

Persianas bajas y calles vacías
Las entidades empresarias frente a la crisis económica generada
por la pandemia de COVID 19

Business shutdowns and empty streets
Business lobbies in the face of the COVID-19 Pandemic Economic
Crisis

ARK CAICYT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s23141174/qqk2j9pgh>

Marcelo Oscar Panero¹

Universidad Nacional de General Sarmiento – Argentina

Resumen

Este artículo analizará el accionar político del empresariado argentino durante el primer año de la pandemia de COVID 19, en 2020. Este accionar comprende las acciones colectivas de los empresarios dirigidas a plantear sus demandas y propuestas al poder político, por medio de un agente representativo. Ello constituye su poder instrumental. Para analizarlo, se requiere considerar paralelamente el poder estructural, basado en la capacidad de veto empresarial sobre las políticas públicas, dada por la potestad de disponer sobre el uso del capital. Ambos poderes se ven afectados en situaciones de recesión económica y de fuerte intervención estatal, rasgos que presentó dicha pandemia. En el período analizado, el poder instrumental del empresariado estuvo acotado a las problemáticas emergentes de la pandemia y fue principalmente en respuesta al accionar estatal. Esto se debió al aumento de la dependencia de la asistencia estatal para sortear la crisis ocasionada por la pandemia, al incremento de la intervención estatal y a un debilitamiento del poder estructural del empresariado. Se tomaron como unidad de análisis entidades gremiales empresarias de diferente nivel de agregación, sectores económicos y sitios del país. Se apeló a una estrategia metodológica cualitativa, recurriendo a diferentes fuentes de información: disposiciones gubernamentales, documentos institucionales de las entidades, información de medios de comunicación y entrevistas a representantes de entidades y funcionarios públicos.

Palabras clave:

EMPRESARIADO; ACCIÓN POLÍTICA; PANDEMIA; ENTIDADES REPRESENTATIVAS

Abstract

¹ mpanero@campus.ungs.edu.ar

This article analyzes the political actions of Argentine business actors during the first year of the COVID19 pandemic. These actions included exercising their instrumental power by carrying out collective actions aimed at submitting, through their representative agents, their demands and proposals to the federal political actors. This constitutes their instrumental power. A proper analysis of these actions requires also considering the business actors' structural power, i.e. their potential to veto public policies, given their ability to freely use their capital. Both types of power (instrumental and structural), are affected by economic recession and strong Government interventions, defining characteristics of the COVID-19 pandemic. During the study period, the business actors' instrumental power was limited to issues emerging from the pandemic and mostly responded to Government actions. The societal increased dependency on Government assistance resulted in diminished structural power of the business actors. This study uses employers' associations as study subjects, considering a wide spectrum of economic activity, level of aggregation, and geographical location.

We applied qualitative methods to a variety of information sources: government ordinances, official documents from the employers' associations, information drawn from mass media, and interviews with representatives of the employers' associations and public officials.

Keywords:

BUSINESS ACTORS, PANDEMIC, POLITICAL ACTION,
POLITICAL REPRESENTATION

Fecha de recepción: 19 de marzo de 2023.

Fecha de aprobación: 04 de abril de 2024.

Persianas bajas y calles vacías

Las entidades empresarias frente a la crisis económica generada por la pandemia de COVID 19¹

1. Introducción. Presentación del problema

Hacia fines de 2019 aparecieron en China los primeros casos de COVID 19. El 11 de marzo de 2020, estando ya presente en más de 100 países, fue reconocida como una pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMC). El alcance global de la afección, la rápida velocidad de contagio, el casi total desconocimiento sobre sus características, modos de transmisión y consecuencias, sumieron al mundo en una situación inesperada e indeseada.

Argentina tuvo su primer caso el 3 de marzo de 2020. El 12 de dicho mes el gobierno nacional dispuso la Emergencia Sanitaria². Una semana después, dictó el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), que restringió la circulación en espacios públicos y confinó a los individuos a permanecer en sus residencias habituales. Se exceptuaban solo las tareas declaradas esenciales, que no fueron interrumpidas³. Esto se tradujo en una paralización de las actividades, que derivó en una situación económica crítica para buena parte de la sociedad y los agentes económicos.

Frente a esto, las distintas instancias de gobierno instrumentaron medidas con el objetivo de atenuar la caída de la actividad económica, la pérdida de empleo y la reducción de ingresos de la población. Por el monto de los recursos puestos en juego, el alcance geográfico y la extensión temporal de las mismas, el Estado nacional asumió el rol preponderante en las políticas de ayuda. Los programas de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

¹ Este artículo es una derivación de la participación del autor en el Proyecto PISAC-COVID 40 “El sostén público a la supervivencia de hogares y unidades económicas en la urgencia. Iniciativas, mediaciones y alcances de la asistencia en perspectiva comparada”. Año 2021. Agradezco la lectura atenta y los valiosos comentarios de Martín Amil, Juan Arrarás, Rocío Berlanga, Damián Corral, Joaquín Foresti, Victoria Ortiz de Rozas, Mariela Rocca y Mauricio Moltó. Como es de rigor, eximo a todos y todas por lo expresado en el mismo.

² Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 2020-260. 13/03/2020.

³ DNU 2020-297. 20/03/2020.

(ATP) y el Programa de Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)⁴, las tarjetas alimentarias⁵, la asistencia a las compras de alimentos, el plan de infraestructura *Argentina Hace* y las transferencias monetarias directas a las provincias, equivalieron a 4,3% del PIB. A ello deben agregarse las distintas líneas de crédito subsidiadas y garantizadas por el Estado Nacional, que representaron el equivalente a un 3% del PIB, llevando el paquete COVID a un monto superior al 7% del PIB. (Memoria detallada del Estado de la Nación 2020; Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, febrero 2021). Las provincias y municipios tuvieron una participación comparativamente reducida, limitándose a aportes de carácter puntual y/o instrumentar medidas restrictivas a la circulación.

En este marco se inscribe el presente trabajo, que abordará la afectación sufrida por el empresariado⁶ y las acciones emprendidas a través de asociaciones representativas para enfrentar dicha situación. Dentro del universo empresarial, los que padecieron un mayor impacto negativo fueron quienes se vieron obligados a frenar sus actividades (los no esenciales). No obstante, una parte de los que no tuvieron que detener sus labores (los esenciales) también se vieron perjudicados. Unos y otros debieron enfrentar la interrupción de una porción sustancial de su flujo de ingresos a la par de la continuidad de algunos de sus compromisos monetarios (pago de salarios, cancelación de deudas contraídas, tributación de impuestos, etc.).

Para paliar esta crisis, los empresarios implementaron estrategias al interior de su/s empresa/s, para adecuar el funcionamiento de la/s misma/s a la nueva situación⁷. Por otro lado, emprendieron acciones dirigidas hacia el Estado, con el fin de demandar y/o proponer medidas que les permitieran amortiguar el impacto de la crisis. Estas

⁴ El IFE estuvo destinado a trabajadores/as desocupados/as, de casas particulares e informales. Ver Obradovich, G.; Vidoz, S.; Leoni, F. (2022) y Arcidiácono, P.; Perelmiter, L. (2022).

⁵ Transferencias monetarias desde el Estado, mediante una tarjeta, para la compra de alimentos de la canasta básica.

⁶ Capitalistas, burgueses, empresarios son denominaciones que poseen diferentes alcances. Capitalistas/burgueses son los propietarios de los medios de producción. En tanto, al hablar de empresarios se incluye, además, a quienes sin ser propietarios pueden tomar decisiones sobre la disposición del capital. Debido a que el objetivo de esta investigación es el accionar de aquellos que procuran la realización de intereses ligados a la reproducción del orden capitalista, se hará referencia a ellos de manera indistinta. (Acuña 1995)

⁷ Instrumentar ventas on line, virtualizar las labores de sus empleados, renegociar deudas, etc.

