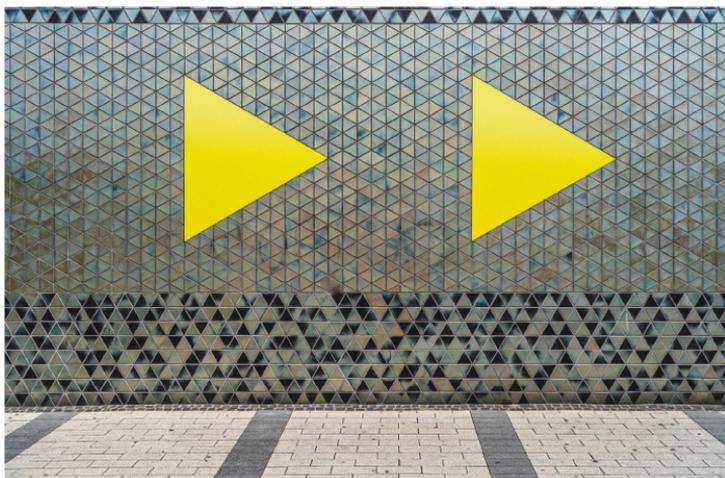


# PRESIDENTES EMPRESARIOS Y ESTADOS CAPTURADOS

América Latina en el siglo XXI



INÉS NERCESIAN

teseo 

 Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe  
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de Buenos Aires

**IEALC**



## **PRESIDENTES EMPRESARIOS Y ESTADOS CAPTURADOS**



# PRESIDENTES EMPRESARIOS Y ESTADOS CAPTURADOS

América Latina en el siglo XXI

Inés Nercesian

teseo 

 Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe  
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad de Buenos Aires

**IEALC**

Nercesian, Inés

Presidentes empresarios y Estados capturados: América Latina en el siglo XXI / Inés Nercesian. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2020. 246 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-264-6

1. América Latina. 2. Política. I. Título.

CDD 320.0980

© Editorial Teseo, 2020

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escribanos a: **[email protected]**

**[www.editorialteseo.com](http://www.editorialteseo.com)**

ISBN: 9789877232646

Imagen de tapa: Mika Baumeister en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseo 606cb99a1f4c1. Sólo para uso personal

Para Patricio, Juan, Ana y Pedro,  
por el amor y el *rock and roll* de todos los días



# Índice

Agradecimientos.....	11
Prólogo .....	13
<i>Francisco Durand</i>	
Introducción .....	21
1. Los grupos económicos. Cambios y continuidades .....	37
2. Los empresarios al poder.....	83
3. Los empresarios y sus gabinetes.....	121
4. ¿Quién es quién? Perfiles de ministros y ministras .....	151
5. La reinvencción. Escenarios híbridos y Estados capturados .....	179
Consideraciones finales.....	217
Abreviaturas.....	223
Bibliografía.....	225



## Agradecimientos

Estudiar ocho países de manera comparada no es una tarea sencilla. Cuando se trata de una investigación de esta índole, que se realizó en un contexto difícil para la ciencia argentina, la imaginación sociológica ha sido la herramienta más importante. Damos las gracias a las instituciones que posibilitaron el desarrollo de esta investigación, el Consejo Nacional de Investigaciones Científico-Tecnológicas, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Avellaneda; la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación y el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe contribuyeron con la publicación.

A Waldo Ansaldi, mi maestro que me enseñó a realizar estas investigaciones infinitas e insistir con tozudez latinoamericana.

Al equipo de investigación, Roberto Cassaglia, Julieta Grasseti, Marina Mendoza, Vannessa Morales Castro, Franco Galichini, Camila Matrero, Alejo e Andrade por el compromiso con el trabajo colaborativo. A las y los estudiantes de Sociología que se integraron a trabajar con paciencia y pasión en el Observatorio Electoral de América Latina.

A Verónica Giordano y Martín Schorr, quienes hicieron comentarios sobre esta investigación en distintas instancias, y sin dudas este libro es mucho mejor gracias a sus aportes.

Al grupo de trabajo sobre las élites que armamos con Florencia Luci, Victoria Gessaghi, Matías Landau, Luis Donatello, Alejandro Gaggero y a quienes se integraron a discutir estos temas. A las y los compañeros del Grupo de Trabajo de CLACSO, y en particular a Miguel Serna y Francisco Robles Rivera. Especialmente gracias a Francisco,

que aceptó leer el capítulo uno en la coyuntura crítica de pandemia. A Hernán Palermo, que conoció este proyecto desde el comienzo. A mis amigos y amigas y colegas con quienes conversé distintos aspectos de esta investigación. Quizás ni siquiera se acuerden, pero de ellos me llevé un poquito de sus saberes: Ana Castellani, Estanislao Malic, Federico Basualdo, Carlos Adrianzén. A Manuel Rivero, el *crack* del SPSS.

Al profesor Enrique Arceo, a quien consulté sobre este trabajo cuando aún estaba en ciernes, y me instó a incluir una mirada global del capitalismo. Lo intenté, aunque no puedo dar fe de haberlo logrado.

A mis compañeros y compañeras de la carrera de Sociología y de la militancia por la defensa de la ciencia. Este libro tiene calle y escritorio.

A mis alumnas y alumnos, por haber discutido cada una de las ideas que aparecen aquí y que circulé en las aulas.

A las y los entrevistados, que accedieron a darme su tiempo para esta investigación.

A mi familia.

Este libro comenzó con un país neoliberal, continuó con la llegada de un gobierno progresista y terminó con una inimaginada pandemia mundial. Quizás por eso se lea una curva emocional a lo largo del libro. Después de todo, las y los investigadores también somos sujetos históricos.

Gracias a Patricio, Juan, Ana y Pedro.

# Prólogo

FRANCISCO DURAND

¿Empresarios presidentes? Esta pregunta habría llamado la atención hace un tiempo si alguien hubiera explicado que se trataba de un nuevo objeto de estudio. Hoy asombra menos, al aparecer más casos y contar con los primeros estudios. El libro de Inés Nercesian, *Presidentes empresarios y Estados capturados*, avanza considerablemente en investigar esta (relativamente) nueva problemática sobre empresarios y política.

Sus primeras manifestaciones fueron ciertamente una sorpresa dado que, en el período posoligárquico, de política de masas democratizadora, y exigencias de “reformas estructurales” que pasaron por cortar la relación entre las clases propietarias y el Estado, no se esperaba que miembros de la élite económica participaran directamente en la política. Era impensable que un millonario se lanzara a la presidencia, y más que ganara.

En las décadas de 1980 y 1990, el clima político cambió con el desgaste de esta forma de hacer política, en gran parte por una negativa *performance* económica, pero también por efecto de un discurso antiestatista y antipopulista promovido por los neoliberales que les hizo perder legitimidad. Este discurso prendió con particular fuerza en los países latinoamericanos, donde fue abrazado acriticamente por las nuevas elites empresariales. A ello se sumó el impulso del discurso schumpeteriano sobre los innovadores, adaptado a los nuevos tiempos al enfocarse en “los emprendedores”. El término presentaba a los grandes empresarios como héroes de un desarrollo basado en la propiedad privada y el mercado liberado. Esta no era una simple repetición, pues venía con el añadido, primero divulgado como idea novedosa por

Hernando de Soto y Mario Vargas Llosa, admiradores y seguidores de la Escuela de Viena y Milton Friedman, de que los empresarios informales y los emprendedores de origen popular eran creadores de riqueza que actuaban con vigor y creatividad en una dinámica de mercado que los Estados no podían controlar.

Los tiempos habían cambiado. Ya no se trataba de la vieja oligarquía, eliminada, debilitada o desplazada luego del ciclo *populista* de reformas, sino de empresarios modernos (hombres en su gran mayoría, si nos referimos a las grandes empresas). Como bien señala Nercesian, en la década de 1990 aparecieron los primeros casos de empresarios modernos lanzados a la política como candidatos presidenciales. Destaco el caso de “Goni” Sánchez de Lozada en Bolivia, un inversionista minero que, por haber vivido largo tiempo en los EE. UU., hablaba incluso con acento anglosajón. A pesar de los pesares, llegó a la presidencia en 1993 en una tierra dominada históricamente por el Movimiento Nacionalista Revolucionario. El nuevo fenómeno, como bien remarca este libro, comenzó a cobrar de a poco contornos más precisos en el siglo XXI al repetirse los casos en países de distinto tamaño y nivel de desarrollo. Sintomáticamente, la revista *Nueva Sociedad*, que sigue de cerca la coyuntura, publicó un artículo en el 2010 titulado “Empresarios a la presidencia”. Lo que faltaba eran estudios sobre estos casos, que siguieron apareciendo.

La aparición de un mayor número de casos de empresarios presidentes se inició en el mismo momento que apareció un resurgimiento de la política de masas, renovando el nacionalismo y reclamando un nuevo socialismo. Este giro a la izquierda fue inaugurado por Hugo Chávez en Venezuela en 1998 y manifestado con fuerza recién a comienzos del nuevo siglo en otros países que introdujeron políticas redistributivas.

Ciertamente, el siglo XXI empezó manifestando en América Latina fenómenos políticos de distintas orientaciones, lo que indicaba el fin del consenso de la década

anterior. Entre la aparición de varios casos de empresarios presidentes, que le daban nuevo vigor al neoliberalismo impulsado por el Norte Global, y el giro a la izquierda, llamó más la atención de los estudios comparativos este último. El énfasis fue en buena parte un intento de entender esta tendencia “desviada” (para los seguidores del pluralismo y ciertamente los neoliberales) del supuesto curso que debía seguir el continente para afirmar las democracias de mercado.

Todo ello indica que es difícil predecir el curso de la política en el continente, debido en buena parte a que cada país tiene su propio reloj y las horas del cambio dependen de su pasado inmediato. Pero estas particularidades no niegan tendencias más generales que permiten los estudios comparativos. A fin de cuentas, el fracaso o mala *performance* neoliberal y el rechazo al populismo en países como la Venezuela de Chávez abrieron una oportunidad política de cambio hacia la izquierda, al mismo tiempo que la mala *performance* y el hastío con el neoliberalismo sirvieron para reiniciar el giro hacia la derecha. Este es uno de los temas que se resaltan en el libro para entender cómo se originaron los casos de presidencias empresariales.

Vicente Fox marcó la tendencia cuando ganó la presidencia en México en el 2000. Lo hizo como candidato del Partido Acción Nacional (PAN), agrupación de derecha que reclutó a numerosos empresarios durante la crisis de dominación del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Fox prometió, además, avanzar las reformas de mercado iniciadas por tecnócratas-políticos del PRI luego de la crisis de la deuda externa que México inaugurara en 1982. Fox inició esta “corrección” al presentarse como empresario moderno con capacidades gerenciales para iniciar el “gran cambio”. Una situación parecida la representó Mauricio Macri años más tarde en Argentina, en el 2015, probablemente el caso más notable y discutido de presidencia empresarial del continente, no solo por el tipo de candidatura, y el marcado sesgo elitista/empresarial de su gabinete, sino por el intento

de superar por nuevos medios el predominio peronista. Casos parecidos o muy similares brotaron en el nuevo siglo en diversas partes del continente. Al aumentar la casuística, se hizo más fácil comparar semejanzas y diferencias, que es justamente lo que hace este libro y aquello que constituye su principal aporte.

En realidad, lo que podemos llamar la situación normal de influencia empresarial, incluso de captura del Estado, se esperaba de gobiernos que siguieron alineados con el Consenso de Washington, apoyados desde su origen por los grandes empresarios, con quienes mantuvieron una relación de privilegio poco visible para las mayorías. La vía política de esta estrecha relación se desarrolló tanto con viejos partidos, adaptados a las realidades del siglo XXI, como con otros nuevos que aparecieron a medida que mutaba el sistema de partidos. Hasta aquí no había nada nuevo. Para explicar esta situación, las ciencias sociales acuñaron el concepto de “neopopulismo”, lo que antes se llamaba con más claridad “populismo de derecha”. Casos de presidencias largas, como las de Menem en Argentina (1989-1999), que impulsó las reformas de mercado desde el peronismo, como la de su gemelo, Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), siguiendo la misma línea pero inventando un nuevo partido (Cambio, 2000), fueron típicos de estos reacomodos. Junto con esta dupla “neopopulista”, aparecieron otros casos caracterizados por ser movimientos políticos encabezados por figuras empresariales volcadas a la política y que, una vez victoriosos, ejercieron el poder “directamente”, “sin mediación”, como afirma Nercesian.

La abundancia de casos permitía un análisis comparativo. Los casos seleccionados por la autora, ocho en total, todos significativos al mismo tiempo que diversos, exigen ser agrupados en tipos para luego poder ser comparados. Siguiendo una tradición comparativa iniciada en 1969 con el trabajo pionero de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Desarrollo y dependencia en América Latina*, Nercesian identifica dos tipos básicos con base en el tamaño y nivel de

industrialización. El primer tipo lo conforman países grandes con industrialización temprana y Estados con mayores capacidades (Argentina, Brasil y México), y el segundo tipo, países medianos y pequeños con industrialización tardía (Chile, Colombia, Perú, Paraguay y El Salvador). En todos ellos aparecieron empresarios que ganaron la presidencia.

Los casos seleccionados reflejan las condiciones estructurales de su tiempo, signadas por la globalización económica. En primer lugar, la transformación de las estructuras empresariales al acentuarse la concentración del poder económico en conglomerados diversificados que desarrollaron una rama financiera. Gracias a una nueva hornada de estudios sobre los grupos de poder económico, y la mayor información y el mejor acceso a ella, la autora ha podido dar cuenta de esta faceta comparativa señalando el grado y tipo de diversificación y su conexión con las actividades financieras. En segundo lugar, otro signo de los tiempos fue la diseminación de ideas sobre la eficiencia y el éxito empresarial, que fueron utilizadas en campañas bien financiadas por los candidatos empresariales para convencer a los votantes del fracaso de gobiernos que intentaron controlar el mercado.

El libro, al revisar caso por caso, también encuentra constantes políticas, de las cuales la principal es el aprovechamiento del fracaso económico de gobiernos populares que los precedieron. Los empresarios políticos que iniciaron su saga compitieron con partidos nuevos o lograron encabezar los ya existentes, pero teniendo en común presentarse como candidatos frescos, renovadores, capaces de poner orden luego del caos heredado, gobernando con “mano firme”, e introduciendo nuevos principios de gestión gubernamental. Todo ello, supuestamente, daría lugar a un período de orden y progreso.

La comparación que uno encuentra en este libro no se limita a las campañas y los presidentes. Va más allá, y esta entrada constituye un aporte en cuanto analiza también a los gabinetes que se conformaron al tomar el poder. Una

constante reveladora es el patrón de reclutamiento ministerial de empresarios, economistas y técnicos de organismos financieros internacionales. Estos ministros y ministras (la presencia femenina tiende a crecer, aunque no llega a la paridad), se afirma, “marcan la diferencia” por ser independientes, gente de alto nivel y probada experiencia en sus respectivos campos. El acento elitista destaca como justificación de un buen gobierno, a pesar del contraste con el hecho de que estas caras no se corresponden por origen y trayectoria con la mayoría de los votantes. Los empresarios presidentes jugaron a este elitismo mostrando una marcada convicción positivista que revela en realidad una continuidad más que un cambio.

La actuación política y económica de estos gobiernos empresariales y sus “gabinetes de lujo” es también cuestión de estudio y reflexión. Lo que el libro sugiere es que estos gobiernos no llegaron a ser estelares. Su imagen de gerentes de cambios ejecutados eficientemente y con honestidad quedaron más como elementos del discurso. Dependiendo de las reglas de sucesión de cada país, estos presidentes empresarios buscaron reinventarse para intentar un segundo gobierno o apadrinar algún candidato que continuara lo que ellos empezaron. El presidente que logró repetir fue Sebastián Piñera de Chile. Regresó al poder en el 2018 y enfrentó al poco tiempo, antes de la pandemia, grandes olas de protesta no solo contra su persona, alentadas por su manejo elitista de la crisis, sino también contra el neoliberalismo “exitoso” que fuera presentado por Piñera como modelo para el continente.

Unas palabras finales. Estudios de este tipo permiten avanzar el campo de reflexión, cada vez más fecundo y variado, de académicos que estudian la relación entre empresarios y política desde distintas perspectivas académicas. Se trata de un campo de estudio que va asentándose, y que hoy lo empuja una comunidad epistémica más amplia y universal. Aparecen nuevos fenómenos, como el caso de los empresarios presidentes y discusiones nuevas de temas

viejos como la captura del Estado. Al contar los académicos con más análisis de casos y estudios comparativos, se pueden realizar avances sobre bases más firmes. El libro que tiene entre sus manos expresa, y al mismo tiempo contribuye, a esta tendencia. En buena hora.

Lima, 25 de agosto de 2020



## Introducción

La pandemia de COVID-19 desató una crisis económica mundial de envergadura casi sin antecedentes. La Cepal estimó una contracción regional de 9,1 % del PBI para el 2020 en América Latina y el Caribe, incremento del desempleo con un efecto negativo sobre los ingresos de los hogares y su posibilidad de contar con recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas (Cepal, 2020). El Banco Mundial previó una caída de la actividad económica del 7,2 %, lo que causará una recesión más profunda que la que ocurrió con la crisis financiera mundial de 2008 y 2009 y la de la deuda de 1980 (BM, 2020). El impacto será más grave en aquellos países que dependen del comercio internacional, el turismo, las exportaciones de productos básicos y el financiamiento externo. El FMI también previó una crisis económica, social y humana similar a la financiera del año 2008. Estos números que presentamos al momento de escribir este libro incluso podrían agravarse. Que la pandemia de COVID-19 causará estragos económicos, sociales y humanos a esta altura es un hecho que nadie duda.

Las desigualdades preexistentes se hicieron visibles. La falta de condiciones infraestructurales para realizar aislamiento, hacinamiento, falta de agua, pobreza, indignidad, informalidad laboral, déficit en los accesos tecnológicos y desigualdad de género ocuparon la agenda de los debates no solamente en los espacios académicos, sino también en los medios de comunicación y en la política. La distancia de algunas élites frente a la sociedad se hizo evidente con la declaración del ministro de Salud de Sebastián Piñera en Chile, quien sostuvo: “Hay un sector de Santiago donde hay un nivel de pobreza y hacinamiento, perdón que lo diga, del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía” (*La Tercera*, 28/05/2020).

En 2018, según datos de Latinobarómetro, el 80 % de la población en América Latina consideró injusta o muy injusta la distribución de los ingresos. Si ese porcentaje tan alto considera que la distribución es injusta, ¿no es un buen momento para estudiar las causas de la inequidad?

Durante la década de los noventa, en pleno auge de aplicación de políticas de ajuste estructural, nos volvimos expertos en pobreza e indigencia. Mientras se implementaban políticas neoliberales que modificaron de manera drástica las economías, en paralelo los gobiernos, las instituciones e incluso los organismos multilaterales ofrecían programas y propuestas para mitigar la pobreza. Porque, claro, resolver el problema de los pobres también era una preocupación para las élites, pues de esa manera había garantías de continuidad del modelo.

Se habla de desigualdad cuando hay dos partes o dos individuos que tienen niveles diferentes respecto de alguna o varias cosas. O, dicho en otros términos, la desigualdad es un concepto relacional, donde existe concentración hay un conjunto de perjudicados y perjudicadas. Durante los gobiernos progresistas del siglo XXI, la desigualdad se redujo de manera ostensible, disminuyó la pobreza y mejoraron todos los indicadores sociales (Cepal, 2004). Los salarios aumentaron, el empleo informal bajó en términos relativos, disminuyó el desempleo, el gasto social se acrecentó y la pobreza se redujo. El coeficiente Gini, que mide desigualdades poniendo en relación porcentajes de población y porcentajes de ingreso, también se redujo. Pero el ingreso no es el único indicador. Por caso, la diferencia salarial que perciben hombres y mujeres o el llamado “techo de cristal” que limita las posibilidades de acceso de las mujeres a los altos puestos de mando en diferentes órbitas no se resolvieron. Tampoco las desigualdades en el acceso a la educación y a los instrumentos tecnológicos, habitacionales, acceso a la tierra, al agua potable y los servicios básicos, por citar algunos ejemplos.

Según Salama (2015), aunque en los últimos años hubo una mejora en la distribución de los ingresos, el sistema fiscal no se cambió en profundidad y, si bien hubo modificaciones, se volvió demasiado complejo, más opaco y en algunos casos más regresivo. Más que una reducción de las desigualdades, hubo una modificación de la curva de la distribución del ingreso de la población: mientras que el 30 % más pobre experimentó una mejora en su nivel de vida, la proporción de sus ingresos en el ingreso global aumentó, lo mismo sucedió con los más ricos (Salama, 2015).

La concentración económica ha sido uno de los rasgos del capitalismo latinoamericano, y uno de los efectos de esta cuestión es la conformación de un sistema regresivo que, además, tolera la evasión tributaria, donde el Estado no ejerce o no desea ejercer autoridad para recaudar impuestos (Durand, 2019). Según datos publicados por OXFAM en 2020, en América Latina y el Caribe el 20 % de la población concentra el 83 % de la riqueza. El número de millonarios ha pasado de 27 a 104 desde el año 2000 (OXFAM, 2020).

En su libro *Economía de las desigualdades*, el economista francés Thomas Piketty (2015 [1997]) propuso estudiar la desigualdad social en relación con la “cuestión fiscal”. La “herramienta privilegiada de la redistribución pura es la redistribución fiscal, que permite corregir mediante gravámenes y transferencias la desigualdad” (Piketty, 2015: 159). Esta propuesta de Piketty invita a considerar políticas distributivas que permitan disminuir las desigualdades a través de la imposición de gravámenes y políticas fiscales progresivas que –agregamos aquí– tienen mayor sostenibilidad en el tiempo y fortalecen las capacidades estatales.

Desde la transición democrática, y con excepción del período de los gobiernos progresistas, los Estados latinoamericanos se encontraron en situación de captura. La captura se conoce como el mecanismo por el cual se distorsiona la formulación de leyes, normas y regulaciones en favor de algunos grupos económicos contradiciendo el bienestar

general. Los mecanismos de captura son diversos, y entre los más comunes se cuentan el *lobby* y la puerta giratoria (Garay Salamanca, Salcedo, León-Beltrán y Guerrero, 2009; Castellani, 2018; Durand, 2019). Existen otros, que no estudiaremos particularmente en este libro, pero que en lo general actúan en simultáneo con los primeros, como la financiación electoral y la captura de los medios de comunicación. En la captura de medios, existen cuatro mecanismos: el económico (se moviliza dinero con el objetivo de modificar o suprimir información), la estrategia de propiedad (se adquieren grupos de medios), las estrategias políticas (donde se busca imponer el encuadre de la información) y el mecanismo de la violencia (conmoción a través del uso de la fuerza y la intimidación) (Robles Rivera, 2021). La opacidad de los flujos financieros, la desviación de fondos públicos y la corrupción son zonas grises de especial relevancia que debieran atenderse junto con la concentración de la riqueza (Waxenecker, 2017). Aunque no es objeto de este libro, el accionar del poder judicial, conocido como *lawfare*, también se convirtió en una forma de captura indirecta, al actuar como mecanismo de presión a través de causas judiciales sobre personalidades de la política con orientación progresista.

La captura de las decisiones estatales tiene como objetivo cercenar la libertad de acción de los Estados. Como sostiene Aldo Ferrer (2012) acerca del neoliberalismo, crea restricciones tales que la libertad de maniobra de las políticas públicas queda severamente recortada. Dado que el objetivo político del neoliberalismo es permitir el libre despliegue de las fuerzas del mercado y consolidar los intereses hegemónicos establecidos, es imprescindible maniatar al Estado (Ferrer, 2012). En esta investigación sostenemos que el análisis acerca de los mecanismos concretos de captura debe plantearse en relación con el modelo de acumulación económica. Porque, de lo contrario, corremos el riesgo de “girar en falso” sobre un debate que nos conduce una y otra vez al mismo lugar: captura-élites-captura-élites. Las

formas y estrategias de las élites para capturar las decisiones de política pública son el instrumento para favorecer a determinados grupos económicos. Pero luego debemos develar la naturaleza del capitalismo, o, dicho en otros términos, develar cuáles son los patrones de acumulación en cada uno de los momentos sociohistóricos y los sujetos históricos que se ven favorecidos, en un mundo cada vez más complejo y globalizado.

En Latinoamérica, una de las formas que adoptó la captura fue a través de presidentes empresarios y la conformación de estructuras o gabinetes estatales con fuerte impronta empresarial, mediante el llamado “mecanismo de la puerta giratoria”. En 2015 la llegada a la presidencia del empresario Mauricio Macri en Argentina agitó los debates acerca del giro conservador y el carácter de las derechas latinoamericanas del siglo XXI (Ansaldi, 2017). El debate nacional se amplificó por tratarse del primer país donde un gobierno progresista perdía en las urnas; luego vinieron el golpe contra Dilma Rousseff en Brasil, el giro conservador de Lenin Moreno en Ecuador, la segunda presidencia de Sebastián Piñera y, más acá, el golpe de Estado contra Evo Morales en Bolivia, que terminaron de sellar el cambio de época.

En el siglo XXI, varios países fueron o son gobernados por empresarios: Vicente Fox en México (2000-2006), Elías Antonio Saca González (2004-2009) en El Salvador, Sebastián Piñera (2010-2014/2018-actualidad) 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, que son importantes aunque este libro no los estudie, Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan Carlos Varela (2014-2019) en Panamá. En Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010), si bien no es el típico empresario industrial o financiero, es un terrateniente que diversificó sus intereses en el mundo empresarial e introdujo varios elementos novedosos en la política colombiana. En Brasil, Michel

Temer (2016-2018) es un hombre que proviene de la histórica clase política, pero 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. Hubo también candidatos con perfil empresarial que disputaron elecciones, Samuel Doria Medina en Bolivia, Álvaro Fernando Noboa Pontón en Ecuador, Edgardo Novick y Juan Sartori en Uruguay, Dagoberto Gutiérrez en Guatemala, Antonio Álvarez Desanti en Costa Rica y Carlos Callejas. Nayib Bukele (2019-actualidad) es presidente en El Salvador.

El libro estudia ocho países que tuvieron presidentes empresarios o, específicamente en el caso de Brasil, presidentes con un sesgo empresarial, que agruparemos de la siguiente manera. Argentina, Brasil y México son países con las economías más grandes, con mayor desarrollo económico y diversificación productiva, amplias capacidades estatales y una historia de disputas por la construcción de modelos alternativos, con sectores subalternos con capacidad de generar pesos y contrapesos. En los años treinta y cincuenta, en los tres países hubo experiencias nacional-populares donde se produjo una alianza de clases en el Estado entre la burguesía y el movimiento obrero, y en el caso de México la alianza se produjo entre la burguesía y el campesinado. Por su parte, Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú los caracterizamos como países con menor grado de desarrollo económico y productivo, capacidades estatales más débiles y unas élites acostumbradas a hegemonizar el Estado.

¿Por qué tantos empresarios en este siglo XXI? Las explicaciones que ponen foco en la dimensión política, como la crisis de los partidos, el temor por el avance de las experiencias progresistas, entre otras, y los enfoques individuales, que apuntan a indagar por qué un empresario optó por ingresar a la política, son productivos para pensar esta época. Son argumentos eficaces para analizar para cada caso, pero encuentran ciertos límites a la hora

de pensar el fenómeno de conjunto y analizar en clave de proceso sociohistórico.

Los empresarios optaron por ejercer el poder de manera directa, sin delegar la posesión de los resortes del Estado y la representación política. Además, construyeron un discurso que depositaba la confianza en los supuestos expertos (sean empresarios o técnicos), es decir, en “los que saben”. Así, proliferaron declaraciones donde se exaltaba esa condición: “el mejor equipo de los últimos 50 años” (Argentina), un “gobierno de notables” (Brasil), “Tendré un gabinetazo” (México), “los mejores, los más preparados” (Chile), “experiencia política y técnica” (El Salvador), “la selección nacional” (Paraguay), “un gabinete de lujo, de la mejor gente de todo el Perú” (Perú)<sup>1</sup>.

Francisco Durand (2010) sostiene que los cambios que se produjeron en las estructuras económicas durante el neoliberalismo de los noventa facilitaron la llegada al poder de los empresarios a la política. Esa participación se efectuó mediante partidos o candidaturas con un perfil popular (por caso, Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en

---

<sup>1</sup> Comprender quiénes son y cómo gobiernan quienes representan el poder político es una pregunta clásica de las ciencias sociales. Tras los trabajos emblemáticos derivados de los elitistas de fines del siglo XIX, como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, surgieron otros clásicos como el de Wright Mills ([1956] 1963), y en Argentina el libro del argentino De Imaz (1964), los cuales se iniciaron una senda de importantes investigaciones. Luego, en América Latina hubo un conjunto importante de estudios que podrían agruparse en tres núcleos y que mencionaremos de manera muy sucinta. 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; Vommaro y Gené, 2018; Codato, 2008); los análisis acerca de las transformaciones de los grupos de poder económico (Schneider, 2014; Bull, Castellacci, y Kasahara, 2014; Gaggero y Schorr, 2016; Castellani, 2016; Cantamutto, Costantino y Schorr, 2019; Durand, 2013; Segovia, 2018); y quienes realizan un esfuerzo analítico por estudiar el vínculo entre el poder económico y los modos que adquiere 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 y son todavía más escasos los estudios comparativos (Viguera, 1996; Durand, 2010; Giordano, 2014; Ansaldo, 2017; Nercesian y Cassaglia, 2019).

Perú, Salinas de Gortari en México). En otros países, aunque no hubo gobiernos con discurso popular, la participación de empresarios y tecnócratas en puestos claves fue evidente. Y en otros países hubo presidentes empresarios como Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Juan Carlos Wasmosy en Paraguay, Fernando Collor de Melo en Brasil, Alfredo Cristiani en El Salvador, Álvaro Arzú Irigoyen en Guatemala y la saga de presidentes empresarios donde descuella Enrique Bolaños en Nicaragua, ya en el siglo XXI. Según sostiene Aníbal Viguera (1996), en los noventa el vínculo de los empresarios y la política se ciñó a *lobbies* o políticas públicas concretas sin llegar a establecerse mecanismos institucionalizados, por ello no se puede hablar de una transformación sustancial del patrón histórico de acción política empresarial en aquellos años.

Las transformaciones implementadas por el modelo de acumulación neoliberal a partir de los años setenta o noventa redefinieron la composición de los grupos de poder económico. Así, favorecidos por la política de las privatizaciones y los estímulos al mercantilismo, surgieron conglomerados emergentes y los viejos grupos se reinventaron a tono con las transformaciones propias del capitalismo globalizado.

