



**Tipo de documento: Tesis de Maestría**

**Título del documento: Élités económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante la década neoliberal (1989-1999) y el siglo XXI (2015-2019)**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Roberto Cassaglia**

**Inés Nercesian, dir.**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis): 2021**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



Roberto Cassaglia

Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante la  
década neoliberal (1989-1999) y el siglo XXI (2015-2019)

Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Sociales  
Latinoamericanos

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Directora: Inés Nercesian

Buenos Aires, 2021

## **Resumen**

El modo en que las élites económicas ejercen la dominación política en América Latina, un debate que ha tenido centralidad en el pensamiento de nuestra región, es nuevamente objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques y conceptos variados desde la segunda mitad del siglo XXI. Sin embargo, son pocos los estudios en clave comparativa latinoamericana que trasciendan la singularidad de los casos sustentándose en sus condiciones sociohistóricas de *longue durée*. Esta investigación analiza comparativamente el vínculo existente entre élites económicas y Poder Ejecutivo del Estado en Argentina y Brasil durante el período 2015-2019 al reconstruir la conformación de los gabinetes de ministros nacionales de los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018). Así, busca caracterizarlos a partir de identificar y sistematizar la presencia de funcionarios vinculados a las élites económicas según su trayectoria profesional, inscribiéndolos además en una mirada sociohistórica que toma en cuenta variables de más larga duración, tales como las características de la estructura económica, el Estado, sus burocracias administrativas y el sistema político de ambos países. Sobre la base de esta indagación, la tesis postula que, mientras las élites económicas argentinas avanzaron en un proceso de institucionalización en el Estado, colonizando posiciones en el gabinete de ministros del Ejecutivo nacional, en Brasil siguió vigente la mediación de las élites estatales y políticas en su representación dentro de dicho cuerpo funcional.

## **Abstract**

The way in which the economic elites exercise political domination in Latin America, a debate that has had centrality in the thinking of our region, is since the second half of the 21st century a subject of questioning in numerous investigations with a variety of approaches and concepts. However, there are few studies in a comparative perspective that transcend the uniqueness of the cases based on their socio-historical conditions of *longue durée*. This research comparatively analyzes the link between economic elites and the executive branch in Argentina and Brazil during the 2015-2019 period by reconstructing the formation of the cabinets during the governments of Mauricio Macri (2015-2019) and Michel Temer (2016-2018). Thus, it seeks to characterize them by identifying and systematizing the presence of officials linked to the economic elites according to their professional trajectory, while also enrolling them in a socio-historical perspective that considers long lasting variables, such as the characteristics of the

economic structure, the State, its administrative bureaucracies, and the political system of both countries. Based on this inquiry, the thesis postulates that, while the Argentine economic elites advanced in a process of institutionalization in the State itself, colonizing positions in the cabinet, in Brazil the mediation of state and political elites in their representation within the civil service continued.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>15</b>
<b>1. El vínculo entre el Estado y las élites económicas durante la era neoliberal (1989-1999)</b> .....	<b>30</b>
1.1. El neoliberalismo “exitoso”: la Argentina de Carlos Menem (1989-1999) .....	31
1.2. El neoliberalismo inacabado: el Brasil de Fernando Collor de Mello (1990-1992).	42
1.3. <i>Excursus</i> : por qué estudiar a los gabinetes de ministros .....	52
1.4. Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante la era neoliberal: los gabinetes de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992) .....	54
1.4.1. Perfiles sociodemográficos.....	56
1.4.2. Perfiles educativos.....	58
1.4.3. Perfiles políticos .....	61
1.4.4. Perfiles ocupacionales .....	63
<b>2. El vínculo entre Estado y élites económicas durante el siglo XXI (2015-2019) ...</b>	<b>69</b>
2.1. Los empresarios en el neoliberalismo tardío: la Argentina de Mauricio Macri (2015-2019) .....	71
2.2. Los políticos en el neoliberalismo tardío: el Brasil de Michel Temer (2016-2018).	81
2.3. Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante el siglo XXI: los gabinetes de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018) .....	92
2.3.1. Perfiles sociodemográficos.....	95
2.3.2. Perfiles educativos.....	97
2.3.3. Perfiles políticos .....	101
2.3.4. Perfiles ocupacionales .....	103
<b>3. El vínculo entre Estado y élites económicas en el siglo XXI: comparando las experiencias de Collor y Menem (1989-1999) con las de Temer y Macri (2015-2019) desde una mirada de <i>longue durée</i> .....</b>	<b>109</b>
3.1. El “arribo” de los empresarios a la política ¿transformación orgánica de la dominación política o cambio coyuntural dentro de la continuidad?.....	116
3.2. Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil: comparando las experiencias de Menem y Collor (1989-1999) con las de Macri y Temer (2015-2019)	120
3.2.1. Perfiles sociodemográficos.....	121

<b>3.2.2. Perfiles educativos</b> .....	<b>121</b>
<b>3.2.3. Perfiles políticos</b> .....	<b>126</b>
<b>3.2.4. Perfiles ocupacionales</b> .....	<b>131</b>
<b>3.3. Síntesis de lo expuesto</b> .....	<b>140</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>148</b>
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	<b>160</b>
<b>Documentos citados</b> .....	<b>175</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>178</b>

**A mi papá.**

## Agradecimientos

Esta tesis se nutrió de innumerables aportes a los que estas someras menciones ciertamente no harán justicia, y la humilde contribución que ella haga a la acumulación de conocimiento científicamente riguroso sobre nuestra región habrá sido posible, únicamente, por haberse colocado a hombros de gigantes.

En primer lugar, es producto del trabajo colaborativo dentro del Observatorio Electoral de América Latina (OBLAT), con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Quiero agradecer entonces a su Coordinadora, Inés Nercesian, quien es también directora de esta tesis. Con ella transité cada uno de los pasos de mi formación en el oficio de la investigación en ciencias sociales y aprendí, entre muchas otras cosas, a trabajar intensamente sin perder rigor analítico porque “el futuro es nuestro por prepotencia de trabajo” (cita de Roberto Arlt que, como legado, nos fue transmitida a su vez por Waldo Ansaldi). De manera que el agradecimiento va por su mentoría y sus incontables lecturas (en su mayoría, hartó trabajosas), comentarios y sugerencias, pero sobre todo por la confianza, el apoyo y el incentivo permanente e incondicional a seguir en ese camino. También quiero agradecer a mis compañeros del equipo de investigación, Marina, Vanessa, Camila, Lucía, Mónica, Franco, Alejo y, en especial, a Juli quien ha sido una importante guía en el proceso de hechura de esta tesis. A los estudiantes que han pasado por el OBLAT para realizar sus horas de investigación, Matías, Leandro, Florencia, Geraldine, Ignacio, Jazmín, Victoria, Inés, Jazmín, Tomás y Matías. A Paula Canelo, Ana Castellani, Marina Dossi, Alejandro Gaggero, Mariana Gené, Ariel Goldstein, Mariana Heredia, Igal Kejsefman, Danilo Martuscelli, Amílcar Salas Oroño y Martín Schorr, cuyos aportes a esta investigación han sido inestimables.

En segundo lugar, esta tesis condensa varias de las reflexiones que han ido madurando en mi tránsito por la actividad docente. Quiero entonces reconocer a Damián Pierbattisti, por permitirme el honor y la satisfacción de transmitir a las próximas generaciones de estudiantes de Sociología la obra del maestro Antonio Gramsci, sin fines exegéticos sino con la firme convicción de que su lectura nos aporta valiosas herramientas para construir el prisma teórico a partir del cual observamos nuestra realidad contemporánea. A Nicolás, mi compañero de cátedra y amigo, por recurrentes conversaciones de esquina. Y a los estudiantes que han tenido que padecerme, estoicamente, cuatrimestre a cuatrimestre.

Por último, esta tesis no hubiera sido posible sin la beca doctoral que me otorgara el CONICET, y los proyectos UBACyT de la Facultad de Ciencias Sociales en los cuales se inscribió este trabajo. Tampoco lo habría sido de no ser por el soporte institucional del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), sede de esta investigación. Y sin les becaries con quienes compartimos tantos momentos de trabajo en la sala 306 de Marcelo T. de Alvear. También quiero agradecer a Verónica Giordano y Lorena Soler, por sus invaluable comentarios en el marco del Taller de Tesis a lo largo de los dos años de transcurso de la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos (MESLA), y junto con ellas a todo el equipo docente, quienes me aportaron numerosos elementos para pensar a América Latina desde una perspectiva crítica. Quiero reconocer sobre todo a Waldo Ansaldi, por haber plantado la semilla de la sociología histórica en sucesivas generaciones de latinoamericanistas. A mis querides meslites, a quienes llevo y llevaré permanentemente en mi corazón, en especial a Anita, mi *sidekick* en incontables aventuras fsoqueras desde que nos conocimos, allá lejos por el CBC en el sur. A mis compañeros de viaje con motivo del Coloquio de la Red Universitaria de Posgrados de América Latina (RUPEAL), Carla, Agustina y Darío, y a Andrés, quien generosamente me hizo sentir a Bogotá como mi casa.

En la persona de todes les mencionades agradezco a la universidad pública, gratuita y de calidad -y a les docentes, en particular les *ad honorem* que día a día la sostienen con su trabajo- porque cambió mi vida, y a la ciencia soberana al servicio del bienestar de la Humanidad, por darle propósito.

## Índice de siglas y abreviaturas

Administración Pública Nacional (APN)

Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)

*Aliança Renovadora Nacional* (ARENA)

Asignación Universal por Hijo (AUH)

Banco Central de la República Argentina (BCRA)

*Banco do Brasil* (BB)

*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES)

*Central Única de Trabalhadores* (CUT)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

*Comissão Parlamentar Mista de Inquérito* (CPMI)

*Confederação Nacional da Indústria* (CNI)

*Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT)

*Diário Oficial da União* (DOU)

Empresas Transnacionales (ET)

Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA)

*Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (Fiesp)

Fernando Henrique Cardoso (FHC)

Fondo Monetario Internacional (FMI)

Foro de Convergencia Empresarial (FCE)

Frente para la Victoria (FPV)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)

*Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo* (IPCA)

Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI)

Inversión Extranjera Directa (IED)

*Medida Provisória* (MP)

*Movimento Democrático Brasileiro* (MDB)

*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)*

Organización Mundial de Comercio (OMC)

*Partido da Frente Liberal (PFL)*

*Partido da Renovação Nacional (PRN)*

*Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)*

*Partido Democrata Cristão (PDC)*

*Partido Democrático Social (PDS)*

*Partido Democrático Trabalhista (PDT)*

*Partido dos Trabalhadores (PT)*

Partido Justicialista (PJ)

*Partido Liberal (PL)*

*Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)*

*Partido Social Cristão (PSC)*

*Partido Social Liberal (PSL)*

*Partido Social Trabalhista (PST)*

*Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)*

*Partido Trabalhista Renovador (PTR)*

Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs)

*Plano de Ação Imediata (PAI)*

Producto Bruto Interno (PBI)

*Programa Nacional de Desestatização (PND)*

*Programa de Parcerias e Investimentos (PPI)*

Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC)

Propuesta Republicana (PRO)

Sociedad Rural Argentina (SRA)

*Supremo Tribunal Federal (STF)*

*Tribunal Superior Eleitoral (TSE)*

Unión Cívica Radical (UCR)

Unión de Centro Democrático (UCeDé)

Unión Industrial Argentina (UIA)

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)

## Índice de tablas y gráficos

<i>Figura 1. Tipología de los mecanismos de influencia de las élites económicas sobre la política pública basados en la acción política</i> .....	21
<i>Figura 2. Tipología de criterios de reclutamiento de ministros y su ponderación en los gabinetes de Menem (1989-1999) y Collor (1990-1992)</i> .....	54
<i>Gráfico 1. Lugar de origen (Argentina por provincias y Brasil por regiones)</i> .....	57
<i>Gráfico 2. Formación universitaria</i> .....	58
<i>Gráfico 3. Carreras de grado</i> .....	59
<i>Gráfico 4. Formación de posgrado</i> .....	59
<i>Gráfico 5. Carreras de posgrado</i> .....	60
<i>Cuadro 1. Participación política partidaria</i> .....	62
<i>Gráfico 6. Participación en organismos de la sociedad civil</i> .....	63
<i>Figura 3. Caracterización de las trayectorias ocupacionales (tipología)</i> .....	64
<i>Cuadro 2. Directivos de empresa por área ministerial</i> .....	65
<i>Cuadro 3. Trayectoria ocupacional (Actividad de desempeño)</i> .....	66
<i>Cuadro 4. Ocupación anterior al cargo</i> .....	67
<i>Figura 4. Tipología de criterios de reclutamiento de ministros y su ponderación en los gabinetes de Macri (2015-2019) y Temer (2016-2018)</i> .....	92
<i>Gráfico 7. Lugar de origen (Argentina por provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Brasil por regiones)</i> .....	96
<i>Gráfico 8. Formación universitaria</i> .....	97
<i>Gráfico 9. Carreras de grado</i> .....	98
<i>Gráfico 10. Formación de posgrado</i> .....	98
<i>Gráfico 11. Carreras de posgrado</i> .....	99
<i>Cuadro 5. Participación política partidaria</i> .....	101
<i>Cuadro 6. Directivos de empresa por área ministerial</i> .....	104
<i>Cuadro 7. Trayectoria ocupacional (Actividad de desempeño)</i> .....	104
<i>Gráfico 12. Participación en organismos de la sociedad civil</i> .....	106
<i>Cuadro 8. Ocupación anterior al cargo</i> .....	107
<i>Gráfico 13. Formación universitaria</i> .....	122
<i>Cuadro 9. Carreras de grado</i> .....	123
<i>Gráfico 14. Formación de posgrado</i> .....	124
<i>Cuadro 10. Carreras de posgrado</i> .....	124
<i>Gráfico 15. Participación política partidaria</i> .....	129

<i>Gráfico 16. Participación política partidaria (según partido del presidente u otros)..</i>	<i>129</i>
<i>Gráfico 17. Participación en organismos de la sociedad civil .....</i>	<i>130</i>
<i>Gráfico 18. Participación en ONG .....</i>	<i>131</i>
<i>Gráfico 19. Trayectorias ocupacionales (Ámbito de desempeño) .....</i>	<i>132</i>
<i>Cuadro 11. Directivos de empresa por área ministerial.....</i>	<i>134</i>
<i>Cuadro 12. Coeficiente de áreas ocupadas por directivos sobre el total de áreas ministeriales .....</i>	<i>135</i>
<i>Gráfico 20. Ocupación anterior al cargo (Ámbito de desempeño).....</i>	<i>137</i>
<i>Gráfico 21. Distribución de las trayectorias mixtas según su caracterización como “salto” o “puerta giratoria”.....</i>	<i>139</i>
<i>Cuadro 13. Síntesis del perfil de los gabinetes .....</i>	<i>140</i>

“La conclusión es obvia... la clase burguesa está mal equipada para hacer frente a los problemas interiores e internacionales con que normalmente tiene que enfrentarse todo país de alguna importancia” (Schumpeter, 1996, p. 189)

## 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. En esta coyuntura, y con la constatación de este último enunciado como premisa, es que comienza, paulatinamente, a tomar cuerpo esta tesis. En Argentina, la retórica del Foro de Convergencia Empresarial (FCE), entidad corporativa multisectorial de importante intervención pública y mediática conformada *ad hoc* pocos años antes, parecía haberse convertido en discurso oficial. En Brasil, aún antes de escindirse de la coalición de gobierno para respaldar el *impeachment* contra Dilma Rousseff, el MDB emitió un documento, *Uma ponte para o futuro*, que lo catapultó a la dirección -en conjunto con el *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB)- de la oposición al *Partido dos Trabalhadores* (PT). En él se recogían las sucesivas interpelaciones de la histórica y poderosa *Confederação Nacional da Indústria* (CNI), haciendo eco, a su vez, de la confluencia de las demandas intersectoriales. Este documento se convertiría luego en programa de gobierno.

Pese a las anteriores coincidencias, el *lobby* sectorial prácticamente convertido en política pública fue procesado de manera diferente por los sistemas políticos de ambos países. *An elephant in the room*, metáfora muy extendida en el norte angloparlante, resulta aquí una imagen pertinente. En Argentina, el partido Propuesta Republicana (PRO), hegemónico dentro de la coalición Cambiemos, constituye un proyecto político novedoso y, más importante aún, original en la historia política del país. En su propio relato, PRO elude la etiqueta de partido de “derecha”, apelando en cambio al tradicional

eufemismo de “centro” y a un discurso de rasgos marcadamente pospolíticos con centralidad de una apropiación del significante *cambio*. Sin embargo, constituye la primera experiencia exitosa de partido burgués desde el fin de la dominación oligárquica. Y este éxito se refiere, no solamente a las sucesivas gestiones previas en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) (2007-2015) sino, fundamentalmente, al triunfo electoral de 2015 y el acceso a la presidencia. Mauricio Macri, que no exhibía “credenciales” políticas previas a su paso por la Legislatura de la CABA (2005-2007) algunos años antes, personifica el éxito en los negocios privados como criterio de elegibilidad para la gestión pública. Frente a esta caracterización, Brasil ofrece casi su extremo opuesto. Michel Temer, político profesional de perfil más bien conservador, *insider* de la política tradicional como su propio partido, el histórico MDB, accede al máximo cargo ejecutivo luego de desempeñarse como vicepresidente en los dos mandatos consecutivos de Dilma Rousseff (2011-2016). Como fuera antes mencionado, Temer sucede a Dilma luego de un precipitado juicio político en contra de la presidenta que derivó en su destitución. A partir de esta segunda constatación, que justifica a su vez la comparación, es que esta tesis termina de definir sus contornos. Dos procesos, análogos en su contenido (las fuerzas sociales que los impulsan) asumen formas políticas divergentes. Postularemos entonces que, para comprender esos diferentes resultados, es necesario remitirse en ambos casos al Estado, en su diversa composición y en su particular relación con la sociedad civil.

Posteriormente, hacia el final de ambos períodos de gobierno, comenzaron también a vislumbrarse devenires divergentes. En Argentina, la imposibilidad de resolución “política” -por una instancia que obrara como árbitro- de los diversos intereses al interior de la coalición de gobierno, que por cierto redundó en un desmanejo de las variables macroeconómicas, acabó por abortar tempranamente el proyecto político novedoso del macrismo, que aspiraba a ser reelegido. Propició, en cambio, el retorno del kirchnerismo bajo el lema de Frente de Todos. En Brasil, un fracaso similar evidenció como resultado el magro desempeño de la coalición gobernante en las elecciones generales de 2018, que ni siquiera pudo presentar una candidatura presidencial unificada, y en la bajísima aprobación al desempeño de Temer como mandatario. Pero, a diferencia de Argentina, la salida no se produjo por la vía del retorno del progresismo. La incapacidad del sistema político brasileño para procesar las concomitantes crisis económica y política, junto con la proscripción y encarcelamiento de Lula, candidato a la presidencia por el PT, concurrieron en el arribo de Jair

Bolsonaro a ese cargo. Con él, los rasgos neoconservadores presentes durante el *gobierno Temer* fueron acrecentados hasta alcanzar el paroxismo.

Pero la pregunta original remane y orienta las indagaciones que tratan de desplegarse en esta tesis ¿Cuál es la naturaleza del vínculo entre poder económico y poder político? De este gran interrogante se derivan, lógicamente, otros de menor envergadura ¿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?

Los poderes económico y político se encuentran, en el capitalismo, interrelacionados de manera funcional y genética (Waldo Ansaldi & Giordano, 2012). La naturaleza de este vínculo, es decir, su carácter contingente o necesario, es, en cambio, un objeto de indagación y reflexión que ha atravesado al pensamiento social y a las ciencias sociales a lo largo del tiempo. De la respuesta a esa disyuntiva epistemológica a partir de uno y otro término surgen dos grandes campos teóricos, cuyo diálogo frutífero se busca recuperar en esta tesis: los enfoques elitistas y las perspectivas clasistas.

La categoría de élite, empleada como herramienta analítica para discutir el enfoque pluralista de las democracias liberales, tuvo también su momento de apropiación por parte de la sociología crítica, en particular en el trabajo del marxista inglés Ralph Miliband (1976). El surgimiento de este “marxismo inspirado en la teoría de las élites” (Martuscelli, 2009, 2018), cuya tesis central es la complementariedad de las nociones de élite y clase dominante, resultó posible a instancias de la renovación de la teoría elitista encabezada por C.W. Mills (1956) a mediados del siglo XX.<sup>1</sup> La ruptura de Mills

---

<sup>1</sup> Por esa misma época, la clase, constructo fundacional de la disciplina sociológica, atravesaba una crisis metateórica. Aquella surgía de la sedimentación de los fenómenos de surgimiento y expansión de las clases medias y los empleos asalariados de “cuello blanco” al interior de la propia empresa capitalista - desde fines del siglo XIX-; la “revolución managerial” -de mediados del siglo XX- que presenta la separación de propiedad y control de aquella; y por último -hacia fines del mismo siglo- la expansión de la propiedad financiera a través de los fondos de pensión y los inversores institucionales, que hacen partícipes a los trabajadores de los beneficios de las empresas que explotan su fuerza de trabajo. Los estudios de los autores “posclásicos” (Gómez, 2014) han estado emparentados, en mayor o menor medida, con el suceso de estos fenómenos y esbozando respuestas que, a partir de heterodoxias y cruces entre las tradiciones marxista y weberiana, así como de la renovación de ambas -en particular, en el primer caso, con el devenir del marxismo occidental (Anderson, 1987)-, presentan dos rasgos claves. Por un lado, no separan estructura y acción, sino que, reconociendo la recursividad entre ambos términos, desplazan el concepto de clase desde una definición posicional (estructural y, por lo tanto, preexistente a la clase misma, sea aquella dentro de las relaciones de producción, desde la lectura marxiana, o del

respecto del elitismo clásico se halla en la constatación histórica de un proceso creciente de concentración y centralización del poder en la cúpula de tres esferas (económica, política y militar) que, no obstante su separación institucional y relativa autonomía entre sí, sus ocupantes comparten alguno o varios de los atributos compartidos de origen social, trayectoria y aptitudes -reales o aparentes- para su admisión en esos altos puestos, y de *status* y honor que los homogeniza en una élite del poder. A su vez, Mills critica así, por un lado a la teoría pluralista en cuanto a su concepción del poder difuso y fragmentado, y por tanto equilibrado entre los grupos de interés dentro de la sociedad, y al marxismo, en particular, a la noción de una clase cuya dominación en el plano económico le confiere, por extensión, los poderes político y militar, incapaz así de aprehender su relativa autonomía.

Para Miliband (1976) la cuestión fundamental es verificar empíricamente si la clase dominante, que posee y controla los medios de producción, utiliza en virtud de ello al Estado como “instrumento” para asegurar su dominación política, convirtiéndose, además, en clase imperante o gobernante. Se trata entonces de dilucidar la naturaleza y el rol del Estado en la sociedad capitalista. No obstante, dado que las esferas de la economía y la política se encuentran separadas en las sociedades capitalistas modernas, y el Estado (definido como un entramado institucional que conforma, en rigor, un “sistema estatal”) es así relativamente autónomo de la clase dominante, sus intereses deben ser representados por una “élite estatal”. De manera tal que, para analizar el rol del Estado en la sociedad capitalista, lo que debe analizarse es esta élite estatal, en particular, en sus relaciones con la clase dominante. Miliband continúa, identificando que la clase capitalista, como tal, no gobierna sino a través de sus representantes, que son quienes ocupan las mencionadas posiciones. Pero la composición social en términos más amplios de la élite estatal, en lo que hace a desiguales oportunidades en materia educativa y de sociabilidades compartidas, sesga el reclutamiento de sus miembros al punto tal que “[para] que ocurriese de manera diferente, el reclutamiento actual no sólo tendría que aumentarse grandemente: el mismo orden social tendría que transformarse radicalmente también, y disolverse sus jerarquías clasistas” (p. 65).

---

mercado, en clave weberiana) a una relacional (donde la clase es el resultado de luchas, estrategias y prácticas, individuales y colectivas, sobre esas posiciones y la distribución desigual de recursos en que redundan). Por otro, son menos renuentes a la convergencia de distintos criterios de distribución de la propiedad, el conocimiento y el poder de cuya combinación, yuxtaposición e incluso conmensurabilidad, resultan los enclasmientos.

Como es sabido, si Miliband se dio a la tarea de emprender un estudio histórico comparativo, para quien se convertiría en su rival en la famosa polémica que tuvo lugar en las páginas de la *New Left Review*, el estructuralista greco-francés Nicos Poulantzas, la prioridad se hallaba, en cambio, en construir teóricamente el concepto de Estado y articularlo dentro de la teoría más general del modo de producción capitalista (Thwaites Rey, 2010). Sobre hombros de aquel, Göran Therborn (1982), sostiene que un correcto análisis sobre aquel vínculo debe centrarse en el Estado como cristalización material de las relaciones de clase dominantes en la sociedad, la naturaleza de su poder y sus mecanismos de reproducción. Y agrega que el carácter de clase de un Estado se observa a través de las decisiones estatales que afectan al conjunto de la sociedad, en dirección a potenciar, mantener, actuar en contra o destruir las relaciones de clase existentes. Frente a la pregunta acerca de cómo domina la clase dominante, el autor propone como respuesta la reproducción de las relaciones económicas, políticas e ideológicas de su dominación a través del poder del Estado, cuyas intervenciones producen, a su vez, efectos en las posiciones de la clase dominante dentro del campo de las relaciones de producción, en el propio aparato de Estado y en el sistema ideológico.

Ansaldi (2017b) recupera el esquema explicativo del ejercicio del poder del Estado formulado por Therborn a través de formatos de representación, esto es, mecanismos por los cuales las clases dominantes consiguen la reproducción de las posiciones económicas, políticas e ideológicas existentes de parte de los dirigentes del Estado. Entre aquellos, el autor propone el resurgimiento del formato originario de institucionalización capitalista, es decir, el ejercicio del poder del Estado por las propias burguesías, ante la crisis de representación experimentada por los partidos tradicionales a partir de la crisis del régimen de acumulación neoliberal y las contestaciones, de variada índole e intensidad, que se produjeron en América Latina durante la primera década del siglo XXI en virtud de sus efectos.

Durand (2010) sostiene que el neoliberalismo produjo una profunda concentración y transformación en las estructuras del poder económico que facilitaron el ingreso de los empresarios en Estado, tesis que ha sido revitalizada y recuperada para analizar el siglo XXI en el más reciente trabajo de Nercesian (2020). Entre las distintas formas de acción empresarial que tipifica el autor peruano, nos interesa estudiar de manera particular el mecanismo de captura del Estado. Ésta está ligada a la concentración de los dos poderes, el económico y el político (en especial, en el Ejecutivo y la Presidencia), y se evidencia en la presencia empresarial o de técnicos ligados a esa clase en puestos

claves, desde donde orientan las políticas públicas estatales hacia sus intereses y demandas, generando y reproduciendo lo que Castellani (2009) denomina ámbitos privilegiados de acumulación. Se trata de la vinculación entre la élite económica y la élite política, en los términos definidos por C. W. Mills (1956). Es por ello que, en esta tesis, asumimos a la década de 1990 como bisagra y punto de partida de nuestro análisis. Proponemos entonces, como dimensión adicional a la comparación, el estudio de los períodos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992).

La indagación acerca de la acción política de las élites económicas nos remite ineludiblemente a otra, de enorme centralidad en las ciencias sociales latinoamericanas entre las décadas de 1960 y 1980 -abandonada luego, dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas y neoliberalismo mediante-, acerca de la influencia que aquellas ejercen sobre el *output* de la política pública. Como bien apunta Adrianzén (2016), en rigor, esta pregunta remite a dos aspectos, aunque analíticamente distinguibles, que en lo real-concreto aparecen anudados. El primero de ellos se refiere al *grado* de influencia de las élites económicas en la política pública. De acuerdo al pluralismo, las élites económicas no disponen, necesariamente, de un mayor grado de influencia respecto del que poseen otros grupos sociales. En la base de esta argumentación, se encuentra el supuesto por el cual no existe el predominio de determinados intereses de grupo dentro de la estructura social en virtud de la posición que los individuos pertenecientes a dicho grupo ocupan.

Del otro lado, se ubica un conjunto de perspectivas disímiles entre sí, que no obstante comparten una premisa que las ubica en las antípodas de la anterior: la idea de que existen grupos o individuos que, en virtud de determinados atributos, ejercen un grado diferencial de influencia en orden a ver sus intereses contemplados por el Estado. Según estos atributos provengan o no de la posición ocupada dentro de la estructura social, estos enfoques se alejan o acercan al pluralismo -respectivamente-. Así, para el pluralismo sesgado, esa capacidad diferencial proviene de las posibilidades de un grupo de resolver exitosamente los obstáculos inherentes a la acción colectiva. Desde la sociología, en cambio, las respuestas privilegiadas han girado en torno a las perspectivas elitista y clasista, ambas formuladas en términos sólidamente posicionales.

La consideración sucinta de estos últimos dos enfoques nos permite abordar una segunda dimensión de la pregunta acerca de la influencia de las élites económicas sobre la política pública: aquella que versa sobre los *mecanismos*. Aquí pueden citarse dos

grandes respuestas: aquellas que explican la influencia derivándola de manera más o menos directa de la estructura, por un lado; y las que, en cambio, enfatizan la necesidad de estudiar la acción política de las élites económicas como un acervo de mecanismos instrumentales, en general yuxtapuestos, para vehiculizar sus intereses. Acorde a la primera, la influencia se deriva del control de las decisiones de producción e inversión, indicadores todo ellos de *confianza empresarial*, a su vez, variable fundamental tanto para el Estado como para otros colectivos dentro de la sociedad civil. De esta capacidad emana un poder que no solo surge de la esfera económica, sino que también se ejerce en y proyecta desde ésta. A trazos gruesos, las perspectivas estructuralistas del marxismo se inscriben en este enfoque. De ello se deriva que las clases dominantes carecen de incentivos para organizarse políticamente, en la medida en que es el propio Estado capitalista quien suple esta función de dominación. Es por ello que, desde este enfoque, el vínculo entre clases dominantes y Estado aparece como un fenómeno necesario.

Dentro de un segundo conjunto de perspectivas, aquellas que centran su atención en estudio de la acción política, el vínculo entre los poderes económico y político aparece en alguna medida como contingente. Dentro de éstas se puede ubicar a las teorías elitistas, como así también a aquellos enfoques clasistas que proponen la complementariedad entre ambas categorías, como el ya mencionado marxismo historicista millibandiano.

Una posibilidad de síntesis entre ambos grandes conjuntos teóricos -los estructurales y aquellos otros centrados en la acción- se halla en el concepto de acción empresarial (Castellani, 2009; Dossi, 2010b), entendida como el conjunto de acciones que, desde los actores-sectores empresarios, son llevadas a cabo en orden a concretar su plan estratégico de inversión y producción. Esta definición incluye, así, las acciones económicas y políticas a las cuales el empresariado puede apelar alternativa o simultáneamente.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De esta manera, analíticamente se pueden sortear las limitaciones de los dos agrupamientos de perspectivas teóricas más importantes en relación al poder y su distribución en la sociedad: la pluralista, que concibe “grupos de presión” en el seno de la sociedad civil con iguales oportunidades para incidir en la elaboración de políticas públicas que favorezcan sus intereses, desconociendo las desigualdades determinadas estructuralmente entre las capacidades realmente existentes de aquellos; y la estructuralista, que deriva intereses objetivos de las posiciones estructurales ocupadas, restando relevancia a los mecanismos que median entre dichos intereses y la concreción de la acción colectiva. Dentro de esta perspectiva, se ocluye justamente la necesidad y relevancia de estudiar la acción colectiva empresarial, desentendiéndose de su heterogeneidad interna, no solamente en cuanto a intereses objetivos (fracciones), sino también ulteriormente a identidades y tradiciones sociales y políticas que trascienden el plano estructural y limitan la elección racional en la selección de estrategias e incluso la correspondencia entre dichos intereses objetivos y los intereses manifiestos.

Volviendo a los mecanismos de influencia de las élites económicas sobre la política pública, desde los enfoques que consideran la acción política de éstas, puede proponerse una tipología a partir de la sistematización de la vastísima bibliografía que versa sobre el tema. Ésta consiste en un cuadro de doble entrada que representa el cruce de dos variables que inciden sobre la naturaleza de dichos mecanismos: el *carácter* directo o mediado de la acción y la *forma* colectiva o individual que ella asume.

**Figura 1. Tipología de los mecanismos de influencia de las élites económicas sobre la política pública basados en la acción política**

	Directa	Mediada
Colectiva	Partido	Lobby corporativo
Individual	Colonización	Lobby individual

Un primer mecanismo resulta entonces de la participación directa de las élites económicas en el núcleo electoral o *core* de un partido político que obra como vehiculización de sus intereses dentro del juego democrático. Es por las mismas propiedades de este campo, que se tornan evidentes las debilidades inherentes a este tipo. En líneas muy generales, un primer potencial obstáculo a su concreción tiene que ver con el régimen político del cual se trate, en particular, en cuanto a su estabilidad así como a la legitimidad y relevancia del sistema de partidos como vehículos para acceder al poder político. Un segundo problema reside en la tensión entre el carácter minoritario de las élites económicas y la regla de la mayoría que rige dentro de un sistema democrático. Éste último, sin embargo, es un obstáculo pasible de ser mitigado a partir de estrategias de segmentación del electorado, enarbolando diferentes tipos de convocatorias en torno a demandas que permitan movilizar distintos grupos sociales. Adrianzén (2016) propone entonces tres atributos para una definición de partido político de élite económica, involucrando un núcleo integrado por ésta dentro de una coalición electoral basada en una segmentación jerárquica en torno a un programa cuyas demandas centrales se ubican en la defensa de los derechos de propiedad y/o ingresos de dicha élite, pero que agrega asimismo puntos programáticos adicionales en orden a satisfacer demandas - de carácter político, moral o religioso según el caso - de los demás sectores subordinados a su interior.

La segunda forma que asume el tipo de involucramiento directo es individual y consiste en la colonización de reductos estratégicos del sistema estatal por parte de directivos de empresas y/o representantes corporativos a partir de la ocupación de cargos públicos

desde los cuales recoger demandas sectoriales o particulares para vehicular su traducción en política pública (Canelo & Castellani, 2017b). En general, este fenómeno se imbrica con la llamada “puerta giratoria”, expresión emanada de la legislación norteamericana (*revolving door*) para aludir al tránsito episódico y recurrente por altos cargos en los sectores público y privado durante la trayectoria ocupacional de un individuo (Canelo & Castellani, 2017a; Castellani, 2018a). El flujo de la puerta giratoria puede, sin embargo, darse en dos direcciones: desde altos cargos directivos en el sector privado hacia posiciones estratégicas dentro del entramado del sector público y viceversa. En cada caso, redundan en riesgos particulares. El primero se trata propiamente del fenómeno de colonización. Cuando el flujo ocurre en la dirección opuesta, involucra el traspaso de información, saberes-hacer (*know how*), contactos y redes institucionales y/o personales propios del funcionamiento del sistema estatal que son utilizados para el acceso y desempeño en el sector privado.

El segundo tipo de mecanismos, de carácter mediado, se encuentra conformado por las distintas variantes de *lobby* empresarial, esto es, la representación de intereses particulares formulados como demandas ante las autoridades públicas. El *lobby* puede asumir una forma colectiva, cuando es vehiculado por corporaciones representativas sectoriales, o coaliciones de éstas conformadas *ad hoc* y con diferentes grados de cristalización institucional. A este tipo de *lobby* se lo puede filiar con el concepto de acción corporativa (Dossi, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b; Dossi & Lissin, 2011) como un subtipo de acción empresaria, que se refiere a la acción colectiva encarada por los empresarios a través de sus organizaciones representativas o corporaciones. La acción corporativa se ve atravesada por dos tipos de lógicas cuya tendencia es a contraponerse, y de cuyo equilibrio depende el éxito de la acción colectiva y la continuidad en el tiempo de la organización, su representatividad y legitimidad: la lógica de la influencia y la de los miembros. La primera se refiere al afuera, y radica en la articulación y homogeneización de los intereses de las distintas fracciones a fin de presentar un “frente único” en las interacciones con sus interlocutores entre los que se cuenta sobre todo, nuevamente, el Estado. La segunda tiene un efecto potencialmente disolvente hacia adentro, ya que consiste en representar la heterogeneidad de dichas fracciones y administrar la divergencia de sus intereses, privilegiando algunos de estos y otorgando incentivos de algún otro tipo a quienes pueden no verse beneficiados de su consecución. Existen coyunturas económicas, no necesariamente favorables a sus intereses, que pueden facilitar un proceso cohesivo al

interior de las filas del empresariado; al mismo tiempo éstas se ven afectadas naturalmente por la resiliencia del Estado ante sus demandas en el plano político-ideológico, donde, nuevamente, una menor receptividad por parte de este puede implicar la homogeneización de las mismas mientras que, por el contrario, una mayor puede redundar en la particularización de los intereses con efectos disolventes sobre la acción corporativa.

El *lobby* puede asumir también, por otra parte, una forma individual; en general, en función del peso relativo estructural de la firma de la cual se trate. Así, puede ser llevado a la práctica por un sector de la propia empresa -en la cual entonces el lobista se encuentra internalizado-, o mediado ulteriormente por parte de un tercero, consultoras y agencias especializadas. El *lobby*, en particular el que se lleva a cabo de manera interpersonal e informal -es decir, no institucionalizado- es especialmente propicio para dar lugar a situaciones de colusión público-privada. Ésta ocurre cuando se involucran acuerdos de carácter secreto y transaccional en torno a regulaciones favorables hacia un sector económico o empresa individual.

Desde el punto de vista del derecho, los anteriores mecanismos representan, en sus diversas manifestaciones real-concretas, situaciones que pueden subsumirse a la figura del conflicto de interés. Es decir, la tensión entre los intereses privados y las obligaciones propias de la función pública. Pero, más allá de este encuadre jurídico, comportan, desde una mirada sociológica, modalidades de articulación entre las élites económicas y políticas. Como hemos ya mencionado, este fenómeno ha sido conceptualizado desde las ciencias sociales como captura de la decisión estatal. La captura puede también asumir dos variantes, a las que Castellani & Canelo (2018a) se refieren:

- a) la captura regulatoria, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (puerta giratoria de entrada) o indirecta (*lobby*),
- y b) la captura cultural [...] que se da cuando las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el sector en cuestión (p. 6).

Esta última variante, en particular, exagera las dificultades de cohesión propias de un cuerpo de funcionarios vinculados por compromisos políticos débiles y trayectorias de formación burocrática fragmentarias o simplemente inexistentes. En estos casos, es además recurrente la extrapolación de criterios organizacionales y de éxito propios del

*management* a la administración pública, en conjunto con un sesgo anti regulatorio introyectado, neoliberalismo mediante, por el *self* empresarial.

Para pensar al Estado, esta tesis también retoma la perspectiva sociohistórica en clave latinoamericana (Cardoso & Faletto, 1969; Faletto, 1989; Graciarena, 1984; Lechner, 1977) como así también incorpora aquellos enfoques que pensaron la dimensión estatal como expresión de una determinada correlación de fuerzas (O'donnell, 1978; Oszlak & O'donnell, 1995; Portantiero, 1973). No obstante, siguiendo a Viguera (1996), reconoce que en este paradigma los empresarios, representados en fracciones de clase, se constituían por definición en actores políticos, obturando una distinción relevante entre las prácticas y lógicas que pueden ser complementarias, pero analíticamente distinguibles, de la política en sentido amplio y la acción orientada hacia las políticas estatales específicas. Lo mismo que para Ansaldi (2017b), los sujetos, en términos analíticos, pueden ser sujetos sociales (y, como tales, pertenecen a una determinada clase en función de la posición que ocupan en la estructura) y/o sujetos políticos (que resultan de su asociación en partidos, sindicatos, asociaciones de interés, movimientos y otras formas) sin que exista entre ambos una correspondencia mecánica.

Es por esto que la perspectiva aquí planteada toma elementos de la sociología de las élites. Para definir operacionalmente a la élite económica, tomamos aquí la perspectiva de Castellani (2016a) sustentada en la tradición inaugurada por el propio Mills, la cual considera a 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).

Por el lado de las élites políticas, continuando con una tradición de larga data que se remonta a los orígenes del campo disciplinar en nuestro país con 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 -estructurales y coyunturales, locales, regionales y globales- que intervienen en sus resultados: el contenido de la política pública concreta.

Finalmente, en términos generales, esta tesis se aproxima al fenómeno desde la perspectiva de la sociología histórica de América Latina. La sociología histórica combina la mirada de dos campos disciplinares y se sitúa en la intersección de sus márgenes como proyecto de hibridación. Se propone un diálogo entre los dispositivos teórico-conceptuales propios de la sociología y la investigación de hechos históricos singulares ocurridos en tiempos y espacios concretos. Asume como método privilegiado el método comparativo (Bloch, 1992; Detienne, 2001; Flyvbjerg, 2004; Sartori, 1994; Scokpol, 1984; Tilly, 1991), cuya opción no implica rechazar u obturar la especificidad de los fenómenos, sino “analizar esos hechos únicos dentro de modelos que van más allá de la singularidad” (Waldo Ansaldi & Giordano, 2012, p. 47). Pensar en términos regionales exige además, pese a constatar la existencia de elementos comunes, considerar continuidades y rupturas propias de los distintos países.

La sociología histórica nos permite reponer en el análisis, insistimos nuevamente, las variables clave del Estado y la relación entre sociedad política y sociedad civil. Apelar al método comparativo, y en particular a un modelo de comparación deductivo y negativo, nos permite aislar, identificar y caracterizar las especificidades de los casos, las cuales redundan en resultados diferentes. Se trata de una variante del método comparativo de la diferencia, donde los casos -por lo demás análogos- difieren en un atributo que se vuelve inteligible, justamente, a partir de la comparación (Emigh, 1997). A su vez, sobre esta comparación sincrónica -los dos casos en una misma temporalidad- se yuxtapone una diacrónica, cuando se analizan los dos casos a la luz de las experiencias previas acaecidas durante la década neoliberal. La temporalidad, variable explicativa privilegiada por la sociología histórica, es repuesta, así, en toda su capacidad heurística. En conjunto, ambas dimensiones conforman una comparación integrada (McMichael, 1992).

El modo en que las élites económicas ejercen la dominación política en América Latina es hoy objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques y conceptos muy variados. En Argentina la preocupación por las élites económicas ha dado lugar a la producción de múltiples trabajos, con particular énfasis en los procesos formativos y las redes de sociabilidades de sus integrantes (Donatello, 2011a, 2011b, 2013; Gessaghi, 2016; Luci, 2014, 2017; Luci & Gessaghi, 2016; Szlechter, Luci, & Zangaro, 2016) en las principales corporaciones y su relación con el poder político (Castellani, 2016b;

Dossi, 2009, 2011, 2012a; Dossi & Lissin, 2011; Heredia, 2003), así como también en la circulación de la élite empresarial en el sector público (Canelo, 2014; Canelo & Castellani, 2016, 2017b; Castellani, 2018b; Donatello, 2015, 2017; Heredia, 2004). En Brasil, en cambio, la academia ha puesto el foco en las pugnas de interés y alineamientos entre las distintas fracciones de las clases dominantes y su relación con el Estado de manera separada de una larga y sólida tradición de estudio de las élites gubernamentales y sus vínculos con los grupos de poder dentro de la sociedad civil (Codato et al, 2016, 2018; Codato & Franz, 2016, 2017; D'Araujo, 2007, 2009a, 2009b, 2011, 2014b, 2014a; Perissinotto et al, 2015). Son, además, pocos los análisis en clave comparativa latinoamericana (Nercesian & Cassaglia, 2019) que aborden una coyuntura reciente como la que aquí se propone.

El objetivo general de esta tesis es analizar comparativamente el vínculo existente entre élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante el período 2015-2019. La hipótesis de trabajo que esperamos demostrar es que, mientras las élites económicas argentinas avanzaron en un proceso de institucionalización capitalista en el Estado, ocupando posiciones en el gabinete de ministros del Ejecutivo nacional, en Brasil siguió vigente la mediación de las élites estatales y políticas para su representación dentro de dicho cuerpo funcional. Como un segundo enunciado propositivo, complementario del anterior, se afirma que la variable interviniente que media produciendo resultados diferentes para cada caso es la conformación estatal y su diversa relación con la sociedad civil.

Del objetivo general de la investigación, se desprenden objetivos específicos que son abordados secuencialmente a lo largo de cuatro capítulos. En el capítulo 1 se reconstruye la conformación de los gabinetes de ministros de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Melo (1990-1992), e identifica y sistematiza la presencia de funcionarios vinculados a las élites económicas según su trayectoria profesional en cada uno de los países. En el capítulo 2 se realiza lo propio con los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018).

En el capítulo 3 se analiza comparativamente el vínculo entre el Estado y las élites económicas en Argentina y Brasil sobre la base de una mirada sociohistórica que tomó en cuenta las características del Estado y el sistema político como variables intervinientes para comprender la divergencia de los casos. Si en Argentina se trató de la conjugación de un proceso *tardío* de formación del Estado nacional con una expansión de la arena política y conformación de un sistema democrático liberal de

partidos *fuerte y amplio*, Brasil ofrece su opuesto exacto: en este caso el Estado se constituyó de manera *prematura*, mientras que la expansión política se llevó a cabo de manera *lenta y restringida*. Como resultado, la heterogeneidad de los sectores dominantes argentinos contrasta con la homogeneidad y cohesión de la élite política y burocrática brasileña. Además, en este capítulo se identifican y describen las transformaciones ocurridas en el perfil de los gabinetes de ministros de los ejecutivos nacionales en cada uno de los países en el siglo XXI respecto de las experiencias neoliberales de la década de 1990.

En cuanto al diseño metodológico en el nivel operacional, la muestra de esta investigación está conformada por los 37 funcionarios que ocuparon el cargo de ministro y secretario con igual rango durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), y los 66 que hicieron lo propio durante el mandato de Michel Temer (2016-2018). Estas conformaciones ministeriales fueron comparadas longitudinalmente, con los gabinetes de ministros y secretarios con igual rango de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992). La muestra incluyó, de esta manera 105 y 57 casos adicionales, respectivamente, totalizando 265 unidades de análisis. Nuestra unidad de análisis no fue, en rigor, el funcionario en tanto individuo, sino “el individuo ocupando la posición”. En virtud de aquello, los individuos que transitaron sucesivamente por distintos cargos fueron contabilizados tantas veces como cargos ocuparan. En ese mismo sentido, el gabinete como conjunto fue estudiado no solamente en su conformación inicial, sino incluyendo los recambios y transformaciones a lo largo del período.

Para cada una de las 265 unidades de análisis que integran la muestra de la investigación, fueron construidas 13 variables,<sup>3</sup> varias de ellas con múltiples dimensiones, entre las que se cuentan: *Duración en el cargo*, *Área dentro del gabinete*,<sup>4</sup> *Año de nacimiento*, *Edad en la que asume en el cargo*, *Género*, *Lugar de procedencia*, *Perfil educativo* (de grado y posgrado, en cuanto a *Carrera* y *Tipo* -respectivamente- así como *Lugar* donde fueron realizadas), *Trayectoria ocupacional* (donde reconstruimos el *Ámbito de desempeño*, el sector de actividad, entre otras dimensiones), *Ocupación anterior al cargo* (donde reconstruimos el *Ámbito de procedencia*, la *Categoría ocupacional* y el *Puesto ocupado*, entre otras dimensiones), *Participación política*

---

<sup>3</sup> Una descripción más detallada puede encontrarse en OBLAT (2019a).

<sup>4</sup> Fueron definidas temáticamente, a fin de agrupar las dependencias estatales con diversa conformación según el caso, tornándolos comparables.

*partidaria, en organismos de la sociedad civil y en ONG.* Posteriormente, para su presentación en esta tesis, estas variables fueron agrupadas en 4 perfiles: *sociodemográfico, educativo, político y ocupacional.*

Finalmente, 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.

En lo que hace al diseño procedimental, apelamos inicialmente a una descripción prosopográfica, reconstruyendo las historias de vida en las dimensiones consideradas relevantes. Los perfiles resultantes fueron sistematizados en una base de datos construida a tal efecto en el marco del Observatorio Electoral de América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Con ella, se procedió al análisis cuantitativo estadístico. Paralelamente, también construimos una base de datos más acotada, centrada en la trayectoria profesional, que nos permitió contar con información de carácter cualitativo a fin de identificar recorridos particularmente relevantes por su tipicidad o especificidad, reforzando o matizando los resultados obtenidos en el análisis anterior y propiciando la construcción emergente de teoría. Por último, este trabajo documental fue complementado con un conjunto de entrevistas a informantes clave en ambos países, especialistas en la materia en los campos académico y comunicacional, así como actores políticos. En el primer caso, se trató de siete académicos referentes del campo en cada uno de sus países: Paula Canelo, Ana Castellani, Marina Dossi, Alejandro Gaggero, Mariana Gené, Mariana Heredia y Danilo Martuscelli. Éstas fueron realizadas entre los meses de diciembre de 2018 y marzo de 2020 mediante comunicaciones personales presenciales. En el segundo, las comunicaciones fueron entabladas con funcionarios, exfuncionarios y periodistas. Por tratarse algunas de éstas de entrevistas realizadas a individuos aún en funciones o que

recientemente las habían concluido y se requería conservar su anonimato, se optó por anonimizarlas. Estas entrevistas, todas ellas en profundidad y de carácter semiestructurado, fueron también luego sistematizadas y obraron como un soporte clave en la fundamentación de la teoría emergente antes aludida.

## Capítulo 1. El vínculo entre el Estado y las élites económicas durante la era neoliberal (1989-1999)

Remitirse a la década de 1990 mediante el apelativo *neoliberal* implica definir qué significa ese concepto. En general, neoliberalismo se utiliza para referir indistintamente a un conjunto de ideas, prácticas y experiencias históricamente situadas. Al respecto, cabe entonces realizar algunas precisiones. El neoliberalismo no surgió como un conjunto de premisas articuladas de manera coherente dentro de una teoría, sino que su formulación más acabada fue más bien *ex post facto*, hacia principios de 1990, en lo que se conoce como Consenso de Washington. En el tiempo le antecedieron prácticas y experiencias neoliberales: desde las tempranas reformas de mercado en países dependientes del sur global, bajo el amparo de dictaduras de las Fuerzas Armadas (como en Chile y la propia Argentina), durante la década de 1970, hasta su aplicación en los centros del norte a cargo de gobiernos conservadores, durante la década posterior. Vinculado a ello, el neoliberalismo -como cualquier otro ideario prescriptivo- no es “aplicado” sin más; las reformas neoliberales y sus efectos son el resultado de la acción real-concreta de sujetos en contextos históricos determinados según los cuales, sopesando sus intereses particulares, se disputan costos y beneficios. En esta misma medida ninguna estructura se impone por sí misma ni sucumbe a partir de sus contradicciones inherentes, sino que es la recursividad de la acción de los sujetos lo que la impulsa en una u otra dirección,<sup>5</sup> *a priori* imprevisible.