últimas constituyen acciones políticas, en tanto se realizan colectiva y organizadamente, son llevadas adelante por un agente representativo y persiguen el objetivo de “colocar con continuidad preferencias dentro del campo de atención de quienes ocupen las más altas posiciones en el gobierno nacional (ya sea para actuar de conformidad con ellas, para denegarlas o para reprimirlas)” (O’ Donnell, 1972, p. 42). Sobre este último tipo de accionar centrará su atención este trabajo. Para su tratamiento, se apelará la conceptualización de Fairfield (2015), que lo define como poder instrumental.

Un punto central aquí es dilucidar quien lleva adelante el accionar político del empresariado. Acuña (1995a) señala que puede estar a cargo de partidos políticos, de asociaciones informales de empresarios, de las propias empresas actuando individualmente, del Estado o de entidades representativas empresariales de tipo formal⁸. En coincidencia con dicho autor, en este trabajo se considera que estas últimas son el ámbito más apropiado para “observar y analizar la agregación y desagregación de intereses que predominantemente define y limita la capacidad de los capitalistas para actuar políticamente” (Acuña, 1995a, p. 53). Por lo tanto, en este trabajo se analizará el accionar de las entidades representativas, en tanto constituyen la expresión del accionar político del empresariado, o sea, quienes ejercen el poder instrumental del mismo.

Además de dicho accionar político, los capitalistas tienen lo que Fairfield (2015) denomina poder estructural. Este refiere a la capacidad que posee el empresariado en una economía capitalista, en tanto detentador del capital, para disponer del uso del mismo, invirtiéndolo o no haciéndolo si percibe amenazados sus intereses. Esta capacidad le permite al empresariado condicionar al poder político, en tanto la desinversión trae consecuencias económicas y políticas negativas que los gobiernos no desean enfrentar.

El capital vota dos veces: una a través de la presión organizada que pueda ejercer sobre el proceso político, y otra por medio de sus decisiones de inversión. Estos dos modelos de influencia corresponden a los clásicos

⁸ Respecto a este punto, Acuña señala que las asociaciones informales y las asociaciones corporativas se relacionan, aunque no coinciden totalmente. Mientras estas últimas hacen referencia a “personas jurídicas u organizaciones formales con un solo centro de toma de decisiones”, las primeras “son todos los grupos que, por solidaridad, interés o la creación de un órgano corporativo, son capaces de superar el problema del colado” (Ver Acuña, 1995a; 49).

conceptos de poder instrumental y poder estructural (Fairfield, 2015; 412).

Uno y otro poder anclan en diferentes recursos y se ejercen de distinta manera. No obstante, están interconectados entre sí y el fortalecimiento o debilitamiento de alguno puede incidir sobre el otro. Es por ello que para conocer lo ocurrido con el poder instrumental del empresariado sea necesario hacer referencia paralelamente a lo sucedido con el poder estructural.

El tema que aborda este trabajo se inscribe en el universo de la literatura que analiza las relaciones entre el accionar político del empresariado y el poder político en Argentina. El mismo se nutre de una importante cantidad de investigaciones que, con diferentes preguntas, perspectivas teóricas y abordajes metodológicos, fueron dando cuenta de las problemáticas más relevantes que emergieron sobre dicho tema en distintos contextos históricos. Hacia 1960-1970, las indagaciones giraban en torno a las disputas entre grupos de poder que dificultaban la posibilidad de alcanzar un orden político estable (De Imaz, 1964; Portantiero, 1973; O´Donnell, 1977, 1978). Con el retorno de la democracia en 1983, la perdurabilidad del nuevo régimen de gobierno, así como el modo en que los empresarios vehiculizarían sus demandas en el marco de la coexistencia de dos canales representativos, el electoral y el funcional, fueron los temas emergentes (Acuña, 1988, 1995b; Birlé, 1997; Lattuada, 1991, 1992). Las reformas estructurales ocurridas en Argentina en los 90, abrieron un campo para las investigaciones que se enfocaron en el rol del empresariado en las mismas, así como la transformación de los actores representativos tradicionales y/o surgimiento de otros nuevos (Acuña, 1995; Anlló, 2013; Beltrán, 2003, 2007; Beltrán y Castellani, 2013; Etchemendy, 2001, 2015; Gras, 2009; Heredia, 2003; Hernández, 2007; Lattuada, 2006; Panero, 2013, 2020; Schneider, 2005; Viguera, 2000). La experiencia de corte nacional-popular en los 2000, generó núcleos de indagación en torno a la relación con los nuevos gobiernos y a los conflictos suscitados frente a un mayor nivel de intervención de los mismos. (Dossi, 2012; Dulitzky, 2022; Freytes, 2013; Freytes y O´Farrel, 2017; Pucciarelli y Castellani, 2017). El triunfo electoral de Cambiemos, a fines de 2015, dio lugar a una novedosa situación en la relación Estado-empresarios. Por primera vez en la historia argentina, un partido de centro derecha, manifiestamente pro mercado y con una parte importante de sus dirigentes provenientes del mundo empresarial, alcanzó el poder político por medio de los votos. El modo en cómo se

configuraría la relación entre estos actores mereció la atención de varios trabajos (Dossi y Panero, 2022; Gené y Vommaro, 2023; Panero y Rocca, 2021; Vommaro, 2017).

Si estos temas guiaron las indagaciones hasta ese entonces, la pandemia de COVID presentó un escenario inédito, emergente de la conjunción de dos variables que, a priori, tendrían un efecto importante sobre la capacidad empresarial para accionar políticamente. Por lado, una recesión económica, global y local, derivada de la paralización de buena parte de las actividades económicas. Recesión que, en el caso argentino, profundizó un proceso de caída económica existente desde 2018⁹. Por otro, el Estado argentino tuvo una intervención muy activa, manifestada tanto en fuertes restricciones a la circulación, como en políticas que destinaron un volumen sustancial de recursos monetarios para sostener la actividad económica durante año 2020¹⁰.

En este marco se inscriben los interrogantes que guiarán este trabajo, referidos a ¿qué acciones, demandas y/o propuestas realizaron las asociaciones empresariales en relación al Estado nacional durante el primer año de pandemia, a los fines de enfrentar las consecuencias económicas de la misma? La respuesta a esta pregunta nos dará indicios acerca de ¿qué ocurrió con el poder instrumental del empresariado? Dado que la potencialidad de ambos poderes está ligada, se analizará lo ocurrido con el poder estructural de dicho agente en este escenario.

A modo de hipótesis, se plantea que el accionar político de las entidades representativas durante el primer año de pandemia estuvo casi exclusivamente acotado a las problemáticas emergentes de la misma y fue realizado, principalmente, en respuesta a las medidas puestas en práctica por el gobierno nacional para enfrentar tal situación. Ello implicó que el poder instrumental del empresariado adquiriera un carácter principalmente reactivo. Esto obedeció, en primer lugar, a que la afectación que generó la pandemia fue de tal magnitud que opacó el planteamiento de otro tipo de temática de parte de las entidades empresariales. En segundo término, a que el Estado tomó una activa intervención para enfrentar las consecuencias de la pandemia, tanto en lo relativo al cierre de actividades como a las políticas de asistencia. En tercer lugar, se debió a que el empresariado dependió fuertemente de la

⁹ El PBI cayó un 2,6 en 2018, un 2% en 2019 y un 9,9 en 2020, registrando el mayor descenso en el 2do trimestre de 2020, con un 18,9 %. Esto tuvo un impacto en el desempleo, que fue del 8,35% en 2017, subió al 9,22% en 2018, al 9,84% en 2019 y alcanzó el 11,46% en 2020. Fuente: INDEC y Banco Mundial.

¹⁰ Como fue indicado más arriba, el paquete COVID ascendió a un monto superior al 7% del PBI.

ayuda del Estado para sobrellevar las consecuencias de la pandemia. Finalmente, incidió también un poder estructural del empresariado más débil durante la pandemia, ya que la amenaza de desinversión capitalista perdió algo de efectividad como consecuencia de que el gobierno nacional había asumido de antemano una caída en la actividad económica durante 2020.

Llegar a plantear los interrogantes que articulan esta investigación implica asumir algunas premisas conceptuales, al tiempo que apelar a ciertas herramientas teóricas y metodológicas para su abordaje. Sobre ello tratará el siguiente apartado. Posteriormente, se hará una descripción de las políticas de asistencia implementadas durante 2020. Luego, se avanzará sobre las acciones de las entidades representativas. Finalmente, se plantearán algunas reflexiones finales.