Desde comienzos del 2000, esos grupos conformaron estrategias de ocupación del poder del Estado sin mediación de los históricos elencos políticos. Ya sea para dar continuidad del consenso neoliberal, o bien con el objetivo de frenar el desarrollo y avance de gobiernos de corte progresista, los empresarios entendieron que era el momento de avanzar hacia la ocupación del poder sin intermediarios. Frente a la pérdida de eficacia de ciertos elencos dirigentes de ser los agentes mediadores, las clases económicamente dominantes optaron por controlar directamente el Estado. Se dio un proceso que podríamos analizar como un formato de institucionalización capitalista (Therborn, [1979] 2016), una definición que trae Waldo Ansaldi (2017) para reflexionar sobre este tema. En ese marco, ciertas fracciones

de las clases dominantes –tomando los conceptos de Nicos Poulantzas ([1968] 2007)– se hicieron del Estado para desplegar sus intereses y, al mismo tiempo, modelar un tipo de democracia funcional a ese modelo. Mediante este formato de dominación, los dirigentes estatales fueron reclutados entre el personal que ocupaba los aparatos económicos.

Luego de la primera fase neoliberal de los años noventa, el siglo XXI se presenta como una segunda etapa, con rasgos diferentes. En la década de los noventa, el propósito del modelo era reducir el Estado y dismantelar la matriz productiva que se había desarrollado durante la industrialización por sustitución de importaciones; en cambio, en esta segunda etapa, caracterizada por un capitalismo financiarizado y mayormente globalizado, se atribuyó una función distinta. Ya no se esperaba del Estado la instrumentación e institucionalización de las reformas de ajuste estructural, sino una institución que pudiera garantizar la libre circulación de bienes y del capital. En términos de Pierre Salama, en el prólogo al trabajo compilado por Martín Schorr y Andrés Wainer, “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). Existe así un viraje hacia la “financiarización” donde se atraen y desarrollan nuevos productos financieros en desmedro del sector productivo. Esta mundialización económica

no consiste solamente en superar las fronteras geográficas [...]; debe también transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernancia pública nacional hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno de los Estados-nación, los mecanismos propios para garantizar los derechos del capital mundial mediante actos legislativos, judiciales, circulares administrativas, etc. (Sassen, 2000).

Estos fenómenos complejos requieren esfuerzos metodológicos de igual magnitud y nos obligan a combinar conceptos clásicos con perspectivas novedosas que permitan

captar la dinámica actual de la relación entre economía y política.

El concepto de “empresario” define a un individuo que posee al menos una parte del patrimonio de una o varias empresas. En esta investigación mediremos de manera similar a un director, CEO o un individuo que ocupa un cargo gerencial en una compañía porque, en la actual dinámica del capital, quienes ocupan esos cargos jerárquicos poseen acciones de la empresa y además tienen un compromiso que la mayoría de las veces trasciende el mundo económico. Cuando un empresario, CEO o gerente de una compañía se encuentra en un cargo estatal, desarrolla el mismo comportamiento: en el primer caso, defiende a su propia compañía y, en el segundo, cuida celosamente sus intereses. Además, cualquier individuo que ocupa un puesto muy alto en el mundo privado comparte una sociabilidad, educación y un conjunto de redes. Habría que distinguir también entre las empresas nacionales y extranjeras. En el caso de las corporaciones globales, existe una separación entre propiedad y gestión, donde los ejecutivos tienen gran poder de decisión; en el caso de los grupos latinoamericanos, el gerencialismo es menos pronunciado, y hay mayor peso de redes y conexiones familiares y amicales. En la variante latinoamericana del capitalismo, prima la jerarquía de jefes capitalistas que combinan propiedad y gestión familiar, y también poder social sobre empresas conglomeradas (Durand, 2019).

“Tecnócratas” refiere a personas del Estado que han recibido formación científica, técnica o gerencial en las instituciones de la élite y que, en general, poseen una formación en las áreas de economía e ingeniería. Son también quienes toman decisiones orientadas por consideraciones técnicas o vinculadas con una aparente eficiencia. En los últimos tiempos, los economistas han sido quienes más lugar ocuparon en el grupo de profesionales de las burocracias estatales y quienes

desplazaron a grupos más antiguos como principales asesores de los ministros (Markoff y Montecinos, 1994).

En esta investigación haremos dialogar dos conceptos que históricamente “compitieron” (Martuscelli, 2009) en el mundo de las ciencias sociales: “élites” y “clases”. El sociólogo marxista Ralph Miliband ([1969]1991) planteó la posibilidad de vinculación entre los conceptos de “clase dominante” y “elitismo”. 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 y administradores del Estado en general. “Sistema estatal” no es sinónimo de “sistema político”, sino un modo de definir la dinámica del poder estatal. Aunque hay muchos hombres y mujeres con poder fuera del sistema estatal, no son ellos quienes en última instancia tienen la definición de la política pública; por ello, para analizar el poder del Estado en estas sociedades, es importante estudiarlo como una entidad distinta. Como plantea Miliband, esos hombres y mujeres que ocupan los distintos estamentos de los organismos estatales son quienes constituyen la élite del Estado. Luego, es fundamental estudiar la relación del Estado con la clase económicamente dominante, o las fracciones de las distintas clases dominantes, es decir, investigar si quienes detentan el poder estatal son, además, los agentes del poder económico.

Una mirada que solo enfoque en el sujeto puede resultar una buena descripción de los perfiles ministeriales, pero ni el más acabado cuadro de un gabinete ministerial puede dar cuenta del carácter de un gobierno. Como planteó Göran Therborn ([1978] 2016), el carácter de clase de un Estado determinado no se refiere necesariamente a quien mueve las cuerdas entre bastidores, sino al efecto sobre la sociedad de las acciones del Estado, y, por consiguiente, pone de manifiesto quién es la clase dominante en esa sociedad. El poder político y el poder del Estado deben analizarse

en relación con los procesos de reproducción de la acumulación capitalista y las transformaciones sociales. Entonces, la tarea es doble y compleja, identificar por un lado a los sujetos que “mueven las cuerdas entre bastidores” y, por el otro, los procesos de acumulación capitalista.

Denominamos “grupos económicos” a aquellos conglomerados de empresas en que los dueños y las familias ejercen control propietario y directivo (Schneider, 2004; Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). Estas empresas realizan transacciones entre sí de manera regular, que les permiten bajar costos, pagar menos impuestos, evitar controles y fiscalización estatales, controlar con mayor éxito movilizaciones laborales y elevar sus influencias en el Estado. La dimensión de estos grupos les permite ejercer ciertas influencias en las distintas órbitas (Durand, 2017).

En esta investigación trabajamos con una combinación de estrategias metodológicas cuantitativas y cualitativas. Realizamos entrevistas a 19 ministros y ministras, 5 funcionarios de primera línea y 8 periodistas e investigadores. Todas las entrevistas, incluso las de los especialistas, fueron anonimizadas, y el nombre se sustituyó por un seudónimo. Asimismo, se trabajó con la base de datos del Observatorio Electoral de América Latina, con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, con un total de 381 ministros y ministras de los ocho países estudiados. Se tomó en consideración el período de gobierno completo y se incluyeron las rotaciones de las personas al frente de las carteras. La información sobre los perfiles se obtuvo en su totalidad en todos los países, con excepción del caso de El Salvador, donde, por cuestiones vinculadas a las causas judiciales de varios de los ministros del gobierno, los CV no se hallaban en disponibilidad. La base se construyó a partir de una serie de fuentes primarias: sitios oficiales, consulta directa a los ministerios, redes sociales personales (Facebook, LinkedIn, Twitter, Instagram), medios periodísticos, entre otras.

En el capítulo uno analizamos las transformaciones de los grupos económicos en cada país. En América Latina es posible identificar tres etapas en la historia de los grupos económicos:

1. el desarrollo de los grupos bajo el impulso del modelo de industrialización sustitutiva (1930-1973/1980),
2. las transformaciones en los grupos y emergencia de nuevos sectores en el momento neoliberal (1973/1980-2000), y
3. la coexistencia y disputa entre viejos y nuevos grupos económicos en un capitalismo globalizado y financierizado (2000-actualidad).

Estudiamos las transformaciones neoliberales que se implementaron desde los años setenta y noventa que redefinieron las características de las clases económicamente dominantes. Los históricos grupos económicos se reinventaron y surgieron nuevos. Estas fracciones de las clases económicamente dominantes que no habían tenido la conducción del bloque hegemónico comprendieron que era el momento de ocupar el Estado de manera directa.

En el capítulo dos analizamos la relación entre los empresarios y la política. Realizamos una semblanza de los ocho presidentes: Mauricio Macri, Michel Temer, Vicente Fox, Sebastián Piñera, Álvaro Uribe Velez, Elías Antonio Saca, Horacio Cartes, Pedro Pablo Kuczynski. ¿Quiénes son? ¿De dónde provienen? ¿A qué sector empresarial pertenecen? ¿Tenían experiencia política previa? ¿Crearon partidos nuevos o utilizaron los ya existentes? Los presidentes estudiados, salvo el caso de Temer, son empresarios provenientes de distintas fracciones que se vieron favorecidos por transformaciones neoliberales de la década de los noventa, con las características singulares de cada país. Asimismo, hallamos elementos que ponen en cuestión algunos sentidos instalados, como por ejemplo la crisis de los partidos políticos como un factor explicativo del ascenso de

los empresarios. Solo en Perú y Colombia se crearon partidos “a medida”, y quizás el caso argentino podría incluirse en este grupo, aunque se trata de una experiencia híbrida, porque la coalición de gobierno tenía entre sus componentes a un partido centenario como la Unión Cívica Radical. En el resto de los países, o bien se utilizaron las viejas estructuras partidarias, como en Brasil, El Salvador y Paraguay, o se hicieron cambios de nombres estratégicos para la campaña sobre las fuerzas políticas preexistentes, como en México y Chile.

El capítulo tres estudia la conformación de los gabinetes en cada país. El histórico comportamiento de las élites, las capacidades estatales y la fortaleza o debilidad de los partidos influyeron en el proceso de designación de los cargos, junto a factores de coyuntura como conveniencias y oportunidades políticas. Aunque las estrategias de designación de las élites estatales fueron distintas, hubo un elemento común en todos los presidentes: la novedad en el mecanismo y el perfil de quienes eligieron al frente de las carteras. Se observa la incorporación de ministros y ministras con procedencia del ámbito privado (CEO, consultores, tecnócratas), quienes introdujeron un sesgo y una visión proveniente de la lógica empresarial.

En el capítulo cuatro, realizamos una caracterización del perfil socioeducativo, ocupacional y sociodemográfico de los gabinetes. Analizamos la ascendente incorporación de personas con formación en economía, finanzas y administración de empresas, en los niveles de grado y posgrado y una marcada tendencia a formarse en los Estados Unidos. Este perfil que hallamos en el gabinete es similar al de los propios presidentes. Salvo el caso de Michel Temer, que se recibió de abogado, una carrera históricamente asociada al mundo de la política, el resto presenta trayectorias educativas que no son las típicas del político tradicional. Con excepción de Temer y Saca, este último porque no completó ningún estudio superior, todos los otros se formaron en los Estados Unidos en alguna etapa de su vida. No estamos

frente al caso de un político que designa a un economista “exitoso” en la cartera de economía, sino frente a un empresario presidente que no solo expresa en sí mismo una visión de mercado, también imparte esa misma perspectiva en la designación de su equipo de gobierno. En cuanto al perfil ocupacional, analizamos la presencia de personas con antecedentes en el ámbito financiero, los servicios empresariales, consultorías internacionales. Asimismo, estudiamos la existencia de carteras económicas con un enfoque ortodoxo, colonizadas por figuras que participaron en los organismos multilaterales financieros.

En el capítulo cinco llevamos a cabo un balance de las principales políticas implementadas en estos gobiernos. De las ocho experiencias analizadas, Uribe es el único que fue electo de manera inmediata. En Argentina, Macri fue derrotado. En los otros países o bien no existe reelección o esta no puede ser de manera inmediata, y en esos casos ninguno de los presidentes pudo imponer un candidato propio, siendo derrotados en las propias internas partidarias o en las elecciones generales. En este capítulo se intentará ofrecer claroscuros sobre estas formas de la dominación política. Porque, si bien aún es pronto para conclusiones, pareciera improbable que este tipo de experiencias, que trascienden las aventuras individuales de sus protagonistas, queden en el olvido. Más bien parecieran estar a tono con la lógica del funcionamiento del capitalismo global y su impacto en América Latina.



# 1

## Los grupos económicos

### *Cambios y continuidades*

En 1988 el economista mexicano Celso Garrido publicó el libro *Empresarios y Estado en América Latina*. Allí el autor advertía que la región atravesaba un proceso de transnacionalización de sus actividades productivas y financieras, al tiempo que se manifestaban cambios en las clases económicamente dominantes. Estas transformaciones modificaron la dinámica política, y uno de los cambios que se comenzó a observar fue la participación progresiva de los empresarios. Entonces, Garrido se preguntaba: junto a esta tendencia en el empresariado, ¿está también la propensión a configurar nuevos políticos?; ¿habrá coincidencia en sus respectivas dinámicas? (Garrido, 1988). Esta reflexión tiene más de treinta años, pero resulta de una vigencia formidable.

Veámoslo de a poco y desde atrás. En la década de los setenta del siglo XIX, durante el período de la dominación oligárquica (*circa* 1850/1880-1930), se consolidó un modelo económico en el que los países de América Latina se insertaban en el mercado capitalista mundial como exportadores de materias primas y consumidores de productos manufacturados. Este período caracterizado como “expansión hacia afuera” dio lugar a una muy desigual distribución del ingreso causada por la gran concentración de la propiedad de los recursos naturales y de la gran industria. Esta fase de la producción de materias primas no fue óbice para el desarrollo de la industrialización, que en algunos países

fue más importante que en otros (Thorp, 1988). La crisis económica mundial de 1930 generó condiciones favorables para ese proceso y la consolidación de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), porque se modificaron los términos de intercambio y comprar manufactura extranjera ya no era rentable para América Latina. Más tarde o más temprano, los países asumieron políticas proteccionistas que tuvieron la resistencia de los exportadores, pero que contaron con el apoyo de los sectores urbanos y los industriales. Como señala Enrique Arceo (2011), la puja se resolvió mediante un cambio en la estructura del bloque de clases dominantes sin haberse eliminado el poder de las fracciones que antes eran hegemónicas. Así, coexistieron fuerzas económicas y sociales que postulaban formas antagónicas en cuanto al modelo económico y el relacionamiento con el mercado mundial. Países como Argentina, Brasil y México pudieron desarrollar la ISI y encararon procesos de producción de bienes de consumo duradero y de bienes intermedios que favorecieron el desarrollo de los grupos económicos locales, aunque, hacia mitad de los años cincuenta, se toparon con un contexto global nuevamente desfavorable para esa política. En América Central este proceso se dio a partir del contexto favorable que generó la Segunda Guerra Mundial, que permitió diversificar sectores agrícolas bajo la protección del esquema de sustitución de importaciones que ofrecía el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Así, se establecieron industrias livianas ligeras, maquinaria y cemento, en un proceso que abrió paso a la formación de los grupos diversificados (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). Este proceso se caracterizó como un “modelo híbrido”, donde el sistema de la exportación coexistía con la industrialización (Bulmer-Thomas, 1987). Más tarde, en los años ochenta, se produjo la disminución de la actividad económica, el fin del modelo agroexportador y el surgimiento de nuevos grupos económicos diversificados (Segovia, 2004; Bull, Castellacci y Kasahara, 2014).

El ciclo de acumulación caracterizado como de “expansión hacia adentro” se interrumpió con el golpe de Estado y la instauración de la dictadura militar en Chile (1973-1990). Cronológicamente, no fue la primera dictadura institucional del Cono Sur, habían antecedido las de Brasil (1964-1985), Bolivia (1971-1978) y Uruguay (junio de 1973-1985); sin embargo, fue ese régimen el que abrió la senda del neoliberalismo, de la mano de un conjunto de economistas denominados *Chicago boys* que se habían formado en Estados Unidos. Poco después se produjo el golpe de Estado que instauró la dictadura en Argentina (1976-1983). En los países donde no hubo dictaduras, como México, Colombia y Venezuela, este cambio de modelo de acumulación se realizó en el marco de regímenes políticos con sesgo autoritario o “democracias fictas con seguridad y desarrollo” (Ansaldi y Giordano, 2012). En América Central, cuando se puso fin a la etapa de dictaduras y conflicto armado a partir de los acuerdos de paz en la década de los noventa, el advenimiento de la construcción democrática coincidió con el impulso del neoliberalismo (Martí I Puig, 2000).

Los países latinoamericanos facilitaron y promovieron la instalación del capital extranjero en el contexto de expansión del capital hacia la llamada “periferia”. Se adoptó un régimen de acumulación que abandonó la política de desarrollo industrial desplegada durante la etapa de la ISI (Arceo, 2011). Por motivos económicos, materiales e ideológicos, las clases económicamente dominantes de América Latina implementaron el modelo de acumulación de cuño neoliberal, que alcanzó su máxima expresión en la década de los noventa, ya en un contexto democrático.

Fue un neoliberalismo dependiente. Los países adoptaron la estrategia económica definida por los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) y tomaron como paradigma el llamado

Consenso de Washington.<sup>2</sup> Con el argumento de la necesidad de estabilizar la economía y achicar el Estado, se implementó un modelo basado en la valorización financiera, cuya contracara fue el desmantelamiento de la matriz productiva. Se privatizaron empresas y servicios públicos y hubo apertura de los mercados nacionales a las inversiones del capital externo. Para la aplicación de este modelo económico, fue fundamental la flexibilización y precarización del mercado de trabajo.

El neoliberalismo fue el instrumento económico, ideológico y político que generó las condiciones necesarias para la libre movilidad del capital a nivel mundial. También, la década de los noventa se caracterizó por la emergencia de los economistas “expertos” que circularon en medios de comunicación y en distintos espacios públicos con la intención de construir un sentido común que acercara el mercado a la sociedad. Hubo empresarios o tecnócratas que pasaron a formar parte de los gabinetes ministeriales. Según sostiene Mariana Heredia (2011) acerca del caso argentino, observación que puede ser extendida a los otros países, estos economistas fueron los sujetos que contribuyeron con la hechura de las políticas públicas a nivel nacional y los encargados de implementar los dictámenes del Consenso de Washington. Aun habiéndose tomado los recetarios económicos redactados en filiales extranjeras, los sujetos políticos locales fueron los responsables de la reinterpretación, del diseño local y de la propia implementación de las políticas públicas (véase también Salas Porrás, 2017).

---

<sup>2</sup> Consenso de Washington es el nombre que adoptó el programa presentado por el economista John Williamson en 1989 frente a un comité de “expertos” en economía en los Estados Unidos. Allí se proponían diez puntos de políticas económicas destinadas a estabilizar las economías y avanzar hacia economías de mercado. El concepto Consenso de Washington fue extendido por toda la región y se instaló como el emblema del paradigma neoliberal. Las políticas proponían: disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma tributaria, tasas de interés y tipos de cambio competitivos, liberalización del comercio y de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y seguridad jurídica para los derechos de la propiedad.

Hacia fines de los noventa, el impacto social de estas políticas se expresó de manera dramática. Prácticamente todos los indicadores arrojaban un saldo negativo. Las políticas de ajuste estructural generaron nuevos sujetos sociales afectados que, conjugados con demandas y actores sociales históricos, se articularon en un proceso de luchas que puso en crisis el orden. Varios gobiernos terminaron de manera crítica.<sup>3</sup> En algunos casos implosionó la vieja matriz del sistema partidario, en otros se reconfiguró, y la credibilidad hacia los partidos políticos, las instituciones y los elencos dirigentes decayó. Según datos de Latinobarómetro, en 1998 el 73,3 % de los latinoamericanos sostuvo que tenía poca confianza (34,6 %) o ninguna confianza (38,7 %) en los partidos políticos.

En esta coyuntura crítica, se produjo el triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en Venezuela (1998), y luego hubo una serie de gobiernos posneoliberales (Sader, 2009) en Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Paraguay (interrumpido por un golpe de Estado en el año 2012). Se aplicaron políticas redistributivas, hubo una mayor intervención estatal en distintas áreas de la economía y un proceso de ampliación de derechos sociales hacia una porción considerable de la sociedad, aunque todo ello siguió recorridos diversos según la correlación de fuerzas en cada país. En Nicaragua las políticas fueron ambiguas entre los principios y las prácticas, y en otros países, como Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú, hubo continuidad del consenso neoliberal que se había forjado desde la década de los setenta u ochenta.

---

<sup>3</sup> Hubo doce presidentes que no pudieron terminar su mandato. Ocho gobiernos fueron destituidos por movilizaciones populares: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005) en Ecuador; Raúl Alberto Cubas Grau (1999) en Paraguay; Alberto Fujimori (2000) en Perú; Fernando de la Rúa (2001) en Argentina; Gonzalo Sánchez de Lozada (2003); y Carlos Mesa (2005) en Bolivia. Cuatro debieron interrumpir su gobierno por causas judiciales: Fernando Collor de Mello (1992) en Brasil; Carlos Andrés Pérez (1993) en Venezuela; Jorge Serrano Elías (1993); y Otto Fernando Pérez Molina (2015) en Guatemala (Nercesian, 2017).

Junto con estos acontecimientos, otros hechos ocurrían de manera contemporánea. Muchos empresarios optaron por ejercer el poder político de manera directa, sin mediación de los históricos elencos dirigentes. Frente a la pérdida de confianza hacia los elencos políticos, sobrevolaba la idea de que “había llegado el momento” de ocupar el aparato estatal. Si era posible financiar campañas, partidos e incluso influenciar medios de comunicación, ¿por qué no convertirse directamente en la élite estatal?

En esta investigación estudiamos los casos de Vicente Fox en México (2000-2006), Elías Antonio Saca González (2004-2009) en El Salvador, Sebastián Piñera (2010-2014/2018-actualidad) en Chile, Horacio Cartes (2013-2018) en Paraguay, Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina, Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018). En Colombia, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), aunque no constituye una expresión del empresario típico financiero o industrial, como terrateniente logró diversificar y consolidar un grupo económico. En Brasil Michel Temer (2016-2018) es un hombre que proviene de la política, pero que asumió las banderas de las grandes corporaciones y dio un giro conservador en el país, por ello lo estudiamos en el libro.

Sostenemos como hipótesis que las transformaciones neoliberales que se implementaron desde los años setenta y noventa redefinieron las características de las clases económicamente dominantes. Los históricos grupos económicos se reinventaron y surgieron nuevos, favorecidos por la política de las privatizaciones y los estímulos al mercantilismo. Estas fracciones de las clases económicamente dominantes que tiempo atrás no tenían la conducción del bloque hegemónico entendieron que era el momento de avanzar hacia la ocupación del poder. En un contexto donde los elencos dirigentes habían perdido la capacidad de ser el vehículo de sus intereses, las posibilidades de desarrollo de un modelo que favoreciera sus intereses parecían estar garantizadas en la ocupación del Estado.

Es posible identificar tres etapas en la historia de los grupos económicos:

1. el desarrollo de los grupos bajo el impulso del modelo de industrialización sustitutiva (1930-1973/1980),
2. las transformaciones en los grupos y emergencia de nuevos sectores en el momento neoliberal (1973/1980-2000), y
3. la coexistencia y disputa entre viejos y nuevos grupos económicos en un capitalismo globalizado y financierizado (2000-actualidad).

Aunque en algunos países pueden hallarse antecedentes hacia fines del siglo XIX, la mayoría de los conglomerados empresariales surgieron durante la etapa de la ISI, donde hubo cierto proteccionismo a la promoción industrial y la presencia estatal. El segundo momento se originó en el curso de las reformas de ajuste estructural entre los años setenta y especialmente entre los ochenta y noventa, cuando la instauración del modelo neoliberal transformó a las empresas ya existentes y surgieron nuevas, favorecidas por las políticas de liberalización y privatización. Si bien las reformas neoliberales implicaron la apertura comercial, en los hechos generaron condiciones favorables para el desarrollo de varios grupos locales, por el acceso privilegiado a las principales privatizaciones, los acuerdos comerciales y áreas de libre comercio, la desregulación que permitió la concentración económica y los programas de fomento a áreas no industriales que motivó la diversificación (Garrido y Peres Núñez, 1998).

La tercera etapa coincidió con los primeros tramos del siglo XXI, caracterizada por el desarrollo de un capitalismo financierizado, mayor extranjerización y, en algunos países más que en otros, un proceso de reprimarización económica. Los grupos económicos requirieron del Estado una función diferente pero igualmente importante y dependiente. Ya no se trató de reclamar un modelo proteccionista (como

ocurrió durante el período de la ISI), ni uno que institucionalizase las reformas de ajuste estructural (como sucedió en los noventa), sino de exigir al Estado un rol activo en la garantía de la libre circulación del capital y de bienes, estos últimos a través de los tratados de libre comercio. Así, coexistieron (y coexisten) distintas fracciones de las clases económicamente dominantes, aquellas vinculadas a la manufactura, al capital financiero y extranjerizado o las más recientes empresas multinacionales latinoamericanas. Estas últimas, también denominadas “multilatinas”, son aquellas que poseen su casa matriz en la región y cobraron gravitación en la primera década del siglo XXI (Cuervo-Cazurra, 2010; Bull y Kasahara, 2017).<sup>4</sup>

### **Industrialización temprana, diversificación productiva y fortaleza de las capacidades estatales**

Argentina, Brasil y México son países que siguieron trayectorias relativamente similares, son las economías más grandes de la región, tuvieron una industrialización temprana durante el proceso de expansión hacia adentro de carácter monopolístico (Garrido y Peres Núñez, 1998) y cierta

---

4 Si bien el fenómeno de las multilatinas no es exclusivo del siglo XXI, su importancia en la vida económica es una característica de la época. Según el *ranking* de América Economía (2019) que identifica las empresas según el índice de globalización que evalúa las ventas, inversión y trabajadores en el extranjero, número de regiones donde la empresa está presente y el potencial de crecimiento internacional de la empresa, las primeras 20 multilatinas son: Mexichem, México (multisector); Cemex, México (cemento); Grupo Bimbo, México (alimentos); Grupo Alfa, México (multisector); América Móvil, México (telecomunicaciones); Vale, Brasil (minería); Latam, Chile/Brasil (aerotransporte); Aje Group, Perú (bebidas/licores); JBS, Brasil (alimentos); Arcos Dorados, Argentina (entretenimientos); Terneris, Argentina (siderurgia/metalurgia); Gruma, México (alimentos); Nampak, México (automotriz/autopartes); Copa Airlines, Panamá (aerotransporte); Sigma, México (alimentos); Ternium, Argentina (siderurgia/metalurgia); Globant, Argentina (tecnología); Ambev, Brasil (bebidas/licores); Gerdau, Brasil (siderurgia/metalurgia); Empresas Copec, Chile (multisector).

fortaleza de las capacidades estatales. En los tres países hubo un proceso de industrialización sustitutiva que generó condiciones para el desarrollo de un mercado interno y grupos económicos locales y, al mismo tiempo, un movimiento obrero y un movimiento social capaz de generar pesos y contrapesos en la definición de los modelos económicos y políticos. También compartieron las experiencias populistas que, mientras duraron, sellaron una alianza de clases entre los industriales urbanos, el movimiento obrero y, en el caso de México, el campesinado (Weffort, 1968). Mucho después, en Argentina y Brasil, a comienzos de la década de 2000 hubo proyectos nacional-populares que revirtieron o tensionaron el patrón de acumulación basado en la valorización financiera que había sido forjado entre los años setenta y noventa. En México el ciclo neoliberal fue más largo. En 2006 fue derrotado el representante de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, en el marco de unas elecciones muy cuestionadas y de dudosa credibilidad, pero en 2018 ganó la presidencia y se abrió la posibilidad de un nuevo modelo social y económico en el país.

### Argentina. Industrialización temprana, neoliberalismo y los grupos financieros

Tras el proceso de consolidación estatal de 1880, la economía argentina se dedicó a la producción agrícola ganadera y al desarrollo de una incipiente industria nacional con asiento en la construcción de viviendas, alimentos, bebidas y textiles. En la década del treinta, con la implementación de la protección arancelaria y las restricciones del mercado cambiario impuestas por la situación del sector externo, se aceleró el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Existe cierto consenso en que durante el período 1930-1955, y específicamente durante los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1952/1952-1955), se forjaron los grupos económicos nacionales producto del proceso de acumulación que estaba en marcha

(Basualdo, [2006] 2010). Esto último no significa que hasta ese momento no hubiera empresas o industrias de manufactura, sino que hubo un importante salto cuantitativo y cualitativo. Estas empresas de origen nacional se distinguieron de las tradicionales que se habían formado durante el siglo XIX y comienzos del XX (Gaggero, 2016), y devinieron en grandes firmas con sesgo oligopólico.

Durante el peronismo, hubo una expansión del mercado interno con altos niveles de salario y de ganancias, que permitió a los asalariados y a los industriales locales constituir un bloque social o una alianza de clases, utilizando la definición del sociólogo brasileño Francisco Weffort (1968). En este esquema, los grupos terratenientes vinculados a la producción agropecuaria perdieron centralidad, aunque lograron conservar capacidad de veto a partir de su condición de productores de bienes exportables. Tras el golpe de Estado contra Perón en 1955, los gobiernos siguientes promovieron un modelo desarrollista (1958-1964), donde se implantaron inversiones extranjeras y se afianzó la industrialización, con la cual se abría camino hacia una segunda fase sustitutiva. Este escenario produjo una ruptura entre las fracciones empresarias y acentuó el poder de las empresas extranjeras y del capital financiero, el cual se convirtió en uno de los factores poderosos dentro de los sectores dominantes (Basualdo, [2006] 2010).

La dictadura militar (1976-1983) marcó un punto de inflexión económica al producir un viraje hacia un nuevo patrón de acumulación del capital, basado en la valorización financiera. La colocación de una parte del excedente, a partir de la adquisición de diversos activos financieros –títulos, bonos, depósitos, etc.–, en el mercado interno y especialmente en el internacional comenzó a superar la rentabilidad de las actividades económicas (Basualdo, [2006] 2010; Schorr, 2004). La conjunción de la reforma financiera de 1977 con la arancelaria y el endeudamiento externo, derivado de la apertura de 1979, interrumpieron el modelo de sustitución de importaciones (Schorr, 2004). A contrapelo

de buena parte de la bibliografía, las evidencias indican que la instauración de este modelo no se originó por causa de un agotamiento del modelo sustitutivo, sino que más bien fue una decisión política y económica de la dictadura (Basualdo [2006], 2010; Azpiazu y Schorr, 2010). La valorización financiera desplazó a la producción de bienes industriales como eje del proceso económico, y esto modificó la relación entre el capital y el trabajo en favor del capital. Un conjunto de grupos económicos locales y conglomerados extranjeros y algunas pocas grandes empresas transnacionales accedieron a una posición de privilegio como resultado de una estrategia de diversificación productiva y el estrechamiento de lazos con un sector financiero en expansión gracias a la mencionada reforma de 1977 y el acceso a beneficios obtenidos del aparato estatal, como la promoción industrial, la política de compras estatales, los procesos de privatizaciones periféricas y, desde 1981, la estatización de la deuda externa privada (Schorr, 2004).

