

# “Los mejores, los más preparados”. Presidentes y gabinetes con sesgo empresarial en América Latina (2000-2019)

Inés Nercesian

inercesian@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

*Resumen: Los estudios acerca de las élites y el perfil de los gabinetes son muy vastos; sin embargo, son pocos quienes han estudiado el fenómeno desde una perspectiva comparativa. En este artículo analizaremos los Gobiernos con perfil empresarial en América Latina durante el período 2000-2019. Tomamos los casos de Mauricio Macri en Argentina, Michel Temer en Brasil y Vicente Fox en México; Sebastián Piñera en Chile, Álvaro Uribe en Colombia, Elías Antonio Saca en El Salvador, Horacio Cartes en Paraguay y Pedro Pablo Kuczynski en Perú. A partir de una estrategia metodológica que combina técnicas cualitativas y cuantitativas, estudiaremos los mecanismos de reclutamiento y el perfil educativo y ocupacional de los gabinetes. La hipótesis de trabajo sostiene que existe un sesgo y visión empresarial común y una orientación hacia el mundo de las actividades financieras y extranjerizadas. Este rasgo de la política estatal responde a ciertas dinámicas complejas del capitalismo del siglo XXI.*

*Palabras clave: empresarios; gabinetes; élites; grupos económicos*

*Abstract: There are many studies about elites and the make-up of government cabinets; few, however, have studied the phenomenon from a comparative perspective. In this article we will analyze pro-business governments in Latin America during the period 2000-2019. We studied the cases of Mauricio Macri in Argentina, Michel Temer in Brazil and Vicente Fox in Mexico; Sebastián Piñera in Chile, Álvaro Uribe in Colombia, Elías Antonio Saca in El Salvador, Horacio Cartes in Paraguay and Pedro Pablo Kuczynski in Peru. In this investigation we combine qualitative and*

*quantitative techniques to determine the recruitment mechanisms and the educational and occupational profiles of cabinet members. The working hypothesis argues that there is a common pro-business bias and perspective and a focus on financial and foreign activities. This feature of state policy reflects certain complex dynamics of 21st-century capitalism.*

*Keywords: business community; cabinets; elites; economic groups*

## Introducción

La victoria de Cambiemos en 2015 en Argentina reanimó el debate acerca de las derechas en América Latina y el giro conservador que parecía experimentar la región tras años de Gobiernos progresistas. Así, se plantearon preguntas del tipo ¿qué características presentan estas *nuevas derechas*? o, desde una posición alternativa, ¿qué nuevas formas políticas traen las *viejas derechas*? (Ansaldi, 2017). Junto a estos interrogantes, la evidencia de un importante conjunto de empresarios que accedían a la presidencia llamó la atención. Desde el año 2000 se cuentan: Vicente Fox en México (2000-2006), Elías Antonio Saca González (2004-2009) y Nayib Bukele (2019-) en El Salvador, Sebastián Piñera (2010-2014/2018-) en Chile, Horacio Cartes (2013-2018) en Paraguay, Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina, Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) en Perú y dos casos emblemáticos, Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan Carlos Varela (2014-2019) en Panamá. En Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) proviene del sector terrateniente reconvertido en grupo diversificado, a diferencia de los otros casos más fácilmente tipificados como dueños de grupos empresariales. En Brasil, Michel Temer (2016-2018) es un hombre que procede de la clase política tradicional, aunque sus estrechos vínculos con el empresariado y el giro conservador que llevó adelante tras el golpe de Estado lo convierten en un caso que merece ser estudiado. Estas experiencias se presentan como un elemento novedoso en la historia política latinoamericana porque, aunque es cierto que la relación entre el empresariado y el poder político viene de antiguo, pocas veces se ha observado esa cantidad de presidentes y gabinetes con sesgo empresarial<sup>1</sup>. Estos actores parecen haber optado por ejercer el poder de manera directa, sin delegar la posesión de los resortes del Estado en los históricos elencos políticos.

En este artículo analizaremos los mecanismos de reclutamiento y el perfil educativo y ocupacional de ministros y ministras de los Gobiernos de Mauricio Macri en Argentina, Michel Temer en Brasil y Vicente Fox en México; Sebastián Piñera en Chile, Álvaro Uribe en Colombia, Elías Antonio Saca en El Salvador, Horacio Cartes en Paraguay y Pedro Pablo Kuczynski en Perú. Por cuestiones de espacio, el artículo no analiza en detalle la dimensión político-partidaria; sin embargo, para lograr una mayor profundización incluimos una información resumida en el anexo.

La hipótesis de la investigación sostiene que las transformaciones neoliberales que se implementaron a partir de los años setenta o noventa (según el país)

---

1 En la década de los noventa hubo tres presidentes empresarios: Fernando Collor de Melo (1990-1992) en Brasil, Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia (1993-1997/2002-2003) y Carlos Wasmosy (1993-1989) en Paraguay.

redefinieron la composición de los grupos de poder económico. Así, surgieron conglomerados emergentes favorecidos por la política de las privatizaciones y los estímulos al mercantilismo, y los viejos grupos se reinventaron a tono con las transformaciones propias del capitalismo globalizado. Ya sea para dar continuidad al consenso neoliberal (Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú), o bien con el objetivo de frenar el desarrollo de Gobiernos de signo progresista (Argentina, Brasil y México), estas “nuevas” fracciones económicamente dominantes que tiempo atrás no disponían de la conducción del bloque hegemónico entendieron que era el momento de avanzar hacia la ocupación del poder sin intermediarios. Y, a través de la toma de posición en las carteras ministeriales, estrecharon los vínculos entre el poder económico y la élite política.

## 1. El marco teórico y la estrategia metodológica

Los estudios sobre las élites tienen una larga trayectoria en las ciencias sociales. Los análisis pioneros de Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto abrieron un campo de estudio que luego profundizaron Wright Mills (1963 [1956]) y, en Argentina, De Imaz (1964). En América Latina la bibliografía sobre el tema es extensa y puede agruparse en distintos núcleos: los estudios elitistas que ponen el acento en la trayectoria de las y los funcionarios estatales (Camp, 2006; Joignant, 2011; Dargent, 2014; González-Bustamante y Alejandro Olivares, 2016; Salas-Porras, 2017; Vommaro y Gené, 2018; Codato y Franz, 2018; Serna y Bottinelli, 2020); los análisis acerca de las transformaciones de los grupos de poder económico (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Gaggero y Schorr, 2016; Castellani, 2016; Durand, 2017; Segovia, 2018); y los estudios dirigidos a realizar un esfuerzo analítico para estudiar el vínculo entre el poder económico y el ejercicio del poder político (Castellani, 2016; Durand, 2006/2017). Aunque no son abundantes, existe un conjunto de trabajos que han desarrollado análisis integrales sobre América Latina, mientras que los estudios comparativos son todavía más escasos (Viguera, 1996; Durand, 2010; Giordano, 2014; Ansaldi, 2017; Nercesian y Cassaglia, 2019; Nercesian y Mendoza, 2019). El artículo procura ser un aporte a los estudios comparativos a partir de un esfuerzo de análisis que articula los enfoques de trayectorias de las élites estatales y el vínculo con los grupos económicos.

Tomaremos los planteamientos del sociólogo marxista Ralph Miliband, que propone articular los conceptos de clase dominante y elitismo. Desde un enfoque empirista, Miliband (1991 [1969]) sostuvo que el término *Estado* designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, conforman el sistema estatal. A través de esas instituciones se ejerce el poder estatal, mediante

las personas que ocupan las posiciones más destacadas: presidentes, miembros del gabinete, altos servidores públicos y administradores del Estado en general. Estas son las personas que constituyen la élite del Estado. Luego, es fundamental estudiar la relación del Estado con la clase económicamente dominante, es decir, si quienes controlan el poder estatal son además los agentes del poder económico. En su reflexión acerca de los formatos de representación capitalista, el sociólogo sueco Goran Therborn (2016 [1978]) planteó la existencia de un tipo de “institucionalización capitalista” mediante la cual los dirigentes estatales son reclutados entre el personal que ocupa los aparatos económicos. La incorporación de cuadros empresariales bajo el formato de institucionalización capitalista es un punto que atenderemos en este artículo y que planteó como hipótesis el sociólogo histórico Waldo Ansaldi (2017) en su reflexión sobre las derechas del siglo XXI.