2. Aspectos teórico-metodológicos

El accionar político del empresariado ha sido analizado de diferentes maneras¹¹. Algunos trabajos pioneros del tema (Offe y Wiesental, 1985, es el más destacado) señalaban que, en el marco de economías capitalistas, los detentadores del capital contaban con poder de veto sobre las políticas públicas que consideraban lesivas de sus intereses. Ante una situación de tales características, los capitalistas responderían con decisiones microeconómicas, retrayendo o redirigiendo las inversiones, hecho que afectaba negativamente el crecimiento, el empleo y los ingresos públicos. Bajo estas premisas, se asumía que ningún gobierno que no se propusiera destruir el capitalismo podría enemistarse con la burguesía, por lo que el primero se erige en portavoz de los intereses de la segunda y en promotor de políticas favorables a los mismos. Igualmente, dado que la variable explicativa central del poder empresarial era situada en el plano de las decisiones microeconómicas, ocuparse de analizar la organización y actuación colectiva de los empresarios resultaría irrelevante.

Este enfoque ha sido criticado por la inobservancia de ciertas situaciones que restringen fuertemente la posibilidad de veto por desinversión por parte de los empresarios. Ello puede suceder cuando al interior de la burguesía existe una trama de intereses cruzados, de manera que la desinversión de un sector es compensada por la mayor

¹¹ La reconstrucción de este debate excede los objetivos de este trabajo. Para ello, pueden verse Viguera (2000), Acuña (1995a), Tirado (2015), entre otros.

inversión de otro. También, durante una etapa de recesión económica, donde la falta de inversión y de crecimiento consecuente, son acontecimientos que ya están sucediendo, y ello quita eficacia a la amenaza capitalista de la desinversión. Asimismo, cuando el Estado tiene un importante papel como agente inversor o cuando dispone de *penalizaciones* ante la falta de inversión privada¹². Esta última situación en parte y la anterior plenamente se verifican en el caso abordado en este trabajo.

Haciéndose eco de dichas críticas, trabajos posteriores complejizaron el análisis señalando que el empresariado no solo ejerce influencia sobre el poder político por medio de su capacidad de veto estructural, sino también por medio de su accionar colectivo. En línea con estas últimas posiciones, en este trabajo se plantea que, para captar la complejidad de este tema, resulta necesario apelar a un instrumental teórico que considere, simultáneamente, varias dimensiones analíticas.

En primer lugar, la conceptualización de Fairfield (2015) ya mencionada, que discrimina entre un poder estructural y un poder instrumental. El primero “está fundado en la posición económica ‘estructural’ que el agente del sector privado ocupa en la sociedad capitalista” (Fairfield, 2015, p. 414). Será más fuerte en aquellos sectores con mayor aporte al PBI y/o que generen más empleo, así como donde el capital pueda externalizarse más fácilmente. Por otra parte, el poder instrumental, emergente de la organización y el accionar colectivo del empresariado dirigido a incidir sobre los tomadores de decisiones políticas por medio de una variada gama de instrumentos de presión y/o seducción. (Fairfield, 2015).

Estos dos conceptos revisten cierta dificultad para su delimitación y operacionalización. En cuanto al poder instrumental, hay debate respecto a quien *hace presente* los intereses del empresariado y coordina el accionar político. Por un lado, por lo referido a la definición e identificación de los intereses. Por otro lado, en relación a la expresión de los mismos en la esfera pública. Sobre lo primero, la idea de interés supone todo aspecto ligado al bienestar de un sujeto individual o colectivo. Ahora bien, ¿cómo identificar aquello que incrementa el bienestar? Una postura subjetivista responde que el interés de un sujeto es aquello que él mismo percibe como tal, lo que el propio actor dice que es su interés. Contrariamente, desde una perspectiva objetiva se señala que hay instancias donde los sujetos tienen dificultades (o incapacidades) para identificar su propio interés y que para ello es necesaria la intervención de un tercero, un *experto* en palabras de los

¹² Esta enumeración es tributaria de Acuña (1995a) y Viguera (2000).

autores¹³. Aquí se asume que pueden existir intereses más allá de lo que los propios sujetos identifican como propios. Esto se presentaría, entre otros casos, frente al desenvolvimiento de un conjunto de variables que, por su grado de complejidad, distancia temporal o dificultad en el acceso a información, no son posibles de percibir y/o comprender por el sujeto como vinculado a sus intereses.

Sobre la coordinación del accionar político, dado que se trata de un colectivo integrado por una multiplicidad de agentes individuales, con algunos intereses concordantes y otros disímiles, para generar una demanda y/o propuesta colectiva es preciso atravesar un proceso que las transforme de un conjunto atomizado e indeterminado de preferencias en una voluntad de acción común. Tanto por la identificación de intereses *más allá* de lo que el propio sujeto reconoce, como por la tarea de sintetizar intereses individuales en demandas y/o propuestas colectivas, las asociaciones representativas son la instancia más apropiada para expresar al empresariado como actor político.

Otro interrogante que se presenta aquí es como captar el accionar de dichas entidades. Al respecto, es necesario destacar que solo es posible conocer y analizar las acciones que sean públicas y/o que alguien las haga públicas mediante un testimonio. Esto puede llevarse a cabo mediante la lectura de documentos institucionales y/o de recopilación de información periodística, así como de entrevistas con partícipes de dichas acciones que permitan reconstruirlas.

En cuanto al poder estructural, resulta aún más dificultoso escoger indicadores que den cuenta de sus valores, al ser sumamente complejo predecir el modo como los capitalistas interpretarán un determinado contexto y responderán a una política pública que pueda afectar a sus intereses. Por ello, según Fairfield (2015), es siempre un asunto de percepción e interpretación. Por lo tanto, esta autora propone, además de conocer la opinión de los propios empresarios, considerar las percepciones de los tomadores de decisiones de política pública¹⁴.

Mi calificación del poder estructural como fuerte (...) es cuando la evidencia indica que los decisores perciben una amenaza creíble respecto a que una reforma podría conducir a reducir inversiones (...). Si los decisores no

¹³ Este debate excede los límites del presente trabajo. Se remite a Acuña, Chudnovsky (2013).

¹⁴ Se reconoce que esto constituye un indicador con importantes limitaciones y que no permite arribar a definiciones concluyentes. No obstante, se toma el mismo como indicador tendencial de lo que se quiere indagar.

están preocupados sobre las respuestas de inversión, el grado de poder estructural es débil en la etapa de formulación de la agenda (Fairfield, 2015, p. 417).

En segundo término, se asume analíticamente que el Estado tiene grados variables de autonomía. Esta es entendida como la capacidad de los funcionarios para definir sus preferencias, formular objetivos, e implementar políticas sin que ello sea el reflejo y la voluntad exclusiva de actores sociales externos, o más aún, puedan hacerlo contrariando a aquellos. Valerse de esta noción no implica “necesariamente afirmar el poder e independencia absolutos del Estado en el plano de sus relaciones con la sociedad; pero, *sí es la condición analítica necesaria para constituir a esta relación en objeto de estudio*” (Viguera, 2000, p. 181, el remarcado es del autor de la cita). En concordancia con esto, se reconoce que las medidas y políticas públicas que implementa el Estado inciden en el tipo de demandas que realizan los actores socioeconómicos y las posibilidades de acción de los mismos.

Estas premisas eliminan la mirada unidireccional para el abordaje de la relación entre Estado y empresarios. A la vez, dan lugar al análisis acerca de cómo se establece dicha vinculación entre dos actores con funciones y lógicas disímiles, de acumulación económica los empresarios, y de construcción de poder político y búsqueda de legitimidad los funcionarios estatales. Esto conlleva la posibilidad de articulación y concordia en algunas circunstancias, y de tensión, oposición y enfrentamientos, en otras ocasiones. En este sentido, resulta fructífero analíticamente “asumir que unos u otros factores explicativos pueden tener un peso diferente y variable en distintas circunstancias y contextos históricos” (Viguera, 2000, p. 162).

