

Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil. Continuidades y transformaciones entre la década neoliberal (1989-2002) y el siglo XXI (2015-2019)

Economic elites and ministerial recruitment in Argentina and Brazil. Continuities and transformations between the neoliberal decade (1989-2002) and the 21st century (2015-2019)

 <https://doi.org/10.48162/rev.48.067>

Roberto Cassaglia

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Universidad de Buenos Aires, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe
Argentina

 <https://orcid.org/0000-0002-2345-3294>
robertocassaglia@gmail.com

Resumen

La victoria de la coalición Cambiemos en las elecciones presidenciales del año 2015 en Argentina y el golpe de Estado con formato parlamentario en Brasil en 2016 repusieron el debate sobre la interrelación entre los poderes económico y político. Este artículo se pregunta por la naturaleza del vínculo entre ambos ¿nos encontramos ante un proceso orgánico de transformación de los modos de dominación política en América Latina, concomitante con los cambios estructurales en la acumulación de capital a nivel global? La investigación analiza las trayectorias de los funcionarios que se desempeñaron en los cargos ministeriales del Poder Ejecutivo nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018), empleando una metodología basada en la prosopografía. Estos gabinetes fueron comparados longitudinalmente con los de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). El trabajo postula que durante la segunda década del siglo XXI las élites económicas, en particular las argentinas, avanzaron en un proceso de colonización de

posiciones en el Poder Ejecutivo nacional que, debido a su magnitud y características, aporta elementos para responder afirmativamente a la pregunta planteada.

Palabras clave: Élités, Estado, Política, Argentina, Brasil.

Abstract

The victory of the Cambiemos coalition in the 2015 presidential elections in Argentina and the parliamentary coup d'état in Brazil in 2016 revitalized the debate on the interrelation between economic and political powers. This article asks itself about the nature of the link between the two: are we facing an organic transformation process of the modes of political domination in Latin America, concomitant with the structural changes in the accumulation of capital at a global level? The research analyzes the trajectories of officials who served in ministerial positions of the national executive branch during the governments of Mauricio Macri (2015-2019) and Michel Temer (2016-2018), using a methodology based on prosopography. These cabinets were compared longitudinally with the ones of Carlos Menem (1989-1999), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) and Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). The paper postulates that during the second decade of the 21st century the economic elites, in particular the Argentines, advanced in a colonization process of positions in the national executive branch that, due to its magnitude and characteristics, provides elements for answering this paper's question in an affirmative manner.

Keywords: Elites, State, Politics, Argentina, Brazil.

1. Introducción

La victoria de la coalición Cambiemos, encabezada por Mauricio Macri, en las elecciones presidenciales del año 2015 en Argentina, repuso el debate sobre la interrelación entre los poderes económico y político. En 2016, el golpe de Estado con formato parlamentario en Brasil, que posibilitó el acceso de Michel Temer y el *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB) a la presidencia, terminó de inaugurar lo que se caracterizó como una ola neoconservadora en América Latina. La conformación del “mejor equipo de los últimos cincuenta años” en Argentina, un gabinete con directores ejecutivos (o CEO), representantes corporativos y exponentes del éxito en el sector privado o el llamado “gabinete de notables” en Brasil, donde resultaba llamativa la completa e inédita ausencia de mujeres y minorías étnicas, pareció confirmar aquella tendencia. En ambos casos, la implementación de políticas pública que recogían las demandas del ámbito empresarial aglutinando múltiples y diversos sectores e intereses, resultó casi inmediata.

Cuál es la naturaleza del vínculo entre poder económico y poder político es la pregunta que orienta este trabajo. De este gran interrogante se derivan, lógicamente, otros de menor envergadura que también tratan de abordarse ¿Nos

encontramos ante un proceso orgánico de transformación de los modos de dominación política en América Latina, concomitante con los cambios estructurales en la acumulación de capital a nivel global? Si es así, ¿cuándo datar su origen? ¿O, por el contrario, se trata de un fenómeno coyuntural? ¿Qué carácter asume ese vínculo entre poderes económico y político durante las experiencias brasileña y argentina en el siglo XXI?

2. Antecedentes sobre el problema

El modo en que las élites económicas ejercen la dominación política en América Latina es hoy objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques variados. Definimos operacionalmente a la élite económica como las posiciones estructurales clave del poder económico ocupadas por distintos individuos según el momento histórico. Éstas comprenden la dirección (que puede o no coincidir con la propiedad) de las firmas más importantes de una economía nacional, capaces de incidir decisivamente en su desempeño macroeconómico (élite empresarial), por un lado, y la conducción de las principales corporaciones empresarias que tienen a su cargo la representación política del capital (élite corporativa) (Castellani, 2016; Mills, 1956).

Por el lado de las élites políticas, continuando con una tradición inaugurada en Argentina por el trabajo seminal de J. L. de Ímaz (1964), identificamos a los gabinetes de ministros como un observable de las élites políticas en términos posicionales. Existe en buena medida un importante acuerdo en que su estudio en tanto dependencias estratégicas para el funcionamiento del poder gubernamental (Canelo & Castellani, 2017a; Canelo & Lascurain, 2017) posibilita una aproximación al proyecto político que cristaliza en una gestión de gobierno determinada, tanto en lo que hace a los objetivos propios y la ponderación de intereses en función de sus aliados políticos y de la sociedad civil, como a las constricciones institucionales e históricas que intervienen en sus resultados: el contenido de la política pública concreta.

3. Metodología

La investigación identifica a los gabinetes de ministros del Poder Ejecutivo nacional como un observable de las élites políticas en términos posicionales, y busca a través de la sistematización de la presencia de funcionarios vinculados a las élites económicas según su trayectoria profesional y educativa la reconstrucción de una

élite del poder. El diseño metodológico se basó en un análisis prosopográfico que reconstruyó las historias de vida de las unidades de análisis en las dimensiones consideradas relevantes. La prosopografía ha sido frecuentemente empleada a lo largo del tiempo por investigadores preocupados por las élites como objeto de estudio (Ferrari, 2010; Ortiz de Rozas, 2011; Stone, 1971).

El trabajo se enfoca en el análisis de las trayectorias de los funcionarios que se desempeñaron en los cargos ministeriales del Poder Ejecutivo a nivel nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer, conformaciones ministeriales que fueron comparadas longitudinalmente con los gabinetes de ministros de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002). La muestra está conformada por los 460 funcionarios que ocuparon el cargo de ministro y secretario con igual rango durante los períodos seleccionados.¹ Para el análisis de cada una de las unidades de análisis que integran la muestra, fueron construidas distintas variables con múltiples dimensiones, las cuales, para su presentación en este trabajo, fueron agrupadas en tres perfiles: educativo, político y ocupacional.²

Finalmente, en términos generales, el artículo se aproxima al fenómeno desde la perspectiva de la sociología histórica, la cual combina la mirada de dos campos disciplinares situándose en la intersección de sus márgenes como proyecto de hibridación. Al inscribirse en esta tradición, el trabajo asume como herramienta privilegiada al método comparativo (Bloch, 1992; Detienne, 2001; Sartori, 1994; Tilly, 1991), en este caso, con el fin de aislar, identificar y caracterizar las especificidades de los casos escogidos (Emigh, 1997). Sobre este plano sincrónico de comparación (en una misma temporalidad) se yuxtapone uno diacrónico cuando se analizan ambos a la luz de experiencias previas acaecidas en una temporalidad diferente. En

¹ Nuestra unidad de análisis fue el individuo ocupando la posición, es decir que los individuos que transitaban sucesivamente por distintos cargos fueron contabilizados tantas veces como cargos ocuparon y el gabinete como conjunto fue estudiado no solamente en su conformación inicial, sino incluyendo los recambios y transformaciones a lo largo del período.

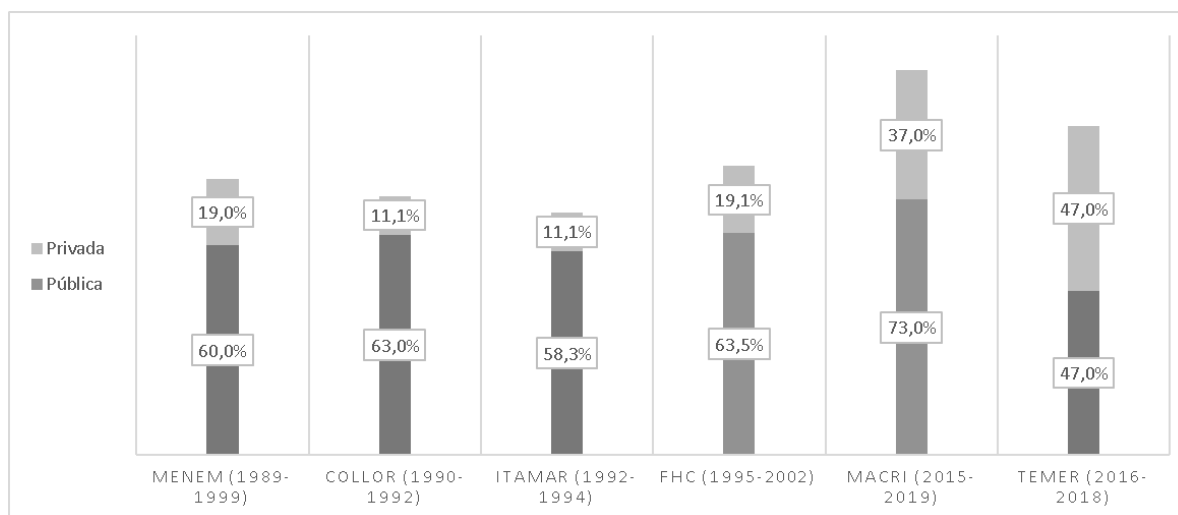
² Empleamos una estrategia metodológica que, siguiendo la tradición del campo disciplinar, combinó la triangulación de fuentes y de procedimientos. En cuanto al primer aspecto, todas ellas son de carácter público, pudiéndose citar por caso: el *Diário Oficial da União (DOU)* y el Boletín Oficial de la República Argentina, las fichas biográficas en los sitios oficiales de las distintas reparticiones estatales, así como el desempeño legislativo de quienes contaban con trayectoria en ese poder, además de las declaraciones juradas de los altos funcionarios (en la medida y en los períodos en que fue posible su acceso); el *currículum vitae* y demás elementos biográficos aportados por los propios actores en sus páginas web personales, redes sociales y eventos políticos, corporativos y académicos, así como intervenciones públicas en medios de comunicación masiva, registrados de manera escrita o audiovisual; y, finalmente, la prensa escrita de circulación nacional, local y regional, informativa y especializada.

conjunto, ambas dimensiones conforman una comparación integrada (McMichael, 1992).

4. Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil: comparando las experiencias de Menem, Collor, Itamar y FHC (1989-2002) con las de Macri y Temer (2015-2019)

De la comparación entre ambos períodos en lo que respecta al perfil educativo surgen algunas primeras y notables divergencias. En primer lugar, el nivel de calificación alcanzado por los funcionarios durante la segunda mitad de la década del 2010 es algo mayor. Esto se relaciona en buena medida con una cuestión de época, por la cual la calificación técnica obra crecientemente como cierre social para las más altas posiciones institucionalizadas, y se conjuga con la experiencia práctica de la política. En cuanto al ámbito en que realizaron dichos trayectos educativos, no hay una variación significativa, siendo la universidad pública el lugar de pertenencia mayoritario (ver Gráfico 1). Esto es importante, ya que superioridad del ámbito nacional por sobre el exterior y, dentro de aquel, de las instituciones públicas por sobre las privadas en la realización de carreras universitarias, denota la relevancia de la formación de cuadros para la administración pública como un rasgo persistente en ambos países.

Gráfico 1. Formación universitaria

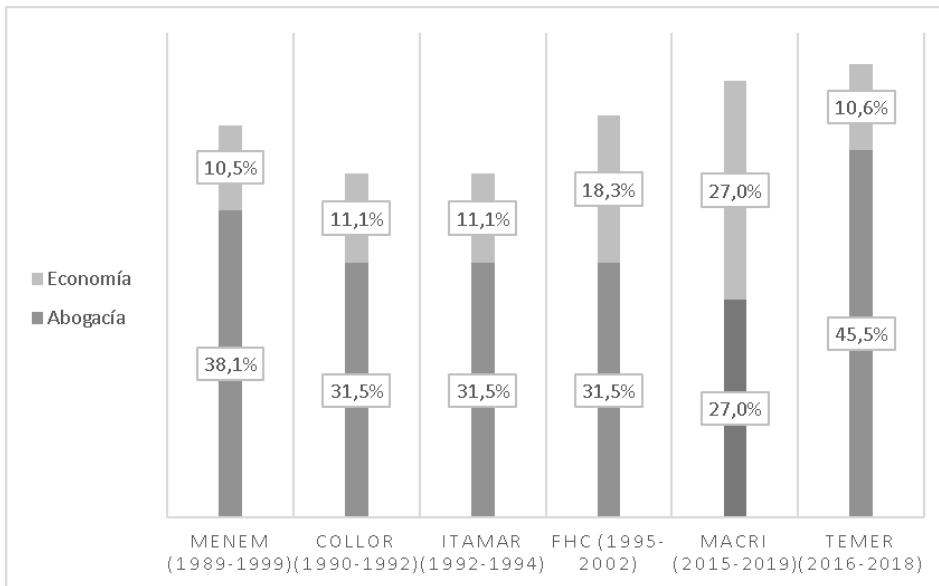


Fuente: elaboración propia.

En lo atinente a la formación académica en el nivel de grado, en la década de 1990 se presentan perfiles más bien tradicionales. El campo del derecho ha sido, históricamente, el ámbito de formación básica para la política brasileña (D'Araujo,

2009). Esto mismo cabe para la Argentina, donde la abogacía ha sido identificada, ya tempranamente en el trabajo pionero de Imaz (1964) como la formación académica predominante, y “la llave que abre todas las puertas”: un puntapié inicial privilegiado para el campo político, a la vez que otorga aprendizajes que contribuyen al dominio de la práctica política (Gené, 2019; Mellado, 2019). En el siglo XXI ese perfil se mantiene en Brasil, mientras que en Argentina aumenta significativamente la presencia de la economía como carrera de grado de los funcionarios (ver Gráfico 2).

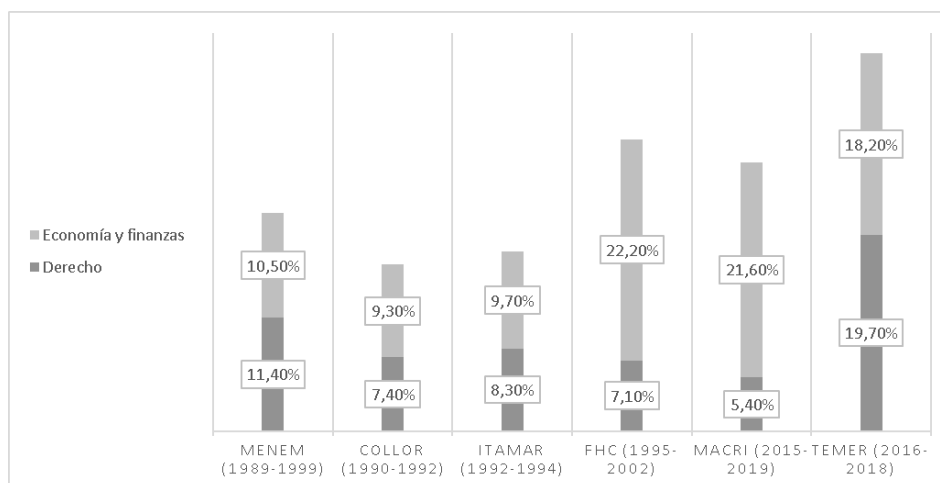
Gráfico 2. Formación académica de grado (disciplinas seleccionadas)



Fuente: elaboración propia.

Si se compara los posgrados realizados durante la década de 1990 con los de los gabinetes de Macri y Temer, se evidencia que, nuevamente, los campos del derecho y la economía son preponderantes. En la Argentina de Menem el derecho retiene su primera posición aún en el nivel de posgrado, resultando levemente superior a la economía que ganará su peso decisivo recién en la experiencia de Macri. Para el caso de Brasil, en cambio, se constata en los gabinetes de Collor, Itamar y, muy significativamente, en el de FHC un elemento señalado por D’Araujo (2009) que consiste en la inversión del orden de preminencia con respecto del nivel de grado. El derecho pierde así su posición frente a las áreas relacionadas con la economía y la administración, disciplinas de carácter más técnico, valorizadas tanto para los cargos de gobierno como por el mercado. Este elemento se encuentra ausente en el gabinete de Temer (ver Gráfico 3), lo que refuerza su carácter eminentemente político.

Gráfico 3. Carreras de posgrado (disciplinas seleccionadas)



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, resulta sumamente interesante identificar el destino de los economistas en los gabinetes de la década neoliberal. Como señala Heredia (2011), el modelo societal de los noventa, sobre la base de la dependencia del flujo de entrada de capitales provenientes del mercado financiero internacional, reservó una posición privilegiada para la mediación de los economistas entre sociedad civil-Estado-organismos supranacionales. Ser sostén de la confianza de los mercados se transformó así en *leitmotiv* de su accionar, y el ejercicio de una autoridad unívoca, despojada de contaminaciones ideológicas y voluntaristas, asentada sobre la certeza de las bondades del modelo y velada por el lenguaje técnico de la ortodoxia disciplinar, sus principales instrumentos para adaptar la realidad a los requerimientos del capital financiero. Este código altamente especializado fue, además, capaz de galvanizarlos frente a la crítica, aún ante la evidencia de los efectos de las políticas implementadas, y preservar su espacio de autonomía.

Los funcionarios con formación de grado y posgrado en economía ocuparon durante la década de 1990 sus áreas de incumbencia, pero también estuvieron en carteras extraordinarias creadas a fin de implementar la reforma institucional, política y fiscal del Estado y la administración pública, y en algunas otras áreas no vinculadas tradicionalmente a la misma. Un examen más cualitativo, no obstante, sugiere que en esas elecciones primaron los criterios de confianza personal o designación partidaria, en varios casos de funcionarios que ya venían siendo parte del gobierno y rotaron por distintas carteras.

En el caso de Macri la presencia de los economistas, considerando tanto grado como posgrado, es generalizada y difundida. En el gabinete de Temer, en cambio, los economistas aparecían, tanto a nivel de grado como de posgrado, en las carteras asociadas más estrechamente a la actividad económica y sólo de manera muy minoritaria en otros ministerios. Este perfil se encuentra más en sintonía con la distribución de los economistas en ambos niveles educativos al interior de los gabinetes neoliberales.