Ansaldi (2017) propone un enfoque que se complementa con las definiciones de Miliband y resulta muy útil para pensar cómo las dimensiones económico-sociales se articulan con la dinámica de la política. En términos analíticos, los sujetos pueden ser sociales o políticos. Como sujetos sociales se organizan en clases, mientras que en cuanto sujetos políticos lo hacen en partidos, sindicatos, asociaciones de interés, movimientos y otras formas. Este enfoque resulta una buena puerta de entrada para caracterizar a las élites en el Estado en cuanto sujetos políticos y, al mismo tiempo, dilucidar qué clase o fracción de clase expresan como sujetos sociales.

En cuanto a la metodología, se aplicará el análisis comparativo propuesto por el sociólogo histórico Charles Tilly en *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes* (1991). Optaremos por la estrategia *universalizadora*, que busca encontrar regularidades causales, y, a partir de un análisis integral de ocho casos, intentaremos hallar claves explicativas para comprender el vínculo entre los empresarios y la política.

La investigación se basó en una combinación de estrategias de recolección de datos provenientes del método cuantitativo y cualitativo. Se realizaron un conjunto de entrevistas a ministros y ministras y en algunos casos a periodistas e investigadores. Por cuestiones de salvaguarda de la identidad de las personas y debido a que la investigación persigue analizar procesos y no trayectorias biográficas, todas las entrevistas fueron anonimizadas. Asimismo, se trabajó con la base de datos elaborada en el Observatorio Electoral de América Latina (OBLAT), con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), sobre un total de 381 ministros y ministras de los ocho países<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Toda la información vertida en la base se obtuvo a partir de datos públicos y oficiales, fuentes periodísticas, redes sociales de las personas implicadas (LinkedIn, Facebook, Instagram, Twitter) o comunicaciones personales. La base de datos no incluye la renovación de los ocho ministros que realizó Sebastián Piñera el día 28 de

## 2. Las estrategias de reclutamiento de los gabinetes

Las estrategias de reclutamiento de ministros y ministras fueron diversas. Aunque existen elementos comunes, los mecanismos implementados en cada país siguieron un criterio donde se balancearon factores de larga trayectoria (fortaleza o debilidad de los partidos, fortaleza o debilidad del Estado, características históricas de las élites políticas) y de coyuntura (cambio de color político, tipo de liderazgo del presidente, estrategias políticas). Para presentar los ocho casos, hemos agrupado a los países de la siguiente manera: Argentina, Brasil y México, países con economías más grandes, mayor diversificación productiva y desarrollo de las capacidades estatales, y Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú, con menor desarrollo económico y productivo y una continuidad del modelo neoliberal.

### 2.1 Argentina, Brasil y México

#### *Argentina*

Mauricio Macri (2015-2019) es un empresario vinculado a diferentes ramas de la industria de la empresa familiar Grupo Macri (construcción, industria automotriz, correo, recolección de residuos e industria alimentaria), que en el transcurso de los últimos años ha diversificado progresivamente su capital ingresando al mundo financiero. Es ingeniero egresado de una universidad privada y se convirtió en el primer presidente del país con formación en una institución de esa índole. El 2 de diciembre, cuando apenas faltaban ocho días para el traspaso de mando, presentó su gabinete con una frase emblemática: “[Tenemos] el mejor equipo de los últimos 50 años” (*La Nación*, 2 de diciembre de 2015)<sup>3</sup>. El listado de ministros y ministras tenía un evidente sesgo empresarial. Y por primera vez en la historia moderna del país, un partido orgánico del capital financiero internacional accedía al control del poder junto con las fracciones del capital aliadas (Manzanelli, González y Basualdo, 2017).

Una periodista especializada que cubrió muchos años la casa de gobierno sostuvo en una entrevista realizada para esta investigación “al CEO número uno de la Argentina, lo tenés de presidente. La cabeza está condicionada e ideológicamente tienen una mirada que no la va a tener nunca ningún otro político”, “Macri cree que [sus ministros y ministras] son expertos”, no casualmente “calificaron

---

octubre de 2019. El caso de El Salvador es el único donde los datos pudieron ser completados en un 70%. Por tratarse de un Gobierno con un importante conjunto de personas con causas jurídicas en curso, buena parte de la información solicitada a los organismos oficiales se hallaba bajo resguardo y no fue posible acceder.

<sup>3</sup> Sobre el ascenso de Macri y la fuerza Propuesta Republicana (PRO), véase Vommaro (2017); sobre el perfil del gabinete, véase Canelo y Castellani (2016); y desde una perspectiva cualitativa, Gessaghi, Landau y Luci (2020).

[al ministro de Finanzas Luis] Caputo como el Messi de las finanzas” (Roxana, 2018). El discurso del Gobierno reiteraba una idea repetida y convertida en axioma según la cual los empresarios o los tecnócratas, presumiblemente exitosos en el mundo privado, eran capaces de trasvasar esa *expertise* a la esfera estatal<sup>4</sup>. En noviembre de 2015, según cálculos del periódico *La Nación*, para cubrir los tres gabinetes el Gobierno de Macri necesitaba 9.000 cargos nuevos (Canelo, 2019). El impactante triunfo implicó incorporar de manera relativamente repentina un importante conjunto de funcionarios y funcionarias. José, un alto funcionario del Gobierno que se desempeñó en el área de economía, sostuvo: “Cuando se produce el fenómeno de que Macri es presidente, María Eugenia [Vidal gobernadora] en la provincia, y Horacio [Rodríguez Larreta jefe de gobierno] en la Capital, se produce una demanda de gente, una vorágine en los últimos 15 días, donde entran por la ventana funcionarios y funcionarias”, “el desespero de la política para poner gente” (2018).

El gabinete de Macri se nutrió de cuadros que provenían del mundo *managerial*, de los *think tanks* (como la fundación Pensar) y del mundo de la política. Contrariamente al discurso de ajuste que se impartía desde las altas esferas gubernamentales, cuando asumió el Gobierno aumentó la cantidad de ministerios, secretarías y subsecretarías de la Administración Pública Nacional en comparación con la última gestión saliente (Astarita y De Piero, 2017). Transcurridos tres años de gestión, en el marco de una coyuntura económica crítica que parecía no encontrar el rumbo esperado, Macri decidió enviar un mensaje de ajuste y redujo el conjunto de las carteras ministeriales: de los 22 ministerios que había hasta ese momento se pasó a 12.

Consultado para esta investigación, un ministro que se desempeñó en el área de economía durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner sostuvo a título comparativo: “[En el kirchnerismo] existía gente que había pasado por el mundo empresarial o que tenía empresas. Pero no que su principal ocupación haya sido una empresa...” (Esteban, 2018). “Desde el principio, leí la presencia directa de empleados de esos sectores como una falta de confianza en el Gobierno” (Esteban, 2018).

---

4 En un libro reciente Paula Canelo (2019) muestra que, aunque el Gobierno de Macri tuvo una clara impronta empresarial, los gabinetes de la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, y del jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, se formaron con grupos sociales y profesionales diferentes, a quienes denomina “especialistas en gestión estatal” y “burócratas públicos”.

*Brasil*

Michel Temer (2016-2018) es el único caso de los que estudiamos que proviene del mundo de la política y no fue electo para el cargo de presidente, sino para el de vicepresidente. Es abogado egresado de una universidad pública y asumió la presidencia tras el golpe de Estado contra Dilma Rousseff. La gran mayoría de los funcionarios que conformaron su gabinete provenían del mundo de la política, con trayectorias educativas y profesionales realizadas en el ámbito público. El Gobierno de Temer “profundizó el desencanto con la clase política tradicional [...], estuvo marcado por escándalos de corrupción y renunciaciones de principio a fin” (Goldstein, 2019: 75). Por ello es posible pensar que fue el último intento por parte de las élites económicas de encontrar una correa de transmisión de sus intereses, utilizando los canales históricos, los partidos y los dirigentes políticos. Después de Temer vino Jair Bolsonaro (2019-), que, si bien tenía participación política previa, su marca de origen es el ejército.

Temer asumió el cargo con una ceremonia breve y discreta, lógica para un presidente que no había sido elegido. De manera similar al resto de los casos estudiados, también hizo una exaltación de su gabinete, aunque con una diferencia. No apeló a la *expertise* profesional o al éxito de sus funcionarios, más bien tomó una expresión del mundo de la jerarquía social, de las élites, y señaló que iba a conformar un “gabinete de notables”. Tiempo después, en marzo de 2018, sostuvo en el canal oficial del Planalto que se trataba del “mejor Gobierno de los últimos años”.