Además de estas dos definiciones, puede plantearse una tercera, que identifica al neoliberalismo como una etapa del capitalismo a escala global y, como tal, presenta regularidades que atraviesan las distintas experiencias históricas más allá de sus especificidades. Siguiendo a Cantamutto y Wainer (2013),<sup>6</sup> en diversos procesos de reforma pueden tornarse visibles las siguientes orientaciones generales de política: apertura comercial, por medio de la cual se elimina el diferencial entre precios internos y externos a través de la protección arancelaria y para arancelaria; liberalización financiera, que implica la soltura de movilidad del capital y la indistinción práctica entre el nativo y el extranjero; regulación selectiva de mercados, a partir de la cual en algunos se mantiene la protección mientras otros son liberados al poder relativo de negociación entre las partes (en particular en el caso del laboral, con efectos sobre la contratación y

---

<sup>5</sup> Lo cual tampoco se corresponde, necesariamente, con la intención de esos mismos sujetos (Merton, 2002).

<sup>6</sup> Quienes, a su vez, abrevan en el enfoque propuesto por Harvey (2007).

la intensidad del trabajo); y la refuncionalización del Estado. En este último caso, lo que se observa es una retirada de la producción de bienes y servicios, además de un viraje de la redistribución favorable a la fuerza de trabajo hacia el subsidio del capital.

### **El neoliberalismo “exitoso”: la Argentina de Carlos Menem (1989-1999)**

En Argentina, la dictadura institucional de las Fuerzas Armadas (1976-1983) intentó resolver de manera definitiva la pugna distributiva decisivamente en favor del capital a partir de la desarticulación del bloque urbano-industrial sobre el cual se sustentaba el régimen de industrialización sustitutiva. En otros términos, propició una “homogeneización por arriba” (Villarreal, 1985) que colocó al Estado como instrumento central en la apropiación del excedente por parte del capital concentrado<sup>7</sup> a través de mecanismos tales como el endeudamiento externo, la estatización de la deuda privada externa y la licuación de la interna, la reforma financiera, los regímenes de promoción industrial y los sobrepagos en la obra pública en la llamada “patria contratista”. Si el conflicto entre trabajo y capital quedó saldado en favor de este último, ello no comportó la resolución de las contradicciones entre sus distintas fracciones. Así, a partir del retorno de la democracia y durante la década de 1980, la Argentina asistió a la pugna por el excedente entre el capital concentrado local, hegemonizado por los grupos económicos nacionales en virtud de su capacidad de *lobby*, y la banca acreedora externa, en el contexto de la “crisis de la deuda” (Abeles, 1999).

Esta disputa eclosiona con motivo de la cesación de pagos de los servicios de la deuda externa, en abril de 1988. Incapaz de garantizar las transferencias de recursos hacia ambas fracciones en un contexto de contracción de la recaudación fiscal y recesión de la economía en general, la suspensión del cumplimiento de las obligaciones con los acreedores externos del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) significaba, de hecho,

---

<sup>7</sup> Bajo esta forma general de capital (los “generales de la economía”, debido a su peso decisivo en la estructura productiva argentina) se encuentran subsumidas, en rigor, dos fracciones con orígenes e inserciones diferentes (Aspiazu, Basualdo, & Khavisse, 1986). Por un lado, los grupos económicos nacionales, conformados por la fracción de la oligarquía que se diversificó hacia la producción industrial más otros de formación en ese mismo sector durante las décadas de 1930 y 1940. Aunque, a fines de 1980, la producción manufacturera era su actividad principal, también se insertaban en el sector primario y terciario (finanzas y, en menor medida, comercialización). Por otro, las Empresas Transnacionales (ET), arribadas mediante la instalación de firmas controladas en el país, mayoritariamente durante la etapa de sustitución de importaciones -y, en algunos casos, la agroexportadora-, se encontraban más propiamente insertas en el sector industrial (particularmente, en la producción de bienes de consumo durables) y, en segundo lugar, en el de servicios. De manera tal que, concluyen los autores, no es en su reciente formación donde se halla su novedad histórica sino en que, por primera vez, ocuparon conjuntamente la centralidad del proceso de acumulación otorgando, al mismo tiempo, su base social al proyecto político de la dictadura militar.

un privilegio de los intereses del *establishment* local de parte del Estado argentino. De esta manera, se desencadena un ataque especulativo y su concomitante escalada inflacionaria que culmina con la primera hiperinflación, en el segundo trimestre de 1989. Luego de las elecciones y el traspaso anticipado, Menem heredó el imperativo de reconstruir la autonomía relativa y la institucionalidad de un Estado desbordado por la sociedad civil, en medio de la crisis de acumulación irresuelta y, en el plano superestructural, la acelerada degradación del sistema de partidos y su concomitante crisis de representación. Para ello, antes debía satisfacer una condición previa, análoga a la reconstrucción del monopolio de la violencia legítima como potestad del Estado que había debido resolver su antecesor: la recuperación del control estatal de la circulación dineraria (Pucciarelli, 2011).<sup>8</sup>

Menem escogió una articulación de estrategia y tácticas diferentes para enfrentar, por un lado, la crisis política y, por otro, económica. Para la primera, apeló a un innovador vínculo político cultural que descansó menos en la mediación partidaria y mucho más en un personalismo amplificado por el vínculo que logró establecer a través de los medios de comunicación con la opinión pública. Munido de un amplio apoyo electoral y, más importante aún, de un mandato delegativo de vastos y heterogéneos segmentos de la sociedad argentina con motivo de la situación de emergencia, Menem alcanzó una notable concentración de poder que se manifestó tanto en la instancia ejecutiva de gobierno como a título personal del propio presidente. La crisis hiperinflacionaria permitió así -para algunos autores, entre los cuales se encuentran los citados-, la consolidación hegemónica del proyecto político de revolución conservadora a instancias del menemismo. Algunos otros discuten esta tesis, matizando sus postulados fuertes.

---

<sup>8</sup> Distintos autores señalan la importancia decisiva de los episodios hiperinflacionarios del bienio 1989-1990 como mecanismo para relajar la tolerancia social frente a la implementación de profundas reformas con efectos regresivos en el marco de la democracia. Para Abeles (1999), esta “catástrofe social”, con visos prepolíticos que habilitaron una situación hobbesiana de cuasi estado de naturaleza, tuvo efectos disciplinadores análogos a los de una represión política. En esa misma línea, Cantamutto y Wainer (2013) la identifican como el “equivalente funcional” a la dictadura militar. Según éstos últimos, la desvalorización acelerada de la moneda resulta traumática en la medida en que -en la sociedad capitalista, donde buena parte de las relaciones entre los individuos están mediadas por el vínculo dinerario- induce a la pérdida de referencia en el intercambio mercantil. Además, agregan, el episodio, en tanto estuvo acompañado por saqueos a comercios y supermercados, implicó de hecho el desconocimiento de la propiedad privada, así como la incapacidad del Estado de garantizar los fundamentos del orden social. Viéndose amenazados y decididos a hacer de la necesidad virtud,

los sectores dominantes en su conjunto coincidieron en el diagnóstico y lograron difundir [...] la idea que atribuye la responsabilidad de la crisis al supuesto Estado de Bienestar que con sus variantes habría estado vigente desde 1945, ocultando las transformaciones que le habían dado un nuevo contenido de clase desde mediados del decenio de los setenta (p. 29).

Para Piva (2012), el peronismo menemista logró conformar un bloque político<sup>9</sup> que posibilitó la concreción de la hegemonía de la gran burguesía local. Sin embargo, ésta es caracterizada como “débil”, en virtud de fundarse en un consenso negativo, esto es, el temor ante la posibilidad de retorno a un nuevo episodio hiperinflacionario. Para Bonnet (2008), la constitución de la hegemonía menemista no puede considerarse como un resultado inmediato del temor a la hiperinflación, aun cuando sí comportó una condición necesaria. La hiperinflación *per se* no implicó la unificación de las distintas fracciones de la clase dominante, al contrario, es el resultado de la agudización de sus contradicciones. Tampoco redundó inmediatamente en la consolidación de las fracciones más aperturistas en la dirección del bloque en el poder, liderazgo que resulta imprescindible para la hegemonía. Este fenómeno se manifiesta al atender al hiato que media entre la asunción de la administración menemista, en julio de 1989, y la implementación del Plan de Convertibilidad, en abril de 1991.<sup>10</sup>

Lo anterior nos devuelve a la segunda de las crisis aludidas, la económica. En este campo,

[la] primera etapa de la gestión menemista está signada por dos hechos relevantes: la aprobación parlamentaria de las leyes de “Emergencia Económica” y de “Reforma del Estado” [...] y el fracaso de la estrategia de estabilización económica acordada y conducida desde el gobierno por los representantes directos del grupo económico Bunge y Born. La primera tuvo efectos mediatos trascendentes: aportó el marco legal general requerido por el programa neoliberal de desarticulación del Estado que ya se hallaba en preparación. La segunda tuvo efectos inmediatos: la larga pugna todavía irresuelta entre las diversas fracciones de la clase dominante [...] ( Pucciarelli, 2011, p. 34).

De lo anterior, se desprenden dos variables centrales para el análisis, que denominaremos de manera amplia reforma del Estado y estabilización económica. En ese contexto, signado por la traumática hiperinflación y a tan sólo un mes del traspaso

---

<sup>9</sup> Con el concepto de bloque político, el autor se refiere a “un conjunto organizado de aparatos especializados de mediación política -partidos, sindicatos, movimientos sociales- capaz de construir una coalición política en el sentido estrecho de base de apoyo para la movilización política, fundamentalmente electoral aunque también bajo otras formas” (p. 135). El bloque político se distingue del bloque en el poder, dado que éste último se refiere a la composición de las fracciones de la clase dominante y sus auxiliares, dentro del cual una de ellas polariza (dirige), transformando sus intereses particulares en los del conjunto. Al mismo tiempo, por medio del Estado, ésta puede devenir hegemónica respecto de las clases subalternas. “Por lo tanto, la clase obrera nunca puede ser parte del bloque en el poder. En cambio, sí puede ser parte de un bloque político [...]” (p. 135-136).

<sup>10</sup> Tres órdenes de mutaciones han de ser atendidas, según el autor. En primer lugar, la serie de derrotas sufridas por los trabajadores frente al avance de la ofensiva reformista del gobierno en distintos sectores. En segundo lugar, su contracara, la reestructuración capitalista a instancias del Estado, en particular teniendo a las privatizaciones como prenda “de unidad” -o bien “de paz” (Abeles, 1999)-. En tercer lugar, las transformaciones acaecidas al interior del propio Estado y en sus modalidades de intervención. Estas dos últimas serán las que abordaremos, secuencialmente, en lo que resta de este apartado.

anticipado, fueron sancionadas dos leyes claves para el andamiaje de gobernanza del menemismo, ambas con anuencia del Poder Legislativo. La Ley de Emergencia Económica (23.697) posibilitó al Ejecutivo nacional concentrar poderes extraordinarios y apelar a la figura del decreto para, *de facto*, legislar prescindiendo del Congreso.<sup>11</sup> En materia propiamente económica, colocó un punto final al capitalismo asistido al suspender por un plazo de 180 días -con posterioridad, renovado indefinidamente- los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y la preferencia de bienes de producción nacional en las compras del Estado (Gerchunoff & Torre, 1996). La ley de Reforma del Estado (23.696), por su parte, autorizó y fijó el marco normativo para la privatización de la mayoría de las empresas públicas productoras de bienes y servicios,<sup>12</sup> habilitando al mismo tiempo el mecanismo de capitalización de deuda como forma de pago en la transferencia de dichos activos. El precedente había sido sentado por el Plan Baker (1985), a partir del cual se instrumentaron los programas de capitalización de la deuda externa argentina (Abeles, 1999). Aunque los retrocesos sufridos por el gobierno de Alfonsín en el Congreso habían imposibilitado llevarlos a término, quedó de manifiesto la confluencia de intereses en torno a las privatizaciones entre los acreedores externos, que podrían así capitalizar los títulos de deuda argentina en su posesión mediante la transferencia de activos públicos, y el capital local para quien, de participar en los consorcios adjudicatarios podrían acceder a nuevos mercados mono u oligopólicos, sin riesgo empresario y con rentabilidad extraordinaria garantizada.<sup>13</sup>

De esta manera, las privatizaciones ocupan un lugar central dentro del esquema de poder de los noventa. De la pugna por el excedente y el “círculo vicioso” que esta desencadenaba durante la década pretérita, permitieron al menemismo transitar hacia un

---

<sup>11</sup> Además de esta cesión de poder en términos institucionales, el Congreso también habilitó, a través de una nueva ley, la ampliación de cinco a nueve el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia. El presidente logró, así, evitar que el Poder Judicial se convirtiera en una instancia de veto para la consecución de su programa de reformas (Gerchunoff & Torre, 1996). Ello se pondría de manifiesto con motivo de la aprobación por parte de aquella máxima instancia del rebalanceo tarifario en el sector de telecomunicaciones y el posterior *per saltum* en la privatización de Aerolíneas Argentinas (Abeles, 1999).

<sup>12</sup> Que abarcó, inicialmente, los sectores de telecomunicaciones, aviación comercial, ferrocarriles, complejos siderúrgicos, rutas y puertos y empresas petroquímicas (Gerchunoff & Torre, 1996).

<sup>13</sup> Además, la premura con la que tuvo lugar la efectivización de la primera etapa de privatizaciones dio lugar a un cúmulo de inconsistencias que contribuyó a aumentar el beneficio. Entre aquellas, la normativa laxa, la tardía instauración de los entes reguladores (con posterioridad a la transferencia de las empresas), la responsabilización del Estado por las deudas contraídas y del despido de sus trabajadores (haciéndose cargo de las indemnizaciones correspondientes), los incrementos y reestructuraciones tarifarias, anteriores a la transferencia, en detrimento de los usuarios residenciales y a favor de los sectores productivos (muchos de ellos, luego parte de los consorcios adjudicatarios), la posterior dolarización de las tarifas y su indexación (contraviniendo a la propia Ley de Convertibilidad), y, finalmente la renegociación recurrente de los compromisos contractuales -en favor de las prestatarias- como la condonación de los incumplimientos en materia de inversión y la extensión de los períodos de concesión.

“círculo virtuoso” superador sobre la base de una convergencia de intereses entre las fracciones protagonistas de esa pugna, las cuales conformaron así una “comunidad de negocios”. Para el gobierno, otorgar esta “prenda de paz” significó la obtención de apoyo político, externo e interno, sobre el cual sustentarse en el poder y posteriormente perpetuarse, a través de la Reforma Constitucional y la posibilidad de reelección. Para los acreedores externos, comportó además una muestra del alineamiento de la Argentina al sendero de las reformas estructurales que venían demandando. Finalmente, para los capitales locales, implicó por añadidura una compensación por la pérdida de sus prerrogativas con motivo de la apertura comercial. La “comunidad de negocios” es la forma en que se manifestó, en síntesis, la rearticulación del bloque en el poder, ahora bajo el liderazgo del capital extranjero -que subordinaba así al nacional, ganador en las sucesivas pulseadas de la anterior década-, y la consolidación hegemónica del proyecto político neoconservador del menemismo.

Etchemendy (2001) discute algunos de esos postulados. El autor analiza cinco áreas de reforma (la administrativa del Estado, la desregulación laboral y la reestructuración de los sectores del acero, petróleo y automotriz), y propone caracterizar ese proceso como una construcción de coaliciones y no como una imposición unilateral. Para el autor, la constitución de estas coaliciones encuentra, de forma implícita, sus cimientos en el diseño mismo de las reformas, las cuales obedecieron a dos orientaciones generales:

a otorgar rentas en los nuevos mercados a sectores empresarios y sindicales, y compensar lo que estos actores perdían en ciertas áreas de reforma mediante retribuciones en áreas de reforma alternativas y [...] a evitar deliberadamente la desregulación masiva y unilateral en algunas áreas, específicamente, aquellas en las cuales la reforma perjudicaría a actores poderosos tradicionales del modelo mercadointernista (p. 676).

Esto le permite afirmar que los grupos económicos locales no solamente -ni principalmente- fueron “compensados” a través de las privatizaciones, sino que lograron proteger su participación en su base tradicional del mercado de bienes transables (aquellos vinculados al sector primario), impidiendo incluso el ingreso del capital internacional en dichos sectores. Es decir, “fue en su base histórica de transables -quizás más que en el proceso de privatización de bienes no transables- donde actores establecidos como Techint o Pérez Companc libraron su principal batalla” (p. 677) ¿Qué distinguió, entonces, a potenciales ganadores de perdedores? Como respuesta, el autor ofrece a aquellos actores que -tanto en el sector industrial de bienes transables como dentro de la clase trabajadora organizada- habían incrementado su poder

económico y organizacional durante los años previos, de manera que su disidencia pudiera representar un peligro para la sustentabilidad política de las reformas.

Como sea, pueden distinguirse dos etapas en el proceso privatizador. Aquella que se abre con posterioridad a la Convertibilidad, en un contexto donde se había morigerado la premura de la emergencia económica, estuvo marcada por un “re-diseño” (Gerchunoff & Torre, 1996) de las reformas<sup>14</sup>, el cual permitió el montaje paralelo de marcos regulatorios que promovieran la competencia y la fijación de tarifas que no atentaran contra el equilibrio de la estructura de precios relativos. Al mismo tiempo, la mejora de las condiciones económicas y los efectos de las reformas ya en curso redundaron en una negociación más localizada en relación a los distintos sectores de la economía y grupos de interés- y políticamente más trabajosa -respecto de los representantes en el Congreso y las entidades corporativas-. En el nivel estructural, sin embargo, importantes transformaciones se estaban gestando. Con posterioridad a 1994, cuando el Estado se había desprendido de la mayoría de las participaciones accionarias que aún poseía, comenzó a registrarse un intenso proceso de transferencias que involucró a las tenencias de los actores privados, transformando su composición. En concreto, se trató de un flujo de compra-venta que involucró parte o incluso la totalidad de las acciones de los consorcios adjudicatarios de las empresas privatizadas, desde el capital nacional hacia el foráneo (tanto los operadores transnacionales como algunos conglomerados extranjeros) (Abeles, 1999). Para los vendedores, el bajo precio inicial y la elevada rentabilidad posibilitaba una revaluación patrimonial pasible de ser realizada mediante la correspondiente transferencia y la posterior valorización financiera de los activos obtenidos. Para los adquirientes, implicaba, una vez más, el acceso a activos que permitían cuantiosas ganancias extraordinarias en términos internacionales. Pero más importante aún, esta transferencia implicaba *ipso facto* el fin de la virtuosa “comunidad de negocios” entre las fracciones del bloque en el poder que, de manera unificada, había conducido estructuralmente el proceso y cuyos intereses ahora comenzaban a divergir.

Veamos un último aspecto en lo atinente a la reforma del Estado. Si el proceso de privatizaciones nos permitió analizarlo en su dimensión funcional (lo que el Estado “hace”) resta entonces atender a su dimensión institucional (lo que el Estado “es”). Distintos autores recuperan el concepto de tradición marxista, de forma de Estado. Para Bonnet (2008), hubo dos cambios en el aparato estatal. El primero se relaciona con la descentralización administrativa, es decir, la transferencia de la planificación, gestión,

---

<sup>14</sup> En materia de producción, transporte y distribución de energía eléctrica y de gas.

obtención y empleo de recursos desde la instancia nacional de gobierno hacia las subnacionales; principalmente en las áreas de salud y educación. El segundo cambio se vincula con la “independencia” del Banco Central, a partir de la implementación de la Convertibilidad y la modificación de su carta orgánica, en octubre de 1992. La autonomización del BCRA se complementa con el creciente peso del Ministerio de Economía dentro del propio Ejecutivo. El comportamiento delegativo del Poder Legislativo en favor del Ejecutivo, agrega Piva (2012), fue introyectado por el propio Ejecutivo a través de la subordinación de sus aparatos políticos al Ministerio de Economía. Estas transformaciones cristalizaron en una forma de Estado que puede representarse como un triángulo, en cuyo vértice superior se ubica el disciplinamiento monetario (a instancias de los aparatos decisorios en materia económica) y en sus dos inferiores se encuentran la asistencia y la represión sociales.

Por añadidura, son muchos los trabajos que discuten la extendida noción que iguala refuncionalización a reducción, esto es, la idea del Estado “mínimo”. Tal vez entre los más destacados en esa dirección se encuentre el de Oscar Oszlak (2003). Allí se pone de manifiesto cómo la fisonomía del aparato estatal nacional mostraba, hacia el final de la década, una desproporción en relación con distintos indicadores del país como población y PBI. Este dato, sin embargo, no debería engañarnos. El traspaso de personal al GCBA (luego de la reforma constitucional) y la exclusión estadística del personal de universidades nacionales como agentes estatales, explican por sí solos un 34% de la reducción de la dotación. A ello debe agregársele a los empleados de los sectores de salud y educación, transferidos a las provincias con motivo de la mencionada descentralización. Finalmente, deben contarse además los empleados de las ex empresas públicas. Lo que tuvo lugar es, en realidad, un nuevo esquema de división del trabajo entre el Estado nacional, los estados provinciales y el mercado. Con relación al vínculo entre los dos primeros, la década de 1990 asistió a la desaparición de la presencia del Estado nacional en el ámbito subnacional. Como consecuencia, los Estados provinciales debieron encargarse de nuevas funciones y de la gestión de un entramado institucional más denso,<sup>15</sup> con los mismos recursos -obtenidos de la tributación local- con los que ya contaban. De esta manera, su dependencia de las transferencias desde el Estado nacional (junto con la apelación al endeudamiento interno y externo) se vio acrecentada,

---

<sup>15</sup> De hecho, el empleo público consolidado, es decir, la dotación en conjunto de los distintos niveles jurisdiccionales, aumentó. Ello da cuenta de una “fuga” del empleo público, desde el Estado nacional hacia los niveles subnacionales. En términos efectivos, unos 125.000 empleados se desvincularon de la función pública en virtud de los sistemas de retiro voluntario y jubilación anticipada. A ellos deben sumarse los ya mencionados empleados de las empresas públicas privatizadas, los cuales rondaron los 240.000.

convirtiendo a aquel en el tenedor de la “llave de la caja” a través de diversos mecanismos inscritos principalmente en la coparticipación federal de impuestos.<sup>16</sup>

En lo atinente a la relación entre Estado y mercado, la “metamorfosis” de aquel es pasible de ser leída *vis-à-vis* a las reformas orientadas hacia su refuncionalización. Para ello, puede atenderse, por un lado, al gasto público y, por el otro, al perfil institucional del propio Estado. Entre 1990 y 1999, el gasto público consolidado creció en un 57,5%. Este incremento no se explica por el destino de las partidas hacia la función de producción (recursos humanos, financieros y materiales necesarios para producir bienes, regulaciones y servicios), sino por el aumento de las transferencias hacia terceros. Estas abarcan, por una parte, los distintos programas sociales sin contraprestación implementados en el área de asistencia social y, particularmente, el aumento exponencial de los servicios de la deuda, los cuales, hacia el final de la década, superaban a los gastos en salarios públicos. En cuanto al perfil institucional, aun pese a las sucesivas reformas organizacionales,<sup>17</sup> las áreas vinculadas a la regulación económica y el desarrollo social adquirieron una significación menor frente a la expansión (absoluta y relativa) del sector “político”, especialmente, Presidencia y el Ministerio de Interior. Si se atiende a la evolución del empleo público, se advierte que el Estado nacional había pasado a ser un aparato orientado hacia las funciones política y coercitiva, obteniendo una fisonomía similar a la de su etapa formativa cuando su dotación se componía en un 75% por el ejército y la marina.

En síntesis, el Estado argentino habría atravesado durante la década de 1990 por una “metamorfosis” en su perfil institucional, atribución funcional y relación con los niveles subnacionales y la sociedad civil. Ésta contradice la noción de Estado “mínimo”, no así la de “ausente” en diversas áreas otrora de su incumbencia. Pero tampoco debería entenderse esta ausencia sin más. Por el contrario, da cuenta de una deliberada renuncia o autoinducida incapacidad para continuar ejerciendo las funciones relacionadas con el bienestar social y la intervención en el curso de la economía. Ello se conjuga con la redefinición de sus modalidades de actuación: de la regulación de la actividad económica y la producción de bienes y servicios (como soporte de los Estados subnacionales y benefactor de la sociedad civil), hacia el rol de “cajero”, esto es, quien

---

<sup>16</sup> En 1999, la participación de recursos nacionales en el presupuesto de los estados subnacionales ascendía al 62%.

<sup>17</sup> Todas ellas orientadas a la reducción de unidades orgánicas, entre ellas la “regla de tres” introducida en 1990. Aunque, en general, momentáneamente alcanzaron ese objetivo, le siguieron sin excepción reestructuraciones espontáneas que terminaron por malograrlo.

ejerce el control de la recaudación y posterior asignación de recursos (beneficios y compensaciones).

En cuanto a la estabilización económica, el hiato que separa la implementación de las reformas estructurales y la estabilización económica, junto con el ya mencionado fracaso del plan económico Bunge & Born y la segunda hiperinflación a comienzos de 1990, parecen sugerir que la Convertibilidad representó más bien un drástico “plan B” (Heredia, 2011). Como sea, queda claro que la cuenta pendiente del proceso neoconservador de reformas encarado por el menemismo era la estabilidad y, aunque no haya sido parte de su esquema original, ésta fue lograda cuando el Congreso sancionó la ley número 23.928, *brainchild* del Ministro de Economía, Domingo Cavallo. La paridad con el dólar garantizada por ley fue, en rigor, una versión *light* de la dolarización de la economía argentina (Cantamutto & Wainer, 2013). El plan de estabilidad pergeñado por Cavallo fue singular tanto en la ambición de sus objetivos, el establecimiento de un régimen monetario y cambiario perdurable, como en la radicalidad de sus instrumentos, la limitación del Banco Central al papel de una caja de conversión. Pero su conjugación, con sus correspondientes efectos, redundaron en la consolidación de un nuevo patrón de acumulación de capital, basado en la valorización financiera de los activos generados por las privatizaciones (Pucciarelli, 2011).

En ese sentido es pertinente aclarar, como lo hacen Gerchunoff y Torre (1996), que

[...] allí en donde la emergencia económica lleva a que la política de estabilización y la política de reformas sean incorporadas en un mismo paquete de políticas, la segunda tiende a organizarse en función de la primera. Lo que significa que las reformas son hechas con vistas al objetivo prioritario de reducir el déficit fiscal y contener la inflación antes que para aumentar la productividad y la competitividad de la economía en el largo plazo (p. 739).

La primera ola de privatizaciones tuvo efectos sobre la eficiencia en la provisión de los servicios (fundamentalmente en materia de inversión) y la estructuración de precios relativos y mercados (el establecimiento de *cuasi* monopolios naturales). Lo mismo cabe para la reforma comercial. A inicios del mandato menemista, las metas establecidas por las autoridades económicas consistían en la reducción del arancel máximo al 20% y eliminación de los instrumentos paraarancelarios (cupos, licencias y prohibiciones de importación) en un plazo de 4 años. Esa aproximación “gradualista” terminó por ceder y las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido prácticamente eliminadas hacia fines de 1990, y en lo referido a los aranceles el acortamiento de los plazos originales fue todavía más súbito.

Si las privatizaciones habían conseguido conformar una “comunidad de negocios”, unificando al bloque en el poder, el esquema de Convertibilidad terminó por resolver una cuestión aún abierta: qué fracción ejercería la dirección del conjunto.<sup>18</sup> En ese sentido, el proyecto fue impulsado directamente por el capital financiero, en particular, el extranjero (Cantamutto & Wainer, 2013). La coyuntura internacional de exceso de liquidez, a su tiempo, daba la oportunidad de compensar el saldo comercial crónicamente deficitario (fruto de la falta de competitividad del tipo de cambio en el contexto de apertura comercial) a través del ingreso masivo de capitales. La Argentina se convirtió en un “país emergente”, noción que reemplazó la de “en vías de desarrollo” y “designa a las economías (de tamaño medio o grande) que disponían de mercados bursátiles y de capitales lo suficientemente dinámicos como para acoger los fondos provenientes del exterior” (Heredia, 2011, p. 204). Más importante aún, la emergencia del capital financiero como fracción pasible de ejercer la dirección (hegemonía) del bloque en el poder resolvió definitivamente la situación de “empate” recurrente entre sus otras dos fracciones tradicionales: la agropecuaria y la industrial (Pucciarelli, 2011). A pesar del sesgo antiexportador del tipo de cambio, la primera aceptó e incluso defendió a través de sus corporaciones representativas, como la Sociedad Rural Argentina (SRA), la política económica del gobierno como única alternativa para lograr la estabilidad. A cambio obtuvo buena parte de sus demandas históricas: se suprimieron los controles a la comercialización, se disminuyeron los aranceles a la importación de bienes de capital y se eliminaron los impuestos a la exportación (Heredia, 2003). Para los industriales, la subordinación fue un poco más traumática. Es necesario recordar nuevamente, sin embargo, que en ambos casos se trataba de capitales diversificados (“los generales de la economía”) que contaban con la posibilidad de especular financieramente. Tempranamente el sector secundario, principalmente a través de la UIA, bregó entonces por la flexibilización del trabajo y la reducción de los costos indirectos de producción. El gobierno se mostró receptivo y fueron sancionadas, en noviembre de 1991, la Ley de Empleo (N.º 24.013) y la Ley de Accidentes de Trabajo

---

<sup>18</sup> Esta irresolución explica, en buena medida, el fracaso del Plan B&B. Ello se pone de manifiesto en la pugna entre Álvaro Alsogaray, dirigente de la UCeDé a cargo de la renegociación de la deuda con los acreedores externos, y Néstor Rapanelli, Ministro de Economía perteneciente al mencionado *holding*. Mientras el primero, en diálogo con el capital internacional, presionaba en favor de una profundización de las reformas estructurales -apertura comercial y privatizaciones-, el segundo, como portavoz del capital local, mostraba ciertas reticencias a resignar prerrogativas respecto de los recursos estatales. En diciembre de 1989, el ministro anunció un nuevo plan de estabilización que implementaba, una vez más, devaluación y aumento de precios con posterior congelamiento. El congelamiento no fue alcanzado y, por el contrario, se desató la segunda hiperinflación, que dio por terminado además el mandato de Rapanelli, reemplazado por Antonio Erman González. Entre 1989 y 1990 fueron implementados, sin éxito, doce planes de estabilización (Cantamutto & Wainer, 2013).

(N.º 24.028) que se encargarían de hacer lo propio y conformar el marco jurídico para futuras reformas.

Así, el flujo de entrada de capital foráneo a través de la cuenta capital se tornó imprescindible para el sostenimiento de la paridad cambiaria, las transferencias necesarias para satisfacer los compromisos externos y, también, para permitir la expansión de la actividad interna. Al mismo tiempo, la estabilización de precios permitió la recuperación del poder adquisitivo de los salarios que, junto con las indemnizaciones por los despidos, redundaron en el aumento del consumo y funcionaron como legitimador social del nuevo esquema. La sensibilidad hacia la estabilidad era particularmente notoria en los deudores (pequeñas empresas y hogares), quienes se habían visto beneficiados por el crédito pero, al mismo tiempo, habían contraído obligaciones en moneda convertible al dólar.<sup>19</sup> De esta manera, Menem pudo sortear ya sin mayores sobresaltos las elecciones legislativas de 1991 y 1993 y, posteriormente, renovar su mandato en 1994.

Sin embargo, infraestructuralmente las condiciones que posibilitaban el modelo comenzaron a resquebrajarse. El esquema de Convertibilidad introducía una cuña entre los productores de bienes transables, mercancías industriales y materias primas exportables sometidas a la competencia de la producción extranjera tanto en el mercado interno como en el externo, y los no transables: servicios -principalmente, los bancarios y los privatizados-. Como hemos mencionado, cuando los grupos económicos locales comenzaron a desprenderse de sus participaciones en el capital accionario de las privatizadas para fugar los recursos obtenidos o refugiarse en sus actividades tradicionales (ligadas en mayor o menor medida al sector primario), el nodo de confluencia de los intereses entre ambas fracciones desapareció. Al mismo tiempo, las condiciones del frente externo que habían hecho posible el sostenimiento de la Convertibilidad mutaron drásticamente. Mientras que en la fase de “impulso original” de las reformas (1990-1994), Argentina captó el 24% de la IED orientada a América Latina, en una segunda etapa (1996-1998) solamente registró el 13% (Cantamutto & Wainer, 2013). Ello se explica porque la mayor parte de los activos públicos ya habían sido privatizados, quedando como último resabio la venta de la petrolera estatal YPF, que se concretaría en 1999. Así, el endeudamiento público afianza su rol como sostén de

---

<sup>19</sup> Así, como señala Heredia (2011), “la perdurabilidad del modelo económico no requería [...] la convicción ni el apoyo de las mayorías [...] los argentinos firmaron contratos, contrajeron préstamos, sacaron plazos fijos en dólares otorgando de este modo su apoyo ‘práctico’ a la convertibilidad” (p. 216).

la paridad cambiaria.<sup>20</sup> Pero, en virtud de las sucesivas crisis en los países dependientes a partir de la crisis mexicana (1994) (el “efecto tequila”), el contexto internacional de liquidez se volvió desfavorable. La fragilidad del esquema, que había redundado en la renuncia soberana de la Argentina a sus instrumentos en materia de política monetaria, se reveló con toda claridad. El diagnóstico neoliberal insistía en la ineficiencia del Estado, obturando que el déficit en la balanza de pagos se explicaba por el creciente peso de los servicios de la deuda, al que deben agregarse las erogaciones fruto de la reforma previsional (Ley 24.241/93). De esta manera, la administración menemista, imposibilitada de la renovación del mandato por un tercer término, llegó a su fin. La Convertibilidad, su retoño, le sobreviviría bajo promesa de una gestión más transparente y eficiente durante la trunca experiencia de la Alianza (1999-2001).

### **El neoliberalismo inacabado: el Brasil de Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

La de Brasil fue una experiencia “tardía” de neoliberalismo.<sup>21</sup> Boito (1999) propone pensar al neoliberalismo como una serie de tres círculos concéntricos. El primero es el círculo externo y representa la política de desregulación del mercado laboral y el abaratamiento de la fuerza de trabajo vía supresión de derechos sociales. El segundo es el intermedio e involucra la política de privatización dentro del marco más amplio de la mercantilización de las relaciones sociales y el retiro del Estado de la producción de bienes y servicios orientados al bienestar. El tercero es el núcleo interior y remite a la apertura comercial y la desregulación financiera, esto es, la abstención del Estado en materia de intervención en la economía y la estructura de rentabilidades. Si los intereses de la fuerza de trabajo quedan por fuera del círculo, ello no quiere decir que en su interior los de las distintas fracciones de la clase propietaria se vean contemplados de la misma manera. El grado de acuerdo, lo mismo que la distinción entre “ganadores” y “perdedores” del modelo, se va estrechando a medida que nos acercamos al núcleo. Si el

---

<sup>20</sup> Por supuesto, acompañado por el privado. Mientras que el sector público aumentó su deuda, entre 1992 y 1998, en un 64%, aquel hizo lo propio en un 411% (Cantamutto & Wainer, 2013).

<sup>21</sup> Esta afirmación es, no obstante, matizada por otros autores. Coincidimos con Faletti (2005, 2011, 2013) en tomar en cuenta como hito de ruptura con la intervención estatal en economía y la apertura hacia reformas de mercado al gobierno militar de João Figueiredo (1979-1985). En el marco de la segunda crisis del petróleo (1979-1980) y comprometido en el frente externo, la administración de Figueiredo aceptó implementar, por primera vez, un paquete de reformas de mercado mentado por el FMI. La estrategia fue similar a la que habían adoptado previamente, también bajo dictaduras, Chile y Argentina: devaluaciones e indexaciones prefijadas. Además, la inversión en las empresas estatales descendió de un 8,7% del PBI en 1979 a un 4,3% en 1980 -y continuaría haciéndolo-. La estabilización, sin embargo, se vio frustrada y con el advenimiento de la democracia, el gobierno Sarney (1985-1989) retomó una senda más heterodoxa. El proteccionismo en relación con el mercado interno, por su parte, se mantuvo a lo largo de la década de 1980.

grado de acuerdo es extendido en lo que hace al primer círculo, el segundo ya pondera los intereses del capital concentrado, en detrimento del mediano y pequeño. El tercero es aún más esticto, pues determina la fracción hegemónica dentro del bloque en el poder, es decir, aquella que estructuralmente conducirá el proceso. En el caso del neoliberalismo, puede decirse que apenas el sector financiero, en particular el capital externo, encuentra contemplados plenamente sus intereses.

Esta metáfora ilustra bien los avatares del proceso de neoliberalización brasileño y, por extensión, nos permitirá acercarnos a comprender el truncamiento del *governo Collor*. Para ello, es necesario comenzar por la década previa, signada -al igual que en Argentina- por la crisis de la deuda. Con el fracaso del *Plano Cruzado* (1986), la cesación de pago a los acreedores externos (en febrero de 1987) y, finalmente, la renuncia del Ministro *da Fazenda*, Dilson Funaro, las propuestas neoliberales comenzaron a ganar terreno dentro de la administración Sarney. Sin embargo, otras alternativas de política económica no se hallaban derrotadas. Por el contrario, sendos sectores de la fracción industrial del capital (en particular, el informático)<sup>22</sup> pugnaban por mantener la política proteccionista. Además, el PMDB, partido del presidente, retenía un número importante de políticos desarrollistas, cuya perspectiva había logrado imponerse durante el proceso constituyente (1986-1988). El empresariado decidió apoyar a Collor cuando este se convirtió en la única opción frente al candidato del PT en el segundo turno de las elecciones de 1989. A su vez, la década de 1980 en Brasil había estado marcada por una creciente organización de la clase *operária*: la creación del propio PT (1980), la CUT (1983) y el *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra* (MST) (1984). La coyuntura de altas tasas de inflación, combinada con las políticas oficiales de contención de los salarios y la concomitante pérdida de su poder adquisitivo, junto con las grandes movilizaciones por elecciones libres y directas para la Presidencia -*Diretas já!*- ofreció el marco propicio para el ascendiente del movimiento sindical.

Collor era un empresario de telecomunicaciones con base en el estado de Alagoas y supo combinar aquel apoyo “por arriba” (fundamentalmente a instancias de los monopolios mediáticos), con una fuerte simpatía “por abajo” sustentada en una combinación de discurso neoliberal y apelación personal y directa a sus “*descamisados*”. Su crítica, tanto a la ineficiencia y el gigantismo del Estado, como a

---

<sup>22</sup> Durante la década de 1980, aquel fue un sector fuertemente protegido por el Estado, que reservaba el mercado a la producción nacional. Las importaciones requerían de autorización gubernamental para ser concretadas.

los privilegios de funcionarios públicos y empresariado monopolístico -“*cartorial*”, por su dependencia del aparato estatal- por igual, se sintetizó en su lema de campaña de “*caça aos marajás*” al que aludimos previamente. Prescindiendo de mediaciones partidarias y estableciendo un vínculo personalísimo con su electorado, Collor lograba políticamente hacer de la carencia virtud. La etiqueta que obró como su vehículo electoral, el *Partido da Renovação Nacional* (PRN), carecía de representatividad a nivel nacional, lo mismo que sus socios minoritarios dentro de la coalición. Esa aparente aversión por los compromisos con grupos de interés, además, impregnaba su discurso.<sup>23</sup> En términos programáticos proponía así, en tono mesiánico, la autonomización de la sociedad civil respecto de las ataduras a las que el Estado la constreñía, particularmente en su relación con el mercado. La apertura comercial y las privatizaciones, combinadas con una justa medida de asistencialismo, aparecían en el centro de una propuesta de modernización de contornos difusos. Esos rasgos fueron acentuados con motivo de la segunda vuelta, definiéndose por oposición a la retórica marcadamente clasista de Lula y el programa de recuperación de las capacidades y la autonomía relativa estatal del PT.

En la primera vuelta, las candidaturas que mostraban un vínculo más directo con el pasado militar y el gobierno Sarney fueron las menos favorecidas por los resultados electorales. Cerca del 70% de los votos se concentró en quienes había logrado romper a tiempo con el oficialismo, entre ellos Collor con el PRN, y quienes se habían mantenido en la oposición desde la izquierda, afines a Lula y el PT. Esto demostraba que, pese a los claros clivajes de clase y la diferencia de contenido programático entre ambos contendientes, la crisis de representación del sistema político pos dictatorial primó como factor explicativo del resultado electoral. Lejos de resolverse, la debilidad institucional de los soportes políticos de Collor junto con la apretada victoria obtenida en segunda vuelta contribuyeron a perpetuarla.<sup>24</sup> Por añadidura, aunque las proclamas de campaña de Collor, de tono marcadamente neoliberal, le conferían el apoyo tácito del capital financiero, al mismo tiempo su crítica furibunda a las élites *cartoriales* (es decir, al empresariado, en particular el nativo, y la burocracia pública por igual) lo alienaban del soporte de actores clave para poner en marcha su programa de reformas. Así, esa estrategia, exitosa electoralmente, también revelaba potenciales y relevantes escollos en términos de gobernabilidad al momento de convertir propuestas en política pública.

---

<sup>23</sup> Más allá de su retórica electoral, sin embargo, Collor logró concitar una amplia red de apoyo financiero, la cual se manifestó en un abultado presupuesto de campaña que terminó por rondar los 160 millones de dólares (Almeida, 2010).

<sup>24</sup> Collor se impuso sobre Lula con un margen de menos de 6 puntos porcentuales (4.013.634 electores), número inferior a la suma de votos en blanco y nulos.

Recordemos, por último, la metáfora de los círculos concéntricos a fin de señalar que, a nivel estructural, la cuestión de la dirección del bloque en el poder no se hallaba sanjada. La momentánea e inestable unidad, por su parte, se había debido más al antagonismo con Lula que a las propias virtudes de Collor, y se encontraba lejos de resolverse en el nivel estructural, donde el capital concentrado local retenía una importante capacidad de veto.

Al componer gobierno, Collor imprimió sus propios atributos distintivos a su gabinete, de manera coincidente con su discurso de campaña: redujo el número de carteras y colocó al frente de las mismas a colaboradores “sin partido”, algunos de ellos sin experiencia previa en la alta función ejecutiva a nivel federal -en particular, en su equipo económico- (Almeida, 2010). Así, deliberadamente renunció a recurrir a la táctica típica del “presidencialismo de coalición” de distribuir cargos de confianza a los partidos según su representatividad en el Congreso. Aunque finalmente se demostraría falible,<sup>25</sup> puede inteligirse su lógica subyacente atendiendo al calendario electoral. Previa a la reforma política de 1994, que estableció elecciones simultáneas, los comicios presidenciales fueron llevados a cabo de manera separada a la elección de autoridades estatales y la renovación del Congreso, que tendría lugar recién en 1990. Ello permitiría al presidente recoger los frutos de casi un año de gestión, en caso de ser exitoso, y traducirlo en sustento parlamentario. En este caso, el éxito estaría determinado por los resultados del plan de estabilización a implementar. Según Casarões (2008), el cálculo de Collor involucró una apuesta: en virtud de la conformación de su gabinete, podría llevar su plan de estabilización al Congreso sin complicadas negociaciones intragubernamentales previas y, una vez allí, contando con el urgente contexto macroeconómico, obtener su aprobación sin necesidad de repartir los beneficios obtenidos. Más aún, para su implementación el presidente se apoyó decididamente en la figura de la *Medida Provisória* (MP), dispositivo creado por la Constitución del 88 que otorgaba fuerza de ley a la medida incluso antes de su aprobación en el Parlamento.<sup>26</sup> Esto le otorgaba un margen para que sus resultados

---

<sup>25</sup> De hecho, posteriormente debió recurrir a la compra de votos para garantizar la aprobación de su programa de reformas, incluso entre los más cercanos a su base de apoyo (PFL, PDS, PTB y PDC). De esta manera, se tornó más vulnerable aún al chantaje político y más sensible a la división de su propio soporte parlamentario frente a los retrocesos sufridos en materia de resultados de su política gubernamental (Martuscelli, 2017).

<sup>26</sup> El plan de estabilización fue lanzado por medio de nada menos que 22 MP, el 15 de marzo de 1990. Aunque la apelación a este instrumento acentúa el hecho de que el presidente contara con un reducido sustento político institucional (por condicionantes previos y elecciones propias) es pertinente notar que, como lo hace Martuscelli (2017), comparado con los demás gobiernos -previo y futuros-, Collor no aplicó un número excesivo de MP. Éstas se concentraron además en su primer año de gobierno. Más allá de la

iniciales se vieran incluso antes del diálogo en el recinto. Con suerte, todo lo anterior redundaría en la ampliación de su base de apoyo político tanto en el Congreso, luego de las elecciones generales, como en la sociedad civil. La clave era, entonces, el éxito del plan de estabilización.

Del lado de la oposición, en particular del PMDB, también existió una racionalidad orientadora de su accionar con miras al calendario electoral. Si bien no puede identificarse al capital concentrado interno con un partido en particular, importantes parcelas de representantes del PMDB, como también del PSDB, el PDT e incluso el PDS mostraban vínculos con ese sector. Así, frente a la imposibilidad de presentar un candidato único en los pasados comicios, la oposición buscó aumentar su influencia ejerciendo una actividad reactiva a las iniciativas del Ejecutivo en el Congreso. A veces en contra, otras a favor -con un distanciamiento crítico o buscando obtener concesiones-, lo cierto es que esta constante negociación produjo un desgaste de la figura presidencial que fue sedimentándose con el transcurrir de los meses.

El 16 de marzo fue anunciado el plan de estabilización, si bien denominado *Brasil Novo*, referido comunmente como *Plano Collor*. El paquete, mentado por la Ministra de Economía, Zélia Cardoso de Mello, contenía elementos de continuidad y ruptura respecto de sus antecedentes. Por un lado, se trataba de un típico plan de estabilización orientado a combatir la inflación a través de la reducción del déficit público, restableciendo el *Cruzeiro* como moneda nacional (reemplazando al *Cruzado Novo*, implementado por el gobierno Sarney por medio del plan del mismo nombre) y congelando precios y salarios a ser reajustados por índices de inflación prefijados por el gobierno. Estas medidas habían sido anticipadas y no generaron demasiada sorpresa pero se revelaron, finalmente, como los puntos más débiles del esquema. El capital concentrado local se manifestó desde el inicio a través de sus corporaciones representativas, la CNI y la Fiesp, contrario al congelamiento de precios, el cual nunca pudo ser alcanzado.

La ruptura con el pasado se manifestó en otro conjunto de medidas que mostró la voluntad del gobierno de “ir a fondo”. En primer lugar, el polémico “bloqueo de liquidez”: la suspensión por 18 meses de la disposición de saldos financieros que excedieran el valor de 50 mil *cruzeiros*. La normativa se justificaba por la reforma monetaria, a fin de recuperar el Estado la potestad de control de la emisión y la

---

dimensión cuantitativa, en términos cualitativos es necesario tener en cuenta que fueron esas primeras medidas las que sentaron las bases para el posterior devenir del neoliberalismo en Brasil.

reorganización del medio circulante. Brasil, que aún no había resuelto su situación en el frente externo, no poseía un volumen acumulado de reservas que le permitiera respaldar la nueva moneda (como sí lo haría posteriormente, con motivo de la implementación del *Plano Real*), situación frente a la cual la cancelación de la conversión de los haberes financieros fue el instrumento escogido para evitar una inmediata desvalorización. Otro objetivo implícito del instrumento era el de viabilizar el ajuste fiscal, para lo cual las autoridades económicas debían evitar un drástico aumento de la tasa de interés real, aumento que hubiera sido imprescindible para evitar la fuga de capitales de no mediar el aludido bloqueo (Carvalho, 2006). Pero más importante aún, la política económica ponía en evidencia la falta de apoyo externo. Esto se volvió aún más notorio cuando, en septiembre del mismo año, el Ministerio de Economía envió una “carta de intenciones” al FMI con vista a la obtención de respaldo financiero, el cual no se efectivizó. La postura del organismo se explica a partir de la desconfianza de los acreedores externos respecto de la propia ministra, en particular, en relación a sus propuestas de renegociación de la deuda. Sobre este desacuerdo se montó el sector bancario y financiero local, criticando de manera más general su exceso de “dirigismo” (Martuscelli, 2017). Acosada por ambos frentes y de cara al inminente fracaso del *Plano Collor* en contener la inflación, objetivo prioritario, Zélia renunció al cargo en mayo de 1991.

Un segundo elemento rupturista del plan, este sí exitoso y con efectos más perdurables, fue la apertura comercial y financiera. Una vez más, ésta distinguió perdedores de ganadores. Entre los primeros, se ubicaban los capitales locales que volcaban sus manufacturas al mercado interno, pero también los productores de bienes de alta tecnología. Para mitigar su pérdida de peso relativo, estos sectores adoptaron algunas iniciativas en pos de la desindexación del salario y la flexibilización de la contratación, acompañadas de programas de despidos masivos. De lado de los ganadores, se ubicaron los segmentos exportadores y aquellos otros fuertemente dependientes de la importación de mercancías con alto valor agregado. Fracturada en su capacidad de representación, tanto la Fiesp como la CNI se pronunciaron en favor de una apertura más gradual, pero en defensa de la misma, so pena de alienarse de la posibilidad de obtener rédito del proceso de reformas. El impacto de la política de apertura comercial pudo apreciarse transcurridos los dos años de mandato de Collor. Aunque el análisis sectorial, en conjunto, permite ver la retracción industrial, a su interior la merma de la producción se reveló desigual. Las caídas más acentuadas se registraron en las industrias mecánica, plástica, textil, eléctrica y metalúrgica. Por su parte, los productores de alimentos,

bebidas y otros consumibles, así como la extracción mineral, no se vieron afectados (Martuscelli, 2017).

Un tercer y último elemento que devela la ambición del *Plano Collor* de sentar las bases definitivas de una modernización capitalista asentada sobre los preceptos neoliberales es su programa de privatizaciones y reforma del Estado. A través de la MP 155, que creaba el *Programa Nacional de Desestatização* (PND), por primera vez Collor transformaba la privatización de empresas públicas en una política de Estado, orientada contrapesar el déficit fiscal. La MP posibilitaba la participación del capital extranjero en las adjudicaciones, aunque no excluía la posibilidad de establecerle un límite, a la vez que imposibilitaba la privatización de un conjunto de empresas seleccionadas (entre las que se encontraba Petrobrás, sectores del servicio de correo, telecomunicaciones y transmisión de datos). Para Almeida (2010), la política de privatizaciones de Collor, caracterizada como mecanismo de saneamiento de las cuentas públicas, se inserta además en un proceso más amplio de reforma del Estado. No se trataba de retomar el control sobre las empresas públicas que el Estado había perdido sino, por el contrario, de remodelar a éste sobre la base de un diagnóstico que señalaba ineficiencia y gigantismo en relación a la iniciativa privada. Como evidencia, se presenta la posibilidad de compra de los inversores por medio de *moedas podres*, principalmente, títulos de deuda pública.

En su tramitación en el Congreso, sin embargo, una vez más el gobierno se encontró con resistencias que, sin contrariar directamente los importantes intereses en favor de la venta, le imprimieron modificaciones a la normativa resultante (Ley N.º 8.031/90). Entre ellas, la ampliación del número de empresas “no privatizables”, la imposición de límites a la participación del capital extranjero y a la concentración de capital, la limitación de concentración de poderes en el Ejecutivo para el proceso de implementación de las privatizaciones y una serie de mecanismos que retardaron su ejecución efectiva, que vendría a ser concretada recién al año siguiente. Entre 1991 y 1992 fueron privatizadas en total 18 empresas, todas ellas dentro de los sectores siderúrgico, petroquímico y la producción de fertilizantes. Con relación a la participación del capital extranjero, ésta fue reducida: apenas 9 de aquellas 18 recibieron inversiones foráneas. Ello se explica por las restricciones legales finalmente adoptadas luego del paso del PND por el Congreso, en conjunción con el contexto de recesión de la economía brasileña y sus concomitantes perspectivas de riesgo. Así, aun cuando solamente con la venta de la siderúrgica Usiminas el programa de

desestatización de Collor logró superar en valor a todas las privatizaciones realizadas durante la década previa (Velasco Junior, 2005), la reforma estuvo lejos de equilibrar el déficit público y, más aún, de garantizar a la fracción financiera la conducción del bloque en el poder. Por último, y a pesar de lo anterior, el PND de Collor logró establecer los principales vectores estructurales y jurídicos de la posterior ola privatizadora bajo distinta administración.

