa medida, que buscaran influir en la elaboración de las medidas económicas, con la consiguiente restricción de los grados de independencia de los aparatos tecnocráticos del gobierno.

Sin embargo, los niveles de articulación, los mecanismos y la eficacia de la representación de los intereses de las asociaciones que agrupan a las grandes y medianas empresas son variados, en función de la importancia y al grado de homogeneidad de los sectores de la actividad económica. Por las dificultades económicas y políticas que atraviesa el país, el efecto neto de estas diferencias es la fragmentación y el conflicto de los intereses entre las representaciones de los empresarios “ganadores” y los “perdedores”; situación que se extiende a la CONFIEP y refuerza la debilidad institucional del “gremio de gremios”.

Las demandas de los gremios de las grandes empresas se presentan reservadamente a las más altas instancias del gobierno y, a pesar de que no siempre son satisfechas a cabalidad por los aparatos tecnocráticos del gobierno, ellas ocupan una posición privilegiada en la agenda pública gracias a su articulación, a la posición económica estratégica y por las coincidencias generales que mantienen con el programa oficial, a diferencia de lo que acontece con las organizaciones menos articuladas que representan los sectores perdedores.

Por tal motivo, éstas ejercen presión al gobierno mediante la movilización de la opinión pública en la esperanza que éste reconozca a estas organizaciones como interlocutores válidos en la elaboración de la política económica. Si la crisis actual impulsa las presiones de estas organizaciones empresariales, por la misma razón las autoridades se niegan a negociar con ellas y darles cabida en el “afinamiento” del modelo, por los supuestos peligros que ello pueda acarrear a la marcha del programa.

En breve, las presiones públicas de las asociaciones empresariales que se hacen cargo de los intereses de los sectores mayoritarios, pero que tienen menor trascendencia para el desarrollo del programa económico oficial, desafían la autonomía de los aparatos tecnocráticos y del gobierno, en general. Este comportamiento de las organizaciones empresariales de los medianos empresarios contribuye para que ellas y sus directivos adquieran una figuración política de signo contrario al gobierno, en circunstancias que las presiones sociales animan el debate público sobre los lineamientos y carácter del régimen.

Es decir, la relación tirante de este tipo de asociaciones empresariales con el gobierno constituye una manifestación inédita de la desaprobación creciente de la sociedad hacia el gobierno por los magros resultados económicos y por su manifiesta voluntad de mantenerse distante y por encima de los intereses sociales, en circunstancias que no se justifica el ejercicio tecnocrático y autoritario de la acción gubernamental.

A diferencia de este caso, las manifestaciones de descontento de las organizaciones que pretenden organizar y representar a las pequeñas y micro empresas, tienen una influencia política decisiva para que el gobierno se vea urgido a reaccionar rápidamente ofreciéndoles algún tipo de satisfacción, a pesar de la extrema fragilidad que presentan.

Ello es así porque, de un lado, dichas manifestaciones pueden desatar corrientes de oposición política con la eventual pérdida del estratégico respaldo de los sectores populares al gobierno; y, de otro lado, porque las medidas que solicitan y las que se les otorga a dichos sectores tienen un costo económico muy bajo y le reditúan al gobierno altos beneficios políticos.

Frente a estos nuevos escenarios, los voceros oficiales se han visto precisados a iniciar un monólogo, sino un diálogo, con las distintas asociaciones empresariales por separado o conjuntamente; sin embargo, está por ver si esta práctica inédita culminará con el establecimiento de mecanismos institucionales de concertación planteado por las asociaciones empresariales y, en este caso, constituye una incógnita las consecuencias que pueden acarrear en la orientación económica oficial y en la participación política de la sociedad.