Como señalaron la mayoría de los entrevistados, el gabinete de Temer siguió una línea histórica de reclutamiento de cuadros donde los partidos que constituyeron la base de gobierno son quienes definen las carteras ministeriales. El periodista Eric Nepomuceno sostuvo: “El autoproclamado ‘Gobierno de salvación nacional’ no hizo más que repetir la misma y desgastada receta de siempre: repartir ministerios a cambio de un dudoso respaldo en el Congreso” (*Página 12*, 3/06/2016). En la misma línea se expresó un investigador brasileño entrevistado: “Hay una regla de oro que es poner gente que son de los partidos para componer el Gobierno” (Guillermo, 2018). Y Temer cumplió con esa regla. Un alto funcionario del área de las relaciones internacionales de Brasil que se desempeña en el cargo durante la gestión de Bolsonaro sostuvo: “Conociendo a Temer, evidentemente él le daba al partido la función de designar: ‘él que ustedes nombran, ustedes son responsables’”. “Yo creo que el criterio [es] darle gobernabilidad” (Lautaro, 2019). El mismo entrevistado sostuvo que en el gabinete de Bolsonaro todos los ministros fueron elegidos sobre la base de un criterio de eficiencia y no hubo, salvo excepciones, una negociación con otros partidos (Lautaro, 2018).



Esta percepción de las formas de reclutamiento de los funcionarios es compartida por un exministro del área de cultura que se desempeñó durante el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010/2007-2010): “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” (Franco, 2018). El mismo ministro planteó que la participación empresarial se observa en el parlamento, donde “la composición ya es bastante hegemónica de empresarios. Empresarios, hacendados y de las élites en general, o cuando no son de origen defienden los intereses” (Franco, 2018). La existencia de una burocracia y una élite política en Brasil resulta una buena explicación para pensar por qué en el país no hubo una presencia tan preponderante de empresarios (véanse Codato y Franz, 2018; Nercesian y Cassaglia, 2018). Asimismo, el país brasileño tuvo un recorrido contrario al de muchos países de la región. Después de los noventa se fortalecieron dos partidos fuertes que alcanzaron escala nacional (Partido de la Social Democracia Brasileña y Partido de los Trabajadores). A diferencia de las crisis y transformaciones que experimentaron los otros países, en Brasil los partidos, que habían sido débiles y fragmentados, se fortalecieron después de la transición democrática.

El gabinete de Temer fue muy cuestionado desde el comienzo y es, junto con Perú, uno de los ejemplos con mayor rotación de funcionarios y menor duración en el cargo entre los casos que estudiamos (Nercesian y Cassaglia, 2019).

### México

Vicente Fox (2000-2006) se formó en administración de empresas en una universidad privada del sistema jesuita del estado de Guanajuato. Su trayectoria profesional se desarrolló casi íntegramente en la compañía internacional de bebidas Coca-Cola, donde comenzó como distribuidor local y creció en responsabilidades hasta alcanzar la presidencia de la división de América Latina. El 1 de diciembre del 2000 asumió el cargo con un discurso cuyo título fue “*La revolución de la esperanza*”, que continuaba la línea discursiva y la estrategia de campaña que enfatizaba la idea del cambio. Tras setenta y un años de Gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el concepto de *cambio* permeaba fuerte en la sociedad. Gran parte de la población mexicana vivió con gran expectativa el ascenso de Fox, hasta el punto de que muchos caracterizaron el proceso como una transición, aunque en materia económica hubo más continuidades que rupturas. Como todos los presidentes de origen empresarial que analizamos, Fox exaltó el carácter de su gabinete. En una entrevista para el diario *La Jornada* en noviembre de 2000, cuando aún era un presidente electo, sostuvo que en su gabinete habría

“intelectuales, empresarios, profesionistas, rectores de universidades, miembros apasionados por la defensa de los derechos humanos [...]. Diría yo, no es un equipo, ¡es un equipazo, un gabinetazo!” (D’Artigues, 2002). Asimismo, Fox implementó la figura de supercoordinadores y *headhunters* (cazatalentos en inglés), que tenían la función de buscar a las y los mexicanos mejor calificados para los puestos (D’Artigues, 2002).

En el gabinete de Fox muchos de los funcionarios habían trabajado en grandes empresas privadas. Entrevistado para esta investigación, un exfuncionario de Estado con perfil progresista sostuvo que Fox planteó hacer un “gobierno de empresarios para los empresarios” (Lázaro, 2018). Y, además, agregó: “Hay que analizar la formación en las escuelas neoliberales. El terreno de las ideas neoliberales. Un lugar clave es el ITAM [Instituto Tecnológico Autónomo de México], que se creó en los años cincuenta para contrarrestar a la UNAM. Los últimos secretarios de Hacienda fueron del ITAM” (Lázaro, 2018).

El secretario de Hacienda de Fox, Francisco Gil Díaz, fue un hombre emblemático de la gestión y sostuvo en la revista *El Economista*: “Fox no me invitó por ser itamita [es decir, del ITAM], sino por tener una carrera que él pensó acreditada para asumir esa responsabilidad. La gente que ha estado en esos puestos no es por ser itamita, sino por su preparación y su competencia” (20/9/2018).

Fox optó por formar un gabinete de transición que le permitía proveerse de la estructura de funcionarios y funcionarias preexistente, que le facilitaron el acercamiento con el aparato administrativo y a la vez favorecieron las condiciones para el traspaso del poder (Sánchez Ramos, 2008). Entre los colaboradores que lo rodeaban, estaban los miembros del PAN, pero también había un número importante de personas que se habían desempeñado como funcionarios en Gobiernos del PRI. La composición mixta del gabinete no solo mostraba la estrategia de transición, sino que también podía poner de manifiesto que el presidente no tenía especial interés en realizar un cambio radical con respecto al pasado en materia económica. Un periodista mexicano sostuvo: “La transición en México fue un producto del voto popular, pero también de un acuerdo entre el PRI y el Partido de Acción Nacional. Por eso se lo denomina en la jerga PRIAN. Un partido como el PAN que no tenía mayor margen de maniobra, pero con el PRI logra insertarse” (Martín, 2018).

## 2.2 Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú

### Chile

Sebastián Piñera es ingeniero comercial con mención en Economía formado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, y posee un posgrado en Economía en los Estados Unidos. Su perfil es el de un empresario típico que alcanzó su despegue económico en los años noventa, cuando se profundizaron las políticas neoliberales. Tras veinte años de realizar tareas de consultoría para el BID y el Banco Mundial, construyó su propio grupo económico sobre la base de negocios bancarios, financieros e inmobiliarios, y en la década de los noventa, a partir de la adquisición de la compañía aérea Lan Chile, dio un impulso importante al grupo.

Piñera fue presidente durante 2010-2014 y volvió al poder en 2018. Los contextos en los que se produjeron ambas candidaturas fueron diferentes. En las elecciones de 2010, se cumplían veinte años consecutivos de Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que estaba en el poder desde la transición democrática; en cambio, en 2018 Piñera ya contaba con un período de gestión. Por ello, las campañas fueron distintas y la conformación de los gabinetes, también. En la primera elección utilizó la idea de cambio como idea fuerza y en los anuncios televisivos se mostraba con un equipo de trabajo donde había un conjunto de hombres y mujeres en torno a una mesa redonda que reproducían una dinámica de *brainstorming*. Cerca de dos años antes, Piñera había creado un equipo de trabajo denominado grupo Tantauco a partir del cual construyó una campaña en torno a las ideas de “equipo”, “programa” y “esperanzas”. Para la contienda electoral de 2018 el mensaje fue diferente. Tras haber pasado por una gestión deslucida que le impidió construir un candidato para su sucesión inmediata, debió cambiar el discurso. La campaña tuvo un perfil más político y de menor impronta tecnocrática. La imagen de Piñera se pareció más a la de un político clásico que abraza a trabajadores, ancianos, niños y niñas y ciudadanos en general. La idea fuerza de su estrategia discursiva fue “vienen tiempos mejores”.