Durante el gobierno transicional de Raúl Alfonsín (1983-1989), se consolidó la estructura de poder heredada por la dictadura militar. En este contexto difícil, las empresas y los sectores más pequeños se vieron desplazados por los grupos económicos que tenían mayor diversificación del capital y, a la vez, se insertaban en el mercado financiero. En 1989 ocurrió la hiperinflación, la salida anticipada del gobierno de Alfonsín y la asunción de Carlos Menem (1989-1995/1995-1999). En el marco de esta crisis económica, política e institucional, tuvo lugar la asunción de Menem, quien designó a un representante de uno de los grupos económicos locales de mayor relevancia en el plano interno e internacional, Bunge y Born, con el objetivo de enviar un mensaje político a los mercados. Se promulgaron las Leyes 23.696 (de Reforma del Estado) y 23.697 (de Emergencia Económica), que tuvieron un papel decisivo en la recomposición y reordenamiento del poder económico y dieron un marco institucional a la política neoliberal (sobre el período véase: Schorr, 2004; Castellani y Gaggero, 2011).

En 1991 se aprobó el Decreto de Desregulación Económica y la Ley de Convertibilidad 23.928 (paridad un peso=un dólar), que Daniel Azpiazu y Martín Schorr (2010) caracterizaron como la fase superior de la política desindustrializadora que había iniciado la dictadura.

Con estas herramientas legales e institucionales, se aplicaron tres políticas: apertura comercial y financiera, privatización de empresas públicas, y desregulación de los mercados de bienes y servicios. Mediante un discurso que reivindicaba la eficacia de la “fuerza de mercado”, se aplicaron políticas tendientes a la liberalización, cuyos resultados fueron la primarización productiva, la desindustrialización de la economía y regresividad estructural del entramado fabril y una creciente sustitución de la producción doméstica por bienes importados (Azpiazu y Schorr, 2010).<sup>5</sup> Así, el aparato productivo se basó en la explotación de ventajas “viejas” (ligadas al sector agropecuario) y “nuevas” (petróleo, gas y derivados y la gran minería metalífera), en el aprovechamiento de mercados cautivos abastecidos, en general en condiciones monopólicas (servicios públicos), y en el desarrollo de servicios orientados al consumo de altos ingresos (inmobiliarios, comerciales, financieros, educativos y sanitarios) (Fernández Bugna y Porta, 2008). Se profundizó el proceso de centralización del capital y concentración de mercados en la gran mayoría de los sectores productivos. Hubo rotación de la cúpula empresarial: avance de las empresas extranjeras por sobre las nacionales, de las privadas por sobre las estatales, de las empresas de servicios por sobre las industriales y, entre estas últimas, un avance de las agroindustriales por sobre las empresas de las demás ramas de la industria (Castellani y Gaggero, 2011; Castellani, 2016).

---

<sup>5</sup> Algunos grupos locales se replegaron hacia actividades manufactureras con mayores márgenes de beneficio y, al mismo tiempo, los conglomerados económicos que contaban con un poderío económico anterior lograron acomodarse al nuevo “entorno de negocios” (Azpiazu y Schorr, 2010).

Este modelo generó una crisis social muy aguda que derivó en la gran movilización social de 2001 y puso en cuestión al sistema político. En materia económica, marcó el agotamiento del modelo de valorización financiera y de la convertibilidad y dio comienzo a uno nuevo. La devaluación generó un sesgo en favor de la producción a raíz de la vigencia de un tipo de cambio “alto” y el desplazamiento de la especulación financiera como núcleo aglutinante del modelo de acumulación (Azpiazu y Schorr, 2010). Los gobiernos de Néstor Kichner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) introdujeron cambios en materia de inclusión social, mejoras en la distribución del ingreso e incentivos a la expansión de la demanda que favorecieron una dinámica virtuosa de crecimiento. Luego de la primera etapa de gobierno (2003-2007), en la que la capacidad económica ociosa se reactivó rápidamente por el tipo de cambio alto, aumento de salarios y reactivación del consumo interno y el aumento de los *comodities*; el segundo tramo se encontró con más dificultades. Coincidió con la crisis internacional de 2008 y 2009, las dificultades de restricción externa (falta de dólares) muchas veces propiciadas por el propio desarrollo industrial, la erosión de las ventajas competitivas del tipo de cambio y la inflación (Basualdo y Manzanelli, 2017; para este debate, véase también Porta, Sartancángelo y Schteingart, 2017). En su accionar, el Estado kirchnerista cuestionó el capital financiero internacional y a los grupos económicos locales que actuaban como la fracción hegemónica de la dominación (Manzanelli y Basualdo, 2017). En cuanto al comportamiento de los grupos y las empresas, hubo un proceso de concentración y aumento en ciertos sectores: actividades de manufactura (alimentos y bebidas, sector automotriz y fabricación de equipos de radio, TV y comunicaciones); el sector hidrocarburiífero y minero, beneficiado por la protección estatal y por constituir uno de los ámbitos privilegiados de acumulación en torno a actividades ligadas a la dotación de recursos naturales; los servicios públicos, construcción

y juegos de azar (Castellani y Gaggero, 2017). Las disputas y la correlación de fuerzas y la existencia de grupos concentrados con capacidad de veto (como ocurrió con el conflicto agrario de 2008, que frenó una política que propiciaba modificar el gravamen de ciertas exportaciones), y la inserción en la economía global que presionaba por la extranjerización, reprimarización y financiarización pusieron algunos límites al modelo. El proceso de reindustrialización de la posconvertibilidad fue acotado cuantitativa y cualitativamente, no hubo un cambio de matriz estructural (Azpiazu y Schorr, 2010).

La victoria de Mauricio Macri y la alianza Cambiemos en 2015 produjo un cambio sustantivo en materia política, social y económica. Como demostraron en su trabajo Pablo Manzanelli, Mariana González y Eduardo Basualdo (2017), 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. Esta hegemonía del capital financiero marcó una etapa distinta de la vivida durante el período neoliberal, en la que, aun en un modelo basado en la valorización financiera, la fracción hegemónica dentro del bloque dominante era la de los grupos económicos locales industriales, agropecuarios y financieros (por caso, Pérez Compagnon, Bunge y Born, Garovaglio y Zorroaquín, Bidas, etc.). El gobierno de Cambiemos estaba conducido por bancos transnacionales y empresas extranjeras no industriales, especialmente ligadas a la producción y distribución de energía. Lo que resulta paradójico –continúan los autores– es que Macri integra esa fracción de los grupos locales, que se vio desplazada durante su propio gobierno. Pero esta reflexión coincide con la hipótesis que planteábamos al comienzo, Macri expresa un nuevo sector dentro de los grupos económicos que ha afianzado vínculos con el capital financiero internacional. Aun cuando se trata del mismo apellido y una misma familia, representa una generación distinta con intereses diferenciados.

## Brasil. Industrialización temprana, neoliberalismo tardío

Como en el caso argentino, Brasil es un país donde hubo una industrialización temprana. Existe consenso en que el descubrimiento del café como bien de exportación fue uno de los motores del crecimiento económico que permitió el desarrollo de un proceso de industrialización creciente (Furtado, 1954), durante la dominación oligárquica (1889-1930), que también se denominó “el período del *café com leite*”. En 1930 se produjo el fin de ese régimen político, en el marco de la crisis económica mundial que causó en el país el desplome del valor del café y el consecuente deterioro de los términos de intercambio (Díaz Alejandro, 1988). Durante el ciclo populista de Getúlio Vargas (1930-1934, 1934-1937, 1937-1945 [*Estado novo*] y 1951-1954), se abrió una etapa de mayor intervención estatal en la economía, impulso del mercado interno, la creación de organismos específicamente dedicados a la regulación y la creación de empresas de carácter estatal, como ocurrió con la siderúrgica Cia. Vale do Rio Doce. Según Carlos Díaz Alejandro (1988), la ISI fue un proceso que se inició en el período de entreguerras, que comenzó en 1920 con productos como el hierro, cemento, instrumentos y motores eléctricos, maquinaria textil, procesadores de azúcar, partes automotrices, implementos agrícolas, relojes, entre otros. Esta condición preexistente explica la notable industrialización que alcanzó Brasil durante la etapa sustitutiva comparable a México y luego Argentina.

El modelo industrialista en Brasil se extendió un poco más que en otros países. A diferencia de lo que sucedió durante las dictaduras del Cono Sur donde implementaron políticas neoliberales, la brasileña (1964-1985) no modificó de raíz el esquema de industrialización sustitutivo y tuvo un sesgo nacional desarrollista. Los sectores de mayor crecimiento industrial fueron aquellos que se vincularon con el capital extranjero (transportes, maquinaria y aparatos eléctricos, industria mecánica, caucho; les siguieron

químicos y minerales no metálicos, beneficiados con el auge de la construcción) (Bacha, 1986). Luego, la crisis de los años ochenta, que coincidió con la transición democrática, afectó de manera severa el crecimiento económico brasileño (Bonelli, 1998).

Brasil fue el último país del Cono Sur en implementar un proyecto neoliberal y fue en contexto democrático. Este hecho se debe, por un lado, a la dificultad de soldar los distintos intereses de las fracciones del capital que existían en el ya crítico modelo de la ISI y, por el otro, a la intensa actividad desarrollada por el movimiento social y de trabajadores (Filgueiras, 2006). Durante los ochenta, entre las distintas fracciones del bloque dominante todavía predominaba un intento de redefinir, actualizar y reformar el modelo sustitutivo, manteniendo un papel importante en el Estado en el proceso de acumulación y desarrollo (Filgueiras, 2006). Había un eje unificador entre empresarios y economistas académicos, críticos de la política ortodoxa, quienes defendían un proyecto neodesarrollista. Con el fracaso del Plano Cruzado (Ley 2.283, 27 de febrero de 1986), que tenía por objetivo contener el proceso inflacionario, el proyecto neoliberal se fortaleció. El neoliberalismo, que había penetrado en varios países de América Latina, terminó de implantarse definitivamente durante los gobiernos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) y Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 /1999-2002). En este cambio de rumbo, fue central la pérdida de peso de los empresarios industriales (Bresser-Pereira y Diniz, 2013).

La reforma estatal de 1990 tuvo como uno de sus pilares un programa de privatización de empresas pertenecientes al Estado (siderúrgicas integradas, participaciones en las petroquímicas y las fábricas de fertilizantes, distribuidoras de energía eléctrica, redes ferroviarias federales, compañías mineras, telecomunicaciones, bancos y concesionarios de servicios estatales); aunque la compañía emblemática PETROBRAS continuó en manos estatales. Se aplicaron medidas tendientes a la apertura económica y se

desactivaron instrumentos de protección sobre el sector productivo. Todo ello ocurrió en un contexto internacional crecientemente globalizado en materia de flujos de capitales, que imponía nuevas reglas (Bonelli, 1998).

Estas medidas provocaron la concentración de los grupos nacionales privados, la mayoría de los cuales habían nacido a comienzos de siglo y se habían fortalecido durante la ISI. A raíz de esta concentración del capital, desaparecieron algunas empresas, ya sea por la fusión o reducción del tamaño del grupo, por extensión o quiebra. La apertura comercial amplió la brecha entre los sectores que eran internacionalmente competitivos y los no competitivos, y el nuevo aspecto de la concentración fue la inversión en nuevas áreas de negocios con mayor rentabilidad. La reforma del Estado, especialmente el proceso de privatización, fue clave para la expansión de los grupos económicos. En este proceso, el sector financiero ganó terreno y subordinó al productivo. Esto creó una élite ligada a la captura de rentas financieras. Tanto el Estado como las empresas ingresaron en nuevas formas de organización con el fin de garantizar esas capturas. La cúpula empresarial sufrió una profunda desindustrialización, mientras que las estrategias de acumulación incluyeron fuga de capitales, centralización, adquisición de activos líquidos y toma de deuda (Cassini y García Zanotti, 2018). Se produjo la reconfiguración del bloque de poder dominante y su fracción de clase hegemónica, que pasó a ser conducida por el capital financiero internacional, los grupos económico-financieros nacionales, que consiguieron sobrevivir al proceso de globalización en función de su capacidad competitiva o a través de una asociación subordinada con capitales extranjeros y el capital productivo multinacional asociado o no al capital nacional (Filgueiras, 2006). Las demás fracciones, situadas en una posición subordinada, fueron los grandes grupos económicos no financiarizados orgánicamente y los grandes capitales con mayor especialización en el proceso de acumulación: agronegocio, industria, comercio

o servicios, volcados para el mercado externo o interno (Bresser-Pereira y Diniz, 2009).

Los gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT, 1980) (2003-2006, 2007-2010, 2011-2014, 2015-2016) intentaron modificar esa matriz económica, con un modelo que algunos autores caracterizaron como ensayo neodesarrollista (Singer, 2012, 2015; Cassini y García Zanotti, 2018): con expansión del mercado interno mediante diversos programas sociales y una intervención estratégica del Estado. Con todo, el modelo económico no logró modificar la tendencia de la matriz productiva. Como señala Sader (2009), los gobiernos del PT tuvieron grandes conquistas en materia de derechos sociales y un cambio de paradigma en cuanto a una mayor presencia estatal en la economía; sin embargo, no fue posible romper con la hegemonía del capital financiero y la alianza con el gran capital exportador, en especial con el agronegocio, y así se observó un proceso notable de reprimarización.

En 2016 se produjo el golpe de Estado contra el gobierno de Dilma Rousseff, de la mano de Michel Temer, quien tomó como propias las demandas de las corporaciones empresariales y planteó el rumbo que debía tener la economía. Esto se vio plasmado en el documento “Uma ponte para o futuro”, donde impulsaba la regulación del gasto fiscal y la reforma sobre las leyes de trabajo, conocidas en Brasil como *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT, 1943). En la actualidad, prácticamente todos los grupos económicos y las fracciones del capital están financiarizadas, y su dinámica tiene impacto sobre el Estado, la política económica y social y la acción política en general (Filgueiras, 2006). A diferencia de lo que ocurrió en el resto de los países estudiados, en Brasil este modelo económico encontró en Temer un elemento dentro de la clase política para realizar una vuelta de timón en materia de política económica. Cuando Temer mostró su fracaso retirándose con un nivel de legitimidad muy bajo, el vínculo grupos económicos-élite estatal se resolvió a través

del tridente poder judicial-grupos económicos-corporación militar, expresado en la figura de Jair Bolsonaro.

### México. Revolución, industrialización y el largo ciclo neoliberal

México es un caso de temprana industrialización y diversificación productiva. Durante el período oligárquico (1876-1910), el país se hallaba dividido en tres regiones: norte, centro y sur. En el norte se desplegaba la producción minera de la plata y en menor medida cobre y plomo, que, junto con el petróleo y el ferrocarril, estaba mayormente en manos de capitales norteamericanos; había también centros de producción para el mercado interno y un incipiente desarrollo de la industria ligera y textil. En el centro se encontraban las haciendas más tradicionales que en general producían trigo y maíz para el abastecimiento del mercado interno. El sureste se expandió gracias a la producción de henequén en Yucatán, en tierras controladas nacionalmente, aunque con un único comprador extranjero. Y en la zona sur, particularmente en Morelos, se hallaba la producción de azúcar (Ansaldi y Giordano, 2012).

Buena parte de la bibliografía sostiene que los grupos económicos surgieron de la mano de la primera industrialización de fines del siglo XIX (Chavarín Rodríguez, 2011). Sin embargo, aun cuando hubo un proceso de desarrollo industrial y algunos mantuvieron intereses patrimoniales en más de una empresa, no es posible considerarlos como un grupo empresarial. No existía integración corporativa y todo parece indicar que tampoco se practicaba un control centralizado de los recursos financieros de acuerdo con una estrategia coyuntural o de largo plazo (Basave Kunhardt, 2007). Las empresas industriales mexicanas, tal como sucedió en el resto de la región, nacieron con un sesgo monopólico (Basave Kunhardt y Hernández, 2007).

El gobierno populista de Lázaro Cárdenas (1934-1940), que se produjo luego de la Revolución de 1910, introdujo un giro importante en la economía. Medidas clave como la reforma agraria y la nacionalización del petróleo, con la creación de PEMEX, profundizaron el pasaje de una economía primaria exportadora hacia la ISI. El cardenismo puso fin a una etapa de inestabilidad política, derivada del proceso revolucionario, e inició un período de reformas tendientes a la industrialización protegida que se extendió hasta 1982 (Chavarín Rodríguez, 2011).

Con estas políticas se amplió el empresariado mediano y pequeño y se consolidó el sector de gran empresa, tanto nacional como extranjera. Las grandes empresas de capital nacional y el conjunto de las transnacionales que se instalaron en el país orientaron su producción al mercado interno. Este desarrollo industrial contó con la participación de la inversión pública, que se convirtió en un pilar estratégico de la política económica del Estado. Las empresas y grupos resultantes fueron prácticamente todos oligopólicos o netamente monopólicos (PEMEX, CFE, Ferrocarriles Nacionales, Guanos y Fertilizantes), y hacia 1975 la presencia estatal en la industria manufacturera y en el sector de derivados del petróleo era muy significativa.

En la década de los sesenta, se formaron los conglomerados y adquirieron relevancia en el proceso de acumulación de capital. En esos años las condiciones del proceso de concentración y centralización cambiaron radicalmente y los grupos privados (con actividades productivas y financieras) pasaron de ser una simple fracción predominante del capital privado nacional a agentes principales del proceso de acumulación global (Morera Camacho, 2002). Por causa de la propia naturaleza del capital y el modelo económico implementado, los niveles de concentración en todos los sectores de la economía nacional crecieron de manera desmedida (Basave Kunhardt, 2007).

En 1982, tras la crisis de la deuda y la nacionalización de la banca, se produjo un cambio significativo: el modelo

sustitutivo que había predominado durante todos estos años viró hacia uno marcado por las reformas neoliberales. A partir de las políticas implementadas por Miguel de la Madrid (1982-1988), tales como la reforma financiera y el proceso de privatización de las empresas monopólicas paraestatales, se produjeron cambios profundos en el sistema financiero y en la estructura productiva del país. El vínculo entre el Estado y los grupos se modificó, en un proceso que tendió a la apertura y la extranjerización (Morera Camacho, 2002).

A partir de entonces, los capitales de base bancaria e industrial se asociaron en estructuras de capital financiero que les permitieron desplegar estrategias de acumulación, en un período de caída de la rentabilidad industrial (Garrido, 1988). Los grupos financieros que habían caído en quiebra técnica se repusieron y salieron fortalecidos, de igual manera que los banqueros que habían sido expropiados surgieron a fines de la década con una capacidad financiera inusitada (Basave Kunhardt, 2007). Al mismo tiempo, se produjeron transformaciones en el capitalismo y en la organización de las empresas transnacionales: la globalización y la multiplicación y diversificación de los instrumentos financieros. Este movimiento hacia una economía cada vez más centrada en el mercado avanzó conforme las nuevas élites se posicionaban en las agencias estatales clave y construían una red de poder que tornaron irreversibles a estas políticas (Salas Porras, 2017).

El gobierno neoliberal de Salinas de Gortari (1988-1994) implementó un nuevo programa de ajuste. La política macroeconómica se abocó a la implementación de medidas ortodoxas que apuntaban a la estabilización macroeconómica, postergando la política de crecimiento como un objetivo. Así, se produjeron medidas tendientes a la liberalización del comercio, liberalización financiera, apertura de la cuenta de capitales, desregulación extranjera directa, apertura de los mercados financieros, privatizaciones, reforma tributaria,

desregulación (Clavijo y Valdivieso, 2000). Como señaló un periodista mexicano entrevistado en esta investigación, “con el período de Salinas, el Estado se convirtió en una obra de demolición del sector público” (Martín, 2018).

Durante este período, en el mapa de las grandes empresas mexicanas se sumaron las empresas transnacionales, se produjo el fortalecimiento y modernización de los grupos tradicionales y la emergencia de nuevos y muy poderosos conglomerados (Alarco y Del Hierro, 2010). Estas empresas aumentaron su tamaño de manera acelerada y evolucionaron hacia una estructura transnacionalizada de tamaño medio, fruto de la exportación de productos y capitales, mientras que la propiedad se mantuvo en los perfiles tradicionales (Garrido, 1997). En el caso de las empresas orientadas al mercado interno, la estrategia implementada frente a la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1992) fue el establecimiento de alianzas estratégicas con las empresas extranjeras, el incremento de barreras a la entrada (inversiones preventivas) y la combinación del uso del poder sobre esos mercados y las relaciones políticas (Garrido, 2001). En estos años se produjo el ingreso de la industria maquiladora y a partir de allí fue creciendo en relevancia dentro de la estructura productiva del país (Contreras y Munguía, 2007). Si bien todos los grupos económicos tuvieron un crecimiento exponencial a partir de las transformaciones ocurridas en los años ochenta, quien ocupa el primer lugar es el emblemático de la familia Slim, favorecido por el proceso de privatización en los servicios de telecomunicaciones (los grupos más relevantes son Familia Slim, FEMSA, Alfa, Bimbo, Cemex, BAL, Maseca-Banorte, México, Soriana, Kaluz. Véase Chavarín, Rodríguez, Ríos Almodóvar, 2018; Alarco y Del Hierro, 2010). En términos del planteo de un alto funcionario mexicano que ejerció cargos públicos en el estado del Distrito Federal durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, sectores tales como “minería, telecomunicaciones, azúcar,

fueron los nuevos ricos beneficiados por la privatización del PRI” (Lázaro, 2018).

En esta misma coyuntura de transformaciones de los años ochenta, el Partido Acción Nacional (PAN), con el cual Fox accedió al gobierno en el marco de un armado más amplio, se convirtió en el espacio político que albergó a este conjunto de empresarios. Cuando logró llegar al gobierno en 2000, el PAN se convirtió en un espacio cada vez más seductor para los miembros de la élite económica. Así, el gobierno de Fox imprimió una impronta singular. A diferencia de su antecesor De la Madrid, donde primaron los tecnócratas, Fox albergó en su gobierno a los empresarios (Tirado, 2012). Él provenía de Monterrey y expresaba a este grupo empresarial radicado en el norte del país, distinto del sector denominado Atlamulco, con sede en el estado de México, donde existía la vieja e histórica guardia política empresarial. Como señaló un periodista mexicano entrevistado para esta investigación, ambos grupos expresan dos líneas de fuerza distintas. “El grupo Monterrey tiene el apoyo abierto y declarado de Estados Unidos” (Martín, 2018). En 2018, con la victoria de Andrés Manuel López Obrador, se abrieron expectativas de reversión del largo ciclo neoliberal que se inició en 1982.

## **Industrialización tardía y débiles capacidades estatales**

Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú son diferentes, pero comparten elementos tales como una industrialización tardía y capacidades estatales débiles. En cuanto a las capacidades estatales, el caso de Chile es paradigmático, porque se trata de un país con un Estado fuerte en términos de centralización y monopolio de la fuerza, pero débil en cuanto al poder infraestructural y el alcance sobre las distintas dimensiones sociales. En estos países el proceso de industrialización fue débil y tardío, el desarrollo

del mercado interno fue limitado y los sectores subalternos tuvieron menor capacidad de veto y posibilidades reales de impugnación del modelo neoliberal. Varios de estos modelos fueron levantados por ciertas fracciones de derecha como el ejemplo de crecimiento económico, ocultando las crecientes desigualdades sociales y la profunda concentración de la riqueza. En Perú el neoliberalismo de la década de los noventa continuó sin interrupciones, al igual que en Colombia, aunque en este caso ese modelo económico se combinó con graves y críticos niveles de violencia ejercidos desde el Estado. En Chile, si bien algunos gobiernos avanzaron en políticas distributivas, no hubo cambios estructurales en la matriz neoliberal, y en Paraguay el proyecto de Fernando Lugo fue interrumpido por el golpe de Estado. En El Salvador, si bien hubo un gobierno de izquierda, diez años después regresó al poder una fuerza derechista con la candidatura del empresario Nayib Bukele.

### Chile. Del neoliberalismo de la dictadura al neoliberalismo democrático<sup>6</sup>

Desde mediados del siglo XIX, el modelo de desarrollo orientado “hacia afuera” (Mazzei de Grazia, 2006) se combinó con una formación estatal temprana y centralización del poder. La denominada República Conservadora (1830-1891) se erigió sobre la base de las haciendas y los grupos mineros; tras la guerra del Pacífico (1879-1883), y la anexión de territorios salitreros, se pasó de la República Conservadora a un nuevo sistema denominado la República Parlamentaria (1891-1925). Las limitaciones de este modelo de desarrollo primario-exportador se hicieron evidentes con la crisis de 1929, en la que Chile fue uno de los países más dramáticamente afectados, por la caída del precio del cobre. Durante el gobierno del Frente Popular

---

<sup>6</sup> Tanto el apartado de Chile como el de Perú de este capítulo presentan una versión revisada y reformulada del artículo Nercesian y Mendoza (2020).

(1938-1947), se dieron pasos encaminados hacia la industrialización sustitutiva de importaciones y el Estado ocupó el lugar del agente central (Moulian, 1985; Mazzei de Grazia, 2006). En este marco, se creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), mediante la cual se canalizó la intervención estatal en las áreas que alentaron la producción vinculada a la manufactura, se crearon empresas estatales y se dieron estímulos al sector privado para que se incorporaran al esfuerzo industrializador a partir del cual surgieron empresarios industriales de corte liberal (Mazzei de Grazia, 2006).

Durante los gobiernos del derechista Jorge Alessandri (1958-1964) y del demócrata Cristiano Eduardo Frei Montalva (1964-1970), hubo continuidad de esta matriz de acumulación. Frei realizó una reforma agraria moderada y nacionalizó una parte de la Gran Minería del Cobre, todo ello en línea con la política de la Alianza para el Progreso de los años sesenta. Luego, el gobierno socialista de Salvador Allende (1970-1973) realizó una nueva reforma en la estructura de la tierra con una política socialista, que terminó de debilitar a los grandes terratenientes, y nacionalizó la totalidad de la minería. Aunque el proceso de industrialización no fue tan profundo ni alcanzó los niveles de otros países (como Argentina, Brasil y México), se desarrolló un empresariado que crecía bajo la protección estatal, y, a juicio de Salazar (2003), pese al intento de estatización de la acumulación capitalista, no es posible hallar en la historia del país la conformación de un verdadero empresariado nacional.

El modelo económico que tuvo este sesgo estatista se clausuró de manera abrupta con el golpe de Estado de 1973 contra el gobierno de Allende. Con la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), se produjo un cambio en el modelo de acumulación y se inició una etapa que podría caracterizarse como un neoliberalismo conservador, especialmente a partir de 1975 (Cypher, 2007). Se implementó un modelo neoliberal, con base en una matriz comercial y financiera y

apertura de los mercados, y se produjo la emergencia de un nuevo empresariado (Salazar, 2003). Los economistas formados en la Escuela de Chicago, denominados *Chicago boys*, fueron la expresión de la incidencia de la tecnocracia con visión de mercado en el mundo político (Nercesian, 2012). A partir de los cambios producidos en materia económica, tuvo lugar la conversión del terrateniente típico de la década de 1960 a la figura del “nuevo empresario” de los años ochenta. Surgieron “profesionales que antes del gobierno dictatorial se habían dedicado a empresas o empleos públicos, pero que con el retiro del Estado y la privatización de las empresas se volcaron al emprendimiento de actividades independientes” (Montero, 1996: 165).

A través de la Oficina de Planificación Nacional, se produjo el despliegue de políticas económicas que incentivaron la creación de empresas vinculadas a la “nueva economía”, ligada a bienes raíces, finanzas y comercio exterior. Estos nuevos grupos ejercían el control sobre el sistema financiero y tenían acceso directo a las esferas del Estado, con características diferentes a las de los empresarios de la fase sustitutiva. Poseían una trayectoria más profesional que patrimonial (o capital acumulado) y apostaban a la diversificación, con “una concepción más pragmática de la empresa y menos ideológica”, lo que los llevó a aprovechar coyunturas favorables o nuevos mercados (Montero, 1996). Poseían una amplia red de contactos que les permitía acceder a créditos y conocer los procedimientos de inversiones, compras y modalidades de gestión empresarial. Durante la dictadura hubo un proceso de concentración del poder de los grupos más importantes de Chile.

Estos nuevos actores surgidos durante el gobierno militar y sostenidos sobre la compra de empresas estatales privatizadas se encontraban asociados al sector bancario y se expandieron rápidamente mediante procesos de endeudamiento interno (con sus propios bancos y financieras) y externo. Ese proceso condujo a la consolidación de la especulación financiera, el incremento del déficit comercial, el

crecimiento de la deuda externa y la desindustrialización. La promoción de estos grupos económicos por parte del gobierno militar fue parte de una estrategia de desarrollo orientada a reemplazar al Estado como agente fundamental de la economía. El modelo centrado en la desnacionalización de la economía, la promoción del sector primario-exportador, la concentración de la riqueza, la especulación comercial y financiera se convirtió en un rasgo persistente del modelo.

A partir de la transición democrática de 1990, se inició una etapa que podría denominarse, siguiendo a Cypher (2007), como “neoliberalismo democrático”, donde el Estado ejerció un rol “minimalista”. La economía chilena revigorizó el modelo primario-exportador, con fuerte dependencia de las divisas generadas por la exportación del cobre, a pesar del esfuerzo por diversificar las exportaciones hacia las industrias maderera, pesquera (salmonera) y frutícola (Pinto, 2002). Así como en el siglo XIX había apostado por un desarrollo dependiente del *boom* del comercio extranjero del salitre, ahora lo hacía con el cobre. Durante los veinte años de gobiernos de la Concertación (1990-2010), no se modificó esa estructura productiva –ni el modelo económico heredado de la dictadura–, más allá del continuado impulso a la diversificación de las exportaciones y el proceso de redistribución de la renta proveniente de estas actividades que implementó Michelle Bachelet (2006-2010/2014-2018) hacia los sectores más vulnerables. A lo largo de estos años, la economía chilena se vio favorecida por el crecimiento del precio internacional de los *commodities*, principalmente los metales. Si bien entre 1960 y 2000 las cifras de participación del cobre en las exportaciones han disminuido, por la aparición de otros productos transables, el cobre se posicionó nuevamente como el principal producto de exportación, superando el 50 % (Cortés, 2012). La Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), si bien no fue privatizada durante la dictadura, atravesó un proceso de desnacionalización por el ingreso de multinacionales

mineras con participación mayoritaria en la exploración y explotación.