En virtud de lo señalado, es necesario apelar a una estrategia metodológica que permita abordar la complejidad que caracteriza a este objeto de estudio. Así, el reconocimiento de los márgenes de acción estatal conlleva la necesidad de tener en cuenta sus disposiciones y la posición de las entidades empresariales ante ellas. Para conocer esto, en este trabajo se hizo un relevamiento de las medidas de asistencia durante la pandemia¹⁵, poniéndose luego en perspectiva con las posiciones adoptadas por representantes de las entidades empresariales al respecto. Para indagar acerca de la percepción sobre la posible reacción desinversora de los actores económicos, es decir el ejercicio

¹⁵ Se analizó el Boletín Oficial de la República Argentina durante marzo y diciembre de 2020, a los fines de identificar aquellas medidas dispuestas en relación a la pandemia de COVID 19.

del poder estructural del empresariado, se realizaron entrevistas a funcionarios gubernamentales¹⁶, que se complementaron con testimonios de representantes de entidades empresariales.

Para captar el accionar de las entidades representativas se apeló a dos vías. Para las entidades del sector agropecuario, se empleó información mediática¹⁷. Para las entidades del resto de los sectores económicos se realizaron entrevistas a miembros de las mismas¹⁸. Para dar cuenta de la multiplicidad de situaciones vivenciadas y acciones llevadas adelante, se seleccionaron entidades gremiales empresarias de distinto nivel de agregación, de variados sectores económicos, expresivas de empresas de diferentes tamaños y de lugares del país¹⁹. La información obtenida se sintetizó luego en una base de datos, que

¹⁶ Se realizaron 4 entrevistas a funcionarios públicos, uno nacional y tres provinciales, de manera virtual. Una de ellas la realizó el autor de este trabajo y las otras 3 otros miembros del equipo de investigación.

¹⁷ Dada la poca actuación política de estas entidades durante la pandemia, debido particularmente a ser un sector esencial, no se consideró necesario recurrir a realizar entrevistas a sus dirigentes. Con la información obtenida del relevamiento del diario La Nación durante el período mencionado, se consideró suficiente.

¹⁸ Se realizaron 23 entrevistas a dirigentes de cámaras empresariales, todas de manera virtual. La primera tanda se realizó entre marzo de 2021 y julio de 2021. La segunda entre abril y mayo de 2022. 5 las realizó el autor de este trabajo y las restantes otros miembros del equipo de investigación del Proyecto PISAC-COVID 40 mencionado al inicio.

¹⁹Entidades de cúpula a nivel nacional: Unión Industrial Argentina (UIA); Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC); Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) (se realizaron entrevistas a dos miembros); Asociación Civil de Agentes y Agencias de Viajes Pymes Argentinas (AVAECE); Cámara Argentina del Libro; Cámara Argentina de Turismo; Cámara Argentina de la Propiedad Horizontal y Actividades Inmobiliarias (CAPHAI); Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico (CADIME); Cámara Nacional de Cerveceros Artesanales. Cámaras provinciales: Unión Industrial de Tucumán (UIT); Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME), delegación Chaco; Asociación empresaria, hotelera, gastronómica de La Pampa (AEHGLP); Unión Industrial de La Pampa (UNILPA); Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa; Unión Industrial de Santa Fe (UISF). Entidades de alcance regional: Cámara de Comercio de Córdoba (CCC); Cámara de Comercio de Resistencia (CCRES); Cámara de Comercio, Industria y Producción de Comodoro Rivadavia (CACIPCR); Cámara de Comercio de San Miguel; Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires (FECOBA); Cámara de Salones de Fiestas y Afines Unidos de Tucumán; Cámara de Empresas del Golfo San Jorge.

contenía una serie de indicadores escogidos con anterioridad sobre los que interesaba indagar²⁰. Luego, se analizó la misma y se tomaron aquellas acciones, posturas, reclamos u opiniones que eran reiteradas (esto posibilitó dar cuenta de situaciones generalizadas) o algunas que se consideraran relevantes y no fueran contradichas por otras posiciones (esto último permitió captar situaciones de tipo particular)²¹. Finalmente, en base a dicha información, se reconstruyó el accionar del empresariado durante 2020.

3. Desarrollo

3.1 Las políticas de asistencia económica

A poco de llegada la pandemia del COVID 19 a Argentina, las autoridades gubernamentales asumieron que no se trataba de una situación transitoria, al tiempo que confirmaron las presunciones de una fuerte caída del PBI. Como respuesta, implementaron un abanico de medidas de asistencia económica a empresas, trabajadores y ciudadanos en general.

Se dispuso la suspensión por 180 días del corte de ciertos servicios públicos esenciales²², se suspendieron los desalojos, se prorrogaron los contratos de locación y el precio de los alquileres²³, y se prohibieron las suspensiones y despidos sin causa justa o por falta o disminución de trabajo y fuerza mayor²⁴.

Asimismo, el gobierno creó una serie de herramientas para el auxilio del sector productivo. En primer lugar, a fines de marzo se lanzó una línea de crédito al 24%²⁵. Por otro lado, se creó el Programa de

²⁰ Los indicadores eran: la entidad que accionaba; quien oficiaba de portavoz; cuál era el alcance geográfico de dicha entidad; el sector económico representado; que reclamos/planteos/acciones expresaron; que canales de vinculación intra organización existieron; que relación hubo con sindicatos y/u otras cámaras sectoriales.

²¹ Algunas de estas se volcaron como citas testimoniales en el trabajo. Ello no implica que se trabajara solamente con dichas entrevistas, sino que se las eligió por ser la expresión más clara de una acción llevada adelante o de una postura determinada.

²² Energía eléctrica, gas por redes, agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet. (DNU 2020-311- 25/03/2020)

²³ Alcanzaba a inmuebles destinados a la prestación de servicios, al comercio y la industria (DNU 2020-320. 29/03/2020).

²⁴ DNU-2020-329. 31/03/2020.

²⁵ Tasa que en un contexto inflacionario como el que se vivía (en 2019 la inflación fue del 53% y en 2020 fue del 36%), resultaba una tasa de interés

Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, popularizado como ATP. La versión que se hizo efectiva fue lanzada el 20/04/2020²⁶ y disponía: i) la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales; ii) un salario complementario para los/as trabajadores/as en relación de dependencia del sector privado²⁷. El monto de dicho salario se establecía en el 50% del salario neto del trabajador/a correspondiente al mes de febrero de 2020, no pudiendo ser inferior a una suma equivalente a un Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)²⁸ ni superar dos SMVM o al total del salario neto correspondiente a ese mes²⁹; iii) una línea de créditos a tasa cero para pequeños contribuyentes y para trabajadores/as autónomos de hasta \$ 150.000³⁰; y iv) una prestación por desempleo con un mínimo de \$ 6.000 y un máximo de \$ 10.000³¹. A fines de julio del 2020 se agregó el beneficio de un crédito a tasa subsidiada para empresas.

Para determinar el tipo y monto de asistencia financiera a recibir, el gobierno dividió a los sectores económicos en tres categorías. Por un lado, los *sectores no afectados por la pandemia* (el agro, el sector financiero, y aquellos que podían seguir trabajando mediante teletrabajo). Por otro, los *elegibles* (en los que entraba la gran mayoría de la estructura productiva), dentro de los había dos tipos: los *sectores afectados* y los *sectores críticos*³². Los afectados tenían un beneficio alto, en tanto los críticos tenían un beneficio reforzado. Se concretaron 9 rondas de estas prestaciones, entre abril y diciembre de 2020. Con el correr de los meses, los cambios en las condiciones económicas, ciertos ajustes en la normativa referida a las restricciones a la circulación y al funcionamiento de ciertas actividades, así como por influencia de las

negativa. Estos créditos, que tomaron aproximadamente 110 mil empresas, representaron un 1,97% del PIB. (Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Agosto 2021)

²⁶ DNU 2020-376. 20/04/2020, ampliación Decreto 332/2020.