El primer gabinete tuvo un perfil tecnocrático y empresarial. Como señaló un ministro del área de justicia que se desempeñó en la gestión de Piñera, “en el primer Gobierno de Piñera, efectivamente hubo una gran incorporación de gente del mundo privado. [...] En Chile los ministros de Hacienda son principalmente personas que tienen posgrados en universidades extranjeras y llegan a esos cargos” (Diego, 2018). Según el mismo entrevistado, en el sistema presidencialista chileno, el presidente hace una mezcla entre las propuestas que le plantean los partidos y la gente que él elige de su máxima confianza: “Y si uno mira, los cargos técnicos de relevancia siguen siendo ejercidos por personas que tengan una

formación de educación de posgrado, con posgrados extranjeros” (Diego, 2018). En cambio, en el segundo Gobierno, Piñera “se nutrió correctamente de personas que, proviniendo del mundo privado, tuvieron ya una experiencia de cuatro años durante su primer Gobierno”, “hay una mirada más política” (Diego, 2018).

Un alto funcionario que se desempeñaba en el ámbito de las relaciones internacionales al momento de realizar esta entrevista, compartió la posición del entrevistado anterior: “Creo que en el primer Gobierno eran más bien técnicos, pero técnicos que sentían que cuando habían llegado ellos había partido el mundo”. En cambio, en el segundo hubo un cierto aprendizaje y un reclutamiento de cuadros que combinaba “técnicos” y “políticos”. “Personas calificadas en su materia”, “capacitadas para ejercer el cargo”, “tienen condiciones”, “gente destacada en la parte técnica e intelectual”, “son técnicos”, fueron otras de tantas afirmaciones.

Pedro fue un ministro que se desempeñó en el área de economía durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva y coincidió con los planteamientos anteriores. Sostiene que Piñera partió con un gabinete con impronta empresarial y tecnócrata y durante la propia gestión debió hacer modificaciones; “yo diría que eso les pasó la cuenta al Gobierno. [...] La realidad le pasó cuenta al propio presidente” (Pedro, 2018). Asimismo, añadió que había cierta arrogancia en estos empresarios que creían ser “los mejores”, y eso les causó varios problemas.

### *Colombia*

Álvaro Uribe (2002-2006/2006-2010), si bien se formó en una carrera tradicional como la abogacía, posee un doctorado en Derecho y Ciencias Políticas y una especialización en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard. No es un empresario típico, puesto que sus orígenes lo acercan a los grupos terratenientes; su padre, Alberto Uribe Sierra, era un hacendado muy cercano al poder. En la década de 1980, Álvaro Uribe compró la hacienda El Ubérrimo, donde asentó sus negocios vinculados a la producción ganadera, los trabajos pecuarios y agrícolas, el ordeño de vacas y la doma de caballos. Tiempo después se diversificó adquiriendo empresas de distintos ámbitos y se convirtió en un “empresario del campo”, según sus propias palabras (*El Herald*, 9/05/2017).

Uribe provenía del histórico Partido Liberal. En el mismo año de las elecciones optó por apartarse de su fuerza política y creó el partido Primero Colombia, con el cual presentó la candidatura que le permitió acceder a la presidencia. Es el único de todos los casos analizados que logró la reelección inmediata. Para las elecciones presidenciales, construyó un discurso autoritario antiguerrilla sobre la base de las negociaciones fracasadas que había llevado adelante su antecesor,

el presidente conservador Andrés Pastrana (1998-2002). Con el eslogan “Mano firme y corazón grande” logró conquistar la presidencia en primera vuelta.

Desde que ganó las elecciones Uribe indicó que iba a realizar un plan de ajuste, motivo por el cual achicó algunas carteras de gobierno y redujo el gabinete a catorce ministerios. Planteó un discurso moralizante sobre la clase política tradicional y se presentó como un líder político que no caía en la politiquería. Buena parte del apoyo político provino de esa “pulsión moralista” de su discurso antiparlamentario y antipolítico (González, 2006). Si bien el gabinete se nutrió de políticos que respondían a su decisión, al tiempo de asumir la presidencia firmó un convenio de apoyo al proceso de selección de funcionarios públicos por meritocracia con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la selección de los gerentes o directores de empresas de nivel territorial. Con esa medida buscaba instalar un discurso meritocrático en la gestión pública que se distanciara de la política.

A diferencia del primer Gobierno, donde conformó un gabinete con mayor autonomía para designar a sus ministros y ministras, tras obtener una abrumadora mayoría para la reelección, donde se sumaron apoyos variados, formó un gabinete con mayor amplitud para compatibilizar el apoyo que había recibido de las distintas fuerzas. En una entrevista para el periódico *El Tiempo*, sostuvo: “Creo que hoy tengo más dificultades para confeccionar el gabinete que hace cuatro años porque hoy tienen que considerar los compañeros de gobierno, a la ley de bancadas, las regiones, los compañeros en campaña (4/06/2006)”. El estilo de los nuevos nombramientos cambió, los ministros y las ministras provenían de grupos parlamentarios relativamente consolidados.

### *El Salvador*

Elías Antonio Saca (2004-2009) se incorporó al mundo de los medios como locutor a una edad relativamente joven y más tarde, favorecido por las privatizaciones en el ámbito de los medios de comunicación que se produjeron en la década de 1990, se convirtió en empresario. Comenzó a dirigir sus propias emisoras y creó su grupo económico. Ya en calidad de empresario, se incorporó a las organizaciones gremiales corporativas Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER) y Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), cuya presidencia ejerció. La campaña electoral de Saca tuvo como eje un plan de gobierno que denominó “País Seguro”, basado en el combate a la delincuencia. Esta biografía empresarial explica en parte su discurso del día de su asunción, en el que agradeció a los Gobiernos neoliberales que lo precedieron, encabezados por Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999) y Francisco Flores

(1999-2004), que “sentaron los cimientos de este nuevo País”<sup>5</sup>. De esa manera no solamente subrayaba la continuidad del modelo económico, sino también de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), la fuerza gobernante que estaba en el poder desde el año 1989 (Lungo, 2009).

Saca fue el único caso en El Salvador que, además de desempeñar el cargo de presidente nacional, ocupó simultáneamente la presidencia del partido ARENA. El círculo más cercano de su gabinete estuvo conformado por figuras provenientes de ARENA. Como señaló un economista y político que se desempeñó como ministro durante el primer Gobierno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), “ARENA es un partido del empresariado, no es influenciado por el empresariado, es el partido del gran empresariado salvadoreño” (Vicente, 2018). El Gobierno de Saca tuvo una explícita posición en favor de los Estados Unidos y durante la campaña fue apoyado abiertamente por miembros del Partido Republicano y por George W. Bush en particular. Tan evidente fue el apoyo que el FMLN denunció la injerencia de ese país en el proceso electoral.

Saca creó un gabinete relativamente joven cuyos nombres despertaban interrogantes por tratarse de figuras no muy conocidas. En una entrevista publicada en *La prensa gráfica*, publicada a pocos días de iniciar su mandato, Saca sostuvo: “Mi gabinete es una mezcla de experiencia política y técnica con compromiso con el país. Necesitamos gente joven, madura, con experiencia, y eso en realidad genera certidumbre” (01/06/2004).

Acerca de los gobiernos de ARENA, un ministro que se desempeñó durante el gobierno del FMLN en el área de economía sostuvo: “Son gobiernos cuya ideología, cuyos intereses básicamente representan los intereses del sector empresarial, eso son: gobiernos pro empresariales. No son gobiernos empresariales propiamente dicho” (Orlando, 2018). Saca introdujo un elemento clave, era expresión de un sector de la burguesía relativamente más joven que se enriqueció en la década de los noventa, a diferencia de los históricos grupos cafetaleros. Además, ocurrió otro fenómeno: “Rompió con el sector empresarial [...]. Uno puede decir que al inicio representaba al sector empresarial, pero a medida que pasó el tiempo por diferencias económicas y políticas se fue decantando. Y al final él rompió con su partido, con ARENA, y rompió con los empresarios y por eso ahora está preso”. “Lo que no le perdona la clase empresarial a Saca es que él fue acumulando mucho poder y se tomó el partido ARENA” (Orlando, 2018).

El día 30 de agosto de 2016 fue detenido en el marco de una causa de corrupción y, aunque durante mucho tiempo negó todas las causas que pesaban sobre él, tras su detención confesó que había sido parte del esquema de corrupción y

<sup>5</sup> <<http://archivo.elsalvador.com/noticias/2004/06/01/nacional/nac24.asp>>

lavado de dinero durante su gobierno. En septiembre de 2018, fue condenado a prisión. También fueron detenidos y atraviesan procesos judiciales otros altos funcionarios de su gobierno.