En 2010 Sebastián Piñera se impuso en las elecciones presidenciales con una coalición derechista, en un escenario de desgaste de largos años de gobiernos de la Concertación. Piñera es un caso típico de dueño de un grupo empresarial formado en el marco de las transformaciones económicas de los años noventa. De ahí el perfil de su gabinete y su apuesta manifiesta al sector empresarial tanto en la campaña como en el armado de su gobierno.

### Colombia. Industrialización tardía, violencia y continuidad neoliberal

En Colombia el desarrollo del aparato productivo estuvo marcado por la heterogeneidad geográfica y social. Durante la primera etapa de formación del Estado (1886-1946/1948), la economía se desarrolló con base en la explotación del tabaco, la quina y el añil, aunque los productos más rentables fueron el café y el ganado. La explotación del café quedó bajo control nacional, mientras que la explotación de los enclaves petrolero y bananero estuvo en manos de capitales extranjeros, fundamentalmente de los Estados Unidos, como fue el caso de la United Fruit Company (Ocampo, 1990; Ansaldi y Giordano, 2012). Si bien es cierto que existen antecedentes en materia de industrialización hacia fines del siglo XIX (Silva Colmenares, 1977), en Colombia hubo una transición tardía desde una economía primario-exportadora hasta una con sesgo industrialista. Durante mucho tiempo, el sector primario, mayormente agrícola, era el que contribuía con más de la mitad de la producción del país, y la inestabilidad política crónica sumada a la gran fragmentación territorial impuso condiciones difíciles para el desarrollo productivo del país (Ocampo, 1990). El crecimiento de las firmas manufactureras tuvo auge en el primer tramo del siglo XX y se intensificó a partir de la década de los cuarenta, durante el período que

coincidió con la violencia (1946-1957) y el gobierno del Frente Nacional (1958-1974), procesos que se analizarán en el siguiente capítulo.

La industrialización sustitutiva en Colombia tuvo un carácter modesto. La “sobreexpansión” de la agricultura y las exportaciones y el atraso relativo de la producción industrial estaban asociados a las restricciones impuestas por la geografía del país y la fragmentación del mercado interno. La industria manufacturera creció hasta aproximadamente los años setenta, un período en el que se llevaron a cabo políticas de protección a la industria nacional con el objetivo de crear una base manufacturera propia. En esa etapa se produjo un cambio estructural sin precedentes. La contribución productiva de la agricultura cayó de manera notable, al tiempo que las manufacturas, el transporte, los servicios públicos, las comunicaciones y, en menor grado, el comercio y los servicios financieros aumentaron sensiblemente su participación en la generación de valor agregado de la economía (Ocampo, 1990). Como señala Misas Arango (1998), este desarrollo manufacturero se produjo junto con el aumento sostenido de los ingresos cafeteros, de manera tal que se generó un sistema de regulación complejo donde el desarrollo industrial quedó enmarcado dentro de los límites del modelo agroexportador. La confluencia de los intereses de los cafetaleros con los de los industriales permitió instaurar un patrón de desarrollo en el cual el Estado se subordinó a los intereses de las clases económicamente dominantes y no logró erigirse en el portavoz de los intereses generales de la sociedad. De ahí su debilidad y el hecho de que las políticas desarrolladas dentro de la ISI hayan sido simultáneamente industrializantes y anti-industrializantes. Según José Antonio Ocampo (2000), el modelo de sustitución de importaciones concibió un desarrollo basado en la extracción de rentas generadas por la protección y otras ventajas que otorgaba el Estado, más que en el desarrollo de actividades económicas competitivas. Como ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos,

este desarrollo industrial se basó en estructuras monopólicas u oligopólicas.

Existe consenso en la bibliografía en que este modelo sustitutivo se abandonó como objetivo hacia comienzos de los años setenta y, desde entonces, los planes de desarrollo que se implementaron desde el gobierno fueron poco proclives al impulso de la sustitución de importaciones. Durante los años ochenta, se sumó el narcotráfico como una nueva variable a este engranaje del sistema productivo (Camacho, 1999). Se trata de un fenómeno de gran complejidad, por el número de actores involucrados y por las relaciones de complementariedad, antagonismo e independencia que establecen con el Estado, la sociedad y entre sí. Algunos sectores de la sociedad y el Estado fueron tolerantes de la actividad ilegal del tráfico de drogas porque esta actividad se convirtió en una fuente generadora de divisas (Misas Arango, 2002). El narcotráfico trajo consecuencias sociales no menores: una mayor concentración de las tierras, desplazamiento de pobladores, violencia y paramilitarismo.

Con el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), se produjo un cambio de modelo económico que cimentó el camino del neoliberalismo. Con la apertura económica se quebró el acuerdo construido dentro del bloque hegemónico entre la burguesía cafetera y los industriales. Hacia fines de los años ochenta, la diversificación de exportaciones (petróleo, carbón, níquel, flores, manufacturas) generó la pérdida de centralidad de los cafeteros y la conformación o consolidación de grandes conglomerados ampliamente diversificados. Todo esto hizo necesario replantear las formas institucionales construidas para manejar la macroeconomía cafetera (Misas Arango, 2002).

El gobierno de César Augusto Gaviria Trujillo (1990-1994) profundizó aún más las reformas económicas, de forma que dio entierro definitivo al modelo de la ISI. Este enfoque, neoliberal en lo esencial, fue reproducido por una élite intelectual y tecnócrata mayoritariamente formada en universidades estadounidenses bajo la influencia de

la ortodoxia neoclásica y monetarista. En el caso colombiano se habló del *kinder* de Gaviria, para resaltar la juventud de un número considerable de neoliberales que en ese entonces eran funcionarios públicos de alto rango (Estrada Álvarez, 2006). El proceso de reformas de ajuste estructural fue respaldado por la modificación del régimen jurídico-económico. La producción de normatividad institucional fue clave para institucionalizar los lineamientos del neoliberalismo y dotar a cada una de las definiciones políticas el carácter de legalidad (Estrada Álvarez, 2006). Las políticas de reforma que se implementaron fueron: privatización, tercerización, informalización, precarización, flexibilización y movilidad de los trabajadores colombianos (las reformas laborales de 1990 y 2002) y la reforma constitucional de 1991. Estas medidas permitieron mejorar la posición de los grandes grupos económicos y de las empresas con inversión extranjera directa. Los grupos económicos ganaron, porque la mayoría de sus activos estaban concentrados en sectores productores de no transables y, con las medidas de desregulación y liberalización, pudieron apropiarse de grandes excedentes en la prestación de servicios tales como energía, telecomunicaciones y finanzas (Misas Arango, 1998). El dinamismo industrial se sustentó en los sectores vinculados con la dinámica de sectores no transables, tales como las actividades agroindustriales, los servicios de comunicaciones y financieros, y sectores vinculados a la construcción.

El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) fue considerado por algunos como una experiencia diferente al neoliberalismo; sin embargo, en los hechos primó la continuidad del modelo que habían realizado Barco y Gaviria (Ahumada, 1996). Durante este período se reconfiguró un nuevo bloque de poder que debilitó a la economía cafetera, y a algunos sectores de la industria y la agricultura, pero que fortaleció a las actividades monetario-financieras y la economía vinculada al narcotráfico. La profundización financiera desembocó en un proceso de financiarización

de la economía. La política económica de los años noventa generó cambios importantes en los grupos empresariales que dieron lugar a un proceso de diferenciación con la siguiente evidencia: los sectores no transables, producto de las privatizaciones (energía, telecomunicaciones, etc.), demandan desregulación y políticas típicamente neoliberales; las empresas de los sectores transables prácticamente no variaron sus demandas hacia el Estado (crédito subsidiado, mayor protección, más altos niveles de devaluación, entre otras) (Misas Arango, 2002).

El descontento generado por el fracaso de los diálogos de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) generó condiciones que favorecieron la victoria de Álvaro Uribe Vélez en 2002 (Rodríguez, 2014), un terrateniente empresario que diversificó su grupo durante los noventa. Su política de gobierno dio continuidad al proceso neoliberal impuesto durante estos últimos años y le añadió una tendencia autoritaria: se produjo una creciente militarización de la política y el ascenso de las organizaciones paramilitares, con un fuerte apoyo y vínculo con el gobierno de los Estados Unidos. Uribe planteó una renovación de la política con un discurso que apuntaba a llevar adelante una “presidencia austera para dar ejemplo”. Tras un discurso de acento republicano, se deslizaba una visión “gerencial y tecnocrática” del Estado (Cardona Zuleta, 2015).

### El Salvador. Transición hacia el neoliberalismo desde una etapa sustitutiva híbrida y tardía

En El Salvador la formación estatal fue posible tras un largo período de inestabilidad política e implementación de reformas liberales. Como ocurrió en muchos países de la región, esa estabilidad se produjo mediante la institucionalización de un régimen que tuvo la característica de la dominación oligárquica (1898-1931). En esta etapa la

expansión económica se produjo sobre la primacía del crecimiento hacia afuera basado en la economía del café, estrechando los vínculos entre el gobierno y las familias cafetaleras (Lungo, 2018). En 1931 se produjo el golpe de Estado de Maximiliano Hernández Martínez y se inició un período de institucionalización del uso de la violencia, cuyo corolario fue la masacre producida en 1932 contra la insurrección indígena campesina comunista.

Luego de casi cinco décadas de gobiernos autoritarios y ante la emergencia de un movimiento popular armado, el proyecto político de las Fuerzas Armadas colapsó: se produjo la ruptura de la coalición entre las élites y los militares que excluía a la élite económica del control del Estado y, al mismo tiempo, el ascenso de las movilizaciones sociales y revolucionarias y la rearticulación de los sectores económicamente dominantes dentro de un nuevo proyecto político (Lungo, 2009). La década de los setenta estuvo marcada por el fraude electoral (que se implementó en las elecciones de 1972 y 1977) y el surgimiento de las organizaciones revolucionarias (véase sobre el período Molinari, 2016; Grasseti, 2020). En materia económica, la mayoría de las transformaciones ocurridas se realizaron sobre la base del modelo agroexportador sin alterarlo de manera sustancial (Segovia, 2018); hubo continuidad del poder y de la influencia de estos grupos económicos vinculados a la tierra y la agroexportación, principalmente del café (Dada, 1978).

Los años ochenta fueron cruciales en la historia salvadoreña. La dinámica insurreccional se convirtió en una guerra civil, extendida entre 1980 y 1992, que enfrentó dos polos: el proyecto revolucionario encabezado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación (FMLN) y el del Estado contrainsurgente (Torres Rivas, 2004; Lungo, 2009). En cuanto a las élites económicas, también hubo cambios. A juicio de Kasahara (2012), la nacionalización de la banca en 1980 durante el régimen militar configuró una nueva élite salvadoreña, porque en ese momento se rompieron los lazos entre el sector agrícola y el financiero, lo que

provocó que las familias vinculadas tradicionalmente a la banca perdieran parte del poder económico adquirido (véase también Robles Rivera, 2017). Al mismo tiempo, otros sectores vinculados al café y servicios asumieron mayor control corporativo y político a través de la fuerza ARENA. En 1982 se celebraron elecciones que pusieron fin a la Junta Militar (1979-1982).

El poder de las tradicionales élites se trastocó y se desataron cambios respecto del modelo primario exportador. Según sostiene Alexander Segovia (2018), el gobierno de los Estados Unidos contribuyó con el debilitamiento de la facción agroexportadora, por considerarla responsable de la violencia política que se vivía en el país, y ofreció su apoyo a la agenda reformista que impulsaba la Democracia Cristiana durante el gobierno de José Napoleón Duarte Fuentes (1984-1989). Asimismo, surgió un nuevo liderazgo empresarial mediante la creación del tanque de pensamiento conocido como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 1983). En este marco, se produjo la ampliación y diversificación de los grupos económicos que disminuyó la importancia de las élites agrarias e industriales tradicionales, quienes no habían logrado reconvertirse en el nuevo contexto, y surgieron nuevas élites a tono con el desarrollo capitalista en curso y con mayores vínculos con los grupos transnacionales (Segovia, 2018). El conflicto armado contribuyó, pues muchos empresarios emigraron temporalmente y eso les permitió conocer los mercados externos y explorar nuevas oportunidades de inversión en el extranjero. En el plano político, el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA, 1981) se convirtió en la herramienta de la élite empresarial, la cual ya contaba con un instrumento corporativo que agrupaba las distintas gremiales empresarias, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP, 1966).

En 1989 se iniciaron los Acuerdos de Paz que terminaron de sellarse en 1992. En las elecciones de 1989, ganó ARENA de la mano de Alfredo Cristiani (1989-1994), y, a

juicio de Irene Lungo (2009), después de varias décadas, se produjo el retorno de la élite económica –aunque ya no era la misma– al control directo del aparato estatal. Cristiani tomó las recetas del modelo neoliberal con base en la FUSADES. Se desarrolló un modelo económico sustentado en el dinamismo del mercado interno que permitió el florecimiento de los sectores vinculados a dicho mercado (comercio, la construcción y los servicios, incluyendo los servicios de telecomunicaciones, bancarios, comerciales e industriales relacionados con la industria maquiladora (Segovia, 2004). La política de privatización de sectores estratégicos impulsada por los gobiernos de ARENA en la década de los noventa fue un factor clave en la reestructuración de los grupos económicos ya que posibilitó el acceso del sector privado nacional y extranjero a actividades altamente rentables, como es el caso de la banca, las telecomunicaciones y la energía (Segovia, 2018).

Durante la gestión de ARENA, el conflicto entre las fracciones de las clases económicamente dominantes se planteó en términos de los intereses sectoriales de los distintos grupos y de la correlación de fuerzas dentro del propio espacio político. Esto trajo como resultado la convicción de que el control del Estado era fundamental para sus intereses económicos y para moldear el tipo de democracia funcional a sus intereses políticos (Segovia, 2018: 18). Los gobiernos de ARENA que siguieron a Cristiani, encabezados por Armando Calderón Sol (1994-1999) y Francisco Flores (1999-2004), continuaron el modelo neoliberal y tomaron una política de apoyo incondicional a los Estados Unidos. Durante la presidencia de Francisco Flores, se cambió la moneda del país. Con la Ley de Integración Monetaria de 2001, la moneda oficial es el dólar estadounidense (si bien la ley establecía la circulación e intercambiabilidad de la moneda local y el dólar, en los hechos provocó la dolarización de la economía). Durante veinte años consecutivos, el gobierno de ARENA pudo obtener mayorías propias y llegar a acuerdos con los otros partidos. Tuvo la capacidad

de controlar los tres órganos del Estado y buena parte de las instancias del aparato estatal, en un hecho que le permitió imponer sus políticas con muy pocas restricciones. La presencia de empresarios en puestos gubernamentales y en cargos partidarios fue frecuente, así como de ejecutivos o asesores económicos y jurídicos del sector empresarial. Había un pasaje frecuente entre los cargos públicos, el trabajo partidario y la ocupación de cargos directivos o ejecutivos de las gremiales o de empresas privadas o en el ya mencionado FUSADES.

Como sostiene Francisco Robles Rivera (2017), la liberalización indiscriminada y la política de privatizaciones implementadas durante el período modificaron por completo el mapa del poder salvadoreño, donde se observaron dos cambios importantes. Por un lado, hubo una amplia extranjerización de la economía determinada por la presencia de grandes oligopolios regionales y transnacionales en sectores clave: banca, telecomunicaciones, electricidad y seguros. Por el otro, el desplazamiento de los grupos hacia sectores de servicios, comercio, turismo, consumo y construcción. En los últimos años, las fracciones más importantes son las vinculadas a los grupos transnacionales y a los grupos nacionales relacionados con las principales actividades dinámicas del nuevo modelo económico, particularmente el comercio y los servicios (véase Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; Segovia, 2018). Otro conjunto de grupos son aquellos vinculados a los nuevos ejes de acumulación, por ejemplo los surgidos a raíz de la industria maquiladora, a algunas exportaciones tradicionales, agrícolas e industriales y la vinculada a los bienes raíces y servicios. Finalmente, se encuentra la fracción empresarial del capital de origen árabe, conocida como los turcos, que se vio favorecida por el nuevo modelo económico y la profundización de la globalización. En cuanto a las élites agrarias y tradicionales que no pudieron incursionar en los nuevos ejes de acumulación del capital, estas fueron las grandes perdedoras (Segovia, 2018; véase también Waxenecker, 2017).

En una entrevista para esta investigación, un alto funcionario del gobierno de Mauricio Funes (2009-2014) planteó lo siguiente: “Ahora en El Salvador hay unas elites que son más diversas, son más complejas, son más grandes y por primera vez en la historia son más diversas políticamente”,

critico la visión de que hay solo una vieja élite rancia cafetalera agroexportadora, retrógrada. [...] Han salido nuevas elites que son las que han controlado la economía y son más complejas porque tienen un pensamiento económico muy agresivo, pero que políticamente están a favor de la democracia liberal, ya no de los autoritarismos pero que en la práctica, tienen tendencias autoritarias y una tendencia a capturar al Estado (Orlando, 2018).

El caso de Elías Antonio Saca González (2004-2009) es parte de este proceso. Se trata de un empresario que formó su grupo económico (Grupo Samix) durante los años ochenta y noventa, favorecido por su acceso privilegiado a las frecuencias de radio y control de la gremial ANEP. Si bien llegó al poder con ARENA, la plataforma política de los grupos tradicionales, buscó y desarrolló un modelo económico orientado al mercado interno, priorizando los intereses del capital nacional (Robles Rivera, 2017).

Luego del largo ciclo de gobiernos de ARENA, con el triunfo de la izquierda del FMLN, en 2009 se modificó la interacción con el Estado y facilitó la consolidación de un núcleo nuevo de empresas y empresarios. Entre estas se cuentan las denominadas “compañías del ALBA”, empresas de socio salvadoreño venezolano: ALBA petróleo (Robles Rivera, 2017; Segovia, 2018). En la actualidad, las elites salvadoreñas distan mucho de ser aquellas catorce familias oligárquicas, terratenientes, altamente cohesionadas, cafetaleras y agroexportadoras con gran poder político y control sobre las Fuerzas Armadas del siglo XIX y XX; son, por el contrario, grupos diversificados bajo el control de una o más familias con intereses mucho más diversificados y en

algunos casos con intereses regionales (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014; véase también Villacorta, 2011).

### Paraguay. De los barones de Itaipú a los grupos diversificados

En Paraguay se dio un proceso de centralización del poder relativamente rápido, aunque eso no implicó estabilidad política e institucional. Entre 1870 y 1954, se sucedieron 44 presidentes, a un promedio de 1 cada 23 meses, de los cuales 24 fueron destituidos violentamente (Ansaldi y Giordano, 2012; Soler, 2014). Paraguay es un país con una economía de base agraria y de diversificación productiva escasa, donde no hubo una fase de industrialización sustitutiva o esta fue muy tibia y coexistió con un alto nivel de desigualdad socioeconómica y un desarrollo limitado del mercado y del Estado. Las instituciones públicas han sido más bien débiles y carentes de una visión de futuro de país (Borda, 2009). La consolidación democrática también ha sido débil, y el Estado facilitó altos grados de informalidad. Por causa de esta débil estructura productiva y una fuerte presencia del capital extranjero, la formación de los grupos económicos paraguayos se produjo de manera tardía, hacia las décadas de los sesenta y setenta. Antes de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), no existía una clase empresarial fuerte por tratarse de una economía basada en las exportaciones de productos primarios (agrícolas) con escaso procesamiento y las importaciones de productos manufacturados. Hasta el comienzo de las décadas del sesenta y el setenta, la madera y la carne constituían los principales productos de exportación, que luego fueron sustituidos por el algodón y la soja (Masi, 2006). Por los motivos que veremos más adelante, el régimen conformó una nueva fracción de las clases económicamente dominantes con características distintas.

En 1973 Paraguay y Brasil, a través de Stroessner y el militar brasileño Emílio Garrastazu Médici, firmaron un tratado para la construcción de la represa de Itaipú,

una obra de infraestructura monumental que dinamizó la economía paraguaya (sobre los términos del acuerdo, véase Rojas Villagra, 2014). Más tarde, se firmó otro acuerdo similar con el gobierno argentino para la creación de la represa de Yacyretá, cuya construcción se inició tiempo después. Durante estos años setenta y ochenta, se duplicaron los precios de los principales productos de exportación, la soja, el algodón y la madera, lo que generó términos de intercambio favorables, por lo cual se expandió la frontera agrícola. En términos de vínculos internacionales, con la creación de Itaipú, se incrementó la influencia de Brasil sobre la economía paraguaya, al punto de que superó a la que tenía Argentina.

La modernización de la estructura agraria, así como la construcción de la hidroeléctrica binacional Itaipú, incentivó la creación de un incipiente empresariado nacional estrechamente ligado al régimen, y configuró los inicios de la formación de la clase empresarial stronista (Soler, 2014). Surgió un nuevo grupo de empresarios, mayormente ligados a los sectores de la construcción y servicios financieros relacionados, gestados al calor de la construcción de la hidroeléctrica, mucho más enfocada a la demanda interna (y por lo tanto a la coyuntura política y económica al interior del país) que los grupos socioeconómicos tradicionales, históricamente vinculados a la agroganadería de exportación (Arce y Zárate, 2011).

El fin de la construcción de Itaipú en 1982 produjo una recesión económica, estancamiento y pérdida de apoyo internacional al régimen de Stroessner en un contexto de caída de las dictaduras y defensa de los derechos humanos. Las condiciones externas también fueron desfavorables para los rubros de la exportación: cayó el precio de la soja, el algodón, la madera y la carne. La pobreza y la brecha social se incrementaron de manera sustantiva. En 1989 se produjo una crisis dentro del propio régimen y, mediante un golpe de Estado, se puso fin a la dictadura que había permanecido durante 35 años. Como sostiene Charles Quevedo (2015),

ese año fue el punto de partida de la sucesión de intentos de esos nuevos grupos económicos crecidos a la sombra del Estado stronista de asumir la dirección intelectual y moral del conjunto de la sociedad paraguaya. Las clases económicamente dominantes creadas en el marco de Itaipú se consolidaron y fortalecieron en los años de promoción de las políticas neoliberales que comenzaban a implementarse.

Los tres primeros presidentes posteriores a la dictadura implementaron los postulados neoliberales con mayor o menor énfasis. El primer presidente de la transición fue el general Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993), de signo colorado. Rodríguez liberalizó el sector financiero, una medida que impulsó el aumento del número de entidades bancarias, eliminó el redescuento para la agricultura y flexibilizó el crédito en un intento por estimular la producción económica (Birch, 2011). Fue sucedido por Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), un empresario ingeniero y hombre de negocios que había hecho su fortuna a través de los contratos con el Estado stronista. Wasmosy era el dueño de la empresa Constructora Minera Paraguaya S.A (ECOMIPA) incluida en el Consorcio de Empresas Constructoras Paraguayas (CONEMPA), que fue partícipe de las represas Itaipú y Yacyretá. También fue el principal accionista en el Consorcio de Ingeniería Electromecánica (CIE) (véase Miranda, 2000). Como señaló un investigador paraguayo entrevistado para esta investigación, Wasmosy es una expresión bastante nítida del empresariado de la construcción que se enriqueció y consolidó durante el stronismo (Carlos, 2018). Fue uno de los llamados “barones de Itaipú” –nombre con el cual se identificó al grupo de empresarios que se enriquecieron con contratos fraudulentos durante la construcción de la represa– y, por lo tanto, el más genuino representante de ese sector (Quevedo, 2015).

Wasmosy aplicó medidas de sesgo neoliberal conservador, aumentó el endeudamiento y privatizó empresas públicas, tras lo cual la economía entró en una de las peores crisis financieras que se habían conocido hasta el momento

(Abente Brun, 2010). El proceso de venta de las empresas públicas fue tan controvertido que generó un fuerte rechazo opositor, de ahí que las compañías de servicios públicos más grandes no pudieron ser privatizadas; sí llegaron a privatizarse cuatro pequeñas empresas estatales como las líneas aéreas nacionales, flota mercante, una empresa de acero y una productora de alcohol, todas ellas bajo condiciones muy controvertidas (Borda, 2009; Birch, 2011). Estos grupos emergentes encontraron en la reforma neoliberal un proyecto compartido, apropiado para la transformación del Estado que aspiraban. A Wasmosy le siguió otro empresario, Raúl Cubas Grau (1998-1999), un ingeniero también vinculado al mundo de la construcción, enriquecido mediante los contratos del Estado, que debió renunciar en el marco de una crisis política. Luego, asumió el presidente del Senado Luis González Machi (1999-2003), y la economía continuó viviendo momentos críticos.

Si el gobierno de Wasmosy fue el intento más consistente de las nuevas fracciones de las clases económicamente dominantes de asumir el papel hegemónico y la construcción de un orden neoliberal en Paraguay, el declive del proyecto tuvo expresión más adelante, durante los gobiernos del colorado Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) y del exobispo Fernando Lugo (2008-2012), quien asumió en el marco de una amplia coalición política denominada Alianza Patriótica para el Cambio (APC) (Quevedo, 2015). El gobierno de Lugo implementó un conjunto de políticas públicas orientadas al desarrollo de un Estado social y al fortalecimiento de los derechos sociales de la ciudadanía, y fue destituido por un golpe de Estado el 22 de junio de 2012. Tras el golpe, asumió el vicepresidente del Partido Liberal Federico Franco (2012-2013) hasta completar el ciclo presidencial, con el apoyo del empresariado vinculado a los agronegocios, en alianza con los capitales transnacionales.

La victoria de Horacio Cartes en 2013 permitió el regreso del Partido Colorado al gobierno. El partido, que se hallaba en franca crisis, “alquiló” a un empresario que se autorreferenciaba como una personalidad ajena al mundo de la política (Soler, 2014). Su figura representó el acceso directo de una fracción de las clases económicamente dominantes a la élite estatal. El ascenso de Cartes fue un nuevo intento de los sectores vinculados al mercado mundial de construir un orden económico que tuviera como paradigma los pilares del neoliberalismo (Quevedo, 2015). Los sectores empresariales concentrados ligados al comercio, la agroindustria y el sistema financiero fueron sus beneficiarios principales. Hubo una mayor concentración e internacionalización de los grupos que se afianzaron como conglomerados.

Entre la figura del empresario Cartes y la de sus antecesores, hay una diferencia notable. Como señaló en una entrevista un investigador paraguayo,

Cartes articula su fortuna por fuera del Estado, es decir se vuelve millonario sin la organización estatal. No es como Wasmosy o Cubas, ese perfil de empresarios que se vuelven multimillonarios porque tienen el privilegio de construir un emprendimiento de la envergadura de Itaipú y capturar ese negocio para ellos (Carlos, 2018).

Cartes es expresión de ese sector que se enriqueció beneficiado por las transformaciones del capital a partir de la liberalización y financiarización de los mercados.

### Perú. Industrialización sustitutiva tardía e interrumpida y continuidad neoliberal

Perú es un caso similar al de Colombia en cuanto a la fragmentación regional. Durante el siglo XIX, en el largo período de la dominación oligárquica (1895-1919), el país se dividía económicamente en tres áreas: la costa, Lima y la sierra. En la costa norte hubo producción de algodón,

azúcar, petróleo y luego la explotación de salitre; la sierra central combinó la actividad minera (plata y cobre) con la producción ganadera y ovina (lana). Y en la sierra sur hubo una producción lanar y de subsistencia. También había producción de caucho en la zona selvática y guano en la costa y sus islas. En comparación con el resto de los países, el período primario exportador peruano tuvo una economía con gran diversificación (Ansaldi y Giordano, 2012; Thorp y Bertram, 2013; Burga y Galindo, 1980). A partir de la primera década del siglo XX, la participación del capital extranjero comenzó a imponerse sobre el capital local, grandes empresas comenzaron a dominar la explotación del cobre, la plata y el petróleo, aunque el azúcar, el algodón, la lana y el caucho se mantuvieron bajo control local.

El proceso de expansión hacia dentro se produjo de manera tardía, hacia los años cincuenta y sesenta (Thorp y Bertram, 2013), caracterizado por el pasaje de un país con una vida agraria y provinciana a una más industrial y urbana. La minería se mantuvo en manos de proyectos multinacionales, pero se desarrollaron diversas actividades urbano-industriales (finanzas, industrias, construcción, bienes raíces, automotrices) y la pesca de exportación (harina, pescado enlatado), mediante la cual entraron numerosos capitales pequeños y medianos (Durand, 2017). Con todo, la economía peruana continuó articulando sus relaciones externas a partir de la exportación de productos primarios, donde el sector minero se impuso progresivamente sobre el agrícola (Gonzales de Olarte, 2015; Thorp y Bertram, 2013). En este proceso, algunos capitalistas comenzaron a conglomerarse y se formaron los grupos económicos, en su mayoría provenientes de Lima. Como señala Francisco Durand (2017), hubo un pasaje de una cultura oligárquica aristocrática a una empresarial, sin que se dieran por tierra las viejas y tradicionales prácticas racistas del viejo sistema.

En este pasaje, comenzaron a desarrollarse teorías y prácticas “gerencialistas” auspiciadas por nuevas instituciones educativas destinadas a formar gerentes y nuevos

empresarios: en 1959 se fundó el Instituto de Administración de Empresas (IPAE) y en 1963 la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN). Si bien el pasaje hacia un modelo de industrialización y desarrollo del mercado interno se perfiló desde la década de los cincuenta y sesenta, sin dudas cobró un gran impulso con el gobierno reformista del general Velasco Alvarado (1968-1975). Hasta entonces, los grupos económicos de Lima habían despuntado económicamente, pero todavía no habían construido su hegemonía política y seguían a la sombra de los terratenientes y las viejas familias. La reforma agraria de 1969 promovida por el gobierno de Alvarado licuó el poder de los sectores oligárquicos y fortaleció, consecuentemente, el de los grupos limeños (Durand, 2017).

Durante el régimen de Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000), en particular luego del autogolpe de 1992, se produjo un punto de inflexión en el modelo económico y se instauró el modelo neoliberal. Se implementaron políticas tales como la liberalización del mercado de trabajo y de las tierras, la privatización de empresas estatales, la liberalización del comercio y la abolición de todos los incentivos a las exportaciones no tradicionales (Thorp y Zeballos 2001; Vásquez Huaman, [2000] 2005). Las privatizaciones tuvieron como blancos privilegiados las áreas de minería, telecomunicaciones y electricidad. En conjunto, estas medidas condujeron al pasaje de una economía orientada a la industria manufacturera y en segunda instancia a las actividades extractivas en los años sesenta, hacia una economía minero-petrolero-energética-financiera, en proceso de expansión, donde el capital nacional tendió a fusionarse con el extranjero (Anaya Franco, 1990).