²⁷ Las empresas, para ser beneficiarias, debían registrar una sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020.

²⁸ Este es la menor remuneración que debe percibir en efectivo un trabajador, sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo.

²⁹ Esta asignación compensatoria al salario se consideraba a cuenta del pago de las remuneraciones, que debían completar sus empleadores.

³⁰ Equivalía a U\$s 2273, según valor del dólar para la venta del Banco de la Nación Argentina (BNA) del día 19/04/2020, que era de \$65,98.

³¹ Equivalentes a una cifra de entre U\$S 90,93 y U\$S 151,50.

³² La inclusión en uno u otro sector la determinaba el gobierno según una serie de variables, entre ellas el grado de apertura sectorial.

cámaras empresarias sectoriales, el universo de sectores incluidos y excluidos se fue modificando, según se describe en el cuadro 1.

Tabla 1: ATP. Rondas, condiciones y sectores incluidos/excluidos

Ronda ATP	Salarios devengados en	Variación máxima de facturación interanual permitida (nominal)	Sectores críticos	Sectores afectados	Sectores excluidos
ATP 1 ATP 2 ATP 3	Abril Mayo Junio	5%	Salud, cultura, entretenimiento, turismo	Industria, comercio, petróleo/minería, transporte, servicios empresariales y profesionales, educación, gastronomía, etc.	Sector primario, finanzas, seguros, transporte de granos/animales
ATP 4	Julio	Variación negativa: continúa el subsidio. Variación positiva entre 0-30%: crédito a tasa subsidiada.	Continúa sin cambios	Continúa sin cambios	Continúa sin cambios
ATP 5	Agosto	Variación negativa: continúa el subsidio. Variación positiva entre 0-40%:	Salud, cultura, entretenimiento, turismo, gastronomía, transporte de larga	Industria, comercio, servicios ligados al petróleo/minería, transporte, servicios	Sector primario (excepto minería no metalífera), finanzas, seguros,

		crédito a tasa 15%.	distancia, peluquerías, centros de estética, jardines maternales, enseñanza artística	empresariales y profesionales, educación, minería no metalífera	transporte de granos/animales
ATP 6	Septiembre	Variación negativa: continúa el subsidio. Variación positiva entre 0-40%: crédito a tasa 15%.	Salud, cultura, entretenimiento, turismo (incluyendo bodegas y alquiler de autos), gastronomía, transporte de larga distancia, peluquerías, centros de estética, jardines maternales, enseñanza artística.	Industria, comercio, servicios ligados al petróleo/minería, transporte, servicios empresariales y profesionales, educación, minería no metalífera.	Sector primario (excepto minería no metalífera), finanzas, seguros, transporte de granos/animales.
ATP 7 ATP 8 ATP 9	Octubre Noviembre Diciembre	Variación negativa: continúa el subsidio solo en críticos. En no críticos, crédito al 27% Variación positiva entre 0-35%: crédito a tasa 33%	Salud, cultura, entretenimiento, turismo (incluyendo bodegas y alquiler de autos), gastronomía, transporte de larga distancia, peluquerías,	Industria, comercio, servicios ligados al petróleo/minería, transporte, servicios empresariales y profesionales, educación, minería	Sector primario (excepto minería no metalífera), finanzas, seguros, transporte de granos/animales

			as, centros de estética, jardines maternale s, enseñanz a artística	no metalífera	
--	--	--	--	------------------	--

Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Algunas de las medidas instrumentadas por el gobierno nacional contaron con la aprobación de las entidades empresariales, en tanto otras no fueron del agrado de los agentes económicos. Entre estas últimas, están las referidas al cierre de ciertos establecimientos. “Abrir y cerrar en las empresas te genera mucho costo. Hay empresas que tienen ciclo continuo, no pueden estar abriendo y cerrando” (Miembro UIA, 2022, entrevista). Así también se expresaba que “las cuentas a fin de mes no cerraban porque disminuían las ventas” (Miembro de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC), 2022, entrevista)

Por otro lado, tampoco fue recibida con beneplácito la prohibición de despidos y suspensiones. “En ese punto te diría lo peor era que te eliminaron por decreto la posibilidad de despido por causa de fuerza mayor. Una burrada a nivel legal” (Miembro Cámara Argentina de Turismo, 2021, entrevista). En la misma línea, desde otra entidad se expresaba que “la medida que nos perjudicó... es la suspensión de que no podíamos echar a ningún empleado” (Miembro Cámara de Comercio, Industria y Producción de La Pampa, 2021, entrevista)

Por su parte, sí contaron con aprobación las medidas de asistencia, en particular el ATP. Estas se elaboraron de urgencia, fueron ejecutadas velozmente y se diseñaron sin participación de los actores a los que se incluía en sus prestaciones. “El ATP como tal no surge como demanda de una cámara. Fue una propuesta pro activa del gobierno” (funcionario del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, MDPN, 2022, entrevista). Esta misma información fue la que se recogió de las entidades empresariales. “El ATP vino armado. El equipo económico se manejó de una manera bastante unilateral para todos los sectores que estaban incorporados en el ATP” (Miembro CAC, 2022, entrevista).

La puesta en marcha de estas medidas, da cuenta de que el Estado ejerció un importante grado de autonomía, tomando medidas que no contaban con el aval del sector empresario y de otras que, si bien los beneficiaban, se hicieron sin consultarlos. En este punto, se retoma

la pregunta de este artículo, referida a que acciones desarrollaron las representaciones gremiales empresarias en defensa de sus intereses frente a este escenario, lo que será abordado a continuación.

3.2 El accionar empresarial durante la pandemia

Las acciones que llevaron adelante las entidades representativas empresariales entre marzo y diciembre de 2020 estuvieron casi exclusivamente centradas en las problemáticas generadas a partir de la situación de pandemia³³. Además, dichas acciones fueron diversas según el impacto económico que generaron las medidas gubernamentales a los distintos sectores de la economía.

La disposición estatal de mayor impacto fue el ASPO, a partir del cual se discernía si una actividad era considerada esencial o no esencial y, con ello, si podía abrir sus puertas o debía permanecer cerrada. Entre los rubros que no detuvieron su desenvolvimiento, se configuraron tres situaciones, con reclamos y propuestas de los actores colectivos específicas a cada una. El sector primario (producción de granos, ganadería, etc.) fue el que menor impacto económico y sanitario soportó debido, particularmente, a que se desarrolla en espacios abiertos y con poca concentración de personal. Las entidades empresariales de estos sectores tuvieron muy pocas demandas³⁴.

En una situación intermedia encontramos a sectores cuya afectación económica negativa fue escasa porque continuaron con su actividad productiva, pero donde su personal estaba expuesto a mayores riesgos sanitarios que los anteriormente mencionados. Los casos más ilustrativos fueron los ámbitos de la salud y la industria alimentaria. Las empresas de estos sectores vieron mermada su planta de personal por dos motivos: los contagios y la no asistencia de trabajadores que pudieran tener algún riesgo para su salud (por edad, por enfermedades previas, etc.). En el caso del sector salud, quienes atendían de manera ambulatoria y sin internación también vieron disminuidos sus ingresos dado que mucha gente no concurría a los centros médicos por las restricciones de circulación. En estos rubros, las entidades empresariales se abocaron, prioritariamente, a la elaboración de los protocolos necesarios para que la actividad se viera afectada lo menos posible por el contagio del personal y, paralelamente, demandaron la asistencia económica del Estado para el pago de los salarios de sus

³³ En las entrevistas no se registraron acciones por fuera de estas problemáticas.

³⁴ Se recurrió a información de medios gráficos, particularmente el diario La Nación. Este periódico cubre con detalle el accionar de estas entidades.

trabajadores. “La primera lucha de CADIME fue lograr el reconocimiento del sector salud como esencial, pero con capacidad de acceso a esta medida de alivio tan importante como el ATP”. (Miembro de la Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico, CADIME, 2021, entrevista).