### *Paraguay*

Horacio Cartes (2013-2018) es un empresario de finanzas, tabaco y ganadería de Paraguay. Tiene estudios técnicos vinculados a la aviación en los Estados Unidos. Sus primeros pasos los realizó en el mundo de las finanzas y en la década de los noventa desarrolló la producción tabacalera. Como la mayoría de los grupos económicos, con el tiempo fue diversificando sus nichos empresariales y, a diferencia de la burguesía tradicional paraguaya, vinculada al mundo de la construcción, que se enriqueció gracias a los negocios y contrataciones del Estado, Cartes construyó su fortuna en paralelo a la institución estatal.

Si bien no era la primera vez en la historia de Paraguay que había un presidente de estas características, el de Cartes era un caso emblemático. Se trataba de un empresario que se incorporaba al histórico el Partido Colorado y nunca había votado en una elección nacional, salvo esta vez, que lo hacía por él mismo. Cuando Cartes se incorporó al Partido creó una fuerza propia denominada Honor Colorado, cuyas iniciales hacían referencia a su nombre, y a partir de ahí se catapultó como candidato. Según un investigador paraguayo entrevistado para esta investigación, hubo “afinidades electivas” entre el partido y los intereses personales de Cartes al momento de definirse su candidatura presidencial (Carlos, 2018). Como los colorados se encontraban con escasos recursos de financiamiento y sin un candidato natural que pudiera ganar las elecciones, la figura de Cartes, un hombre poderoso y económicamente autosuficiente, parecía una buena opción partidaria.

Cartes construyó un esquema descentralizado de poder. Dispuso su lista y abrió la participación a todos: “Podías tener la lista de presidente y vice con tu propia lista de senadores, de diputados de cada departamento. Cartes dijo: ‘Puede haber Honor Colorado 1, 2, 3, 4..’” (Carlos, 2018). Cada uno podía hacer su juego local y, a su vez, contribuir a la candidatura presidencial, y así fue construyendo una importante mayoría. Esta estrategia le permitió alcanzar autonomía en el momento de formar su gabinete.

Prácticamente todas las personas entrevistadas coincidieron en que Cartes construyó un gabinete con bastante autonomía respecto del partido y los poderes locales. Un ministro de su gobierno que se desempeñó en el área de economía sostuvo: “Yo creo que [el gabinete tuvo] un perfil eminentemente técnico [...] gente con alta preparación, con alta trayectoria en el campo profesional [...]. Personas

con alto nivel técnico”. “Lo que hizo este gobierno fue un cambio muy importante con respecto a la práctica tradicional” (Juan, 2018). Personal profesional y alto nivel técnico son las expresiones recurrentes para referirse a los funcionarios del gabinete, en oposición a quienes vienen del mundo de la política. Como sostuvo el propio Cartes durante la presentación de su gabinete de gobierno: “Esta lista de ministros se hizo exclusivamente con base en sus conocimientos. Dijimos que íbamos a formar una selección nacional” (ABC, 12/08/2013).

Según Ana, una funcionaria del gobierno de Lugo (2008-2012), el autodenominado “equipo nacional” era “gente toda nueva, gente de perfil técnico, jóvenes que no eran militantes. [Eso creó] el enojo con la cúpula tradicional del Partido Colorado y con la base operativa” (Ana, 2018). Otro entrevistado sostuvo que la estrategia utilizada por Cartes fue la de crear una estructura paralela o *de facto* donde estaban los gerentes afines que diseñaban las políticas públicas. A través del decreto presidencial n° 1.256, con fecha de 24 de febrero de 2014, el presidente nombró a seis asesores económicos y uno para el ámbito de las tecnologías.

## Perú

Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) estudió una carrera interdisciplinaria de filosofía, política y economía en Inglaterra. Trabajó en el Banco Mundial y en el Fondo Monetario Internacional, vivió once años en los Estados Unidos y fue directivo y accionista de varios emprendimientos ligados a inversiones, servicios financieros y actividades mineras. Antes de llegar a la presidencia, había ocupado cargos ejecutivos<sup>6</sup>. El de Kuczynski es el caso más claro de formación de un partido creado a medida con vistas a las elecciones nacionales. Peruanos Por el Cambio es una fuerza que se creó apenas dos años antes de la contienda electoral y logró alcanzar ciertos niveles de acuerdos con fuerzas provinciales y regionales, lo cual le permitió llegar al gobierno en 2016. Esa falta de experiencia política previa se reflejó en la constitución del gabinete. Un ministro del gobierno que ocupó un cargo muy importante en el diseño del gabinete sostuvo en una de las entrevistas: “En verdad era una aglomeración de gente más que un partido que creció desde cero y fue convocando mucha gente en el camino”, “no había un partido fuerte, organizado, con los técnicos necesarios” (Patricio, 2018).

Los cuadros de gestión ministerial se formaron a partir de una combinación de políticos y técnicos. Según el mismo entrevistado: “Si tú ves la conformación, la mayoría habían tenido experiencia en el sector público o eran ejecutivos del

---

6 En el ámbito privado trabajó en la Compañía de Acero del Pacífico, Magma Copper Company, Toyota y Siderúrgica Argentina, entre otras. Asimismo, fue ministro de Energía y Minas en el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), y ministro de Economía en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), donde además se desempeñó como primer ministro.



sector privado o académicos [...]. Tres tercios quería yo. Era uno que venía de la Administración pública, un tercio que estuvo en la Administración pública, pero también conocía la actividad privada, y un tercio que nunca había estado en Administración pública. Eso es lo que yo quería porque en Estados como los nuestros, el funcionario público es a veces muy limitado o piensa que las cosas no se pueden cambiar” (Patricio, 2018). La incorporación de figuras que provenían del mundo privado le permitía incluir una mirada innovadora mediante la cual — siempre según el mismo entrevistado — se podía plantear “hacer cosas diferentes”.

En Perú existe una gran volatilidad electoral y es el país que tiene mayor debilidad y fragmentación partidaria en comparación con el resto de los casos que estudiamos. Todo ello se conjuga con un Estado frágil. En tal sentido, otro ministro que se desempeñó en el gobierno de PPK sostuvo que el 99% de los funcionarios no fueron reclutados de los partidos, sino que el presidente buscó personas “que puedan serles útiles en su gobierno, según su criterio” (Julio, 2018). Y añadió: “Los partidos, o no tienen cuadros, o son de muy bajo nivel, o son partidos escuálidos. Es una historia de siempre. [...] el mejor experto en comercio exterior, que ha sido viceministro en otros gobiernos, es el que más sabe. Y jamás se le cruzaría por la mente entrar a un partido. Se suicida antes. Igual que yo, igual que el 95% de los peruanos. Nos suicidamos antes de entrar” (Julio, 2018). En relación con el gabinete de PPK, el mismo entrevistado sostuvo que eran funcionarios y funcionarias que tenían una “visión empresarial de las cosas”, “empresarios reales había dos o tres, era más bien una tecnocracia” (Julio, 2018).

Una periodista especializada en el tema que siguió de cerca la constitución del gabinete sostuvo en una entrevista personal que el ingreso de figuras que provienen del mundo empresarial ocurrió en los años noventa, durante el gobierno de Fujimori (1990-2000). Según ella, fue entonces cuando se introdujo a los empresarios en el poder: “Yo te diría que todos los ministros de Economía de Fujimori eran empresarios” (Clara, 2018). Desde entonces, con excepción del último gobierno de Alan García (2006-2011), donde hubo cuadros políticos, los ministerios sensibles se alternaron entre el empresariado y los tecnócratas. La especificidad del gobierno de Kuczynski es que llega una tecnocracia internacional, más ligada al sector empresarial. “El gabinete más empresarial que hemos tenido ha sido el último de Kuczynski. De ahí la preocupación...” (Clara, 2018).