Un segundo eje de la reforma del Estado fue el administrativo. El *Plano Brasil Novo* prevía, además de la privatización de empresas estatales, la extinción de decenas de organismos públicos y la reducción del número de ministerios de 23 a 12 como parte de la contracción del aparato estatal. Además, el gobierno estimaba el despido, exoneración o disponibilidad de alrededor de 360 servidores públicos “ociosos” dentro de la administración federal (Martuscelli, 2017). Los efectos de esta política redundaron en la desarticulación del propio gobierno que, preso de su propio programa, se alienó de un importante aliado para su concreción: la burocracia pública. Así, contribuyó a la falta de sustento político de la cual Collor ya adolecía entre los otros poderes de gobierno y la magra incidencia de su coalición de partidos en el alto escalón del Ejecutivo federal. De esta manera, ante la pugna irresuelta entre las distintas fracciones del bloque en el poder, el Estado tampoco pudo imponer su autonomía relativa para resolver las contradicciones que se agudizaban con el curso de los acontecimientos.

La dimisión de Zélia Cardoso como Ministra de Economía motivó a Collor a una tentativa de recomposición de su gobierno. Con el nombramiento de Marcílio Marques Moreira como Ministro de Hacienda, el presidente buscaba introyectar la representación del sector financiero en la estructura del Ejecutivo. Al ex Vice-presidente de Unibanco (1968-1983) se sumaban Francisco Grós, en la presidencia del Banco Central, y Lafayette Coutinho en la del BB. Bajo el auspicio del nuevo equipo económico Brasil emitió una nueva carta de intenciones al FMI, en diciembre de 1991, la cual le consiguió un acuerdo -a ser concretado en enero del año siguiente- con ese organismo. El fracaso del *Plano Collor*<sup>27</sup> en contener la inflación y el cuadro de aguda recesión económica, sin embargo, requerían de respuesta decisiva e inmediata. Esa respuesta llegó de la mano del *Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal*,

---

<sup>27</sup> En rigor, en el plan de estabilización del gobierno Collor pueden distinguirse dos etapas: el *Plano Collor I* (o *Brasil Novo*), puesto en marcha en marzo de 1990 -como ya mencionáramos- y posteriormente el *Plano Collor II*, en enero de 1991. Aquí decidimos considerarlo como conjunto, teniendo en cuenta el carácter más decisivo que asumió el primero en orden a establecer las directrices de la transformación neoliberal del Estado y la sociedad civil brasileños. Por lo demás, ambos se mostraron incapaces de alcanzar la pretendida estabilización de la economía.

denominado popularmente *Emendão*, puesto que se trataba de un Proyecto de Enmienda Constitucional (N.º 51/91). El *Emendão* fue la última estratagema importante del gobierno para recuperar la iniciativa política y, en algún punto resultó también la más ambiciosa en ese plano puesto que identificaba abiertamente a la Constitución de 1988 como principal traba a la modernización capitalista del Brasil. Al mismo tiempo, comportó una última pulseada en favor de la implementación de reformas, con un claro cariz neoliberal, orientadas a otorgar concesiones y fortalecer al capital financiero dentro del bloque en el poder. El *Emendão* contenía importantes reformas al sistema previsional, al régimen de trabajo de los funcionarios públicos, al gasto público en materia social -que pasaría a ser descentralizado- y profundizaba la desregulación de la economía. Nuevamente, su radicalidad se topó con la resistencia del Congreso, donde acabó siendo derrotado.

Para Martuscelli (2017), la crisis política del gobierno Collor puede ser abordada en una secuencia de cuatro etapas. La primera se sitúa entre los meses de septiembre de 1991 y mayo de 1992. Durante esta fase eclosionó el conjunto de contradicciones estructurales y políticas acumuladas durante los años previos. Entre los meses de septiembre y octubre de 1991, la inflación trepó desde el 16,21% al 25,17%, presentando indicios inequívocos del fracaso del plan de estabilización en contenerla.<sup>28</sup> El crecimiento de la economía, por su parte, descendió desde un 7,92% en el segundo trimestre de 1991, al 2,12% y 1,04% en los subsiguientes. Este cuadro de recesión estaba acompañado del retraso salarial y despidos masivos. Con la derrota del *Emendão* en el segundo semestre de 1991, el gobierno viró su atención al frente externo. Así, en enero de 1992, cerró el acuerdo sobre el pago de la deuda con el FMI y el Club de París que había iniciado vía carta de intenciones el año anterior. Paralelamente, emprendió una reforma ministerial que amplió la representación partidaria reflejada en el Congreso a su interior, acompañada de una tentativa de incorporación del PSDB al alto escalón ejecutivo. Esta táctica se vio finalmente frustrada, en virtud de la escasa contrapartida ofrecida por el oficialismo, consistente en la invitación formal a ocupar algunos cargos sin modificar la orientación general de la política pública. En cambio, terminó por acentuar la participación del PFL y, más importante aún, exacerbar el personalismo del presidente. Cuando aparecieron en la revista *Veja* a fines del mes de mayo las denuncias de Pedro Collor (hermano y socio de Fernando) contra Paulo César Farias (ex tesorero de la

---

<sup>28</sup> Solamente con la implementación del *Plano Real* descendería a niveles inferiores al 20%.

campaña presidencial) por tráfico de influencias, con conocimiento y anuencia del mandatario, el escenario para el *impeachment* quedó preparado.

Se abre así una segunda fase, donde los efectos políticos del descubrimiento del esquema de corrupción se despliegan. Entre los meses de mayo y agosto tiene lugar el tratamiento del caso del *Esquema PC Farias* en una *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito* (CPMI) conformada a tal fin. Un tercer momento, entre agosto y septiembre, se encuentra signado por dos hechos. Por un lado, la intensificación de la acción colectiva en las calles en contra del oficialismo, conformando un movimiento unificado bajo la consigna *Fora Collor*. Para agravar la situación, en un pronunciamiento público el día 13 de septiembre Collor convocó a sus *descamisados* a movilizarse en su apoyo bajo los colores nacionales el domingo siguiente. Sufrió un revés cuando los manifestantes (en buena parte estudiantes, llamados por la prensa *caras-pintadas*) optaron, en cambio, por portar el color negro como símbolo de oposición al rumbo de la política gubernamental, en lo que se conoció como “*domingo negro*”. La proximidad de las elecciones municipales agravó el cuadro para el presidente, puesto que la competencia electoral obligó a los candidatos a tomar distancia de su figura, contribuyendo a su aislamiento político. Finalmente, el segundo hecho bisagra fue el proceso de *impeachment* en la Cámara de Diputados, entre los días 2 y 29 de septiembre. Ese día, la votación determinó el apartamiento del cargo, que fue asumido el 2 de octubre de manera interina por Itamar Franco.

El gobierno de Itamar marca la cuarta y última fase de la crisis, su epílogo. Se extiende entre los meses de octubre de 1992 y diciembre de 1994, al completar el mandato. Su etapa inicial se encuentra signada por la incertidumbre, en primer lugar, respecto del resultado del proceso de *impeachment* en el Senado, el cual sólo iría a resolverse en diciembre de 1992. El día 29, horas antes de ser condenado por los crímenes de responsabilidad que le fueran imputados, Collor renunció a la presidencia. No obstante, Itamar se encontraba atravesado por sus propias contradicciones. A diferencia de su antecesor, el nuevo presidente exhibía vínculos históricos con el desarrollismo, pese a haber tomado parte en el proyecto neoliberal de Collor y, de hecho, continuarlo -en lo que respecta a las privatizaciones y la apertura comercial- aunque de manera más gradual y moderada.<sup>29</sup> Como sea, recuperando aquellas credenciales, Itamar intentó ampliar su base de apoyo o, al menos, neutralizar a la oposición, a través del acercamiento al PMDB y, sobre todo, al PSDB, incluso al PT. Además, promovió

---

<sup>29</sup> La política de apertura comercial, por ejemplo, fue acompañada de incentivos a las exportaciones.

iniciativas orientadas a satisfacer algunas demandas del movimiento *Fora Collor*, como la regulación de las matrículas escolares (dirigida sobre todo al movimiento estudiantil), de los salarios y la expansión del empleo formal, asistiendo así a una ligera reactivación económica. Debe notarse además, el declive del ciclo de protestas llegado a este punto. La composición heterogénea del movimiento redundaba en un consenso respecto de la oposición a Collor, sin muchos más puntos de contacto entre sus componentes. Con su salida del cargo, ese consenso se disipó.

La economía, no obstante, estaba lejos de ser domada. Con el fin de la era Collor, se produjo la salida de Marcílio de *Fazenda*. En los ocho meses siguientes, tres nombres desfilaron por ese cargo: Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Resende, cada uno a su término. El cambio trascendente llegaría en mayo de 1993, con el ingreso de FHC, del PSDB, al Ministerio de Hacienda. En junio del mismo año, el flamante ministro puso en marcha el *Plano de Ação Imediata* (PAI), que prevía el recorte del gasto público de ese año en alrededor de 6 billones de dólares. El PAI comportó la primera fase del más ambicioso *Plano Real* de estabilización, a partir del cual la figura de Itamar en las decisiones relevantes de gobierno comenzó a obturarse, dejando dispuesto el escenario para las elecciones de 1994.

### ***Excursus: por qué estudiar a los gabinetes de ministros***

La literatura académica es bastante profusa en identificar a los gabinetes de ministros como un observable de las élites políticas en términos posicionales. Existe 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 -estructurales y coyunturales, locales, regionales y globales- que intervienen en sus resultados: el contenido de la política pública concreta.

Para volver inteligible y comprender el proceso de reclutamiento de estos cuadros funcionariales, la bibliografía es también vasta en tipificaciones de los criterios disponibles y recurrentes de la cabeza del Ejecutivo. Aquí existe una divergencia decisiva según se trate de gabinetes multipartidistas (Inácio, 2013) o de partido único (Camerlo, 2013). En el primer caso, ilustrado por el presidencialismo de coalición

brasileño, la variable ponderada es la afiliación partidaria, con miras a contribuir al soporte legislativo del Ejecutivo. En el segundo, tal es el caso de la Argentina, esa variable pierde relevancia, y puede asumirse con un cierto grado de certeza que el reclutamiento se encuentra menos condicionado y, en esa misma medida, la selección de criterios es una prerrogativa exclusiva del presidente.

Sin embargo, de manera general, podemos coincidir con Castellani (2018a) en que los procesos de reclutamiento ministerial surgen de la yuxtaposición y articulación de tres criterios típicamente idealmente formulados. En el primero, la *expertise* técnica profesional guía la selección en base a los conocimientos adquiridos en la formación académica y el ejercicio profesional, o la experiencia previa de gestión en un ámbito determinado de la burocracia estatal. Esta formulación se acerca mucho, y de hecho se asume en general como un concepto equivalente, al de *tecnócrata* y *tecnocracia*. Centeno (1997) ha definido a la tecnocracia como una forma de dominación política y administrativa que surge de la imbricación de tres condiciones: 1) la presencia de una élite cohesionada, con una formación especializada, de la cual extrae un conjunto de técnicas racionales instrumentales de cuya aplicación se supone la maximización del bienestar, así como los criterios de éxito para medir sus resultados; 2) la existencia de un grupo de instituciones estatales capaces de imponer su perspectiva organizativa, merced del control de los recursos decisivos para llevarlo a cabo; y 3) la hegemonía de un paradigma de políticas públicas, excluyente de alternativas políticas y del juego democrático. De todo lo anterior se deriva que la definición de *tecnócrata* se produce por la integración de esos tres elementos, y su aplicación de la constatación de su presencia conjunta, en grados siempre variables. Expresado de otra manera, en la figura del tecnócrata concurren, en alguna medida, no solamente la *expertise* técnico profesional, sino también un contexto institucional e ideológico favorable para el despliegue de su acción.

El segundo criterio pondera el compromiso con el proyecto político y/o la lealtad personal a quien lo encabeza, lo cual coincide en general -aunque no necesariamente- con la trayectoria político-partidaria del individuo en cuestión. Si el anterior criterio conlleva un riesgo inherente de autonomización de los cuadros seleccionados, éste comporta justamente lo contrario: un mayor grado de dependencia personal o de la estructura político-partidaria sin mayores “garantías” respecto del desempeño en la gestión o el cumplimiento de las metas asignadas. No obstante, los riesgos concomitantes a ambos tipos “puros” pueden minimizarse también en grados variables. Joignant (2011b) propone en este sentido la figura del *technopol*, surgida de la

imbricación de las especies de capital que portan, típica idealmente, el “tecnócrata” y el “dirigente de partido”.

El tercer criterio tiene que ver con la pertenencia o imbricación, donde lo que se privilegia es el vínculo del individuo con ámbitos de la sociedad civil sujetos a la política pública, a través del tránsito previo, las relaciones de sociabilidad y redes de contacto tejidas y el conocimiento de “primera mano”. Se trata, por supuesto, atendiendo a las trayectorias profesionales previas de los ministros, de un mecanismo sumamente expuesto a la posibilidad de captura de la decisión pública por parte del *lobby* sectorial en virtud de los vínculos directos, no solamente en términos de interés sino también de fidelizaciones construidas a partir de experiencias de socialización, formativas y laborales. En este último caso, se refiere particularmente al tipo de captura cultural. Sin embargo, este enfoque puede ser complementado con la categoría de *arraigo* o *conectividad* (Perelmiter & Paura, 2019). Desde esta perspectiva, se discute tanto la asociación de intereses derivados de la clase social, propia del análisis millibandiano, como la atribución de sentido a la acción derivada de la función estructural que propugna la tesis poulantziana. El concepto de arraigo pone en destaque el carácter relacional del vínculo entre Estado y sociedad civil mediatizado por la figura del funcionario, quien provee para ambos un canal de interpelación y negociación de objetivos y políticas públicas concretas. Recuerda, de esta manera, que “estar de los dos lados del mostrador” implica, efectivamente, una doble vía. Al mismo tiempo, ilumina el hecho de que el arraigo comporta destrezas al funcionario y capacidades estatales para la gestión en los ámbitos de la sociedad civil donde éste debe involucrarse. Repone así, complementando el concepto de autonomía burocrática, el de *autonomía enraizada*.

### **Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante la era neoliberal: los gabinetes de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

Las estrategias para el armado del gabinete de ministros en cada país son tan diversas como la forma en que los presidentes acceden al poder, la permeabilidad del Estado frente a la sociedad civil y las características del sistema político, los partidos y el vínculo -históricamente contingente- entre representantes y representados. En base a los criterios definidos en el apartado anterior, proponemos a continuación la siguiente caracterización de los casos escogidos:

**Figura 2. Tipología de criterios de reclutamiento de ministros y su ponderación en los gabinetes de Menem (1989-1999) y Collor (1990-1992)**

	Gabinete de partido único	Gabinete multipartidista
	Menem (1989-1999)	Collor (1990-1992)
<b>Expertise técnica profesional</b>	+	En casos específicos
<b>Lealtad personal y/o designación política</b>	+	+
<b>Pertenencia o imbricación</b>	En casos específicos	-

Los casos de Menem y Collor se presentan similares en cuanto a la articulación de los criterios de reclutamiento típicamente idealmente formulados. En ambos, las credenciales privilegiadas por los presidentes a la hora de elegir a sus colaboradores han tenido que ver con la lealtad personal y, sobre todo en algunas áreas de gestión particulares, la *expertise* técnica. Existen, no obstante, diferencias sustanciales entre ambas experiencias que deben ser puestas también en primer plano.

En el primer caso, se trata del empleo de una estructura partidaria tradicional y gravitante dentro de la política argentina como vehículo para llegar a la presidencia, la del histórico Partido Justicialista, en la que el presidente y muchos de sus colaboradores exhiben una filiación de larga data y una importante trayectoria. En el segundo, en cambio, es una sigla “alquilada” (Martuscelli, 2017) la que lleva a Collor a la competencia electoral, en el contexto de una crisis de representación que exacerbó una vinculación personalísima entre el candidato y su volátil electorado. El PRN, al igual que los demás integrantes de la coalición “*Brasil Novo*” (PSC, PTR e PST) tenían escasa o nula representatividad en el escenario político nacional y, por extensión, en el Congreso. Por su parte, aquellos partidos que acabaron por apoyar su candidatura, PDC, PDS, PFL, PL, PTB y algunos sectores del PMDB (principal artífice de la crisis de representación antes aludida, debilitado luego del *governo* Sarney) lo hicieron únicamente en ocasión del segundo turno electoral. El carácter “mesianico” (Almeida, 2010) de la figura de Collor se conformó así por oposición a Lula y los fantasmas que despertaban la base clasista y el programa anticapitalista del PT. Esa polarización le granjeó a Collor apoyos heterogéneos, pero igualmente volátiles. Así, cuando compuso el gabinete, le imprimió sus características propias, en particular su “apartidismo” (Casarões, 2008). Esto, junto con la reducción del número de carteras, demuestran la voluntad de Collor de rodearse de gente de su círculo interno de confianza, que en muchos casos lo había acompañado en su trayectoria política previa y/o su gestión en el estado de Alagoas. Algunas de estas personas combinaban además de la confianza del presidente una *expertise* profesional que los colocó en áreas sensibles de su administración, siendo el caso paradigmático el de Zélia Cardoso.

La prominencia de tecnócratas dentro de la política argentina, por su parte, es un rasgo persistente desde, al menos, la segunda mitad de la década del sesenta del siglo XX. Desde esa época los sucesivos gobiernos militares adoptaron un esquema de administración por el cual se arrogaban la gestión de los asuntos “políticos”, mientras que las áreas que involucraban una *expertise* técnica eran delegadas a profesionales civiles (Canelo, 2014). Las cíclicas crisis económicas que atravesó el país desde la segunda mitad de la década de 1970, en conjunto con la progresiva financiarización de su economía (iniciando con la Reforma financiera de 1977, bajo gobierno militar), afianzaron particularmente el peso de los economistas en la política, dentro y fuera de la gestión estatal. El gobierno de Menem potenció ambos elementos. Bajo el comando de la figura presidencial -secundada por el ministro del Interior y, posteriormente a la reforma constitucional, el Jefe de Gabinete de Ministros- quedó la prerrogativa del manejo de los asuntos “políticos” de la gestión (Gené, 2019). Como colaboradores, eligió en su mayoría a políticos profesionales, que fueron sumándose antes o después de su victoria en la interna peronista (Ferrari, 2019). El reclutamiento de individuos provenientes del ámbito privado para la gestión económica fue la contracara de esa elección. Para moderar el tono de sus diatribas de campaña y sus credenciales políticas personales, Menem decidió apelar a Miguel Ángel Roig, quien se desempeñaba como Vicepresidente Ejecutivo General del conglomerado local Bunge & Born, e inspirar la tan requerida “confianza de los mercados”. A los pocos días de asumir, el fallecimiento de Roig decantó la elección en Néstor Rapanelli, proveniente de la misma empresa. El fracaso del plan B&B (como se lo conoció) y la segunda hiperinflación, a comienzos del año 1990, provocaron una renovación de elencos en el área de Economía y un cambio de criterio en su reclutamiento. Así, tras el paso interino de Antonio Erman González (uno de los “comodines” del presidente), la responsabilidad recayó en Domingo Cavallo, un cuadro técnico de perfil ortodoxo más cercano al *lobby* financiero internacional y menos renuente a la apertura de los flujos comerciales y de capital que sus predecesores debido a los vínculos que éstos poseían con los grupos económicos locales.

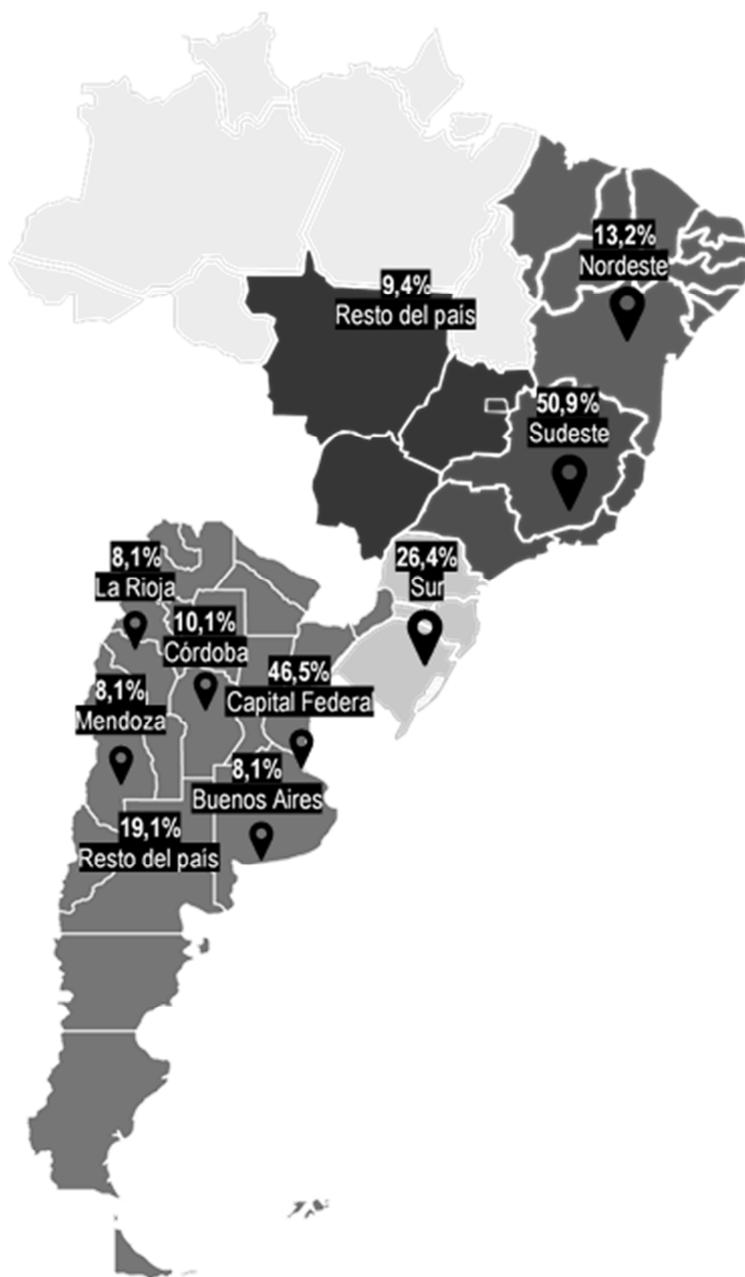
### **Perfiles sociodemográficos**

En el gabinete de Menem la edad promedio fue de 51 años, mientras que en el de Collor aquella fue de 53 años. En cuanto a la presencia femenina, dentro del gabinete de Menem se registra un 5,7% (6 casos). En el caso de Collor, por su parte, las mujeres representaron un magro 3,7% (2 casos). Finalmente, en lo atinente a la permanencia en

el cargo, en el transcurso de solamente dos años el gabinete de Collor fue altamente inestable, con un promedio de permanencia de 14 meses, frente a la estabilidad del gabinete de Menem donde, considerando ambos períodos de gobierno, aquella fue de 24.

Una mirada sobre el origen de los funcionarios en la década de 1990 revela, en el caso de Menem, el peso decisivo de la Capital Federal, con 46,5% del total. En cuanto al peso relativo de las provincias, en primer lugar se ubica Córdoba, con 10,1%, y en segundo lugar se ubican la Provincia de Buenos Aires, La Rioja y Mendoza, todas ellas con 8,1%. En el gabinete de Collor, por su parte, se muestra acentuada la histórica sobrerrepresentación de la región sudeste del país (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo), con 51%, seguida por el sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul), con 26,4% y, muy por detrás, el nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco y Piauí), con 13,2% del conjunto de los funcionarios.

**Gráfico 1. Lugar de origen (Argentina por provincias y Brasil por regiones)**

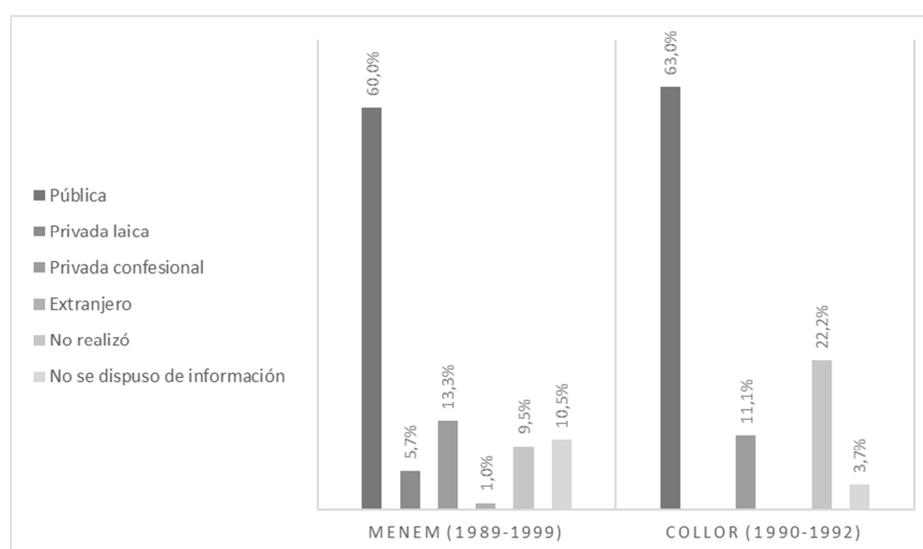


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

## Perfiles educativos

Pasando a la dimensión socioeducativa, el nivel de calificación muestra porcentajes de 89,8% y 77,8% de funcionarios con título universitario de grado dentro de los gabinetes de Menem y Collor, respectivamente. En cuanto al ámbito en que realizaron dichos trayectos educativos, ha sido la universidad pública el lugar de pertenencia mayoritario, con 60% y 63% del conjunto, respectivamente. En ambos casos también, en segundo lugar se ubican las instituciones privadas de carácter religioso, con 13,3% y 11,1%, respectivamente. Solamente en Argentina, por último, tienen cierto grado de difusión las universidades privadas laicas, con 5,7%.

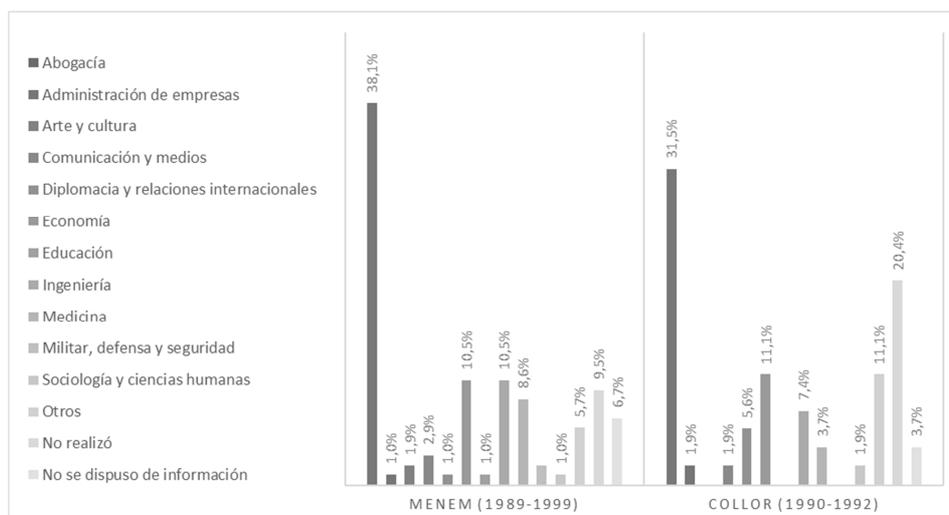
**Gráfico 2. Formación universitaria**



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

En lo atinente a la formación en el nivel académico de grado, se presentan perfiles más bien tradicionales, donde la presencia de abogados es sobresaliente con 38,1% y 31,5%, respectivamente. El campo del derecho ha sido, tradicionalmente, el ámbito de formación básica para la política brasileña (D'Araujo, 2009a). Esto mismo cabe para la Argentina, donde la abogacía ha sido identificada, ya tempranamente en el trabajo pionero de Ímaz (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).

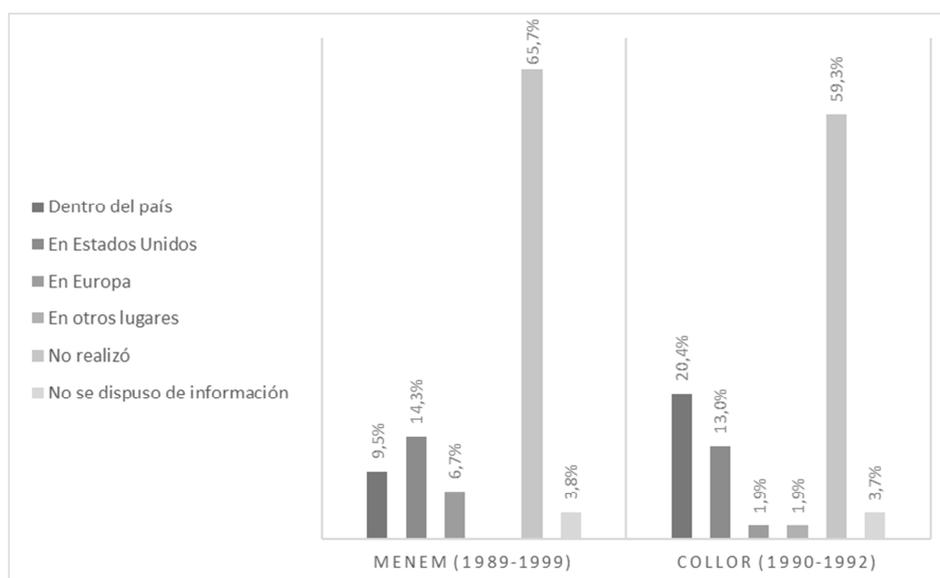
### Gráfico 3. Carreras de grado



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

El menor nivel de calificación desciende significativamente al pasar a la formación de posgrado de los funcionarios: 34,3% para la Argentina y 40,7% para Brasil. Pero además, los valores que se muestran a continuación demuestran el menor desarrollo y difusión de las carreras de posgrado en la década de 1990 y una importante extranjerización de las trayectorias en el caso de la Argentina. Solamente un 9,5% de los funcionarios en nuestro país optaron por posgrados locales. En Brasil es algo mayor, con un 20,4%. En el ámbito exterior, en ambos países predomina la formación en Estados Unidos, con 14,3% y 13,0%. Por último, en ninguno de los dos se registran casos de posgrados realizados en otras naciones de la región.

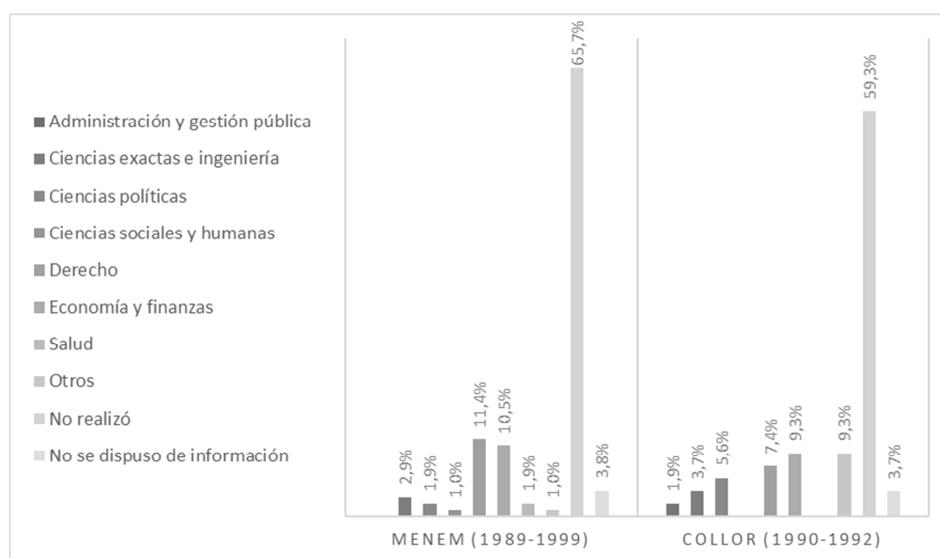
### Gráfico 4. Formación de posgrado



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

En cuanto a la disciplina de posgrado, en la Argentina de Menem el derecho retiene su primera posición aún en el nivel de posgrado (11,4%), resultando levemente superior a la economía (10,5%). Para el caso de Brasil, en cambio, se constata en el gabinete de Collor un elemento señalado por D'Araujo (2009a) que consiste en la inversión del orden de preminencia con respecto del nivel de grado, por la cual el derecho (7,4%) pierde su posición frente a las áreas relacionadas con la economía y la administración (9,3%), disciplinas de carácter más técnico valorizadas tanto para los cargos de gobierno como por el mercado.

**Gráfico 5. Carreras de posgrado**



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

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 -capaz de galvanizarlos frente a la crítica, aún ante la evidencia de sus efectos-, sus principales instrumentos para adaptar la realidad a los requerimientos del capital financiero.

En el caso de Menem, se trata de un puñado de individuos que transitaron, sucesivamente, por distintas carteras: Erman González (en Economía, Empleo y

Seguridad Social, Defensa, y Salud y Acción Social), Cavallo (Economía -luego Economía, Obras y Servicios Públicos- y Relaciones Exteriores y Culto), Eduardo Amadeo (Secretaría de Desarrollo y SEDRONAR) y Roque Fernández (Economía). Todos ellos, excepto Erman González, continuaron formándose en el campo a nivel de posgrado, agregándose además Guido Di Tella (Defensa y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) y Luis Prol (Secretaría de Desarrollo Social). En el caso de Collor, los economistas se distribuyeron entre las carteras de Trabajo y Previsión Social (Reinhold Stephanes, quien asumió el Ministerio de Previsión Social y, de manera interina entre enero y abril de 1992 encabezó ambas áreas), Agricultura (Joaquim Roriz), Infraestructura (Eduardo Teixeira), Energía y Minas (Pratini de Moraes) y la propia Economía, Hacienda y Finanzas (Zélia Cardoso de Mello). En el nivel de posgrado, a aquellas áreas se agrega Integración Regional (Ângelo Calmon de Sá).

### **Perfiles políticos**

Pasando a los perfiles políticos, en la Argentina los valores que surgen del análisis del gabinete de Menem muestran un alto grado de involucramiento en política partidaria -un 59,6% registra participación previa en partidos políticos-. Además, resulta visible el criterio de reclutamiento de partido único a partir de la preponderante filiación de los funcionarios al partido del presidente -en un 88,9%-, rasgo acentuado por tratarse de una coalición asimétrica en términos del peso diferencial de los partidos a su interior, donde la hegemonía claramente corresponde al Partido Justicialista.

En Brasil, contrariamente, es de destacar que deben considerarse aquí las especificidades propias de la experiencia de Fernando Collor, la cual, acorde a los rasgos típicamente coalicionales del reclutamiento ministerial brasileño, representa más bien la excepción que la norma. Su partido, el 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 campo.<sup>30</sup> Se

---

<sup>30</sup> 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

sustentaba además, como ya hemos tratado, en un discurso marcadamente antiburocrático y anticorrupción, el cual cristalizó en la construcción mediática de su figura como “*caçador de marajás*”, emulando en buena medida la estrategia de llegada al poder de Jânio Quadros (1961), casi treinta años antes, centrada en “barrer la corrupción”, sello que acompañó su “*campanha do tostão contra o milhão*”. Finalmente, hacía eco del clima de época, no solamente del entonces novedoso Consenso de Washington, sino también del desmembramiento del bloque soviético, en particular, 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 escaso sustento parlamentario, dada la minoría de su partido y la endeble coalición electoral, fue concomitante a la persistente crisis en el plano económico. En este sentido, el primer dato que salta a la vista es la minoritaria participación política partidaria -del 37%- dentro del gabinete de Collor. Otro atributo mayúsculo es la magra representación del partido del propio presidente, con un único caso -Marcos Coimbra-.

### ***Cuadro 1. Participación política partidaria***

	<b>Menem (1989-1999)</b>		<b>Collor (1990-1992)</b>	
Movimiento Integración y Desarrollo (MID)	1	1,6%		
Partido Justicialista (PJ)	56	88,9%		
Unión de Centro Democrático (UCeDé)	2	3,2%		
Unión Cívica Radical (UCR)	4	6,3%		
<i>Movimento Democrático Brasileiro (MDB)</i>			2	10,0%
<i>Partido da Reconstrução Nacional (PRN)</i>			1	5,0%
<i>Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)</i>			2	10,0%
<i>Partido Democrático Social (PDS)</i>			2	10,0%
<i>Partido Frente Liberal (PFL)</i>			10	50,0%
<i>Partido Liberal (PL)</i>			1	5,0%
<i>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</i>			1	5,0%
<i>Partido Trabalhista Renovador (PTR)</i>			1	5,0%
<b>Si</b>	<b>63</b>	<b>60,0%</b> (100%)	<b>20</b>	<b>37,0%</b> (100%)

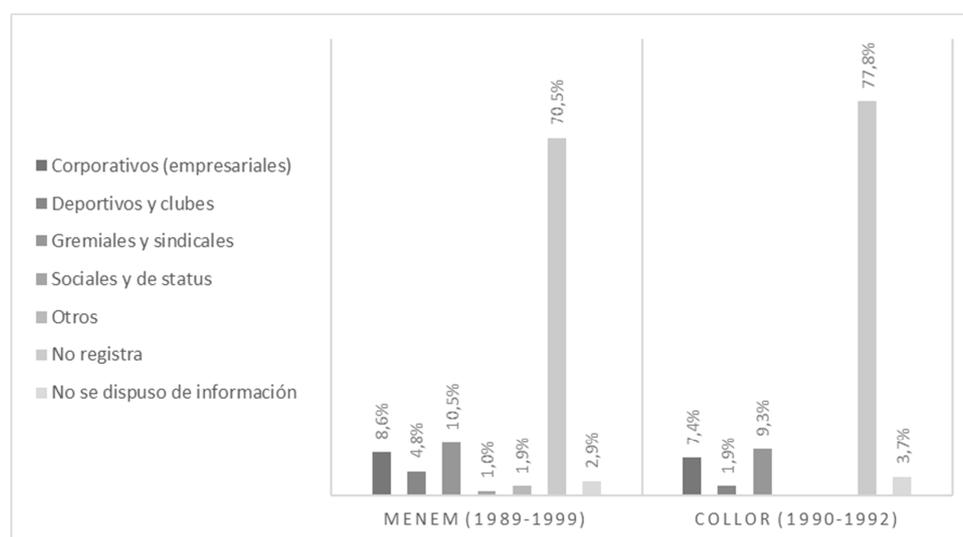
del PDS -sucesor de aquel-, fue electo diputado federal por el mismo estado. Posteriormente, ya en democracia, ingresaría a las filas del MDB -del que se desvincularía para ingresar al PRN recién en 1989-, con el cual obtendría la gobernación estadual (1987-1989).

<b>No</b>	<b>41</b>	<b>39,0%</b>	<b>32</b>	<b>59,3%</b>
<b>No se dispuso de información</b>	<b>1</b>	<b>1,0%</b>	<b>2</b>	<b>3,7%</b>
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

Si se desplaza el foco desde el sistema político hacia la sociedad civil, la participación de los funcionarios en organismos dentro de esa esfera es minoritaria. Tanto en los gabinetes de Menem como de Collor, experiencias indiscutiblemente enmarcadas en el neoliberalismo, resulta disonante el escaso involucramiento de sus cuadros de gobierno en entes corporativos, con 8,6% y 7,4%, respectivamente. En cambio, primer lugar se ubican las entidades gremiales y sindicales, con 9,3 y 10,5%, respectivamente.

**Gráfico 6. Participación en organismos de la sociedad civil**



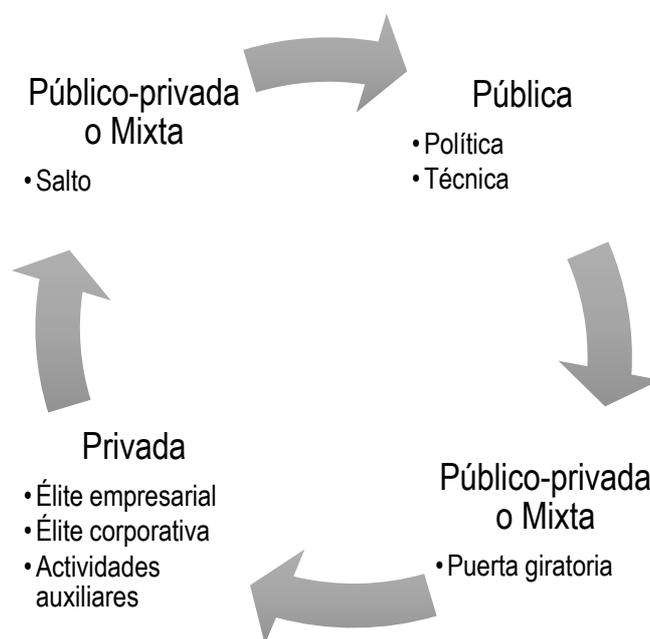
Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

## Perfiles ocupacionales

Para medir la trayectoria ocupacional 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, 2011b, 2011a). 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 (secretarios, 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. Es decir, un funcionario cuya trayectoria tiene base en el sector privado y se incorpora intermitentemente a la gestión pública, a partir de ser convocado o convocada por la presidencia de acuerdo a cierta afinidad política. En esta última situación es común el fenómeno de la “puerta giratoria” (Castellani, 2018b; Durand, 2016; Durand & Crabtree, 2017). La tercera trayectoria corresponde a quienes han transitado exclusivamente el mundo privado, en general se trata de empresarios (CEOs, 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.<sup>31</sup>

**Figura 3. Caracterización de las trayectorias ocupacionales (tipología)**



En el gabinete de Menem los funcionarios presentan, mayoritariamente, trayectorias mixtas, las cuales representan un 59,2% del conjunto. Por detrás se ubican las trayectorias públicas y privadas puras, con 31,6 y 9,2%, respectivamente. También en el de Collor, el primer lugar lo ocupan las trayectorias mixtas, con 57,7%, y los

<sup>31</sup> Al respecto puede agregarse que damos aquí continuidad a la tipología aplicada en los trabajos del OBLAT (2019b, 2020).

funcionarios con trayectoria exclusivamente pública representan un 36,5% del conjunto. Muy por detrás se ubican, en tercer lugar, las privadas puras, con 5,8%.

En cuanto a la presencia de propietarios y directivos de empresas, el gabinete de Menem contó con la participación de un 25,0% de ese tipo de trayectorias, mientras que el de Collor lo hizo en una proporción mayor, con un 34,6%. En ambos casos, casi todos ellos se desempeñaron en empresas nacionales. Las excepciones fueron José María Castiñeira de Dios (publicista para las alimenticias Knorr Suiza y Cross & Blackwell -británica-, y directivo en Fiat, Nestlé y McCann Ericson -agencia de publicidad y marketing con sede en Estados Unidos-) y Vittorio Orsi (fundador de la constructora SADE en el ámbito nacional y directivo en General Electric y American Express), en Argentina, y José Lutzenberger (quien se desempeñó en la química alemana BASF), para el caso de Brasil. De manera coincidente con lo anterior, solamente un funcionario de cada gobierno se desempeñó en organismos financieros internacionales: Roque Fernández en Argentina y Pratini de Moraes en Brasil.

***Cuadro 2. Directivos de empresa por área ministerial***

	Menem (1989-1999)		Collor (1990-1992)	
Jefatura de Gabinete de Ministros, Gestión, Secretarías y Órganos dependientes de Presidencia	2	8,0%	2	11,1%
Agricultura y Agroindustria	-	-	1	5,6%
Cultura y Turismo	4	16,0%	1	5,6%
Defensa	1	4,0%	-	-
Desarrollo social	1	4,0%	1	5,6%
Economía, Hacienda y Finanzas	2	8,0%	2	11,1%
Educación y Deportes	2	8,0%	3	16,7%
Energía y Minería	-	-	1	5,6%
Interior	1	4,0%	-	-
Justicia, Legales y Derechos Humanos	2	8,0%	1	5,6%
Planificación, Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	3	12,0%	3	16,7%
Producción e Industria	-	-	-	-
Relaciones Exteriores	2	8,0%	1	5,6%
Salud y Medio Ambiente	4	16,0%	2	11,1%
Trabajo y Previsión Social	1	4,0%	-	-

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

Al observar esta distribución, se evidencia una similar dispersión en los casos de Collor y Menem. Es necesario considerar una vez más, como ocurría al analizar las trayectorias educativas, la presencia específica de funcionarios que fueron transitando en distintas carteras. Este es el caso de Guido Di Tella (propietario de la metalmecánica familiar Siam Di Tella), quien se desempeñó en las áreas de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto -en ambos mandatos presidenciales- y Defensa, y Eduardo Bauzá (propietario de la empresa de alimentos familiar Bauzá y hermanos), que lo hizo en la Jefatura de Gabinete de Ministros, los ministerios de Interior y Salud y Acción Social, y la Secretaría General.

Finalmente, los sectores en los cuales se inscribieron las trayectorias de los altos funcionarios durante las presidencias de Carlos Menem y Fernando Collor se presentan de la siguiente manera:

**Cuadro 3. Trayectoria ocupacional (Actividad de desempeño)**

	Menem (1989-1999)		Collor (1990-1992)	
Actividades Financieras	-	-	3	5,6%
Actividades Profesionales (incluye Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	22	21,0%	1	1,9%
Administración Pública y Defensa	43	41,0%	25	46,3%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	5	4,8%	4	7,4%
Artes, Entretenimiento y Recreación	4	3,8%	1	1,9%
Construcción	-	-	1	1,9%
Enseñanza, investigación académica	2	1,9%	7	13,0%
Industria Manufacturera	4	3,8%	1	1,9%
Información y Comunicación	8	7,6%	2	3,7%
Otras actividades de servicios (incluye Actividades de Asociaciones empresariales, profesionales y de empleadores)	5	4,8%	5	9,3%
Salud	3	2,9%	1	1,9%
Sector Automotriz	1	1,0%	1	1,9%
Sector Energético	1	1,0%	-	-
No se dispuso de información	7	6,7%	2	3,7%
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

Durante la década de 1990, si se considera el desempeño inmediatamente anterior al acceso al cargo, se registran casos de captura sectorial. 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.

#### **Cuadro 4. Ocupación anterior al cargo**

<b>Actividad de desempeño</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>Menem (1989-1999)*</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>Collor (1990-1992)**</b>
1. Administración Pública	80	79,2	Poder Ejecutivo (57), Legislativo (18), Judicial (1), Entes autárquicos estatales (4)	41	78,8	Poder Ejecutivo (24), Legislativo (9), Judicial (3), Entes autárquicos estatales (5)
2. Sector Privado	17	16,8		9	17,3	
Actividades Financieras	3		Holdings Bunge & Born (2), American Express Bank (1)	2		<i>Banco Econômico</i> (1), <i>Grupo empresarial Brasif</i> (1)
Actividades Profesionales y consultorías (Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	3		Independiente (2), <i>Centre national de la recherche scientifique</i> (CNRS) (1)	1		<i>ZLC Consultores Associados</i>
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	-		-	1		<i>Fazendas Reunidas Cabrera</i>
Artes, Entretenimiento y Recreación	-		-	1		<i>MB Comércio de Artigos Esportivos e Promoções Ltda.</i>
Enseñanza	3		Universidad de Belgrano (1), Academia Nacional de Educación (1), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) (1)	1		<i>Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IEPES)</i>

Industria manufacturera	1	Peugeot (armadura de bicicletas)	-	-
Información y Comunicación	4	Ámbito Financiero (1), El Cronista Comercial (1), La Razón (1), La Nación (1)	2	<i>Ipojuca Pontes Produções (1), Independiente (1)</i>
Salud Humana y Servicios Sociales	2	Hospital Italiano, Instituto Clínico Cardiovascular	-	-
Suministro De Agua; Alcantarillado, Gestión de Desechos y Actividades de Saneamiento	1	Lockwood S.A.	1	<i>Vida Produtos Biológicos/ Tecnologia Convivial</i>
3. Tercer sector	4	4,0	2	3,8
Otras Actividades de Servicios (incluye Actividades de Asociaciones y organizaciones empresariales, profesionales y de empleadores)	3	Partido Justicialista (campana presidencial de 1989) (2), Consejo Nacional Justicialista (1991-1996) (1),	2	<i>Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) (1), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) (1)</i>
Actividades de Organizaciones y Organismos Extraterritoriales	1	Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1)	-	-

\* Fueron omitidos los 4 casos de los cuales no se dispuso de información.

\*\* Fueron omitidos los 2 casos de los cuales no se dispuso de información.

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

## **Capítulo 2. El vínculo entre el Estado y las élites económicas durante el siglo XXI (2015-2019)**

La victoria de la coalición Cambiemos, encabezada por Mauricio Macri, en las elecciones presidenciales del año 2015 en Argentina, repuso la centralidad de la cuestión acerca de la interrelación entre los poderes económico y político. Poco después, el golpe de Estado bajo formato parlamentario en Brasil, que permitió el acceso de Michel Temer y el MDB a la presidencia en 2016, terminó de inaugurar lo que se caracterizó como una renovada ola de neoliberalismo en América Latina. Este proceso marcó 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). 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 antineoliberales que antecedieron a esta nueva ola neoconservadora mejoraron las condiciones de vida de vastos sectores de la población, generando un proceso de organización, repolitización y desmercantilización de segmentos de relaciones sociales que permaneció en el tiempo.

La etapa actual presenta 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 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 en la “normalización” de la economía, prolongando 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- (Waldo Ansaldi, 2017b; 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 (partidización de las demandas y corrupción son algunos de los apelativos más visitados). Entre las más novedosas, aparecen una serie de relatos mediadores de la realidad social (“posverdad”), amplificadas por los medios masivos de comunicación 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.

### **Los empresarios en el neoliberalismo tardío: la Argentina de Mauricio Macri (2015-2019)**

Mauricio Macri llegó al poder luego de un apretado triunfo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 22 de noviembre de 2015, sobre el candidato del oficialismo, el Frente para la Victoria (FPV), Daniel Scioli.<sup>32</sup> El empleo insistente del significativo *cambio* por parte del macrismo parecía a tono con el giro político que su victoria auguraba. Luego de doce años de kirchnerismo en el gobierno, Macri y el PRO habían logrado aglutinar a la mayor parte de las fuerzas políticas no peronistas. Más importante aún, en términos de fuerzas sociales, el PRO como *hegemon* dentro de la coalición representaba el primer proyecto político de derecha exitoso electoralmente desde el fin de la dominación oligárquica en el país. El macrismo surgió tras la crisis de 2001, y su identidad se fue definiendo en buena medida oposicionalmente al kirchnerismo, también producto de aquella misma crisis orgánica. El PRO construyó una imagen de gestión eficiente y pospolítica a lo largo de su paso por el GCBA. El salto a la escena nacional se realizó a partir de la apropiación de las banderas tradicionales del ideario liberal-republicano, el cual proponía el diálogo consensual y el respeto de las instituciones, y la transparencia y eficiencia en la administración de los recursos públicos. La construcción de esta fisonomía pretendía contrastar con el estilo confrontativo del kirchnerismo pos-2008 y la corrupción y “despilfarro” del populismo estatista. Ambas ideas fuerzas se fundieron en el núcleo del discurso sobre el cual el macrismo se montó dispuesto a disputar la “batalla cultural” (Canelo, 2019). Por debajo del plano retórico, una vez que Macri asumió la presidencia, ese discurso reflejaba una estrategia de sobrevivencia: el oficialismo no contaba con una ventaja electoral amplia ni con mayoría parlamentaria, además de escasos gobernadores “propios” y una presencia territorial poco significativa en los heterogéneos distritos del país.<sup>33</sup> En la

---

<sup>32</sup> La primera vuelta, ocurrida el 25 de octubre, había dado como ganador a Scioli, con 37,08%, sobre Macri con 34,15%. En la segunda, éste se impuso por poco más de 600 mil votos (51,14% frente a 48,86%).