Si bien es cierto que la situación de los grupos económicos y los empresarios no fue homogénea, y por momentos los sectores industriales se vieron desfavorecidos, como señala Julio Cotler (1998), puede sostenerse que durante el decenio de Fujimori varios grupos lograron fortalecerse a causa de la política de privatización de empresas públicas,

la apertura al mercado mundial y la firma de tratados de libre comercio. Al mismo tiempo, se produjo una depuración de los grupos que habían surgido en 1960 y aparecieron nuevos grupos, tanto en Lima como en las provincias. Emergieron en actividades urbano-industriales y en las industrias extractivas, ya sean tradicionales –como el azúcar– o nuevas –como el café o los espárragos–, y la minería de oro. También vieron la luz estudios de abogados y de tributación, asesoría de imagen, encuestadoras y *think tanks*, que crearon una superestructura sofisticada de profesionales al servicio de los grupos, potenciándolos como poder y fortaleciendo su influencia, ahora guiada por expertos (Durand, 2017).

Con la caída de Fujimori en 2000, hubo continuidad del rumbo económico. Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011) mantuvieron en trazos gruesos la senda que se había trazado desde el fujimorismo. Aunque prometió un gobierno que denominó la “gran transformación”, Ollanta Humala (2011-2016) no realizó cambios sustanciales en la matriz productiva. Sí logró desarrollar programas sociales significativos. Desde la transición democrática, se produjo un doble proceso de reestructuración de los grupos económicos limeños y de surgimiento de nuevos grupos situados en el interior favorecidos por el proceso de liberalización y ampliación de mercado durante los años noventa. En ambos se observa una mayor concentración de la riqueza y con menos identificación sectorial por el carácter de conglomerados. Presentan una diversificación muy marcada, se encuentran insertos en el mercado global a través de operaciones financieras, muchos poseen altos niveles de deuda externa y presencia en el exterior a través de compra de empresas (Durand, 2017). La diferencia entre ambos se observa en aspectos no económicos. Los limeños establecidos surgen del vértice de la pirámide social, son de origen europeo y de Lima, se han instalado sólidamente en el mercado, la sociedad y la política. Manejan los resortes del poder a través de los vínculos políticos y la ocupación de

cargos en los principales gremios, como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y entidades empresariales como IPAE y la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE). Los grupos provincianos no surgieron de un capital heredado previamente, son emprendedores que provienen de las clases populares o de clase media baja, formados más recientemente y con menor peso social y político. Son observados por parte de los limeños con un conjunto de prejuicios racistas (Durand, 2017). El surgimiento de estos grupos rompió con la exclusividad de la que habían gozado hasta entonces los grupos limeños. Así, como hemos podido observar, las transformaciones neoliberales, las políticas de liberalización del mercado y las privatizaciones contribuyeron con el surgimiento de nuevos actores económicos.

En relación con los vínculos políticos, es difícil plantear una correlación con las fuerzas políticas, porque en general hay apoyos cruzados y a múltiples candidaturas, más aún en un país donde el modelo de acumulación neoliberal ha tenido como rasgo la continuidad. Pedro Pablo Kuczynski es una figura que proviene del mundo empresarial e hijo de inmigrantes europeos, con un perfil de éxito en el mundo internacional y una red de contactos con los centros de poder. Se trata de un empresario con estrechos vínculos con el mundo de negocios y el capital internacional.

## 2

### Los empresarios al poder

Hemos planteado desde el comienzo del libro la cuestión de los empresarios presidentes. Pero ¿cuál fue la herramienta política para dar ese salto? ¿Cómo pasaron de ser empresarios a convertirse en políticos? ¿Se incorporaron a los partidos históricos o crearon nuevos? En este capítulo nos ocuparemos de responder esas preguntas. Encontramos tres situaciones diferentes de vinculación del empresariado con la política:

1. los empresarios que utilizaron las viejas estructuras partidarias (Brasil a través de la figura política de Temer y El Salvador y Paraguay),
2. los empresarios que eligieron nuevas denominaciones para los históricos agrupamientos partidarios (Chile y México), y
3. los empresarios que crearon nuevos partidos políticos (Argentina, Colombia y Perú).

De los ocho casos analizados, solo tres crearon nuevos partidos “a medida”. Inclusive, el caso argentino puede ser relativizado, porque la alianza Cambiemos poseía entre sus componentes a un partido centenario como la Unión Cívica Radical (UCR, 1891). En definitiva, la participación de los empresarios en la política no encuentra explicación única en la “crisis de los partidos”; en no pocos casos fueron las propias fuerzas políticas las que vehiculizaron la incorporación del empresariado. El modo en que se produjo ese vínculo dependió de un conjunto de elementos donde se

combinaron factores de larga duración (fortaleza o debilidad del Estado y los partidos) y factores de coyuntura (conveniencias políticas, acuerdos, *marketing*, entre otras).

## **Partidos y estrategias políticas en un Estado en disputa**

**Argentina. Todo queda en familia: nuevas fracciones empresarias, el mismo apellido**

El 22 de noviembre de 2015 fue el triunfo electoral de Mauricio Macri (2015-2019) y la alianza Cambiemos, tras imponerse en segunda vuelta con un 51,3 % de los votos sobre el candidato Daniel Scioli del espacio peronista Frente para la Victoria (FPV, 2003), que obtuvo el 48,6 %. Aunque la victoria fue muy ajustada, el resultado puso de manifiesto dos factores clave: era la primera vez desde la transición democrática que ganaba una fuerza derechista, y lo hacía mediante un espacio distinto a los partidos tradicionales. Además, era el primer país de la región donde el proyecto nacional popular que habían encabezado Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015), durante doce años de gobierno, sufría una derrota por la vía electoral con la candidatura de Scioli (en Paraguay y Brasil el fin de las experiencias progresistas se produjo mediante sendos golpes de Estado).

Mauricio Macri es un empresario vinculado a diferentes ramas de la industria del Grupo Macri (construcción, industria automotriz, correo, recolección de residuos e industria alimentaria). Aunque su pasaje hacia la política había ocurrido tiempo atrás cuando se convirtió en diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005-2007) y luego jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2007-2011/2011-2015), su llegada al poder fue un cimbronazo en la política argentina por los motivos recién aludidos. La alianza Cambiemos con la cual llegó a

la presidencia es una coalición creada en el año 2015 con los siguientes componentes: Propuesta Republicana (PRO), el partido creado por Macri que se formó en el año 2003 –aunque adoptó ese mismo nombre en 2005–, la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC, 2002). Aunque Cambiemos contiene una fuerza centenaria con larga tradición histórica, la conducción política y hegemónica estaba desempeñada por PRO, un partido joven para la historia argentina.

Como señalaron en su investigación Vommaro, Morresi y Bellotti (2015), dentro de PRO es posible identificar cinco espacios diferentes: los dirigentes de la derecha tradicional, la peronista, la radical, la de los cuadros empresarios y la de los profesionales del universo de los *think tanks* y las ONG. Estos grupos se organizan, en los tres primeros casos, por afinidades ideológicas y tradiciones partidarias comunes; en los dos últimos, por compartir ese *ethos*, relacionado con visiones comunes del mundo, de la actividad política y su propia posición dentro de esa actividad.

Macri representaba la promesa de renovación de la política que traía aires nuevos. Podía presentarse como un “recién llegado”, y el contexto político que se abrió tras la crisis económica, social y política de 2001 era un escenario favorable para un posicionamiento de ese tipo (Vommaro, 2017). “Ahora quiero dedicar los próximos diez años a contribuir a la solución de los problemas de la Argentina, a través de la actividad política [...]”, sostenía en noviembre de 2001 (en el periódico *La Nación* citado por Vommaro, 2017: 21). Así, se configuró un sentido que reivindicaba el reemplazo de la vieja política e involucraba a las nuevas figuras. Pretendía renovar esa clase política, no necesariamente suprimirla, y para ello movilizó valores del mundo de la empresa y de la sociedad civil del voluntariado y la *expertise* (sobre el mundo del *management*, véase Luci, 2016). Este nuevo sentido político hacía de los expertos, el mundo del emprendedor y la lógica del espectro privado el sello de identidad.

Mauricio Macri es ingeniero civil y el primer presidente electo del país egresado de una universidad privada, la Universidad Católica Argentina. Su trayectoria empresarial la desarrolló en las empresas de su padre, Franco Macri, un inmigrante italiano que construyó su fortuna en el rubro de la construcción, favorecido por las contrataciones con el Estado. Como lo caracterizó Alejandro Gaggero (2016), el Grupo Macri-Socma pertenece al conjunto de aquellos que se formaron entre 1930-1980. Durante las transformaciones económicas ocurridas en el curso de la dictadura militar, los negocios de la familia se incrementaron ostensiblemente, y en la década de los noventa se consolidaron. El grupo Socma se presentó en sociedad el día primero de enero de 1976, pocos meses antes del golpe, bajo la dirección de Franco Macri. Durante la dictadura se convirtieron en el núcleo de la “patria financiera” y participaron activamente de las decisiones económicas del régimen, lo cual les permitió tener liquidez en sus empresas para derivar divisas al exterior. La Ley de Entidades Financieras (1977) promulgada durante la dictadura contribuyó con este propósito (Azpiazu y Khavisse, 2004).

En 1985 Mauricio pasó a hacerse cargo de la gerencia general del grupo, y a propuesta suya las empresas comenzaron a modificar la orientación. En un mundo que tendía al achicamiento del Estado mediante la aplicación de políticas neoliberales, Macri entendió que la política empresarial debía ser la adecuación de la compañía hacia un modelo mercantilista con participación en el mundo financiero. En estos años el grupo Socma logró colocar en puestos claves del gobierno, en segundas y terceras líneas, a empresarios que trabajaban en sus propias empresas (Cerruti, [2015] 2019). Durante el gobierno de Carlos Menem, se aplicó la convertibilidad que fijaba la paridad del peso argentino con el dólar. En ese marco, a diferencia de la política que había impulsado la empresa bajo la conducción de su padre, motorizada por los contratos con el Estado, el “nuevo” enfoque empresarial impulsado por Macri procuraba

realizar el pasaje hacia una compañía de servicios, con fuerte participación en el mercado financiero (Cerruti, [2015] 2019). Asimismo, una de las estrategias utilizadas por el grupo fue la migración de algunas empresas a Brasil. Gracias a la estrategia de reconversión que implementaron, el de Macri fue uno de los cuatro grupos que logró mantenerse en la cúpula empresarial después de 12 años desde 1989 – los otros fueron Carlos Gregorio Pérez Compagnon, Amalia Lacroze de Fortabat y Pacual Mastelloni (Gaggero, 2016).

Como relata la periodista Gabriela Cerruti ([2015] 2019), hay un hecho revelador que sintetiza la diferencia entre esta nueva generación de empresarios en la figura de Macri, que se expresó en la crisis de 2001. En ese momento, el padre Franco Macri apostaba por la pesificación para sanear las deudas de las empresas y cargarlas sobre el Estado; en cambio, Mauricio prefería la dolarización, porque tenía su mayor capital en cuentas del exterior. Este episodio revelaba dos facciones: por un lado, los empresarios surgidos y fortalecidos al amparo estatal, beneficiados por la contratación del Estado durante la dictadura y la década de los noventa, y, por el otro, quienes se desarrollaron en una etapa distinta de acumulación del capital, con un marcado proceso de internacionalización y financierización, que también reclamaban la acción estatal, pero como garante de la libre circulación del capital para preservar y multiplicar sus intereses. En 2009 hubo un proceso de división de las acciones entre la familia. Una vez que Macri se vio zambullido de lleno en la vida política, Socma debió revisar su participación en las principales empresas (*La Nación*, 11/12/2018).

El perfil público de Macri se consolidó cuando alcanzó la presidencia de uno de los clubes más populares del país, Boca Juniors (1995-2007 y 2008), algo similar a lo que ocurrió con Sebastián Piñera en Chile, que presidió el Colo Colo, y Horacio Cartes en Paraguay, presidente del club Libertad. En los tres casos, el paso por el mundo del fútbol se produjo antes de dar el gran salto hacia la política.

Tras haberse desempeñado como diputado con una muy baja presencia y participación en la Cámara, Macri optó por presentarse como candidato a jefe de gobierno porteño y fue electo en el año 2007, siendo esa su primera incursión en un área ejecutiva del Estado.

Durante los gobiernos kirchneristas, Macri construyó un perfil de oposición y consolidó una maquinaria política de la envergadura de PRO que se ubicó

en la transición entre un neoliberalismo “noventista” en decadencia y un nuevo tiempo político inaugurado por la crisis social y por las movilizaciones políticas de diciembre de 2001 [y] construyó una organización propia, escapando a la tentación de diluirse en partidos ya existentes (Vommaro, 2014: 58).

El triunfo presidencial de Macri en 2015 fue posible por un conjunto de variables políticas, entre las cuales se cuenta una mayor moderación programática y discursiva. Y sobre todo, la ampliación de la base política a partir de la alianza con la UCR, la CC y otros socios menores. Así, logró ensanchar al electorado en términos geográficos y sociales (Vommaro, 2019). La UCR proveyó a PRO el anclaje territorial que este último no tenía dado que su territorio fuerte continuaba siendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como contraparte, PRO mantuvo la definición del programa, el control de la estrategia y la hegemonía política y la imposición del lenguaje y el sentido de la disputa política con centralidad en la idea del *cambio*. Con este conjunto de elementos, favorecido por el desgaste de doce años de gobiernos kirchneristas, y una fuerte colaboración de los principales grupos de medios, la alianza Cambiemos logró colocar a Macri en la cabeza presidencial.

### Brasil. La élite estatal y el remanido golpismo

Michel Temer (2016-2018) es el único presidente de los que estudiamos que no fue electo para ese cargo y, a diferencia

del resto, tampoco es un empresario, sino un hombre que proviene de la arena política. Sin embargo, su participación en el golpe y la reivindicación de las demandas empresariales lo convierten en objeto de comparación. En 2014, como miembro del histórico Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, 1980), Temer fue candidato a vicepresidente integrando la fórmula presidencial que llevó a Dilma Rousseff del Partido dos Trabalhadores al poder.

En aquellas elecciones, Rousseff se presentaba para renovar el mandato presidencial del período 2011-2014. Rousseff ganó en la segunda vuelta con 51,6 % de los votos sobre Aécio Neves, el candidato del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB, 1988). Pero ese triunfo tan ajustado puso al PT en una situación política inestable, en un marco de acuerdos débiles con distintos aliados (entre ellos el partido de Temer). El asedio sistemático del Poder Judicial contra Luiz Inácio Lula da Silva, en el marco de la causa Odebrecht, y contra la propia presidenta, en la causa denominada *pedalada fiscal*, horadó la gobernabilidad.<sup>7</sup>

El hostigamiento culminó con la presentación del Poder Judicial de un pedido de *impeachment*, que derivó en el golpe de Estado. Con un planteo acusatorio carente de fundamentos, el 31 de agosto de 2016 la Cámara votó la

---

<sup>7</sup> Odebrecht es una empresa constructora brasileña, cuyo presidente es el homónimo Marcelo Odebrecht (el nieto del fundador de la compañía). El caso surgió a partir de una investigación realizada en Estados Unidos, publicada en diciembre de 2016, donde se denunciaba que la constructora brasileña había realizado coimas y sobornos a funcionarios de varios países, con el objetivo de tener beneficios al momento de la contratación de la obra pública. Lula fue denunciado en el marco de esta causa, aunque nunca se llegaron a mostrar pruebas contundentes de su culpabilidad. Rousseff fue acusada por una causa diferente: la *pedalada fiscal*, que implicaba el supuesto uso de fondos públicos para cubrir programas de responsabilidad del gobierno. La causa contra Rousseff utilizaba como argumento el concepto de crímenes “de responsabilidad”, donde se la acusaba de haber manipulado las cuentas públicas para evitar el déficit fiscal, pero, de igual manera que en el caso de Lula, se trató de una causa en su origen y fundamento carente de toda legitimidad. No es interés del libro expandirse acerca de ambos procesos que varios autores han caracterizado como *lawfare*, si mencionar en el contexto del golpe de Estado y el accionar de la corporación judicial.

destitución de Rousseff con 61 senadores a favor y 20 en contra. En esa votación, el entonces diputado Jair Bolsonaro juró en la memoria del torturador Carlos Eduardo Brillhante Ustra “contra los comunistas”, “por el pavor de Dilma” y por “nuestras Fuerzas Armadas”, reivindicando la dictadura militar, presagiando el discurso de campaña y la construcción de sentido que utilizó en las elecciones presidenciales de 2018. El partido de Temer, el PMDB, considerado por el PT como un socio pragmático que les permitía llevar adelante medidas en la Cámara, se convirtió así en “aliado extorsivo” (Goldstein, 2019: 64). Temer y su partido apoyaron el golpe. Tras consumarse, en su carácter de vicepresidente y siguiente en la línea de sucesión, Temer asumió la presidencia en concordancia con la normativa vigente.

Pero la campaña contra Rousseff no se produjo solamente en el plano político y judicial, los empresarios y las cámaras empresariales tuvieron un activismo público pocas veces visto. Paulo Skaf, el titular de la cámara empresarial más grande de Brasil –la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)– asumió la vanguardia de las protestas. Ofreció la sede de la Federación para las protestas contra Rousseff y protagonizó junto con sus pares empresarios la campaña “Não vou pagar o pato” (“No vamos a pagar el pato”. El significado de esta frase era que no pagarían los costos del “despilfarro populista”). Como corolario, el programa de Temer “Un ponte para o futuro” no solamente contenía 15 veces la palabra “ajuste” (Dominzain y González, 2018) (en un texto de 19 páginas), sino que, además, recuperaba las demandas de las grandes corporaciones.

Para comprender el accionar del PMDB, veamos un poco de historia. Esa fuerza constituye uno de los partidos más antiguos del sistema político brasileño que se formó en la coyuntura de la distensión de la dictadura militar, cuando en 1979 se restauró el pluripartidismo. En el año 1989, tras sufrir una importante derrota electoral, el partido comenzó a desdibujarse por completo en términos ideológicos y pasó a ser una fuerza que confederaba una serie de intereses

personales y regionales. Según Salas Oroño (2016), la fisonomía del PMDB se configuró durante los años de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002), donde el partido 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.

Alrededor del año 2005, durante el gobierno de Lula, cuando se destapó el llamado “escándalo de las mensualidades” (la crisis en la cual se acusó a políticos de recibir sobresueldos), 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. Pero el ingreso formal del PMDB a la coalición de gobierno fue en 2010, mediante un acuerdo que le permitió a Dilma Rousseff ampliar el electorado y llegar a la presidencia. Si bien es cierto que desde 2002 el PT había ampliado su alianza con partidos “menores”, el número de fuerzas se fue ampliando de manera progresiva, incorporándose “medianos” y “grandes”, como el PMDB. Con el ingreso del PMDB a la coalición de gobierno petista, se completó ese proceso de pérdida de identidad ideológica que venía atravesando el partido. Desde la perspectiva del PT, la incorporación de fuerzas con un volumen político más grande al que tenían los primeros aliados menores lo colocaba en un lugar de mayor debilidad y menor autonomía política. Este esquema delicado de gobierno, donde el PMDB hacía jugar su poder político territorial y su capacidad de veto en la esfera parlamentaria, colocó a Rousseff en un escenario lábil, que terminó por inclinar la balanza en su contra.

Temer es el único de los presidentes que estudiamos en el libro que no posee un perfil empresarial ni proviene del mundo tecnocrático, más bien lo contrario, es un típico hombre de la élite política brasileña. Es abogado, graduado en la pública Universidade de São Paulo (USP), y tiene un

posgrado en Derecho en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Se afilió de manera temprana al PMDB y desde allí hizo su carrera política. Ocupó diversos cargos desde las décadas de los ochenta y noventa; fue diputado nacional (1994-2010) y presidente de la Cámara de Diputados durante tres mandatos (1997-1998, 1999-2000, 2009-2010).

En Brasil hubo un antecedente de un presidente empresario. Fue el caso de Fernando Collor de Mello (1990-1992), vinculado al mundo de los medios, en cuyo cargo duró poco. Fue denunciado por propiciar un esquema de corrupción, establecer vínculos con el sector privado y desarrollar sistemas de *lobby*. Por todo ello, presionado por la movilización social, renunció a su cargo. A diferencia de otros países, desde el 2000 hasta esta parte no existen candidatos o candidatas de peso que provengan del mundo empresarial. Pareciera ser que los grupos económicos y las grandes corporaciones aún descansan en la clase política para defender sus intereses, mientras que buscan representación en el nivel legislativo, donde tienen sus propias bancadas. Como indicó un exministro brasileño de los gobiernos del PT entrevistado para esta investigación, “los empresarios [podían] ir para la playa porque había quién estuviera defendiendo sus intereses” (Franco, 2018).

El país brasileño posee partidos históricamente débiles, de creación relativamente tardía, donde la tendencia a la primacía de los grupos políticos de carácter regional dificultó la posibilidad de construir partidos orgánicos de alcance nacional. Además, el sistema político fue muy restrictivo: recién en 1988, con la reforma constitucional implementada luego de la transición democrática, se incluyó el voto para los analfabetos (Ansaldi, 1995; Mainwaring, 1996; Meneguello, 2002). Estos elementos se combinan con un Estado de formación temprana, donde la estatalidad tiene mayor peso que los partidos y los movimientos populares (De Riz, 1986).

Como recordó un investigador brasileño especialista en el tema, hasta aproximadamente la década de 1990 el sistema de partidos se caracterizó por la gran fragmentación y debilidad partidaria. Y, a contrapelo de lo que ocurrió con muchos países de la región donde en esos años los partidos sufrieron procesos de transformaciones diversas, en Brasil se produjo la consolidación de los partidos nacionales y una alternancia entre el PSDB y el PT (Guillermo, 2018). Asimismo, existe una lógica de larga data de acuerdos políticos, donde los partidos colocan los nombres de quienes componen el gabinete del gobierno que usualmente llega en el marco de coaliciones. De esta manera, la relación de los grupos empresariales tendió a producirse a través de los espacios políticos. Todos estos elementos son una clave para pensar por qué en Brasil, aun cuando el de Temer fue un gobierno con orientación promercado, hubo una mayor presencia de cuadros provenientes de la élite política.

El golpe de Estado contra Dilma Rousseff y el ascenso de Temer produjo un giro en materia de políticas en los planos económico, social e ideológico. El desastre que fue su gobierno “profundizó el desencanto con la clase política tradicional” (Goldstein, 2019: 75), y esa falta de legitimidad de origen y de ejercicio cimentó el camino para el ascenso de Jair Bolsonaro (2019-actualidad), quien accedió al poder sustentado en un esquema tripartito de poder basado en los militares, los empresarios y el poder judicial.

## México. El empresario de las botas texanas

La victoria de Vicente Fox (2000-2006) fue un hecho histórico para México, porque concluía con un largo período de 71 años de gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1929).<sup>8</sup> Tan impactante fue esa victoria electoral

---

<sup>8</sup> El nombre de la fuerza política se fue modificando a lo largo de los años. Surgió como Partido Nacional Revolucionario en 1929, en 1938 se denominó Partido de la Revolución Mexicana y en 1946 adquirió el nombre Partido Revolucionario Institucional, con el cual se lo conoce hasta la actualidad.

que muchos hablaron de una transición. Las elecciones se desarrollaron el 2 de julio de 2000 y Fox se presentó como candidato de la Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN, 1939) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM, 1986). Obtuvo el 42,5 % de los votos y se impuso frente al candidato del PRI, Francisco Labastida, que alcanzó el 36,1 %. Cuauhtémoc Cárdenas, el representante de la izquierda con la fuerza Alianza por México, integrada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otras fuerzas menores, obtuvo el 16,6 % de los sufragios.

Fox se formó en Administración de Empresas en la Universidad Iberoamericana de León del Estado de Guanajuato, una institución privada del sistema jesuita. Es un empresario que desarrolló su carrera profesional casi íntegramente en la compañía internacional de bebidas Coca-Cola. Allí comenzó como distribuidor local y fue creciendo en responsabilidades hasta alcanzar la presidencia de la división de América Latina. Luego de ello se dedicó a administrar empresas propias en las ramas agrícola e industrial. Al momento de la elección presidencial, Fox ya había dado un salto y tenía experiencia en el mundo de la política. En 1988 se incorporó a la histórica fuerza derechista PAN, a través de la cual fue electo como diputado federal por el estado de Guanajuato (1988-1991) y luego gobernador por el mismo estado (1995-1999).

Fox utilizó el concepto de “cambio” para su campaña política con la intención de presentarse como la única alternativa al continuismo priista. Luego de la Revolución de 1910 y del gobierno populista de Lázaro Cárdenas (1934-1940), el PRI gobernaba de manera ininterrumpida sobre la base de un sistema de “partido hegemónico”. Varias investigaciones caracterizaron este proceso como la existencia de un partido-Estado o, en palabras del mexicano Pablo González Casanova ([1981] 1999), un partido de gobierno. Aunque fue un período de estabilidad, hubo episodios de violencia, como ocurrió con la represión al

movimiento estudiantil en la llamada “masacre de Tlatelolco” de 1968. Con base en un esquema presidencialista, mediante un pacto implícito entre el PRI, las Fuerzas Armadas y los sindicatos obreros, la omnipresencia priísta era evidente en todas las instituciones. Los partidos de oposición carecían de fuerza real e institucional necesaria para ganar. El movimiento obrero, las organizaciones de campesinos y el movimiento urbano popular tuvieron la marca del corporativismo y el clientelismo del PRI.

Durante estos años, el PRI colocaba candidatos presidenciales y mayorías en el Congreso y apuraba el control del partido sobre gobernaciones de los estados y los congresos locales. Hacia el final de la década de los setenta, la oposición adquirió peso paulatino en la arena política y hubo una serie de reformas que contribuyeron con el pluralismo político permitiendo dismantelar esa suerte de unipartidismo.<sup>9</sup> Así, se produjo el pasaje hacia un sistema pluripartidista con tres fuerzas políticas destacadas: el PRI; el PRD, que surgió en el año 1989 como una escisión del primero; y el PAN, de orientación derechista e histórico opositor al PRI. Este recorrido histórico es importante para comprender el progresivo crecimiento del PAN hasta su acceso al poder en 2000.

Fox hizo pública su pretensión de ser presidente de manera muy temprana a contrapelo de los usos y costumbres de la política mexicana. Con esa estrategia logró imponer los tiempos de la campaña tanto para el PAN como para el resto de las fuerzas. Invitó a los ciudadanos a conquistar “el futuro juntos”. Hacia el año 1998, creó Amigos

---

<sup>9</sup> La transición mexicana no tiene una única fecha de inicio. Algunos estudios afirman que fue en el año 1968, a raíz de la represión al movimiento estudiantil, otros en 1988, después de la elección presidencial del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que fue denunciada y reclamada por el opositor, Cuauhtémoc Cárdenas (PRD), y en 1989 cuando el candidato panista triunfó en las elecciones para gobernador en Baja California; por último, un conjunto importante de investigaciones sostiene que fue en el año 2000, cuando se produjo la elección presidencial de Vicente Fox.

de Fox, una estructura que operaba de la misma manera que las redes comerciales de Estados Unidos, mediante el convencimiento persona a persona. Desde esa plataforma consiguió allegarse recursos materiales y económicos para la campaña e imponerse como el candidato del PAN (Borjas Benavente, 2003). En vistas del rápido nivel de popularidad que había alcanzado, el PAN definió sin disputas ni rupturas que el candidato ideal para expresar los tiempos que se avecinaban era Fox, quien por entonces se desempeñaba como gobernador de Guanajuato.

Fue el primero en el país que utilizó Internet como medio para una campaña política, y aprovechó todas las estrategias de la mercadotecnia para llegar a un conjunto más amplio de la sociedad. Logró instalar dos consignas: “el cambio que a ti te conviene” y “cada vez más somos los que queremos el cambio”. Su estrategia no apuntaba contra el sistema, sino contra la fuerza del PRI, en un país, como ya se dijo, que demandaba renovación política luego de tantos años de hegemonía priista. Fox vestía de manera informal y usaba unas distintivas botas texanas que le permitían construir una imagen de hombre de campo. Combinaba esa impronta con una retórica sencilla y popular, diferenciándose de los políticos tradicionales.

Su imagen sintetizaba aspectos diversos y seductores para el contexto político, era un provinciano, pertenecía a una familia de clase media alta sin relaciones políticas, profesional, empresario exitoso, político de oposición con experiencia gubernamental, católico, separado de su mujer pero a cargo de los cuatro hijos adoptados durante el matrimonio. Además, era un hombre extrovertido, sencillo y “canchero”. El perfil de un hombre exitoso en los ámbitos de desempeño público y privado completaba el esquema de una persona “confiable” con altas probabilidades de alcanzar el éxito (Borjas Benavente, 2003). La campaña estuvo conducida por la mercadotecnia, donde se consideró a los electores como clientes a quienes se debía conceder la razón y satisfacer. Se recabaron las distintas demandas y se

construyó un discurso a medida de cada uno de los segmentos, donde cada sector escuchaba las promesas que quería escuchar. Lo que unificaba a todos los discursos de Fox era la idea de cambio y a él como conductor de ese proceso.

Logró convencer a sectores que antes eran hostiles para el PAN, como los campesinos e incluso los empresarios que históricamente habían sido oficialistas del PRI. Al provenir del mundo empresarial, Fox se mostraba como un hombre capaz de entenderlos y comprender sus necesidades. Cuando se produjo la nacionalización de la banca en 1982, se inició una tensión entre el PRI y los sectores empresarios con el mundo financiero bancario, como vimos en el capítulo uno. Según un alto funcionario mexicano que ejerció cargos públicos en el estado del Distrito Federal, “muchos empresarios que rompieron con el PRI se incorporaron al PAN, como por ejemplo dos figuras clave, Manuel de Jesús Clouthier del Rincón y José Basagoiti, ambos dirigentes empresariales. Entre estos empresarios que se incorporan al PAN, cuenta Fox” (recordemos que Fox se incorporó en 1988) (Lázaro, 2018). Con esta plataforma de origen, consolidó un discurso que sostenía: “Vamos a hacer un gobierno de empresarios para los empresarios” (Lázaro, 2018). Y así logró mayorías y apoyos políticos que le garantizaron la elección de 2000.

Durante su gobierno Fox estuvo en la escena mediática no solamente por su gestión deslucida y errática, también por las denuncias de tráfico de influencias y conflicto de interés. A partir de su paso por la presidencia, Fox y su familia tuvieron un sustantivo incremento patrimonial y participación (a través de acciones o en juntas directivas) en diversas empresas: transporte, alimentos, construcción, productos agrícolas, bebidas, crianza de ganado. Más tarde incluyó servicios financieros, minería y petróleo (Olmos, 2017).