Es pertinente entonces destacar aquí el rol diferencial de los economistas en el gobierno con el cambio de siglo, sobre todo en el caso de Argentina. Como hemos señalado, el modelo neoliberal de los noventa reservó una posición privilegiada para la mediación de los economistas entre la sociedad civil, el Estado y el flujo de entrada de capitales provenientes del mercado financiero internacional sobre el que aquel se sostenía (Dezalay & Garth, 2002; Markoff & Montecinos, 1994). Para ejercer esa autoridad, paralela a la potestad política del presidente, fue un lugar común designar a funcionarios como Domingo Cavallo, Zélia Cardoso o el propio Fernando Henrique que se convirtieron inmediatamente en “superministros”. Así, en el caso de Menem, la presencia de los economistas se manifestó en un puñado de individuos que transitaban sucesivamente por distintas carteras con anterioridad o posterioridad a su paso por la gestión económica y no se registra en él una penetración de esta disciplina en las áreas más estrictamente políticas. En el de Collor, por su parte, la formación de grado en esa disciplina estuvo aún más localizada en sus áreas de incumbencia, mientras que en el de FHC se trató también de individuos que ya venían siendo parte del gobierno en otras áreas y gozaban de la confianza del presidente para llevar a término reformas clave dentro del entramado institucional del Estado. En el siglo XXI esa nueva geografía política (Sassen, 2014) se consolidó, pero, en particular en Argentina, al mismo tiempo aparece una presencia generalizada de funcionarios formados, en el nivel de grado y/o posgrado, en economía y disciplinas vinculadas, en áreas otrora reservadas a la política *stricto sensu*. Contrariamente, la gestión económica fue subdividida en múltiples áreas de incumbencia, en general siguiendo un criterio sectorial.³ La

³ La coalición Cambiemos careció de un referente único en materia económica hasta pocos días antes de la primera vuelta de los comicios generales de 2015. En plena coyuntura electoral, las declaraciones públicas de dos de sus especialistas en la materia, Carlos Melconian y Federico Sturzenegger, en favor de un profundo ajuste económico como “remedio” parecieron erminar por decidir a Macri en favor de Alfonso Prat Gay (proveniente de la CC-ARI), un *outsider* de la “mesa chica” de la coalición hasta entonces, como ministro de Hacienda y Finanzas. La solución fue de compromiso y la disputa entre el ala más moderada del proyecto político de Cambiemos (partidaria de un ajuste gradual de las erogaciones del Estado) y la más ortodoxa (que abogaba por una política de *shock*) continuó de manera velada durante los primeros años de su mandato: el gradualismo se impuso en la principal cartera económica y el manejo de la política monetaria se encargó a los ortodoxos. Así,

formación en economía dejó así de ser un indicador de la conformación de una tecnocracia (Centeno, 1997) para convertirse en el de una visión de gestión de lo público isomorfa a la del sector privado, pasible de impregnar las distintas áreas de administración estatal.

Comparando el perfil político de los gabinetes ministeriales de la década de 1990 con los de Macri y Temer, surgen algunas diferencias notables, en particular para el caso de Brasil. Es de destacar que deben considerarse aquí las especificidades propias de la experiencia de Collor, la cual, acorde a los rasgos típicos del reclutamiento ministerial brasileño, representa más bien la excepción que la norma.

Su partido, el *Partido da Renovação Nacional* (PRN), fue el resultado del cambio de denominación del pequeño *Partido da Juventude* (PJ) luego de su propio ingreso, en la coyuntura electoral de 1989. Por fuera de algunas gruesas directrices, el partido carecía de un discurso definido, recayendo fuertemente en la figura del propio Collor. Proveniente del estado nordestino de Alagoas, con negocios asentados en el sector de telecomunicaciones, supo construir para sí mismo un perfil de *outsider* respecto de la “clase política”, pese a que ya contaba con una profusa trayectoria en dicho campo⁴. Se sustentaba, además, en un discurso marcadamente antiburocrático y anticorrupción, el cual cristalizó en la construcción mediática de su figura como *caçador de marajás*. Finalmente, hacía eco del clima de época, no solamente del entonces novedoso Consenso de Washington, sino también del desmembramiento del bloque soviético, confrontando con Lula durante la campaña presidencial y, más aún, luego de la primera vuelta electoral. No obstante, la experiencia de Collor quedó truncada ante las investigaciones de corrupción en su contra, con motivo del *lobby* y los favores de empresarios durante su campaña. La inestabilidad política endémica en un proyecto que encontraba

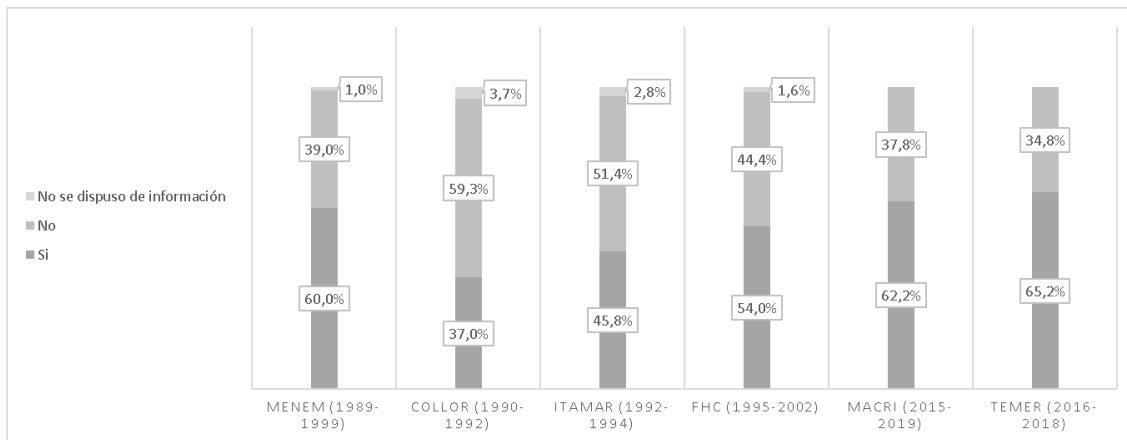
Melconian quedó a cargo del Banco Nación (del que saldría pocos meses después) y Sturzenegger del Banco Central (BCRA). Es necesario remarcar que el Ministerio de Hacienda y Finanzas convivió con otras carteras que antes formaban parte del Ministerio de Economía (como Producción, Energía y Agroindustria) y fueron puestas por fuera de su órbita a partir del inicio de la gestión de Cambiemos. Con la salida de Prat Gay de la gestión, su cartera fue dividida en dos, quedando Hacienda a cargo de Nicolás Dujovne (consultor económico y partidario más tenaz de la reducción del déficit fiscal) y Finanzas de Luis Caputo (*trader* de renombre en el mundo de las finanzas con la confianza personal del presidente). La renuncia del más importante referente del gradualismo y la balcanización de la principal área de gestión económica profundizó la disputa entre los diferentes sectores representados en el gabinete a través de sus respectivos ministerios. La instancia que debiera haber arbitrado políticamente por encima de ellos (la propia Presidencia y la Jefatura de Gabinete de Ministros -JGM-) no pudo o no quiso (por convicción ideológica) intervenir en la pugna sectorial en favor de uno u otro, y los efectos fueron visibles en la falta de coordinación de la política pública y sus consecuencias sociales.

⁴ Collor había comenzado su vida política en la *Aliança Renovadora Nacional* (ARENA), aún en dictadura, siendo designado prefecto de Maceió (1979-1982), la capital de Alagoas. Luego, bajo el sello del PDS (sucesor de aquel), fue electo diputado federal por el mismo estado. Posteriormente, ya en democracia, ingresaría a las filas del MDB (del que se desvincularía para ingresar al PRN recién en 1989), con el cual obtendría la gobernación estadual (1987-1989).

escaso sustento parlamentario, dada la minoría de su partido y la endeble coalición electoral, fue concomitante a la persistente crisis en el plano económico.

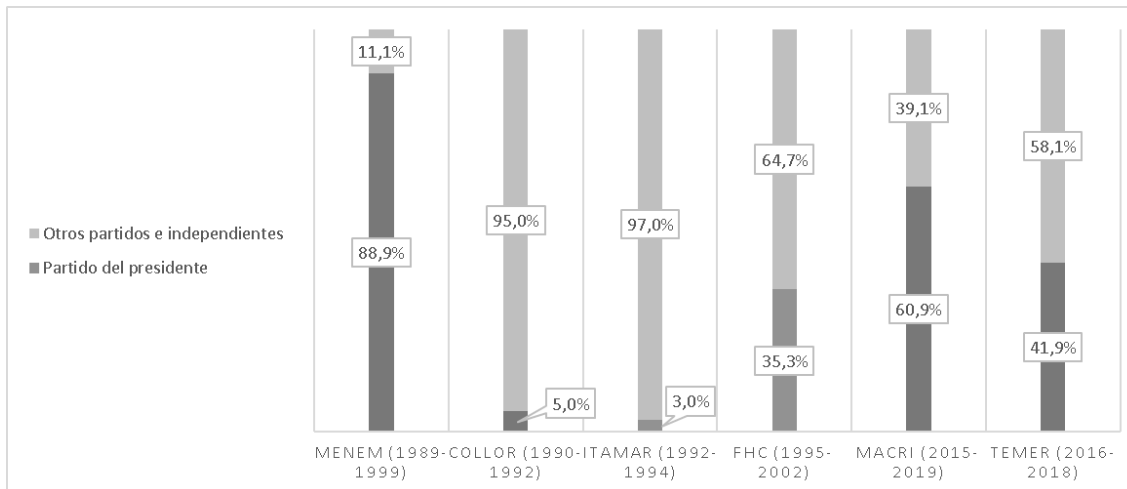
Dicho esto, en cierta medida el contraste nos permite reforzar la tipicidad del caso de Temer en lo que hace al perfil político de su gabinete y sus criterios de reclutamiento para el mismo. En este sentido, el primer dato que salta a la vista es la minoritaria participación política partidaria dentro del gabinete de Collor y, dentro de ésta, la magra representación del partido del propio presidente, con un único caso (ver Gráficos 4 y 5).⁵

Gráfico 4. Participación política partidaria



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5. Participación política partidaria (según partido del presidente u otros)



Fuente: elaboración propia.