<sup>33</sup> Pese a lo cual, las inmediatas fracturas del bloque del FPV le permitieron convertirse en la primera minoría en la Cámara Baja, con 91 sobre 257 bancas. En el Senado, por su parte, disponía de sólo 15 sobre 72. El resultado de esta correlación de fuerzas fue un avance moderado de la agenda legislativa del gobierno durante 2016. Aun así, logró anotarse importantes victorias, como el acuerdo de pago a los

sociedad civil, por su parte, las resistencias ante una eventual política regresiva eran múltiples. De manera diametralmente opuesta a lo que ocurriera con el menemismo luego del bienio inflacionario del 1989/90, Macri recibía una situación económica complicada en el frente externo, no una crisis de magnitud que justificara un ajuste económico mayúsculo y/o reformas estructurales de envergadura. Durante los primeros meses de gobierno, la solución encontrada residió una vez más en el plano comunicacional: se trataba de una “crisis asintomática”, una “pesada herencia” hasta entonces imperceptible en sus efectos. Se conformó entonces otro pilar ideológico del gobierno de Cambiemos: frente a la excepcionalidad del período precedente había que retomar la senda de la normalidad. Ante el “engaño” y la “mentira”, el gobierno propuso una sinceridad que fuera pasible de justificar sacrificios presentes en pos de recompensas futuras (las cuales, con el correr de los meses, se fueron posponiendo indefinidamente). Esa normalización, asociada siempre al lema de la coalición, no era sinónimo de retorno a un estadio previo. Muy por el contrario, señalaba un norte por el que asomaba un proyecto refundacional de modernización de las formas de hacer política y de la gestión de lo público. Pese a sus contornos poco definidos de antemano, junto con los sucesivos fracasos en materia económica que el gobierno debió capear, ese proyecto concitó expectativas y apoyos políticos a lo largo del primer año de la administración de Macri, lo cual le permitió llegar a las elecciones de medio término relativamente fortalecido.<sup>34</sup>

Para la conformación del gabinete, Cambiemos reclutó hombres y mujeres de los mundos sociales habitados por el PRO desde tiempo atrás y de los vínculos institucionales (empresas, fundaciones y ONG) y personales (sobre todo, del presidente) que tejió a lo largo de su existencia. Vommaro & Gené (2017) identifican cuatro tipos de personal político dentro del gabinete inicial de Macri: los cuadros formados en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y sus instituciones asociadas (como la Fundación Pensar y el Banco Ciudad, de donde proviene la *expertise* de buena parte de sus equipos económicos), los CEO de grandes corporaciones insertas en mercados

---

*holdouts*. Por el lado de las relaciones con los gobiernos subnacionales, las atribuciones del Poder Ejecutivo nacional, sobre todo en materia de coparticipación impositiva y asistencia financiera, le permitieron distribuir recursos entre potenciales aliados, ampliando sus apoyos. Con el peronismo dividido, durante los primeros dos años de gestión macrista las principales resistencias al gobierno se manifestaron en las calles, en un ciclo de intensa movilización social.

<sup>34</sup> Y de éstas saldría aún más fortalecido, imponiéndose sobre Unidad Ciudadana (UC), el frente liderado por Cristina Fernández luego de la fractura del FPV. Cambiemos sumó 61 bancas en la Cámara de Diputados (totalizando 108) y 12 en la de Senadores (totalizando 24), convirtiéndose en mayoría en ambas.

internacionales los expertos de áreas específicas (por ejemplo, la de Desarrollo Social) y los cuadros políticos de partidos aliados.

Los pocos ministros provenientes de los partidos aliados al PRO fueron escogidos en base a las preferencias del presidente, acorde a las prerrogativas del sistema presidencialista. La inclusión de los CEO y su visibilidad en un primer plano muestran la relación entre Estado y sociedad civil que el oficialismo buscó imprimir en su estilo de gestión de ambos. Al mismo tiempo, reforzó un elemento perdurable de su identidad partidaria, aquel que resalta la vocación de quienes “se meten” en política a partir de su éxito en otros ámbitos de la vida social, como parte del “cambio cultural” en curso. Por otra parte, distintos autores analizaron la composición del gabinete como un indicador de las características del bloque de poder (Manzanelli, González, & Basualdo, 2017; Pierbattisti, 2018). Según esas tesis, la presencia de figuras provenientes del capital financiero en el gobierno muestra la redefinición de la naturaleza del bloque de poder, en el cual se observa una primacía de la fracción financiera del capital en alianza con las empresas multinacionales y el sector primario exportador (ambos sectores subordinados a aquella).<sup>35</sup>

La conformación del gabinete y sus cambios a lo largo del mandato nos permite además proponer una periodización posible del período de Macri. Durante la primera etapa, que comprende los dos primeros años de gestión, la tensión entre el ala más moderada del proyecto político de Cambiemos, partidaria de un ajuste gradual de las erogaciones del Estado, se impuso en buena parte por sobre la más ortodoxa, que abogaba por una política de *shock*.<sup>36</sup> Para mantener la gobernabilidad social, apelando al pragmatismo por sobre la convicción ideológica, el gobierno pospuso sus metas en relación el déficit fiscal y la concreción de iniciativas de reforma estructural. A su vez, el carácter minoritario del oficialismo había implicado un uso intensivo de los recursos estatales a fin de incorporar aliados y articular consensos. Ambas ataduras parecieron extinguirse

---

<sup>35</sup> Por añadidura, apuntaría al tipo de cambio como centro de gravedad de la disputa entre ellas. Si el sector agroexportador retiene su capacidad de veto en función del rol que cumple en la afluencia de divisas y puede ejercer presión en favor de un tipo de cambio elevado, los inversores locales y extranjeros requieren de un tipo de cambio estable para poder realizar sus ganancias especulativas y fugarlas en divisas. Su confrontación se ve morigerada solamente por la ofensiva sobre el salario.

<sup>36</sup> La coalición 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 Carlos Melconian y Federico Sturzenegger en favor de un profundo ajuste económico como “remedio” parecieron terminar por decidir a Macri en favor de Prat Gay (proveniente de la CC-ARI) un *outsider* de la “mesa chica” de Cambiemos hasta entonces. La solución fue de compromiso y la disputa continuó de manera velada durante los primeros años de su mandato: el gradualismo se impuso en Hacienda y Finanzas y el manejo de la política monetaria se encargó a los ortodoxos. Así, Melconian quedó a cargo del Banco Nación (del que saldría pocos meses después) y Sturzenegger del BCRA.

con la salida de Alfonso Prat Gay (principal referente del “gradualismo” de los años anteriores) del Ministerio de Hacienda y Finanzas y la balcanización de esa cartera,<sup>37</sup> en diciembre de 2016, y la victoria de Cambiemos en las elecciones de medio término, en octubre de 2017. Fortalecido por el triunfo electoral, el gobierno decidió acelerar el ritmo de las reformas sin la dinámica negociada del período previo, al tiempo que el deterioro de la situación económica y el respaldo condicionado del FMI lo requerían crecientemente.

La salida de Prat Gay fue interpretada generalmente como una imposición de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la persona del propio Jefe, Marcos Peña, y sus dos Vicejefes, Mario Quintana y Gustavo Lopetegui. 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), ambos más alineados a la nueva agenda del oficialismo. Sin embargo, visto en perspectiva, parece tratarse de un típico caso de consecuencias no deseadas de la acción (Merton, 2002). Lejos de un fortalecimiento relativo del “ala política” de la coalición, la salida 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 -Presidencia y 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.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Es necesario aclarar que, en rigor, esa área convivió con otras 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.

<sup>38</sup> La trayectoria de Prat Gay en sus manifestaciones públicas da cuenta de ello. En agosto de 2016, el Ministro de Hacienda afirmaba, con relación al aumento de tarifas de los meses previos:

[...] esta fue una decisión del conjunto, me parece que está mal plantearlo como que cada uno hizo lo suyo. Cada uno tiene su área de especialidad y de esa manera está dividido el gabinete. Y está toda esta discusión de si tienen o no que haber un Ministro de Economía. El Ministro de Economía es el presidente, y él es el que coordina las capacidades [...] (América, 2016).

Con posterioridad a su salida, el ex ministro se mostraría mucho más crítico:

[...] el problema no es que Hacienda está dividido de Finanzas, el problema es que no hay un Ministerio de Economía. Entonces es muy difícil ordenar la economía, suponte: Dujovne tiene que aplicar la meta de inflación, pero no tiene ningún control sobre lo que hace Aranguren con las tarifas, o lo que hace *Pancho* Cabrera con las PyMES o la política comercial. Se supone que en algún lado, alguien coordina todo eso. Bueno, para mi es mucho más difícil eso (A24, 2018b).

Siempre me hacen la misma pregunta y siempre repito lo mismo porque fue exactamente lo que pasó, y lo dijo Peña y lo dijo Macri en su momento, yo tenía un problema con el esquema de

La segunda etapa del gobierno de Cambiemos se encontró con problemas en la estructura económica y un segundo ciclo de movilización colectiva que fue *in crescendo*. El gobierno esperaba que la transferencia de recursos desde el Estado al sector privado, a través de la liberación de precios y tarifas y la exención impositiva, iba a redundar en el respaldo económico a través de la “llegada de inversiones”. Pero las inversiones no llegaron y la relación con los actores productivos se tornó distante. Incluso entre los mayores beneficiarios de la política pública: el sector agropecuario que, desligado de retenciones, no aumentó las exportaciones ni liquidó las cosechas, proveyendo las tan necesarias divisas; las grandes multinacionales conectadas con mercados externos que, frente a la recesión del mercado interno, no invirtieron en ampliar su capacidad productiva; e incluso el sector bancario y financiero, que no sólo no repatrió sus activos líquidos sino que profundizó la fuga. Frente a la inminente restricción externa, el gobierno apeló a los inversores extranjeros para compensar la tan gravosa baja tasa de inversión local de mediano y largo plazo. Cuando su participación también se agotó, el único recurso remanente fue la creciente atadura al FMI.

Hecha esta periodización, veamos entonces en grandes trazos la política pública del macrismo, una vez más en torno a dos variables centrales. La ausencia de una crisis previa de la magnitud de la registrada durante fines de la década de 1980 y principios de 1990 nos lleva a referirnos ya no a la “estabilización” sino a lo que, bajo la óptica de los gobiernos del neoliberalismo tardío, es la “normalización” de la economía. En segundo lugar, hablamos de una reforma del Estado que tampoco se centra simplemente en la transferencia de sus capacidades productivas y reguladoras, como en la década pretérita, sino en su “modernización”.

Los análisis del curso de la macroeconomía durante la etapa de Cambiemos, en general, señalan dos ejes centrales: el ajuste y el renovado ciclo de endeudamiento externo. Curiosamente, ambos fueron posibilitados por la “herencia” del período anterior. Pese a que la restricción externa fue el factor que signó el devenir económico de la última etapa del gobierno de Cristina Fernández, dos indicadores se mantuvieron estables: la

---

funcionamiento. Y yo se lo dije al equipo de Jefatura de Gabinete el primer día. Dije: para ordenar esta economía, que es un quilombo, necesitás un Ministro de Economía [...] porque el esquema de gestión que se había montado era un esquema donde todo tenía que ser muy horizontal. Tenés un esquema donde hay 24 ministros, entre esos ministros y el Presidente hay un triángulo de Jefatura de Gabinete, donde hay dos Vicejefes de Gabinete que se dividen en mitad de los ministerios. Ninguno de esos dos vicejefes es economista o tiene experiencia en economía, y ninguno tiene debajo de sí todos los ministerios que contribuyen a la parte económica. A ver, te lo pongo en estos términos, es muy difícil fijar una meta de inflación desde un ministerio si de otro ministerio va a venir un aumento de tarifas que es mucho más grande de lo que es necesario para cumplir la meta de inflación (América, 2018b).

deuda y el empleo (Natanson, 2018). Así, la consecuente política de desendeudamiento soberano que caracterizó al kirchnerismo permitió, con el cambio de escenario político, la vuelta a los mercados financieros internacionales. En el plano doméstico, la inercia del mercado laboral permitió morigerar el impacto en las medidas regresivas iniciales del macrismo (coadyuvando al ya mencionado “gradualismo”), evitando el rápido desencadenamiento de una crisis social. Veamos cuáles fueron éstas.

Macri inauguró su gestión con una megadevaluación del peso frente al dólar superior al 40%, que en pocos meses trepó al 60%, una magnitud que no se producía desde el año 2002 (Varesi, 2016, 2018). El cuadro se vio agravado por la reducción de los subsidios a la energía y los servicios. La liberación de sus precios redundó en fuertes aumentos tarifarios en la provisión de electricidad, gas, luz y agua, a lo que se sumó el combustible, provocando una escalada inflacionaria.<sup>39</sup> Su correlato fue la depreciación del salario, en la medida en que las negociaciones paritarias estuvieron por debajo de la inflación. La combinación entre devaluación y aumento de tarifas demostró, finalmente, su sesgo anti-industrial, dado que el aumento de la competitividad del tipo de cambio y la reducción del costo salarial se vieron erosionados por aquel último. En cambio, produjo la fuerte contracción del consumo interno. El “tarifazo” fue entonces la expresión de que el Estado iba a dejar de transferir renta a la industria. Más aún, la apertura comercial que implicó la eliminación de las restricciones a la importación de bienes de consumo terminó por consolidar el escenario negativo.<sup>40</sup> El sector mostró una rápida contracción del 3,3% en el primer semestre de 2016 que afectó, en particular, a la industria dependiente del mercado interno y las PyMEs (Wahlberg, 2016).

Como ya hemos mencionado, las medidas tendientes al ajuste económico como una de las vías para la normalización de la economía se debió al diagnóstico oficial sobre la

---

<sup>39</sup> En algunos casos, el incremento de la tarifa de gas superó el 1.000%, agravado por aplicarse en invierno. En medio de un esperable descontento, distintos tribunales suspendieron las correcciones en el gas, la electricidad y también en el valor del subte de Buenos Aires. Esta injerencia imprevista del Poder Judicial (por lo demás, aliado del gobierno) generó cierto desconcierto en el oficialismo y se convirtió en un traspie en términos políticos. A pesar de la suspensión efectiva de los aumentos, su anuncio tuvo impacto sobre la inflación de julio (Gigliani, 2016).

<sup>40</sup> En este sector se replicó la pugna entre el gradualismo y la profundización de la apertura. Mientras desde el Ministerio de Producción, a cargo de Francisco Cabrera -secundado por varios cuadros políticos de la UIA- estableció un monitoreo sobre las importaciones en el rubro de “producciones sensibles” (textiles, calzado y juguetes) (Gigliani, 2016), la Secretaría de Comercio, encabezada por Miguel Braun, pugnaba por una liberación que de hecho tuvo lugar. El déficit comercial resultante alcanzaría un saldo de 8.471 millones de dólares en 2017 (Pierbattisti, 2018). Finalmente, el sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI), vigente desde 2013, fue reemplazado por el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI). El nuevo sistema destrabó las importaciones al establecer licencias automáticas y no automáticas en su regulación. Estas últimas se encuentran limitadas por la OMC a un plazo no mayor a los dos meses de manera tal que, en términos reales, solamente pueden demorar el ingreso de las importaciones, no restringirlas (lo cual puede hacerse solamente bajo otro fundamento) (CIFRA, 2016).

situación en ese campo. El exceso de intervención estatal y la expansión del consumo interno, traccionado por los elevados salarios y el gasto público, fueron identificados como la raíz del problema. Obturando las causas estructurales de la restricción externa (el tipo de expansión industrial, dependiente de las importaciones, y la baja tasa de inversión en función de la preferencia por activos líquidos a fugar en divisas) las medidas adoptadas, consecuentes con ese diagnóstico, fueron su extremo opuesto. Ajustar la demanda, restableciendo el “equilibrio” en favor de la oferta, condición entendida como suficiente para el afluente de las inversiones y la retomada del crecimiento.

De aquí el segundo eje de la política orientada hacia la normalización de la economía: reestablecer un “clima de negocios”. Bajo esta directriz, tempranamente el gobierno propició la eliminación de las retenciones a las exportaciones para el trigo, el maíz, la carne, buena parte de los productos agroindustriales y otros productos regionales (cuero, madera, corcho, papel y cartón, seda, algodón, fibras textiles), junto con la reducción de 5 puntos porcentuales de la alícuota impuesta a la soja (que quedó fijada en un 30%) y a sus derivados (27%) (Decreto 133/2015). Adicionalmente, se eliminaron los Registros de Operaciones del Exterior (ROE), suprimiendo así los controles a las exportaciones de cereales y carne vacuna (CIFRA, 2016) y luego, mediante el Decreto 349/2016, se quitaron las retenciones a las exportaciones mineras (Casalis & Trinelli, 2017). Este conjunto de medidas había sido vaticinado por Cambiemos largamente y respondía a las demandas de su base de sustentación. El escenario externo, sin embargo, presentaba límites fuertes a la pretendida estrategia de crecimiento vía exportaciones agroindustriales (Cantamutto & Schorr, 2016). En primer lugar, por el recurrente deterioro de los términos de intercambio en materia de precios, estabilizados a la baja desde su caída en 2014. En segundo lugar, también en relación a los saldos exportables en términos cuantitativos, dada la merma de la demanda china (principal socio comercial) para ese tipo de productos. En cambio, la eliminación de las retenciones se tradujo simplemente en una enorme transferencia en favor de los exportadores, un sector sumamente concentrado.<sup>41</sup> Por añadidura, los precios de exportación libres de retenciones traccionaron a los precios internos, lo cual contribuyó al aumento de la inflación y (tratándose de bienes esenciales) al deterioro del salario real.

---

<sup>41</sup> En 2015, sólo 50 empresas explicaron el 64% del valor total exportado (Cantamutto & Schorr, 2016; Varesi, 2016).

Otra medida anunciada largamente por Cambiemos antes de su llegada al gobierno y destinada al restablecimiento de la “confianza” fue la salida del “cepo” cambiario, esto es, la eliminación de las restricciones a la compra de divisa. Ésta fue acompañada por la Ley de Sinceramiento Fiscal, el llamado “blanqueo” de capitales, orientado al patrimonio que se encontraba por fuera del sistema bancario o registrado en el exterior y, por tanto, fuera de la órbita de las agencias recaudadoras del Estado. Ambas ocurrieron con una diferencia de meses en el año 2016. Si la primera se trataba de una respuesta de parte del gobierno a una demanda emanada desde heterogéneos sectores de la sociedad civil, la segunda surgía como un *test* a la confianza que el cambio político despertaba entre el gran capital. El resultado fue modesto, el ingreso a las arcas del Estado por las multas abonadas fue de unos 5 mil millones de dólares (Ferrari Mango & Tirenni, 2017), vitales no obstante para mantener el *stock* de divisa en el mercado financiero local y evitar que la inflación siguiera trepando.<sup>42</sup> La tan anhelada “lluvia de inversiones” finalmente no se produjo y la tasa de IED se mantuvo en los mismo niveles que había alcanzado sobre el final del kirchnerismo, mientras que las exportaciones tampoco despegaron. En cambio, la fuga de capitales, que había sido mantenida a raya por los controles de cambio en torno a los 500 millones de dólares mensuales, se disparó para situarse entre los 1.000 y los 2.000 millones mensuales en 2016 (Burgos & Malic, 2017).

Con la derrota mayúscula del gobierno en términos del restablecimiento de la “confianza” de los actores productivos se fortaleció la apoyatura sobre la tercera “pata” del *tripé* macroeconómico macrista: el endeudamiento. Con su llegada al gobierno, el acceso al crédito internacional se hallaba truncado por el conflicto pendiente con los “fondos buitres”. A comienzos del 2016 la gestión de Cambiemos inició la negociación con aquellos, mientras promovía paralelamente en el Congreso la derogación de la normativa que impedía el acuerdo y la aprobación de la toma de deuda en el exterior por 12 mil 500 millones de dólares (Vommaro & Gené, 2017). Siendo aún minoría, el

---

<sup>42</sup> El “sinceramiento”, significativo recurrentemente empleado por Cambiemos, fue presentado como un éxito de la gestión de gobierno y un exponente de su capacidad de generar la “confianza de los mercados” (Cassaglia, 2017). Efectivamente, con el blanqueo de un monto superior a los 110 mil millones de dólares, se convirtió en el de mayor alcance de la historia del país y uno de los más extensivos del mundo. Sin embargo, la declaración no generaba ninguna obligación de repatriación de los bienes. Por su parte, los gravámenes fueron del 5% para quienes habían exteriorizado hasta 50 mil dólares (quienes lo habían hecho por un monto inferior a los 19 mil estaban exceptuados del impuesto) y del 10% para los patrimonios por encima de ese valor. Ante el inminente inicio de intercambios automáticos de información tributaria con más de cien países en virtud de los convenios firmados en la OCDE por Argentina, muchos evasores optaron por resignar un mínimo porcentaje de lo declarado para evitar futuras multas más gravosas. Entre ellos, parientes directos del presidente, potestad añadida por decreto que había sido previamente vedada por la ley aprobada en el Congreso (Smink, 2017).

oficialismo logró articular los consensos necesarios para obtener respaldo político y contar con los dos tercios necesarios en el recinto. Se anotó así, de paso, una importante victoria política que fue una y otra vez promovida por el discurso oficial. En la negociación con los acreedores, sin embargo, debió aceptar una tasa de interés muy elevada (Gigliani, 2016). De manera tal que, si bien logró sortear de momento la restricción externa y financiar el dólar barato, la obra pública y sus gastos corrientes (en el marco del “gradualismo”), marcó una tendencia que desembocaría en una fuerte vulnerabilidad financiera. Sólo en 2016 el endeudamiento externo fue de 58 mil 500 millones de dólares, lo que representó un aumento de 26% respecto del año anterior (Ferrari Mango & Tirenni, 2017). Con la economía doméstica estancada, el peso de la deuda sobre el PBI fue aumentando de manera alarmante.

Adicionalmente, otras piezas de la política pública evidencian una clara dirección hacia la reactualización de la valorización financiera como patrón de acumulación de capital. Entre ellas, el aumento de la tasa de interés, con su consecuente incremento de rentabilidad relativa y encarecimiento del crédito para el sector productivo, y la desregulación del movimiento de capitales a través de la eliminación del encaje (que abarcaba el 30% de los depósitos recibidos por las entidades bancarias) y la reducción del plazo requerido de permanencia (de 365 días corridos a 120) (Varesi, 2016, 2018). Como señalan Cantamutto y Schorr (2016), el conjunto de estas medidas en el marco de un nuevo ciclo de endeudamiento apunta al “regreso triunfal” de los acreedores externos y el capital financiero internacional al núcleo del bloque en el poder. Además, resulta funcional al poder económico en general en la medida en que posibilita la remisión de utilidades y dividendos a las empresas extranjeras radicadas en el país y viabiliza el despliegue de estrategias de acumulación en torno de la especulación financiera de la cual también participa el capital productivo concentrado (Gigliani, 2016).

La estructura económica heredada por el macrismo tampoco permite hablar de un *revival* del neoliberalismo de los años noventa con relación a la reforma del Estado. Principalmente, porque el Estado argentino de la segunda década del siglo XXI no poseía numerosas empresas públicas productoras de bienes y servicios con un peso relativo decisivo en ella. En 2014, sólo dos empresas estatales (ENARSA y Aerolíneas Argentinas) y una asociación (YPF) integraban el panel de las 200 empresas líderes de la Argentina (Astarita & Piero, 2017). En segundo lugar, el discurso de campaña de Macri hizo fuerte hincapié en la pertinencia de mantener dentro de la órbita del Estado a las pocas existentes (YPF y Aerolíneas Argentinas, sobre todo), así como también al

sistema previsional, marcando distancia de la concepción antiestatal que signó el horizonte del menemismo. Efectivamente, aquellas fueron de las pocas “promesas” que Cambiemos cumplió luego de convertirse en gobierno, a lo cual puede sumarse el sostenimiento y la ampliación de los beneficiarios de la AUH.

Asimismo, el “tamaño” del Estado tampoco parecía ser un problema. De hecho, al asumir el gobierno aumentó la cantidad de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías respecto de las existentes durante la última gestión de Cristina Fernández.<sup>43</sup> Aunque en las tres etapas del kirchnerismo, en conjunto, la Administración Pública creció, no alcanzó siquiera el nivel de empleados previo a 1989. Entre 2015 y 2016, por su parte, el número de funcionarios de la APN pasó de 742.113 a 740.667, es decir, hubo una merma de 1.446 trabajadores (Astarita & Piero, 2017). Aunque los despidos del sector público tuvieron gran repercusión y, de hecho, influyeron en el ámbito privado,<sup>44</sup> no tuvieron una magnitud análoga a la de la década de 1990. Más importante aún, no estuvieron guiados por el mismo criterio, esto es, no se trató de una reducción a secas sino más bien de una sustitución por personal “propio” a través de las contrataciones que tuvieron lugar al mismo tiempo.

No obstante, la concepción del Estado dentro del proyecto de Cambiemos se presenta sustancialmente diferente de la que guiara la etapa kirchnerista. Sus vectores se hallan implícitos en el conjunto de medidas adoptadas en materia económica, sobre todo, en sus primeros dos años de gobierno. Dichos vectores apuntan hacia un Estado adecuado a las necesidades de transferencia de renta hacia los sectores más concentrados del capital y de capacidades de regulación desde su órbita hacia el mercado como distribuidor de costos, compensaciones y beneficios (CIFRA, 2016; Manzanelli et al., 2017). En otras palabras, la modernización del Estado subyacente al discurso y la práctica política del gobierno tuvo como norte la utopía del mercado total (Soto Pimentel, 2017), en referencia a un modelo societario que tiene a éste como único parámetro de organización. Esa vocación se manifestó en los distintos mercados y espacios de acumulación donde el macrismo se propuso “liberar de trabas”, suprimiendo la anterior regulación estatal sobre ellos. En otros casos, el criterio que guió la re-

---

<sup>43</sup> En septiembre de 2018 Macri redujo el número de Ministerios a solamente 10, menos de la mitad del número inicial de carteras. No obstante, todas las áreas pasaron a convertirse en Secretarías u órganos dependientes de Presidencia, manteniéndose en muchos casos el funcionario a cargo. La única excepción fue el Ministerio de Modernización, el cual desapareció, y cuyo titular, Andrés Ibarra, pasó a desempeñarse como Vicejefe de Gabinete. Esta reestructuración se debió más a la centralización decisoria en una coyuntura de crisis y la elección de las carteras que sobrevivieron como Ministerios al criterio de afinidad personal con el presidente por parte de sus titulares.

<sup>44</sup> Entre 2015 y 2016 se perdieron 69.629 puestos de empleo formal en ese sector (Astarita & Piero, 2017).

mercantilización de algunos conjuntos de relaciones sociales antes intermediadas por el Estado fue el de “merecimiento” -o no- de la protección por parte del Estado. Así, fueron reemplazados los principios de bienestar y universalidad que previamente rigieran su intervención, particularmente, en el área de la seguridad y asistencia sociales (Ferrari Mango & Tirenni, 2017).

Cuando, luego del espaldarazo político otorgado por las elecciones de medio término y ante la premura de incrementar el ahorro fiscal en un contexto económico poco favorable, el gobierno decidió avanzar en una reforma previsional que implicaba una merma en los haberes jubilatorios, las resistencias antes implícitas a ese modelo de Estado se tornaron ostensibles. El nuevo ciclo de movilizaciones callejeras de diciembre de 2017, el más intenso vivido en el país desde las jornadas del mismo mes en 2001, marcó el comienzo del fin para la experiencia de Macri. Plesbicitado, el modelo socioeconómico propuesto por Cambiemos (en sus dos directrices: la normalización económica y la modernización del Estado) fue impugnado por una porción sustancial de la sociedad civil en las elecciones presidenciales de 2019. No así su proyecto político, cuya perdurabilidad manifiesta la continuidad de la disputa por la hegemonía en el caso argentino.

### **Los políticos en el neoliberalismo tardío: el Brasil de Michel Temer (2016-2018)**

Michel Temer arribó a la vicepresidencia de la República Federativa del Brasil en 2011, en virtud de los acuerdos sellados por su partido, el PMDB, con el PT. Lo hizo acompañando a Dilma Rousseff como presidenta, y volvería a hacerlo en 2015 para un segundo mandato. En ambas elecciones, las de 2010 y 2014, la fórmula presidencial se impuso sobre el PSDB en segunda vuelta: primero sobre el candidato José Serra, luego -de forma mucho más ajustada- sobre Aécio Neves. En el cargo, Temer reemplazaba a José Alencar, a su término dos veces vicepresidente durante los mandatos consecutivos de Lula (2003-2006 y 2007-2010). Alencar, empresario textil “hecho desde abajo” y acérrimo defensor del sector productivo frente al capital especulativo, había sido una pieza clave para el ascenso de Lula, aportándole la “confianza empresarial” de la cual el otrora sindicalista combativo había carecido en las contiendas previas. Temer, con un perfil mucho más bajo, hizo lo propio llegado el turno de Dilma, esta vez otorgando el apoyo político para la articulación de mayorías en el Congreso que su partido podía ofrecer.

El PMDB (hoy MDB, luego del cambio de denominación en 2017) es uno de los partidos más antiguos del sistema político brasileño, formado en la coyuntura de la distensión de la dictadura militar (1980-1981). Según Salas Oroño (2016), la fisonomía actual del MDB se configuró con posterioridad al gobierno Sarney y durante los años de FHC, donde estableció un vínculo “de coalición” colocando cargos en el Ejecutivo y en los esquemas de poder regionales y municipales a cambio de cohesionar una serie de recursos políticos parlamentarios que votaran a favor del oficialismo. Así, participó en todos los gabinetes de ministros de los sucesivos gobiernos del PSDB, primero, y del PT después, obrando como “fiel de la balanza” en el bipartidismo que ambos conformaron en el escenario político nacional (D’Araujo, 2009a). Durante el gobierno de Lula, cuando se destapó el llamado “escándalo del *mensalão*” alrededor del año 2005, el PT decidió establecer contactos orgánicos con el PMDB para asegurar, entre otras cosas, que no prosperaran los pedidos de *impeachment* y, a la vez, garantizar acuerdos territoriales y regionales. Formalmente el PMDB ingresó a la coalición de gobierno con motivo de las elecciones de 2010. Saldría de ella para votar como bloque en favor del *impeachment* a Dilma, en marzo de 2016.

Así, debido a las disposiciones procesuales de ese mecanismo, Temer asumió la presidencia, interinamente entre el 12 de mayo y el 31 de agosto, y definitivamente con posterioridad a esa fecha en virtud de la destitución de la presidenta electa. El mandato de Temer estaría determinado por dos elementos. El primero, su ineludible ilegitimidad de origen, que no le permitiría perforar un techo del 14% de aprobación a su gestión (Cassaglia, 2019). Este aspecto permite comprender el carácter marcadamente transicional de su experiencia. En este sentido, su arribo al gobierno es asimilable a los casos de Roberto Micheletti (2009-2010), en Honduras, y Federico Franco (2012-2013), en Paraguay, ambos sucesores de presidentes destituidos bajo golpes de Estado con formatos institucionales. En el caso de Temer, tanto su llegada al poder como su permanencia en él se deben menos a virtudes propias y más a las alianzas que su partido logró tejer dentro del sistema político brasileño para encabezar el golpe, primero, y conducir su salida una vez consumado. En ambas circunstancias, el PMDB aprovechó su posición institucional privilegiada y la extraordinaria oportunidad que el curso de los acontecimientos reservó al propio Temer en particular.

Rechazado por la sociedad civil, de forma esperable el gobierno de Temer se apoyó crecientemente en la sociedad política, empleando la terminología gramsciana. Esto es, en las instituciones del Estado y la élite estatal que las ocupa, en particular, en su

capacidad de ejercer la coacción física legítima (Portelli, 1977). Así, su gobierno culminó con rasgos marcadamente autoritarios. Dan cuenta de ello la intervención militar de Río de Janeiro dispuesta el 16 de febrero de 2018, el asesinato en ese mismo contexto de Marielle Franco (el 14 de marzo), concejal de esa ciudad por el *Partido Socialismo e Liberdade* (PSOL), luego de sus denuncias de abusos de autoridad contra los habitantes de las favelas, y la designación del General Joaquim Silva e Luna al frente de la cartera de Defensa (revirtiendo la desmilitarización del comando de esa área, en manos de civiles desde la reforma implementada por FHC en 1999). En el interín, el presidente de facto aprovechó el holgado margen que le permitió emplear la histórica autonomía del Estado brasileño respecto de su sociedad civil.

El segundo elemento determinante de la experiencia de Temer fue su programa de gobierno, el cual antecedió su llegada al cargo. Con premura, el presidente intentó imponer su agenda, contenida en lo esencial en el documento *Uma ponte para o Futuro* (2015). Allí, el diagnóstico trazado destacaba la crisis fiscal del Estado debida a las erogaciones por encima de la renta nacional “resultando en una trayectoria de crecimiento insustentable de la deuda pública [...] a menos que reformas estructurales sean hechas para contener el crecimiento del gasto”. De manera tal que las variables de normalización económica y modernización del Estado se encontraban inextricablemente unidas y serían, al igual que en Argentina, acometidas simultáneamente. Prosiguiendo, un equilibrio duradero de las cuentas públicas se definía, en consonancia, como una “cuestión previa” que “ninguna visión ideológica puede cambiar”. La apelación a una legitimidad basada en el discurso tecnocrático es recurrente a lo largo del documento y sería, a falta de la legitimidad de las urnas, revisitada una y otra vez por el gobierno de facto. Así, de manera curiosamente similar al discurso de Macri en campaña, Temer trató de marcar cierta continuidad con la anterior etapa petista en materia de políticas sociales, sobre todo en el caso del programa *Bolsa Família*, cuya continuidad afirmó (Ferreira Silva, 2019). En cambio, se diferenciaría de la incompetencia administrativa y la falta de transparencia de la gestión de Dilma (de la cual, contradictoriamente, él mismo había sido parte).

Por otra parte, el manifiesto señalaba que los motores de crecimiento que habían traccionado la economía brasileña, las ganancias extraordinarias del sector externo y el aumento del consumo familiar, se encontraban “agotados” y “un nuevo ciclo de crecimiento deberá apoyarse en la inversión privada y en los aumentos de competitividad del sector externo”. Es por eso que el rol Estado, en este nuevo esquema,

habría de concentrarse en la apertura de mercados internacionales con el fin de aumentar la competitividad del sector productivo, bajo la premisa de que “[la] globalización es el destino de las economías que pretenden crecer”. Las incumbencias del Estado se sintetizan así en la reducción del gasto público, como garantía de sustentabilidad fiscal en orden a afectar positivamente las expectativas de los agentes económicos. Incluso, contemplando el *downsizing* del sector público a través de una nueva ola de privatizaciones (Bittes Terra, 2016). En este sentido:

las discusiones sobre el tamaño y el objetivo del Estado casi siempre se mueven en el vacío, porque la cuestión central es que el Estado debe ser funcional, cualquiera sea su tamaño. Para ser funcional, debe distribuir los incentivos concretos para la iniciativa privada y administrar de modo racional y equilibrado los conflictos distributivos que proliferan en el interior de cualquier sociedad.

No obstante, a diferencia de su imperativa relación con la sociedad civil, al interior del sistema político el Ejecutivo federal debía proceder consensualmente, articulando intereses con los distintos actores por dentro y por fuera de su coalición de sustento. Así, también en este caso cierto pragmatismo se impuso sobre la convicción ideológica, el avance en la agenda propia fue más bien paulatino, y cada victoria del gobierno fue precedida por un arduo trabajo de negociación. Esta dinámica refractaba, en parte, los procesos estructurales subyacentes. Si bien al interior del bloque en el poder la fracción financiera marcaba el tono del curso general de los acontecimientos, no lo hizo sin resistencias. Como en el período neoliberal más de dos décadas antes, aunque el acuerdo sobre el ajuste fiscal era motivo de convergencia del empresariado en su conjunto, su traducción en política pública enfrentaba a los capitales especulativo y productivo en materia de apertura, exenciones impositivas y crédito subsidiado.<sup>45</sup> De esta manera, la primera etapa del gobierno Temer, que coincide a grandes trazos con su período interino, estuvo signada por la incertidumbre y la inestabilidad. El primer mes de gestión fue particularmente poco auspicioso. Temer tuvo que soportar la primera de varias ofensivas judiciales en el marco de la Operación *Lava Jato* sobre su gobierno. En este caso, se cobró a dos de sus flamantes ministros, Romero Jucá (Planificación) y Fabiano Silveira (Transparencia, Fiscalización y Contraloría), ambos del partido del presidente.

---

<sup>45</sup> Como en Argentina, donde la centralidad de la disputa entre las distintas fracciones del bloque en el poder gira en torno al tipo de cambio, en Brasil la “madre de todas las batallas” se libra en el terreno de la tasa de interés. Ésta enfrenta coyunturalmente al capital especulativo, que pugna por mantenerla en niveles altos desde el comando de la política monetaria (en particular desde el Ministerio de Hacienda y el Banco Central), y al sector productivo (con representación en los partidos políticos y, por extensión, en el parlamento) abastecedor del enorme mercado interno.

La respuesta del gobierno fue expeditiva. El Ministro de Hacienda, Henrique Meirelles, anunció un paquete de medidas destinado a tener “efectos plurianuales e impactos permanentes” en materia del gasto fiscal (Flores Penha Valle, 2019), demanda impulsada desde el sector empresario en conjunto. Entre ellas, se destacaron la devolución de 100 billones de reales en activos del BNDES hacia el Tesoro Nacional, la extinción del *Fundo Soberano*,<sup>46</sup> la liberación de las restricciones a la compra y arrendamiento de tierras para el capital extranjero, y la modificación del estatuto jurídico de las empresas públicas, mixtas y sus subsidiarias (Ley N.º 13.303 de *Responsabilidade das Estatais*). Éstas fueron seguidas poco después por la revocación del monopolio operacional de *Petrobrás* sobre la explotación del presal (Proyecto de Ley 4.567), la liberación de los precios de la energía para su equiparación con el mercado internacional (atendiendo a los intereses de los privados al interior de la petrolera), la eliminación de las restricciones sobre la participación de capital foráneo en las aerolíneas nacionales, y la modificación de la legislación sobre el sector eléctrico, posibilitando futuras privatizaciones dentro de esa actividad.

La pieza clave de este esquema era, sin embargo, la limitación del gasto fiscal primario al valor del año anterior ajustado por la variación inflacionaria, medida que fue conocida como *Novo Regime Fiscal*. Al modificar la vinculación del gasto primario en materia de salud y educación con el presupuesto anual, la medida afectaba las disposiciones de la Constitución de 1988 (la cual establecía un porcentaje mínimo del mismo como “piso”), de manera tal que fue encaminada como Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC). De allí que se la conozca igualmente como PEC 241/55 (por su número de tramitación en la Cámara de diputados y el Senado, respectivamente) o *PEC do Teto dos Gastos Públicos*. Efectivamente, se trataba del congelamiento por un período de 20 años del gasto público destinado a la seguridad y asistencia sociales, salud y educación, que pasaría a ser ajustado solamente por la variación inflacionaria con base en el IPCA del año previo. La audaz medida, por sus alcances, no tiene parangón en términos internacionales. Más importante aún, puso de manifiesto la disputa por el presupuesto público. El “esquema de la deuda” es uno de los más importantes mecanismos de transferencia de recursos desde el Estado hacia el sector privado, a través del pago de intereses de deuda interna pública, los cuales año a año

---

<sup>46</sup> El Fondo Soberano había sido creado por Lula en 2008, en el marco de la crisis financiera internacional. Se trataba esencialmente de una reserva financiera que posibilitara, en un contexto de recesión, promover inversiones y financiar proyectos estratégicos de infraestructura tanto interna como externamente. El Fondo estaba conformado por recursos del Tesoro, activos de las empresas controladas por el Estado, títulos de la deuda pública federal y dividendos de aplicaciones financieras.

representan casi la mitad del presupuesto<sup>47</sup> (Franklin de Leão, 2017). Para alimentar ese esquema, era necesario garantizar el *superávit* fiscal, teniendo en cuenta además el compromiso del gobierno de no aumentar la carga impositiva sobre el empresariado. De manera tal que esta pieza clave de la política pública de Temer fue complementada por una reforma fiscal que redujo el volumen global de gravámenes. Adicionalmente, vinculado al ya mencionado PL 4.567, el gobierno promovió la “*MP do trilhão*” (795/17), por medio de la cual se concedió una exención fiscal a las petroleras extranjeras por un valor de 1 trillón de reales. También para el capital local hubo “premios” en materia de condonaciones de deuda: el *Novo Refis*, un programa de refinanciamiento de las deudas privadas con el Estado, redundó en un “perdón” de 543 billones de reales al empresariado. A éste se sumaron unos 10 billones de reales específicamente al sector agropecuario por deudas con el sistema previsional (Souza & Soares, 2019).

Sin embargo, la implementación de la PEC se dilató hasta el 15 de diciembre de 2016, cuando fue promulgada como la Enmienda Constitucional N.º 95. Ello se debió, por una parte, a la naturaleza del trámite legislativo. Por otra, al *impasse* en que se encontraba el Ejecutivo federal en su carácter interino, que iría a resolverse con la destitución definitiva de Dilma Rousseff el 31 de agosto. Con posterioridad a ese interregno, la CNI inició una intensa campaña de *lobby* en favor de la medida, a la cual reconoció en la editorial del mes de septiembre de su publicación periódica, *Indústria Brasileira*, como un *test* a la capacidad de articulación del gobierno (CNI, 2016). La propia CNI emplearía su capacidad de articulación para consensuar con las corporaciones de los distintos sectores de la economía un manifiesto en favor de la PEC, hecho público el 7 de octubre de 2016 con el título “*Em defesa de limite para os gastos públicos*” (2016).<sup>48</sup>

Con la resolución de la cuestión fiscal, el gobierno de Temer percibió el camino abierto para encaminar la reforma *trabalhista*. Esta medida lo enfrentaba a la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), legislación laboral promulgada por Getúlio Vargas el 1º de mayo de 1943, durante el período del *Estado Novo* (1937-1945). El proyecto de ley fue propuesto por Temer a la Cámara baja en diciembre de 2016. El trámite legislativo

---

<sup>47</sup> En 2017, esta erogación representó el 39,7% del presupuesto anual de la Unión (Souza & Soares, 2019).

<sup>48</sup> Las entidades de los tres sectores de la economía fueron, además de la propia CNI: la *Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil* (CNA), la *Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo* (CNC), la *Confederação Nacional do Transporte* (CNT), la *Confederação Nacional das Cooperativas* (CNCOOP), la *Confederação Nacional da Comunicação Social* (CNCS), la *Confederação Nacional das Instituições Financeiras* (CNF), la *Confederação Nacional de Saúde* (CNS), y la *Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização* (CNseg).

culminó el 13 de julio de 2017, cuando la CLT fue modificada mediante la ley N.º 13.467 y se hizo efectiva a partir de noviembre del mismo año. El proyecto de reforma original afectaba a la legislación laboral existente en siete puntos, destacándose entre ellos el trabajo bajo régimen de tiempo parcial, la representación interna de los trabajadores, la ponderación de lo negociado sobre lo legislado y la modificación de la normativa sobre el trabajo temporal.<sup>49</sup> El tratamiento en el Congreso fue incluso más allá de la iniciativa oficial, alterando nada menos que 62 de sus dispositivos, profundizando la concepción neoliberal impregnada en la ley sobre todo en lo que hace al acceso a la Justicia del Trabajo y la actuación de los sindicatos en esa área (Arouca, 2018).

Por una parte, la reforma disminuye significativamente el poder relativo de los sindicatos. Esto lo hace a través de la eliminación de la contribución sindical obligatoria (realizada antes automáticamente una vez por año), la cual pasa a ser voluntaria requiriendo su descuento previa autorización del trabajador. Además, reduce su esfera de acción en la regulación de la jornada laboral. Ello se manifiesta sobre todo en lo relativo al “banco de horas”, sistema de compensación de horas extras por el cual las horas excedentes trabajadas en una jornada pueden ser “descontadas” a través de la disminución de las horas de trabajo en otro día. Por medio de la reforma, el banco de horas pasa a ser negociado mediante acuerdos individuales entre el trabajador y la empresa. Por último, también elimina la participación de los sindicatos en procesos de despidos colectivos -“*em massa*”-, contribuyendo a la flexibilización del trabajo. Previo a la reforma la jurisprudencia establecía la obligatoriedad de la autorización sindical de cualquier proceso de este tipo, la cual deja de ser necesaria acorde a la reforma (Almeida Teodoro, 2018).

Por otra parte, fortalece la posición relativa del capital en materia de flexibilización de las modalidades de contratación y precarización y desalarización del trabajo. En el primer caso, lo hace específicamente creando una nueva modalidad de contratación a través de la figura del trabajo “intermitente”, la cual permite que el trabajador sea retribuido solamente por las horas de servicio prestadas, requiriendo de un aviso previo con cinco días de antelación. Con relación al segundo aspecto, la reforma se articuló con la ley N.º 13.429 de marzo de 2017, la cual extendió el alcance de la posibilidad de tercerización de actividades a todas las áreas de la empresa, incluidas las llamadas

---

<sup>49</sup> Buena parte de estas medidas habían sido propuestas por la CNI en el documento *101 Propostas para Modernização Trabalhista* de 2012, y sostenidas como demanda por la entidad desde entonces.

“*atividades-fim*”, es decir, aquellas que hacen a las principales funciones productivas de la misma (Ferreira Silva, 2019; Santos, Santos, Silva, Bezerra, & Conserva, 2017).

En materia de modernización del Estado, en cambio, el gobierno Temer exhibió logros más discretos. Ello se debe a que lo que hubiera sido su tercera gran reforma, la previsional, se vio truncada en 2018. El tratamiento de la PEC 287/16 en el Congreso fue suspendido por el gobierno, en parte debido a la falta de apoyo en el recinto y también por la intervención federal de Rio de Janeiro iniciada a comienzos del mismo año. El acometimiento de la previsión social, la mayor destinataria de los recursos del presupuesto público, se justificaba también por la crisis económica y la necesidad de modernización de su legislación reguladora. En esa línea, la iniciativa oficial preveía el crecimiento del sector privado complementario, contribuyendo a tornarlo un espacio de valorización financiera (Franklin de Leão, 2017; Souza & Soares, 2019). En cambio, el gobierno debió conformarse con recortes y retracciones en indicadores en una miríada de áreas más puntuales.

Al inicio mismo de su mandato, Temer emitió una señal muy clara al suprimir el Ministerio de las Mujeres, la Igualdad Racial y los Derechos Humanos (Santos et al., 2017; Silva, Santos, Conserva, Santos, & Bezerra, 2017).<sup>50</sup> En dos años, el Ejecutivo federal redujo en un 83% los recursos volcados a las políticas de juventud, en 62% los destinados a niñas, niños y adolescentes, en 76% los destinados a seguridad alimentaria, en 62% los destinados a política habitacional, en 60% los destinados a promoción de la igualdad racial y en 53% los destinados a políticas de género (Souza & Soares, 2019). A ello se sumó el desfasaje de las transferencias de renta (entre ellas el *Bolsa Família*) y el salario mínimo, cuyo valor fue actualizado por debajo de lo previsto en el presupuesto en 2017.

Los recortes parciales de la intervención estatal se revelaron no solamente en el plano del bienestar, sino también en el de la producción de bienes y servicios. En mayo de 2016, casi inmediatamente después de iniciar su mandato, Temer emitió la MP 727 por medio de la cual creó el *Programa de Parcerias e Investimentos* (PPI). En septiembre del mismo año aquella se convirtió en la Ley N.º 13.334. El PPI retomó la práctica del PND de la década neoliberal con el objetivo de establecer contratos de asociación entre los sectores público y privados para la ejecución de emprendimientos de infraestructura,

---

<sup>50</sup> Por añadidura, el de Temer fue el primer gabinete de la *Nova República* en relegar a mujeres y minorías raciales en su conformación. Otros ministerios eliminados fueron el de Cultura (que luego de algunas idas y venidas fue restituido) y Desarrollo Agrario. Éste último fue subsumido bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento.

en conjunto con otras medidas de desestatización a través de la eliminación de barreras burocráticas y legales. También, desde finales de 2016, la cuestión mineral volvió a estar en agenda. Ese año Temer anunció como meta la elevación de la participación de la minería en el PBI del 4% al 6%. La vía sería la transformación del Estado de “interventor” a “fomentador”, sobre todo en la búsqueda de atraer capitales foráneos. Implícitamente, se pasaba de un modelo de “extractivismo progresista”, donde la normativa reservaba al Estado un papel de peso en el crecimiento en el sector y propiciaba la captura de renta destinada luego a la política social, a uno de carácter “liberal-conservador” librado a las fuerzas de mercado, donde la transferencia se produce hacia el pago de los servicios de la deuda pública interna (Gonçalves, Milanez, & Wanderley, 2018). Las medidas iniciales fueron más bien puntuales y sin previo debate público. Recién en julio de 2017 se produjo una acción más coordinada del gobierno en el sector a través del lanzamiento del *Programa de Revitalização da Indústria Mineral Brasileira* (PRIMB). El PRIMB se articuló con el PPI en pos de expandir el área disponible de explotación mineral para el sector privado, a través de la licitación de zonas antes reservadas al *Departamento Nacional de Produção Mineral* (DNPM) (que a su vez fue sustituido como ente regulador de la actividad por la *Agência Nacional de Mineração -ANM-* según la MP 791/Ley 13.575 que integró el proyecto), a la *Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais* (CPRM) (ente público de investigación geológica) y fronteras, como así también la extinción de la *Reserva Nacional do Cobre e seus Associados* (RENCA).

En definitiva, Temer asumió con una clara voluntad de romper con un conjunto de políticas públicas de carácter redistributivo impulsadas por los gobiernos del PT durante el ciclo anterior. Esto lo logró con relativo éxito. Como en Argentina, el límite pareció ser la reforma previsional, que enfrentó al gobierno con la primera huelga general en 20 años, a fines de abril de 2017. A partir de allí, la ofensiva reformista alcanzó un alto y el Ejecutivo federal perdió la iniciativa. El ciclo de resistencias desde las calles, en cambio, no hizo más que ir en ascenso, luego con la huelga y bloqueo de rutas por parte de los transportistas frente al aumento de los precios del combustible (resultado de la política de equiparación a los precios internacionales implementada por el gobierno), en mayo de 2018. Se reveló así la faceta más autoritaria del gobierno Temer, que redundó en los hechos ya referidos al comienzo. La intervención federal de los órganos de seguridad pública en el estado de Río de Janeiro, que se extendió desde el 16 de febrero hasta el 31 de diciembre de 2018, fecha en que su mandato arribaría a su fin, marcó su

*clímax*. Además, sentaba un peligroso precedente: fue la primera vez que se empleó ese mecanismo previsto en la Constitución de 1988.