### 3. Presidentes empresarios, gabinetes con visión empresarial<sup>7</sup>

En conjunto, los gabinetes muestran una tendencia hacia la alta calificación y profesionalización, un sesgo en la formación proveniente de las áreas de economía, administración de empresas y afines, y una importante presencia de profesionales con formación en los Estados Unidos. En cuanto a la ocupación, se observa un gran número de personas con trayectorias en áreas financieras, consultorías y servicios empresariales, con alto nivel de extranjerización. Este perfil de gobierno se acompañó con un discurso de exaltación de los expertos, los tecnócratas o empresarios cuyo “éxito” profesional en su labor privada sería trasladado a las políticas estatales.

Este sesgo de los funcionarios y funcionarias coincide con ciertos rasgos del capitalismo del siglo XXI, en el que el modelo neoliberal se caracterizó por la financiarización y profundización de las redes transnacionales. “La financiarización es el umbral a partir del cual el sector financiero, más lucrativo que el industrial, se desarrolla a expensas de este último” (Salama, 2018: 14). Estos nuevos productos financieros se desarrollan en detrimento del sector productivo. Según la socióloga Saskia Sassen (2003), la mundialización económica no consiste solamente en superar las fronteras geográficas, debe también transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernanza pública nacional hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno de los Estados nación, los mecanismos para garantizar los derechos del capital mundial mediante actos legislativos, judiciales, administrativos, etc. Es decir, en el seno mismo de los Estados nacionales debe haber una incorporación de funcionarios y funcionarias afines a esa lógica mercantilista que sean capaces de garantizar los “derechos” del capital global.

---

<sup>7</sup> Una primera versión de estos gráficos fue publicada en los informes Nercesian, Cassaglia (2019 y 2020) del OBLAT.

a) Perfiles educativos

Gráfico 1

a.1. Distribución por carrera de grado en cada país. N=370 casos* (%)										
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú		
Abogacía y ciencias jurídicas	27,0%	46,2%	36,6%	23,8%	26,3%	37,8%	23,3%	17,8%		
Economía, administración de empresas, ingeniería	43,2%	33,9%	47,6%	64,3%	42,1%	43,2%	34,9%	48,8%		
Arte y cultura	0,0%	0,0%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%		
Comunicación y medios	2,7%	1,5%	4,9%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		
Diplomacia y relaciones internacionales	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	4,7%	0,0%		
Militar, defensa y seguridad	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10,5%	5,4%	9,3%	4,4%		
Educación	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	5,3%	2,7%	2,3%	4,4%		
Medicina	5,4%	3,1%	3,7%	4,8%	5,3%	2,7%	7,0%	4,4%		
Psicología	0,0%	4,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	0,0%		
Sociología y ciencias humanas	8,1%	4,6%	2,4%	4,8%	0,0%	5,4%	2,2%	13,3%		
Otros	13,6%	4,6%	1,2%	0,0%	10,5%	2,8%	14,0%	4,7%		

\*Se excluyen los casos perdidos, sea porque el funcionario o la funcionaria no alcanzó ese nivel de calificación, o porque no se dispuso de información. Fuente: elaboración propia según datos del OBLAT.

Salvo el caso de Brasil, donde observamos una continuidad de las élites políticas, en el resto de los países quienes se formaron en disciplinas vinculadas al mundo económico, la ingeniería y la administración de empresas superan a las personas con formación en abogacía, una carrera tradicionalmente vinculada al mundo de la política. Si bien es cierto que en los últimos años la participación de los economistas en los gabinetes es una tendencia global (Markoff y Montecinos, 1994), en este tipo de gobiernos el sesgo es aún más pronunciado.

Gráfico 2

a.2. Distribución por carrera de posgrado según país. N= 264 casos\* (%)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú
Gestión pública, políticas públicas	9,5%	22,2%	1,8%	14,3%	0,0%	30,8%	20,0%	14,6%
Ciencias jurídicas y derecho	9,5%	28,9%	14,5%	2,9%	0,0%	15,4%	17,1%	2,4%
Ciencias políticas y estudios políticos	4,8%	2,2%	9,1%	17,1%	0,0%	3,8%	2,9%	2,4%
Ciencias sociales y humanas	9,5%	4,4%	1,8%	5,7%	0,0%	7,7%	8,6%	17,1%
Economía, finanzas y administración empresas	38,1%	26,7%	52,7%	40,0%	50,0%	7,7%	22,9%	51,2%
Salud	14,3%	4,4%	5,5%	0,0%	16,7%	3,8%	2,9%	2,4%
Ciencias exactas e ingeniería	4,8%	0,0%	3,6%	0,0%	0,0%	26,9%	0,0%	0,0%
Diplomacia y relaciones internacionales	0,0%	0,0%	1,8%	2,9%	33,3%	0,0%	8,6%	0,0%
Militar, defensa y seguridad	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,9%	5,7%	0,0%
Otros	9,5%	11,2%	9,2%	17,1%	0,0%	0,0%	11,3%	9,9%

\*Se excluyen los casos perdidos, sea porque el funcionario o la funcionaria no alcanzó ese nivel de calificación, o porque no se dispuso de información. Fuente: elaboración propia según datos del OBLAT.

La tendencia que observábamos en el gráfico anterior se confirma en el nivel de posgrado, donde los porcentajes más altos se encuentran en las áreas de economía, finanzas y administración de empresas. Los casos más emblemáticos son los de Chile y Perú, donde superaron el 50%. Solo en Brasil y México se observa un mayor porcentaje de quienes se formaron en áreas de abogacía y ciencias jurídicas y gestión pública. Como veíamos en el apartado anterior, esta diferencia se debe a que en Brasil se trata de un gabinete con perfil político y en México, de un gobierno de transición.

**Gráfico 3**

a.3. Distribución por lugar de realización del posgrado según país. N=263 casos\* (%)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú
En el país de origen	42,9%	64,4%	16,1%	29,4%	20,0%	50,0%	20,0%	29,3%
En el resto de América Latina	9,5%	0,0%	0,0%	0,0%	40,0%	0,0%	14,3%	22,0%
En Estados Unidos	28,6%	24,4%	50,0%	47,1%	20,0%	34,6%	40,0%	34,1%
En Europa	14,3%	8,9%	30,4%	23,5%	20,0%	15,4%	14,3%	12,2%
Otros	4,7%	2,3%	3,5%	0,0%	0,0%	0,0%	11,4%	2,4%

\*Se excluyen los casos perdidos, sea porque el funcionario o la funcionaria no alcanzó ese nivel de calificación, o porque no se dispuso de información. Fuente: elaboración propia según datos del OBLAT.

La opción por los estudios de posgrado en los Estados Unidos aparece como primera alternativa en cuatro países y como segunda en tres. Es decir, la formación en ese país es hegemónica, pues en aquellos casos donde no ocupa el primer lugar se convierte en la segunda alternativa, como ocurre con Brasil, México y Argentina. En esos países la opción por los posgrados en el país de origen ocupa el primer lugar, en coincidencia con una larga tradición de prestigio y reconocimiento de sus universidades públicas. Son significativos los datos sobre Chile, donde un 50% se formó en los Estados Unidos y en segundo lugar en Europa.

## **b) Perfiles ocupacionales**

Para caracterizar el perfil ocupacional, tomamos, por una parte, la trayectoria laboral y, por otra, el último cargo antes de asumir la cartera ministerial. Es habitual que antes de asumir la jefatura de la cartera la persona haya pasado por un cargo legislativo o ejecutivo de menor jerarquía. Este paso por el mundo público puede ser muy breve (apenas uno o dos años, por ejemplo), mientras que la trayectoria biográfica completa pudo haberse desarrollado casi íntegramente dentro de la órbita privada empresarial y, si no computáramos la trayectoria completa, el dato quedaría sobrevalorado o infravalorado. De ahí la importancia de identificar dos momentos en los recorridos de ministros y ministras (véanse gráficos 4 y 5).



Gráfico 4

	b.4. Distribución por actividad de desempeño (trayectoria) según país. N=374 casos*** (%).									Total
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú		
Manufactura, construcción, actividades inmobiliarias, comercio y transporte	8,1%	4,5%	10,8%	2,3%	15,8%	18,9%	0,0%	13,3%		8,6%
Minería, electricidad, gas, agua, agricultura, ganadería y pesca	16,2%	3,0%	9,6%	11,6%	15,8%	8,1%	2,3%	8,9%		8,6%
Enseñanza, salud, comunicaciones	16,2%	9,1%	12,0%	9,3%	15,8%	5,4%	18,2%	13,3%		12,0%
Actividades financieras, consultorías, servicios empresariales y organismos internacionales	35,1%	12,1%	27,7%	34,9%	0,0%	24,3%	36,4%	35,6%		26,7%
Administración pública	24,4%	71,3%	38,6%	41,9%	52,6%	40,5%	43,2%	26,7%		43,3%
Otras	0,0%	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	2,8%	0,0%	2,2%		0,8%

\* Se excluyen los casos perdidos porque no se dispuso de información para los mismos. \*\* Para homologar las actividades en los distintos países, se utilizó la Clasificación de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del MERCOSUR, cuyas categorías fueron luego agrupadas bajo criterios teóricos relevantes para la investigación. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2011). Clasificación de actividades económicas para encuestas sociodemográficas del Mercosur. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Fuente: elaboración propia según datos del OBLAT.