Finalmente, en el otro extremo de las empresas declaradas esenciales estaban aquellas que, pese a continuar con su actividad, se vieron severamente afectadas por las medidas de aislamiento. El caso típico fue el de lugares de venta de combustible, actividad que siempre estuvo habilitada, pero como dependía de la movilidad y ésta estaba muy reducida, tuvo un impacto económico negativo muy fuerte. En este caso, lo que se solicitaba era ser incluidos en el programa de asistencia, “se abrían actividades, pero abrir no significa circulación de gente (...) entonces prefiero que me tengas cerrado y me prorrogues los impuestos, las moratorias, me sigas dando el ATP” (Miembro CAC, 2022, entrevista).

Distinta fue la situación de las empresas consideradas no esenciales. La interrupción de sus tareas les provocó dificultades económicas agudas. “Lo que más preocupaba era que las fábricas tenían que cerrar de un día para otro. Tenían compromisos, materias primas, entregas pendientes. No podían parar, pero tenían que parar.” (Miembro 1 Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina, ADIMRA, 2021, entrevista) Incluso, algunos casos temieron por tener que abandonar la actividad, “gente llorando, diciendo: hace sesenta años que tengo este comercio porque era de mi padre y ahora tengo que cerrar” (Miembro de la Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires, FECOBA, 2021, entrevista)

Uno de los principales y más extendidos reclamos fue que se restituyera la actividad en el menor tiempo posible, demanda de casi la totalidad de entidades representativas de sectores no esenciales. “Yo me dediqué pura y exclusivamente todo el 2020 a ejecutar acciones que tenían que ver con aperturas” (Miembro de la Cámara de Comercio de Córdoba, CCC, 2021, entrevista).

Dado que la reapertura de las empresas exigía medidas sanitarias que evitaran los contagios, las entidades representativas se abocaron a la elaboración de protocolos sanitarios. “Lo primero que trabajamos muy fuerte fueron los protocolos. En un fin de semana sacamos más de 30 protocolos para que las empresas los puedan incorporar” (Miembro UIA, 2022, entrevista).

Paralelamente a las demandas centradas en restablecer la actividad, las representaciones empresariales solicitaron medidas que disminuyeran o evitaran las erogaciones de dinero por parte de las

empresas. Así, reclamaron al Estado suspensiones y/o prórrogas en diferentes obligaciones fiscales: impuestos, moratorias, contribuciones patronales.

Nosotros recibíamos pedidos relacionados con impuestos, muchísimos. Lo que se pedía era que AFIP³⁵ no empiece a ejecutar deudas fiscales. Prórroga no sólo en el pago de impuestos, sino también en las moratorias. Había locales que estaban teniendo facturación cero (Miembro CAC, 2022, entrevista).

En ninguno de los casos, las entidades accionaron en contra del ASPO, para desconocerla y/o incumplirla. “En principio fue un malestar bastante grande para las empresas más que nada. Pero era una situación extrema donde nadie cuestionaba lo que estaba pasando” (Miembro 2 ADIMRA, 2022, entrevista). Su accionar se dirigió centralmente a tratar de que se levantara lo más rápido posible el aislamiento o, en el caso de que esto implicara mayores perjuicios que el cierre, obtener asistencia estatal de emergencia. En ambos casos, el accionar de las entidades era en respuesta a la medida estatal.

También hubo acciones tendientes a disminuir el peso del pago de salarios. En ese sentido, el 27/04/2020 se celebró un acuerdo entre la Confederación General del Trabajo (CGT)³⁶ y la UIA, luego homologado por el Ministerio de Trabajo de la Nación, que estableció que los trabajadores suspendidos por la inactividad de su rubro o de sus empresas percibieran un salario neto que no podía ser menor al 75% de su salario neto habitual. Además, sobre ese monto salarial reducido los empresarios pagarían los aportes, contribuciones patronales y la cuota sindical. Con este acuerdo como marco, el Estado homologó más de treinta convenios sectoriales durante 2020³⁷.

Cuando el gobierno fue teniendo información más precisa sobre el fuerte impacto del ASPO sobre la economía, decidió instrumentar el programa ATP. Si bien dispuesto de manera unilateral por el gobierno nacional, sin consulta a los potenciales beneficiarios, fue percibido

³⁵ Administración Federal de Ingresos Públicos, ente recaudador del gobierno nacional.

³⁶ Instancia de representación sindical de mayor grado a nivel país.

³⁷ Se celebraron convenios similares, con porcentajes de reducción salarial diferentes en los distintos casos, en los sectores de producción de calzado, petrolero, empleados de comercio, sanidad, mecánicos, obreros de la construcción, metalúrgicos, etc.

como una gran ayuda por parte del empresariado y los asalariados. No obstante, el amplio alcance del mismo, hubo exclusiones y condiciones a cumplimentar para su ingreso y/o permanencia, particularmente a medida que transcurrían los meses y se iban flexibilizando las condiciones de actividad. Una vez puesto en marcha, el accionar de las entidades empresariales se dirigió a plantear modificaciones en relación a las condicionalidades para ingresar, permanecer o ser excluidos.

Como fue un diseño que se hizo por decretos y resoluciones que se fueron dando posteriormente, le encontramos algunas dificultades al proceso y nosotros sugeríamos modificaciones. Algunas las fueron considerando y esas fueron las modificaciones del ATP que se fueron dando mes a mes (Miembro UIA, 2022, entrevista).

Algo recurrente en las demandas se refería a los requisitos necesarios para el acceso al ATP, donde las entidades demandaron mayor flexibilidad en las exigencias, lo que permitiría incluir a más sectores. “Te pedían que estuvieras al día con la AFIP y todo...era imposible. Que la situación bancaria sea buena, imposible. Había que flexibilizar la carpeta como para decir vamos a darle la ayuda” (Miembro Cámara de Comercio, Industria y Producción de Comodoro Rivadavia, CACIPCR, 2021, entrevista).

Otra demanda reiterada tenía que ver con el cálculo de la facturación requerida para ingresar y permanecer en el ATP, donde se planteaba que se tomara en cuenta el índice de inflación. “Nosotros lógicamente lo que pedíamos era la actualización de ese coeficiente. Lamentablemente todo lo que sucedió fue lo contrario (...) el coeficiente quedaba desactualizado” (Miembro CAC, 2022, entrevista).

En síntesis, puede observarse que el accionar de las entidades representativas del empresariado giraron en torno a diferentes problemáticas emergentes de la situación pandémica, y fueron en respuesta a las distintas medidas que, previamente, había establecido el Estado. En primer lugar, frente a la disposición de detener la actividad, tratando de que esta se restituyera lo antes posible, así como en la elaboración de medidas de cuidado para que ello pudiera ser posible. Frente a la merma de sus ingresos, procurando reducir sus egresos (disminución de salarios, reducción o suspensión de impuestos). Y, fundamentalmente, el pedido por ser incluidos en los programas de asistencia que el Estado dispuso. Se conformó un escenario donde, por una parte, las problemáticas emergentes de la pandemia acotaron el

accionar de las entidades empresariales. Asimismo, donde las políticas implementadas por el Estado nacional *formatearon* el accionar de dichas entidades, de tal modo que la mayoría de las acciones emprendidas por estas durante la pandemia, tuvieron que ver con posicionarse frente a disposiciones estatales tomadas con anterioridad y sobre las cuales, en muchos casos, no tuvieron injerencia en su formulación.

En virtud de ello, se puede señalar que el ejercicio del poder instrumental del empresariado fue principalmente reactivo y más acotado. Esto tuvo que ver, por una parte, con la crítica situación económica que debieron enfrentar la mayoría de las empresas fruto de la pandemia. Ello derivó en que el accionar de las entidades que las representan debiera estar enfocado, principalmente, en buscar herramientas para afrontar dicha situación crítica. En dirección a ello, una intervención estatal muy activa en la asistencia al sector productivo permitió amortiguar la caída del empleo y el sostenimiento de muchas empresas. Así lo manifestaron tanto entidades de representación nacional, “no me imagino como la hubiera pasado la industria sin ATP” (Miembro UIA, 2022, entrevista), “el ATP fue fundamental para sostener el empleo y sostener la actividad... sin el ATP hubiese sido muy pesado esos seis meses (Miembro Cámara Argentina del Libro, 2021, entrevista), como otras de alcance regional, “de no mediar el ATP, no hubieran podido pagar los sueldos de mayo a octubre” (Cámara de Comercio de San Miguel, 2021, entrevista).