En ese marco se llevarían a cabo las elecciones generales, el 7 y el 28 de octubre -en este último caso, la segunda vuelta presidencial-. Como ya señaláramos, las condiciones de acceso al cargo (sumadas al descontento por los efectos, ya visibles, de las reformas implementadas) determinaron que Temer no pudiera nunca trascender el umbral de 14 puntos de aprobación de su gestión.<sup>51</sup> Las elecciones generales de 2018 mostraron, como rasgo distintivo, el fuerte descontento con el sistema político en su conjunto, el cual se reflejó en el nivel de abstención (que fue del 20,33% en la primera vuelta y de 21,26% en el balotaje).<sup>52</sup> La coalición gobernante se presentó dividida en dos candidaturas, la de Geraldo Alckmin por el PSDB y la de Henrique Meirelles por el MDB, quienes obtuvieron los magros porcentajes de 4,76 y 1,20, respectivamente. Como la experiencia de Macri en la Argentina, la de Temer había sido una apuesta por la liberación de las “fuerzas de mercado”, con la convicción de que en ese ámbito se resolverían las contradicciones al interior de la heterogénea alianza que lo había llevado al poder. En este caso también, ese cálculo fue más bien una quimera. Los resultados en materia económica, manifiestos en el nivel de crecimiento, fueron menores a los costos de la perpetuada inestabilidad política, el llamado “*risco [riesgo] Temer*” (Ferreira Silva, 2019). De esta manera, la coalición de gobierno falló en concitar apoyos desde arriba tanto como desde abajo.

A diferencia de Argentina, sin embargo, la salida no se dio por la vía del retorno del progresismo. En lo que puede ser leído como la continuación del golpe institucional de 2016, el *Supremo Tribunal Federal* (STF), máxima instancia de justicia en el Brasil, rechazó en abril de 2018 el *habeas corpus* interpuesto por el ex presidente Lula da Silva, con el fin de impedir su posible arresto en el marco de la causa *Lava Jato*, luego de su condena en segunda instancia a 12 años de prisión dictada el 24 de enero de ese mismo año.<sup>53</sup> El proceso judicial abierto implicó, *de facto*, la proscripción de Lula como

---

<sup>51</sup> De hecho, Temer terminó su mandato con el porcentaje de aprobación más bajo de todos los gobiernos de la *Nova República*, con 7 puntos, por debajo de Sarney y Collor (ambos con 9%) (Datafolha, 2018).

<sup>52</sup> Según datos del TSE.

<sup>53</sup> El juez responsable de la causa, Sérgio Moro, había condenado a Lula en primera instancia el día 12 de julio de 2017 a 9 años y medio de prisión por recibir un departamento en la ciudad balnearia de Guarujá, en el litoral de São Pablo, como eventual compensación por la ayuda que habría brindado la empresa constructora OAS para ganar contratos con el Estado. Durante el juicio nunca pudo demostrarse que el exmandatario haya tenido posesión de ese inmueble ni tampoco que haya residido en él. Sin embargo, con el pronunciamiento del STF, el magistrado obtuvo vía libre para firmar la orden de detención de Lula. El 7 de abril de 2018, encontrándose Lula en el Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo do Campo,

candidato para un nuevo mandato dado que, según la normativa “*ficha limpa*”, la ley electoral inhibe las candidaturas de los condenados en segunda instancia. Pese a ello, el PT sostuvo la candidatura de Lula, que fue impugnada más tarde, el 31 de agosto, por el *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE). En el mismo acto, el tribunal fijó como fecha límite el 12 de septiembre como plazo para que el PT definiera una nueva candidatura. Finalmente, el día previo al vencimiento del plazo, el PT oficializó la nueva fórmula presidencial integrada por Fernando Haddad, anteriormente compañero de fórmula de Lula, y Manuela D’Avila (proveniente del *Partido Comunista do Brasil*, PCdoB), luego de comunicar la decisión del expresidente de desistir de su candidatura.

La interposición judicial pavimentó así la victoria en las elecciones de Jair Bolsonaro (2019-), ex capitán del Ejército y candidato por el *Partido Social Liberal* (PSL). Contribuyó a ella también la creciente intervención pública de la corporación militar en la política. Ésta se sustanció en los pronunciamientos públicos del General (R) Hamilton Mourão, candidato a Vicepresidente de Bolsonaro, acerca de la posibilidad de que el Ejército interviniera “cuando las instituciones no resuelvan el problema por la vía judicial, retirando de la vida pública esos elementos involucrados en todos los ilícitos” (Gosman, 2017), y del propio Comandante del Ejército, General Eduardo Villas Bôas, “de repudio a la impunidad y de respeto a la Constitución, a la paz social y a la Democracia, tal como [el Ejército brasileño] se mantiene atento a sus misiones institucionales” (Cantanhêde, 2018) en vísperas de la decisión del STF (los días 2 y 3 de abril, respectivamente). Por último, la contienda electoral asistió a una escalada de violencia. Continuando con lo ocurrido en marzo, cuando la caravana de micros en la que viajaba el expresidente Lula fue atacada a tiros de arma de fuego en el estado de Paraná, el 6 de septiembre el propio Bolsonaro fue apuñalado en circunstancias muy dudosas, en la ciudad de Juiz de Fora (MG), donde realizaba un acto público como parte de su campaña. Ese mismo mes, en una entrevista publicada por el periódico *O Estado de São Paulo*, nuevamente el General Villas Bôas colocó en el centro de la escena la voz de las Fuerzas Armadas. En esta oportunidad se manifestó sobre el atentado contra Bolsonaro como la confirmación de las dificultades “para que el nuevo gobierno tenga estabilidad, para su gobernabilidad”. Dentro de ese diagnóstico, se refirió indirectamente la posibilidad de la candidatura de Lula como “el peor escenario” (Monteiro, 2018). La noche del mismo día en que la entrevista se hizo pública -el 9 de

---

acompañado de militantes de su partido y de movimientos sociales que rodearon dicha sede, el líder del PT fue finalmente puesto en custodia.

septiembre-, fue baleado en Curitiba Renato Almeida Freitas, candidato a diputado estadual (PR) por el PT, por parte de por las Fuerzas de Seguridad locales.

La vuelta a la ortodoxia en política macroeconómica, demandada por los poderes fácticos, y la articulación entre la corporación militar y el poder judicial, ambos rasgos ya presentes en el gobierno saliente, cristalizarían en la experiencia de Bolsonaro. Su gabinete inicial contó entre sus filas a cinco miembros de las Fuerzas Armadas. Entre las figuras que provienen del Poder Judicial, se destaca nada menos que el ex juez federal Sérgio Moro, principal impulsor de la causa *Lava Jato* y responsable de la condena en primera instancia de Lula y su posterior detención. Si en su programa de gobierno Bolsonaro evidenciaría trazos de continuidad, parecería plantear una verdadera ruptura en lo que hace al reclutamiento de sus ministros, en consonancia con sus manifestaciones de conformar un gabinete con un perfil técnico, desestimando elecciones en virtud de acuerdos partidarios o afinidades ideológicas (Boulos, 2018).<sup>54</sup> Una mirada somera a los integrantes de ese gabinete inicial revela trayectorias fuertemente vinculadas al sector de las finanzas<sup>55</sup> y el agronegocio,<sup>56</sup> con lazos con los Frentes Parlamentarios,<sup>57</sup> pero ajenas a la burocracia pública de carrera, muchas de ellas incluso desconocidas hasta el momento de su designación dentro del espectro político.<sup>58</sup>

En conjunto, los hechos anteriores evidencian el profundo resquebrajamiento del pacto político subyacente al presidencialismo de coalición que se produjo con viraje de la centro derecha del espectro político (PSDB y MDB) hacia la coalición que propició el golpe de Estado a Dilma Rousseff, obligando a preguntarse si la inestabilidad crónica del gobierno Temer no será también un factor decisivo del gobierno Bolsonaro y, junto con él, del devenir en el mediano plazo del conjunto del sistema político brasileño.

---

<sup>54</sup> Las semblanzas esbozadas fueron confirmadas por la información disponible en el Portal Oficial de la Presidencia: <http://www2.planalto.gov.br>. Acceso en: 11/1/2019.

<sup>55</sup> Nos referimos a Paulo Guedes, quien ocupa el Ministerio de Economía y a Roberto Campos Neto, Presidente del Banco Central.

<sup>56</sup> Es el caso de Tereza Cristina, Ministra de Agricultura.

<sup>57</sup> Además de Tereza Cristina, quien venía de ejercer su primer mandato como diputada federal (MS), referente del Frente Parlamentario Agropecuario o “bancada ruralista”, se puede contar el caso de Damares Alves, en el Ministerio de la Mujer, Familia y Derechos Humanos, abogada de formación y pastora evangélica que se desempeñó como asesora del senador Magno Malta del Frente Parlamentario Evangélico.

<sup>58</sup> Sin ninguna pretensión de exhaustividad, pueden mencionarse, en ese registro, las del Ministro de Economía y el Presidente del Banco Central. El primero, doctorado en esa disciplina en la Universidad de Chicago en 1978, pasó por la Universidad de Chile a inicios de la década de 1980, y a su retorno al país fundó el Banco Pactual y, posteriormente, BR Inversiones (luego Bozano Inversiones) cuya presidencia abandonó para asumir el cargo. El segundo, formado en Economía en la Universidad de California, se desempeñó en el Banco Bozano Simonsen (parte del mismo grupo económico) y más recientemente, en el Banco Santander, del cual proviene. En ambos casos, esta es su primera experiencia en la gestión pública.

## Élites económicas y reclutamiento ministerial en Brasil y Argentina durante el siglo XXI: los gabinetes de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018)

*Figura 4. Tipología de criterios de reclutamiento de ministros y su ponderación en los gabinetes de Macri (2015-2019) y Temer (2016-2018)*

	Gabinete de partido único	Gabinete multipartidista
	Macri (2015-2019)	Temer (2016-2018)
<b>Expertise técnica profesional</b>	-	-
<b>Lealtad personal y/o designación política</b>	+	+
<b>Pertenencia o imbricación</b>	+	En casos específicos

Si se comparan los perfiles del proceso de reclutamiento de funcionarios entre la década de 1990 y el siglo XXI, se advierte que la *expertise* derivada de la calificación profesional y las titulaciones académicas pierde la centralidad que supo tener. Entiéndase bien, no se trata de gabinetes menos calificados, más bien lo contrario. La titulación de grado y posgrado remane, y de manera cada vez más excluyente, como un criterio de cierre social para las más altas posiciones institucionalizadas de las élites estatales. Lo que ocurre es que los saberes prácticos y las redes de relaciones derivadas de la pertenencia o imbricación en sectores específicos de la sociedad civil, en particular los que hacen al mundo de los negocios, cobran una relevancia mayor en la gestión. Probablemente, podría decirse con cierta certeza que con el cambio de época el *tecnócrata* es reemplazado por el *mánager*, aquel que posee un conocimiento práctico del sector a gestionar que deriva de su trayectoria laboral reciente -junto con los vínculos que haya cosechado en ese tránsito-, más que de su formación académica o profesional. El éxito en el mundo privado aparece como criterio de elegibilidad y, por extensión, como garantía de eficacia en la gestión estatal.

El gabinete de Macri es un claro ejemplo de esa tendencia. Con motivo de la presentación de su gabinete, luego de la victoria de Cambiemos en las elecciones de 2015 y pocos días antes del traspaso de mando, el presidente electo sostuvo que se trataba del “mejor equipo de los últimos 50 años” (Nercesian, 2020). La frase es memorable porque, entre las múltiples lecturas que pueden hacerse, “blanquea” el criterio ponderado por el propio Macri para la elección de sus colaboradores. Por una parte se trata del uso pleno de sus prerrogativas como cabeza del Poder Ejecutivo. Aunque fue una coalición la que lo llevó a esa posición, Macri eligió a *los mejores* según su propio juicio. Los pocos ministros de sus socios minoritarios, la Coalición Cívica y el Partido Radical, fueron escogidos por el presidente y no en base a la

designación de sus partidos. Las credenciales políticas de los individuos en cuestión tampoco jugaron un rol relevante, fueron completamente subsidiarias al compromiso con el proyecto y la cercanía al propio Macri. Tiempo después, entrevistado para esta investigación, un alto funcionario diría “está más ordenado por proximidad al núcleo duro del PRO [...] Pero son las decisiones que se toman en un fin de semana ¿qué política de gobierno es esa?” (Plutón, comunicación personal, 2018). Se refería a la reorganización del gabinete que tendría lugar en septiembre de 2018, que incluyó la reducción del número inicial de carteras ministeriales.

Si “los hombres -y mujeres- del presidente”, provenientes del núcleo del PRO y sus *think thanks* cercanos, conformaron el “ala política” de la administración de Cambiemos, para la gestión sectorial fueron escogidos *los mejores* de entre los mismos sectores a regular. Todos ellos, claro está, con la garantía de éxito certificada en el ámbito privado. El isomorfismo entre gestión privada y pública que sostuvo el gobierno de Macri le valió rápidamente la caracterización mediática de “gobierno de los CEO” o “CEOcracia”. Pero no solamente se trató del reclutamiento de individuos con un perfil coincidentes o cercanos al del *mánager* en términos cuantitativos. El diseño mismo del Gabinete de Ministros mostró un sesgo hacia la mimesis de una estructura corporativa. El Ministerio de Economía fue dividido en distintas carteras (Hacienda y Finanzas Públicas -que fue a su vez dividido en diciembre de 2016-, Producción, Energía y Minería, Agroindustria, Trabajo y Transporte) que conformaron en conjunto el “gabinete económico”. Contra lo que su denominación informal sugeriría, la coordinación entre las distintas áreas fue escasa o nula, a lo que se sumó la creciente autonomía del Banco Central. Así, inicialmente Macri aumentó el número de Ministerios, que pasó de los 18 de la anterior administración a 22 (Astarita & Piero, 2017).

Contrariamente, Temer redujo el gabinete al asumir, en mayo de 2016. El número de carteras pasó de las 31 heredadas de la gestión de Dilma a sólo 24. El achicamiento fue acorde a la tónica del discurso de necesidad de ajuste fiscal que su partido había propuesto meses atrás. Detrás de ambos -lema y partido- se habían encaramado intereses sectoriales y políticos de lo más diversos, coaligados en contra de las políticas de redistribución del PT. Temer asumía con un programa de gobierno ya elaborado, del cual sería mero ejecutor. De aquí que serían los sectores que conformaban la coalición que le dio sustento a su gobierno quienes asumirían el rol protagónico a la hora de elegir a sus colaboradores.

El proceso de reclutamiento fue una combinación de dos criterios, imbricación -en algunas áreas específicas- y designación política, donde el segundo fue siempre decisivo en última instancia. Esto ocurre por varios motivos. En primer lugar, el ya aludido carácter multipartidista del gabinete, en virtud del cual se distribuyen cargos para obtener representación en el Congreso. En segundo lugar, porque en el país la pertenencia o imbricación es un fenómeno que tiene lugar en la base misma del sistema político -más que en la cúspide de la élite estatal-: los partidos. Entrevistado para esta investigación, un alto funcionario de los gobiernos petistas comentaba que en la composición del parlamento ya es “bastante hegemónica” la presencia de empresarios, *fazendeiros*, y sus representantes (Baco, comunicación personal, 2018). Dentro del gabinete de Temer, los ejemplos más sonantes de casos de imbricación o pertenencia son muy ilustrativos. Tomemos el de Blairo Maggi, Ministro Agricultura, y uno de los pocos funcionarios que se sostuvieron a lo largo del período. También conocido como “el rey de la soja” y con una fortuna valuada en 1.15 billones de dólares según Forbes (2015), al momento de acceder al cargo Maggi era la cabeza del grupo familiar productor de soja más grande del mundo, con intereses en energía, fertilizantes, caucho y transporte. A su vez, venía de desempeñarse como Gobernador de Mato Grosso (2003-2010) y Senador por el mismo estado (2011-2016), base de su carrera política en la cual transitó por distintos partidos.

Temer terminaría el mandato con un gabinete conformado por 29 áreas, pero solamente 6 de los ministros con los cuales inició su administración seguían en funciones para ese entonces (Nercesian & Cassaglia, 2019). Estas idas y venidas tanto en el diseño institucional del gabinete como de los individuos que ocuparon sus posiciones muestra los vaivenes del propio *governo Temer*, ilegítimo de origen y asediado por denuncias mediáticas y penales de corrupción, en el marco de una aguda crisis de representación que contribuyó a profundizar. A esto se sumó el calendario electoral: en abril de 2018 un tercio del gabinete renunció para concurrir como candidatos a los comicios generales de octubre de ese mismo año, en virtud de la normativa electoral (Nercesian, 2020).

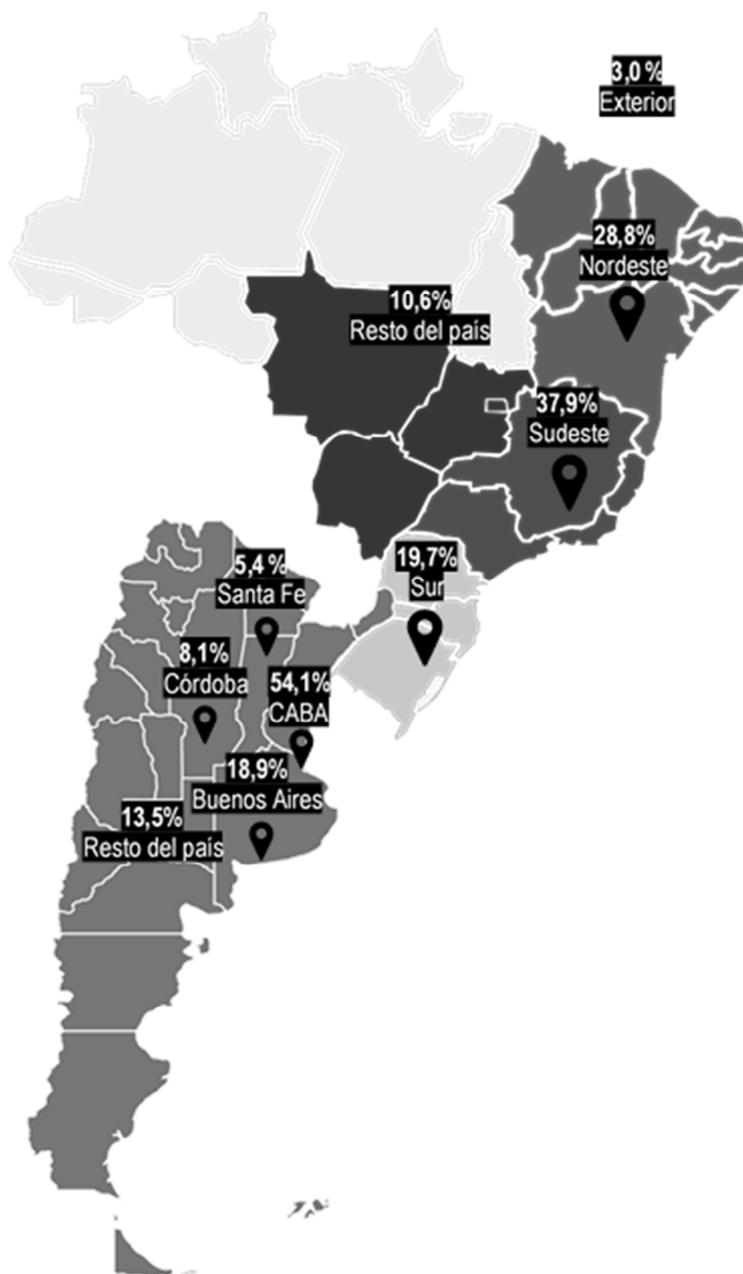
### **Perfiles sociodemográficos**

En Argentina, dentro del gabinete de Mauricio Macri la edad promedio fue de 53 años y la presencia de mujeres fue minoritaria, con un 10,8% del total (4 casos). En este caso la duración en el cargo ha sido, en promedio, de casi 29 meses. En cuanto al perfil sociodemográfico del gabinete brasileño de Michel Temer, la edad promedio es de 55

años y resalta la preponderancia de hombres, pues solamente hubo un 3,0% de mujeres (2 casos) en todo el gabinete. Otro atributo clave para comprender la experiencia de Temer es la elevada inestabilidad que han tenido los ministros en sus funciones, con algunas excepciones. Ello se refleja en una permanencia en el cargo, en promedio, de solamente 14 meses.

En lo que respecta al origen de los funcionarios, el gabinete de Macri presenta una lógica poco federal y una elevada concentración en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (54,1%), seguida por las provincias de Buenos Aires (18,9%) y, muy por detrás, Córdoba (8,1%) y Santa Fe (5,4%). Dentro del gabinete de Temer, por su parte, la mayoría corresponde a la región sudeste del país (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y São Paulo), con 37,9%, seguida por la región nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco y Piauí), con el 28,8% y sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul), con 19,7%. Esta distribución geográfica se relaciona con el grado de diversificación del sistema productivo y el regionalismo característico de un país de dimensiones continentales. En este sentido, la lógica federativa se suma a la de los acuerdos partidarios como criterio de elección de los ocupantes de las carteras. En este guarismo se confirma la continuidad histórica de la tradicional sobrerrepresentación del Sudeste del país, región más poblada y con el PBI más alto, e históricamente el epicentro de la política nacional.

**Gráfico 7. Lugar de origen (Argentina por provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Brasil por regiones)**

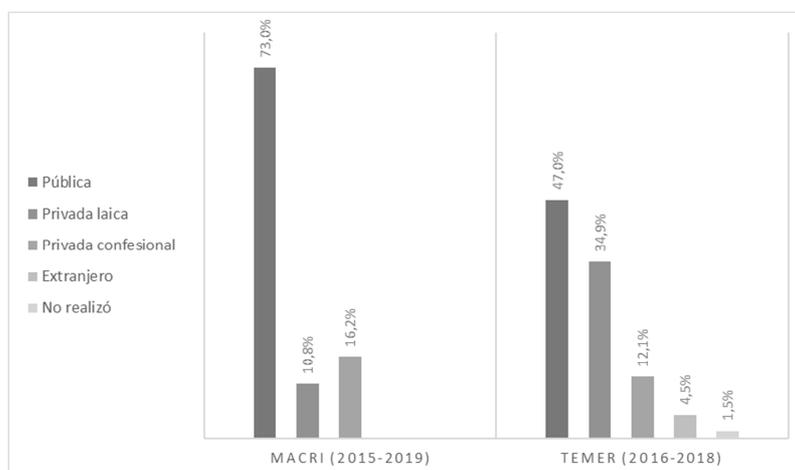


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

## Perfiles educativos

Con respecto al nivel educativo, el conjunto de ministros poseyó una carrera universitaria, exceptuando un único caso en el Brasil. Ello denota un elevado nivel de calificación, coincidente con la mayor oferta de formación de posgrado en los ámbitos externo e interno respecto de la década precedente, como así también, la necesidad de respaldar con “credenciales” el saber práctico inherente al ejercicio de la política. Más importante aún resulta el ámbito en que tuvo lugar la formación universitaria de los funcionarios, que se repartió del siguiente modo: en primer lugar las universidades públicas (con 73% para Argentina y 47% para Brasil), luego las privadas (10,8% y 16,2% -según se trate de laicas o religiosas- para Argentina, y 34,9% y 12,1% -respectivamente- para Brasil), mucho más atrás, la formación en el exterior (con un 4,5% solamente para Brasil). La 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 8. Formación universitaria**

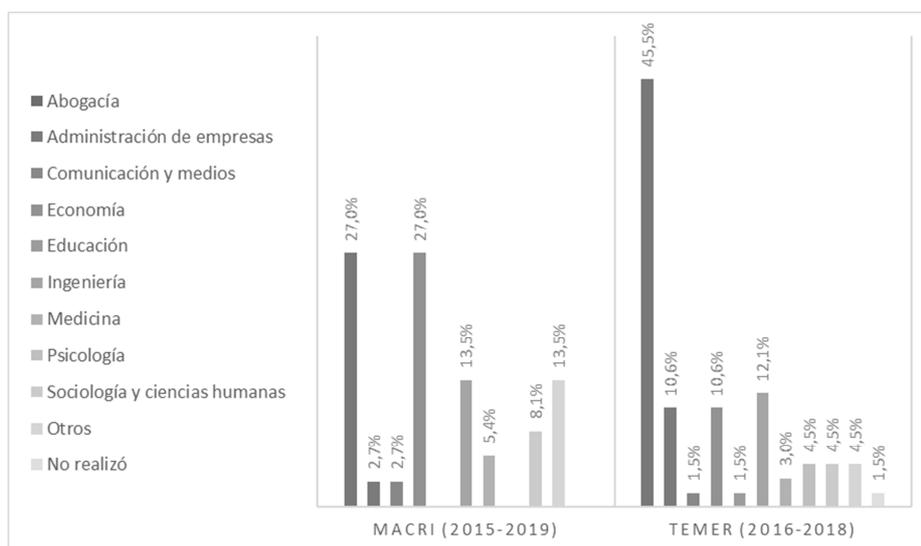


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

El perfil de las carreras de grado donde se formaron los funcionarios tiene relación con el perfil del gobierno. Por este motivo resulta relevante que la carrera predominante en Brasil es la de abogacía: un 45,5% se formó en el campo de las ciencias jurídicas, seguido por ingeniería (12,1%), economía (10,6%) y administración de empresas (10,6%), entre otras. Como hemos ya señalado, el campo del derecho ha sido, tradicionalmente, el ámbito de formación básica para la política. Sin embargo, en el gabinete de Macri la economía alcanza a esa disciplina tradicional (con idénticos

porcentajes, 27,0%), y si se considera además la carrera de Administración de Empresas -inherentemente vinculada a la gestión económica-, la supera.

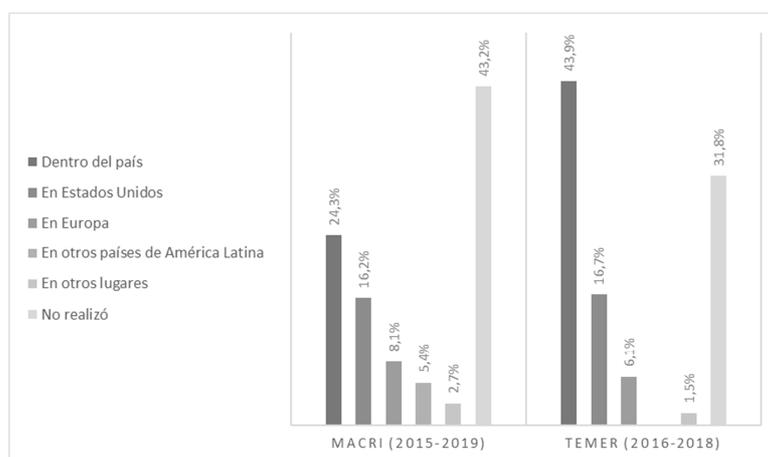
**Gráfico 9. Carreras de grado**



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

La formación en el nivel de posgrado es relevante porque delinea con mayor precisión el perfil de los gabinetes. Los datos muestran que, en Argentina, el número de funcionarios con título de posgrado es de 56,8%, en tanto, en Brasil es de un 68,2%. Una vez más, un elevado grado de calificación coincidente con el cambio de época. Con relación al lugar donde fue realizado el posgrado, en Argentina el 24,3% lo hizo en el país. Esta cifra fue de 43,9% para Brasil. Se destaca así, nuevamente y sobre todo aquí en el segundo caso, la formación en universidades públicas y nacionales como un rasgo distintivo en la producción de cuadros para la vida pública.

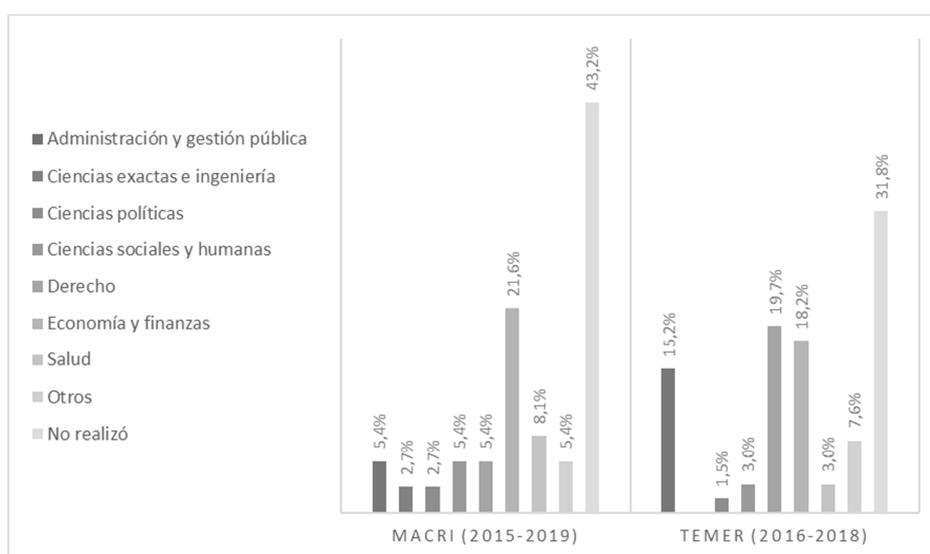
**Gráfico 10. Formación de posgrado**



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

En cuanto a las carreras de posgrado resulta interesante que mientras en Argentina la economía es el área de mayor presencia (21,6%), bastante por encima de las otras disciplinas, en Brasil el derecho continuó siendo la opción más recurrente (19,7%), seguido por la economía y las finanzas (18,2%) y, en tercer lugar, la administración y gestión pública (15,2%).

**Gráfico 11. Carreras de posgrado**



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

La distribución de los tipos de formación no se presenta equitativamente repartida por los distintos ministerios, lo cual la torna un dato interesante de relevar. Dentro de este marco, en particular, la presencia de los economistas ha atraído la atención de un conjunto de trabajos que conforman ya un corpus teórico consolidado y una tradición de investigación, en particular, dentro de la academia chilena desde el retorno de la democracia y los sucesivos gobiernos de la Concertación (Alenda, Pelfini, López, & Riveros, 2018). El “ascenso de los economistas” (Markoff & Montecinos, 1994) suscita dicho escrutinio en virtud de la conformación un emergente lenguaje común. Un código, a la vez altamente especializado y transnacional, que redunda por intermedio de ciertos procesos de formación y socialización vinculantes (formación de grado y posgrado en el extranjero, experiencias de pasantías en organismos internacionales o supranacionales financieros) en la desnacionalización de la política y, ulteriormente, de la autonomía relativa de los Estados para la definición de sus políticas públicas. Retomando uno de los atributos identificados por Centeno (1997) a la hora de definir a la tecnocracia, esta élite “afirma ser capaz de maximizar el bienestar colectivo mediante la aplicación de un conjunto de técnicas racionales instrumentales” (p. 222). En desarrollos más recientes, Saskia Sassen (2014) denominó esta tendencia como una “nueva geografía política”,

donde no es posible pensar a estas dos dimensiones -lo nacional y lo supranacional- como exterioridades, puesto que los cuadros de las organizaciones supranacionales que rigen la economía global se encuentran desempeñando puestos claves en los Estados nacionales, mayormente en los Ministerios de hacienda y los Bancos Centrales. Se trata de lo que Centeno (1997) denominó “isomorfismo institucional”.

En Brasil, quienes se formaron en economía se concentraron en las áreas de Planificación, Desarrollo y Gestión (Dyogo Oliveira, Esteves Colnago Jr. y Romero Jucá), Hacienda (Eduardo Guardia), Banco Central (Ilan Goldfajn), Turismo (Alberto Alves), y también Relaciones Exteriores (José Serra), un área no tradicionalmente asociada a esa formación.<sup>59</sup> En Argentina, la distribución de economistas en carteras correspondientes a distintas áreas de competencia es más notoria. Se observa la presencia de economistas en Hacienda (Prat Gay, Dujovne y Lacunza), Finanzas (Caputo) y Producción (Sica), todos ministerios correspondientes a la gestión económica; pero también hay economistas en Modernización (Ibarra), Transporte (Dietrich), Trabajo (Triaca y, nuevamente, con motivo de la subsunción de esa cartera a la de Producción, Sica) e, incluso, en áreas eminentemente políticas como Interior (Frigerio). Si se adicionan los administradores de empresas, disciplina fuertemente vinculada a aquella, también puede incluirse la Secretaría General de Presidencia (De Andreis).

Bajo el mismo criterio, el nivel de posgrado presenta ciertas particularidades. En Argentina, se agrega Educación y Deportes (Esteban Bullrich)<sup>60</sup>. En Brasil, se refuerza la presencia en las áreas mencionadas, (con la adición de Henrique Meirelles en Hacienda y Valter Casimiro Silveira en Transporte, Puertos y Aviación Civil), aunque aparece también en otras áreas de menor jerarquía no vinculadas a la gestión económica

---

<sup>59</sup> El caso de Serra es, sin embargo, particular, al punto que merece ser atendido. Serra comenzó sus estudios en la carrera de Ingeniería Civil de la Escuela Politécnica de la Universidad de San Pablo, donde además inició su militancia estudiantil, llegando a ser presidente de la Unión Estadual de los Estudiantes de San Pablo y, luego, de la Unión Nacional de Estudiantes. Por ello, con motivo del golpe de 1964, debió exiliarse en Chile, abandonando esa carrera luego de cuatro años, e iniciando sus estudios en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Tras el golpe de Estado de 1973, se trasladó a Estados Unidos, cursando sus estudios de posgrado en la Universidad de Cornell, donde alcanzó su doctorado en esa misma materia. Retornó a Brasil en 1978, donde retomó su luego profusa carrera política, primero dentro del MDB y, más tarde, participando en la fundación del PSDB (1988). Ocupó diversos cargos públicos, tanto legislativos como ejecutivos, y concurrió con ese partido por la presidencia en 2002 y 2010.

<sup>60</sup> Este dato no debería sorprender si se toma en cuenta el perfil que tomó esa cartera bajo la dirección de Bullrich, entre el 10 de diciembre de 2015 y el 17 de julio de 2017, particularmente preocupado por la gestión del recurso humano “necesario para que sus empresas no necesiten barreras arancelarias, protección, tipo de cambio”, tal como manifestó en la 22ª Conferencia de la Unión Industrial Argentina del año 2016, en la que se presentó ante los asistentes, no como Ministro de Educación sino como gerente de recursos humanos (Cassaglia, 2017, p. 168).

como Medio Ambiente (Edson Duarte), Salud (Gilberto Occhi), Educación (Mendonça Filho) y Justicia (Osmar Serraglio).

## Perfiles políticos

Otra de las dimensiones analizadas es la participación en política de los funcionarios. En congruencia con el perfil ministerial que hemos ilustrado, en Argentina el número de quienes se reconocen como miembros de un partido es de 62,2% mientras en Brasil ese valor asciende al 65,2%. En cuanto a las etiquetas de pertenencia, se distribuyen de la siguiente manera:

**Cuadro 5. Participación política partidaria**

	Macri (2015-2019)		Temer (2016-2018)	
Coalición Cívica (CC ARI)	1	4,3%		
Partido Justicialista (PJ)	1	4,3%		
Pro	14	60,9%		
Unión Cívica Radical (UCR)	7	30,4%		
<i>Movimento Democrático Brasileiro (MDB)</i>			18	41,9%
<i>Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)</i>			6	14,0%
<i>Partido Popular Socialista (PPS)</i>			4	9,3%
<i>Partido Republicano Brasileiro (PRB)</i>			2	4,7%
<i>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</i>			2	4,7%
<i>Partido Verde (PV)</i>			2	4,7%
<i>Progressistas (PP)</i>			4	9,3%
Otros			5	11,6%
<b>Si</b>	<b>23</b>	<b>62,2%</b> (100%)	<b>43</b>	<b>65,2%</b> (100%)
<b>No</b>	<b>14</b>	<b>37,8%</b>	<b>23</b>	<b>34,8%</b>
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

La composición del gabinete brasileño se revela coincidente con algunas tendencias históricas: altos grados de involucramiento en la política y en la gestión pública en cargos directivos como instancia previa al arribo al cargo ministerial, lo cual permite identificar a los ministerios como “espacios de experiencia política acumulada” (D’Araujo, 2009a). Otro aspecto que se repite es la preponderante filiación de los funcionarios al partido del que proviene el presidente, una tendencia que se acentuó durante los gobiernos del PT -dado que se trataba, a diferencia del caso de Temer, de

una nueva fuerza política que llegaba al poder estatal- (Codato & Franz, 2017). Asimismo, confirma que, históricamente, el PT y el PSDB son mutuamente excluyentes en la composición de los gabinetes, siendo el MDB el “fiel de la balanza” entre ambas fuerzas. Además de los factores mencionados puede señalarse otro rasgo. El presidencialismo brasileño impulsa a la realización de acuerdos entre las fuerzas partidarias, de manera tal que, según los autores citados, 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.

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. La literatura distingue distintos recursos pasibles de ser obtenidos por el presidente de acuerdo a los criterios de selección del personal ministerial escogidos. Entre ellos se encuentran el apoyo de actores colectivos externos, en virtud del arraigo del funcionario en ámbitos sociales e institucionales ajenos al sistema político (Perelmiter & Paura, 2019), las capacidades técnicas individuales para la gestión del área a ser asignada -que excede las calificaciones profesionales e involucra también otros saberes prácticos vinculados a la experiencia- y, finalmente, la proximidad ideológica, el compromiso con el proyecto político o el alineamiento con determinada política, que puede involucrar también, en grados variables, la lealtad personal al propio presidente. En este sentido, como se desprende de los datos y como también fue señalado por Vommaro y Gené (2017), en el gabinete de Macri el control partidario prevaleció sobre la lógica de coalición, dentro de un esquema posibilitado también, por otra parte, por el propio equilibrio interno de poder, donde el PRO retuvo la palabra final sobre las definiciones programáticas. Los demás partidos, en particular la UCR, lo dotaron de la ampliación del electorado por fuera de su *core* y la implantación territorial de la que aquel -un partido que se había definido consecuentemente por una estrategia de acumulación desde el nivel subnacional de la Ciudad de Buenos Aires, distrito que presentaba un contexto de oportunidades propicio para el arraigo de un partido que se presentaba a sí

mismo como novedoso luego de la crisis de representación de 2001- carecía (Armesto & Vommaro, 2015; Vommaro, 2014, 2019; Vommaro & Morresi, 2014).

## **Perfiles ocupacionales**

El análisis de la trayectoria ocupacional muestra datos ilustrativos. El 75,7% del funcionariado argentino ha tenido una trayectoria mixta, el 16,2% una pública pura y el 8,1% una privada pura. El contraste con Brasil en este punto es evidente, donde el 60,6% se ha desempeñado solamente en la órbita pública, el 37,9% posee una trayectoria público-privada y sólo el 1,5% tuvo una trayectoria en el ámbito privado exclusivamente. También, resulta interesante destacar que los funcionarios con trayectoria privada pura se distribuyeron en Argentina equitativamente entre las carteras de Agricultura, Hacienda y finanzas y Energía y minas, mientras que en Brasil se concentraron en el área de Producción, desarrollo e industria.

Dentro del gabinete de Macri, el número de funcionarios que tuvieron cargos directivos o fueron propietarios de empresas en algún momento en su trayectoria es de 67,6% y un 18,9% del gabinete se ha desempeñado en entidades extranjeras. Éste es el caso de Esteban Bullrich (Formar Foundation), Francisco Cabrera (Hewlett-Packard, Grupo Roberts, HSBC), Javier Iguacel (Pluspetrol), Juan José Aranguren (Shell), Luis Caputo (JP Morgan, Deutsche Bank, Alto Global Fund, Noctua Partners), Pablo Avelluto (Espasa Calpe, Planeta, Bertelsmann) y Susana Malcorra (IBM, Telecom). En el de Temer, dicho número es de 30,3%. Prácticamente todos aquellos (98,5%) actuaron dentro del ámbito nacional. La única excepción es Alberto Alves, quien se desempeñó en la empresa British Petroleum. Además se registra participación en organismos multilaterales de crédito, que en Brasil corresponde solamente a un único caso - Ilan Goldfajn- con experiencia laboral en el FMI, mientras que son cinco los casos en Argentina, tres de ellos en el Banco Mundial (BM) -Caputo, Dujovne y Lemus- y dos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -Sica y Frigerio-.

Los funcionarios con cargos directivos o propiedad de empresas se distribuyeron entre las distintas carteras como sigue:

**Cuadro 6. Directivos de empresa por área ministerial**

	Macri (2015-2019)		Temer (2016-2018)	
Jefatura de Gabinete de Ministros, Gestión, Secretarías y Órganos dependientes de Presidencia	3	12,0%	1	5,0%
Agricultura y Agroindustria	2	8,0%	1	5,0%
Cultura y Turismo	1	4,0%	3	15,0%
Defensa	1	4,0%	-	-
Desarrollo social	2	8,0%	-	-
Economía, Hacienda y Finanzas	4	16,0%	3	15,0%
Educación y Deportes	1	4,0%	2	10,0%
Energía y Minería	2	8,0%	-	-
Interior	1	4,0%	-	-
Justicia, Legales y Derechos Humanos	1	4,0%	5	25,0%
Planificación, Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	1	4,0%	2	10,0%
Producción e Industria	3	12,0%	1	5,0%
Relaciones Exteriores	1	4,0%	-	-
Salud y Medio Ambiente	1	4,0%	1	5,0%
Trabajo y Previsión Social	1	4,0%	1	5,0%

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

A continuación, se exponen las trayectorias agrupadas según el sector del que provienen:

**Cuadro 7. Trayectoria ocupacional (Actividad de desempeño)**

	Macri (2015-2019)		Temer (2016-2018)	
Actividades de Organizaciones y Organismos Extraterritoriales	1	2,7%	-	-
Actividades Financieras	3	8,1%	2	3,0%
Actividades Inmobiliarias	1	2,7%	-	-
Actividades Profesionales (incluye Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	6	16,2%	6	9,1%
Administración Pública y Defensa	9	24,3%	47	71,2%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	4	10,8%	2	3,0%
Artes, Entretenimiento y Recreación	-	-	1	1,5%

Construcción	1	2,7%	1	1,5%
Enseñanza, investigación académica	3	8,1%	1	1,5%
Industria Manufacturera	-	-	1	1,5%
Información y Comunicación	2	5,4%	4	6,1%
Otras actividades de servicios (incluye Actividades de Asociaciones empresariales, profesionales y de empleadores)	3	8,1%	-	-
Salud	1	2,7%	-	-
Sector Automotriz	1	2,7%	1	1,5%
Sector Energético	2	5,4%	-	-
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100,0%</b>

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

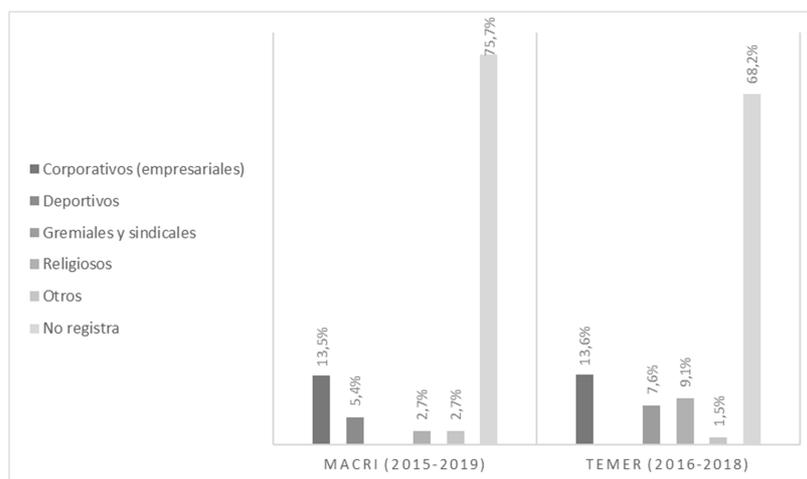
Como se desprende de los cuadros anteriores, hay diferencias significativas entre los dos casos. En Brasil la presencia de directivos y propietarios de empresas aparece más bien circunscrita y especializada. Si bien resulta disonante la concentración en el área de Justicia, Legales y Derechos Humanos, 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. Es el caso de Fábio Medina Osório (*Medina Osório Advogados*), Vale Rocha (*Escritório de Advocacia Vale e Rocha Advogados Associados*), Alexandre de Moraes (*Alexandre de Moraes Advogados Associados*) y Torquato Jardim (*Torquato Jardim Advogados Associados*). 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 otra parte, consideramos la participación en organismos de la sociedad civil, atendiendo en particular al involucramiento en entidades corporativas. En Argentina un 13,5 % formó parte de organismos corporativos, pero destacándose la inexistencia de casos correspondientes a entidades gremiales y sindicales. Otra particularidad es la concentración de los casos de tránsito previo por entidades corporativas, sobre todo, en dos ministerios: Agroindustria (Buryaile y Etchevere, ambos provenientes de la SRA) y

Producción -luego Producción y Trabajo- (ambas carteras a cargo de Sica, procedente de la UIA). En este guarismo, si se lo compara con la presencia de los economistas, como así también de los directivos de empresa, la lógica parece ser diferente. En lugar del criterio que asimila gestión pública a gestión privada, lo que evidencia esta concentración en áreas específicas tiene que ver con una dinámica de interlocución más directa con los ámbitos sectoriales. La participación en ONG, por último, se presenta bastante superior al caso brasileño, con un 35,1%.

En Brasil, por su parte, la participación en organismos de la sociedad civil se presenta de manera similar: un 13,9% formó parte de organismos corporativos, por sobre los religiosos (9,1%) y gremiales, sindicales y estudiantiles (7,6%). Sobre esto cabe mencionar una continuidad histórica, señalada por D'Araujo (2009a), acerca de la minoritaria participación política dentro de la sociedad civil -dada la fuerte estatalidad que rige la política brasileña-. Dentro de esta minoría, no obstante, ha predominado la adscripción a organizaciones corporativas patronales, que alcanza, de manera previsible, los mayores grados de involucramiento durante los gobiernos de Collor y FHC. Esta tendencia se vio alterada solamente durante los mandatos de Lula, en particular en su primer período, donde se evidenció un compromiso político inédito con el mundo gremial y sindical, atendiendo a la procedencia del propio presidente. Por último, registramos el tránsito por ONG, el cual también resulta minoritario, con un 19,7%.

**Gráfico 12. Participación en organismos de la sociedad civil**



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

Finalmente, en cuanto al último cargo desempeñado inmediatamente antes de asumir como ministro, el 16,2% de los funcionarios de Argentina se encontraba desempeñando funciones en el mundo privado al momento de ser convocado a formar parte del

ministerio, y un 83,8% lo hacía en la órbita pública. En Brasil, estos porcentajes son similares: 12,1% y 87,9%. Entre quienes trabajaban en el sector público, en ambos países la mayoría lo hacía en algún cargo jerárquico no electivo dentro del Poder Ejecutivo, en los distintos niveles administrativos de gobierno.

**Cuadro 8. Ocupación anterior al cargo**

Actividad de desempeño	N	%	Macri (2015-2019)	N	%	Temer (2016-2018)
1. Administración Pública	31	83,8	Poder Ejecutivo (22), Legislativo (6), Judicial (1), Entes autárquicos estatales (2)	58	87,9	Poder Ejecutivo (31), Legislativo (20), Judicial (1), Entes autárquicos estatales (6)
2. Sector Privado	4	10,8		8	12,1	
Actividades Financieras	1		Banco Patagonia	2		Banco Itaú (1), J&F Holding (1)
Actividades Profesionales y consultorías (Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	1		Consultora APL Economía S.A.	6		A2B Consultoria Empresarial Ltda. (1), Pereira, Moraes e Oliveira Sociedade de Advogados (1), Escritório de Advocacia Sergio Bermudes (1), Torquato Jardim Advogados Associados (1), Medina Osório Advogados (1), Independiente (1)
Sector energético	1		Shell Argentina	-		-
Sector automotriz	1		PSA Peugeot Citroën	-		-
3. Tercer sector	2	5,4		-	-	
Otras Actividades de Servicios (incluye Actividades de Asociaciones y organizaciones empresariales, profesionales y de empleadores)	1		Sociedad Rural Argentina	-		-
Actividades de Organizaciones y Organismos Extraterritoriales	1		Organización de las Naciones Unidas (ONU)	-		-

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

Finalmente, al vincular los datos del último cargo desempeñado antes de asumir funciones en los casos de recorridos mixtos, es decir público-privados, con los de la

propia trayectoria podemos inferir las situaciones que presentan un riesgo de “puerta giratoria” o de tránsito episódico por ambos espacios y aquellas que corresponden a un “salto” hacia la vida política en cargos electivos o puestos ejecutivos a nivel subnacional o de jerarquía inferior. En conjunto, los casos de “puerta giratoria” representan un 10,7% para el caso de Argentina y 28% para el de Brasil. Ello implica que las situaciones de “salto” caracterizan mayoritariamente ambos gabinetes (89,3% y 72% respectivamente), hecho que no sorprende considerando la preponderante procedencia de la gestión de la Ciudad de Buenos Aires, muchas veces ocupando idéntico cargo en ese nivel gubernamental, para Argentina y el peso histórico del Congreso y los niveles estatales en el reclutamiento funcional, para Brasil.

Por último, un análisis longitudinal al interior de cada uno de los gabinetes, esto es, comparando la composición inicial con aquella con la cual termina el mandato presidencial, aporta algunos elementos que, en algunos casos, refuerzan y, en otros - menos-, matizan las afirmaciones vertidas. En Brasil, la presencia de propietarios y directivos de empresas se reduce significativamente hacia el final del mandato de Temer (comenzando con 44,0% y culminando con 27,6%). Más aún, entre quienes registraban una procedencia inmediatamente anterior al cargo desde el sector privado, desaparece la alta gerencia (del 12,0% de CEO y 4,0% de Gerentes a inicios del período, remane solamente un 3,4% de éstos últimos hacia el final. En el caso de la Argentina, ocurre justamente lo contrario, lejos de ser una tendencia pasajera, la presencia de propietarios y directivos de empresas es creciente a lo largo del mandato de Macri (comenzando con 62,5% y culminando con 68,8%). Cabe aclarar que este segmento, no obstante, se “nacionaliza” hacia el final del mandato (quienes se desempeñaron como directivos en empresas extranjeras pasan de un 20,8% a desaparecer como categoría).

### **Capítulo 3. El vínculo entre Estado y élites económicas en el siglo XXI: comparando las experiencias de Collor y Menem (1989-1999) con las de Temer y Macri (2015-2019) desde una mirada de *longue durée***

El estudio de las élites puede entenderse a partir de dos variables fundamentales: la mayor o menor apertura de las posiciones superiores a los diferentes grupos sociales, por un lado, y la homogeneidad social y de trayectorias y la cohesión ideológica -en torno a determinadas metas y valores compartidos-, por el otro (Vommaro & Gené, 2018). Tanto en Argentina como en Brasil, los estudios sobre las élites locales dan cuenta de sus diferentes estrategias de adaptación frente a contextos cambiantes, en etapas de modernización económica así como de extensión de la ciudadanía política y apertura del sistema democrático. En ambos casos, sin embargo, la tónica parece ser la persistencia de las élites (Reygadas, 2004, 2008) y de sus vínculos con el Estado, permeando la relación que este último entabla con el conjunto de la sociedad civil.