⁵ El de Marcos Coimbra, Secretario General de Presidencia durante toda la gestión.

El presidencialismo de coalición brasileño (Salas Oroño, 2016) impulsa a la realización de acuerdos entre las fuerzas partidarias, de manera tal que, según Codato & Franz (2017) el reclutamiento ministerial cumple una doble función: la de asegurar que la formulación e implementación de políticas públicas esté de acuerdo con el programa de gobierno asumido por el Presidente y, al mismo tiempo, conforma un mecanismo de transacción política destinado a obtener el apoyo de esos proyectos en el Congreso. En ese marco, el presidente electo debe atraer a otros partidos a integrar el gobierno conformando un esquema de acuerdo con distintas fuerzas políticas.

Itamar intentó durante su mandato neutralizar la amplia y heterogénea oposición que se había granjeado Collor, extendiendo su propia base de sustentación política a través de la convocatoria al PMDB, al PSDB, e incluso al PT a formar parte del gobierno en el máximo escalón de su gestión.⁶ Cardoso inauguraría un patrón distinto de relación con su propio partido, bastante dependiente de su figura tanto por su estilo personal de gestión como por las credenciales que le otorgó su previo paso exitoso por el Ministerio de Hacienda, y también con el resto de la alianza de gobierno. Aunque respetó la distribución de cargos entre sus distintos socios, dispuso de margen suficiente para reservarse una cuota de designaciones según su propio criterio, de la que haría uso pleno, sobre todo, para la selección de su equipo económico. Fernando Henrique propiciaría así un aislamiento burocrático (Couto & Abrucio, 2003) en esa área vital para la continuidad de su plan de estabilización económica, en la cual delegó importantes funciones y otorgaría amplios poderes y autonomía, incluso la capacidad de intervenir en otros sectores, por lo que pasó a tener preminencia por sobre la coalición en las decisiones relevantes de gobierno.

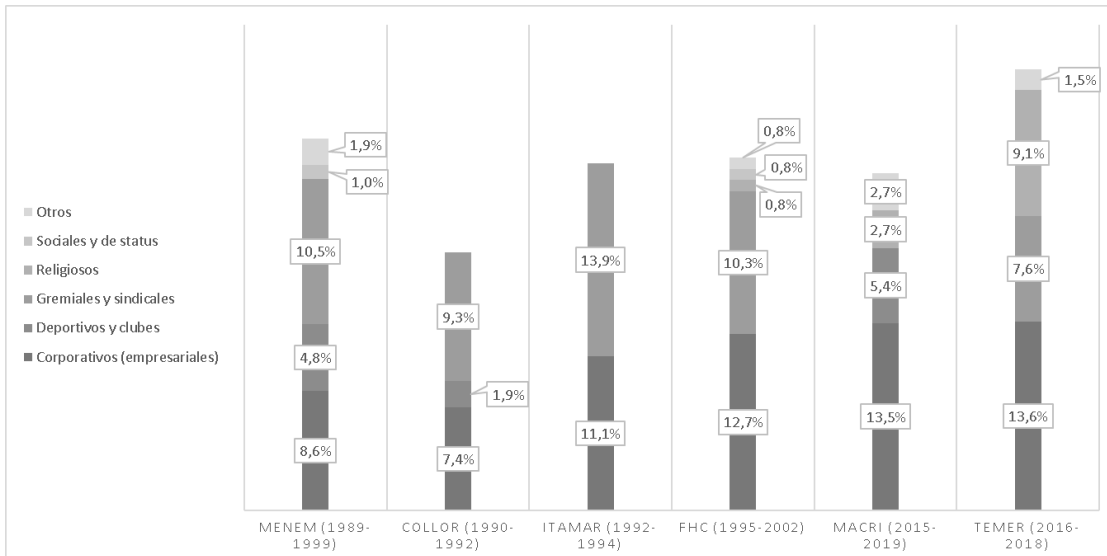
El de Argentina, en cambio, es un caso de gabinete de partido único (Camerlo, 2013) y, como tal, la pertenencia partidaria de los funcionarios pasa a ser un atributo secundario en relación a otros que pueden asumir mayor importancia según la estrategia presidencial, quien detenta unilateralmente la prerrogativa de selección de sus ministros. Los valores que surgen del análisis de los gabinetes de Menem y Macri muestran una continuidad, tanto en lo que hace al grado de involucramiento en política partidaria como en los criterios de reclutamiento, en particular, la

⁶ Ese fue el caso de la exintendente de São Paulo, Luisa Erundina, para la Secretaría de Administración. Ella aceptó la invitación y asumió la cartera en febrero de 1993 sin haber consultado a su partido, debido a lo cual fue suspendida de aquel por un año. Antes de concluir el mes de mayo del mismo año, sin embargo, renunciaría al cargo. Eventualmente abandonaría también el PT, en 1997.

preponderante filiación de los funcionarios al partido del presidente. Aún tratándose en ambos casos de coaliciones electorales, si se las compara, la que llevó a Menem a la presidencia es claramente más asimétrica en términos del peso diferencial de los partidos a su interior, donde la hegemonía claramente corresponde al Partido Justicialista. Cambiemos, por otra parte, resultó de un acuerdo entre tres partidos: Propuesta Republicana (PRO), la histórica Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC-ARI). Aún cuando los demás partidos, en particular la UCR, dotaron al PRO de la ampliación del electorado por fuera de su core y una implantación territorial de la que carecía (Armesto & Vommaro, 2015; Vommaro, 2014, 2019; Vommaro & Morresi, 2014), la conformación del gabinete reflejó y a la vez consolidó un esquema de equilibrio interno de poder donde fue éste último el que retuvo la palabra final sobre todas las definiciones programáticas de gobierno.

Si se desplaza el foco desde el sistema político hacia la sociedad civil, en cambio, surgen algunos contrastes entre las dos décadas que le caben a ambos casos. La participación de los funcionarios en organismos dentro de esa esfera es minoritaria, pero su composición según la década que se trate varía significativamente (ver Gráfico 6). Tanto en los gabinetes de Menem como los de Collor, Itamar y FHC, experiencias indiscutiblemente enmarcadas en el neoliberalismo, el involucramiento de sus cuadros de gobierno en entes corporativos resulta menor a los de Temer y Macri (donde ocupan la primera posición), y en su lugar se ubican las entidades gremiales y sindicales.

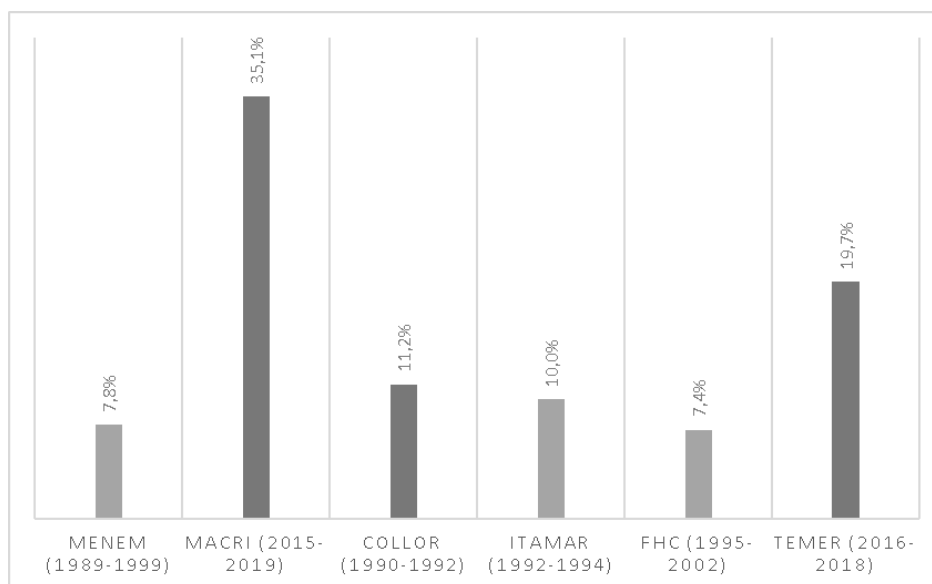
Gráfico 6. Participación en organismos de la sociedad civil



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, y este es también un dato significativo, la participación de los funcionarios en Organizaciones No Gubernamentales durante la década de 1990 es, en ambos casos, bastante menor si se la compara con el período posterior, en particular en la Argentina, considerando el importante porcentaje que alcanza en el gabinete de Macri (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Participación en ONG



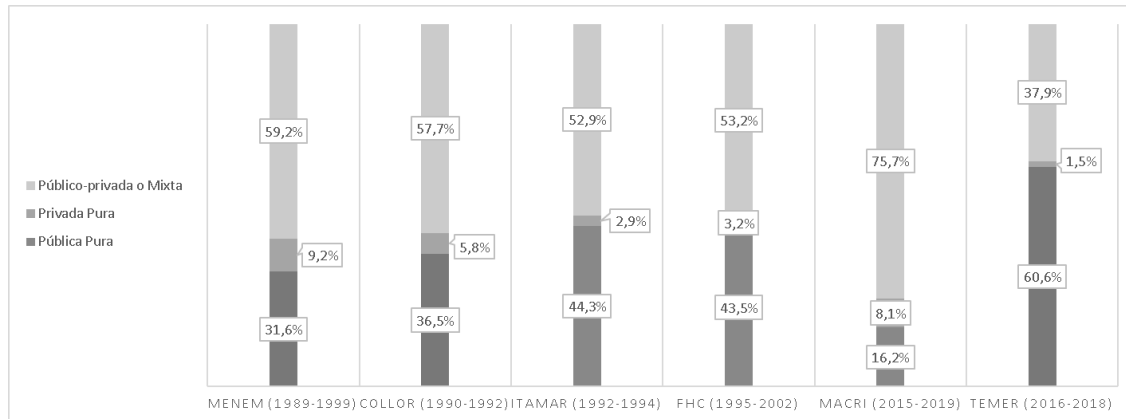
Fuente: elaboración propia.