## Viejas y nuevas formas políticas en la continuidad neoliberal

Chile. El empresario exitoso, el “cambio” en el discurso y la continuidad del modelo<sup>10</sup>

Sebastián Piñera fue presidente en dos oportunidades (2010-2014, 2018-actualidad). La primera vez logró imponerse en segunda vuelta con un 51,6 %, frente al 48,4 % que obtuvo el demócrata cristiano Eduardo Frei. En esa elección se presentó como candidato de la Coalición por el Cambio, un espacio político que adquirió ese nombre en 2009, pero en rigor de verdad era la histórica coalición derechista Alianza por Chile (1989)<sup>11</sup> que reunía a Unión Demócrata Independiente (UDI, 1983) y Renovación Nacional (RN, 1987). En un escenario de desgaste de la Concertación de Partidos por la Democracia (1988) tras veinte años de gobierno (desde 1990 a 2010), Piñera y su equipo desplegaron una campaña un con discurso centrado en la idea de renovación. Su triunfo electoral constituyó una novedad, en cuanto significó el regreso al poder de una coalición derechista por la vía democrática, después de más de cincuenta años (la última vez había sido en 1958 con Jorge Alessandri).

Para comprender la envergadura de esta elección, es necesario repasar algunas cuestiones del sistema político partidario chileno. Durante la dictadura militar, se aprobó una nueva Constitución Nacional (1980) que incluía el sistema binominal con posibilidad de coaliciones, un mecanismo de traducción de votos en bancas que favorecía a las dos fuerzas mayoritarias y dificultaba el acceso de las

---

<sup>10</sup> Los apartados de Chile y Perú retoman y amplían conceptos trabajados en Nercesian y Mendoza (2020).

<sup>11</sup> La coalición derechista se fundó en 1989 con el nombre Democracia y Progreso, luego tuvo distintas denominaciones. El último nombre antes del cambio de Piñera fue Alianza por Chile.

minorías políticas.<sup>12</sup> Así, desde 1990 se consolidaron dos grandes coaliciones: la Concertación (que reunía al Partido Socialista, creado en 1933; la Democracia Cristiana, creada en 1957; y otras fuerzas menores) y la Alianza por Chile, a la cual nos referimos más arriba, que aglutinaba a RN y a la fuerza pinochetista UDI. Este sistema se eliminó en 2018 y fue parte de las propuestas de reforma que había llevado Bachelet como programa para su segundo gobierno (2014-2018). Históricamente, en Chile los partidos funcionaron como agentes centrales del sistema político, como bien apuntó Manuel Antonio Garretón (1981), estos fueron la columna vertebral de la sociedad.

Para las elecciones presidenciales, Piñera, que representaba el ala más moderada dentro de la coalición derechista como parte del partido RN, entendió que era necesario realizar una modificación en el nombre de la fuerza política y apostó por la palabra “cambio”. A la coalición Alianza por Chile la denominó Coalición por el Cambio.

El padre de Piñera había sido diplomático y político, un hombre históricamente vinculado a la democracia cristiana, inclusive se desempeñó como embajador durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). Prácticamente toda su vida se desarrolló en la órbita pública, o bien cumpliendo funciones diplomáticas o en la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Piñera es ingeniero comercial con mención en Economía, formado en la Pontificia Universidad Católica de Chile, y posee un posgrado en Economía en Estados Unidos. Tras veinte años de realizar tareas de consultorías para el BID, el Banco Mundial y la CEPAL, fue construyendo su propio grupo económico a partir de negocios bancarios y financieros, como Bancard y

---

<sup>12</sup> El sistema binominal consistía en lo siguiente: se elegían dos cargos por distrito (diputados) o circunscripción (senadores), por tanto cada fuerza o coalición debía postular solamente a dos candidatos o candidatas. En caso de que la primera fuerza obtuviera más del doble que la segunda, se quedaba con las dos bancas; de lo contrario, la primera fuerza se quedaba solo con una de ellas y la segunda, con la otra.

Citicorp Chile, e inmobiliarios, entre los cuales se cuenta la Inmobiliaria Las Américas y la Inmobiliaria Aconcagua, que se encuentran en la web institucional del propio Piñera. Aunque sus empresas tenían algunos años, el crecimiento y la diversificación del grupo se produjeron durante la década de los noventa en el marco de las reformas neoliberales. A partir de la compra de acciones de Lan Chile en 1994 (denominada LATAM, tras su fusión con la brasilera TAM en 2016), logró consolidar su poder económico. Otro paso decisivo en este sentido fue la incorporación de Chilevisión a su grupo denominado Bancard, y su participación en las sociedades propietarias del club de fútbol Colo-Colo y la Clínica Las Condes.

La compra de acciones del club Colo-Colo fue en 2006, tras haber sido derrotado en las elecciones presidenciales frente a Michelle Bachelet. Según contó el hermano de Piñera, la motivación del acercamiento al club fue por la política:

En la campaña, cuando recorrimos Chile, yo siempre animaba a la gente. ¿Quién manda aquí, los hombres o las mujeres?, ¿quién es de la Católica? 10 manitos, ¿quién es de la U? 30 manitos, ¿y de Colo Colo?, 50 manitos. Ahí le dije “hermanito, si querés ser presidente tenés que ser colocolino” (*Soy Chile*, 18/10/2016).

Por su trayectoria biográfica en el mundo de los negocios y su inscripción política, Piñera representa a un sector liberal con cierta impronta que lo distingue de la histórica y tradicional derecha chilena. Inclusive, en el plebiscito de 1988 que puso fin a la dictadura de Pinochet, se manifestó a favor del “NO” (el rechazo a la continuidad del régimen), a diferencia de sus pares, con quienes compartía sus inclinaciones políticas. Por ese motivo, según caracterizó un alto funcionario del gobierno de Michelle Bachelet entrevistado para esta investigación, podría pensarse que los antecedentes ideológicos de Piñera no se encuentran tanto en la

dictadura pinochetista, sino en la derecha liberal previa a la dictadura (Matías, 2018).

Piñera combinó su desempeño empresarial con el mundo de la política dentro de RN. Fue senador por la circunscripción Santiago Oriente (1990-1998) y luego se postuló a la presidencia en dos oportunidades, en 2005 y en 2009, cuando derrotó a Eduardo Frei Ruiz Tagle en la segunda vuelta y logró convertirse en presidente. Junto con su mujer, Cecilia Morel, creó fundaciones que le permitieron hacer política: la Fundación Futuro (1993), Fundación Mujer Emprende (2005) y Fundación Avanza Chile (2014).

Los contextos en los cuales se produjeron las dos elecciones presidenciales fueron diferentes. En 2010 se cumplían 20 años consecutivos de gobiernos de la Concertación; en cambio, en 2018 Piñera ya contaba con un período de gestión. Por ello, las campañas fueron distintas y la conformación de los gabinetes de gobierno, también. En la primera elección, Piñera llevó adelante una campaña donde la idea fuerza fue el cambio. Uno de los *spots* televisivos transmitía un *jingle* pegadizo que decía: “¡Súmate al cambio! Quiero gritar ¡Viva el cambio! Que Chile entero se sume cantando! Porque la esperanza de un nuevo futuro ¡está por nacer!”. Y en otro de los *spots*, se podía ver un equipo de trabajo, donde había un conjunto de hombres y mujeres que hacían una suerte de *brainstorming* (lluvia de ideas) en torno a una mesa redonda. Tras esa imagen, aparecían frases tales como 37 equipos de trabajo, Cambio, Futuro, Esperanza.<sup>13</sup> Cerca de dos años antes de la elección, Piñera había creado un equipo de trabajo denominado “grupo Tantauco” (que significa ‘lugar donde convergen las aguas’) que le sirvió para hacer campaña y construir la idea de que tenía un equipo preparado para gobernar.

La campaña para las elecciones de 2018 fue diferente. Pesaba sobre él la historia de un gobierno deslucido que no había podido dejar una línea de sucesión –recordemos

---

<sup>13</sup> <https://bit.ly/33aS1Xw>.

que Chile no tiene reelección— y había vuelto a ganar la Concertación de la mano de Michelle Bachelet. De ahí que la estrategia ya no podía girar en torno al concepto de “cambio”. Tampoco resultaba factible reivindicar el equipo de trabajo, porque había sido muy cuestionado por el carácter empresarial, con varias denuncias de situaciones de conflictos de interés. Por ello, la campaña viró. El discurso y los *spots* tenían un perfil más político, con menor impronta tecnocrática. La imagen de Piñera se parecía más a la de un político clásico que abraza trabajadores, ancianos, niños y niñas, ciudadanos en general, que a la del empresario que lidera una reunión de *brainstorming*. La idea fuerza de su estrategia discursiva eran los “tiempos mejores”. En uno de los *spots*, planteaba: “Trabajamos y trabajé sin descanso, hasta el límite de nuestras capacidades. Cumplimos con Chile y entregamos un país el año 2014 mucho mejor que el que habíamos recibido el año 2010”.

El resultado del segundo proceso electoral que se realizó en el año 2017 también se resolvió en segunda vuelta, donde Piñera se impuso con el 54,6 % con la misma fuerza que la elección pasada, a la cual cambió el nombre por Chile Vamos (2015). Alejandro Guillier, el candidato de la Alianza Nueva Mayoría (el espacio de la Concertación con la inclusión del Partido Comunista y otros grupos) obtuvo el 45,4 %.

No solamente la campaña fue distinta, sino que prácticamente todos los entrevistados plantearon que hubo una diferencia sustancial entre los gabinetes de gobierno de los dos períodos. Como sintetizó un ministro que se desempeñó durante la gestión de Piñera, “el primero es un gabinete más privado, y en el segundo hay gente con mayor experiencia política”. En el segundo gobierno, Piñera “se nutre de personas que, proviniendo del mundo privado, tuvieron ya una experiencia de cuatro años durante su primer gobierno y se nutre más de gente que estaba en segundos niveles de jerarquía y ahora asumen el liderazgo de sus respectivos ministerios” (Hugo, 2018).

## Colombia. El patrón de hacienda y la seguridad democrática

Al igual que Piñera, Álvaro Uribe gobernó durante dos períodos, aunque, a diferencia del chileno, este lo hizo de manera consecutiva (2002-2006, 2006-2010). Uribe es un abogado y terrateniente hijo de una reconocida familia propietaria de tierras. El 27 de mayo de 2002, se impuso en primera vuelta con un 54,5 %, superando holgadamente al candidato liberal, Horacio Serpa, que obtuvo 32,7 %. El nivel de abstención electoral fue del 53,5 %, que, si bien es un número alto, resulta habitual en la historia política colombiana, donde el voto es optativo y los promedios históricos apenas superan los cincuenta puntos. Uribe provenía del histórico Partido Liberal (1847); en el mismo año de las elecciones se apartó y creó la fuerza Primero Colombia, con la cual se presentó a las dos presidenciales. No es el típico empresario moderno, como Macri, Piñera o Cartes, sino un terrateniente devenido empresario diversificado o, como se autodefinió en su declaración en el Senado, un “empresario del campo” (*El Heraldo*, 9/05/2017).

La familia Uribe era propietaria de tierras que habían comprado alrededor de los años sesenta en Antioquia y Córdoba. El padre de Álvaro, Alberto Uribe Sierra, era un hacendado, reconocido por su afición a los caballos y a las familias poderosas, entre ellas los Ochoa Vásquez, cuyos miembros han sido vinculados al narcotráfico (Cepeda y Rojas, 2008). Por ese motivo, buena parte de las biografías y las fuentes periodísticas vinculan al padre de Álvaro con el mundo del narcotráfico. Sobre estas sospechas se añadió el asesinato de Alberto Uribe el día 14 de junio de 1983 en las fincas de Antioquia, en circunstancias que nunca se terminaron de esclarecer. Tiempo después, cables diplomáticos de Estados Unidos sugirieron nexos del propio Álvaro Uribe con narcotraficantes durante la década de los noventa (*NYTimes* español, 25/05/2018; *Agencia EFE*, 26/05/2018).

Según todo indica, en la década de los ochenta Álvaro Uribe compró la hacienda El Ubérrimo a un empresario del transporte que había sido secuestrado por la guerrilla. Aquellas zonas geográficas experimentaban un proceso de transformaciones importantes, caracterizadas por la irrupción de la agricultura comercial, el crecimiento de la ganadería extensiva y la penetración del narcotráfico en diversas esferas de la vida social y política (Cepeda y Rojas, 2008). Uribe, incluso cuando ya se desempeñaba como congresista, realizaba tareas de la hacienda. “Me despojo de mi careta de senador, yo manejo tractor para hacer el recorrido en la finca”, decía (Cepeda y Rojas, 2008: 37). Esta imagen, que pareciera extraída de una novela de Gabriel García Márquez, posiblemente sea una buena ilustración de los estrechos vínculos entre el poder de los terratenientes y el poder político en un país con una gran debilidad estatal y fragmentación geográfica, donde ciertos rasgos de la dominación oligárquica parecieran tener continuidad.

Desde los años ochenta y noventa, las haciendas se convirtieron en escenarios de violencia, masacres, crímenes políticos y el avance del paramilitarismo. En varios departamentos se constituyó un complejo de centros de entrenamiento de nacientes grupos paramilitares. Las instituciones públicas y privadas se integraron en un sistema que configuró una suerte de Estado paramilitar. El patrimonio de Uribe se fue diversificando y, según la investigación que publicó el periódico *El Espectador*, los hijos del expresidente poseen al menos nueve empresas en rubros diversos (Colombia, Panamá e Islas Vírgenes), todas ellas registradas entre los años 2003-2010 (*El Espectador*, 20/04/2013).<sup>14</sup>

Álvaro Uribe es abogado, egresado de la Universidad de Antioquia, con un doctorado en Derecho y Ciencias

---

<sup>14</sup> Las sociedades son: C.I. Ecoeficiencia S.A.S., Sapia C.I. S.A.S. (Salvarte), Zona Franca de Occidente, Promotora Gran Sabana, Yogur S.A. y Ecoindustry S. A., todas registradas en Colombia; Achlys Investment y Achlys Business Corp., registradas en Panamá, y finalmente la recién conocida Asia America Investment, de Islas Vírgenes.

Políticas y una especialización en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard. Fue un miembro histórico del Partido Liberal y con esa fuerza política había sido alcalde y concejal de Medellín en la década de los ochenta, senador (1986-1990, 1990-1994) y gobernador de Antioquia (1995-1997). 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. Con el eslogan “Mano firme y corazón grande”, logró conquistar la presidencia en primera vuelta, por primera vez en la historia de Colombia. La fuerza Primero Colombia creada por Uribe fue un hito, en un país que posee uno de los sistemas políticos más viejos de la región. Como señaló Alejo Vargas Velásquez (2011), Colombia es una sociedad donde los partidos han mirado más al Estado que a la sociedad y donde coexistieron orden y violencia (Pécaut, 1953), con un Estado que ha desempeñado un rol coercitivo sin dar respuesta a las problemáticas sociales.

La victoria electoral de Uribe en primera vuelta se produjo gracias a sus críticas al Proceso de Paz. En un momento donde los diálogos de paz se encontraban paralizados, para un sector importante de la sociedad resucitar el modelo de negociaciones era insostenible. Con todo, el ascenso de Uribe en las encuestas causó sorpresa, y varios analistas políticos lo describieron como un “caso realmente excepcional” (Cardona Zuleta, 2015). ¿Qué llevó a este dirigente de provincia a ascender rápidamente en la intención de voto? La seguridad como problema tomó relevancia y se impuso sobre el resto de las cuestiones sociales. Y Uribe logró interpretar ese sentimiento, ofreciendo la seguridad democrática como eje articulador de su programa de campaña. El agravamiento de los secuestros y los ataques indiscriminados a la población civil transmitidos por los medios de comunicación abonaron a una imagen de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia (FARC) como una organización brutal por su agresión militar. La animadversión hacia la guerrilla coincidió con el discurso antiterrorista global que siguió al ataque contra las Torres Gemelas en Estados Unidos (Rodríguez, 2014).<sup>15</sup>

El fracaso de la estrategia que había impulsado el conservador Andrés Pastrana, en la que prometía una negociación con las organizaciones, fue el recurso que utilizó Uribe en 2002 para plantear un discurso de mano dura frente a la guerrilla. Así, impulsó una militarización muy fuerte y la organización de grupos paramilitares, que tuvo el apoyo decidido del gobierno de los Estados Unidos. En las elecciones de 2006, Uribe fue reelecto con la misma fuerza política, Primero Colombia, y nuevamente logró ganar la elección presidencial en primera vuelta. Obtuvo el 62,3 % de los votos, muy por encima del candidato del Polo Democrático Alternativo (PDA, 2005), Carlos Gaviria, quien alcanzó apenas un 22 %.

---

<sup>15</sup> El problema de la violencia tiene antecedentes lejanos. En 1946 se dio comienzo al período de La violencia (1946-1957). A juicio de Gina Paola Rodríguez (2014), esa etapa debe ser caracterizada como una cruzada antipopular donde los grupos oligárquicos liberales-conservadores buscaron extinguir las demandas sociales y mantener los privilegios de los terratenientes capitalistas, a la que se sumó un enfrentamiento partidario entre el Partido Conservador contra el Partido Liberal. El período de la violencia se extendió hasta la firma del Pacto de Benidorm (1956) y el de Sitges (1957), realizados en esas localidades españolas por ambos partidos, donde se acordó constituir el Frente Nacional, en el cual ambas fuerzas se alternaban en el ejercicio de la presidencia y se distribuían por partes iguales los cargos públicos. Este pacto se extendió hasta 1974, aunque hubo muchos elementos de continuidad hasta 1986. En los años sesenta surgieron las guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista (PCML), y sobre este escenario de violencia se sumaron el narcotráfico y la violencia paramilitar a partir de los años ochenta.

## El Salvador. El empresario “nuevo rico” con un histórico partido

La historia del empresario de comunicaciones Elías Antonio Saca González (2004-2009) en El Salvador es digna de una película de Francis Ford Coppola en la saga *El padrino*. El 30 de agosto de 2016, fue detenido en el marco de una causa de corrupción, mientras celebraba la boda de uno de sus hijos en el club reservado para la élite salvadoreña “La Hacienda de los Miranda”. Aunque durante mucho tiempo negó todas las causas que pesaban sobre él, tras su detención, Saca confesó frente al tribunal que había sido parte del esquema de corrupción y lavado de dinero durante su gobierno y, en septiembre de 2018, fue condenado a prisión. También fueron detenidos y atraviesan sendos procesos judiciales otros altos funcionarios de su gobierno.

En las elecciones que lo llevaron a la presidencia, Saca obtuvo el 57,7 % con la fuerza Alianza Republicana Nacionalista (ARENA, 1981), sobre el candidato de izquierda del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN, creado en 1980 y legalizado en 1992) Schafik Jorge Hándal, quien alcanzó un 35,7 %. Pese a que fue criticado durante la campaña por su escasa experiencia política y sus propuestas endebles, logró imponerse en primera vuelta, continuando una línea de sucesivas victorias del partido derechista ARENA desde el año 1989.

Saca es un empresario y periodista que llegó al gobierno con apenas 39 años. A diferencia de los otros países que estudiamos, ARENA es un espacio político muy identificado con el empresariado salvadoreño (Figueroa Ibarra, 1993). Como señaló un exministro que se desempeñó durante el gobierno de izquierda del FMLN, “ARENA es un partido del empresariado, no es influenciado por el empresariado, es el partido del gran empresariado salvadoreño” (Vicente, 2018).

Para comprender a El Salvador, es necesario revisar el sistema político que se inició luego de la transición

democrática cuyo inicio tiene fecha en 1982 (ese año la Asamblea Constituyente eligió un presidente provisional por un período de dos años), continuó con la elección de 1984 (donde triunfó un gobierno demócrata cristiano que gobernó durante el período 1984-1989) y concluyó con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, que puso fin a un largo período de guerra civil (1979-1992) (Torres Rivas, 2004). El sistema político que emergió luego de esta etapa de transición se configuró en torno a las fuerzas ARENA y el FMLN (Ansaldi y Giordano, 2012). En las elecciones de 1989, se impuso el candidato de ARENA Alfredo Cristiani (1989-1994), y desde entonces gobernaron de manera consecutiva gobiernos de la misma fuerza política: Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y el ya mencionado Elías Antonio Saca González. Los gobiernos arenistas aplicaron el modelo económico neoliberal y tomaron una política de apoyo incondicional a los Estados Unidos. El punto máximo de esta política ocurrió durante la presidencia de Francisco Flores, quien implementó la Ley de Integración Monetaria, que, en los hechos, produjo la dolarización de la economía.

Saca es hijo de inmigrantes palestinos y el menor de un grupo familiar de siete hermanos. La familia se había instalado en el país en la segunda mitad del siglo XX y se dedicó a la actividad comercial. Como los negocios familiares no prosperaron, Saca debió incorporarse a la vida laboral de manera temprana, incursionando en el mundo de los medios, y no llegó a terminar sus estudios de periodismo que había comenzado en la pública Universidad de El Salvador. Desde entonces, continuó en ese ámbito de desempeño como locutor y periodista. Pero el salto como empresario autónomo ocurrió en 1993, cuando durante el gobierno de Cristiani logró dirigir sus propias emisoras comerciales y creó el grupo SAMIX (CIDOB, 13/9/2019). Además, continuó con su presencia frente al micrófono conduciendo programas,

algo que le resultó de gran utilidad cuando llegó el momento de dar el salto político.

Saca ingresó a ARENA en 1989. Además fue presidente de las dos gremiales corporativas, la Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER) y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Uno de los ministros entrevistados que se desempeñó durante el gobierno del FMLN sostuvo:

La actividad empresarial de Saca proviene de una decisión del gobierno del presidente Cristiani que le entrega gratuitamente canales de radio a él [...] y este se vuelve un empresario radial de la nada. Esa es la historia de Saca, [pertenece a lo que] coloquialmente decimos los nuevos ricos [...] nunca soñaron con tener poder en el Estado, eran nuevos ricos supeditados, pero si [ahora] tengo la batuta en la mano, ¿por qué voy a ser supeditado?” (Vicente, 2018).

ARENA sondeó a Saca para la alcaldía de San Salvador, pero este le respondió que tenía intenciones para la presidencia. A partir de entonces, comenzó su carrera política, que fue meteórica. Se trataba de una figura sin experiencia de gobierno ni antecedentes como candidato a ninguna elección, pero contaba con gran popularidad por causa de su desempeño mediático. En junio de 2003 lanzó su precandidatura para las internas. Los sectores más tradicionales de ARENA no lo veían con buenos ojos, entre ellos el expresidente Armando Calderón Sol, que para frenar esta posibilidad se presentó a la contienda al tiempo que cuestionó: “cualquier muchacho joven” no puede aspirar al puesto de mandatario, “la única opción soy yo” (*El Salvador.com*, 11/06/2003). Con el correr de los días, la figura de Saca se fue imponiendo dentro del partido, y finalmente Calderón Sol debió bajar su candidatura con el argumento de la unidad. Finalmente, Saca se impuso con un número abrumador en ARENA: alcanzó el 98 % de los votos, frente a un solo contrincante sin volumen político. Saca celebró su triunfo de la siguiente manera: “Las bases quieren un rostro nuevo,

un programa nuevo, ideas frescas” (*El Faro*, 14/07/2003). Era la primera vez, en sus 22 años de historia del partido, que se realizaban elecciones primarias con una convocatoria abierta de candidaturas, aunque la elección continuó siendo a mano alzada.

La campaña se organizó en torno a la consigna “País seguro”, a través de los programas de radio y televisión donde él se desempeñaba como empresario y locutor. Saca se encontró con un partido disciplinado, que rápidamente le brindó su acompañamiento para enfrentar de la mejor manera a un FMLN en ascenso. Asimismo, tuvo el apoyo público del gobierno de George W. Bush de los Estados Unidos.

Luego de llegar al poder, Saca rompió la alianza con aquellos grupos que lo habían colocado en ese lugar. Él había sido elegido por las élites económicas, pero, una vez en el gobierno, comprendió el poder que le otorgaba el Estado y se autonomizó de esas alianzas.

Lo que no le perdona la clase empresarial a Saca es que él fue acumulando mucho poder y se tomó el partido ARENA, ¿qué significa esto?, [...] a través de la compra de lealtades se apropió de las estructuras del partido y fue sacando todos aquellos sectores, inclusive intereses empresariales, e hizo un partido para él (Orlando, 2018).

ARENA responde a intereses empresariales, fue fundado por empresarios, por elites empresariales, pero a lo largo del tiempo se fue independizando y ahora es controlado por cúpulas políticas que no necesariamente representan los intereses empresariales. Y Saca es un caso típico, un gobierno de derecha, un líder empresarial, que llega, se revela, ve que es un buen negocio, crea su propio grupo de poder y se enfrenta al poder empresarial (Orlando, 2018).

## Paraguay. El empresario exitoso en un partido hegemónico

Horacio Cartes (2013-2018) es un empresario de las finanzas, tabaco y ganadería de Paraguay que se afilió en 2009 al histórico Partido Colorado, denominado oficialmente Asociación Nacional Republicana (ANR, 1887). Luego de incorporarse al partido con fines netamente electoralistas, promovió la formación de un grupo propio denominado Honor Colorado, cuyas iniciales aludían a las de su propio nombre (HC) y con el cual se catapultó a la presidencia. Lo de Cartes es un caso casi único de oportunismo político; la primera vez que votó en toda su vida en una elección nacional fue en 2012 y lo hizo por él mismo, en las elecciones internas del partido donde logró imponerse frente a Javier Zacarías Irún. Se trató de una elección que muchos caracterizaron como entre “un *outsider* y un político” o “un empresario y un político”, realizada en un contexto inédito para el Partido Colorado, donde por primera vez debía disputar la presidencia “desde el llano”, sin el poder del Estado y en el marco de una crisis de liderazgo.

En las elecciones presidenciales que se realizaron en abril de 2013, Cartes se impuso con un 45,7 %, frente al candidato del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA, 1887), Efraín Alegre, que alcanzó el 37,1 %. Tras la muerte del exgeneral y candidato Lino Oviedo en un accidente aéreo, los votos de este se inclinaron hacia Cartes y eso le permitió ampliar la diferencia. Así, el triunfo del Partido Colorado le devolvía a esa fuerza política el poder del gobierno que había mantenido de manera continuada desde 1947, durante 61 años, y que había sido interrumpido en 2008 con el gobierno del exobispo Fernando Lugo (2008-2012) junto a la fuerza Alianza Patriótica para el Cambio (una coalición creada en 2007 para enfrentar a los colorados).

Para comprender mejor el ascenso de Cartes, es importante realizar una mirada sobre la historia de los partidos en el país. El sistema de partidos paraguayo, conformado

por el Colorado y el Liberal, es uno de los más antiguos de América Latina, solo superado por Uruguay y Colombia. El país atravesó una larga inestabilidad política y, paradójicamente, el orden vino de la mano de la dictadura militar de Alfredo Stroessner (1954-1989), donde el Partido Colorado recreó una forma de dominación política bajo un formato de fachada democrática (Soler, 2012). Aun en contexto de autoritarismo, se utilizaron mecanismos típicos de la democracia, como las elecciones presidenciales y legislativas. Así, el partido proveía una base institucional y de legitimidad política, y facilitaba la organización de la dominación mediante las estructuras partidarias (Soler, 2012).

A diferencia de otros casos donde los empresarios han optado por crear partidos nuevos o por cambiar de nombre a las viejas fuerzas políticas, en Paraguay, la estrategia cartista fue diferente. Ingresó al Partido Colorado y desde allí se catapultó a la presidencia. Cartes no era de ningún partido, aunque él mismo sostenga que tenía simpatía por los colorados. Consultado sobre por qué se convirtió en el candidato colorado, un investigador paraguayo especialista en el tema sostuvo que la respuesta es incierta. “Podría decirse que hubo afinidades electivas [...], lo de Cartes también fue una decisión individual. Porque, si vos ves el gabinete, son sus socios comerciales, sus gerentes” (Carlos, 2018). El Partido Colorado se encontraba con escasos recursos de financiamiento y sin un candidato natural que pudiera ganar las elecciones, de ahí que la figura de Cartes, un hombre poderoso y económicamente autosuficiente, parecía una buena opción partidaria. Incluso antes de que se oficializara su candidatura, hacía tiempo que se observaban las intenciones presidenciales. Cartes salió de ese terreno oscuro del mundo de los negocios y comenzó a convertirse en una figura pública. Y uno de los lugares elegidos para esa popularidad fue el club Olimpia (Carlos, 2018).

Horacio Cartes es hijo de una familia acomodada de Asunción y el tercero de cuatro hermanos. Su padre era piloto civil y trabajó en ese rubro hasta que desarrolló una

empresa propia de aeronaves, en la cual Cartes colaboró cuando era muy joven. Por influencia de su padre, realizó estudios técnicos vinculados a la aviación en Estados Unidos. Tras su regreso en 1989, fundó la compañía financiera Cambios Amambay, que luego se convirtió en el Banco Amambay. En los primeros años de la década del noventa, incursionó en la producción tabacalera, fundó Tabacos del Paraguay S.A. y, dentro del mismo rubro, fue accionista mayoritario de Tabacalera del Este, Habacorp, Cigar Trading, Valla Global Ventures y Tabacos USA. A comienzos de 2000, continuó diversificando sus nichos empresariales con la compra de la licorería Acosta –posteriormente llamada Bebidas del Paraguay– y obtuvo la representación en el país de otras marcas internacionales. También es empresario agropecuario. Todas estas actividades mercantiles se encuentran nucleadas en el *holding* Grupo Cartes, del cual es socio mayoritario (CIDOB, 15/08/2018). De la misma manera que Macri y Piñera, Cartes se vinculó al mundo futbolístico y en 2001 asumió como presidente del Club Olimpia. Construyó un perfil de empresario exitoso que nunca había dependido del Estado, a diferencia de buena parte del empresariado paraguayo que se forjó y desarrolló a partir de las contrataciones estatales. Al mismo tiempo, su participación en el mundo futbolístico le dio una gran visibilidad pública y una impronta triunfalista que plasmó en la consigna de campaña “Por un Nuevo Rumbo”, donde ofrecía una imagen de proyección de futuro.