En la Argentina, José Luis de Ímaz (1964)<sup>61</sup> abordó con un trabajo pionero la crisis de conducción producida luego del quiebre de la dominación oligárquica (Waldo Ansaldi, 2017a; Waldo Ansaldi & Giordano, 2012) y el ascenso del radicalismo al poder. Su trabajo abreva además en un marco interpretativo más amplio acerca de la transición a la modernidad proporcionado por Gino Germani, empleado para leer los procesos concomitantes de industrialización, urbanización y ampliación de la ciudadanía política y social. De esta manera, define e identifica “las más altas posiciones institucionalizadas” del poder, la riqueza y el prestigio, para luego reconstruir las “historias de vida” de aquellos individuos que las ocuparon. Como resultado, Ímaz concluye que no puede hablarse de una élite dirigente en la Argentina. En lugar, el autor prefiere referirse a grupos dirigentes o, simplemente, a “los que mandan”. Este diagnóstico se asienta en la distinción entre una élite funcional, esto es, la muestra empírica de los individuos que ocuparon las más altas posiciones institucionalizadas durante el período analizado, de una élite real o dirigente: un grupo que, regido por marcos normativos más o menos homogéneos, dirige al conjunto en virtud de determinadas metas que pueden ser condensadas en un programa, explícito o implícito,

---

<sup>61</sup> En rigor, este impulso inicial debe ser complementado por el contemporáneo trabajo de Cantón (1964), también éste discípulo germaniano, quien, con idéntico proceder metodológico, abordara las élites legislativas, negligenciadas por Ímaz en virtud del carácter fuerte del Ejecutivo en el esquema presidencialista argentino de poder al momento de reconstruir su *ruling class*.

que se deriva de aquellos. Como señala Castellani (2016b), esta ausencia se explica a partir de un proceso de ascenso social que favoreció la promoción de “dirigentes especializados” que carecían de esa base socializadora común, y tampoco encontraron canales de diálogo e integración institucionales que la suplieran. Contrariamente a los elitistas clásicos -Mosca (1984) y Michels (1972)- y a C. W. Mills (1956), quienes abogaban por una pluralidad de élites como el mejor escenario posible, Imaz se lamenta por la demora en la aparición de una “élite reconstructiva” que pueda reemplazar a los ya perimidos “resabios de la antigua clase dirigente”.

En definitiva, el trabajo de Ímaz llegaba a distinguir una crisis hegemónica, abierta tras el fin de la dominación oligárquica, y una disputa irresuelta por la hegemonía que se prolongaría hasta la dictadura institucional de las Fuerzas Armadas del año 1976. En Argentina, argumenta Waldo Ansaldi (1993, 1994), la relación entre sociedad civil y Estado a través de la mediación partidaria adolece de una debilidad de origen que impone serias limitaciones a la eficacia del sistema de partidos para canalizar las demandas que surgen en su seno. Esta debilidad de origen puede ubicarse en el pasaje de la dominación política oligárquica (1880-1916) a la conformación de un régimen electoral democrático a partir de la Ley Sáenz Peña (N.º 8.871), promulgada en 1912, y la victoria en las primeras elecciones presidenciales de carácter universal masculino, secreto y obligatorio de la Unión Cívica Radical en 1916 (Waldo Ansaldi, 2000; Botana, 1975). Los partidos no guardaron correspondencia con los clivajes de clase presentes en la sociedad civil. La conciencia de movilidad social ascendente primando por sobre la conciencia de clase y el privilegio de la mediación corporativa, más que la partidaria, para la representación de los intereses diversos en el seno de la sociedad civil, redundan en la efectividad de la forma de movimiento por sobre la de partido. Su base social de sustentación es, en términos sociológicos, una alianza policlasista cuya vocación política es la de identificarse con la totalidad, abarcando el conjunto del espectro ideológico y subsumiendo posiciones contradictorias. Esto se vio acentuado por las sucesivas interrupciones autoritarias y las formas restringidas del orden democrático a lo largo de la historia argentina. En particular, en el período 1955-1973, donde la proscripción del peronismo y el exilio del propio Perón luego de su derrocamiento por el golpe militar que se denominó a sí mismo Revolución Libertadora implicó que la representación política del movimiento fuera asumida, *de facto*, por los sindicatos (James, 1990).

Otro rasgo del sistema político argentino es la ausencia de partidos orgánicos de las clases dominantes con bases democráticas, competitivos y de alcance nacional. A ello se ha sumado la renuencia de las derechas a identificarse discursivamente como tales, adoptando en cambio eufemismos como *centro* o, en los casos más explícitos, *centro-derecha* (Waldo Ansaldi, 2017b). Históricamente, las clases dominantes han apelado, en cambio, a los militares para encarnar las personificaciones visibles de proyectos de restauración de sus privilegios o, de manera preventiva, al percibir peligrar la reproducción de sus posiciones dominantes. De allí que, pese a negar una identificación ideológica con las derechas, la novedad histórica que presenta el partido Propuesta Republicana radica no solamente en la aceptación del juego democrático por parte de las clases dominantes, sino principalmente en haberse convertido en el primer proyecto exitoso de aquellas en la construcción de una base electoral de masas.

Entre los años 1945-1976, y de manera más decisiva luego del fracaso de la Revolución Argentina (1966-1973), surge con fuerza la caracterización del Estado argentino a partir de su permeabilidad respecto de la sociedad civil como rasgo definitorio, incluso al punto de ser “desbordado” por aquella. Distintos enfoques, sólidamente posicionados dentro del paradigma marxista, se concentraron en las pugnas inter e intraclasistas en un esfuerzo por identificar la articulación de intereses objetivos de las fracciones de clase en el proceso de conformación de fuerzas sociales, teniendo además como marco de referencia al Estado.<sup>62</sup> Para Guillermo O’Donnell (1977), el capital agrario exportador se enfrentó en sucesivas etapas de la historia argentina a una alianza social “defensiva”, de base urbana, entre el capital industrial mercadointernista y la clase obrera, y se producía un péndulo según la posición que asuma el gran capital extranjero radicado en la industria. Juan Carlos Portantiero (1977) caracterizó esta simetría en la correlación de fuerzas como un “empate” hegemónico, dada la capacidad de veto retenida por el capital agrario, aun habiendo sido desplazado estructuralmente en importancia por el gran capital extranjero, el cual falló en su intento por imponer unilateralmente sus condiciones durante la Revolución Argentina. Las distintas fracciones de las clases dominantes se reunificarían como bloque en el poder recién durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), el cual propiciaría una

---

<sup>62</sup> Este enfoque obtuvo, así, la indagación de las motivaciones de los actores individuales y la cohesión ideológica fruto de experiencias de socialización compartidas, reemplazándolas por la ya aludida noción de interés. Pese a este abandono de la matriz weberiana reivindicada por la generación previa de intelectuales en su distinción entre poder económico, político y de estatus a la hora de reconstruir la élite del poder argentino, y su reemplazo por la noción de clase, ello no significó la desaparición de la pregunta acerca de la imbricación del poder político y los grupos de poder en el seno de la sociedad civil y la preocupación por la hegemonía.

homogeneización “por arriba” y, al mismo tiempo, una heterogeneización “por abajo” (Villarreal, 1985).

En Brasil, la obertura de las investigaciones sobre las élites se produce de la mano de los “brasilianistas”, académicos extranjeros que se abocaron al análisis de los períodos del Segundo Reinado (1841-1889) y la *República Velha* (1889-1930), contando además con la notable síntesis de Raymundo Faoro (2001), más tarde revisada y complementada, en un estudio comparativo modélico acerca de la formación de los estados nacionales brasileño y argentino, por otro *gaúcho*, Helgio Trindade (1986). En un diálogo implícito con el marxismo académico, en particular en lo que hace al carácter feudal o capitalista de las relaciones de producción y sociales en América Latina (y en el caso de Faoro, al mismo tiempo también con la teoría elitista), una inquietud aparece con centralidad en todos estos trabajos: “¿de qué modo los atributos (sociales, políticos, ideológicos) de las clases dirigentes se relacionan con el mantenimiento de la unidad territorial de Brasil durante el siglo XIX?” (Codato et al., 2018, p. 24). Sobre todo, si se tiene en cuenta, de manera comparada, la balcanización de los territorios que formaban parte del imperio colonial español y la decisiva ruptura de los lazos de las jóvenes repúblicas hispanoamericanas con la antigua metrópoli.

Así, la homogeneidad y cohesión de la élite política y burocrática brasileña aparece como la variable explicativa del resguardo de la unidad territorial luego de la independencia y la relativamente poco traumática transición hacia el régimen de dominación republicano. Homogeneidad social producto de su vinculación con la gran propiedad fundiaria cuya producción estaba orientada a la exportación, e ideológica, cimentada en trayectorias educativas compartidas en la metrópoli -en la carrera de Derecho en la Universidad de Coimbra- y profesionales -donde la regla era la circulación por todo el territorio nacional, obturando la profundización de los lazos con las élites locales-. Todo lo cual llevó a estos autores a su comparación con el tipo ideal de “mandarín”. Estos fundantes primeros aportes al estudio de las élites brasileñas, entendieron a los ocupantes de las más altas posiciones del Estado, en conjunto, como un actor clave en el proceso de formación del Estado nacional, y la comprensión de su relativa autonomía de la sociedad civil. No por ello descuidaron la importancia de la estructura de clases, en la medida en que las variables de origen social y las trayectorias educativa y profesional, en conjunto con la uniformidad de las carreras políticas y burocráticas de los individuos, se convertían en claves explicativas de su acción histórica y un objeto de investigación legítimo por derecho propio.

Dentro de este enfoque, vale la pena detenerse, a modo de *excursus*, en el trabajo de Trindade (1986), dado su carácter comparativo. Este autor parte de una interpretación del proceso de formación del aparato de Estado en las sociedades periféricas, en particular en América Latina, que toma una importante distancia de la concepción “clásica” del Estado como reflejo de la sociedad civil. Ello se debe al desarrollo económico y la inserción en el mercado mundial más tardíos, lo cual a su vez redundó en la conformación de una clase dominante “hija del aparato de Estado”. Esto lo lleva a contrastar los diferentes “patrones de desarrollo político” que tuvieron lugar en Argentina y Brasil. En la primera, se trató de la conjugación de un proceso *tardío* de formación del Estado nacional con una expansión de la arena política y conformación de un sistema democrático liberal de partidos *fuerte y amplio*. Brasil ofrece su opuesto exacto: en este caso el Estado se constituyó de manera *prematura*, mientras que la expansión política se llevó a cabo de manera *lenta y restringida*. Para entender este resultado divergente, hay que atender a varios factores: a la dinámica interna de la economía y los vínculos interregionales con relación a la unidad nacional, al perfil de las élites políticas y su grado de autonomía en relación con las clases económicamente dominantes, al peso de las fuerzas armadas en la burocracia y a la disociación entre los poderes civil y religioso. De entre estos, nos interesan los dos primeros.

Durante el período colonial se constituyeron ya dos importantes trazos estructurales. En primer lugar, la articulación relativamente restringida entre las unidades económicas regionales en Argentina, si se la compara con las conexiones internas más amplias y robustas de la economía brasileña. Segundo, el peso del legado institucional del aparato político y administrativo colonial. En el caso de Brasil, éste fue más complejo y engendró una clase burocrática que se mantuvo en funciones durante la transición a la independencia, que se llevó a cabo de forma pacífica. Argentina en cambio, por el carácter tardío del virreinato del Río de la Plata (1776), heredó un andamiaje institucional más simple y descentralizado en función del tipo de control metropolitano. Incluso esta débil estructura se alteró completamente debido al proceso de independencia, primero, y de unificación nacional, luego, que fue prolongado y conflictivo -mediado por el hiato de la “larga espera” (1825-1850) (Donghi, 2011)-. Estos procesos tuvieron efectos significativos sobre la fragmentación territorial y balcanización de Hispanoamérica y, diferencialmente, el sostenimiento de la unidad política de Brasil. Así, recién con el advenimiento de la República (1889) y la ruptura del centralismo unitario del Imperio, Brasil enfrentó contradicciones regionales más

complejas. Para entonces, la cuestión de la unidad nacional ya había sido resuelta y había sido construido un aparato estatal robusto y estable. Este análisis sugiere un conjunto de características que pueden favorecer o dificultar el proceso de construcción del Estado: unidad o fraccionamiento de la élite estatal nacional, “adiestramiento” especializado y no especializado en tareas burocráticas y administrativas y homogeneidad de valores políticos e ideológicos. Sumadas, estas distintas dimensiones permiten identificar la singularidad de la élite política brasileña en términos latinoamericanos.

La especificidad de la élite política en Brasil encuentra su origen en el estatismo de tradición portuguesa. En Portugal, el Estado se configuró como la institución hegemónica de la sociedad, prevaleciendo a su interior el elemento burocrático en la élite. La homogeneidad de la élite política portuguesa, fue el resultado del tipo de adiestramiento y socialización política recibidas. El tránsito por la formación jurídica en la otrora metrópoli (en la Universidad de Coimbra), propició así la unificación ideológica de la élite imperial. Estas características se reprodujeron durante el período imperial, y redundaron en una élite política con formación jurídica y largas carreras políticas, homogénea ideológicamente y, a su vez, especializada en las tareas administrativas fruto de la larga experiencia en el control del Estado y la burocracia civil. Este perfil contrasta con el de las élites políticas de Argentina. Fragmentadas y regionalizadas debido a los conflictos políticos y sus intereses económicos contradictorios, las élites argentinas no obtuvieron la “vasta experiencia” que un gobierno nacional estable otorgó a las brasileñas. Además, bajo los Borbones, los criollos fueron impedidos de ingresar masivamente en los cargos públicos. Tampoco dispusieron de una formación homogénea, producto de la política española de establecer universidades en las colonias. Por último, en el caso argentino, el proyecto de las élites fue el de edificar un Estado nacional que fuera, al mismo tiempo, un Estado liberal, contrariamente a la ideología de la élite brasileña, que consideraba prioritaria la construcción de un Estado nacional. Esta diferencia explica por qué Argentina, a pesar de su atraso en la formación del aparato estatal nacional, estructuró de manera prematura un régimen liberal democrático.

De aquí que la expansión de la arena política se llevara a cabo, en Brasil, de manera *lenta y restringida*. Como resultado, la estatalidad brasileña ha tenido mayor peso que los partidos y los movimientos populares en la definición de las cuestiones centrales de la política (De Riz, 1986). En cuanto a los partidos, éstos han sido de creación tardía y

con rasgos de debilidad y fragmentación, dada la persistente primacía de los grupos políticos de carácter regional que dificultó la posibilidad de construir partidos orgánicos de alcance nacional (Waldo Ansaldi, 1994). La conformación de un sistema de partidos modernos acontecería recién en 1945, ante la apertura democrática del *Estado Novo* (1937-1945), y se vería nuevamente truncada con motivo del golpe de Estado de 1964. A diferencia de Argentina, el sistema de partidos que emergería de la transición democrática no guarda prácticamente continuidad con aquel anterior a la interrupción autoritaria (Mainwaring, 1996; Meneguello, 2002). De manera tal que, si bien el de Brasil puede ser ubicado como un caso de debilidad partidaria, en lo que respecta a la administración del poder, las élites políticas en el Estado han ocupado un lugar de mediación respecto de los intereses de los distintos actores de la sociedad.

En esa línea debe rescatarse el trabajo de Fernando Henrique Cardoso (1985). Éste planteó el concepto de “anillos burocráticos de poder”, refiriéndose al carácter relativamente estable de los funcionarios que, ante la ausencia de estructuras institucionales robustas que mediaran entre el Estado y la sociedad civil, redundó en la conformación de círculos concéntricos de agentes y relaciones que penetraron en los intersticios del aparato estatal en lo relativo a la toma de decisiones económicas. Así, en lugar de canalizarse institucionalmente, el vínculo entre Estado y sociedad civil se personalizó, cristalizando en “anillos burocráticos de poder”. La persistencia de esta burocracia resulta una explicación sugerente para la especificidad del caso brasileño: la perenne intermediación de la élite estatal (en su variante política, como en el caso de Temer, o tecnocrática-militar, como en el de Bolsonaro) en la representación de los intereses corporativos presentes en la sociedad civil. Este tamiz burocrático, en su carácter corporativo, conmina a reflexionar también sobre la dinámica de cambio-dentro-de-la-continuidad propia de la temporalidad histórica brasileña y la duplicidad que asumen dentro de ella los procesos de reforma (por ejemplo, en el caso de Collor/FHC durante la década neoliberal, o en el de Temer/Bolsonaro en el período tardoneoliberal).

Para finalizar este apartado proponemos recuperar la caracterización de las élites de la región a partir de su “persistencia”. Como argumenta Reygadas (2004, 2008), la estructura económica polarizada de los países latinoamericanos es uno de los fenómenos que explica la también persistente desigualdad de ingresos en la región. La estructura polarizada reproduce inserciones privilegiadas y precarias en cuanto a la generación y distribución de la riqueza entre unidades económicas, al interior de estas y respecto de

las pautas de consumo que genera. Desde un enfoque que se ubica en la intersección de las teorías marxista y weberiana sobre las clases sociales, y articulando los conceptos de explotación y acaparamiento de oportunidades, dicho constructo da cuenta de que no se trata de la existencia de dos ámbitos exteriores así mismos, sino de dos polos en una relación con múltiples vasos comunicantes que se refuerzan entre sí. Su origen radica en las condiciones de asimetría respecto del centro desarrollado, por lo cual las unidades productivas funcionan como enclaves exportadores, con una débil articulación con el conjunto de la economía nacional y para los cuales el salario es un costo que debe ser reducido al mínimo. En este sentido, redundando en una segmentación de la estructura de remuneraciones y, en particular, de una mayúscula apropiación de riqueza en la cúspide de la pirámide de ingresos a costa de la aguda precarización de la base. Ésta se ve, a su vez, reforzada por la diferenciación de las pautas de consumo, en particular, aquellas asociadas al monopolio educativo que ejercen las élites y el capital social vinculado a la formación de redes intraélite, que operan como verdaderos mecanismos de cierre social decisivos para restringir el acceso de las mayorías a las acreditaciones más valorizadas en el mercado laboral y preservar de manera “persistente” sus privilegios. Esta persistencia de las clases dominantes latinoamericanas reside en que “han podido reproducir sus ventajas en diferentes períodos históricos, bajo distintos regímenes políticos y siguiendo diversos modelos económicos” (Reygadas, 2008, p. 148), es decir, persisten los privilegios de élite más allá de su composición e inserción sectorial. En este aspecto se destacan sus vínculos con el Estado, lo cual no se confunde, nuevamente con los regímenes de dominación, trascendiéndolos. No se trata solamente del cierre social que se ejerce en cuanto a los mecanismos de reclutamiento para las posiciones institucionales más altas de la esfera política, ni significa tampoco, en la mayoría de los casos, el control directo del aparato del Estado. El propio peso estructural muchas veces les permite acotar la autonomía relativa que pueden ejercer las burocracias administrativas en que aquel se corporiza, impidiendo reformas redistributivas progresivas. De esta manera, se revelan los límites de la intervención estatal en la circulación del excedente -redistribución- sin la modificación de las condiciones de su generación -distribución- (Pérez Sáinz, 2014).

**El “arribo” de los empresarios a la política ¿transformación orgánica de la dominación política o cambio coyuntural dentro de la continuidad?**

¿Por qué comparar el siglo XX con el XXI?<sup>63</sup> 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 que ubica entre el “ocaso populista” durante la crisis de la deuda de la década de 1980, y el “amanecer neoliberal” que cristaliza en el Consenso de Washington (1989). En esa coyuntura histórica, se despliegan secuencialmente una serie de “acciones empresariales”<sup>64</sup> vinculadas por una premisa común: contra el intervencionismo estatal y a favor de la “modernización”. Redundaban así en una apropiación novedosa del significante *cambio* (Waldo Ansaldi, 2017b) que ponderaba el discurso del éxito económico y a los empresarios que lo encarnaban en tanto protagonistas de una “revolución silenciosa”. 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.<sup>65</sup>

De entre las modalidades de acción 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. Como referimos al inicio de esta tesis, un observable de este fenómeno, en buena medida privilegiado por la producción académica, estriba

---

<sup>63</sup> Hubiera sido deseable, desde ya, reconstruir la serie histórica desde el retorno de la democracia en ambos casos (1985 y 1983, respectivamente). Sin embargo, un estudio longitudinal de tal envergadura escapa, no a las pretensiones o la vocación de esta investigación, pero sí a las posibilidades de esta tesis. En cambio, optamos por atender a una temporalidad más acotada.

<sup>64</sup> 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*.

<sup>65</sup> A lo largo del siglo XX, continúa Durand, “hacían política, ciertamente; pero la solían practicar detrás de los muros de la fábrica, en los inaccesibles salones de sus residencias, manejando las elecciones detrás de la escena o tocando las puertas de los cuarteles. Como norma, los empresarios y propietarios no bajaban al llano (2010, p. 69). El caso de la Argentina es, en este punto, sumamente ilustrativo, con la disolución del régimen oligárquico y la temprana frustración de la conformación de un partido de élites (Waldo Ansaldi, 1994).

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”.<sup>66</sup> En este caso, se trata de una articulación entre *lobby* -privilegiándose mecanismos no institucionales- 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.<sup>67</sup> Al mismo tiempo, les aporta una “distancia segura” 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) analiza la acción política de los empresarios y entiende que se puede caracterizar a partir de dos componentes. Por un lado, evidencia una orientación

---

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Aquí es clara la filiación con la noción gramsciana de *transformismo*. Algunos autores incluso, entre ellos Basualdo (2006, 2011), optan por referirse sin mediaciones a la experiencia de Menem como de “transformismo argentino”.

hacia políticas públicas específicas, influyendo en las decisiones del aparato estatal, en particular el Poder Ejecutivo y las burocracias administrativas, mediante un contacto directo. Por el otro, aunque fuertemente vinculado a lo anterior, queda de manifiesto su carácter fragmentado, desagregado y episódico; en detrimento de la formulación de políticas “globales” enmarcadas en proyectos que aspiran a la hegemonía y, 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. La dispersión organizacional en la sociedad civil (con algunas excepciones según el período que se trate) favorece la multiplicidad de mecanismos para el *lobby*. Estos desbordan los alineamientos sectoriales y exceden la representación corporativa institucionalizada, incluso allí donde existen estructuras de ese tipo con importante peso y continuidad en el tiempo, como la CNI en el caso de Brasil. La articulación con los partidos políticos también es débil o inexistente, aun en casos donde la estructura partidaria tiene históricamente un carácter pluralista, siendo el sector empresarial más proclive a la presión sobre o a la vinculación con determinados segmentos específicos del aparato burocrático estatal. En este sentido, la matriz Estado céntrica del sistema político y la centralidad del Ejecutivo en la toma de decisiones ofrece incentivos para una modalidad de acción particularista que lo ubica como marco de referencia en episodios y áreas de incumbencia puntuales, en detrimento de un involucramiento más amplio, continuo y consensuado. Esto expone a las burocracias ejecutivas a una fuerte presión empresarial, a la vez que justifica el “bajo perfil” de los empresarios, cuya acción no requiere de incursiones gravosas en *la política* -en sentido más general- para ser efectiva. El desempeño del Estado en el nivel estructural, al menos desde la década de 1930 del siglo XX (según el caso que se trate), como asignador de recursos y rentabilidades, también contribuye a explicar el tipo de comportamiento *rent-seeking* que subyace a las modalidades históricas de acción política empresarial. Por último, también en este nivel, la heterogeneidad del sector privado, y la divergencia de intereses que se deriva de ella, es un elemento concurrente para comprender la fragmentación de dicha acción, así como la incursión episódica de los empresarios en torno a *policies* más bien particulares.

En suma, ambos niveles -económico y político- configuran 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 (Nercesian, 2020). 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 cuidadas campañas políticas o en recursos para potenciar el *lobby* - muchas veces integrado en las estructuras organizativas de las propias empresas-.

*Cómo* se han transformado los modos de dominación y en favor de *quiénes* son preguntas que orientan esta investigación. Durand (2010) plantea 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 -en particular, la 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.

### **Élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil: comparando las experiencias de Collor y Menem (1989-1999) con las de Temer y Macri (2015-2019)**

Lo que sigue es un análisis de los gabinetes de ministros de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello (1990-1992), comparativamente con las experiencias de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018), respectivamente. Una vez más, las variables bajo las cuales los casos fueron observados se presentan agrupadas en 4 dimensiones: *sociodemográfica*, *educativa*, *política* y *ocupacional*.

#### **Perfiles sociodemográficos**

Al comparar los dos períodos, no surgen variaciones significativas en cuanto al perfil sociodemográfico. En el gabinete de Menem, la edad promedio fue de 51 años, mientras que en el de Macri ascendió a los 53 años. En Brasil, los funcionarios de Collor rondaron los 53 años, cuando en el de Temer la edad registrada fue de 55 años. En cuanto a la presencia femenina, en el gabinete de Menem las mujeres representaron un 5,7%, un porcentaje algo menor al valor de 10,8% que presenta Macri. En Brasil, dentro del gabinete de Collor se registra un 3,7%. Este valor ilustra una tendencia señalada por D'Araujo (2009a) para los gabinetes de la *Nova República* que alcanzó apenas a ser muy parcialmente revertida a partir de los mandatos de Lula. Lo llamativo es el retroceso que representó el caso de Temer, que presenta un valor de 3% pero no contó con mujeres en su conformación inicial. Finalmente, un dato más importante surge en lo atinente a la permanencia en el cargo. En solamente dos años, los gabinetes brasileños fueron altamente inestables, con un promedio de permanencia de 14 meses para ambos casos, frente a la estabilidad argentina: 24 para Menem y 29 para Macri.

Una mirada sobre el origen también revela ligeras y no muy significativas variaciones. En el gabinete de Menem el peso decisivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es indiscutible, con 46,5% del total, lo mismo que en el de Macri, con 54,1%. Sin embargo, la distribución provincial se presenta diferente, ganando en este último mayor peso la Provincia de Buenos Aires frente a las demás. En el gabinete de Collor se

presenta acentuada la histórica sobrerrepresentación de la región sudeste del país, con 50,9%, mientras que en el de Temer, aunque aquella retiene el primer lugar, su peso relativo es menor (37,9%).

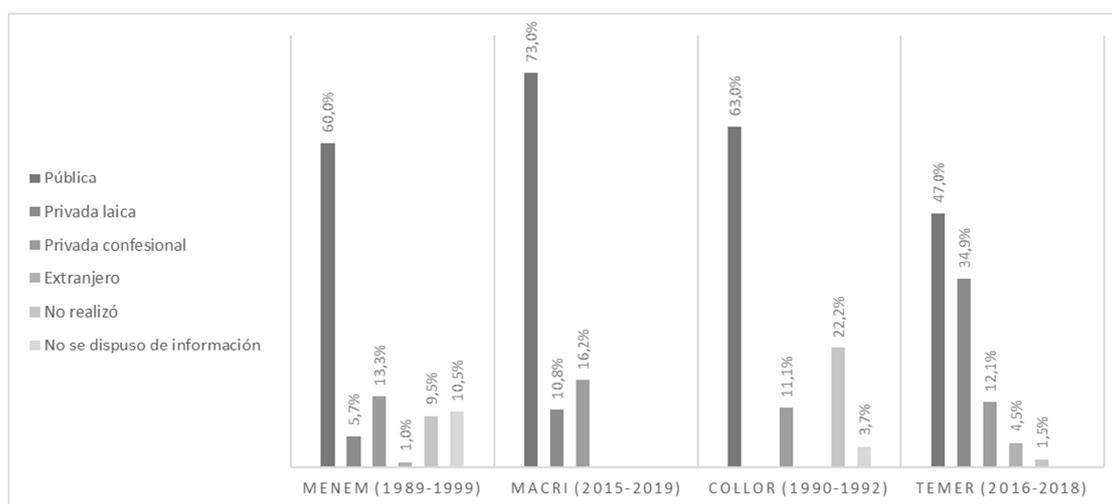
## Perfiles educativos

Pasando a la dimensión socioeducativa, surgen algunas divergencias. En primer lugar, el nivel de calificación alcanzado por los funcionarios durante la década de 1990 es menor. Ello redundó en porcentajes de 89,8% y 77,8% de funcionarios con título universitario de grado dentro de los gabinetes de Menem y Collor, respectivamente. Ese porcentaje se eleva al 100% y 98,5% en los casos de Macri y Temer.

Esto se relaciona en buena medida con una cuestión de época, por la cual la calificación técnica obra en alguna medida como cierre social para las más altas posiciones institucionalizadas y se conjuga con la experiencia práctica de la política. Consultado respecto de sus colaboradores, Neptuno<sup>68</sup> (2018) comentaba “gran parte de ellos, voy a decir gran parte para no decir todos, salieron de la universidad”.

En cuanto al ámbito en que realizaron dichos trayectos educativos, no hay una variación significativa, siendo la universidad pública el lugar de pertenencia mayoritario.

**Gráfico 13. Formación universitaria**



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

En lo atinente a la formación en el nivel académico de grado, en la década de 1990 se presentan perfiles más tradicionales, sobre todo en el caso de la Argentina, donde el

<sup>68</sup> Neptuno fue un alto funcionario en el área de Ciencia y Tecnología durante el gobierno Lula. Abogado de formación, docente e investigador en el sector público, su trayectoria académica alternó las funciones de periodista y dirigente de partido. Se caracterizó, sobre todo, como “un político”.

contraste entre los gabinetes de Menem y de Macri en relación a la presencia de abogados es notorio.

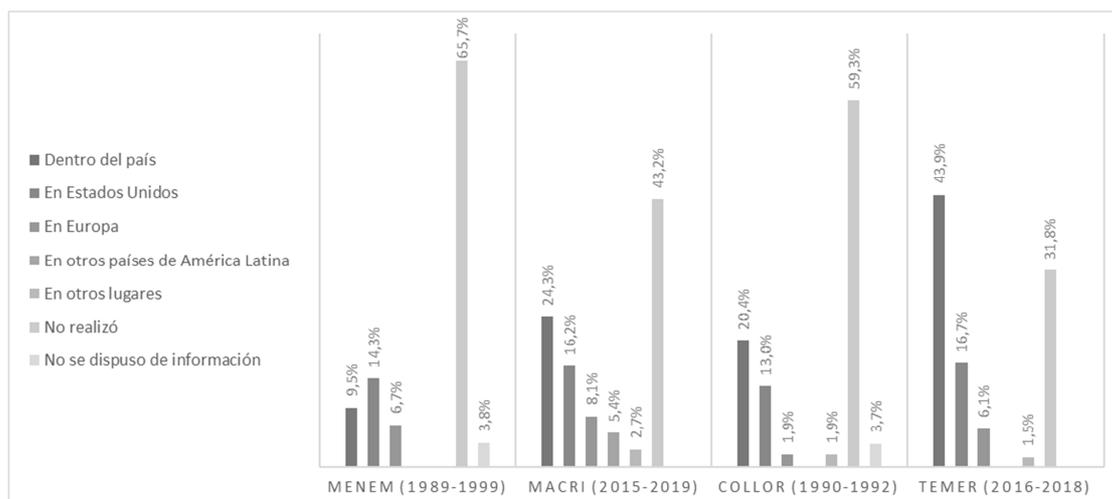
**Cuadro 9. Carreras de grado**

	<b>Menem (1989- 1999)</b>	<b>Macri (2015- 2019)</b>	<b>Collor (1990- 1992)</b>	<b>Temer (2016- 2018)</b>
Abogacía	38,1%	27,0%	31,5%	45,5%
Administración de empresas	1,0%	2,7%	1,9%	10,6%
Arte y cultura	1,9%	-	-	-
Comunicación y medios	2,9%	2,7%	1,9%	1,5%
Diplomacia y relaciones internacionales	1,0%	-	5,6%	-
Economía	10,5%	27,0%	11,1%	10,6%
Educación	1,0%	-	-	1,5%
Ingeniería	10,5%	13,5%	7,4%	12,1%
Medicina	8,6%	5,4%	3,7%	3,0%
Militar, defensa y seguridad	1,9%	-	-	-
Psicología	-	-	-	4,5%
Sociología y ciencias humanas	1,0%	8,1%	1,9%	4,5%
Otros	5,7%	13,5%	11,1%	4,5%
No realizó	9,5%	-	20,4%	1,5%
No se dispuso de información	6,7%	-	3,7%	-
<b>Total general</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

El menor nivel de calificación también tiene efectos, por supuesto, en los valores correspondientes a la formación de posgrado de los funcionarios en la década de 1990. Pero además, los valores que se muestran a continuación demuestran el menor desarrollo y difusión de las carreras de posgrado y una importante extranjerización de las trayectorias en el caso de la Argentina, donde el destino mayoritario de los funcionarios para la realización de sus posgrados no fue el ámbito nacional.

### Gráfico 14. Formación de posgrado



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

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. En el caso de Brasil, en cambio, en el gabinete de Collor el derecho pierde su posición frente a las áreas relacionadas con la economía y la administración. Este elemento, como hemos señalado oportunamente, se encuentra ausente en el gabinete de Temer.

### Cuadro 10. Carreras de posgrado

	Menem (1989- 1999)	Macri (2015- 2019)	Collor (1990- 1992)	Temer (2016- 2018)
Administración y gestión pública	-	5,4%	1,9%	15,2%
Ciencias exactas e ingeniería	2,9%	2,7%	3,7%	-
Ciencias políticas	1,9%	2,7%	5,6%	1,5%
Ciencias sociales y humanas	1,0%	5,4%	-	3,0%
Derecho	11,4%	5,4%	7,4%	19,7%
Economía y finanzas	10,5%	21,6%	9,3%	18,2%
Salud	1,9%	8,1%	-	3,0%
Otros	1,0%	5,4%	9,3%	7,6%
No realizó	65,7%	43,2%	59,3%	31,8%
No se dispuso de información	3,8%	-	3,7%	-

<b>Total general</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

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

Retomando lo expuesto anteriormente, en el caso de Macri la presencia de los economistas, considerando tanto grado como posgrado, es generalizada y difundida. Pese a que en el gabinete de Menem aparecen, con recurrencia en ambos niveles educativos, áreas no directamente vinculadas a la economía, ésta se debe a la presencia específica de funcionarios que fueron transitando en distintas carteras *a priori* o bien *a posteriori* de su participación en la propia gestión económica, y no se registra, además, penetración de esta disciplina en las áreas “políticas”, como sí evidencia el caso de Macri. 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 en cierta sintonía con la distribución de los economistas en ambos niveles educativos al interior del gabinete de Collor.

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. El “ascenso de los economistas” (Dezalay & Garth, 2002; Markoff & Montecinos, 1994) se produjo bajo el amparo del ejercicio de una autoridad unívoca, velada por el lenguaje técnico de la ortodoxia disciplinar capaz de galvanizarlos frente a la discusión política. Para ejercer esa autoridad, paralela a la potestad “política” del presidente, fue un lugar común designar a funcionarios -como Domingo Cavallo o Zélia Cardoso- 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 transitaron, sucesivamente, por distintas carteras con anterioridad o posterioridad a su paso por la gestión económica. En el de Collor, por su parte, la formación de grado en esa disciplina estuvo aún más localizada en sus áreas de incumbencia. En el siglo XXI, en particular en Argentina, esa “nueva geografía política” (Sassen, 2014) se consolidó, pero al mismo tiempo aparece una presencia generalizada de funcionarios formados, en el nivel de grado y/o posgrado, en economía y disciplinas vinculadas, incluso en áreas otrora reservadas a “la política”. Contrariamente, la gestión económica fue subdividida en múltiples áreas de incumbencia, en general siguiendo un criterio sectorial. La 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.

### **Perfiles políticos**

Comparado 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. Como ya fuera mencionado, 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. 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 (del 37%) dentro del gabinete de Collor, valor que en el de Temer ascendió al 65,2%. Otro atributo mayúsculo es la magra representación del partido del propio presidente, con un único caso -Marcos Coimbra-.

Como ya tratáramos, el presidencialismo brasileño 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. En relación a esto, Baco<sup>69</sup> (2018) sostuvo que “[en] Brasil el presidente es electo pero nunca puede gobernar solamente con los partidos que hacen parte de la base, porque no hay sustentabilidad parlamentaria, entonces tiene que atraer otros partidos para ser parte del gobierno”. Por otro lado, la presencia de las bancadas corporativas en el parlamento, transversales a las adscripciones partidarias de los legisladores, favorece la participación de representantes de diversos intereses en ese cuerpo canalizando sus demandas a través de esa instancia. En ese sentido, también señalaba que “[la] composición del parlamento ya es bastante hegemónica de empresarios. Empresarios, hacendados y de las élites en general, o

---

<sup>69</sup> Baco se desempeñó como alto funcionario en el Ministerio de Cultura durante el gobierno Dilma. Es sociólogo, formado en el exterior, y político.

cuando no son de origen, defienden sus intereses”. Frente a la pregunta acerca del gabinete ministerial de Temer, indicó además “los empresarios pudieron ir para la playa porque había quién estuviera defendiendo sus intereses”.

También en relación al gobierno Temer, Mercurio<sup>70</sup> (2019) sostuvo:

el reclutamiento era básicamente una combinación de un criterio político del presidente de dar participación en el gobierno a los partidos de su base parlamentaria, o un criterio técnico cuando algún otro ministro que era considerado de la flota personal del presidente, que no lo conocen pero tiene competencias [...] Con el presidente Temer -que tenía muchos ministros-, había ministros [...] que el presidente ni siquiera se daba el trabajo de decidir quién sería el ministro. El partido “X” decía: ‘éste va a ser el ministro’ [...] [Hubo] ciertos casos [en] que ni siquiera preguntaba al partido a quién quiere nombrar [...] evidentemente él le dio al partido la función de designar, y el partido obra, ‘[es] el que ustedes nombran, y ustedes son responsables, así que [si] pasa algo...’. Y fue lo que pasó, un desastre completo, le costó mucho a Temer evidentemente, pero fue así el criterio que se utilizó.

Para la Argentina, en franco contraste, los valores que surgen del análisis del gabinete de Menem muestran una continuidad, tanto en lo que hace al grado de involucramiento en política partidaria -un 59,6% registra participación, porcentaje similar al de Macri-, como en los criterios de reclutamiento, en particular, la preponderante filiación de los funcionarios al partido del presidente -en un 88,9%-, rasgo acentuado por tratarse de una coalición, si se la compara con Cambiemos, mucho más asimétrica en términos del peso diferencial de los partidos a su interior, donde la hegemonía claramente corresponde al Partido Justicialista.

Vulcano<sup>71</sup> (2018), sobre el perfil político del gobierno de Macri, sostuvo:

---

<sup>70</sup> Mercurio ha sido Ministro de Primera Clase de la carrera diplomática (Embajador) durante los gobiernos Temer y Bolsonaro. Diplomático de carrera, formado en Letras en la universidad pública con experiencias educativas y docentes en el exterior dentro de la misma área. Acerca de sí mismo comentó:

yo nunca fui otra cosa más que esto, que diplomático. Yo creo que también esto obedece un poco a una vocación de servicio público que se realiza no pasando por la política [...] una vocación de servicio al Estado y no al gobierno en sí, o a través de una intermediación de un partido político o por puestos electivos o lo que sea [...] era la única forma que yo veía de ser, de tener una carrera política sin ser un político de carrera.

<sup>71</sup> Alto funcionario del sector de Educación durante la presidencia de Cristina Fernández. Abogado y docente de trayectoria en el sector público. Se define como

alguien con mucho interés político y con formación política, dedicado a la educación. Técnico no. Me he preocupado en mejorarme como educador, como pedagogo, pero tampoco puedo decir que soy un técnico especializado. O sea, mi especialidad es haber transitado lugares de responsabilidad en los tres sistemas educativos más importantes de la Argentina. Y eso te da una experiencia, una trayectoria. Pero no tengo especialidades en las didácticas [específicas].

los tipos tuvieron una mezcla de miedo y de vocación política. Eso no me parece mal, la vocación política. Hicieron política. Hicieron 72 millones de reuniones. Está bien, nosotros las hacemos en los gimnasios del club “Sangre y Sudor”, listo. Ellos las hicieron en *livings* de Belgrano, pero de discusión política. 500, 200, 300 [personas] y ocho horas hablando, eso a mí me parece como gesto, bueno [...] También vienen a llevarse todo, pero tienen una vocación política. El presidente [Macri] tiene una vocación política. Que le angustia, que no le gusta. Pero ha transitado con otros que parece que se sienten más cómodos en la política. Él no parece sentirse cómodo, pero hay algo que lo impulsa a meterse.

En cambio, Febo<sup>72</sup> (2018), centró su caracterización en la construcción pública de una identidad política permeada por el *self* empresarial al momento de referirse a lo mismo:

se trató de instalar la idea de que el empresario, incluso con un trabajo de *marketing*, que el político podía ser suplantado por un actor o por un tipo de gestor que tenía como atributo la benevolencia. Porque se supone que era toda gente muy acomodada, con lo cual no entraba a la política por necesidad de dinero. Tampoco lo hacía por necesidad laboral, porque era gente que estaba inserta en el mundo empresarial con buenos sueldos. Este carácter es importante, porque ellos hablan de una vocación de servicio y de un sacrificio que están haciendo [...] Se trató de construir una figura de más honesto, más eficiente y con una entrega personal.

Con relación a la distribución de los cargos al interior de la coalición, por su parte, resaltó:

incluso los que formaron parte del frente político, después no conformaron los cuadros de gobierno, como es el caso del radicalismo [...] me parece que ahí se expresa un armado de intereses empresariales por detrás del grupo de poder. Y también es sintomático que los elementos políticos que conformaron la alianza electoral no tengan participación casi, o relevante, en el gobierno. Porque es un tema de empresarios.

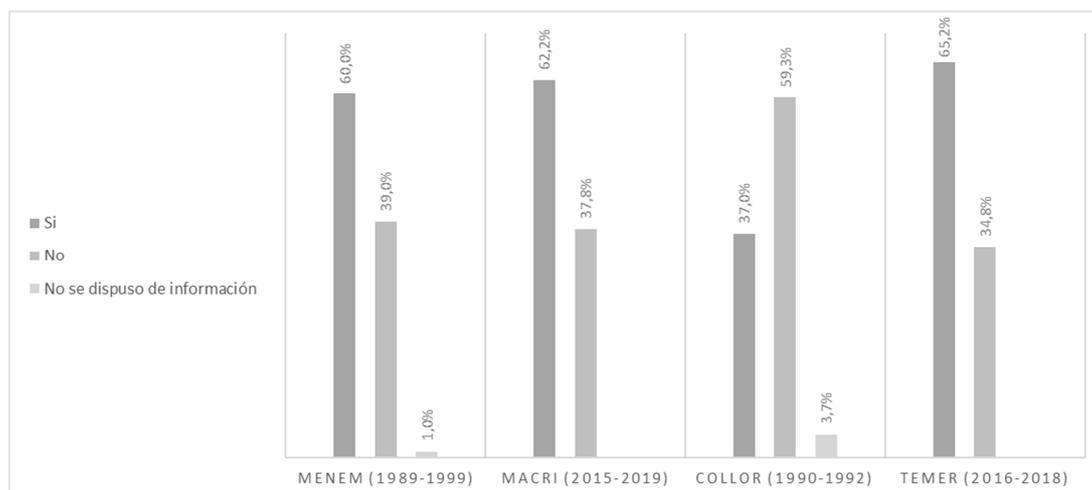
En esa misma línea, Plutón<sup>73</sup> (2018) señaló sobre sus pares: “¡No, no son empresarios, son emprendedores ahora todos *eh!* Hay gente de 70 años que viene de una multinacional, no, es un emprendedor, ‘estoy empezando’”.

---

<sup>72</sup> Febo fue un alto funcionario de Economía durante la presidencia de Cristina Fernández. Economista, formado en grado y posgrado en la universidad pública. De trayectoria en docencia e investigación dentro del mismo sector, con “pocas y peculiares excepciones”. Afirmó “Yo me caracterizo como un político. Yo hice siempre política, con la peculiaridad de que mi intervención política vino siempre del lado de la academia, la ciencia, la investigación [...] yo hago política y tengo un conocimiento técnico bastante reconocido institucionalmente por lo menos [...] Pero sí, me caracterizo como un político”.

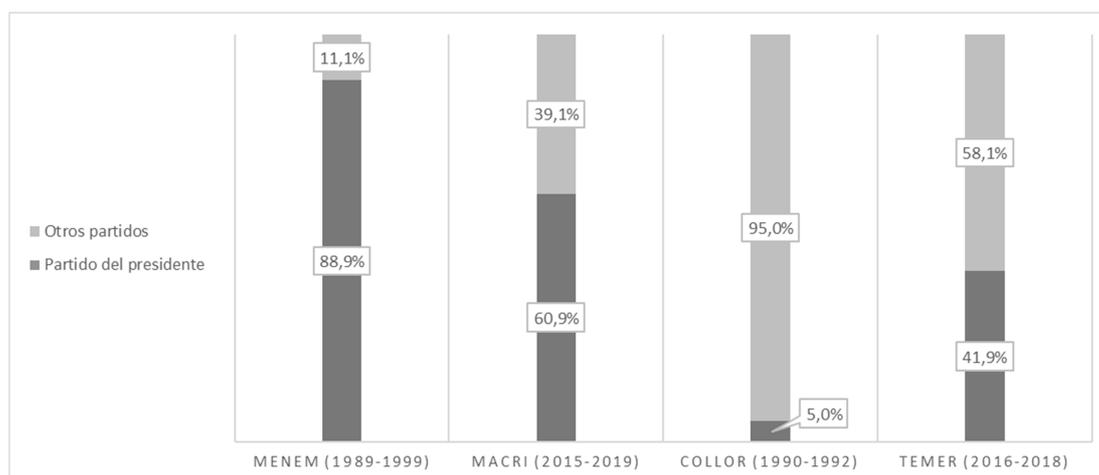
<sup>73</sup> Plutón formó parte, como alto funcionario, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva durante las presidencias de Cristina Fernández y Mauricio Macri. Formado en el grado en la universidad pública y al nivel de posgrado en el exterior. Con labor docente, académica y de gestión dentro del sector público. Se definió como “un *outsider* de las élites” en relación a su ingreso al escenario de la política y, por analogía, cercano a un “burócrata”, es decir, alguien que “conocía su función y por lo tanto tenía que informarse técnicamente y administrar adecuadamente [...] Yo no sé si soy un burócrata,

**Gráfico 15. Participación política partidaria**



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

**Gráfico 16. Participación política partidaria (según partido del presidente u otros)**



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

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. Tanto en los gabinetes de Menem como de Collor, 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.

---

vengo más de la tecnología pero tengo vocación política porque siempre me interesó el bien común, la defensa del Estado. O sea, tengo madre maestra, padre empleado de vialidad nacional”.

Para el caso de la Argentina, por otra parte, presenta cierto peso la participación en instituciones deportivas, que resulta significativa en el gabinete de Macri, no tanto por su peso numérico (se trata solamente de Andrés Ibarra) sino más bien en términos de un espacio de socialización compartido con el presidente sobre el que se asentaron vínculos de confianza decisivos del reclutamiento en un área considerada esencial dentro del proyecto de gobierno (el Ministerio de Modernización), primero en la gestión de la Ciudad de Buenos Aires y luego en la administración nacional.<sup>74</sup> En el caso de Brasil, para el área de deportes Collor confió, de manera similar a Menem, su gestión a figuras renombradas dentro de ese ámbito (Zico, futbolista, y Rajzman, voleibolista) mientras que dentro del gabinete de Temer dicho ministerio obró mucho más como una pieza de cambio dentro de la coalición política que como una cartera de interés por parte del gobierno, la cual el presidente decidió reservar finalmente para su propio partido: tanto Leonardo Picciani como Leandro Cruz provenían del MDB.

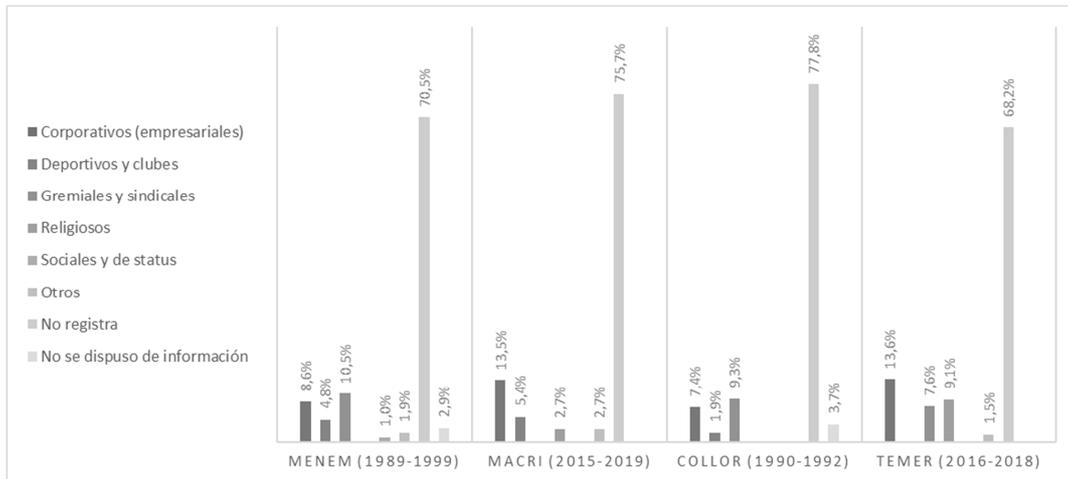
Un espacio llamativamente ausente en la década de 1990 es el religioso, sobre todo considerando el fuerte peso que ejercerá en Brasil a partir del siglo XXI, representado en el gabinete de Temer en una proporción no desdeñable (es, de hecho, el segundo ámbito de pertenencia de sus funcionarios, por detrás de los entes corporativos), aunque subvalorado si se considera su importante participación en el Poder Legislativo, que escapa al foco de este trabajo.

### ***Gráfico 17. Participación en organismos de la sociedad civil***

---

<sup>74</sup> Entrevistado por Alejandro Fantino en el programa “Animales sueltos” (América, 2018a), Ibarra comentaba:

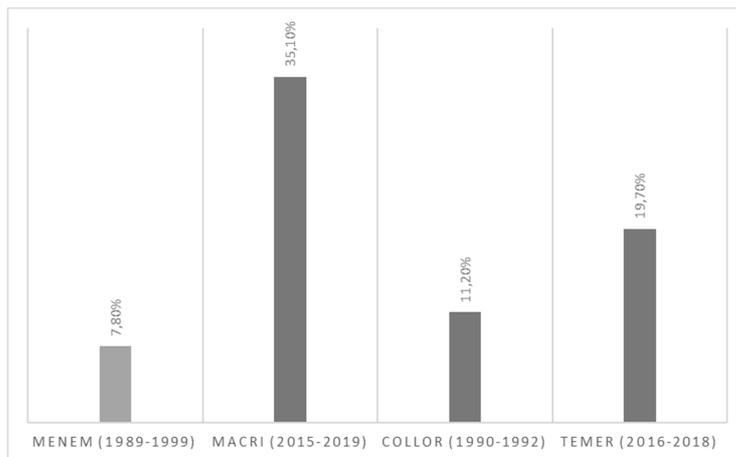
- ¿Vos lo conocés a Mauricio [Macri], estás ligado de toda la vida?
- Hace 35 años más o menos que lo conozco a Mauricio. Porque yo entré al Grupo Macri por el diario [...] entré como becario Socma, me seleccionaron, y ahí empecé a trabajar.
- Sos Ministro de Modernización, ¿qué es? [...]
- Parte lo hicimos en la Ciudad, porque también en ese momento Mauricio creó el Ministerio de Modernización.



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

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.