En lo que hace al perfil ocupacional, para medir la trayectoria de los funcionarios se tomaron dos dimensiones. En primer lugar, como conjunto, es decir el desempeño profesional a lo largo de toda la carrera. En segundo término, se consideró el último cargo antes de asumir la función. Así, se pudo identificar distintos tipos de semblanzas. Entre quienes tienen una trayectoria realizada íntegramente en la órbita pública se encuentran dos perfiles: quienes a lo largo de su carrera desempeñaron cargos electivos o ejecutivos con un perfil más político y quienes desarrollaron una historia de trabajo en la gestión pública poniendo en juego su capital técnico y profesional (Bustamante, 2013; Joignant, 2011a, 2011b). Entre estos últimos es común la alternancia o combinación de desempeño en la gestión del Estado y las Universidades públicas. Entre quienes tienen una trayectoria público-privada, también identificamos dos perfiles. Por un lado, las personas que luego de un largo recorrido en el mundo privado realizan un salto a la vida política en cargos electivos o en puestos ejecutivos, usualmente en una segunda línea como secretarios o subsecretarios. Entre estos es común la realización de una

carrera ascendente que va desde el ámbito subnacional hacia la escala nacional. Por el otro, los ministros que alternan entre la función pública y el ámbito privado. En esta última situación es común el fenómeno de la puerta giratoria (Castellani, 2018; Durand, 2016; Durand & Crabtree, 2017). La tercera trayectoria corresponde a quienes han transitado exclusivamente el mundo privado, en general se trata de empresarios (CEO, directores o gerentes), dirigentes de entidades corporativas o quienes poseen consultoras o desempeñan otro tipo de actividades de asesoría profesional vinculadas al mundo de los negocios.

Comparando las trayectorias ocupacionales propias de la década neoliberal con aquellas presentes en los gabinetes de Temer y Macri se observan, nuevamente, algunas divergencias (ver Gráfico 8). En Argentina los funcionarios presentan, mayoritariamente, trayectorias mixtas, las cuales representan un 59,7% del gabinete de Menem y un 75,7% en el de Macri. Por detrás se ubican las trayectorias públicas y privadas puras. Lo mismo cabe para el gabinete de Collor, donde las trayectorias mixtas representaron un 57,7% del conjunto, y los de Itamar y FHC donde superaron por poco la mitad del conjunto. En el caso de Temer, en cambio, predominan las trayectorias exclusivamente públicas, con un 60,6%, y por detrás se ubican las público-privadas con un 37,9%.

Gráfico 8. Trayectorias ocupacionales (Ámbito de desempeño)



Fuente: elaboración propia.

Es en definitiva en la presencia de propietarios y directivos de empresas donde se presentan diferencias significativas. El gabinete de Menem contó con la participación de un 25% de ese tipo de trayectorias, mientras que el de Macri lo hizo en una proporción mucho mayor, con un 67,6%. En Brasil, Collor registra un 34,6% de propietarios y directivos de empresas, Itamar se ubica en 20% y FHC en 25%,

mientras que Temer lo hace en 30,3%. Dentro de los gabinetes, aquellos se distribuyeron en las distintas carteras como sigue (ver Cuadros 1 y 2):

Cuadro 1. Directivos de empresa por área ministerial

| | Menem (1989- 1999) | Collor (1990- 1992) | Itamar (1992- 1994) | FHC (1995- 2002) | Macri (2015- 2019) | Temer (2016- 2018) |
|---|--------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Jefatura de Gabinete de Ministros, Gestión, Secretarías y Órganos dependientes de Presidencia | 8,0% | 11,1% | 7,1% | 12,9% | 12,0% | 5,0% |
| Agricultura y Agroindustria | - | 5,6% | 14,3% | 12,9% | 8,0% | 5,0% |
| Cultura y Turismo | 16,0% | 5,6% | - | - | 4,0% | 15,0% |
| Defensa | 4,0% | - | - | - | 4,0% | - |
| Desarrollo social | 4,0% | 5,6% | - | - | 8,0% | - |
| Economía, Hacienda y Finanzas | 8,0% | 11,1% | 7,1% | 6,5% | 16,0% | 15,0% |
| Educación y Deportes | 8,0% | 16,7% | - | 3,2% | 4,0% | 10,0% |
| Energía y Minería | - | 5,6% | 7,1% | 9,7% | 8,0% | - |
| Interior | 4,0% | - | 7,1% | 6,5% | 4,0% | - |
| Justicia, Legales y Derechos Humanos | 8,0% | 5,6% | 14,3% | 6,5% | 4,0% | 25,0% |
| Planificación, Infraestructura, Transporte y Comunicaciones | 12,0% | 16,7% | 14,3% | 16,1% | 4,0% | 10,0% |
| Producción e Industria | - | - | 14,3% | 12,9% | 12,0% | 5,0% |
| Relaciones Exteriores | 8,0% | 5,6% | - | 3,2% | 4,0% | - |
| Salud y Medio Ambiente | 16,0% | 11,1% | 7,1% | - | 4,0% | 5,0% |
| Trabajo y Previsión Social | 4,0% | - | 7,1% | 3,2% | 4,0% | 5,0% |
| Otros | - | - | - | 6,5% | - | - |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

Cuadro 2. Coeficiente de áreas ocupadas por directivos sobre el total de áreas ministeriales

| Menem (1989-1999) | Macri (2015-2019) | Collor (1990-1992) | Itamar (1992-1994) | FHC (1995-2002) | Temer (2016-2018) |
|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
| 0,75 | 0,94 | 0,69 | 0,63 | 0,75 | 0,63 |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

Como puede verse en el cuadro anterior, entre las distintas carteras que conforman el gabinete de Macri, hay prácticamente al menos un funcionario en el más alto cargo con experiencia como directivo de empresa dentro de su trayectoria

ocupacional. En el extremo opuesto se ubican los casos de Itamar y Temer, gabinetes mucho más políticos.

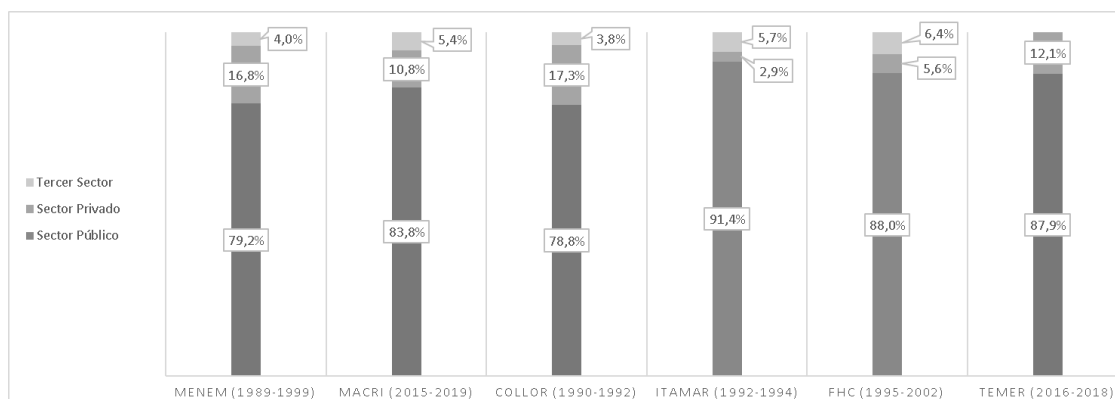
Como se desprende de los cuadros anteriores, hay diferencias significativas entre los dos casos. En Brasil, la presencia de directivos y propietarios de empresas aparece más bien circunscrita y especializada.⁷ En Argentina, en cambio, esa presencia, abarca no solamente las carteras sobre las que recae el comando de la política macroeconómica y las áreas de gestión sensibles a la captura sectorial de la decisión estatal, sino también ministerios cuya materia no se encuentra directamente vinculada a la gestión económica e, incluso, aquellos tradicionalmente encargados de la gestión política, en particular, el de Interior y la Jefatura de Gabinete de Ministros (Gené, 2019). Esto indica un criterio de reclutamiento que asimila gestión privada a gestión pública difundido en el conjunto del cuerpo funcional.

Por último, prácticamente todas las trayectorias ocupacionales en el sector privado de los funcionarios se desarrollaron predominantemente dentro del ámbito nacional, con excepción del gabinete de Macri, donde la proporción de ministros con actuación en el exterior asciende al 18,9%. Es también el de Macri el que presenta mayor experiencia de tránsito por organismos internacionales crediticios, con cinco casos.

En ambos períodos, en lo atinente a la ocupación inmediata anterior al acceso al cargo, las distribuciones fueron similares. Durante la década de 1990, tanto en Argentina como en Brasil, la mayoría de los funcionarios provenían del sector público, habiéndose desempeñado en puestos ejecutivos o en cargos electivos dentro de ese Poder en niveles subnacionales de gobierno (ver Gráfico 9). Por detrás, aquellos que arribaban del sector privado, lo hacían desde sectores heterogéneos y, finalmente, sólo una minoría llegaba al cargo desde el tercer sector. Esta distribución se replica en la segunda mitad de la década de 2010, pero quienes arribaron desde el ámbito privado muestran una menor dispersión sectorial respecto de la década precedente. Todos ellos provenían de actividades financieras, de asesoría/consultoría profesional, del sector energético y automotriz (en estos dos últimos casos, solamente en Argentina). Por último, una vez más el tercer sector se presentó minoritario y en Argentina únicamente.