Los ocho países muestran un importante sesgo de orientación financiera, empresarial e internacional. Argentina y Perú son los dos países con mayor presencia de personas con trayectoria en el ámbito de las actividades financieras, consultorías, servicios empresariales y organismos internacionales, por encima de Administración pública. En el resto de los países los números más altos se encuentran en la Administración pública, pero en segundo lugar nuevamente aparecen las actividades financieras y los organismos internacionales.

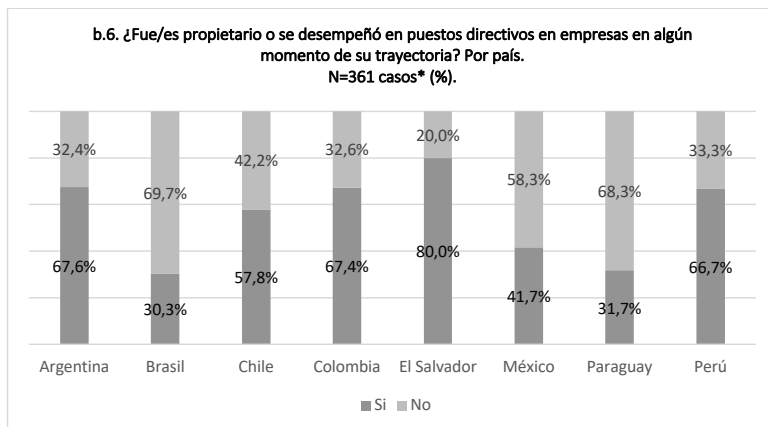
Gráfico 5

	b.5. Distribución por actividad de desempeño (último cargo) según país. N=371 casos* ** (%).								Total
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú	
Manufactura, construcción, comercio y transporte	2,7%	0,0%	4,8%	2,3%	6,3%	8,1%	0,0%	4,4%	3,2%
Electricidad, gas, agua, agricultura, ganadería y pesca	2,7%	0,0%	2,4%	0,0%	6,3%	0,0%	2,3%	2,2%	1,6%
Enseñanza, salud, comunicaciones	0,0%	0,0%	18,1%	0,0%	0,0%	2,7%	4,5%	15,6%	6,7%
Actividades financieras, consultorías, servicios empresariales y organismos internacionales	10,8%	12,1%	26,5%	27,9%	12,5%	13,5%	22,7%	20,0%	19,5%
Administración pública	83,8%	87,9%	48,2%	69,8%	75,0%	75,7%	70,5%	57,8%	69,0%

\*\* Para homologar las actividades en los distintos países, se utilizó la Clasificación de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del MERCOSUR, cuyas categorías fueron luego agrupadas bajo criterios teóricos relevantes para la investigación. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2011). Clasificación de actividades económicas para encuestas sociodemográficas del Mercosur. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Fuente: elaboración propia según datos del OBLAT.

En todos los países el mayor porcentaje se concentra en la Administración pública y en segundo lugar aparecen las actividades financieras, consultorías, servicios empresariales y organismos internacionales. Colombia, Chile, Paraguay y Perú presentan los números más altos con personas cuyo último cargo en la esfera privada provenía de la órbita financiera y extranjera.

Gráfico 6



\*Se excluyen los casos perdidos porque no se dispuso de información para los mismos.  
Fuente: elaboración propia según datos del OBLAT.

El concepto de empresario define a un individuo que posee al menos una parte del patrimonio de una o varias empresas. Aun cuando existen diferencias evidentes entre ellos y un CEO o un individuo que ocupa un cargo gerencial en una compañía, en esta investigación los consideramos de manera similar porque en la actual dinámica del capital quienes ocupan cargos de tal jerarquía poseen acciones de la empresa y, además, tienen un compromiso con determinadas redes sociales que trasciende el mundo económico y comparten una misma visión empresarial.

Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Perú son los países con mayor participación de personas provenientes del mundo empresarial. La alta participación de empresarios fue un rasgo de cierta novedad en el caso de Argentina, donde históricamente primaron cuadros estatales provenientes del campo de la política, y en Chile, donde, desde la transición democrática, hubo políticos y los llamados technopol (dirigentes híbridos que combinan técnica y política). En cambio, en El Salvador y Perú esta participación ha sido más bien una constante; en el caso salvadoreño fue a través de la fuerza ARENA, y en Perú a causa de la debilidad de los partidos. Por la negativa se destaca el caso de Brasil, que confirma la tendencia de la primacía de las élites políticas en el gobierno de Temer, al cual se suman México y Paraguay. En México hubo un gobierno de transición donde se intentó mezclar nuevos cuadros, en su mayoría provenientes del mundo empresarial, con los viejos dirigentes priistas, que poseían un largo conocimiento del Estado. En Paraguay, como vimos más arriba, Cartes incluyó a los empresarios en un gabinete paralelo de asesores ad honorem.

## Breves consideraciones finales

En este artículo hemos analizado el perfil educativo y ocupacional de los gabinetes de los gobiernos empresariales de Mauricio Macri, Michel Temer, Vicente Fox, Sebastián Piñera, Álvaro Uribe, Elías Antonio Saca, Horacio Cartes y Pedro Pablo Kuczynski. Todos ellos son expresión de una generación de grupos económicos que surgió o se consolidó durante las reformas neoliberales de los años setenta o noventa, momento en el cual surgieron conglomerados emergentes, favorecidos por la política de las privatizaciones, y se reinventaron los grupos preexistentes, a tono con las transformaciones del capitalismo globalizado. Estos actores, que ejercían influencia en la política a través de mecanismos diversos como el financiamiento de campañas políticas, la imposición de candidatos y el *lobby*, entendieron que era el momento de avanzar hacia la asunción del poder sin intermediarios y ocuparon desde la presidencia hasta las principales carteras del gobierno. Como se ha dicho a lo largo del artículo, la presencia de empresarios no es exclusiva de este siglo XXI, pero sí se observa una participación más significativa con rasgos propios de la época. En un contexto de transformaciones del capitalismo a escala global, donde el carácter financiarizado y extranjerizado es cada vez más evidente, la presencia de personas vinculadas al mundo financiero en el Estado que permitan y posibiliten la libre circulación del capital pareciera ser una buena clave para entender la dinámica de la relación entre el poder económico y el poder político.

En los ocho países identificamos diferencias en cuanto al mecanismo de reclutamiento de los ministros y ministras que tuvieron que ver con el carácter de los partidos, las estructuras políticas o las estrategias de gobernabilidad. Sin embargo, encontramos elementos comunes. Todos ellos exaltaron la *expertise* de su gabinete, en la línea “somos los mejores”, y destacaron su experiencia en el mundo privado como una variable de discriminación positiva. La mayoría de los gabinetes presentan perfil empresarial y visión de mercado, como pone de manifiesto la cantidad de personas formadas en las áreas de economía, administración de empresas y afines tanto a nivel de grado como de posgrado. Asimismo, hay una clara hegemonía de formación en los Estados Unidos y muy baja formación en América Latina. En cuanto a la trayectoria ocupacional, se observa una presencia significativa de personas provenientes del mundo empresarial al frente de empresas, en cargos gerenciales o CEO. También se observa un sesgo pronunciado en áreas financieras, consultorías empresariales y organismos internacionales. El artículo analizó ocho casos nacionales, pero el interrogante sobre estos gobiernos y la relación entre las clases económicamente dominantes y las élites estatales es una pregunta vigente que trasciende estas experiencias analizadas.