### Gráfico 18. Participación en ONG



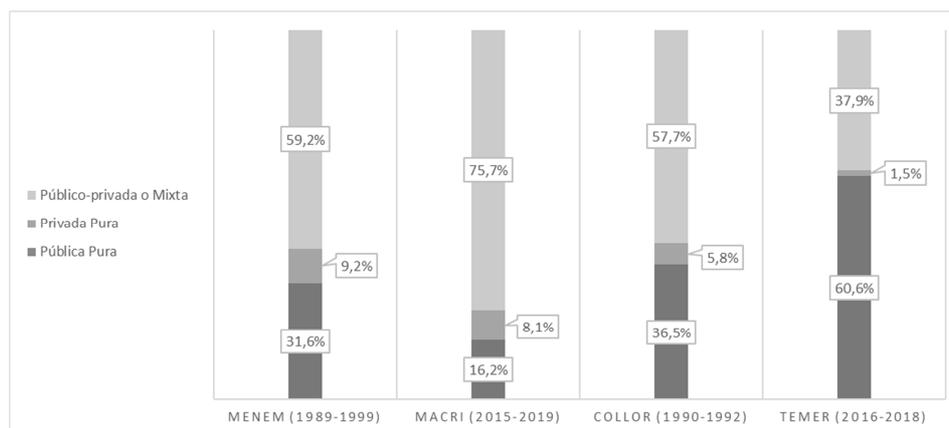
Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

## Perfiles ocupacionales

Comparando las trayectorias ocupacionales propias de la década neoliberal con aquellas presentes en los gabinetes de Temer y Macri se observan, nuevamente, algunas divergencias. 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. 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 19. Trayectorias ocupacionales (Ámbito de desempeño)



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

Sobre la circulación público-privada de su propia trayectoria en Argentina, Marte<sup>75</sup> (2018) comentaba:

el único problema para los decentes en el sector público [...] es que ganas dos mangos con veinte [...] Aunque seas el presidente del Banco más grande de la Argentina, que maneja un tercio de los activos del sistema bancario y gana un décimo del presidente o el gerente general de un banco privado de primera línea, eso es una desgracia en la Argentina. Entonces cuando vos decís el presidente del banco público más grande, o lo que fuere en el sector público, debería ganar como un *manager*, te dicen: “no, porque a la gente le va a caer mal eso”. Entonces tenés chorros. O tenés chorros o tenés millonarios [...] Yo digo, a mí no me va mal, pero no tengo ganas de ir a vivir con mi ahorro ¿por qué? Si yo me voy a romper el culo para la sociedad argentina, y lo voy a hacer en forma decente y bien hecha, y buscando eficiencia sin ideología [...] Entonces, cuando acumulo una experiencia espectacular en [la institución pública en que se desempeñó], tengo una oferta de un estudio de consultoría privado que me cuatriplica el sueldo. Y entonces me fui.

Júpiter<sup>76</sup> (2018), por su parte, reflexionaba sobre la ausencia de una tradición burocrática en la administración pública argentina.

Y eso yo creo que es una de las grandes falencias que tiene o tuvo [...] el gobierno anterior [el de Cristina Fernández] y el gobierno actual [el de Mauricio Macri]: tratan de suplantar con voluntarismo y con ideas políticas, visiones, lo que te falta de maquinaria estatal. Entonces terminabas con señores a puro voluntarismo y a los gritos, trataban de reemplazar lo que les faltaba de consistencia en

<sup>75</sup> Marte fue un alto funcionario del Banco de la Nación Argentina durante el gobierno de Mauricio Macri. Formado en la universidad pública, de trayectoria mayoritariamente privada con tránsitos episódicos en la gestión pública, se definió como “un profesional. Yo fui un profesional con vocación [...] yo no soy un empresario [...] los empresarios no son amigos míos, son conocidos míos, los fui conociendo, son clientes, pero mi vida con ellos termina el viernes”.

<sup>76</sup> Júpiter es abogado, autor y periodista de investigación, habiéndose desempeñado en el diario *La Nación*. Es formado en el grado en la universidad pública y al nivel de posgrado en el exterior.

administración pública nacional [...] A su vez, el gobierno actual intentó reemplazar con expertos del sector privado esas falencias. Y en realidad es otro error, porque vos podés ser muy bueno y conocer un montón del sector petrolero, por ejemplo. Tenés las mejores intenciones. Ahora, conocer el mundo petrolero no implica que seas el tipo más adecuado e idóneo para el área de energía. Porque podés tener la cabeza y sentarte a negociar con el sector petrolero ¿pero qué sabes de energías alternativas? ¿qué sabes sobre cuál es la prioridad política necesaria, desde la perspectiva de un país, para sentarte a negociar sobre energías en el Mercosur? Vos podés saber mucho sobre el sector privado y el mundo petrolífero, pero a la hora de sentarte a decir “mirá, me conviene o no me conviene desde la perspectiva política subirle o bajarle los valores del petróleo” [...] no tiene nada que ver.

Consultado sobre la presencia de empresarios en altos cargos públicos y el riesgo de que se produzcan conflictos de interés agregaba finalmente:

Es lo que los gringos llaman [conflicto de interés]. Yo viví en Estados Unidos varios años, fui corresponsal ante la Casa Blanca en Washington [...] En Washington estaba, así como tenés la calle Libertad, donde comprás y vendés oro y alhajas, en Washington estaba la “calle K”, [que] era la calle donde estaban todas las agencias y empresas de *lobby* y consultoría. Estaba lo que se denominaba el riesgo de las puertas giratorias. Es una realidad. Al final, vos venís del sector privado, tenés que controlar al mismo sector del cual vos provenís. A favor. Vos le conocés las mañas, los vicios, los intereses. Si, es cierto. Pero a su vez, tenés amigos, podés tener tu corazón a favor de tal o cual empresa, o cual o tal colega. Y quizás el día de mañana, cuando vos te vayas, si sos experto en el sector de la pesca, dedicaste toda tu vida a la pesca ¿qué significa? ¿Que cuando te vayas te vas a dedicar al bonsái? ¿O volvés al sector de la pesca porque es el sector en el que tenés más o menos idea? [...] vas a estar pensando, el día de mañana cuando vuelva al sector privado, estas son las empresas que me pueden contratar.

En Brasil, en cambio, los comentarios de Mercurio (2019) se muestran coincidentes con los datos relevados para ese país:

Es un país que tiene una tradición de servicio público posiblemente más antigua y más intensa que la mayoría de los países de acá de la zona [...] el Brasil tuvo en los años '30 un esfuerzo grande del gobierno federal por sistematizar la administración pública y de ahí vienen algunas de esas carreras que después se designaron como carreras de Estado [...] O sea, Brasil tiene una tradición ya con antigüedad, de producir un sistema de ingreso al servicio público que digamos impedía por lo menos en ciertas áreas, la designación política [...] la carrera diplomática está organizada desde hace más tiempo todavía por la tradición así, con esos parámetros de ingreso, de progresión normal, de una jerarquía dentro de la carrera.

No obstante, Baco (2018) y Neptuno (2018) también pusieron de manifiesto la intersección de los poderes económico y político en su país. Para el primero,

hay una intermediación ahí. Tú no haces política solamente con tu voluntad, tú tienes que analizar todo el tiempo como creas una posibilidad de gobernabilidad. Creo que hay una necesidad de atender a las demandas de partes de la sociedad, [con] los que tienen los medios de producción, por ejemplo. No es solamente conflicto, hay puntos en común. Por ejemplo, nunca ganaron tanta plata las grandes corporaciones como en el gobierno de Lula, porque Lula desarrollaba el país, cuando desarrollaba creaba posibilidades [...] Eso genera una expansión política también, no es una imposición, es una mediación que la política construye, articulación, mediación [...] Se está viendo que los empresarios parecen un gobierno “sangre pura” de ellos, sin mediaciones. Esa es la dificultad para ellos, porque hacer política sin hacer mediaciones de intereses con otras clases sociales necesariamente lleva a la sociedad al uso de la represión.

A lo que Neptuno agregaba:

es una cuestión de un país capitalista. El empresario participa siempre en la política. O bien participan directamente [...] o bien participan a través de sus apoderados y sus representantes. No altera el juego de la política [...] cuando un empresario va para el Estado, él va a defender sus intereses privados, cuando va para el Congreso, él va para defender sus intereses privados, cuando él va para su corporación está defendiendo sus intereses privados. Ese es el juego.

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 25,0% 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, mientras que Temer lo hace en un 30,3%. Dentro de los gabinetes, aquellos se distribuyeron en las distintas carteras como sigue:

**Cuadro 11. Directivos de empresa por área ministerial**

	<b>Menem (1989- 1999)</b>	<b>Macri (2015- 2019)</b>	<b>Collor (1990- 1992)</b>	<b>Temer (2016- 2018)</b>
Jefatura de Gabinete de Ministros, Gestión, Secretarías y Órganos dependientes de Presidencia	8,0%	12,0%	11,1%	5,0%
Agricultura y Agroindustria	-	8,0%	5,6%	5,0%
Cultura y Turismo	16,0%	4,0%	5,6%	15,0%
Defensa	4,0%	4,0%	-	-
Desarrollo social	4,0%	8,0%	5,6%	-
Economía, Hacienda y Finanzas	8,0%	16,0%	11,1%	15,0%
Educación y Deportes	8,0%	4,0%	16,7%	10,0%
Energía y Minería	-	8,0%	5,6%	-
Interior	4,0%	4,0%	-	-

Justicia, Legales y Derechos Humanos	8,0%	4,0%	5,6%	25,0%
Planificación, Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	12,0%	4,0%	16,7%	10,0%
Producción e Industria	-	12,0%	-	5,0%
Relaciones Exteriores	8,0%	4,0%	5,6%	-
Salud y Medio Ambiente	16,0%	4,0%	11,1%	5,0%
Trabajo y Previsión Social	4,0%	4,0%	-	5,0%

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

***Cuadro 12. Coeficiente de áreas ocupadas por directivos sobre el total de áreas ministeriales***

<b>Menem (1989-1999)</b>	<b>Macri (2015-2019)</b>	<b>Collor (1990-1992)</b>	<b>Temer (2016-2018)</b>
0,80	1,00	0,73	0,67

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

Como puede verse en el cuadro anterior, hay entre las distintas carteras que conforman el gabinete de Macri, 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 ubica el de Temer, con un coeficiente de 0,67 por área.

En esta línea, Febo (2018) caracterizó al gobierno de Macri como

una suerte de una junta de negocios. Donde participan diferentes sectores de la economía con sus representantes a veces directos y a veces indirectos, a través de empleados. Yo desde el principio, leí la presencia directa de empleados de esos sectores, como una falta de confianza en el gobierno [...] Como decir “bueno, para garantizar que las políticas que se hagan sean a favor del sector energético, el Ministerio de Energía va a estar encabezado por el presidente de la compañía energética extranjera privada más fuerte de la Argentina, que es Shell” [...] Es algo que se da mucho, las uniones transitorias de empresas. Se juntan tres empresas para un negocio y cada uno tiene una gerencia, que es una forma de cogobernar la compañía [...] Porque después lo que empezó a saltar a la luz es que hubo fuertes contradicciones en las políticas, que incluso quedaron expresadas como internas dentro del gobierno.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> La hipótesis acerca de la compartimentación del área de Economía y la balcanización de esa cartera durante la segunda parte del mandato de Macri, junto con las disputas intersectoriales que acompañaron su gestión, no es una crítica que se manifestara exclusivamente desde la oposición y el progresismo. En el programa televisivo *Luis Novaresio Entrevista*, Carlos Melconian sostuvo lo que sigue (A24a, 2018).

Yo cuando he hecho críticas [fueron] al formato del Ministerio [...] A Nico [Dujovne] sí lo conozco, y es un tipo muy competente, pero está circunscripto a su tarea en Hacienda. [AI] decir

Esta lectura fue compartida por Minerva (2018), también exfuncionaria del área de Economía.<sup>78</sup>

Yo tengo una hipótesis: estos gobiernos empresarios vienen a consolidar los espacios de negocios que ya tienen y generar nuevos espacios de negocios para acumular, para seguir acumulando beneficios cuando ellos no estén en el ejercicio del gobierno. Entonces desde ese lugar es que yo explico que a cada ministerio se le dio a un sector del poder económico [...] Para mí no es una cosa buena lo que le pasa el sector empresarial. Siempre que pueden estar fuera, [sin] dar la cara, [sin] que aparezcan en la primera plana, mejor. Creo que estamos en una etapa del capitalismo [en] que no pueden encontrar quién haga ese trabajo por ellos [...] Quisieran hacerlo como antes lo hacían, que alguien ponga la cara por ellos para gobernar [...] Pero da la sensación [de] que no es que están deseosos de ocupar esos lugares, sí. Que no les queda más remedio para garantizar estos espacios de negocios que tienen y que quieren ampliar a toda costa.

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 (79,2% y 75,9%, respectivamente), habiéndose desempeñado en puestos ejecutivos o en cargos electivos dentro de ese Poder en niveles subnacionales de gobierno. Por detrás, aquellos que arribaban del sector privado (16,8% y 16,7%, respectivamente), lo hacían desde sectores heterogéneos. Finalmente, una minoría llegaba al cargo desde el tercer sector (4,0% y 3,7%, respectivamente). Esta distribución se replica en la segunda mitad de la década de 2010, donde los funcionarios provenientes del sector público representaron el 83,8% y 87,9% del conjunto de los gabinetes de Macri y Temer, respectivamente. En segundo

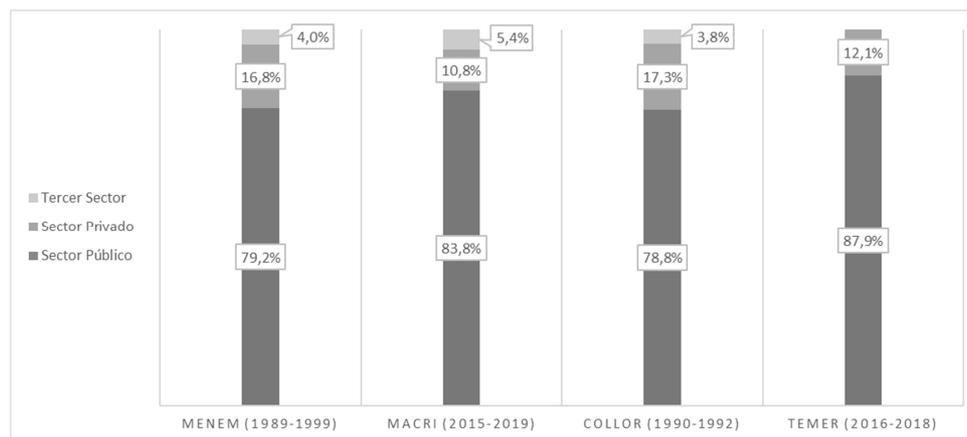
---

eso, quedás ahí de “superministro” ¿Vos querés ser “superministro”? No, se trata de que esta complejidad tiene que tener determinada integralidad, donde hay un tipo que maneja la batuta, pero no es que se corta solo, es súper o qué se yo. Eso hizo muy mal a la Argentina en algunos períodos históricos: que los Ministros de Economía, que son figuras con un peso natural, se transformaran en candidatos, competidores [...] Entonces está ese fantasma y esa obsesión. Pero, te digo, es imposible, porque si vos tenés una cosa acá, una cosa acá, una cosa acá, una cosa acá, y quien lo dirige, encima, no voy a decir “no sabe o tiene desprecio”, pero está semi abandonada la macroeconomía.

<sup>78</sup> Se desempeñó en el Ministerio de Economía y Producción durante la presidencia de Néstor Kirchner. Economista, formada en la universidad pública, con experiencia de militancia política, de trayectoria mayoritariamente pública con tránsitos episódicos por el sector privado. Se caracterizó, junto con los demás altos funcionarios de esa gestión como “tecno-política”.

lugar, quienes arribaron desde el ámbito privado (10,8% y 12,1%, respectivamente), muestran una menor dispersión sectorial respecto de la década precedente. Todos ellos provenían de actividades financieras, de asesoría/consultoría profesional, del sector energético y del automotriz (en estos dos últimos casos, solamente en Argentina). Por último, una vez más el tercer sector se presentó minoritario, con 5,4% para Argentina únicamente.

**Gráfico 20. Ocupación anterior al cargo (Ámbito de desempeño)**



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

En los gabinetes de Macri y Temer se registran casos de captura sectorial en áreas específicas de la gestión estatal. En Argentina, Prat Gay (Consultora APL Economía) y Dujovne (Banco Patagonia) arribaron, sucesivamente, al área de Hacienda, mientras que Aranguren (Shell) y Sica (PSA Peugeot Citroën) hicieron lo propio en Energía y Minería y Producción, respectivamente; a los que podría agregarse Etchevere (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.

Indagados sobre la posibilidad de esbozar una caracterización del cuerpo funcional del gobierno Temer, algunos de los entrevistados manifestaron:

[Se trata de] personas descalificadas para la actividad pública, calificadas para el asalto a la cosa pública [...] Es un grupo sin compromiso, ni siquiera con el capitalismo nacional, sin compromiso con el país (Neptuno, 2018).

Primero [es] ilegítimo porque es fruto de un golpe institucional. Segundo, vino con la misión de [...] construir un grande proceso económico político y social en Brasil, vendiendo el patrimonio, o intentando vender las grandes empresas, intentando reducir el tamaño del Estado para facilitar que seamos una sociedad sin regulación, una sociedad solamente sometida al capital (Baco, 2018).

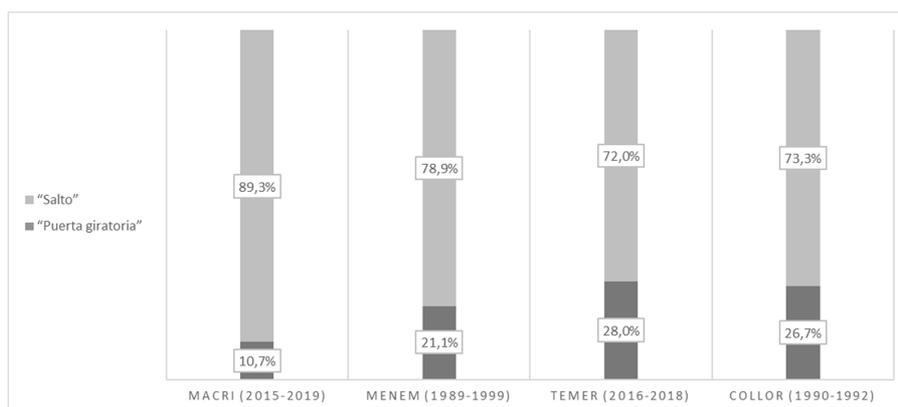
Durante la década de 1990, si se considera el desempeño inmediatamente anterior al acceso al cargo, también se constatan situaciones análogas. En Argentina son reconocidos y significativos los casos de los ministros de Economía Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli (ambos provenientes del Holding Bunge 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. De manera tal que, considerando únicamente 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 al control de las finanzas sobre la política monetaria. En Argentina, en cambio, desde esa área se amplió a otros sectores, en particular el energético.<sup>79</sup> Si, además, se considera la presencia de propietarios y directivos de empresa atendiendo a la trayectoria completa en las distintas carteras del gabinete, este dato se refuerza: entre las presidencias de Menem y Macri la presencia de ese tipo de trayectorias ascendió del 0 al 8% en el área de Agricultura y Agroindustria; del 8 al 16% en Economía, Hacienda y Finanzas; del 0 al 8% en Energía y Minería; y del 0 al 12% en Producción e Industria. Como contrapartida, descendió del 16 al 4% en Salud y Medio ambiente. En Brasil, de Collor a Temer la presencia de este tipo de trayectorias se mantuvo estable en el área de Agricultura y Agroindustria en torno al 5%; se extendió ligeramente en Economía, Hacienda y Finanzas, del 11 al 15%; y se redujo en Planificación, Infraestructura, Transporte y Comunicaciones, de casi 17 al 10%.

Empleando el mismo criterio para distinguir entre aquellas trayectorias mixtas que fueron caracterizadas como de “salto”, de aquellas propias del fenómeno de “puerta giratoria”, la comparación entre ambos períodos arroja los siguientes resultados:

---

<sup>79</sup> El 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, 2016, 2017b, 2017a; Castellani, 2018a, 2018b)

**Gráfico 21. Distribución de las trayectorias mixtas según su caracterización como “salto” o “puerta giratoria”**



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

Si se observan estos últimos datos surge un contraste bastante claro entre los dos países, que halla continuidad entre los dos períodos. Aunque en ambos, considerando siempre las trayectorias mixtas, predominan las situaciones de “salto”, en Brasil la “puerta giratoria” es un mecanismo más presente, proporcionalmente, que en Argentina. Como fuera mencionado, en cuanto a Macri ello se explica, fundamentalmente, por el paso previo inmediato por gestión de la Ciudad de Buenos Aires, muchas veces ocupando idéntico cargo en cuanto a incumbencias en ese nivel gubernamental. Es éste el caso de Peña - Secretario General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2015)-, Stanley - Ministra de Desarrollo Social (2011-2015)-, Esteban Bullrich -Ministro de Educación (2010-2015)-, Ibarra -Ministro de Modernización (2013-2015)-, Cabrera - Ministro de Desarrollo Económico (2007-2015)-, Dietrich - Subsecretario de Transporte (2009-2015)- y Clusellas -Secretario de Legal y Técnica (2007-2015)-. A ellos se suman los legisladores nacionales por ese distrito -Bergman, Patricia Bullrich y Triacca- y quienes se desempeñaron en otras áreas, vinculadas o no a su futura gestión -Avelluto, Coordinador General del Sistema de Medios Públicos (CABA) (2014-2015), Lemus, Presidente del Consejo Asesor de Salud del Ministerio de Salud (CABA) (2012-2015), Frigerio, Presidente del Banco Ciudad (2013-2015) y de Andreis, Presidente del Ente de Turismo de la Ciudad de Buenos Aires (2013-2015)-. Finalmente, también quienes, con los recambios en el gabinete, accedieron a los altos cargos ejecutivos desde jerarquías equivalentes, inferiores o niveles subnacionales de gobierno, ya bajo la gestión del oficialismo, tal es el caso de Agud - Ministro de Comunicaciones (2015-2017) y luego de Defensa (2017-2019)-, Caputo -Secretario de Finanzas (2015-2017), luego ascendido a ministro-, Rubinstein - Secretario de Promoción de la Salud, Prevención y Control

de Riesgos (2017)-, Finocchiaro -Director General de Cultura y Educación de la PBA (2015-2017)- y Lacunza -Ministro de Economía PBA (2015-2019)-.

Sobre esta manera diferente que asume el tránsito público-privado en los dos países, respecto de Argentina Vulcano (2018) señalaba:

quizás ver cómo es ese origen y ese destino final [...] A ver cómo esas dos cosas influyen en tu gestión [...] Bueno, a estos tipos les chupa un huevo todo. También les chupa un huevo porque no van a volver a las escuelas, ni sus hijos. Entonces ahí hay algo muy interesante. [Yo] vuelvo, estoy tomando un café acá y estoy en el barrio hace 35 años, vivo en el barrio. Me conocen y me quieren los que me quieren y los que no, porque no se bancan el kirchnerismo, me respetan. No he tenido un problema. Ahora probablemente esos tipos no vuelven a ningún supermercado.

Vinculado a ello, Plutón (2018), exfuncionario de los gobiernos de Cristina Fernández y Macri, sostuvo:

creo que simbolizan dos polos por lo siguiente. El gobierno de Cristina se caracterizó por ser un gobierno de cabotaje, gente que venía de las provincias, sin visión del mundo, muy acotada, muy simplista en su visión [...] De esa pasamos a toda gente que viene en su mayoría de afuera, gente que ha estado en JP Morgan, como un grupo de amigos que salieron del *country*, salieron y volvieron. Y son ya diametralmente opuestas [las políticas públicas] de salir al mundo y no conocen la realidad local. Y la otra cosa que no existe es este concepto del Estado. No, no existe. A veces pasa que decimos ¿quiénes somos nosotros para decidir qué sectores son prioritarios? Digo, “el Estado somos”, ni más ni menos ¿quién otro va a decidir? El mercado no te lo va a decidir, con esto lo que hay que hacer es cortar el pasto y marcar la cancha [...] Entonces eso me preocupa, porque no somos capaces de nada porque no es lo que hace JP Morgan, ni ningún empresario. No, lo que hacen es decir, “a ver cómo junto las cosa, cuánto gano si mañana gano más con las LEBAC, y bueno, por ahí me meto”.

## Síntesis de lo expuesto

A modo de síntesis se presenta el siguiente cuadro:

**Cuadro 13. Síntesis del perfil de los gabinetes**

	<b>Menem (1989-1999)</b>	<b>Macri (2015-2019)</b>	<b>Collor (1990-1992)</b>	<b>Temer (2016-2018)</b>
<b>Estabilidad</b>	Estable.	Estable.	Inestable.	Inestable.
<b>Formación de grado</b>	Alta calificación, mayoritariamente pública, orientada hacia el derecho.	Alta calificación, mayoritariamente pública, distribuida entre las disciplinas del derecho y la economía.	Alta calificación, mayoritariamente pública, orientada hacia el derecho.	Alta calificación, distribuida entre el ámbito público y privado, orientada hacia el derecho.
<b>Formación de posgrado</b>	Importante, aunque minoritaria, fuera	Alta calificación, dentro del país,	Importante, aunque minoritaria, dentro	Alta calificación, dentro del país,

	del país, orientada hacia el derecho.	orientada hacia la economía.	del país, orientada hacia la economía.	orientada ligeramente hacia el derecho.
<b>Presencia de los economistas</b>	Localizada y vinculada a las áreas de gestión económica en los niveles de grado y posgrado. En algunas áreas no vinculadas específicas en virtud del tránsito de algunos funcionarios clave por distintas carteras. Fuera de la gestión política.	Difundida y generalizada, en los niveles de grado y posgrado, incluso en áreas de gestión política.	Localizada y vinculada a las áreas de gestión económica en los niveles de grado y posgrado.	Localizada y vinculada a las áreas de gestión económica en el nivel de grado. En algunas áreas no vinculadas específicas a nivel de posgrado. Fuera de la gestión política.
<b>Perfil político</b>	Alta participación político-partidaria, con sobrerrepresentación del partido del presidente. Vinculación gremial mayoritaria, con escasa pertenencia a ONG.	Alta participación político-partidaria, con sobrerrepresentación del partido del presidente. Vinculación corporativa mayoritaria, importante pertenencia a ONG.	Participación político-partidaria minoritaria, mínima representación del partido del presidente. Vinculación gremial mayoritaria, con escasa pertenencia a ONG.	Alta participación político-partidaria, con sobrerrepresentación del partido del presidente. Vinculación corporativa mayoritaria, con escasa pertenencia a ONG.
<b>Trayectoria ocupacional</b>	Trayectorias mixtas mayoritarias. Directivos de empresas de origen nacional con menor participación, localizada y específica.	Trayectorias mixtas mayoritarias. Directivos de empresas de origen nacional y extranjera con mayor participación, generalizada y difundida.	Trayectorias mixtas mayoritarias. Directivos de empresas de origen nacional con menor participación, localizada y específica.	Trayectorias públicas mayoritarias. Directivos de empresas de origen nacional con menor participación, localizada y específica.
<b>Ocupación anterior a la función pública</b>	Mayoritariamente dentro el sector público. Captura sectorial de las áreas de gestión económica y monetaria. Predominan las situaciones de “salto” por sobre las de “puerta giratoria”.	Mayoritariamente dentro el sector público. Captura sectorial en distintas áreas de gestión. Predominan las situaciones de “salto” por sobre las de “puerta giratoria”.	Mayoritariamente dentro el sector público. Captura sectorial de las áreas vinculadas al agro. Predominan las situaciones de “salto”, aunque es importante la proporción de “puerta giratoria”	Mayoritariamente dentro el sector público. Captura sectorial de las áreas de gestión económica y monetaria. Predominan las situaciones de “salto”, aunque es importante la proporción de “puerta giratoria”.

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 -basados en la misma doctrina- 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 “súper ministro” 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.

Hasta aquí estos grandes trazos son válidos para caracterizar los casos de Argentina y Brasil y comprender los rasgos distintivos que separan a las experiencias del neoliberalismo tardío del siglo XXI con aquellas que les antecedieron en el tiempo, sobre el final del siglo XX. Para pensar las especificidades de ambos casos, e identificar la variable interviniente para que se produzca la divergencia de resultados entre ambos procesos, es necesario retomar las reflexiones que abren este capítulo en relación al vínculo entre Estado y sociedad civil desde una mirada de más largo aliento.

Como ya hemos mencionado, una de las grandes novedades que presenta la experiencia de Macri en términos históricos es la presencia generalizada de propietarios, directores ejecutivos y otras ocupaciones auxiliares vinculadas al mundo empresarial en diversos puestos de conducción estatal. No es, sin embargo, la primera vez en Argentina que un gobierno busca desplazar de los resortes principales del poder a los dirigentes “políticos” (Astarita & Piero, 2017). Tradicionalmente, fueron los gobiernos militares los que propusieron ese desplazamiento de los elencos políticos del ámbito de la toma de decisiones vinculantes. La Revolución Argentina (1966-1973) tuvo un claro sesgo conservador y “antipolítico” que cristalizó en la forma de un Estado burocrático-autoritario (O’donnell, 1982). Los agentes fundamentales de esa forma de Estado habrían de ser el funcionariado de carrera pública y los militares, ambos reclutados bajo estrictos criterios meritocráticos e imbuidos de una visión del interés nacional del que las parcialidades de diferentes signos políticos carecían. El Proceso de Reorganización

Nacional (1976-1983) introdujo a ese esquema una variante fundamental: la división de tareas entre los asuntos “políticos”, prerrogativa que asumieron institucionalmente las Fuerzas Armadas, y los económicos, que fue confiada a la tecnocracia de origen civil emulando el modelo chileno. El retorno de la democracia implicó la vuelta de las élites políticas a la administración de lo público, pero aquella división entre asuntos se mantuvo, sobre todo a partir de que el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) se vio obligado a reemplazar a Bernardo Grinspun por Juan Sorrouille en la gestión económica, en el año 1985. Entre 1989 y 2001 ese esquema de división del trabajo al interior del poder público fue profundizado -como hemos señalado oportunamente- por el ascenso de los economistas y el fortalecimiento de la figura del “súper ministro”.

Todas las anteriores tienen en común la búsqueda de lograr un espacio de autonomía relativa estatal respecto de las presiones de la sociedad civil. La conformación tardía del Estado nacional argentino en conjunción con la temprana expansión de la arena política -luego del fin de la dominación oligárquica- contribuyen a explicar este fenómeno. La escasa tradición burocrática, encarnada en un funcionariado de carrera estable con trayectorias, intereses y valores homogéneos completa ese cuadro. Así, Argentina transitó espasmódicamente por períodos donde el Estado se vio invadido por la sociedad civil y desbordado por los intereses divergentes que ésta alberga, y por otros donde de manera más o menos autoritaria se buscó volver a trazar la línea divisoria entre ambos. Aun en los noventa, las ambiciosas reformas a ser encaradas requerían de una voluntad ejecutiva firme que se impusiera sobre los sectores díscolos. Cuenta de ello da que la interpretación que predominó entre los economistas ortodoxos acerca de las causas de la crisis orgánica del año 2001 residió, justamente, en el plano político: fueron la falta de voluntad política de “ir a fondo” en la reducción del gasto público y la corrupción los principales responsables, y no la agudización de la restricción externa inherente al modelo pergeñado por ellos mismos.

Es dentro de este marco interpretativo que debe entenderse la estrategia de vinculación con el Estado que asumieron las élites económicas bajo gestión macrista: si el problema había sido de índole política, la solución es la de “meterse” en política y, eventualmente, designar en áreas estratégicas del Estado a quienes provienen del sector a regular y, por tanto, portadores de experiencia en la gestión del mismo desde una perspectiva privada. La idea de Estado es aquí sustancialmente diferente y de lo que se trata no es de volver a trazar la frontera entre lo privado y lo público para establecer nuevas reglas de juego,

sino de disolver el Estado en la sociedad civil bajo la convicción de que será el mercado y las capacidades relativas de fuerza de cada sector lo que impondrá esas reglas.

La forma que asume el neoliberalismo tardío en Argentina tiene profundas implicancias en cuanto a la relación entre representantes y representados propia de un régimen democrático liberal. A lo que se asiste en este período es a la conformación de un formato de representación basado en la institucionalización capitalista, es decir, el ejercicio del poder político por aquellos que son detentores del poder económico (Waldo Ansaldi, 2017b). En este sentido, cabe recordar una vez más que PRO-Cambiamos como proyecto y como fuerza política surge ante la crisis de representación del año 2001. Al mismo tiempo, propone también una dilución de las fronteras entre las élites económicas y las élites políticas, que se vuelven indistinguibles una de otra.

Por contraste, la naturaleza del caso brasileño es sustancialmente diferente. Mirada desde el presente, la experiencia de Temer es tal vez un último intento por parte de las élites económicas de encontrar en las mediaciones institucionales tradicionales, las élites políticas, una correa de transmisión para la traducción en política pública de sus intereses. Su relativo fracaso, fundamentalmente en términos hegemónicos, se torna evidente en las elecciones generales de 2018 y el ascenso de Jair Bolsonaro al poder. El ocaso de las élites políticas brasileñas es directamente proporcional al ascenso de otros actores en el ejercicio de ese rol de intermediación entre Estado y sociedad civil: la articulación entre corporación militar y Poder Judicial. La crisis de representación, que Temer no hizo más que profundizar, se relaciona a su vez con el profundo resquebrajamiento del pacto político subyacente al presidencialismo de coalición que se produjo con viraje de la centroderecha del espectro político (PSDB y MDB) hacia la coalición que propició y aportó los canales institucionales para la concreción del golpe de Estado a Dilma Rousseff.

Para explicar la forma específica que asume el neoliberalismo tardío en Brasil es necesario apelar a elementos insertos en la temporalidad coyuntural y a otros propios de la temporalidad orgánica, de más larga duración. Entre los primeros ya hemos mencionado las condiciones esencialmente diferentes de acceso al poder entre Macri y Temer. A ello debe sumársele el también citado carácter transicional de la experiencia de este último, completando el mandato de la presidenta electa Dilma Rousseff. Pese a las dificultades de negociación que ambos factores determinaron para Temer y su gobierno al interior del sistema político, hacia afuera, es decir respecto de la sociedad

civil, le otorgaron una relativa autonomía que aquel supo explotar. En otros términos, el costo político de un gobierno transicional, ilegítimo de origen, fue menor, y ello se reflejó en los márgenes de maniobra a los que Temer supo apelar, a costa sí de transitar sus dos años de mandato en una recurrente crisis. Esto puede verse, como hemos tratado, en la elevada rotación e inestabilidad de sus colaboradores.

Son justamente las variables de larga y mediana duración las que permiten comprender la relativa autonomía de la que Temer supo gozar y, aún más importante, la forma que asumió el vínculo entre élites económicas y Estado en Brasil bajo el neoliberalismo tardío. La *prematura* conformación del Estado brasileño y la ocupación de sus posiciones por una burocracia funcional homogénea y estable terminó por otorgar a la estatalidad un mayor peso que el que el sistema político -extendido de manera *lenta y restringida*- y los movimientos populares pudieron tener históricamente en la definición de las cuestiones nacionales. A ello se suman los complejos vínculos interregionales dentro de un país de dimensiones continentales, que supo eludir la balcanización que atravesó la América hispana. Por el lado de las élites económicas, con el fin de la dominación oligárquica y el ocaso de las élites regionales, desde 1930 Brasil encaró un proceso de modernización económica asentado en el modelo sustitutivo de importaciones que tuvo al Estado como actor fundamental y, a través de él, a las clases medias profesionales que ocuparon los puestos de la burocracia pública. Comparado con la Argentina, donde este proceso fue más prematuro y librado a la acción privada de una “oligarquía” diversificada -desde sus bases en el sector primario hacia el secundario- (Basualdo, 2011), ese decurso de los acontecimientos en Brasil redundó en élites económicas más débiles y mucho más dependientes del Estado.

Así, a mediados del siglo pasado el vínculo entre Estado y sociedad civil fue cristalizando en “anillos burocráticos de poder”, círculos concéntricos de entramados de relaciones personales donde media la burocracia pública en lo relativo a la toma de decisiones vinculantes. La persistencia de esta burocracia, como ya hemos mencionado, resulta una buena explicación para pensar por qué en Brasil persiste la élite estatal (en su variante política, como en el caso de Temer, o tecnocrática-militar, como en el de Bolsonaro) como intermediadora en la representación de los intereses corporativos. Con la conformación del bipartidismo obligatorio establecido por la dictadura militar mediante el *Ato Institucional Número Dos* (AI-2 de 1965) entre la ARENA y el MDB, esa dinámica se transfirió al interior de los partidos políticos. Y continuaría aún luego de la apertura democrática y el retorno de la competencia multipartidaria. De manera tal

que, si bien el de Brasil puede ser ubicado como un caso de debilidad partidaria, en lo que respecta a la administración del poder, las élites políticas han ocupado un lugar de mediación respecto de los intereses de los distintos actores de la sociedad.

De aquí que el proceso de captura de la decisión estatal asumiera en Brasil, durante la etapa del neoliberalismo tardío, una forma cualitativamente diferente de la que tomó en Argentina. Desde el punto de vista de las élites económicas brasileñas una empresa de colonización de las posiciones ejecutivas Estado resulta mucho más gravosa, dada la relativa autonomía que históricamente separa a aquel de la sociedad civil, y probablemente menos necesaria. En cambio, persistió la primacía de los canales más “tradicionales” de representación de intereses de los grupos de poder: el *lobby*, tanto individual como corporativo, y los partidos políticos con presencia de cuadros y/u orientación hacia la defensa de las demandas empresariales con participación en el Congreso Nacional.

## Conclusiones

El objetivo de esta tesis ha sido analizar comparativamente el vínculo existente entre élites económicas y Estado en Argentina y Brasil durante el período 2015-2019. Para ello, se reconstruyó la conformación de los gabinetes de ministros de los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018), identificando y sistematizando la presencia de funcionarios vinculados a las élites económicas según su trayectoria profesional.

Los gabinetes de ministros comportan un observable de las élites políticas en términos posicionales. De manera tal que su estudio en tanto dependencias estratégicas para el funcionamiento del poder gubernamental 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 -estructurales y coyunturales, locales, regionales y globales- que intervienen en sus resultados: el contenido de la política pública concreta.

Los procesos de reclutamiento ministerial surgen de la yuxtaposición y articulación de tres criterios típica idealmente formulados. En el primero, la *expertise* técnica profesional guía la selección en base a los conocimientos adquiridos en la formación académica y el ejercicio profesional, o la experiencia previa de gestión en un ámbito determinado de la burocracia estatal. Esta formulación se asume en general como un concepto equivalente al de *tecnócrata*. El segundo criterio pondera el compromiso con el proyecto político y/o la lealtad personal a quien lo encabeza, lo cual coincide en general -aunque no necesariamente- con la trayectoria político-partidaria del individuo en cuestión. El tercer criterio, finalmente, tiene que ver con la pertenencia o imbricación, donde lo que se privilegia es el vínculo del individuo con ámbitos de la sociedad civil sujetos a la política pública, a través del tránsito previo, las relaciones de sociabilidad y redes de contacto tejidas y el conocimiento de “primera mano”. Se trata este último de un mecanismo sumamente expuesto a la posibilidad de captura de la decisión pública por parte del *lobby* sectorial, en virtud de los vínculos directos, intereses y fidelizaciones construidas a partir de experiencias de socialización, formativas y laborales.

El perfil de los gabinetes en cada uno de los casos se basó en el análisis de cuatro dimensiones: sociodemográfica, educativa, política y ocupacional. En el caso de Macri,

se trató de un gabinete estable con alta calificación, mayoritariamente pública, distribuida entre las disciplinas del derecho y la economía. Ésta última se afirma al nivel de posgrado, al tiempo que la presencia de economistas en el gabinete es difundida y generalizada, en los niveles de grado y posgrado, incluso en áreas de gestión política. El grado de involucramiento en la política partidaria es alto y la fuerza política del presidente es mayoritaria, atributo típico de los gabinetes de partido único. La participación política en la sociedad civil es mayormente corporativa, con un elemento notable: la ausencia de trayectorias vinculadas a entidades sindicales y gremiales. Así también es de destacar el importante peso relativo que muestra el tránsito por organizaciones no gubernamentales y *think tanks* vinculados a la política y la elaboración de políticas públicas de los ministros.

El gabinete de ministros de Temer fue altamente inestable. Muestra un perfil eminentemente político -característica sobresaliente del funcionariado público brasileño en el largo plazo- que evidencia una impronta nacional en cuanto a escolaridad y formación. Ello denota un Estado donde persiste con un elevado grado de institucionalidad la formación de cuadros para la vida pública, plasmado en centros educativos de diferente nivel dentro del país. Asimismo, y pese a la presencia de trayectorias vinculadas al ámbito privado y al mundo empresarial, con evidentes relaciones en los distintos sectores de la economía -plasmados o no en la adscripción a entidades corporativas patronales- es de destacar la mediación que el sistema político brasileño, no obstante su fragmentación en los múltiples niveles administrativos de gobierno y la volatilidad de las filaciones partidarias, sigue ejerciendo respecto de la representación de intereses privados en la esfera pública. En este último punto es de destacar la sobrerrepresentación de la fuerza política del presidente, aún pese a la lógica de coalición propia del sistema político brasileño.

La comparación en el plano sincrónico revela así que es en el campo de la trayectoria ocupacional en el que surgen divergencias notables. En Argentina, el tránsito “mixto”, por espacios públicos y privados, representa la trayectoria típica y la titularidad y/o gestión del capital bajo sus distintas formas está presente en la mayoría de las unidades de análisis. La presencia de directivos de empresas de origen nacional y extranjera es generalizada y difundida. En Brasil, en cambio, es predominante la trayectoria pública “pura” y aún entre quienes registran experiencias en el ámbito privado la ocupación de puestos directivos y la propiedad de empresas comporta una proporción aunque no desdeñable, minoritaria, y se encuentra localizada en áreas específicas de gestión.

Además, el peso de los actores externos, que en Brasil parecería presentarse de manera acotada, se muestra de manera más directamente observable en Argentina en el curso de las trayectorias de los funcionarios, en experiencias tanto en empresas de origen extranjero como en organismos internacionales de crédito. En Argentina tanto como en Brasil se destaca el paso previo de los funcionarios por funciones estatales inmediatamente antes de asumir el cargo de ministro, en particular en instancias subnacionales del Poder Ejecutivo (la ciudad de Buenos Aires sobre todo en el caso argentino y los gobiernos estaduais, aunque también, en órganos de menor jerarquía a nivel federal en el brasileño) y, en menor medida, en el Congreso. No obstante, también registran situaciones de captura sectorial: en Argentina ésta se presenta en distintas áreas de gestión, mientras que en Brasil aparece las áreas de gestión económica y monetaria.

De esta manera, pudimos aportar elementos para demostrar que, mientras las élites económicas argentinas avanzaron en un proceso de institucionalización en el Estado, colonizando -es decir, ocupando- posiciones en el gabinete de ministros del Ejecutivo nacional, en Brasil siguió vigente la mediación de las élites estatales y políticas en su representación dentro de dicho cuerpo funcional.

Asimismo, se identificaron y describieron las transformaciones ocurridas en el perfil de los gabinetes de ministros de los ejecutivos nacionales en cada uno de los países en el siglo XXI respecto de las experiencias neoliberales de la década de 1990. Es por esto que fueron reconstruidos, en base a la misma metodología, los gabinetes de ministros de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Melo (1990-1992).

El gabinete de Menem se presentó como un cuerpo funcional estable, con una alta calificación en el nivel del grado, mayoritariamente pública y orientada hacia el derecho. La formación de posgrado fue importante, aunque minoritaria, realizada sobre todo fuera del país y orientada, nuevamente, hacia el derecho. Se destacó además la presencia de economistas, que en este caso fue localizada y vinculada a las áreas de gestión económica. En algunas áreas específicas no vinculadas también se registró su presencia, pero se debió más bien al tránsito de algunos funcionarios clave por distintas carteras y, en cualquier caso, no aparecieron involucrados en la gestión política. Este gabinete también contó con una alta participación político-partidaria, con sobrerrepresentación del partido del presidente. Dentro de la sociedad civil, la vinculación gremial fue mayoritaria, y la pertenencia a ONG escasa. Las trayectorias ocupacionales fueron mayoritariamente mixtas y los directivos de empresas tuvieron

una participación menor, localizada y específica. Finalmente, en cuanto a la ocupación inmediata anterior al cargo ministerial, los funcionarios se desempeñaron mayoritariamente dentro el sector público. Existió un cierto grado de captura sectorial de las áreas de gestión económica y monetaria.

Por su parte, el gabinete de Collor fue inestable. Nuevamente, la formación de grado fue alta, mayoritariamente pública y orientada hacia el derecho. La formación de posgrado, importante aunque minoritaria, fue, a diferencia de la Argentina, sobre todo dentro del país y estuvo orientada hacia la economía. Aunque la presencia de economistas fue también localizada y vinculada a las áreas de gestión económica. El perfil político del gabinete de Collor es bastante contrastante al de Menem. En aquel la participación político-partidaria fue minoritaria, y la representación del partido del presidente, mínima. Las trayectorias ocupacionales, en cambio, fueron muy similares, aunque la captura sectorial se registró en las áreas vinculadas al agro.

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. La agenda del neoliberalismo tardío fue menos ambiciosa. De manera más o menos velada, dada las distintas condiciones de acceso al poder, los proyectos de Macri y Temer estuvieron direccionados a desmantelar los mecanismos de redistribución del ingreso erigidos durante la década y media de gobiernos posneoliberales que los precedieron. 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.

La forma de Estado mimética de la gestión privada es justificada por esa renovada convicción del mercado como asignador más eficiente de los recursos. En este sentido,

el proceso reservó un rol sustancialmente 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 “súper ministro” 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. Estos individuos son ubicados en “ambos lados del mostrador”, de manera tal que puedan dialogar en el mismo lenguaje con sus pares del sector privado, bajo la premisa de que así se reconstituirá espontáneamente la tan necesitada “confianza de los mercados”. 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.

Esta caracterización del neoliberalismo tardío del siglo XXI es válida, a grandes trazos, tanto para Argentina como para Brasil. Para pensar las especificidades de cada caso, e identificar la variable interviniente para que se produzca la divergencia de resultados entre ambos procesos, es necesario retomar las reflexiones en relación al vínculo entre Estado y sociedad civil desde una mirada de más largo aliento. Para esto se analizó comparativamente el vínculo entre el Estado y las élites económicas en Argentina y Brasil sobre la base de una mirada sociohistórica que tomó en cuenta las características del Estado y el sistema político como variables intervinientes para comprender la divergencia de los casos. Si en Argentina se trató de la conjugación de un proceso *tardío* de formación del Estado nacional con una expansión de la arena política y conformación de un sistema democrático liberal de partidos *fuerte y amplio*, Brasil ofrece su opuesto exacto: en este caso el Estado se constituyó de manera *prematura*, mientras que la expansión política se llevó a cabo de manera *lenta y restringida*. Como resultado, la heterogeneidad de los sectores dominantes argentinos contrasta con la homogeneidad y cohesión de la élite política y burocrática brasileña.

La conformación tardía del Estado nacional argentino en conjunción con la temprana expansión de la arena política -luego del fin de la dominación oligárquica- contribuyen a explicar el estrecho margen de autonomía relativa estatal respecto de las presiones de la sociedad civil. La escasa tradición burocrática, encarnada en un funcionariado de carrera estable con trayectorias, intereses y valores homogéneos completa ese cuadro. Así, Argentina transitó históricamente de manera espasmódica por períodos donde el Estado se vio invadido por la sociedad civil y desbordado por los intereses divergentes que ésta alberga, y por otros donde de manera más o menos autoritaria se buscó volver a trazar la línea divisoria entre ambos. Aun en los noventa, las ambiciosas reformas a ser encaradas requerían de una voluntad ejecutiva firme que se impusiera sobre los sectores díscolos. Es dentro de este marco interpretativo que debe entenderse la estrategia de vinculación con el Estado que asumieron las élites económicas bajo gestión macrista: si el problema había sido de índole política, la solución es la de “meterse” en política y, eventualmente, designar en áreas estratégicas del Estado a quienes provienen del sector a regular y, por tanto, portadores de experiencia en la gestión del mismo desde una perspectiva privada. La idea de Estado es aquí sustancialmente diferente y de lo que se trata no es de volver a trazar la frontera entre lo privado y lo público para establecer nuevas reglas de juego, sino de disolver el Estado en la sociedad civil bajo la convicción de que será el mercado y las capacidades relativas de fuerza de cada sector lo que impondrá esas reglas.

El caso brasileño es de naturaleza sustancialmente diferente. Los atributos persistentes de la burocracia pública en ese país permiten entender la persistente intermediación de la élite estatal en la representación de los intereses corporativos presentes en la sociedad civil. Este tamiz burocrático, en su carácter corporativo, conmina a reflexionar también sobre la dinámica de cambio-dentro-de-la-continuidad propia de la temporalidad histórica brasileña y la duplicidad que asumen dentro de ella los procesos de reforma (por ejemplo, en el caso de Collor/FHC durante la década neoliberal, o en el de Temer/Bolsonaro en el período tardoneoliberal). Mirada desde el presente, la experiencia de Temer es tal vez un último intento por parte de las élites económicas de encontrar en las mediaciones institucionales tradicionales, las élites políticas, una correa de transmisión para la traducción en política pública de sus intereses. Su relativo fracaso, fundamentalmente en términos hegemónicos, se torna evidente en las elecciones generales de 2018 y el ascenso de Jair Bolsonaro al poder. El ocaso de las élites políticas brasileñas es directamente proporcional al ascenso de otros actores en el

ejercicio de ese rol de intermediación entre Estado y sociedad civil: la articulación entre corporación militar y Poder Judicial -ambos agentes estatales-. La crisis de representación, que Temer no hizo más que profundizar, se relaciona a su vez con el profundo resquebrajamiento del pacto político subyacente al presidencialismo de coalición que se produjo con viraje de la centroderecha del espectro político (PSDB y MDB) hacia la coalición que propició y aportó los canales institucionales para la concreción del golpe de Estado a Dilma Rousseff.

Para explicar la forma específica que asume el neoliberalismo tardío en Brasil, es necesario entender dos factores coyunturales de gran peso: las condiciones de acceso al poder de Temer -luego de un *impeachment*- y el carácter transicional de su experiencia -completando el mandato de la presidenta saliente-. Pese a las dificultades de negociación que ambos factores determinaron para Temer y su gobierno al interior del sistema político, hacia afuera, es decir respecto de la sociedad civil, le otorgaron una relativa autonomía que aquel supo explotar. En otros términos, el costo político de un gobierno transicional, ilegítimo de origen, fue menor, y ello se reflejó en los márgenes de maniobra a los que Temer supo apelar. Pero es asimismo imprescindible apelar a elementos insertos en la temporalidad orgánica, de más larga duración. La *prematura* conformación del Estado brasileño y la ocupación de sus posiciones por una burocracia funcional homogénea y estable terminó por otorgar a la estatalidad un mayor peso que el que el sistema político -extendido de manera *lenta y restringida*- y los movimientos populares pudieron tener históricamente en la definición de las cuestiones nacionales y, por extensión, grados mayores de autonomía relativa.