⁷ Si bien resulta disonante la concentración, bajo Temer, en el área de Justicia, Legales y Derechos Humanos, este registro debe ser matizado al observar las actividades de procedencia, puesto que, en todos los casos, los funcionarios venían de desempeñarse en estudios de consultoría jurídica propios dentro del sector privado.

Gráfico 9. Ocupación anterior al cargo (ámbito de desempeño)



Fuente: elaboración propia.

En los gabinetes de Macri y Temer se registran casos de evidente captura sectorial en áreas específicas de la gestión estatal. En Argentina, Alfonso Prat Gay (Consultora APL Economía) y Nicolás Dujovne (Banco Patagonia) arribaron, sucesivamente, al área de Hacienda, mientras que Juan José Aranguren (Shell) y Dante Sica (PSA Peugeot Citroën) hicieron lo propio en Energía y Minería y Producción, respectivamente; a los que podría agregarse Miguel Etcheveré (Sociedad Rural Argentina) en Agroindustria. En Brasil, Henrique Meirelles (J&F Holding) e Ilan Goldfajn (Banco Itaú) fueron designados en las carteras de Hacienda y en el Banco Central, respectivamente.

Durante la década de 1990, si se considera el desempeño inmediatamente anterior al acceso al cargo, también se constatan situaciones análogas. En Argentina son reconocidos y significativos los casos de los ministros de Economía Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli (ambos provenientes del Holding Bunge y Born). En Brasil, Antônio Cabrera (*Fazendas Reunidas Cabrera*, un complejo agropecuario bajo propiedad familiar surgido en el interior de San Pablo con intereses en varios estados) y Ângelo Calmon de Sá (bajo cuya dirección el *Banco Econômico* pasó a ser un conglomerado con inserción en la agroindustria) fueron designados, respectivamente, para las carteras de Agricultura y Desarrollo Regional mientras que José Lutzenberger (luego de su paso por la química BASF, retornó al país para fundar las empresas *Vida Produtos Biológicos*, especializada en el tratamiento de desechos industriales sólidos y *Tecnologia Convivial*, de consultoría en servicios de saneamiento) fue elegido para la Secretaría de Medio Ambiente. Cardoso, por su parte, designó a Gustavo Loyola (quien se desempeñó entre 1993 y 1995 en MCM Consultores, especializándose en reglamentación del sistema financiero) y a Armínio Fraga Neto (saliente como Director Gerente de la *Soros Fund Management*,

cargo que ocupó entre 1993 y 1999) como Presidente del Banco Central en su primer y segundo mandato, respectivamente.

De manera tal que, considerando estos últimos desempeños, pueden apreciarse las divergencias ocurridas con el cambio de época: en Brasil, la captura centrada en torno a la política pública sobre el sector agroindustrial dio paso paulatinamente al control de las finanzas sobre la política monetaria. En Argentina, en cambio, desde esa área se amplió a otros sectores.⁸

5. Debate: El arribo de los empresarios a la política ¿transformación orgánica de la dominación política o cambio coyuntural dentro de la continuidad?

Existe cierto acuerdo en identificar a la década de 1990 como una coyuntura histórica donde se produjo el arribo o la creciente visibilización de los empresarios en el ámbito político de nuestra región. En qué grado y de qué maneras ello implicó un efectivo cambio en las formas de la dominación, o más específicamente, en el vínculo entre poder político y económico, ha sido objeto de múltiples análisis.

El peruano Francisco Durand (2010) aporta un punto de referencia ubicado entre lo que llama el “ocaso populista”, durante la crisis de la deuda de la década de 1980, y el “amanecer neoliberal” que cristalizaría en el Consenso de Washington (1989). En esa coyuntura histórica, se despliegan secuencialmente una serie de acciones empresariales⁹ vinculadas por una premisa común: contra el intervencionismo estatal y a favor de la modernización. Ello indicaba, por un lado, el fin de la política como un campo privativo de líderes de origen popular y cuadros provenientes de los sectores medios profesionales. Por otro, comportaba un contexto de oportunidades favorable para que los empresarios abandonaran su tradicional prescindencia del involucramiento personal en el “barro” de la política.

De entre las modalidades de acción empresarial tipificadas por Durand, nos interesan aquí en particular dos. Ambos tipos desencadenan procesos de captura del Estado, entendidos como la concentración de los poderes político y económico.

⁸ Entre éstos, el caso del Ministerio de Energía y Minería bajo la gestión de Juan José Aranguren, entre el 10 de diciembre de 2015 y el 16 de junio de 2018, ha suscitado mucha atención en la producción reciente sobre las élites argentinas y, en particular, respecto del fenómeno de la puerta giratoria y la colusión de intereses (Canelo & Castellani, 2017b).

⁹ El autor identifica cinco tipos de acción empresarial, no excluyentes entre sí, que pueden activarse de acuerdo al contexto de oportunidades: las protestas y revueltas empresariales, los más tradicionales golpes de Estado e invasiones militares (como segundo y tercer tipo, respectivamente), las elecciones con “acomodos” empresariales a partidos o candidaturas populistas, y, finalmente, las candidaturas de empresarios, sea a través de partidos conservadores tradicionales o de agrupaciones políticas nuevas conformadas *ad hoc*.

Como referimos al inicio, un observable de este fenómeno, en buena medida privilegiado por la producción académica, estriba

en la presencia empresarial o de técnicos ligados a los empresarios en puestos claves, quienes toman decisiones que fortalecen a las corporaciones y les generan variadas pero jugosas rentas (principalmente, privatizaciones y exoneraciones tributarias) (p. 78)

Hablamos, por una parte, de un mecanismo muy típico de la década de 1990, como ilustra el caso de la Argentina de Menem: el de los “acomodos” populistas, a veces denominados también neopopulismos.¹⁰ En este caso, se trata de una articulación entre *lobby* no institucionalizado y designación de empresarios o técnicos vinculados en áreas de particular sensibilidad empresarial en relación con la promoción de política pública. La apelación a figuras populares (*insiders* u *outsiders* del sistema) y a estructuras políticas preexistentes resuelve para los empresarios la incertidumbre propia de las elecciones democráticas y la alternancia en el poder. Al mismo tiempo, les aporta una distancia respecto de los vaivenes propios del campo político y la opinión pública, que redundan en una menor visibilidad o exposición.

Por otra parte, nos referimos a las candidaturas empresariales en partidos conservadores. Este tipo, de desarrollo incipiente en los noventa y más importante desde la segunda década del siglo XXI, representa una relativa novedad histórica. También en este caso, la apelación puede ser a estructuras partidarias tradicionales o a agrupaciones nuevas, conformadas *ad hoc* y en buena medida en torno de *outsiders* de la política, como ilustra el caso brasileño en la experiencia de Collor. En ello concurren tanto las características de más larga data del sistema de partidos, como las coyunturas históricas particulares por las que atraviesa. Contrariamente al tipo anterior, en esta forma el nivel de exposición de los empresarios es mayor, con posibilidades más ciertas de pagar un costo político. En su lugar, reduce el grado de contingencia en la adecuación de la política pública, apoyándose en una menor mediación del sistema político en el proceso.

Aníbal Viguera (1996), por su parte, analizó la acción política de los empresarios y entiende que se puede caracterizar a partir de dos componentes. Por un lado,

¹⁰ El empleo de la categoría de neopopulismo es fuertemente debatido en la literatura especializada, en buena medida porque encierra una extensión más allá de sus fronteras históricas y conceptuales de una noción en sí misma polisémica y de contornos a veces difusos como la de populismo. Para Mackinnon y Petrone (2011), una divergencia fundamental entre las experiencias neopopulistas y los populismos clásicos se halla en la incorporación selectiva de los sectores subalternos a través de programas económicos focalizados durante las primeras, la cual contrasta con la integración amplia e institucionalizada propia de las segundas.

evidencia una orientación hacia políticas públicas específicas, influyendo en las decisiones del aparato estatal mediante un contacto directo, en particular sobre el Poder Ejecutivo y sus burocracias administrativas. Por el otro, queda de manifiesto su carácter fragmentado, desagregado y episódico, que va en detrimento de la formulación de políticas globales enmarcadas en proyectos que aspiran a la hegemonía y que, por lo tanto, requieren de un involucramiento directo y público. A su vez, en la medida en que proyectos tales han sido encarados desde el Estado, la conducta empresarial ha sido típicamente reactiva, ejerciendo su poder de veto estructural u obstaculizando su concreción en pos de la defensa de intereses particulares.

Algunos rasgos de las sociedades latinoamericanas favorecieron estos mecanismos, configurando un contexto de oportunidades propicio para el despliegue de la acción política empresarial bajo los términos descritos, justificándola racionalmente. Ello no quiere decir que no haya experiencias de involucramiento más completo de los empresarios en la escena política en la historia de América Latina, sino más bien que, cuando éstas han tenido lugar, no hallaron continuidad en el tiempo. Es decir, que la relativa ausencia o poca efectividad de canales de vinculación y participación política institucionalizados, en conjunto con una estructura de oportunidades propicia para la acción particularista, redundaron en el carácter coyuntural y más bien episódico de esas experiencias. El arribo de los empresarios a la política en los albores de la década de 1990, no consistiría desde esta perspectiva en un fenómeno novedoso ni, mucho menos, cualitativamente diferente. Más que una transformación de los modos de dominación política, ilustra la reposición de un mecanismo recurrente que se yuxtapone al mecanismo tradicional del *lobby*. La convergencia en el discurso de la época y la articulación coyuntural de intereses no debería llevarnos a olvidar las divergencias que surgen a la hora de su traducción en políticas públicas concretas.