## Anexo

Gráfico 7

País	Fuerza política	Partidos (históricos / históricos con nombres nuevos / nuevos)	Reelección inmediata o imposición de candidato propio	Continuidad o cambio de color político	Observaciones
Argentina	Cambios (2015)	Partido nuevo	No	Cambio	Aunque entre sus componentes se encuentran la UCR (1891) y Coalición Cívica (2002), la conducción política y los principales miembros del gabinete estaban en manos de la fuerza nueva, Propuesta Republicana (PRO), creada con ese nombre en 2005, pero que tuvo sus orígenes en 2003.
Brasil	Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) (1980)	Partido histórico	No	Cambio	Se formó en el contexto de distensión de la dictadura brasileña (1964-1985).
México	Alianza por el Cambio (2000)	Partido histórico con cambio de nombre	No	Continuidad	Se trata del tradicional partido derechista, Partido Acción Nacional (PAN, 1939), que incorporó una fuerza menor, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM, 1986) y cambió de nombre.
Chile	Coalición por el Cambio (2009) / Chile Vamos (2015)	Partido histórico con cambio de nombre	No	Cambio	Es la histórica coalición derechista, denominada Democracia y Progreso (1989). Tuvo varios cambios de nombre; el último antes de la modificación de Piñera fue Alianza por Chile.
Colombia	Primero Colombia (2002/2006)	Partido nuevo	Sí	Continuidad	Si bien Álvaro Uribe era un histórico miembro del Partido Liberal, en ambas elecciones se presentó con un movimiento nuevo llamado Primero Colombia.
El Salvador	Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) (1981)	Partido histórico	No	Cambio	ARENA es el partido derechista de los empresarios que gobernó sin interrupciones desde 1989 hasta 2009.
Paraguay	Partido Colorado (1887)	Partido histórico	No	Continuidad	Es el partido hegemónico de Paraguay. Desde la transición democrática en 1989 se mantuvo en el poder, con la excepción del periodo (2008-2012 y 2012-2013).
Perú	Peruanos Por el Cambio (PPK) (2014)	Partido nuevo	No	Cambio	Partido nuevo creado por Pedro Pablo Kuczynski. Tuvo un antecedente en 2010 con la fuerza Alianza por el Gran Cambio.

## Bibliografía

- ANSALDI, W. (2017). "Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas". *Theomai*, 35. Recuperado de: <[http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_35/2.%20Ansaldi.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_35/2.%20Ansaldi.pdf)>.
- ASTARITA, M. y DE PIERO, S. (2017). "Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial". En D. GARCÍA DELGADO y A. GRADIN (comps.). *El neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BASUALDO, E. (editor) (2017). *Endeudar y fugar*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- BULL, B.; CASTELLACCI, F. y KASAHARA, Y. (2014). *Business groups and transitional capitalism in central America. Economic and political strategies*. Palgrave Macmillan.
- CANELO, P. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- CANELO, P. y CASTELLANI, A. (2016). Informe de Investigación n° 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Recuperado de: <<http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>>.
- CASTELLANI, A. (2016). "La evolución de la élite económica en la Argentina de los años noventa". En A. CASTELLANI (coord.). *Radiografía de la elite económica argentina*. Buenos Aires: UNSAM edita.
- CODATO, A. y ESPINOZA, F. (comps.) (2018). *Élites en las Américas: diferentes perspectivas*. Buenos Aires: UFPR-UNGS.
- CODATO, A. y FRANZ, P. (2018). "Estabilidad e inestabilidad ministerial en el presidencialismo brasileño". En A. CODATO y F. ESPINOZA (comps.) (2018). *Élites en las Américas: diferentes perspectivas*. Buenos Aires: UFPR-UNGS.
- D'ARTIGUES, K. (2002). *El gabineteazo*. México: Grijalbo.
- DARGENT, E. (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- DE IMAZ, J. L. (1965 [1962]). *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- DURAND, F. (2006). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.
- DURAND, F. (2010). "Empresarios a la presidencia". *Nueva Sociedad*, 225, 68-85. Recuperado de: <<http://nuso.org/articulo/empresarios-a-la-presidencia/>>.
- DURAND, F. (2017). *Los doce apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

- GAGGERO, A. y SCHORR, M. (2016). "La cúpula empresarial durante los gobiernos kirchneristas". *Realidad Económica*, 297, 61-92.
- GESSAGHI, V.; LANDAU, M. y LUCI, F. (2020). "Clase alta, empresa y función pública en Argentina". *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2.
- GIORDANO, V. (2014). "¿Qué hay de nuevo en las 'nuevas derechas'?". *Nueva Sociedad*, 254, 46-56. Recuperado de: <<https://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-en-las-nuevas-derechas/>>.
- GOLDSTEIN, A. (2019). *Bolsonaro. La democracia de Brasil en peligro*. Buenos Aires: Marea editorial.
- GONZÁLEZ, F. (2006). "El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. ¿De dónde proviene la legitimidad de este líder elegido por segunda vez como presidente?". Recuperado de: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>>.
- GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B. y OLIVARES, A. (2016). "Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)". *Colombia Internacional*, 87, 81-108.
- JOIGNANT, A. (2011). "Tecnócratas, technopols y dirigentes de partidos: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010)". En A. JOIGNANT y P. GÜELL (eds.). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Lima: Universidad Diego Portales.
- LUNGO, I. (2009). "Castillos de ARENA: hegemonía y proyecto de derecha en la posguerra salvadoreña". *Realidad*, 120, 249-279. Recuperado de: <<https://www.lamjol.info/index.php/REALIDAD/article/view/3388>>.
- MANZANELLI, P.; GONZÁLEZ, M. y BASUALDO, E. (2017). "La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social". En E. BASUALDO (ed.) (2017). *Endeudar y fugar*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- MARKOFF, J. y MONTECINOS, V. (1994). "El irresistible ascenso de los economistas". *Desarrollo Económico*, 34, 133, 3-29.
- MILIBAND, R. (1991 [1969]). *El Estado en la sociedad capitalista*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- MOSCA, G. (1939). *The Ruling Class*. Nueva York: Mc Graw Hill.
- NERCESIAN, I. y CASSAGLIA, R. (2019). *Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019). Perfiles sociodemográficos y educativos*. Informe n° 1. OBLAT, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- NERCESIAN, I. y CASSAGLIA, R. (2020). *Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019). Perfiles ocupacionales*. Informe n° 2. OBLAT, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

- NERCESIAN, I. y MENDOZA, M. (2021). "Empresariado y poder político: PPK y Piñera (2010-2018)". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 83, n° 1, 73-102.
- NERCESIAN, I. y CASSAGLIA, R. (2019). "Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo". *Telos*, vol. 21, 2, 372-400. Recuperado de: <<http://ojs.urbe.edu/index.php/telos/article/view/3123/4053>>.
- PARETO, W. (1965 [1902]). *Les systemes socialistes*. Ginebra: Droz.
- PORTANTIERO, J. C. (1973). "Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual". O. BRAUN (comp.). *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- POULANTZAS, N. (2001 [1968]). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- RODERIC, A. C. (2006). *Las élites del poder en México*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- SERNA, M. y BOTTINELLI, E. (2020). "Los empresarios en la política en Uruguay en tiempos de cambio: reconversión y renovación de las elites políticas (2000-2015)". *Revista Española de Sociología*, 29, 655-73.
- SALAMA, P. (2019). "Prólogo". En M. SCHORR y A. WAINER. *La financiarización del capital*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- SALAS-PORRAS, A. (2017). *La economía política neoliberal. ¿Quién la diseñó y cómo lo hizo?* Ciudad de México: Akal.
- SASSEN, S. (2000). "Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados". Recuperado de: <[https://sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva\\_geografia\\_politica.htm](https://sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva_geografia_politica.htm)>.
- SEGOVIA, A. (2018). *Economía y poder: recomposición de las élites económicas salvadoreñas*. Guatemala: INCIDE.
- THERBORN, G. (2016 [1978]). *¿Cómo domina la clase dominante?: aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- TILLY, Ch. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza.
- VIGUERA, A. (1996). "Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada". *Nueva Sociedad*, 143, 174-189. Recuperado de: <[https://www.nuso.org/media/articulos/downloads/2508\\_1.pdf](https://www.nuso.org/media/articulos/downloads/2508_1.pdf)>.
- VOMMARO, G. y GENÉ, M. (2018). *Las élites políticas en el Sur*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- WRIGHT MILLS, Ch. (1963 [1956]). *La elite de poder*. DF: Fondo de Cultura Económica.