El poder político y el poder del Estado deben analizarse de manera concomitante a los procesos de acumulación de capital y las relaciones sociales que de él se derivan; es lo que ha intentado hacer esta tesis. *Ergo*, la tarea es doble y compleja, ya que se trata de la relación entre dos esferas que, aunque vinculadas inherentemente, son relativamente autónomas entre sí. Al mismo tiempo, la mirada sociohistórica nos recuerda que es importante trascender las acciones de los sujetos que encarnan los procesos, evitando la tentación de creer que analizamos procesos singulares e irrepetibles. Tampoco se trata de asumir a los actores como mera “personificación” de las “necesidades” del capital. Las cosas, aún las relaciones sociales, carecen de capacidad volitiva: son, en definitiva, los sujetos quienes hacen la historia.

La articulación de estrategias de captura del Estado por parte de las clases económicamente dominantes para imponer un modelo de acumulación favorable a sus

intereses es un hecho persistente en el capitalismo latinoamericano, al cual debemos añadir su carácter dependiente. El desarrollo económico interno y la inserción en el mercado mundial más tardíos de la región redundaron en la conformación de una clase dominante “hija del aparato de Estado”. Históricamente los sectores económicos dominantes surgieron y subsistieron gracias a la protección estatal. Lo que es necesario volver inteligible es la forma en que esos diferentes mecanismos de captura se articulan y el peso relativo que cada uno de ellos muestra dentro de la estrategia global de acción política de las élites económicas en cada etapa histórica. La novedad que trae el siglo XXI es, entonces, la primacía de la colonización del aparato del Estado, allí donde los atributos estructurales de larga data de éste la permiten y/o facilitan en grado variable. Entiéndase bien, no es el caso de un político que designa a un economista en una cartera de su incumbencia disciplinar -recurrente durante los noventa-, sino de un gabinete de empresarios (ubicados en diferentes ministerios, “políticos” y “económicos”) portadores de una visión de mercado que asumen isomorfa a la gestión pública.

La complejidad de las actividades de los Estados contemporáneos en sus múltiples ámbitos de intervención es una dimensión que explica, en parte, este criterio de reclutamiento. La dependencia de los flujos del mercado de capitales globalizado, dota de mayor poder a quienes poseen la *expertise*, los vínculos personales y las redes supranacionales. La transnacionalización y financierización del capital a nivel global, y la extranjerización de las economías latinoamericanas a nivel local, comportan elementos condicionantes de ese devenir de las formas de hacer política. Pero, más importante aún, estos empresarios representan a una generación de grupos económicos que se constituyó, reconvirtió y/o consolidó en la década de los noventa, momento en el cual tuvieron lugar importantes transformaciones económicas (Nercesian, 2020). Cuando llegó el momento de reflujos para esta primera ola neoliberal, la crisis de representación de los sistemas políticos que lo acompañó abrió un nuevo contexto de oportunidades para la acción política empresarial. Las experiencias posneoliberales de los gobiernos progresistas sirvieron para limar asperezas y reunificar al bloque en el poder ante una “amenaza” que los igualaba. Era el momento de retomar las riendas de la política pública y el control de la élite estatal. Y por qué no, tal vez, ser ellos mismos la élite estatal. Lejos de ser éste un gesto de afirmación de su poder, la decantación por estas opciones de acción no hace más que exponer la vulnerabilidad de las élites económicas locales de América Latina. Incapacitadas de competir y confrontar directamente con el gran capital transnacional -al cual se encuentran subordinadas- y de ensayar estrategias de desarrollo autónomas -que perciben muy gravosas-, optan por

refugiarse en ámbitos privilegiados de acumulación abiertos y reservados por la política pública.

El desenlace y los resultados de estas experiencias fue diverso. 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 del formato de representación mediante la institucionalización capitalista. Así como abre esta tesis, vale la pena recordar las palabras de Schumpeter: “[la] conclusión es obvia... la clase burguesa está mal equipada para hacer frente a los problemas interiores e internacionales con que normalmente tiene que enfrentarse todo país de alguna importancia”. 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 -Argentina y Brasil-, con una manifiesta derechización del discurso, como es ya ostensible en el Brasil de Bolsonaro. Lo más seguro es que estas experiencias estarán a tono con las dinámicas de funcionamiento del capitalismo global y su impacto en América Latina.

Por último, esta tesis comenzó a ser concebida y escrita antes de la pandemia del COVID-19, y finaliza cuando el devenir de la humanidad, como especie y civilización, es aún incierto. La única certeza es que la dinámica de nuestras relaciones sociales ha sido trastocada profundamente, al punto de que, aún a nivel vincular y personal, nadie puede afirmar haberse visto indemne. Además del costo en vidas humanas, el coronavirus ha tenido como saldo el aislamiento social, las restricciones a la movilidad de personas y bienes y las crisis de los sistemas sanitarios. Esto pone en tensión la organización social sobre la base del vínculo mercantil, obligando a repensar el peso de la economía frente a la salud y la vida humana, así como el rol del Estado en sus modalidades de intervención dentro de esos ámbitos de la sociedad civil.

La crisis sanitaria terminó por agudizar la recesión económica global en marcha desde la crisis financiera internacional de 2008, y la estaría llevando a niveles comparables a la Gran Depresión de la década de 1930 del siglo pasado. En América Latina, el derrumbe económico aparece igual de acuciante: en perspectiva histórica, la contracción del PBI es equivalente a la caída del mismo indicador durante la ya mencionada Gran

Depresión y la Primera Guerra Mundial, y supera a la magnitud de la regresión sufrida en el bienio 2008-2009. La gravedad de la crisis deriva de la convergencia de cuatro factores. En primer lugar, el desplome de los precios de las materias primas, que remite al histórico deterioro de los términos del intercambio que afecta a la región. En segundo lugar, la recesión del principal socio comercial, China, redundará en una caída de la demanda de esos mismos insumos en términos de cantidades. A ello se suma, en tercer lugar, la escasez de divisas por la retracción del turismo y el envío de remesas. Por último, el deterioro de las cadenas globales de valor afectará particularmente al eslabón conformado por Centroamérica sobre la base del empleo intensivo de mano de obra no calificada. Los efectos de la pandemia sobre el empleo se ven multiplicados por las consecuencias que el aislamiento y las restricciones a la movilidad de las personas tiene sobre el trabajo informal. Para agravar el cuadro, una diferencia significativa con la crisis del 2008 es la reducción de la capacidad de endeudamiento regional.

Por todas las causas señaladas, y al igual que en las crisis que la han precedido en la historia, durante la epidemia de COVID-19 ha reaparecido el protagonismo del Estado como sostén de la economía, contradiciendo el dogma neoliberal de libre regulación del mercado e ineficiencia del sector público. En este marco, algunos autores han propuesto que los distintos tipos de gestión política de la pandemia implementada por los gobiernos de cada país de América Latina muestran diversas formas de concebir el rol del Estado. Desde esta perspectiva, un primer estilo de gestión es el que representa Brasil, a partir de una ponderación del sostenimiento de la actividad económica acompañada de un discurso oficial “negacionista” y elusivo del costo humano de la pandemia. El presidente Jair Bolsonaro ha minimizado públicamente y en reiteradas ocasiones las consecuencias sanitarias de la pandemia y ha presionado por la reapertura temprana de la actividad económica y de la movilidad de las personas, contraviniendo incluso las medidas tomadas a nivel subnacional por los distintos estados de la unión. Como resultado, Brasil ha tenido, frente a los otros estilos de gestión, la menor caída del PBI en el largo plazo y, al mismo tiempo, la mayor *ratio* de muertes sobre población

El extremo opuesto lo ofrece Argentina, donde el discurso oficial tuvo un fuerte componente Estado-céntrico y donde la prioridad fue la mitigación de las consecuencias sociales de la pandemia en detrimento del impacto económico. En contraste al caso anterior, las políticas públicas fueron diseñadas desde el gobierno central y coordinadas con los gobernadores de cada provincia. El Estado nacional y el propio presidente, Alberto Fernández, centralizaron en su figura la gestión de la pandemia. De manera tal

que, tanto la gestión misma como el discurso que la acompañó, exhibieron un grado de articulación vertical y de coherencia que fue sostenido a lo largo del tiempo. Esto también significó, por otra parte, que el gobierno nacional asumiera la responsabilidad de los resultados, tanto de las políticas sanitarias como de la inevitable caída de la actividad económica.

El resto de los países se ha ubicado en medio de estos extremos polares, conformando casos híbridos donde las medidas adoptadas y el discurso oficial oscilaron en contener las consecuencias sociales de la pandemia y mantener cierto grado de actividad económica. Acorde a sus capacidades estatales, estos países adoptaron un enfoque más socio-céntrico que descansó en mayor o menor medida en la responsabilización de la sociedad civil frente a la pandemia.

Por último, remane la cuestión del financiamiento de los rescates. La recesión de la economía en todos los países de la región y del globo implica una merma en las posibilidades de recaudación impositiva de las que disponen los Estados con sus actuales sistemas tributarios, altamente regresivos. Frente a esta situación, surgen como principales alternativas el endeudamiento o la implementación de nuevos tributos. Como ya hemos mencionado, en un contexto de fuga de capitales la primera alternativa enfrenta riesgos y condicionamientos de difícil resolución. Aun así, casi todos los países de la región, incluido Brasil, han optado por ese camino. En Argentina, en cambio, donde el acceso al crédito internacional es más dificultoso por la historia reciente del país, se impuso la otra alternativa bajo la forma del impuesto a las grandes fortunas. El 4 de diciembre de 2020, el Congreso aprobó la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario por el cual el Estado exige el pago del 2% del patrimonio de las personas físicas que hayan declarado hasta la fecha de la promulgación de la ley activos por más de 200 millones de pesos. El impuesto permitirá obtener fondos requeridos para la emergencia mediante una afectación mínima del patrimonio de 15 mil acaudalados. Aunque no representa una carga significativa para ese sector concentrado, que tributa poco por el carácter regresivo del sistema y oculta en el exterior las tres cuartas partes de sus patrimonios, la iniciativa había desatado una acendrada campaña de oposición que resultó gravosa políticamente para el gobierno nacional.

En conjunto, estos hechos recientes nos demuestran que si las naciones de nuestra región pretenden trascender la crisis civilizatoria en curso, preexistente a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19 pero agravada por ésta, no basta solamente con

apelar a las capacidades y el entramado institucional del Estado, en particular si éste se encuentra autonomizado de la sociedad civil. Se requiere también de la voluntad y la determinación política de representantes en el comando de los resortes públicos apoyados en los movimientos presentes en la sociedad civil. Tampoco resultan suficientes las medidas paliativas de coyuntura, frente a un saldo acumulado de décadas de erosión de las capacidades de intervención de los Estados latinoamericanos en términos productivos y de provisión de bienestar bajo la égida neoliberal. Al mismo tiempo, la pandemia de coronavirus revela una vez más, finalmente, los límites de las políticas redistributivas -por progresivas que éstas sean-, en tanto se mantenga incuestionada la distribución de la riqueza y las formas de reproducción, social y política, de las clases dominantes que supimos conseguir.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M. (1999). El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica? *Época, Revista Argentina De Economía Política*, 1(1), 95–114.
- Adrianzén, C. A. (2016). Gobernar sin intermediarios. Apuntes sobre la organización política de las élites económicas. *Segundo Coloquio “Pensar Las Derechas En América Latina En El Siglo XX.”* Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Alenda, S., Pelfini, A., López, M. Á., & Riveros, C. (2018). El estudio de las élites políticas en Chile: figuras y sostenes del orden. G. Vommaro & M. Gené (Eds.), *Las élites políticas en el Sur: Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 153–205). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Almeida, M. P. (2010). *Reformas neoliberais no Brasil: A privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso.*
- Almeida Teodoro, L. C. de. (2018). A reforma trabalhista do governo Temer: inspiração neoliberal e o desmanche dos direitos sociais. *Revista Serviço Social Em Perspectiva, Edição Esp*(março), 578–590.
- Ansaldi, Waldo. (1993). ¿Un caso de nomenclaturas equivocadas? Los partidos políticos después de la Ley Sáenz Peña, 1916-1930. W. Ansaldi, A. R. Pucciarelli, & J. C. Villarruel (Eds.), *Argentina en la paz de dos guerras 1914-1945* (pp. 19–64). Buenos Aires: Biblos.
- Ansaldi, Waldo. (1994). La interferencia está en el canal. Mediaciones políticas (partidarias y corporativas) en la construcción de la democracia en Argentina. *Boletín Americanista*, XXXIV(44), 7–24.
- Ansaldi, Waldo. (2000). La trunca transición del régimen oligárquico al régimen democrático. R. Falcón (Ed.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)* (pp. 15–57). Buenos Aires: Sudamericana.
- Ansaldi, Waldo. (2017a). ¿Clase social o categoría política? Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina. *E-L@tina. Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 15(60), 40–47.

- Ansaldi, Waldo. (2017b). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, (35), 22–51.
- Ansaldi, Waldo, & Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden*. Buenos Aires: Ariel.
- 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.
- Arouca, J. (2018). Reforma Trabalhista Do Governo Temer. Inconstitucionalidade Explícita E Reação. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*, (212).
- Astarita, M., & Piero, S. De. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político - empresarial. D. García Delgado & A. Gradin (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 187–202). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Basualdo, E. M. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In E. Arceo & E. M. Basualdo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 123–178). Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, E. M. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Bittes Terra, F. H. (2016). Conseguirá o Sr. Temer Fazê-lo? *Brazilian Keynesian Review*, 2(1), 141–150.
- Bloch, M. (1992). Por una historia comparada de las sociedades europeas. G. Godoy & E. Hourcade (Eds.), *Marc Bloch: Una historia viva. Los fundamentos del hombre* (pp. 63–98). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Boito, A. (1999). *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamá Editora.

- Bonnet, A. (2008). *La hegemonía menemista*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Botana, N. R. (1975). La reforma política de 1912. M. Giménez Zapiola (Ed.), *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)* (pp. 232–245). Buenos Aires: Amorrortu.
- Burgos, M., & Malic, E. (2017). La deuda externa en el Neoliberalismo tardío. In D. García Delgado & A. Gradín (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 41–58). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- 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. (2014). *Un estudio sociohistórico de los gabinetes de ministros de la última dictadura militar*. Buenos Aires: Mimeo.
- Canelo, P. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2016). ¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri. In *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*. Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri* (pp. 1–37). pp. 1–37.
- 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*.
- Canelo, P., & Lascurain, M. C. (2017). *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal*.
- Cantamutto, F., & Schorr, M. (2016). El gobierno de Macri: ajuste regresivo, nuevo ciclo de endeudamiento externo y cuantiosas transferencias de ingresos al poder económico. *Anuario EDI ¿A Dónde va La Economía Del Gobierno de Macri?*, 15–

17.

- Cantamutto, F., & Wainer, A. (2013). *Economía política de la Convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Cantón, D. (1964). El Parlamento argentino en épocas de cambio: 1889, 1916 y 1946. *Desarrollo Económico*, IV(13), 21–48.
- Cardoso, F. H. (1985). *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Carvalho, C. E. (2006). As origens e a gênese do Plano Collor. *Nova Economia*, 16(1), 101–134.
- Casalis, A., & Trinelli, A. (2017). Minería y modelo de desarrollo: Sustentabilidad y capacidades estatales. D. García Delgado & A. Gradin (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 133–146). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Casarões, G. S. P. e. (2008). *A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão*. 139.
- Cassaglia, R. (2017). Demandas sectoriales ante los giros políticos en la región: la Confederação Nacional da Indústria y la Unión Industrial Argentina (2015 - 2016). *Question*, 1(55), 157–174.
- Cassaglia, R. (2019). Élités económicas, élités políticas y Estado. Una mirada sobre el gabinete de Michel Temer (2016–2018). *Papeles de Trabajo - UNGSM*, 13(23), 192–210.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresa y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (2016a). La evolución de la élite económica en la Argentina de los años noventa. In *Radiografía de la elite económica argentina*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

- Castellani, A. (2016b). *Radiografía de la elite económica argentina*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Castellani, A. (2018a). “*Cambiamos SA*” *Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018*.
- Castellani, A. (2018b). 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.
- CIFRA. (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos. *Documento de Trabajo*, (15).
- Codato, A., Cavalieri, M., Perissinotto, R., & Dantas, E. G. (2016). Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. *Nova Economia*, 26(3), 687–720.
- Codato, A., & Franz, P. (2016). Technical-ministers and politician-ministers during PSDB and PT presidencies. *Brazilian Journal of Public Administration*, 52(5), 776–796.
- Codato, A., & Franz, P. (2017). Recrutamento Ministerial no Brasil : comparando as Presidências de FHC e Lula. *E-Legis*, 10(22), 44–62.
- Codato, A., Perissinotto, R., Bolognesi, B., & Costa, L. D. (2018). La sociología política de las élites políticas y estatales de Brasil: un balance de cincuenta años de estudios. G. Vommaro & M. Gené (Eds.), *Las élites políticas en el Sur: Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 21–90). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D’Araujo, M. C. (2007). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- D’Araujo, M. C. (2009a). *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV).

- D'Araujo, M. C. (2009b). *Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo*. 136. Brasília: II Congresso Consad de Gestão Pública.
- D'Araujo, M. C. (2011). PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade, Revista de Ciências Sociais Da PUC-Rio, Dossier Es*(segundo semestre), 65–100.
- D'Araujo, M. C. (2014a). Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. *Redemocratização e mudança social no Brasil* (pp. 205–229). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV).
- D'Araujo, M. C. (2014b). Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995-2012). *Redemocratização e mudança social no Brasil* (pp. 205–229). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. *Desarrollo Económico*, 100(Enero-Marzo).
- Detienne, M. (2001). *Comparar lo incomparable, alegato en favor de una ciencia histórica comparada*. Barcelona: 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*. Santiago de Chile: ILSA/Universidad Bolivariana.
- Donatello, L. (2011a). Catolicismo y elites en la Argentina del siglo XXI: Individualización y heterogeneidad. *Estudios Sociológicos*, XXIX, 833–856.
- Donatello, L. (2011b). Secularización de la religión y sacralización de la empresa? en la Argentina. *Revista Argentina de Sociología*, 8–9, 37–52.
- Donatello, L. (2013). Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil. *Ponto de Vista*, 1–15.
- Donatello, L. (2015). Elites econômicas e elites políticas frente à democracia: as fontes da debilidade institucional argentina em comparação com o Brasil. R. Boschi & S. Bustelo (Eds.), *Brasil e Argentina : políticas e trajetórias de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: E-papers.

- Donatello, L. (2017). Legisladores Representantes Empresariales en Argentina y Brasil: la emergencia de una categoría de especialistas. *Revista de Sociología e Política*, 25.
- Donghi, T. H. (2011). *Historia Contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Dossi, M. V. (2009). La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989–2002. Un análisis desde su dinámica organizativa–institucional. *Documentos de Investigación Social*, (10), 1–37.
- Dossi, M. V. (2010a). La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa-institucional. *Documentos de Investigación Social*, (10), 1–37.
- Dossi, M. V. (2010b). *La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989*. FLACSO, Buenos Aires.
- Dossi, M. V. (2011). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria: un abordaje a partir de sus asociaciones representativas. *Temas y debates*, 15(21), 71–102.
- Dossi, M. V. (2012a). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria. *Papeles de Trabajo - UNGSM*, 6(9), 58–83.
- Dossi, M. V. (2012b). La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias. *Documentos de Investigación Social - IDAES-UNSAM*, 19(19), 43.
- Dossi, M. V., & Lissin, L. (2011). La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 415–443.
- 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*. Lima: OXFAM.

Durand, F., & Crabtree, J. (2017). *Perú: elites del poder y captura política*. Lima: 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.

Etchemendy, S. (2001). Construir Coaliciones Reformistas: La Política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40(160), 675–706.

Faletto, E. (1989). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (38), 69–87.

Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3).

Falleti, T. G. (2011). Varieties of Authoritarianism: The Organization of the Military State and its Effects on Federalism in Argentina and Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 137–162.

Falleti, T. G. (2013). Decentralization in Time: A Process-Tracing Approach to Federal Dynamics of Change. In *Federal Dynamics* (pp. 140–166).

Faoro, R. (2001). *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Globo.

Ferrari, M. (2019). La constitución del menemismo en la Provincia de Buenos Aires. In P. Canelo & M. Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 33–56). San Martín: UNSAM Edita.

Ferrari Mango, C. G., & Tirenni, J. (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo. In D. García Delgado & A. Gradín (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 109–132). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Ferreira Silva, M. (2019). Governo Temer : uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 130(diciembre),

- Flores Penha Valle, A. (2019). *Divisão e reunificação do capital financeiro: do impeachment ao governo Temer*. Universidade Estadual de Campinas Instituto.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis*, (106), 33–62.
- Franklin de Leão, R. (2017). A reforma da previdência do governo Temer: a ordem é privatizar e retirar direitos. G. Teixeira Ramos, H. Cavalcanti Melo Filho, J. Loguercio Eymard, & W. Ramos Filho (Eds.), *O golpe de 2016 e a reforma da previdência. Narrativas de resistência* (pp. 407–413). CLACSO.
- García Delgado, D., & Gradin, A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. D. García Delgado & A. Gradin (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 15–26). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gené, M. (2019). Ministerios políticos del gabinete nacional. Perfiles y puertas de entrada de sus elites en democracia. P. Canelo & M. Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 209–232). San Martín: UNSAM Edita.
- Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 36(143), 733–767.
- Gessaghi, M. V. (2016). *La educación de la clase alta: Entre la herencia y el mérito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gigliani, G. (2016). ¿Hacia dónde se dirige Mauricio Macri? ¿A Dónde va La Economía Del Gobierno de Macri? *Anuario EDI*, 23–29.
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las nuevas derechas? *Nueva Sociedad*, 254, 46–56.
- Gómez, M. (2014). *El regreso de las clases: clase, acción colectiva y movimientos sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Gonçalves, R. J. D. A. F., Milanez, B., & Wanderley, L. J. (2018). Neoextrativismo liberal-conservador: a Política Mineral e a Questão Agrária no Governo Temer.

OKARA: *Geografía Em Debate*, 12(2), 348.

- Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis y prospectiva. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, (5), 39–74.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y el capital. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 77–115.
- Heredia, M. (2004). El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. A. Pucciarelli (Ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heredia, M. (2011). La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal. Alfredo Pucciarelli (Ed.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp. 179–219). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ímaz, J. L. de. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- Inácio, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64(July 2013), 41–66.
- James, D. (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Joignant, A. (2011a). 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.
- Joignant, A. (2011b). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las élites gubernamentales de la Concertación (1990-2010). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)* (pp. 49–76). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Lechner, N. (1977). La crisis del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 2(Abril-Junio), 389–426.

- Luci, F. (2014). La “internacional de los managers”: cultura cosmopolita, movilidad internacional y éxito corporativo en las grandes empresas globales. *A Contracorriente*, 11(2), 166–194.
- Luci, F. (2017). ¿Manejadas por sus propios dueños? Las grandes empresas y el trabajo de formación de managers. *Revista Del Centro de Estudios de Sociología Del Trabajo*, 9, 31–58.
- Luci, F., & Gessaghi, M. V. (2016). Familias tradicionales y elites empresarias en Argentina: Individuación y solidaridad en la construcción y sostén de las posiciones de privilegio. *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(1), 1–32.
- Mac Kinnon, M. M., & Petrone, M. (2011). Los complejos de la cenicienta. In M. M. Mac Kinnon & M. Petrone (Eds.), *Populismo y neopopulismo en América Latina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mainwaring, S. (1996). Brasil: Partidos Débiles, Democracia Indolente. *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América*. Universidad de Texas, CIEPLAN.
- Manzanelli, P., González, M. L., & Basualdo, E. M. (2017). La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social. E. M. Basualdo (Ed.), *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (pp. 179–219). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Markoff, J., & Montecinos, V. (1994). El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, 34(133), 3–29.
- Martuscelli, D. E. (2009). Elite e classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites. *Outubro*, 18(1º semestre), 249–277.
- Martuscelli, D. E. (2017). *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. Editora CRV.
- Martuscelli, D. E. (2018). *Classes dominantes, política e capitalismo contemporâneo*. Florianópolis: Em Debate.
- 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). P. Canelo & M. Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 81–108). San Martín: UNSAM Edita.
- Meneguello, R. (2002). El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998). In *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Merton, R. K. (2002). *Teoría y estructura sociales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Michels, R. (1972). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miliband, R. (1976). *El Estado en la sociedad capitalista* (1997th ed.). México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Mills, C. W. (1956). *La élite del poder*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Natanson, J. (2018). Mauricio Macri en su ratonera. El fin de la utopía gradualista. *Nueva Sociedad*, (276), 24–33.
- Nercesian, I. (2020). *Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI*. Teseo.
- Nercesian, I., & Cassaglia, R. (2019). Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo. *Telos*, 19(2), 372–400.
- O'donnell, G. (1977). Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523–554.
- O'donnell, G. (1978). Apuntes para una Teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4), 1157–1199.
- O'donnell, G. (1982). *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(168), 519–543.
- Oszlak, O., & O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99–128.
- Perelmiter, L., & Paura, V. (2019). Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión. In P. Canelo & M. Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 181–207). San Martín: UNSAM Edita.
- Pérez Sáinz, J. (2014). La reflexión sobre desigualdades en el pensamiento latinoamericano contemporáneo. *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina* (pp. 33–66). San José C.R.: FLACSO.
- Perissinotto, R., Dantas, E. G., Codato, A., & Filipi, T. M. (2015). Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964). *Anuario Centro de Estudios Económicos de La Empresa y El Desarrollo (CEEED)*, 7(7), 57–102.
- Pierbattisti, D. (2018). La confrontación entre dos modelos societarios y económicos en Argentina 2003-2017. *Ensayos de Economía*, 28(53), 121–140.
- Piva, A. (2012). *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista*. Buenos Aires: Biblos.
- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. *Pasado y Presente*, 1(1).
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y Política en la crisis argentina. 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, (2), 531–565.
- Portelli, H. (1977). *Gramsci y el bloque histórico*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Pucciarelli, Alfredo. (2011). Menemismo. La construcción política del orden neoliberal. In *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp. 23–70). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional.

*Política y Cultura*, (22), 7–25.

- Reygadas, L. (2008). El “misterio” de la desigualdad persistente en América Latina. *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad* (pp. 107–173). Barcelona: Anthropos.
- Salas Oroño, A. (2016). Brasil 2016: del presidencialismo de coalición al golpismo. *Prácticas de oficio*, (17), 30–36.
- Santos, A. C. de L., Santos, V. alves dos, Silva, R. T. F. da, Bezerra, K. Q., & Conserva, M. de S. (2017). Os impactos das reformas no “governo Temer” para as políticas sociais. *II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais*, 1–10. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29–49). Madrid: Alianza.
- Sassen, S. (2014). Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. *Globalizations*, 11(4), 461–472.
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Scokpol, T. (1984). *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Silva, R. T. F. da, Santos, A. C. de L., Conserva, M. de S., Santos, V., & Bezerra, K. Q. (2017). Políticas sociais no Brasil: Do Neoliberalismo ao governo Temer. *VIII Jornada Internacional Políticas Públicas*. Maranhão: Universidade Federal do Maranhão.
- Soto Pimentel, V. (2017). La “pesada herencia”, inversión y normalización: Tres ideas de Macri que reflejan la utopía del mercado total. D. García Delgado & A. Gradin (Eds.), *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 171–182). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Souza, G., & Soares, M. G. M. (2019). Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer. *SER Social*, 21(44), 11–28.
- Szlechter, D., Luci, F., & Zangaro, M. (2016). Desentrañando la conducción empresarial argentina: una mirada sociológica sobre el mundo del management local. *Red de*

*Estudios de Historia de Empresas*, 22, 1–6.

- Therbon, G. (1982). Cómo identificar a la clase dominante: Definición del carácter de clase del poder del Estado ¿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). México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Thwaites Rey, M. (2010). Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo versus instrumentalismo. *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- Trindade, H. (1986). La construcción del Estado nacional en Argentina y Brasil (1810-1900). *Revista Mexicana de Sociología*, 48(1), 137.
- Varesi, G. Á. (2016). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad Económica*, 302(302), 6–34.
- Varesi, G. Á. (2018). Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. *Realidad Económica*, 47(320), 9–44.
- Velasco Junior, L. (2005). Privatização : Mitos e Falsas Percepções. *Revista Do BNDES*, 183–216.
- Viguera, A. (1996). Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada. *Nueva sociedad*, (143), 174–189.
- Villarreal, J. (1985). Los hilos sociales del poder. E. Jozami, P. Paz, & J. Villarreal (Eds.), *Crisis de la dictadura argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- 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., & Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiamos. *Revista de Ciencia*

*Política*, 37(2), 231–254.

Vommaro, G., & Gené, M. (2018). Las élites políticas en el Sur: ¿regreso o renovación? *Las élites políticas en el Sur: Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 9–20). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Vommaro, G., & Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375–417.

Wahlberg, F. (2016). Cambiemos menos industria por más deuda. *Anuario EDI ¿A Dónde va La Economía Del Gobierno de Macri?*, 18–23.

### **Documentos citados**

A24 (2018a). *Luis Novaresio Entrevista*, 15 de marzo.

A24 (2018b). *Luis Novaresio Entrevista*, 3 de abril.

América (2016). *Animales sueltos*, 14 de agosto.

América (2018a). *Animales sueltos*, 6 de junio.

América (2018b). *Animales sueltos*, 29 de agosto.

Boulos, G. (2018). O ministério de Bolsonaro é um show de horrores. *Carta Capital*, 25 de noviembre. Recuperado de: <https://controversia.com.br/2018/11/28/o-ministerio-de-bolsonaro-e-um-show-de-horrores>.

Cantanhêde, E. (2018). Declaração de Villas Bôas expressa posição do alto comando do Exército. *O Estado de São Paulo*, 3 de abril. Recuperado de: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,declaracao-de-villas-boas-expressa-posicao-do-alto-comando-do-exercito,70002253546>.

Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2012). 101 Propostas para Modernização Trabalhista. Brasília. Recuperado de: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2013/2/101-propostas-para-modernizacao-trabalhista>.

Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2016a). Novas bases para o futuro. *Indústria Brasileira*, Nº 6, septiembre, pp. 6-7. Recuperado de:

<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/9/revista-industria-brasileira/#revista-industria-brasileira-ano-1-no-6-setembro2016>.

Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2016b). Uma medida imprescindível.

Indústria Brasileira, 7, outubro, pp. 6-7. Recuperado de:

<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/9/revista-industria-brasileira/#revista-industria-brasileira-ano-1-no-7-outubro2016>

Datafolha, Instituto (2018). Avaliação do Presidente Michel Temer, Dezembro.

Recuperado de:

<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/4ad661bf31d5880195877403e2f4769at.pdf>.

Em defesa de limite para os gastos públicos (2016). 7 de julio. Recuperado de:

<http://www.cnc.org.br/editorias/acoes-institucionais/noticias/em-defesa-de-limite-para-os-gastos-publicos>.

Fiesp, CUT, Força Sindical, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e Mogi das Cruzes (2011). *Brasil do diálogo, da produção e do emprego: acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e emprego*. São Paulo, mayo.

Forbes (2015). Blairo Maggi. Recuperado de: <https://www.forbes.com/profile/blairo-maggi/?sh=5e332b4e1c11>.

Foro de Convergencia Empresarial (FCE) (2014). *Bases para la formulación de políticas de Estado*. Julio.

Foro de Convergencia Empresarial (FCE) (2014). *La hora de la convergencia*. Enero.

Fundação Ulysses Guimarães (2015). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29 de octubre.

Gosman, E. (2017). Un general de Brasil defendió una intervención militar para salir de la crisis. Clarín, 18 de septiembre. Recuperado de:

[https://www.clarin.com/mundo/general-brasil-defendio-intervencion-militar-salir-crisis\\_0\\_rJPW2Tacb.html](https://www.clarin.com/mundo/general-brasil-defendio-intervencion-militar-salir-crisis_0_rJPW2Tacb.html).

Monteiro, T. (2018). “Legitimidade de novo governo pode até ser questionada”, diz General Villas Bôas. O Estado de São Paulo, 9 de septiembre. Recuperado de: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,legitimidade-de-novo-governo-pode-ate-ser-questionada-diz-general-villas-boas,70002493813>.

Plano Brasil Maior (2011). *Plano Brasil Maior*. Agosto.

Smink, Veronica (31 de marzo de 2017). Cómo logró Argentina realizar el mayor blanqueo de capitales de su historia y el más grande del mundo (y por qué algunos celebran y otros se lamentan). BBC. Recuperado de:  
[www.bbc.com/mundo/noticias-39437795](http://www.bbc.com/mundo/noticias-39437795).

Unión Industrial Argentina (UIA) (2016). 22ª Conferencia Industrial, *Industrialización = Progreso social. Inversión productiva y empleo de calidad como motores del desarrollo*. Noviembre.

## Anexos

### *Anexo 1. Gabinete de Carlos Menem*

**1989-1995**

<i>Ministerios</i>	Defensa	Ítalo Argentino Luder Humberto Romero Guido Di Tella Antonio Erman González Oscar Camilión
	Economía	Miguel Ángel Roig Néstor Rapanelli Antonio Erman González
	Economía, Obras y Servicios Públicos	Domingo Felipe Cavallo
	Educación	Antonio Salonia Jorge Alberto Rodríguez Eduardo Bauzá
	Interior	Julio Mera Figueroa José Luis Manzano Gustavo Béлиз Carlos Federico Ruckauf Carlos Vladimiro Corach
	Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	León Carlos Arslanián Jorge Luis Maiorano Rodolfo Carlos Barra
	Obras y Servicios Públicos	Roberto José Dromi
	Relaciones Exteriores y Culto	Domingo Felipe Cavallo
	Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Guido Di Tella
	Salud y Acción Social	Julio Corzo Antonio Erman González Eduardo Bauzá Alberto Kohan Avelino Porto Julio César Aráoz Alberto Mazza
	Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Jorge Alberto Triaca Rodolfo Díaz Enrique Osvaldo Rodríguez Armando Caro Figueroa
	General	Alberto Kohan Eduardo Bauzá
	Inteligencia del Estado (SIDE)	Juan Bautista Yofre Hugo Anzorreguy
	<i>Secretarías</i>	Legal y Técnica
Cultura		Julio Bárbaro José María Castiñeira de Dios Jorge Asís Mario Ernesto O'Donnell
Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR)		Alberto Eugenio Lestelle
Recursos Naturales y Ambiente Humano		María Julia Alsogaray
Seguridad y Protección a la Comunidad		Andrés Arnoldo Antonietti
Deportes		Fernando Galmarini Livio Luciano Luis Forneris
Turismo		Omar Fassi Lavalle Francisco Alberto Mayorga

Desarrollo Social	Luis Prol Eduardo Amadeo
Medios de Comunicación	Jorge Raúl Rachid Fernando Niembro Raúl Burzaco Guillermo Pablo Seita
Función Pública	Gustavo Osvaldo Béliz Claudia Bello
Ciencia y Tecnología	Raúl Floreal Matera Domingo Liotta
Planificación	Moisés Ikonicoff Vittorio Orsi
Vocero Presidencial	Humberto Nestor José Toledo

### 1995-1999

<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	Eduardo Bauzá Jorge Alberto Rodríguez
Defensa	Oscar Camilión Jorge Domínguez
Economía, Obras y Servicios Públicos	Domingo Felipe Cavallo Roque Fernández
Educación	Jorge Alberto Rodríguez Susana Decibe Manuel García Solá
Interior	Carlos Vladimiro Corach
Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Rodolfo Barra Elías Jassán Raúl Granillo Ocampo
Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Guido Di Tella
Salud y Acción Social	Alberto Mazza
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Armando Caro Figueroa Antonio Erman González José Alberto Uriburu
General	Alberto Kohan
Inteligencia del Estado (SIDE)	Hugo Anzorreguy
Legal y Técnica	Félix Borgonovo Ginés Ruiz
Cultura	Mario Ernesto O'Donnell Beatriz Krauthamer de Gutiérrez Walker
Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR)	Alberto Eugenio Lestelle Gustavo Green Julio César Aráoz Eduardo Amadeo
Recursos Naturales y Ambiente Humano	María Julia Alsogaray
Seguridad y Protección a la Comunidad	Andres Arnoldo Antonietti
Deportes	Hugo Porta
Turismo	Francisco Alberto Mayorga
Desarrollo Social	Eduardo Amadeo Ramón Bautista Ortega José Oscar Figueroa
Medios de Comunicación	Guillermo Pablo Seita
Prensa y Difusión	Ramon Raúl Delgado
Función Pública	Claudia Bello
Ciencia y Tecnología	Domingo Liotta

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



**Anexo 2. Gabinete de Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

	<i>Ação Social</i>	Margarida Procópio Ricardo Ferreira Fiuza	
	<i>Aeronáutica</i>	Sócrates Monteiro	
	<i>Agricultura</i>	Joaquim Roriz Bernardo Cabral Antônio Cabrera	
	<i>Desenvolvimento Regional</i>	Ângelo Calmon de Sá	
	<i>Economia, Fazenda e Planejamento</i>	Zélia Cardoso de Mello Marcílio Marques Moreira	
	<i>Educação</i>	Carlos Chiarelli José Goldemberg Eraldo Tinoco Melo	
	<i>Exército</i>	Exército	
Ministérios	<i>Infra-Estrutura</i>	Ozires Silva Eduardo Teixeira João Santana	
	<i>Justiça</i>	Bernardo Cabral Jarbas Passarinho Célio Borja	
	<i>Marinha</i>	Mário César Flores	
	<i>Minas e Energia</i>	Pratini de Moraes	
	<i>Previdência Social</i>	Reinhold Stephanes	
	<i>Relações Exteriores</i>	Francisco Rezek Celso Lafer	
	<i>Saúde</i>	Alceni Guerra José Goldemberg Adib Jatene	
	<i>Trabalho</i>	Antônio Rogério Magri Reinhold Stephanes João Mellão Neto	
	<i>Transportes e das Comunicações</i>	Affonso Camargo	
	Ministérios Extraordinários	<i>da Criança</i>	Carlos Moreira Garcia
<i>para Assuntos de Integração Latino- Americana</i>		Carlos Chiarelli	
Secretarias	<i>Administração Federal</i>	João Santana Pedro Maranhão Carlos Moreira Garcia	
	<i>Ciência e Tecnologia</i>	José Goldemberg Edson Machado de Sousa Hélio Jaguaribe	
	<i>Cultura</i>	Ipojuca Pontes Sérgio Paulo Rouanet	
	<i>Desenvolvimento Regional</i>	Egberto Batista	
	<i>Desportos</i>	Artur Antunes Coimbra "Zico" Bernard Rajzman	
	<i>Meio Ambiente</i>	José Lutzenberger José Goldemberg Flávio Miragaia Perri	
	<i>Secretaria de Governo</i>	Jorge Bornhausen Ricardo Ferreira Fiuza	
	<i>Secretaria-Geral</i>	Marcos Coimbra	
	Órgãos	<i>Consultoria Geral</i>	Célio Silva

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

### Anexo 3. Formación universitaria

	Menem (1989-1999)		Collor (1990-1992)	
Pública	63	60,0%	34	63,0%
Privada laica	6	5,7%	-	-
Privada confesional	14	13,3%	6	11,1%
Extranjero	1	1,0%	-	-
No realizó	10	9,5%	12	22,2%
No se dispuso de información	11	10,5%	2	3,7%
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

### Anexo 4. Carreras de grado

	Menem (1989-1999)		Collor (1990-1992)	
Abogacía	40	38,1%	17	31,5%
Administración de empresas	1	1,0%	1	1,9%
Arte y cultura	2	1,9%	-	-
Comunicación y medios	3	2,9%	1	1,9%
Diplomacia y relaciones internacionales	1	1,0%	3	5,6%
Economía	11	10,5%	6	11,1%
Educación	1	1,0%	-	-
Ingeniería	11	10,5%	4	7,4%
Medicina	9	8,6%	2	3,7%
Militar, defensa y seguridad	2	1,9%	-	-
Sociología y ciencias humanas	1	1,0%	1	1,9%
Otros	6	5,7%	6	11,1%
No realizó	10	9,5%	11	20,4%

No se dispuso de información	7	6,7%	2	3,7%
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

### *Anexo 5. Formación de posgrado*

	<b>Menem (1989-1999)</b>		<b>Collor (1990-1992)</b>	
Dentro del país	10	9,5%	11	20,4%
En Estados Unidos	15	14,3%	7	13,0%
En Europa	7	6,7%	1	1,9%
En otros lugares	-	-	1	1,9%
No realizó	69	65,7%	32	59,3%
No se dispuso de información	4	3,8%	2	3,7%
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

### *Anexo 6. Carreras de posgrado*

	<b>Menem (1989-1999)</b>		<b>Collor (1990-1992)</b>	
Administración y gestión pública	-	-	1	1,9%
Ciencias exactas e ingeniería	3	2,9%	2	3,7%
Ciencias políticas	2	1,9%	3	5,6%
Ciencias sociales y humanas	1	1,0%	-	-
Derecho	12	11,4%	4	7,4%
Economía y finanzas	11	10,5%	5	9,3%
Salud	2	1,9%	-	-
Otros	1	1,0%	5	9,3%
No realizó	69	65,7%	32	59,3%
No se dispuso de información	4	3,8%	2	3,7%
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

## Anexo 7. Participación en organismos de la sociedad civil

	Menem (1989-1999)		Collor (1990-1992)	
Corporativos (empresariales)	9	8,6%	4	7,4%
Deportivos y clubes	5	4,8%	1	1,9%
Gremiales y sindicales	11	10,5%	5	9,3%
Sociales y de <i>status</i>	1	1,0%	-	-
Otros	2	1,9%	-	-
No registra	74	70,5%	42	77,8%
No se dispuso de información	3	2,9%	2	3,7%
<b>Total general</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

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

## Anexo 8. Gabinete de Mauricio Macri (2015-2019)

Jefatura de Gabinete de Ministros	Marcos Peña
Agroindustria	Ricardo Buryaile Luis Miguel Etchevehere
Ambiente y Desarrollo Sustentable	Sergio Bergman
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Lino Barañao
Comunicaciones	Oscar Aguad
Cultura	Pablo Avelluto
Defensa	Julio Martínez Oscar Aguad
Desarrollo Social	Carolina Stanley
Educación	Alejandro Finocchiaro
Educación y Deportes	Esteban Bullrich
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Alejandro Finocchiaro
Energía	Javier Iguacel
Energía y Minería	Juan José Aranguren
Finanzas	Luis Caputo
Hacienda	Nicolás Dujovne Hernán Lacunza
Hacienda y Finanzas Públicas	Alfonso Prat-Gay
Interior, Obras Públicas y Vivienda	Rogelio Frigerio
Justicia y Derechos Humanos	Germán Garavano
Modernización	Andrés Ibarra
Producción	Francisco Cabrera Dante Sica
Producción y Trabajo	Dante Sica
Relaciones Exteriores y Culto	Susana Malcorra Jorge Faurie
Salud	Jorge Lemus Adolfo Rubinstein
Salud y Desarrollo Social	Carolina Stanley
Seguridad	Patricia Bullrich
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Jorge Triaca

	Transporte	Guillermo Dietrich
	Turismo	Gustavo Santos
Secretarias	Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR)	Roberto Moro
	Secretaría General	Fernando de Andreis
	Secretaría Legal y Técnica	Pablo Clusellas

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

### **Anexo 9. Gabinete de Michel Temer (2016-2018)**

Ministérios	<i>Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>	Blairo Maggi
	<i>Cidades</i>	Bruno Araújo Alexandre Baldy
	<i>Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações</i>	Gilberto Kassab
	<i>Cultura</i>	Marcelo Calero Roberto João Pereira Freire João Batista de Andrade Sérgio Sá Leitão
	<i>Defesa</i>	Raul Jungmann Joaquim Silva e Luna
	<i>Desenvolvimento Social</i>	Osmar Terra Alberto Beltrame
	<i>Direitos Humanos</i>	Luislinda Valois Gustavo do Vale Rocha
	<i>Educação</i>	Mendonça Filho Rossieli Soares da Silva
	<i>Esporte</i>	Leonardo Picciani Leandro Cruz Fróes da Silva
	<i>Fazenda</i>	Henrique Meirelles Eduardo Guardia
	<i>Indústria, Comércio Exterior e Serviços</i>	Marcos Pereira Marcos Jorge de Lima
	<i>Integração Nacional</i>	Helder Barbalho Antônio de Pádua de Deus Andrade
	<i>Justiça</i>	Alexandre de Moraes José Levi Mello do Amaral Júnior Osmar Serraglio Torquato Jardim
	<i>Meio Ambiente</i>	Sarney Filho Edson Duarte
	<i>Minas e Energia</i>	Fernando Coelho Filho Moreira Franco
	<i>Planejamento, Desenvolvimento e Gestão</i>	Romero Jucá Dyogo Oliveira Esteves Colnago Júnior
	<i>Relações Exteriores</i>	José Serra Marcos Bezerra Abbott Galvão Aloysio Nunes
	<i>Saúde</i>	Ricardo Barros Gilberto Occhi
	<i>Segurança Pública</i>	Raul Jungmann
	<i>Trabalho</i>	Ronaldo Nogueira Helton Yomura Eliseu Padilha Caio Luiz de Almeida Vieira de Mello
	<i>Transparência, Fiscalização e CGU</i>	Fabiano Silveira Carlos Higino Ribeiro de Alencar Torquato Jardim Wagner de Campos Rosário

	<i>Transportes, Portos e Aviação Civil</i>	Maurício Quintella Lessa Valter Casimiro Silveira
	<i>Turismo</i>	Henrique Eduardo Alves Alberto Alves Marx Beltrão Vinicius Lummertz
Secretarias	<i>Secretaria de Governo</i>	Geddel Vieira Lima Antônio Imbassahy Carlos Marun
	<i>Secretaria-Geral</i>	Moreira Franco Joaquim Lima de Oliveira Ronaldo Fonseca de Souza
Órgãos	<i>Advocacia-Geral da União</i>	Fábio Medina Osório Grace Mendonça
	<i>Banco Central do Brasil</i>	Ilan Goldfajn
	<i>Casa Civil</i>	Eliseu Padilha
	<i>Gabinete de Segurança Institucional</i>	Sérgio Etchegoyen

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

### **Anexo 10. Formación universitaria**

	<b>Macri (2015-2019)</b>		<b>Temer (2016-2018)</b>	
Pública	27	73,0%	31	47,0%
Privada laica	4	10,8%	23	34,9%
Privada confesional	6	16,2%	8	12,1%
Extranjero	-	-	3	4,5%
No realizó	-	-	1	1,5%
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

### **Anexo 11. Carreras de grado**

	<b>Macri (2015-2019)</b>		<b>Temer (2016-2018)</b>	
Abogacía	10	27,0%	30	45,5%
Administración de empresas	1	2,7%	7	10,6%
Comunicación y medios	1	2,7%	1	1,5%
Economía	10	27,0%	7	10,6%
Educación	-	-	1	1,5%
Ingeniería	5	13,5%	8	12,1%
Medicina	2	5,4%	2	3,0%
Psicología	-	-	3	4,5%
Sociología y ciencias humanas	3	8,1%	3	4,5%

Otros	5	13,5%	3	4,5%
No realizó	-	-	1	1,5%
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

### *Anexo 12. Formación de posgrado*

	<b>Macri (2015-2019)</b>		<b>Temer (2016-2018)</b>	
Dentro del país	9	24,3%	29	43,9%
En Estados Unidos	6	16,2%	11	16,7%
En Europa	3	8,1%	4	6,1%
En otros países de América Latina	2	5,4%	-	-
En otros lugares	1	2,7%	1	1,5%
No realizó	16	43,2%	21	31,8%
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

### *Anexo 13. Carreras de posgrado*

	<b>Macri (2015-2019)</b>		<b>Temer (2016-2018)</b>	
Administración y gestión pública	2	5,4%	10	15,2%
Ciencias exactas e ingeniería	1	2,7%	-	-
Ciencias políticas	1	2,7%	1	1,5%
Ciencias sociales y humanas	2	5,4%	2	3,0%
Derecho	2	5,4%	13	19,7%
Economía y finanzas	8	21,6%	12	18,2%
Salud	3	8,1%	2	3,0%
Otros	2	5,4%	5	7,6%
No realizó	16	43,2%	21	31,8%
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

#### Anexo 14. Participación en organismos de la sociedad civil

	Macri (2015-2019)		Temer (2016-2018)	
Corporativos (empresariales)	5	13,5%	9	13,6%
Deportivos	2	5,4%	-	-
Gremiales y sindicales	-	-	5	7,6%
Religiosos	1	2,7%	6	9,1%
Otros	1	2,7%	1	1,5%
No registra	28	75,7%	45	68,2%
<b>Total general</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

#### Anexo 15. Participación política partidaria

	Menem (1989-1999)		Macri (2015-2019)		Collor (1990-1992)		Temer (2016-2018)	
Partido del presidente	56	88,9%	14	60,9%	1	5,0%	18	41,9%
Otros partidos	7	11,1%	9	39,1%	19	95,0%	25	58,1%
<b>Si</b>	<b>63</b>	<b>60,0%</b> (100%)	<b>23</b>	<b>62,2%</b> (100%)	<b>20</b>	<b>37,0%</b> (100%)	<b>43</b>	<b>65,2%</b> (100%)
<b>No</b>	<b>41</b>	<b>39,0%</b>	<b>14</b>	<b>37,8%</b>	<b>32</b>	<b>59,3%</b>	<b>23</b>	<b>34,8%</b>
No se dispuso de información	1	1,0%	-	-	2	3,7%	-	-
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

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

#### Anexo 16. Participación en ONG

Menem (1989-1999)		Macri (2015-2019)		Collor (1990-1992)		Temer (2016-2018)	
8	7,8%	13	35,1%	6	11,2%	13	19,7%

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

#### Anexo 17. Trayectorias ocupacionales (Ámbito de desempeño)

	Menem (1989-1999)		Macri (2015-2019)		Collor (1990-1992)		Temer (2016-2018)	
Pública Pura	31	31,6%	6	16,2%	19	36,5%	40	60,5%
Privada Pura	9	9,2%	3	8,1%	3	5,8%	1	1,5%
Público-privada o Mixta	58	59,2%	28	75,7%	30	57,7%	25	37,9%

<b>Total</b>	<b>98*</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>52**</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>
--------------	------------	-------------	-----------	-------------	-------------	-------------	-----------	-------------

\* Fueron excluidos 7 casos de los cuales no se dispuso información.

\*\* Fueron excluidos 2 casos de los cuales no se dispuso información.

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

### **Anexo 18. Ocupación anterior al cargo (Ámbito de desempeño)**

	<b>Menem (1989-1999)</b>		<b>Macri (2015-2019)</b>		<b>Collor (1990-1992)</b>		<b>Temer (2016-2018)</b>	
Sector Público	80	79,2%	31	83,8%	41	78,8%	58	87,9%
Sector Privado	17	16,8%	4	10,8%	9	17,3%	8	12,1%
Tercer Sector	4	3,8%	2	5,4%	2	3,8%	-	-
<b>Total</b>	<b>101*</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>52**</b>	<b>100%</b>	<b>66</b>	<b>100%</b>

\* Fueron omitidos los 4 casos de los cuales no se dispuso de información.

\*\* Fueron excluidos 2 casos de los cuales no se dispuso información.

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

### **Anexo 19. Distribución de las trayectorias mixtas según su caracterización como “salto” o “puerta giratoria”**

	<b>Macri (2015-2019)</b>		<b>Menem (1989-1999)</b>		<b>Temer (2016-2018)</b>		<b>Collor (1990-1992)</b>	
“Puerta giratoria”	3	10,7%	12	21,1%	7	28,0%	8	26,7%
“Salto”	25	89,3%	45	78,9%	18	72,0%	22	73,3%
<b>Total general</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>	<b>57</b>	<b>100%</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

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