En la historia de Paraguay, hubo antecedentes de presidentes con perfil empresarial, entre ellos Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y Raúl Cubas Grau (1998-1999). Como vimos en el capítulo uno, Wasmosy era un ingeniero que construyó su riqueza a través de los contratos con el Estado stronista mediante el Consorcio de Empresas Paraguayas (CONEMPA), con el cual ganó la concesión de las obras de ingeniería para la construcción Itaipú y Yacretá. Era parte del empresariado de la construcción que se enriqueció y

consolidó durante el stronismo. Como todos en su época, Wasmosy implementó las políticas neoliberales, hizo crecer el endeudamiento y privatizó empresas públicas, y durante su mandato la economía entró en una de las peores crisis financieras que se habían conocido hasta el momento (Abente Brun, 2010). El gobierno de Raúl Cubas, otro empresario de la construcción enriquecido mediante los contratos estatales, fue muy breve, ya que en 1999 se vio obligado a renunciar tras el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y las grandes manifestaciones civiles en su contra, en un hecho que se denominó el Marzo paraguayo (Abente Brun, 2010).

En una entrevista realizada para esta investigación, un exministro que se desempeñó en el gobierno progresista de Fernando Lugo sostuvo que durante el stronismo

existieron los buscadores de rentas alrededor de las obras públicas. Empresarios que son buscadores de rentas, que están pegados al Estado y que no tienen siempre las licitaciones, por influencias, por una serie de cosas. [El] gobierno de Wasmosy proviene de ese origen, fundamentalmente a través de las grandes obras hidroeléctricas.

En cambio, continúa, “en el caso de Cartes, el origen es diferente, [...] otro tipo de gente que fue surgiendo alrededor de estas actividades informales del contrabando. Que por lo tanto eran ilegales pero permitidas por Stroessner. Este es el origen de Cartes” (Claudio, 2018).

A diferencia de los anteriores presidentes que hicieron su fortuna de la mano de la obra pública estatal, Cartes consiguió enriquecerse mediante diversos negocios que no dependían directamente del Estado, pero que eran garantizados por este. Esta lógica de enriquecimiento explica en parte un rasgo particular que tuvo la composición de su gabinete ministerial, constituido por hombres de su confianza, empresarios, CEO, gerentes

y tecnócratas, reclutando muy pocos cargos del Partido Colorado, con el cual había llegado al poder. En un país como el paraguayo, donde existe un omnipresente Partido Colorado, este rasgo fue una novedad que imprimió el gobierno de Cartes, por la cual recibió críticas del propio espacio colorado.

### Perú. El empresario exitoso en un país con débiles partidos

Pedro Pablo Kuczynski (PPK) ganó las elecciones en 2016, tras imponerse en segunda vuelta frente a la candidata Keiko Fujimori, la hija de Alberto Fujimori. Si bien en las elecciones generales Keiko había obtenido casi el doble de los votos, en el balotaje Kuczynski aglutinó el electorado antifujimorista y ganó la elección con el 50,1 % frente al 49,9 %. Esta fue la segunda derrota consecutiva de la hija de Fujimori –la primera había sido en 2011–, quien, pese a haber hecho esfuerzos para distanciarse de su padre, no consiguió revertir el fuerte rechazo que tiene buena parte de la sociedad hacia el apellido Fujimori, asociado a la violación de los derechos humanos y a uno de los momentos más oscuros del Perú. Aunque históricamente las elecciones peruanas pueden caracterizarse por cierto clivaje estructural (clase, región o etnia), en estas elecciones el eje divisorio de las aguas fue fujimorismo-antifujimorismo (Tanaka, Villagarcía y Puémape, 2017).

La fuerza con la cual ganó Kuczynski tenía antecedentes en el espacio fundado en 2010 con el nombre Alianza por el Gran Cambio. En 2014, para desarrollar una mejor estrategia política, el partido decidió amalgamar las siglas de su referente con las del partido, PPK, lo que dio como resultado un nombre fácil de recordar con referencia al futuro: Peruanos por el Kambio. Kuczynski trabajó en los ámbitos público y privado, aunque su candidatura expresaba la de un empresario y tecnócrata con vínculos internacionales y visión empresarial, cuya imagen profesional fue

utilizada para ganar adhesiones en el marco electoral. En el acto de cierre de campaña, que se desarrolló en Lima, fue presentado como un hombre con una carrera profesional y gerencial exitosa:

A los 22 años lo reclutó el Banco Mundial [...], se convirtió en el empleado más joven de la historia de esa entidad financiera [...]. Renunció a su puesto de la empresa minera donde ganaba más de 15.000 dólares al mes para venir al Perú al Ministerio de Energía y Minas donde ganaba 150 dólares mensuales. [...]. Un hombre cuyo esfuerzo y capacidad [lo llevó] a los puestos más importantes en el mundo financiero y que sin embargo siempre regresa al Perú (acto de cierre de campaña del 1 de junio de 2016, Lima).

Kuczynski había sido candidato presidencial en una ocasión anterior y además fue ministro de Energía y Minas en el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), y de Economía en el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), donde también se desempeñó como primer ministro. Trabajó en el Banco Mundial, en el Fondo Monetario Internacional, vivió once años en los Estados Unidos, donde desarrolló su trayectoria empresarial como miembro de directorios en instituciones como The First Boston Corporation, y empresas, fondos de inversiones o consultorías financieras radicadas en el estado de Florida. También fue directivo y accionista de varios emprendimientos ligados a inversiones y actividades mineras (Compañía de Acero del Pacífico, *Magma Copper Company*, Toyota, Siderúrgica Argentina, entre otras).

Durante su paso por el Ministerio de Energía y Minas, fue parte del proceso de privatizaciones de las actividades vinculadas al sector extractivo y ejecutó la Ley 23.231 mediante la cual se eximía a las empresas petroleras extranjeras de pagar cantidades de impuestos. Tras la caída de Alberto Fujimori, Kuczynski se incorporó al equipo de Toledo como ministro de Economía, pero duró muy poco en el cargo porque, con apenas un año en funciones, pre-

sentó su renuncia debido a la creciente oposición a la privatización de las compañías eléctricas de Arequipa y Tacna. En 2004 volvió a ser convocado por el presidente Toledo para ocupar el cargo de ministro de Economía. En ese cargo llevó adelante el Proyecto Camisea de exportación de gas natural a México, donde fue muy cuestionado por desempeñarse como asesor de una de las empresas privadas que integraban el consorcio. En agosto de 2005, asumió por un breve período el cargo de primer ministro, tras la renuncia de Carlos Ferrero Costa. Entre 2006 y 2016, ocupó puestos directivos en empresas mineras y metalúrgicas, mientras gestaba su apuesta a la presidencia mediante organizaciones no gubernamentales, como Agualimpia y el *think tank* Instituto País.

Perú es un caso de formación estatal débil y tardía (Ansaldi y Giordano, 2012) y posee una histórica carencia de cuadros dirigenciales con trayectoria estatal (Cotler, [1978] 2005). Además, tiene un sistema de partidos políticos débiles y fragmentados, con altos niveles de volatilidad –posiblemente los más altos de la región (Cotler, 1996; Tanaka, 2005, 2010; Meléndez, 2012; Rubio, 2016). La conformación de un sistema de partidos moderno fue tardía, a diferencia de lo ocurrido en otros países andinos, en un territorio con una significativa fragmentación geográfica y dificultades para construir partidos nacionales robustos. Esta conjunción de elementos, sumada a una baja credibilidad de la democracia y de las instituciones (Tanaka, 2010), generó condiciones favorables para un mayor peso de los poderes fácticos sobre la política (Nercesian y Cassaglia, 2019).

La participación de los empresarios en política tiene antecedentes desde la década de los noventa con el gobierno de Fujimori, donde un conjunto de figuras provenientes del ámbito empresarial se incorporaron a la cartera de Economía y Finanzas principalmente. Como sostuvo una periodista peruana entrevistada para esta investigación, “todos los ministros de Economía de Fujimori eran empresarios.

Eran muy de derecha, muy liberales y no creían en un modelo estatista para nada” (Clara, 2018). Según la misma entrevistada, los ministros de Economía que siguieron provinieron “del lado empresarial”, con las excepciones de Alan García, cuyo ministro tenía un perfil más bien tecnócrata y los dos de Ollanta Humala, que también provinieron de la tecnocracia. Así, en los gabinetes hubo cierta alternancia entre tecnócratas y empresarios, aunque el perfil del gabinete de Kuczynski fue el de una “tecnocracia internacional” ligada al sector empresarial (Clara, 2018).

Según sostiene Francisco Durand (2004), con la caída del gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975), se produjo una tendencia hacia una mayor presencia empresarial en los gabinetes y se instauraron mecanismos de diálogo o consulta con gremios empresarios. Durante los gobiernos de Fujimori y Toledo, esta representación empresarial se profundizó, en correspondencia con el nuevo mapa de poder y la efectividad con que los grandes intereses económicos movilizan sus recursos. La presencia, acceso e influencia empresarial en el Estado han cambiado dramáticamente. Con el gobierno de Kuczynski, la defensa de los intereses de los sectores empresarios se hizo muy evidente, concentrando las decisiones en la figura del presidente y sus principales asesores. La composición del gabinete, en consecuencia, exhibía una profundización de la injerencia de cierta visión empresarial en la esfera estatal, ya instalada en la década anterior.

Anexo del capítulo

País	Presidente	Fuerza política (año de creación)	Partidos: a) histórico, b) histórico con nombre nuevo, c) nuevo	Observaciones sobre los partidos
Argentina	Mauricio Macri (2015-2019)	Cambios (2015)	Partido nuevo	Aunque entre sus componentes se encuentra la UCR (1891) y Coalición Cívica (2002), la conducción política y los principales miembros del gabinete estaban en manos la fuerza Propuesta Republicana (PRO), creada con ese nombre en 2005, pero que tuvo sus orígenes en 2003.
Brasil	Michel Temer (2016-2018)	Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (1980)	Partido histórico	Se formó en el contexto de distensión de la dictadura brasileña (1964-1985).
México	Vicente Fox (2000-2006)	Alianza por el Cambio (1999)	Partido histórico con nombre nuevo	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	Sebastián Piñera (2010-2014/2018-actualidad)	Coalición por el Cambio (cambio de nombre en 2009). Chile Vamos (cambio de nombre en 2015)	Partido histórico con nombre nuevo	Es la histórica coalición derechista, formada en 1989 con el nombre Democracia y Progreso. Tuvo distintos cambios de nombre, y el último antes de la modificación de Piñera fue Alianza por Chile.

120 • Presidentes empresarios y Estados capturados

<b>Colombia</b>	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/2006-2010)	Primero Colombia (2002)	Partido nuevo	Si bien Álvaro Uribe era un histórico miembro del Partido Liberal, en ambas elecciones se presentó con un movimiento nuevo llamado Primero Colombia.
<b>El Salvador</b>	Elías Antonio Saca (2004-2009)	Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) (1981)	Partido histórico	ARENA es el partido derechista de los empresarios que gobernó sin interrupciones desde 1989 hasta 2009.
<b>Paraguay</b>	Horacio Cartes (2013-2018)	Partido Colorado (1887)	Partido histórico	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). Aunque el Partido Colorado se mantuvo en el poder luego del gobierno de Cartes, el candidato de este perdió en las internas.
<b>Perú</b>	Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)	Peruanos por el Cambio (PPK) (2014)	Partido nuevo	Partido nuevo creado por Pedro Pablo Kuczynski, cuyo antecedente fue la fuerza creada en 2010 con el nombre de Alianza por el Gran Cambio.

Fuente: elaboración propia.

### 3

## Los empresarios y sus gabinetes

Las estrategias para el armado del gabinete fueron tan diversas en cada país como la forma en que los presidentes accedieron al poder. Hubo empresarios que utilizaron viejas estructuras partidarias como vehículo para llegar a la presidencia, quienes optaron por las históricas formaciones partidarias con nuevos nombres, y empresarios que prefirieron crear partidos “a medida”. El comportamiento de las élites en el Estado, las capacidades estatales y la fortaleza y debilidad de los partidos también influyeron en el proceso de designación de los cargos. Si bien las estrategias de designación de ministras y ministros fueron distintas, todos los presidentes introdujeron un rasgo similar. Salvo el caso de Brasil, prácticamente todos incorporaron ministros y ministras cuya procedencia era del ámbito empresarial (empresarios y empresarias, CEO, consultores, tecnócratas) con un sesgo y visión proveniente de la lógica empresarial.

En Argentina, Mauricio Macri formó un gabinete con una gran cantidad de ministros y ministras que provenían del mundo privado y habían tenido desempeño y formación en el mundo empresarial. En Brasil, Michel Temer continuó con los mecanismos históricos de reclutamiento, donde el gabinete se constituye a partir de la distribución de cargos entre los distintos partidos que fueron la base de apoyo. Además, era un caso excepcional, dado que su acceso al poder se produjo tras el golpe contra Dilma Rousseff. Aunque no es objeto de tratamiento en singular en este libro, el

gobierno de Jair Bolsonaro mostró cierta diferencia en cuanto a los mecanismos históricos de selección de sus funcionarios y funcionarias e introdujo una mayor autonomía de decisión respecto de los partidos. En México el gobierno de Vicente Fox mixturó a sus propios funcionarios con los cuadros heredados del PRI, quienes tenían un largo conocimiento de la administración estatal. En tanto, entre los funcionarios que se sumaron de la mano de Fox, predominó la visión proveniente del mundo empresarial.

Sebastián Piñera gobernó dos períodos en Chile. Durante la primera gestión convocó a un número importante de empresarios, CEO y tecnócratas en el gabinete. Esto marcó un cambio en la lógica histórica de la élite estatal, en un país donde los altos cargos eran ocupados por políticos y técnicos o los llamados *technopols*. Sin embargo, las denuncias por la existencia de situaciones de conflictos de interés motivaron la rotación de nombres en las distintas carteras, por lo cual incorporaron a personas con un perfil político que, en su mayoría, provenían de la Cámara Legislativa. Luego del intervalo del gobierno de Bachelet, en el segundo gobierno Piñera conformó un gabinete mixto, donde coexistían funcionarios y funcionarias con un perfil político y quienes provenían del mundo privado. Inclusive, muchos de ellos ya habían pasado por la primera experiencia de gestión y había cierto aprendizaje de la dinámica estatal.

En Colombia, Uribe armó un gabinete con personas que poseían un perfil político, pero al mismo tiempo buscó instalar el discurso meritocrático en la gestión pública que se distanciaba de la “politiquería”, según sus propios términos. Para ello firmó un acuerdo con la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), que instruía acerca del proceso de selección de algunos funcionarios públicos para la designación de cargos. El segundo gobierno, en cambio, aunque

mantuvo cierto discurso meritocrático, incorporó más figuras provenientes de la política que le habían dado el apoyo para su reelección. En El Salvador, Elías Antonio Saca continuó con la lógica de designación de ministros y ministras tomando figuras del partido ARENA, aunque prefirió un perfil más joven y afín a su impronta. Por causa de la concentración del poder y cierta autonomía para la política y la definición de su gabinete, recibió críticas por parte de miembros de ARENA. Con el fin de su gobierno, Saca se apartó de esa fuerza y, junto a otro conjunto de políticos, creó un nuevo partido.

En Paraguay, Horacio Cartes no tenía una relación previa con el Partido Colorado hasta el momento en que definió su propia candidatura, y recién allí se incorporó de manera orgánica. El partido fue el instrumento de acceso al poder, y Cartes fue el candidato en disponibilidad para el partido, que poseía abultados recursos económicos. Gracias a ese endeble compromiso con el partido y su capacidad financiera, pudo definir el gabinete de manera autónoma, a diferencia de lo que ocurrió con los anteriores gobiernos, donde la estructura colorada tenía mayor influencia en las definiciones. Por causa de esa autonomía, hubo desacuerdos dentro del partido, y en las elecciones internas, donde se definía el candidato de la continuidad, los colorados históricos se aglutinaron en torno a una campaña partidista cuya consigna fue crear un gobierno “verdaderamente colorado” y lograron imponerse frente al candidato de Cartes. En Perú, Pedro Pablo Kuczynski llegó al poder de la mano de una nueva fuerza política que había sido creada por él mismo con el objetivo de llegar a la presidencia, en uno de los países con mayor debilidad partidaria. Si bien la participación de empresarios y tecnócratas no fue una novedad, la especificidad de su gobierno es la llegada de la tecnocracia internacional, más ligada al sector empresarial. Fue uno de los gabinetes con mayor sesgo empresarial desde el fin de Fujimori.

## Argentina, Brasil y México

### Argentina. “El mejor equipo de los últimos 50 años”

El 2 de diciembre, cuando apenas faltaban 8 días para la realización del traspaso de mando, Cambiemos se fotografió en el Jardín Botánico con el gabinete de ministros y ministras completo. En la foto había 23 varones y apenas 4 mujeres, todo el grupo ubicado en línea, como si se tratase de un equipo deportivo. En las crónicas que publicaron los medios de ese día, Macri dijo una frase que se convirtió en el símbolo de su gobierno; sostuvo que su gabinete era el “mejor equipo de los últimos 50 años”: “Es un equipo de gente valiosa, de argentinos comprometidos y con trayectoria. Es buena gente” (*La Nación*, 2/12/2015).

La conformación del gabinete del gobierno de Macri tuvo un evidente sesgo empresarial. De inmediato, algunos medios e intelectuales del campo de las ciencias sociales lo caracterizaron como la CEOcracia (véase sobre el gabinete Canelo y Castellani, 2016, y desde una perspectiva cualitativa Gessaghi, Landau y Luci, 2020). 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 que cubrió muchos años la casa de gobierno sostuvo en una entrevista 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] son expertos”, no casualmente “calificaron [al ministro de Finanzas Luis] Caputo como el Messi de las finanzas” (Roxana, 2018). Con el gobierno de Cambiemos, rebrotó ese histórico sentido común que asociaba el éxito profesional en el mundo privado con la garantía de éxito para la gestión estatal.

Si bien el gobierno de Macri tuvo una 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 donde incluyeron a “especialistas en gestión estatal” y “burócratas públicos” (Canelo, 2019). En noviembre de 2015, según cálculos del periódico *La Nación*, para cubrir los tres gabinetes Cambiemos necesitaba 9 000 cargos nuevos. El impactante triunfo implicó incorporar de manera relativamente repentina un importante conjunto de funcionarios y funcionarias (Canelo, 2019). Como sostuvo un alto funcionario del gobierno de Cambiemos : “Cuando se produce el fenómeno de que Macri es presidente, María Eugenia en la provincia y Horacio en la Capital, se produce una demanda de gente, una vorágine en los últimos 15 días, donde entran por la ventana [un conjunto de funcionarios y funcionarias]”, “el desespero para poner gente [...]” (José, 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. Acerca de los *mánager*, Gabriel Vommaro sostiene que el momento de dar el salto hacia la política

ocurre cuando las metas de llegar a la cima y cumplir el sueño de la empresa propia ya se han logrado, y los *mánager* sienten, en cierta medida, que ya no queda más por escalar [...]. La política aparece, así, como una posibilidad de buscar un nuevo desafío (Vommaro, 2017: 238-239).

Si los economistas y los hombres de finanzas cercanos a Cambiemos proveyeron los programas, los *mánager*, como grupo social, constituyeron el brazo ejecutor de estas políticas, la élite de *hacedores* que se ocuparía de poner al Estado en movimiento, de devolverlo un espacio amigable (Vommaro, 2017).

La participación de empresarios y tecnócratas en la política argentina no es nueva. Desde los años setenta, con las sucesivas crisis económicas que atravesó el país (endeudamiento, hiperinflación, confiscación de depósito, variaciones del valor de la moneda, entre otras), los economistas fueron ganando terreno tanto en los gobiernos como en el espacio público. Y en la década de los noventa, durante el gobierno de Carlos Menem, cobraron aún más protagonismo. “A través de sus juicios y sus actos [...] participaron activamente de la determinación de lo verdadero, lo justo y lo posible” (Heredia, 2015: 26). Así, construyeron un modelo y un dispositivo de intervención donde “ciencia, técnica y política quedarían imbricados por completo” (Heredia, 2015: 26). En el gobierno de Menem, hubo menos empresarios al frente de las carteras que con Macri; más bien primó una mirada y visión empresarial en línea con las políticas neoliberales que estaban en pleno auge. Una de las figuras emblemáticas fue Miguel Ángel Roig, un empresario, de profesión ingeniero, que se desempeñaba como vicepresidente ejecutivo general de la compañía Bunge & Born al momento de ser convocado por Menem para ejercer el cargo de ministro de Economía. Roig falleció a los pocos días de asumir y años después esa cartera la ocupó Domingo Cavallo, que poseía una imagen tecnocrática con fuertes vínculos con el *lobby* internacional.

Consultado acerca de las diferencias entre el perfil de los gabinetes, un ministro de Cambiemos afirmó lo siguiente: mientras que durante el kirchnerismo el gobierno tenía un perfil que denominó “de cabotaje” con funcionarios que provenían de las provincias y “sin visión del mundo”, con Macri se pasó 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* [...] y no conocen la realidad local” (Bernardo, 2018).

Un ministro de otro gobierno sostuvo que en los gabinetes del kirchnerismo “existía gente que había pasado por el mundo empresarial o que tenía empresas, pero no que su

principal ocupación haya sido una empresa... Había gente en comunicación o en minería que podían tener un perfil más técnico” (Esteban, 2018). El mismo entrevistado señaló que la presencia directa de empresarios en el gobierno de Macri expresaba una falta de confianza:

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. A cargo del Ministerio de Agricultura va a estar el presidente de la sociedad rural argentina, empresario agropecuario. A cargo del Ministerio de Finanzas igual.

Contrariamente al discurso de ajuste que impartían desde las altas esferas de gobierno, 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, 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, pasaron a ser 12.

### Brasil. “El gobierno de salvación nacional”

El gobierno de Temer se inició el 12 mayo de 2016 por un plazo de 111 días mientras duraba el juicio político a Dilma Rousseff, pero, luego de consumarse el golpe por la vía parlamentaria, asumió de manera definitiva hasta la culminación del período de mandato. Aunque ya existía cierto descontento con la clase política tradicional, Temer profundizó el desprestigio con un gobierno “marcado por escándalos de corrupción y renunciadas de principio a fin” (Goldstein, 2019: 75). Mirado desde el presente, Temer fue el último intento por parte de las élites económicas, antes del gobierno de Jair

Bolsonaro, de encontrar una correa de transmisión a través de los históricos canales de la élite estatal.

Una de las primeras declaraciones, tras asumir como presidente en una ceremonia breve y discreta, lógica para un presidente para cuyo cargo no había sido electo, fue que debía conformarse de manera urgente un “gobierno de salvación nacional” (*BBC News*, 12/05/2016). La expresión es disonante con el tono de los otros casos que analizamos y es extraña por la carga de significados bíblicos que contiene la palabra “salvación”. En la reivindicación de su gabinete, Temer no apeló a la experticia profesional o al éxito de sus funcionarios, como hicieron Cartes, Kuczynski, Macri o Piñera, sino que prefirió un concepto proveniente de la jerarquía social y señaló que iba a conformar un “gabinete de notables” (*BBC News*, 12/05/2016). Tiempo después, en marzo de 2018, sostuvo que se trataba del “mejor gobierno de los últimos años” (*Planalto*).<sup>16</sup>

Como señaló la mayoría de los entrevistados, el gabinete de Temer siguió una línea histórica en cuanto al reclutamiento de sus funcionarios, donde son los partidos que constituyeron la base de gobierno 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: “Hay una regla de oro que es poner gente que son de los partidos para componer el gobierno” (Guillermo, 2018). Temer cumplió con esa regla.

Un alto funcionario brasileño que se desempeña en el cargo durante la gestión de Bolsonaro planteó la siguiente caracterización: “En el gobierno de Temer hubo ciertos casos donde ni siquiera se le preguntaba al partido. Conociendo a Temer, él le daba al partido la función de designar, ‘el que ustedes nombran, ustedes son responsables’”. “Yo

---

<sup>16</sup> <https://bit.ly/30PYJCq>.

creo que el criterio [es] darle gobernabilidad. Muchas veces la gobernabilidad viene de ahí, de que los partidos estén contentos, participen y tengan sus beneficios de participar y le votan las cosas en el parlamento” (Lautaro, 2019). El mismo entrevistado marcó una diferencia en relación con el gobierno de Bolsonaro en cuanto a la conformación del gabinete. “El de Bolsonaro es un gabinete un poco más rígido y en principio todos los ministros fueron elegidos con base a un criterio de eficiencia; no hubo, salvo excepciones, una negociación con partidos de su base parlamentaria” (Lautaro, 2018).

Esta percepción de las formas de reclutamiento de los funcionarios es compartida por un exministro que se desempeñó durante el gobierno del PT:

En Brasil el presidente es electo pero nunca puede gobernar solamente con los partidos que hace parte de la base, porque no hay sustentabilidad parlamentaria, entonces tiene que atraer otros partidos. Y ese movimiento no es en torno a un programa. Entonces eso genera una distorsión donde la gente administra su ministerio y lo hace como si fuera algo aislado de la orientación política general. Hay una dificultad muy grande de generar coherencia gubernamental. Es un problema histórico de los gobiernos (Franco, 2018).

La participación empresarial se observa en el parlamento, donde “la composición ya es bastante hegemónica de empresarios. Empresarios, hacendados y de las elites en general, o cuando no son de origen, defienden los intereses” (Franco, 2018).

La conformación de la burocracia estatal brasileña y de los cuadros de la élite en el Estado ha sido objeto de múltiples estudios (Perissinotto y Codato, 2008). Fernando Henrique Cardoso (1985) planteó el concepto de anillos burocráticos de poder, que alude al conjunto relativamente estable de funcionarios estatales que, ante la ausencia de estructuras institucionales que medien entre el Estado y las clases sociales, constituyó un grupo de círculos de agentes

que penetraron en los intersticios del aparato del Estado en carácter de encargados en la toma de decisiones económicas. Así, lejos de institucionalizarse, las relaciones se individualizan cada vez más, favoreciendo la formación de anillos burocráticos de poder. La existencia de esta burocracia resulta una buena explicación para pensar por qué en Brasil, aunque hubo empresarios en el gabinete, no fue de manera tan generalizada como en el resto de los países. Al mismo tiempo, como destacamos en el capítulo anterior, desde la transición democrática se fortalecieron los partidos con alcance nacional, particularmente el PSDB y PT. Ambos elementos aportan una clave explicativa para pensar a las élites estatales brasileñas.

El gabinete de Temer fue muy cuestionado desde el comienzo. Se conformó por 29 ministerios y secretarías con rango ministerial. De los países estudiados, Brasil es el que muestra mayor rotación de funcionarios y menor duración en el cargo. Solo seis ministros cumplieron mandato completo (Nercesian y Cassaglia, 2018). Los subibajas de los ministros se debieron a fuertes cuestionamientos por la política de ajuste, denuncias de corrupción y diferencias de los funcionarios en relación con las políticas implementadas por un gobierno con muy baja legitimidad. El último cambio más importante ocurrió en abril de 2018, cuando se produjo la renuncia de un tercio del gabinete para que estos pudieran dedicarse a la campaña. En esa ocasión, Temer aseguró que realizaba “diez importantes cambios en el equipo de gobierno, pero son cambios que alteran la composición y no la calidad de ese equipo” (*Telam*, 10/04/2018).

### México. “El gabinetazo”

El 1 de diciembre asumió Vicente Fox con un discurso titulado “La revolución de la esperanza”, donde continuaba con la línea discursiva centrada en el “cambio” que había realizado durante la campaña. Gran parte de la población mexicana vivió este hecho con un clima festivo y con la convicción

de que estaban siendo testigos de un momento histórico. El propio presidente desbordaba entusiasmo en sus apariciones públicas con un estilo sencillo y campechano que lo acercaba a la sociedad. Su discurso de asunción estuvo cargado de alegatos a la democracia, distanciándose de la etapa priista; incluso sostuvo: “En esta nueva época de ejercicio democrático, el presidente propone y el Congreso dispone” (*Retóricas*, 1/12/2000).

Como todos los presidentes de origen empresarial que analizamos, Fox destacó a su gabinete. En una entrevista para el diario *La Jornada* en noviembre de 2000, cuando aún era un presidente electo, sostuvo que en su gobierno habría “intelectuales, empresarios, profesionistas, rectores de universidades, miembros apasionados por la defensa de los derechos humanos”:

Va a tener la presencia de quienes luchan para combatir por la pobreza y la marginación, de quienes desde un punto de vista social, socialista, han luchado por estas causas de tiempo atrás. Diría yo, no es un equipo, ¡es un equipazo, un gabinetazo! (en D’Artigues, 2002: 13-14).

Además de estas características, Fox implementó la figura de los *headhunters* (“cazatalentos” en inglés), quienes tenían la función de buscar a las y los mexicanos mejor calificados para los puestos (D’Artigues, 2002).

Muchos de los funcionarios de Fox tuvieron un desempeño de trayectoria laboral dentro de grandes empresas privadas. En particular, los funcionarios más cercanos, quienes además se formaron en centros de pensamiento de orientación neoliberal. Entrevistado para esta investigación, un exfuncionario de Estado sostuvo:

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

[Universidad Nacional Autónoma de México]. Los últimos secretarios de hacienda fueron del ITAM (Lázaro, 2018).

La “extracción empresarial, que acarreó una visión de gobierno de corte gerencial” (Reveles Vázquez, 2008: 10), fue un rasgo de las políticas de gobierno. El secretario de Hacienda de Fox, Francisco Gil Díaz, fue un hombre emblemático de la gestión y poseía esa formación. En una entrevista que brindó para un periódico, sostuvo:

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 (*El Economista*, 20/9/2018).

El mismo secretario fue alumno del economista neoliberal Milton Friedman, de quien tiene un recuerdo muy favorable, según planteó en la misma nota donde sostuvo que había tenido “el privilegio de tomar tres cursos con él en la Universidad de Chicago” (*El Economista*, 20/9/2018).

Según sostiene Salas Porras (2017), estos espacios de pensamiento neoliberal se hicieron notables en los años ochenta, particularmente a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), donde se produjo un cambio tanto en el modelo económico, como también en la conformación de las élites. Se formaron equipos compactos de funcionarios públicos que transformaron el paradigma de desarrollo, así como también las prácticas sociales de las élites, al mismo tiempo que configuraron un nuevo discurso político con un contenido eminentemente neoliberal. Con el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), estos equipos extendieron su presencia e influencia a las áreas del aparato estatal con mayor poder y construyeron un campo de poder y reflexión que, si bien experimentó algunas modificaciones a lo largo de los sexenios, tuvo una línea de continuidad durante largos años.