Asimismo, a ello contribuyó también una disminución del poder estructural del empresariado. En este sentido, la evidencia recogida de manifestaciones de funcionarios públicos da cuenta de que, al inicio de la pandemia de COVID 19, el gobierno preveía un escenario de severa caída del PBI y, consiguientemente, una fuerte afectación económica. Pese a esto, decidió llevar adelante las medidas restrictivas ya mencionadas, asumiendo de antemano los costos de tal caída. “El 20 de marzo arranca el ASPO, los primeros cálculos de cuanto podía caer el PBI eran números que shockeaban” (funcionario del MDPN, 2022, entrevista). En el cuadro 2 pueden observarse la caída de la actividad económica en casi todos los sectores económicos durante varios meses, más allá de que en los sectores declarados esenciales fue menor el impacto³⁸.

Tabla 2: Actividad Económica por sector de actividad. Variación porcentual respecto a igual período del año anterior. Año 2020

³⁸ En el cuadro, el sector Agricultura, ganadería, caza y silvicultura

Mes	Total actividad económica	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	Industria manufacturera	Construcción	Comercio mayorista y minorista	Hotelería y restaurantes	Transporte y comunicaciones	Servicios comunitarios, sociales y personales
Marzo	-10,9	-5,9	-15,7	-34,1	-11,7	-36,2	-13,7	-17,1
Abril	-25,3	-9,9	-34,1	-69,5	-25,9	-84,6	-25,9	-70,9
Mayo	-20,0	-11,6	-25,0	-49,9	-21,4	-72,1	-21,3	-70,0
Junio	-11,6	-9,6	-4,7	-30,9	-5,0	-61,6	-19,4	-62,1
Julio	-12,7	-4,4	-8,8	-22,3	-4,6	-66,3	-23,2	-63,3
Agosto	-11,4	-2,2	-8,9	-24,3	-5,5	-57,3	-21,8	-53,6
Setiembre	-6,1	1,0	2,7	-18,0	4,9	-60,8	-19,1	-49,7
Octubre	-6,9	0,3	-3,2	-3,4	-0,9	-56,5	-20,0	-23,4
Noviembre	-3,4	0,8	3,7	2,1	4,1	-55,3	-18,2	-22,1
Diciembre	-2,4	-2,0	5,0	12,4	7,8	-49,2	-19,0	-18,6

Fuente: elaboración propia en base a Estimador mensual de actividad económica. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Además, esta significativa caída de la actividad económica, profundizaba una recesión que ya venía desde 2017/18, y que afectaba a la mayoría de los sectores económicos³⁹. Así lo manifestaban las representaciones de grandes empresas, “ya a fines de 2019 parecía que íbamos a tener un año de recuperación después de 3 años de recesión” (Miembro UIA, 2022, entrevista). Del mismo modo, los representantes de PYMES, “la pandemia agarró a todo el sector pyme en el peor

³⁹ Una excepción era el sector turismo, quienes manifestaron tener alto crecimiento entre 2015 y 2019

momento desde la crisis de 2001-2002. O sea, ya veníamos con una caída sumamente importante, del 2017 en adelante” (Miembro Cámara de Comercio de San Miguel, 2021, entrevista)

En este marco, la amenaza de desinversión por parte del empresariado perdió fuerza. El contexto redujo fuertemente el margen para retacear la inversión, ya que ello redundaría en consecuencias más severas para las propias empresas, al profundizar la caída. En la misma línea, tampoco se constató en ninguna manifestación de las entidades alguna decisión de desinversión o propuesta de retrainimiento de la actividad. Contrariamente, se percibía en el accionar empresarial constantes intentos de restablecer la actividad económica.

Se observó, asimismo, una potenciación de las capacidades intervencionistas del Estado⁴⁰. Esto puede visualizarse tanto sobre el ASPO como el tipo y la modalidad de implementación de las medidas de asistencia. En relación a lo primero, la interrupción de las actividades se dictaminó y fue acatado por la totalidad de los actores económicos, aun en desacuerdo con el mismo. En el transcurso de la vigencia del ASPO, frente al accionar empresarial que procuraba restablecer la actividad en el menor lapso de tiempo posible y así retomar el proceso de acumulación, el gobierno nacional siguió sosteniendo por un tiempo prolongado la interrupción de muchas actividades. En relación a las medidas de asistencia, particularmente el ATP, el gobierno nacional desplegó una amplia política de asistencia a las unidades productivas y a las personas, que fueron diseñadas e implementadas inicialmente sin la participación de las representaciones empresariales. Asimismo, la secuencia posterior a la implementación no fue siempre del agrado del sector empresario, “fue un programa que se hizo con dificultades de recursos, empezaron a ponerle condiciones que por ahí atendían más a las necesidades del sector público que a las necesidades de las empresas” (Miembro UIA, 2022, entrevista). Estos acontecimientos permiten dar cuenta de que el Estado decidió ejercer márgenes de autonomía más amplios que les permitió a los funcionarios fijar objetivos, establecer preferencias e implementar políticas, aun contrariando la voluntad de aquellos actores sociales con capacidad de veto.

4. Reflexiones finales

⁴⁰ Este tipo de intervención no fue unánime entre los distintos Estados nacionales, como lo muestran Etchemendy, S.; Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021)

En este artículo se analizó el accionar de las cámaras empresariales en su relación con el Estado nacional en Argentina durante el primer año de la pandemia de COVID 19. La descripción de tal accionar abrió interrogantes acerca del ejercicio del poder instrumental del empresariado en un marco excepcional, caracterizado por la retracción de la actividad económica a nivel global y por la fuerte intervención del Estado para amortiguar el impacto económico de la misma. Dado que dicho poder se entrelaza al poder estructural, también se observó el impacto sobre este último. Como tanto la recesión económica como la creciente participación estatal son elementos que afectan la capacidad del empresariado (a través de sus entidades representativas) para incidir sobre el poder político, en este trabajo se procuró recabar información sobre el desempeño de ambos poderes en una situación de tal naturaleza.

Tal lo expuesto, el Estado nacional dispuso de diferentes medidas tendientes a disminuir el alcance y la propagación de la enfermedad. Ello implicó fuertes restricciones a la circulación de las personas y a las actividades económicas, con el consiguiente impacto negativo en la economía, el empleo y los ingresos. Posteriormente, con el objetivo de morigerar tales consecuencias, implementó distintas medidas de asistencia económica a las unidades productivas y a las personas. Las mismas fueron diseñadas y puestas en marcha de manera unilateral por el gobierno nacional.

En ese marco, las entidades representativas de intereses del empresariado tuvieron un comportamiento que se expresó, fundamentalmente, como respuesta a las iniciativas estatales. Inicialmente, procurando el levantamiento de la restricción a las actividades a la par de colaborar con la redacción y puesta en práctica de protocolos de cuidado en los lugares de trabajo. En paralelo, una vez lanzados los programas de asistencia (particularmente el ATP), procurando cambiar y/o adaptar requisitos para una mayor inclusión de sectores. Esto conllevó que el poder instrumental se tornara más reactivo y circunscripto principalmente a dar respuesta a las iniciativas estatales, de las cuales dependieron fuertemente para enfrentar la severa crisis ocasionada por la pandemia del COVID 19. En la misma línea, se observó un debilitamiento del poder estructural de los capitalistas, dada la asunción del propio gobierno de las consecuencias económicas del cierre de actividades, en el marco de una recesión que venía desde años atrás.

La situación de pandemia fue excepcional y, probablemente irrepetible. Esta característica, por un lado, dificultaría extrapolar algunas experiencias acontecidas. Pero, por otro, permitió abordar

algunas situaciones que se presentaron de manera muy marcada, en particular la fuerte recesión y la activa intervención estatal. En este sentido, el análisis de lo ocurrido en este particular período posibilitó ver que el poder político del empresariado no es algo cristalizado, sino que puede variar dependiendo del contexto, del accionar propio y del comportamiento de otros actores, particularmente el Estado. Asimismo, pudo observarse que ciertas situaciones problemáticas le otorgan al Estado la oportunidad de ejercer mayores márgenes de acción para incrementar su papel interventor y su autonomía para tomar decisiones. Finalmente, que una fuerte retracción económica cuando se conjuga con un Estado que toma un papel muy activo, acotan tanto el poder instrumental como el poder estructural del empresariado.