Más allá de las diferencias de enfoque, ambas perspectivas coinciden en identificar la alteración de la estructura de poder económico durante la década neoliberal, como resultado del fortalecimiento del sector privado a partir de la enorme concentración del capital y de la privatización de sendos segmentos de la producción de bienes y servicios otrora a cargo del Estado. De manera concomitante, trajo una expansión del poder político y de la influencia ideológica de los empresarios en la sociedad civil y dentro del propio Estado, a partir del control de los principales medios de comunicación masiva y la inversión, sea en ciudades

campañas políticas o en recursos para potenciar el *lobby* (muchas veces integrado en las estructuras organizativas de las propias empresas).

Durand (2010) plantea también que, lejos de la emergencia de una burguesía “heroica”, la continuidad e incluso profundización del proceso de extranjerización de las economías latinoamericanas redundan en una creciente debilidad de los grupos económicos nativos frente a la competencia global, aún pese a las diversas estrategias encaradas de conglomeración y la expansión de las multilatinas. Como parte de ese acervo de estrategias de supervivencia surge entonces la incursión en la política, como un terreno reservado a los nacionales que posibilita la apertura y reserva de nuevos o tradicionales ámbitos privilegiados de acumulación.

En el marco de una propuesta de recuperación de la agenda social del pensamiento latinoamericano de las décadas de 1960 y 1970, Ansaldi (2017) rescata un esquema explicativo del ejercicio del poder del Estado en la sociedad capitalista formulado por Göran Therborn (1982) a través de formatos de representación, para dar cuenta de los modos que asume la dominación en nuestra región en el siglo XXI. Por tales entiende diferentes mecanismos mediante los cuales las clases dominantes consiguen la reproducción de sus posiciones de parte de los dirigentes del Estado en los ámbitos económico, político e ideológico. De entre los varios formatos ensayados históricamente por las clases dominantes en la sociedad capitalista, el autor dirige su atención a dos de ellos: el de la institucionalización capitalista y el del partido burgués. El primero alude al reclutamiento de los dirigentes estatales “de entre el personal que ocupa los aparatos económicos capitalistas, guiándose por el exclusivo criterio de las posiciones que ocupan dentro de ellos” (p. 46). Se trata, por supuesto, de la manera más directa para las clases dominantes de obtener su representación. No obstante, se registra en la historia de manera sumamente escasa, durante la fase mercantil del capitalismo. Ello se debe a la dificultad de la gran empresa capitalista para constituirse como representante de los intereses del conjunto social. De aquí el surgimiento del segundo de los formatos aludidos, el del partido burgués, apresurado por la organización política de los dominados y la incapacidad de las clases dominantes de transmutar sus intereses de clase como el interés general. Este formato de representación, un mal menor para las clases dominantes surgido de la creciente separación y relativa autonomía entre las esferas económica y política, consiste en la organización para el juego democrático a través de un partido o coalición de partidos competitivo electoralmente, donde el control de la dirección es retenido mediante funcionarios

especializados y políticos profesionales. Bajo este formato, dirigentes de la empresa capitalista y políticos profesionales comparten procesos formativos, trayectorias y redes de sociabilidad que los vinculan entre sí a partir de una misma concepción de mundo, lo cual contribuye a la reproducción del orden.

Si el formato del partido burgués ha sido el predominante a lo largo del siglo XX, en los albores del siguiente ocurre en nuestra región una aguda crisis de representación de los partidos tradicionales, los cuales dejan de constituir una garantía de defensa de los intereses de clase. O, más propiamente, del interés fundamental en términos políticos: la reproducción del orden. En este contexto resurge entonces aquel formato originario, el de la institucionalización capitalista. Este fenómeno tiene lugar, a su vez, en una coyuntura histórica de creciente debilidad de las clases dominantes nativas, donde necesitan de las oportunidades de negocios abiertas desde el Estado en orden a la reproducción de sus intereses. La presencia en posiciones clave del entramado estatal de sujetos vinculados grandes empresas y/o corporaciones sectoriales sería entonces el observable empírico de un cambio cualitativo en el formato de representación y, por extensión, de los modos de dominación en América Latina.

Ahora bien, si se trata de una fase coyuntural o es la expresión de un movimiento orgánico, resulta un elemento de más difícil determinación. Porque más que para concretar su cristalización institucional, este formato de representación adolece de obstáculos múltiples para asegurar su continuidad en el tiempo. En definitiva, se trata de un grupo minoritario, aún cuando esta falta de peso numérico se ve compensada por la disponibilidad de recursos de otro tipo. No obstante, y ello es aún más relevante, dista de ser homogénea, en la medida en que se ve atravesada por intereses y relaciones anárquicas y contradictorias (aunque no antagónicas). Por último, la temporalidad comporta una variable privilegiada para comprender estos procesos. La presente coyuntura histórica está lejos de ser aquella que podía registrarse sobre el final del siglo pasado, imbuida por una cosmovisión que anunciaba el fin de la historia y bregaba por el imperante de reducir el Estado a su mínima expresión, disolviéndolo en la sociedad civil regulada por el mercado, en el escenario más favorable, sintetizada en el así llamado Consenso de Washington. En el siglo XXI asistimos, en cambio, a una irresuelta disputa por la hegemonía entre dos campos semánticos asociados, cada uno a su término, a la dñada neoliberalismo-antineoliberalismo, contando ambos con experiencias históricas real-concretas a partir de las cuales ser analizados.

La renovada ola de neoliberalismo en América Latina durante la segunda mitad de la década del 2010 allanó el camino hacia una nueva reestructuración regresiva de la riqueza, el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento externo, la apertura de la economía y de los flujos de capital, junto con la concomitante desindustrialización y ulterior reprimarización de las estructuras productivas. Las transformaciones ocurridas a nivel estructural, en los procesos de acumulación, así como en el superestructural, en lo que hace a la distribución de poder y la formación de subjetividades, marcaron rasgos propios que la distinguen del período 1970-1990 y, por lo tanto, se puede hablar de un neoliberalismo tardío (García Delgado & Gradín, 2017).¹¹

Esta etapa presenta así novedades. En primer lugar, las políticas públicas implementadas muestran el regreso a un modelo de acumulación basado en la especialización productiva, anclado en las exportaciones agroindustriales y los servicios. Bajo este esquema, el endeudamiento externo constituye una compensación por la falta de inversión crónica de los sectores dominantes locales. La debilidad de éstos, manifiesta en su inserción subordinada dentro de las cadenas globales de valor, se ve agravada por su afán de obtener ganancias extraordinarias en el corto plazo y convertirlas en activos líquidos pasibles de ser fugados al exterior.

En segundo lugar, el empresariado como actor clave en las coaliciones de gobierno, involucrado directamente y sin mediaciones en la gestión de lo público, señala una transformación sustantiva en las formas de representación e identificación políticas. Al mismo tiempo, la judicialización de la política propicia una erosión de la democracia, crecientemente subordinada a los poderes fácticos y en constante riesgo de mecanismos destituyentes. La etapa actual ha mostrado una vinculación entre los poderes económico y político que cristalizó en un modelo estatal diferente al de las experiencias neoliberales previas. Lejos de promover un Estado mínimo respecto de la producción y provisión de bienes y servicios orientados al bienestar pero relativamente autónomo como instancia decisoria final en orden a garantizar la estabilización económica, el Estado propio del neoliberalismo tardío busca sobre

¹¹ Lo tardío se explicaría por tres razones principales. En primer lugar, porque ya no existe el Consenso de Washington y el pensamiento único que siguió a la caída del muro de Berlín. En segundo lugar, el contexto unipolar y aperturista en que aquellos se desarrollaron tampoco remane: el actual escenario internacional revela, en cambio, un mundo multipolar signado por el estancamiento económico al cual el norte global ha respondido con un creciente proteccionismo. En tercer lugar, para algunos países de América Latina, los gobiernos populares antineoliberales que antecedieron a esta nueva ola neoconservadora implicaron la mejora de los indicadores socioeconómicos para vastos sectores de la población y la desmercantilización y repolitización de importantes segmentos de relaciones sociales, memoria de lo cual persiste.

todo asegurar ámbitos privilegiados de acumulación a las distintas fracciones del capital, incluso introyectando sus disputas (secundarias, puesto que todas ellas convergen en descargar los costos sobre la fuerza de trabajo). La irresolución y persistencia de estas disputas, ante la ausencia de una mediación política (son los mismos capitalistas o sus representantes quienes ocupan las altas posiciones institucionales) explica la incoherencia en materia de política pública y su ulterior fracaso, prolongando éste la doble crisis, de acumulación y de representación.

En tercer lugar, dentro de esta fase de neoliberalismo tardío aparecen novedosas estrategias de fragmentación social, que apuntan esencialmente a construir una hegemonía negativa en la búsqueda de convertir a las mayorías en soporte electoral de gobiernos conservadores y asegurar la gobernabilidad en un contexto de ajuste económico, *a priori*, incompatible con ésta última. De lo que se trata en definitiva es de normalizar la desigualdad, núcleo duro del ideario de la derecha (definida relacionalmente por oposición a la izquierda) (Ansaldi, 2017; Giordano, 2014). Para ello, se articulan tácticas recurrentes con otras más novedosas. Entre las primeras, la represión por la fuerza de la acción colectiva y la persecución de sus liderazgos, acompañada por discursividades deslegitimadoras de las mediaciones sociales y políticas más clásicas, partidos y sindicatos sobre todo. Entre las más novedosas, aparecen una serie de relatos mediadores de la realidad social (aludidos usualmente con el apelativo de posverdad), amplificadas por los medios de comunicación masiva y las redes sociales. Todos ellos se funden en un sentido común que asimila a los proyectos políticos alternativos al neoliberalismo, en particular aquellos que disputaron la hegemonía durante la década precedente, a los significantes “ilusión”, “insustentabilidad”, “crisis asintomática”, entre otros.