5. Referencias

- Acuña, C. (1988). *Empresarios y Política. La relación de las organizaciones empresarias con regímenes políticos en América Latina: los casos argentino y brasilero*. Boletín informativo Techint 255/1988.
- Acuña, C. (1995). Política y Economía en la Argentina de los 90 (O porqué el futuro ya no es lo que solía ser). En Acuña, C. (comp.). *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión.
- Acuña, C (1995a). *The Industrial Bourgeoisie as a Political Actor: An Overall Introduction*. [Tesis de doctorado]. Universidad de Chicago.
- Acuña, C. (1995b). Intereses Empresarios, Dictadura y Democracia en la Argentina actual. (O sobre porqué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática. En Acuña, C. (comp.). *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión.
- Acuña, C.; Chudnovsky, M. (2013). Como entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-64) Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Anlló, G. (2013). Cambio de paradigma tecno-productivo y ¿crisis de representación? Nuevas y viejas formas entidades de representación de la actividad agrícola. En Anlló, Bisang, Campi (Coord). *Claves para repensar el agro argentino*. (pp. 259-283). Eudeba.
- Arcidiácono, P.; Perelmiter, L. (2022). Abriendo la caja negra de la digitalización. Distancia y proximidad en la implementación del IFE en la Argentina. En Heredia, M. *Que pudo y que no pudo el Estado frente a la emergencia covid-19 y después*. Siglo XXI.
- Beltrán, G. (2003). *Las reformas neoliberales en Argentina. Estado, empresarios, partidos políticos e intelectuales liberales en el proceso de cambio*. [Tesis de maestría]. Universidad de Buenos Aires.

- Beltrán, G. (2007). *La Acción Empresarial en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina*. [Tesis doctoral]. Universidad de Buenos Aires.
- Beltrán, G.; Castellani, A. (2013). Cambio estructural y reconfiguración de la elite económica argentina (1976-2010). En Burkart M.; Giletta M. (comp.) *Dossier Argentina: 30 años de democracia*. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, UBA.
- Birle, P. (1997). *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*. Editorial de Belgrano.
- De Imaz, J. (1964). *Los que mandan*. Eudeba.
- Dossi, M. (2012). *La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias*. Documentos de investigación social, N° 19, IDAES, UNSAM.
- Dossi, M.; Panero, M. (2022); Acción política del gran empresariado argentino durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). En dossier Carini, G; Dossi, M. (Comp) *Asociaciones empresariales. Tramas políticas y económicas en América Latina durante el cambio de milenio*. Anuario del Instituto de Estudios Histórico-Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso”, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro Vol. 37 N° 2: 199-214. Disponible en <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/2022.html>.
- Dulitzky, Alejandro (2022). La acción política organizada de las empresas multinacionales durante el kirchnerismo. Una mirada desde las cámaras empresariales. En dossier Carini, G; Dossi, M. (Comp) *Asociaciones empresariales. Tramas políticas y económicas en América Latina durante el cambio de milenio*. Anuario del Instituto de Estudios Histórico-Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso”, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro Vol. 37 N° 2: 215-236. Disponible en <http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/2022.html>.
- Etchemendy, S. (2001). Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 160: 675-706. <https://doi.org/10.2307/3456000>.
- Etchemendy, S. (2015). *La economía política del neoliberalismo: empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Eudeba.
- Etchemendy, S.; Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021). *Coordinada, liberal, asistencialista y residual: política, economía y estrategias sociolaborales frente al COVID-19 en América Latina*. Fundación Fundar. Recuperado de <https://www.fund.ar>.
- Fairfield, T. (2015). Structural Power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin American. *Business and Politics*, Vol. 17 N°3: 411-441. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/62123/>
- Freytes, C. (2013). Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes. *Revista Sociedad Argentina de*

- Análisis Político*, Número Especial Vol. 7, N° 2: 349-363. Disponible en <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v7-n2/freytes.pdf>
- Freytes, C., O'Farrell, J. (2017). Conflictos distributivos en la agricultura de exportación en la Argentina reciente (2003-2015). *Desarrollo Económico* vol. 57, N° 221: 181-196. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44736474>
- Gras, C. (2009). El nuevo empresariado agrario: sobre la construcción y los dilemas de sus organizaciones. En Gras C. y V. Hernández (Coord) *La Argentina Rural. De la agricultura familiar a los agronegocios.* (pp. 215-236). Editorial Biblos
- Gené, M. y Vommaro, G. (2023). *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado.* Siglo XXI editores.
- Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las elites económicas en Argentina: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, N° 1: 77-115.
- Hernández, V. (2007). El fenómeno económico y cultural del boom de la soja y el empresariado innovador. *Desarrollo económico*, Vol. 47, N° 187: 331-365.
- Lattuada, M. (1991). El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias: una visión de conjunto. En Nun. J. Lattuada, M. *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias.* (pp. 107-171). Manantial.
- Lattuada, M. (1992). Notas sobre corporaciones agropecuarias y Estado. Tendencias históricas y cursos de acción posibles en la experiencia democrática contemporánea. *Estudios Sociales* Vol. 2 N° 2: 123-148.
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX.* Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Obradovich, G.; Vidoz, S. y Leoni, F. (2022) Entre establecidos y marginados. Los nuevos beneficiarios de clases medias de la asistencia estatal. En Heredia, M. *Que pudo y que no pudo el Estado frente a la emergencia covid-19 y después.* (pp. 219-240) Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo.* Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y Alianzas en la Argentina. 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 64: 523-554.
- O'Donnell, G. (1978) Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Estudios Sociales* N°12: 1-43.
- Panero, M. (2013). La representación de los sectores dominantes del agro en debate. La Sociedad Rural Argentina. En: Gras C. y V. Hernández (comp.) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización.* (pp. 323-345). Biblos.
- Panero, M. (2020); La representación de intereses de la cúpula del sector agropecuario. La Sociedad Rural Argentina (1996-2008). *Mundo Agrario*, Vol. 21 N° 46: e135. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84562590002>

- Panero, M. y Rocca, M. (2021). La representación empresarial y su relación con el Estado en el gobierno de Cambiemos (2016-2019); *Revista Prácticas de Oficio*. v. 1, n. 27: 103-118.
- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. En Braun, O. (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*. Siglo XXI Editores.
- Pucciarelli, A.; Castellani, A. (2017). *Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo Veintiuno editores.
- Schneider, B. (2005). La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 179: 349-372.
- Tirado, R. (2015). Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Año LX, N° 225: pp. 311-340. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000300311
- Viguera, A. (2000). Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integrador. *Zona Abierta* N° 90/91: pp. 161-203.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo XXI Editores.

6. Fuentes

- Banco Mundial. Desempleo, total. Argentina. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=AR>
- Decreto de Necesidad y Urgencia. 2020-260. 13/03/2020. Emergencia sanitaria. Coronavirus (COVID-19).
- Decreto de Necesidad y Urgencia. 2020-297. 20/03/2020. Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio.
- Decreto de Necesidad y Urgencia. 2020-311- 25/03/2020. Abstención de corte de Servicios en caso de mora o falta de pago).
- Decreto de Necesidad y Urgencia. 2020-320. 29/03/2020 Alquileres.
- Decreto de Necesidad y Urgencia. 2020-329. 31/03/2020. Prohibición despidos.
- Decreto de Necesidad y Urgencia. 2020-332 01/0,4/2020. Asistencia de emergencia al trabajo y la producción.
- Decreto de Necesidad y Urgencia DECNU 2020-376. 20/04/2020 Programa de asistencia de emergencia al trabajo y la producción Ampliación Decreto 332/2020.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Agregados Macroeconómicos. Series históricas PBI. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-4>