6. Conclusiones

La comparación en el plano diacrónico nos permite identificar los diversos rasgos que asume el neoliberalismo tardío del siglo XXI, luego de la primera fase neoliberal de los años noventa. En aquella década, el vector fundamental de los procesos de reforma había sido el desmantelamiento de las capacidades productivas y reguladoras de la economía del Estado que se habían ido conformando de manera concomitante al crecimiento mediante la sustitución de importaciones. El diagnóstico neoliberal identificaba en ambos puntos (la protección de una industria deficitaria y el acaparamiento de recursos por parte de un Estado gravoso, ineficiente y excesivamente interventor) las causas de los desequilibrios

macroeconómicos posteriores a la crisis del petróleo de mediados de 1970, en particular, los niveles de inflación. Los efectos de los procesos de reforma del Estado y estabilización económica, allí donde fueron acometidos, se mostraron duraderos. Durante la década posneoliberal, la renovada voluntad de lograr mayores espacios de autonomía relativa para el Estado y la reposición de la primacía de lo político por sobre la economía que encarnaron los proyectos progresistas y antineoliberales que alcanzaron a cristalizar en el gobierno chocó con límites estructurales. Las dificultades para proponer una agenda de transformación de la estructura productiva y los magros logros en la recuperación del rol productivo del Estado (pocas de las empresas privatizadas durante la década previa volvieron al sector público) explican que los gobiernos populares de la década del 2000 hayan concentrado sus esfuerzos en la redistribución del excedente, sin atacar frontalmente las condiciones de su generación: la distribución.

De aquí que la agenda del neoliberalismo tardío propugnara objetivos diferentes y, tal vez, menos ambiciosos que aquellos que fueron acometidos durante la década de 1990. De manera más o menos velada, dada las distintas condiciones de acceso al poder, los proyectos de Macri y Temer estuvieron direccionados a dismantelar los mecanismos de redistribución del ingreso erigidos durante la década y media pretérita. A ello deben agregársele las características del capitalismo actual, marcado por la creciente financiarización del proceso de acumulación, el desencadenamiento productivo al interior de los territorios nacionales y la transnacionalización de los capitales. De los procesos de modernización del Estado y normalización de la economía ya no se esperaban grandes reformas, sino simplemente un retorno a la libre circulación de mercancías. Se esperaba que logrado éste y, por extensión, asegurada la primacía definitiva del capital sobre el trabajo en la puja distributiva, las disputas intersectoriales al interior del polo dominante se resolverían por el curso natural de los acontecimientos.

El isomorfismo entre gestión pública y gestión privada, probablemente el rasgo sobresaliente de las experiencias de neoliberalismo tardío, tiene asidero en esa renovada convicción del mercado como asignador más eficiente de los recursos. En este sentido, el proceso reservó un rol sustancialmente diferente a las élites políticas. No nos hallamos ya frente al caso típico de los noventa, en el cual la gestión de las grandes reformas es asignada a un superministro munido de credenciales y un lenguaje técnico derivados de la disciplina económica, cuya

capacidad decisoria arbitra de manera relativamente autónoma y en última instancia entre los intereses sectoriales. Entre éstos, designa ganadores y perdedores, distribuyendo compensaciones en caso de que sea necesario, en orden a alcanzar los objetivos de las reformas. El neoliberalismo tardío, en cambio, elude estas instancias eminentemente políticas. En cambio, emula el modelo *managerial*: las distintas carteras del equipo de gobierno son otorgadas a quienes provienen del sector a regular, privilegiando los vínculos y las redes tejidas con anterioridad durante las trayectorias educativas y ocupacionales de esos cuadros. El Estado introyecta, de esta manera, las disputas preexistentes entre las distintas élites económicas. Los ganadores y perdedores del modelo se deciden por el peso relativo en la estructura económica, en conjunción con las capacidades de captura que, por distintos mecanismos, hayan sabido construir.

El desenlace y los resultados de estas experiencias fueron diversos. Como era de esperarse, la continuidad en el tiempo fue un desafío que ninguna de ellas logró acometer. En el caso de Temer, ya fue mencionado en repetidas ocasiones su carácter ilegítimo y transicional. En el caso de Macri, también advertimos la debilidad inherente al formato de representación mediante la colonización o institucionalización capitalista. El saldo en términos organizativos, la acumulación política y el aprendizaje en la gestión estatal sugiere, no obstante, atender a esta experiencia antes de descartarla rápidamente. Probablemente escenarios futuros permitan asistir a estrategias híbridas en que se combine la colonización con mecanismos más visitados de captura, en conjunto con prácticas políticas más tradicionales. En ambos casos, seguramente con una manifiesta derechización del discurso y los programas políticos.

Referencias

- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, 35, 22–51.
- Armesto, M., & Vommaro, G. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto. Revista del CEHis*, 2(Julio-Diciembre), 110–132.
- Bloch, M. (1992). Por una historia comparada de las sociedades europeas. En G. Godoy & E. Hourcade (Eds.), *Marc Bloch: Una historia viva. Los fundamentos del hombre* (pp. 63–98). Centro Editor de América Latina.
- Bustamante, B. G. (2013). El estudio de las élites en Chile: aproximaciones conceptuales y metodológicas. *Intersticios sociales*, 6, 1–20.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso Argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119–142.

- Canelo, P., & Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri* (Informe de Investigación N° 1).
- Canelo, P., & Castellani, A. (2017b). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación* (Informe de Investigación N° 2).
- Canelo, P., & Lascurain, M. C. (2017). *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal* (Informe de Investigación N° 3).
- Castellani, A. (2016). *Radiografía de la elite económica argentina*. UNSAM Edita.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva sociedad*, 276, 48–61.
- Centeno, M. A. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215–240.
- Codato, A., & Franz, P. (2017). Recrutamiento Ministerial no Brasil : comparando as Presidências de FHC e Lula. *E-Legis*, 10(22), 44–62.
- Couto, C. G., & Abrucio, F. (2003). O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, 15(2), 269–301.
- D'Araujo, M. C. (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV).
- Detienne, M. (2001). *Comparar lo incomparable, alegato en favor de una ciencia histórica comparada*. Península.
- Dezalay, Y., & Garth, B. G. (2002). *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*. ILSA/Universidad Bolivariana.
- Durand, F. (2010). Empresarios a la Presidencia. *Nueva Sociedad*, 225, 68–85.
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. OXFAM.
- Durand, F., & Crabtree, J. (2017). *Perú: elites del poder y captura política*. PUC, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Emigh, R. J. (1997). The power of negative thinking: the use of negative case methodology in the development of sociological theory. *Theory and Society*, 26(5), 649–684.
- Ferrari, M. (2010). Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones. *Antíteses*, 3(5), 529–550.
- García Delgado, D., & Gradín, A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En D. García Delgado & A. Gradín (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 15–26). FLACSO Argentina.
- Gené, M. (2019). Ministerios políticos del gabinete nacional. Perfiles y puertas de entrada de sus elites en democracia. En P. Canelo & M. Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 209–232). UNSAM Edita.
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas? *Nueva Sociedad*, 254, 46–56.
- Heredia, M. (2011). La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal. En A. Pucciarelli (Ed.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp. 179–219). Siglo XXI Editores.
- Ímaz, J. L. de. (1964). *Los que mandan*. Eudeba.
- Joignant, A. (2011a). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). En *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)* (pp. 49–76). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Joignant, A. (2011b). Las élites gubernamentales como factor explicativo de un modo político y económico de desarrollo: el caso de Chile (1990-2009). *Serie Avances de Investigación*, 58(58), 90.
- Mac Kinnon, M. M., & Petrone, M. (2011). Los complejos de la cenicienta. En M. M. Mac Kinnon & M. Petrone (Eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina*. Eudeba.

- Markoff, J., & Montecinos, V. (1994). El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, 34(133), 3–29.
- McMichael, P. (1992). Repensar el análisis comparado en un contexto postdesarrollista. *Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO*, 375–391.
- Mellado, M. V. (2019). Los caminos del ascenso. Movilidad y formas de entrada en política de las élites mendocinas (1983-1999). En P. Canelo & M. Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 81–108). UNSAM Edita.
- Mills, C. W. (1956). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz de Rozas, V. (2011). *Las formas de reclutamiento del personal político*. 1(1), 133–159.
- Salas Oroño, A. (2016). Brasil 2016: del presidencialismo de coalición al golpismo. *Prácticas de oficio*, 17, 30–36.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29–49). Alianza.
- Sassen, S. (2014). Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. *Globalizations*, 11(4), 461–472.
- Stone, L. (1971). Prosopography. *Daedalus*, 100(1), 46–79.
- Therborn, G. (1982). Cómo identificar a la clase dominante: Definición del carácter de clase del poder del Estado. En *¿Cómo domina la clase dominante?. Aparatos del estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo: Vol. Segunda pa* (pp. 151–193). Siglo XXI Editores.
- Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Alianza.
- Viguera, A. (1996). Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada. *Nueva sociedad*, 143, 174–189.
- Vommaro, G. (2014). Meterse en política: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. *Nueva sociedad*, 254, 57–72.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia Internacional*, 99, 91–120.
- Vommaro, G., & Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375–417.