Fox armó un gabinete de transición con el cual podía proveerse de la estructura de funcionarios y funcionarias preexistente y facilitar el acercamiento con el aparato administrativo, favoreciendo las condiciones para el traspaso del poder (Sánchez Ramos, 2008). La mayoría de los cuadros propios de Fox que aparecían en la primera línea estaban allí por la expectativa de cambio o porque conocían al presidente desde las épocas de la gobernación de Guanajuato; son menos los funcionarios que tenían un trayectoria dentro del PAN antes de la aparición de la candidatura de Fox (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 priistas. La composición mixta del gabinete no solo era una estrategia de transición, sino que también daba cuenta de que el presidente no tenía especial interés en realizar un cambio radical con respecto al pasado en materia económica. Un periodista mexicano entrevistado para esta investigación sostuvo que

la transición en México fue producto del voto popular, pero también de cierto 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).

Fox impulsó una política de transformación del aparato administrativo sustentada en el modelo gerencial, denominada Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental (que replicaba el modelo gerencial de las empresas privadas y suponía, entre otras cosas, sistemas de evaluación de procesos, prácticas y resultados). Había incorporado la agenda de la modernización administrativa haciendo énfasis en la llamada Nueva Gerencia Pública, mediante la cual se adoptaban técnicas del mundo privado y al mismo tiempo se pretendía transformar la relación del gobierno con los ciudadanos satisfaciendo demandas y fomentando mecanis-

mos de acción directa (Pardo, 2010). Aunque el proyecto no resultó, puso de manifiesto la vocación de insuflar un perfil empresarial, impulsado y diagramado por funcionarios que tenían como referencia a la experiencia privada y las recomendaciones internacionales. El hombre que delineó esa estrategia fue Ramón Muñoz, que venía del mundo empresarial con especialización en la planeación estratégica.

En cuanto a la composición del gabinete, se destacaba en primer momento la participación de economistas, intelectuales y hombres de negocios. Los nombramientos al frente de las carteras se mantuvieron sin cambios durante la primera mitad de su gobierno, pero luego se hicieron algunas modificaciones.

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

### **Chile. “Los mejores, los más preparados”**

El gabinete de Piñera se caracterizó por la presencia de empresarios y tecnócratas y —otra vez!— por la reivindicación de su gabinete. En su primer discurso como presidente electo, sostuvo lo siguiente: “Haremos un gobierno con los mejores, con los más preparados” (*Archivo Chile*, 18/01/2010). Piñera fue destacado por las revistas económicas como uno de los quince millonarios más poderosos del mundo, y la composición de su gabinete reflejó esta apuesta a un gobierno con impronta empresarial, trasladando los métodos del mundo privado hacia el manejo del Estado (Fazio Rigazzi, 2011). Con el lema de “la nueva forma de gobernar”, Piñera interpelaba a la ciudadanía desde un discurso que privilegiaba la tecnocracia sobre la política.

Chile es un país con un Estado centralista y fuerte en términos de autoridad y peso de instituciones totales, aunque débil en cuanto al despliegue de ciertas capacidades estatales (intervención en la economía, educación, salud, entre otras). También es un país donde los partidos políticos

han ocupado un lugar central como agentes de transformación, incluso en el campo de la izquierda, donde primó la vía institucional de la política (Nercesian, 2016). Esta combinación de elementos contribuyó para que exista una élite estatal consolidada con figuras híbridas que combinan conocimiento técnico y el quehacer político (véase Joignant, 2011). Sin embargo, aun con estos antecedentes, Piñera imprimió cierta impronta.

En el primer gobierno, incluyó a gerentes y dueños de grandes grupos económicos y empresas multinacionales a la cabeza de importantes ministerios, algunos de ellos con antecedentes en carteras ministeriales durante la dictadura militar (por ejemplo, el ministro general de la Presidencia, Cristián Larroulet, que se desempeñó como jefe de gabinete de Hernán Büchi, ministro de Hacienda durante los últimos años de la dictadura pinochetista, y el ministro de Educación, Joaquín Lavín, que ocupó un cargo de asesoramiento a Büchi en materia económica). En la composición del gabinete, primó también la influencia de *think tanks* de orientación neoliberal, como Libertad y Desarrollo y la Fundación Jaime Guzmán, con profesionales que provenían de las dos alas de la coalición gobernante (RN y UDI). La incorporación de este equipo de empresarios al ámbito estatal fue vivida por sus protagonistas como una gesta patriótica de “un grupo de excelencia, con sólida formación e intachable trayectoria académica, profesional y política, férrea honestidad, sentido de servicio público, generosidad y patriotismo” (Varas, 2013: 63). Piñera apostó a un gabinete guiado por la visión de eficiencia en la gestión. El ser empresario y provenir del mundo privado se convirtió en una variable de discriminación positiva.

En el gabinete del primer gobierno, hubo un número importante de figuras que provenían del Grupo Tantauco, un equipo de 1 200 profesionales, empresarios y tecnócratas que había armado Piñera luego de la derrota en las presidenciales de 2005 y con el cual construyó el escenario

de victoria en 2010. Entrevistado para esta investigación, un exministro de su gobierno sostuvo:

En el primer gobierno de Piñera, efectivamente hubo una gran incorporación de gente del mundo privado. Yo diría que los partidos políticos en Chile tienden a colocar personas en los cargos técnicos que tienen conocimientos y destrezas especializadas. En Chile los que son 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 acercan 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 tienen una formación de educación de posgrado, con posgrados extranjeros” (Diego, 2018). A poco de andar, el primer gobierno debió remodelar el gabinete e incorporar personas con mayor trayectoria política, presionado por los cuestionamientos sobre situaciones de conflicto de interés.

Prácticamente todos los entrevistados coincidieron en que durante el segundo mandato hubo un cambio de estrategia. Piñera “se nutre correctamente de personas que, viniendo del mundo privado, tuvieron ya una experiencia de cuatro años durante su primer gobierno”,

se da cuenta de que hay un manejo político mayor, una capacidad de anticipación a los problemas, o una capacidad de impedir que los problemas se incrementen. Hay una mirada más política sin perjuicio del cuidado de los indicadores macroeconómicos y de los grandes desafíos que tiene el país (Diego, 2018).

Un alto funcionario del gobierno compartió la posición del entrevistado anterior:

Creo que en el primer mandato eran más bien técnicos, pero técnicos que sentían que cuando habían llegado ellos se había

partido el mundo, esa es mi visión, no sé cómo decirte... [nota: refiere a esta idea de “Somos los mejores” que se instaló en el gobierno].

“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 las tantas afirmaciones que Piñera realizó para referirse a los funcionarios y funcionarias del gobierno. Y además los comparó con el gobierno de Bachelet: “Yo creo que en el gobierno de la segunda Bachelet había técnicos, técnicos políticos, pero eran más políticos que técnicos” (Hugo, 2018).

Según la mirada de un ministro que se desempeñó durante el gobierno de Michelle Bachelet:

Indudablemente, en el primer gobierno, Piñera hizo una apuesta en la conformación de su primer gabinete trayendo a mucha gente [...] desde el sector privado, que había ejercido altos cargos en diferentes empresas. Fue un elemento que marcó la configuración de su gobierno, de su gabinete (Matías, 2018).

Durante el primer gobierno, hubo una serie de denuncias de conflictos de interés; por eso, según el mismo entrevistado, “en el segundo gobierno hubo desde un comienzo un objetivo de no darle ese sesgo. Sin embargo, hay varios ministros que llegan a la política más bien desde su rol como empresarios o altos ejecutivos”. “Piñera forma un gobierno en donde muchos de ellos ya tienen la experiencia de los cuatro años anteriores. Eso también, estás eligiendo ser un universo mucho mayor del que tenías antes” (Matías, 2018).

Pedro fue un ministro del gobierno de Eduardo Frei Montalva, y coincidió con los planteos del entrevistado anterior. Sostuvo que Piñera partió con un gabinete con impronta empresarial y tecnócrata y que, 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”. “Había cierta arrogancia en estos empresarios que creían ser ‘los mejores’, como lo había planteado el presidente, y eso les causó varios problemas” (Pedro, 2018).

### Colombia. “Moralidad, eficacia, objetividad, transparencia y publicidad”

Álvaro Uribe gobernó durante dos períodos consecutivos. Utilizó la frase de cabecera “trabajar, trabajar y trabajar sin descanso” que acompañó de un estilo de gobierno donde estableció una relación directa con la sociedad. El especialista en temas de comunicación Omar Rincón caracterizó a Uribe como un político diferente en la historia colombiana, porque interpeló a sectores amplios de la sociedad, en un país “donde las elites políticas, empresariales, culturales y mediáticas poco se interesan por el pueblo” (Rincón, 2016). Así, mientras montaba un aparato militarista y paramilitar, construía una imagen de cercanía en sus formas discursivas y accionar político.

En este intento de estrechar comunicación con la sociedad, estableció una relación crítica con los partidos, a quienes responsabilizaba de la corrupción, al mismo tiempo que se presentaba como la persona indicada para resolver los problemas. Montó un estilo de comunicación de cercanía que lo llevó a ser percibido como el presidente de “poncho, sombrero, carriel, caballo y arepas” (Osorio, 2012). Ya desde la época de la campaña, con el discurso de la “moralización de las costumbres políticas”, Uribe buscó romper los mecanismos que les permitían a los partidos hacer de intermediarios y legitimarse como representantes; aunque no abandonó el ejercicio de diálogo y negociación porque ellos le garantizaban la aprobación de sus leyes. “Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería”, planteó en su plataforma de campaña plasmada en el “Manifiesto democrático”.

Con relación a la política de seguridad, Uribe utilizó el conflicto armado y la política de la seguridad democrática para aumentar la capacidad coactiva del Estado. Dejó de hablar de conflicto interno armado e instaló la tesis de la presencia de “grupos terroristas” que atacan a la sociedad. De esta manera, se ubicó en la corriente internacional de guerra contra el terrorismo (que se abrió después del 11 de septiembre de 2001) (Vargas Velázquez, 2004) e instaló no solo la idea de que se debía fortalecer el aparato militar, sino también de que la “guerra” debía convertirse en un asunto de todos los colombianos, con el argumento de que, “sin una alianza entre sociedad civil y fuerza pública, será imposible reinstaurar en Colombia el imperio de la ley”. Así, se planteó incluir a la comunidad en el conflicto por medio de tres programas: cooperantes, redes de informantes y soldados campesinos (Osorio, 2012).

Las primeras medidas de gobierno en cumplimiento de sus promesas de campaña contribuyeron a construir ese perfil: la declaración del estado de excepción desde los primeros días de gobierno, la puesta en marcha de la “red de informantes”, la instauración del “día de la recompensa”, la aprobación del Estatuto Antiterrorista y la conformación del gabinete ministerial (Cardona Zuleta, 2016).

En Colombia había una tradición heredada del Frente Nacional de otorgar participación en el gobierno a los partidos distintos a los del candidato ganador. Como señala Cardona Zuleta (2016), en el primer gobierno de Uribe hubo una ruptura con esa tradición y el gabinete se conformó sin consultar a los partidos. Incluyó a personas ligadas a la política regional que servían de enlace entre el gobierno nacional y las regiones, tema clave de la gobernabilidad en Colombia. También reunió a tecnócratas de gran aceptación en el mundo empresarial y en la banca multilateral, como a Roberto Junguito, ministro de Hacienda, y a personajes controvertidos, como el abogado conservador Fernando Londoño Hoyos, ministro de Gobierno y de Justicia, cuyas posiciones públicas en torno a las FARC causaron

grandes polémicas, así como también las declaraciones contrarias a las ONG defensoras de los Derechos Humanos (Cardona Zuleta, 2016).

Desde que ganó las elecciones, Uribe planteó que iba a realizar un plan de ajuste, motivo por el cual achicó algunas carteras de gobierno y el gabinete redujo los ministerios a catorce. Planteó un discurso moralizante sobre la clase política tradicional y se presentó como un líder político que sobrevalaba a 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 lealtad, al tiempo de asumir la presidencia firmó un convenio de apoyo al proceso de selección de funcionarios públicos por meritocracia con la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) para la selección de los gerentes o directores de empresas de nivel territorial. Con esa medida buscaba instalar el discurso meritocrático en la gestión pública y distanciarse de la política.

En la reelección de 2006, obtuvo más votos que en el primer mandato, y a partir de allí se confirmó la fuerza política que se conoció como el “uribismo”. La irrupción de Uribe en el escenario político reconfiguró el sistema político, que dejó de ser un sistema con protagonismo de los dos partidos tradicionales, y se abrió paso a uno donde las nuevas fuerzas políticas adquirieron volumen y apoyo electoral. De esta manera, el sistema pasó a ser una derecha conservadora aglutinada alrededor de la figura del presidente y una oposición enfrentada a ese proyecto (Osorio, 2012).

A diferencia del primer gobierno, donde conformó un gabinete con mayor autonomía, luego de obtener una abrumadora mayoría en la reelección –en la que sumó apoyos variados de los partidos–, debió conformar un gabinete con mayor amplitud, compatibilizando el apoyo recibido de las distintas fuerzas. Así, recuperó esa tradición histórica del país de negociación de cuotas burocráticas a cambio de apoyo político para promover iniciativas legislativas y

mantener la gobernabilidad. Utilizando los términos del propio Uribe, podría decirse que fue la vuelta a la “politiquería” (Cardona Zuleta, 2016). 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” (*El Tiempo*, 4/06/2006). El estilo de los nuevos nombramientos cambió, y los ministros y las ministras provenían de grupos parlamentarios relativamente consolidados.

### El Salvador. “Experiencia política y técnica”, el partido de los empresarios

Elías Antonio Saca se incorporó al mundo de los medios como locutor a una edad relativamente joven, y, más tarde, en el contexto de privatización de los medios de comunicación que se produjo en la década de 1990, se convirtió en empresario, comenzó a dirigir sus propias emisoras y creó su grupo económico. En el discurso celebrado el día de su asunción el 1 de junio de 2004, agradeció a los gobiernos que lo precedieron (todos con sesgo neoliberal), Alfredo Cristiani, Armando Calderón Sol y Francisco Flores, quienes “sentaron los cimientos de este nuevo País” (*El Diario*, 4/06/2004). Así, reforzaba el proyecto de continuidad del modelo económico y al mismo tiempo de ARENA, la fuerza política que gobernaba desde 1989. En su campaña electoral eligió como eje un plan de gobierno que denominó “País Seguro”, con énfasis en el combate a la delincuencia. Como Saca provenía de ese nuevo empresariado con capital nacional invertido en empresas mediáticas y se había hecho de renombre como comentarista deportivo en los canales radiales, las elecciones tuvieron un gran protagonismo de los medios (Villacorta, 2011).

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 cruzó denuncias sobre la injerencia de ese país en el proceso electoral. En su gobierno introdujo un gabinete relativamente joven cuyos nombres despertaban interrogantes por tratarse de figuras no muy conocidas. El círculo más cercano estuvo conformado mayoritariamente por figuras provenientes de esa fuerza política. En una entrevista publicada en *La Prensa Gráfica*, 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” (*La Prensa Gráfica*, 01/06/2004). Saca concentró la presidencia del país y además la del partido ARENA.

Acercas de los gobiernos de ARENA, un alto funcionario que se desempeñó durante el gobierno del FMLN sostuvo: “Son gobiernos cuya ideología, cuyos intereses básicamente representan los intereses del sector empresarial, esos son gobiernos proempresariales” (Orlando, 2018) (sobre ARENA véase Lungo, 2009). Saca introdujo un elemento clave, pertenecía a un grupo económico relativamente nuevo, que se enriqueció en la década de los años noventa, a diferencia de los históricos grupos económicos. En la implementación de su política, tuvo un accionar relativamente autónomo, que por momentos contradecía a la vieja dirigencia de ARENA y de los históricos grupos. Sobre este fenómeno el mismo entrevistado mencionado más arriba sostuvo:

Al final, Saca rompió con el sector empresarial; si bien es cierto que venía de ahí, era un empresario de medios, algunos dicen que era un empresario mediocre [...]. 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. Finalmente, 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 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 denuncias que pesaban sobre él, tras su detención confesó frente al tribunal que había sido parte del esquema de corrupción y lavado de dinero. En septiembre de 2018, fue condenado a prisión. También detuvieron a otros altos funcionarios de su gobierno, quienes actualmente atraviesan sendos procesos judiciales.

### Paraguay. “La selección nacional”

Vestido con una camisa íntegramente colorada, Horacio Cartes en el cierre de campaña en Asunción brindó un discurso donde planteó: “A los que dicen que entré a la política para cuidar mis empresas. A los que dicen que entré para buscar réditos económicos, les quiero asegurar que lo que yo quiero es un país que no manden los poderosos, que no mande otra cosa sino la ley, la justicia social” (Cartes, 7/12/2012).<sup>17</sup> La campaña de Cartes tuvo como ideas fuerza “¡Juntos sí se puede!” y “Un Paraguay mejor”. Si bien no era la primera vez en la historia de Paraguay que había un presidente de estas características, lo de Cartes era un caso emblemático. Como ya se dijo, se trataba de un empresario que poco antes se había incorporado al partido y que, además, nunca había votado en una elección nacional.

Prácticamente todas las personas entrevistadas coincidieron en que Cartes armó un gabinete con autonomía respecto del partido y de los poderes locales. Para la campaña, diseñó un esquema descentralizado de poder, hizo su propia lista y abrió la participación a todos. Como señaló un investigador paraguayo especialista, “podías tener la lista de presidente y vice con tu propia lista de senadores y

---

<sup>17</sup> <https://bit.ly/3fUXMwG>.

diputados de cada departamento. Cartes dijo puede haber ‘Honor Colorado 1, 2, 3, 4...’ (Carlos, 2018). Es decir, cada uno podía hacer su juego local y a su vez abonar a la candidatura presidencial, y así fue construyendo una importante mayoría.

Esta estrategia le permitió alcanzar autonomía al momento de designar a las personas que lo iban a acompañar en el gobierno según sus preferencias. El propio Cartes destacó su gabinete y sostuvo: “Esta lista de ministros se hizo exclusivamente con base a sus conocimientos. Dijimos que íbamos a formar una selección nacional” (ABC, 12/08/2013).

Entrevistado para esta investigación, un ministro de Cartes indicó que el gabinete tuvo “un perfil eminentemente técnico [...] gente con alta preparación, con alta trayectoria en el campo profesional [...]. Personas con alto nivel técnico” (Juan, 2018).

Lo que hizo este gobierno fue un cambio muy importante con respecto a la práctica tradicional. De hecho, uno de los grandes cuestionamientos [...] que tuvo el presidente fue que no le dio tantos espacios a la dirigencia para ocupar cargos. El actual presidente electo [Mario Abdo Benítez (2018-actualidad)] construyó su campaña también sobre eso, capitalizando el descontento de las bases partidarias, prometiéndoles que en su gobierno iban a ser solamente personas del Partido Colorado (Juan, 2018).

“Personal profesional” y “alto nivel técnico” son las expresiones recurrentes para referenciar a los funcionarios del gabinete, en oposición a quienes vienen del mundo de la política.

Una ministra que se desempeñó en el área de salud del gobierno de Lugo coincidió con los entrevistados en que la autonomía de Cartes para elegir a sus funcionarios le pasó factura al expresidente. Según ella, el llamado “equipo nacional”, como denominó Cartes a su armado ministerial, era “gente toda nueva, gente de perfil técnico, jóvenes

que no eran militantes. [Eso generó] el enojo con la cúpula tradicional del Partido Colorado y con la base operativa” (Ana, 2018). Aunque las bases le reclamaban al presidente mayor participación, el poderío político económico le dio capacidad y margen de maniobra para construir su propio gabinete. La misma entrevistada sostuvo que Cartes “mantuvo esta idea del gabinete técnico. Entró con un aire así, del empresario que ya no tiene por qué robar porque ya tiene mucho dinero” (Ana, 2018).

El equipo de Cartes, según señaló un exministro de gobierno de otro signo, estaba integrado por

técnicos, algunos profesionales que volvieron al país para ser ministros, algunos con desempeño en organismos multilaterales, profesionales con posgrados del exterior residentes en Paraguay y gerentes o CEO vinculados a sus empresas. Estos últimos como asesores *ad honorem* que se vinculaban al gobierno a través del secretario de gobierno, que se desempeñaba como “primer ministro” (Francisco, 2018).

La estrategia utilizada por Cartes fue crear una estructura paralela donde estaban los gerentes afines que diseñaban las políticas públicas (Francisco, 2018). A través del Decreto presidencial 1.256, con fecha del 24 de febrero de 2014, el presidente nombró a seis asesores económicos y uno para el ámbito de las tecnologías. Con el argumento de la falta de dinero, el conjunto de asesores fue nombrado en carácter de *ad honorem* en una estructura paralela no contemplada en el organigrama oficial (ABC, 3/01/2014; 9/01/2014).

La conformación de un gabinete con autonomía del Partido Colorado le trajo costos políticos a Cartes. Los colorados, quienes habían contribuido con la campaña, comenzaron a hacer públicos los cuestionamientos. El discurso que exaltaba a los técnicos comenzó a desmoronarse frente a la clase política colorada que demandaba mayor participación. Por otra parte, hubo denuncias de corrupción y falta de efectividad en la gestión de los técnicos. Como

veremos en los siguientes capítulos, estos cuestionamientos fueron un obstáculo para que Cartes lograra imponer un candidato propio para la sucesión.

### Perú. Del “gabinete de lujo” al “gabinete de reconciliación”

En el cierre de campaña de Pedro Pablo Kuczynski que se celebró en junio de 2016, se escuchaban cánticos tales como “PPK tiene equipo... PPK tiene equipo...”, “Tenemos a la mejor plancha. ¿Por qué? Porque tenemos a una vicepresidenta competente y que sabe bailar y tenemos a alguien que gobernó y gobernó bien, Martín Vizcarra” (1/06/2016). La fórmula presidencial estaba compuesta por Kuczynski, Martín Vizcarra (1.º vicepresidente), expresidente regional de Moquegua, y Mercedes Aráoz (2.º vicepresidenta), exministra de Comercio Exterior y Turismo y Economía.

Como vimos en el capítulo anterior, Kuczynski había creado un partido a su medida tan solo dos años antes de las elecciones generales. Esta fuerza tenía un alcance organizativo débil, en un país con una larga historia de debilidad partidaria. Por ello, para poder alcanzar proyección nacional, Kuczynski estableció alianzas con pequeños agrupamientos partidarios de las provincias o regiones. Como sostuvo un ministro del gobierno, entrevistado para esta investigación, “Kuczynski ganó las elecciones de casualidad”, y su triunfo fue posible gracias al antifujimorismo del país. Este escenario político de fragilidad orgánica y la historia de carencia de élites estatales sólidas son una clave para comprender la composición del gabinete ministerial en el Perú.

Un ministro del gobierno que ocupó un cargo muy importante en el diseño del gabinete sostuvo: “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).

El mismo entrevistado sostuvo:

Tres tercios quería yo. Eran uno que venía de la administración pública, un tercio que estuvo en la administración pública, pero también conociendo 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).

El objetivo original era combinar funcionarios y funcionarias que tuvieran trayectorias diversas, donde hubiera figuras de la gestión pública, quienes poseyeran trayectorias mixtas y quienes provinieran del mundo empresarial. Estos últimos –a su juicio– permitirían incorporar una mirada innovadora, gente que quisiera “hacer cosas diferentes” (Patricio, 2018). Conceptos como los “independientes”, los “técnicos” y los “especialistas” fueron habituales para caracterizar al gabinete.

El gabinete de Kuczynski se armó a partir de una combinación de políticos, empresarios y tecnócratas, aunque el sesgo general tuvo una impronta empresarial. Una de las altas esferas del gobierno sostuvo públicamente que se trataba de un “gabinete de lujo”, una expresión que resultó muy cara para el gobierno.

Otro ministro de Kuczynski sostuvo que el presidente buscó personas “que pudieran serles útiles en su gobierno” (Julio, 2018). A su juicio, eso trajo dificultades programáticas, porque, cuando se produce un cambio de ministro, hay un cambio en cuanto a la idea de cómo hacer las cosas. Además añadió:

Los partidos o no tienen cuadros, o son de muy bajo nivel, o son partidos escualidos. Es una historia de siempre. Si estuviera en Argentina y hubiera partidos políticos, te diría “Oye, trabajemos con los partidos políticos”. Acá es eso o nada. [...] 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. Asusta cuando ves que un ministerio está manejado por un partido político. Es muy diferente a Chile (Julio, 2018).

En cuanto al gabinete de Kuczynski, Julio sostuvo que, en su mayoría, 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). Otro ministro del gobierno sostuvo que muchas personas se formaron en el exterior y participaron en organismos multilaterales, y eso a su juicio no constituye un punto negativo porque “te da un enfoque global” (Jorge, 2018). Sin embargo, reconoció que en parte, debido a esa procedencia del mundo empresarial, los debates se dieron en un plano sectorial y hubo poca discusión política.

La participación de empresarios y tecnócratas en el gobierno no es una novedad en la historia del Perú. Lo es quizás el carácter generalizado que demostró el gobierno de Kuczynski. En una línea similar se expresó una periodista peruana especializada en asuntos políticos. Ella sostiene que el ingreso de los empresarios en la política ocurrió en los años noventa. Carlos Boloña manejó la economía durante la dictadura de Fujimori entre 1991 y 1992 y luego regresó hacia el final del régimen. Ahí fue cuando se introdujo a los empresarios en el poder: “Yo te diría que todos los ministros de economía de Fujimori eran empresarios” (Clara, 2018). Los gobiernos se debatieron entre empresarios o tecnócratas de manera ambivalente, particularmente en los ministerios de Economía. Alan García, por ejemplo, hizo una combinación, puso a los políticos como primeros ministros y a los tecnócratas en economía. La especificidad del gobierno de Kuczynski es ese perfil empresarial ligado al mercado internacional. “El gabinete más empresarial que hemos tenido ha sido el último de Kuczynski. De ahí la preocupación...” (Clara, 2018).

El gobierno de PPK tuvo varios tropiezos, causados por la falta de apoyos en el Congreso y una serie de denuncias de corrupción. Por tal motivo, fue uno de los gabinetes que atravesó mayores cuestionamientos y enfrentó varios cambios en las carteras ministeriales. En este contexto crítico, a un año del ejercicio de gobierno, PPK tuvo que realizar una serie de cambios y modificaciones en lo que denominó el “gabinete de reconciliación”. Pero la estrategia duró poco, porque un año después debió presentar su renuncia presionado por un conjunto de actores políticos.



## 4

# ¿Quién es quién? Perfiles de ministros y ministras

### **Trayectorias socioeducativas.<sup>18</sup> Ministros y ministras con orientación en Economía y Administración de Empresas, alta calificación y formación en Estados Unidos**

El discurso sobre la eficiencia y la importancia de los expertos se acompañó con un gabinete que estaba en sintonía con ese mensaje. Con la excepción del caso de Brasil, que conformó sus ministerios manteniendo la tendencia de reclutamiento de cuadros políticos, el resto de los países mostró rasgos similares en sus ministerios. La presencia de economistas, administradores de empresas, ingenieros o ingenieras en los gabinetes fue un rasgo notable. Si bien es cierto que el incremento de personas con formación en economía es una tendencia que se observa a nivel global desde 1989 (Markoff y Montecinos, 1994; Dezalay y Garth, 2002), la profundización de ese sesgo y la extensión en las diferentes carteras son rasgos que caracterizaron estas experiencias de gobierno. Pero, como ya hemos dicho, el dato más relevante es que los presidentes, es decir, quienes definen en última instancia los destinos del país, son ellos

---

<sup>18</sup> Los datos vertidos en este capítulo presentan una versión revisada y ampliada de los informes n.º 1 y 2 publicados por Nercesian y Cassaglia (2019, 2020). La información está actualizada hasta el día 1 de octubre de 2019. Incluye los mandatos cumplidos de todos los gobiernos salvo el de Piñera, que se encuentra vigente al momento de escribir este libro.

mismos empresarios. No estamos frente al caso de un político que designa a un economista “exitoso” en la cartera de economía, sino frente a empresarios que designan en varias de las carteras de su gobierno a personas que provienen del mundo empresarial con una visión de mercado.

Miremos caso por caso. Michel Temer en Brasil se recibió de abogado, una carrera históricamente asociada al mundo de la política, mientras que el resto de los presidentes presenta trayectorias atípicas. Mauricio Macri es ingeniero egresado de la Universidad Católica y se convirtió en el primer presidente del país con formación en una institución privada; también hizo un posgrado en finanzas en la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Vicente Fox estudió Administración de Empresas en una universidad privada perteneciente al estado de Guanajuato, y realizó una Diplomatura en Alta Gerencia en la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Sebastián Piñera es ingeniero, egresado de una universidad privada confesional, y realizó un Máster y un Doctorado en Economía, también en Harvard. Álvaro Uribe es abogado de una universidad pública estatal del departamento de Antioquia y, al igual que los dos presidentes anteriores, realizó estudios de Administración y Gerencia en Harvard. Antonio Elías Saca no terminó sus estudios de periodismo en la Universidad de El Salvador porque rápidamente se sumergió en la vida laboral y empresarial. Horacio Cartes realizó una formación técnica en una institución vinculada al mundo de la aviación en Estados Unidos. Pedro Pablo Kuczynski estudió una carrera interdisciplinaria de filosofía, política y economía en la Universidad de Oxford en el Reino Unido; tiempo después realizó una Maestría en Políticas Públicas en Princeton, Estados Unidos.

Salvo Temer y Saca, este último porque no completó ningún estudio superior, el resto de los presidentes se formó en los Estados Unidos, ya sea en sus estudios de grado o posgrado. Yves Dezalay y Bryant Garth, en su trabajo *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados*

y economistas por transformar los Estados latinoamericanos (2002), donde estudiaron los casos de Argentina, Brasil, Chile y México, llamaron la atención sobre esa tendencia, aunque su profunda investigación culminaba en los albores del siglo XXI. Decían allí: “Es fácil encontrar [...] economistas que hablan el mismo idioma, tienen experiencias educativas similares, se conocen uno con otro y enfocan los problemas de la economía y el Estado desde una perspectiva idéntica” (Dezalay y Garth, 2002: 60).

Sus carreras se entrecruzan mediante oficios semejantes prestados en instituciones financieras internacionales o cuando son recibidos como profesores visitantes o incluso de permanencia asegurada (*tenure-track professors*) en los Estados Unidos. Estos sujetos se encuentran mucho más estrechamente conectados a los Estados Unidos que los abogados cosmopolitas al continente europeo (Dezalay y Garth, 2002: 60).

Se forman en ideas cosmopolitas, con patrones universalistas y lenguajes enlatados idénticos. En esas redes se consolidan las ideas económicas neoliberales y globalizantes que hacen la base del discurso legitimador acerca de “qué es lo que deben hacer las economías”. Las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los *think tanks* y las distintas redes transnacionales fortalecen estos vínculos y códigos compartidos. Estos organismos intermedios son una de las formas de integración de las élites. Los estudios de abogados, consultoras, empresas de publicidad y los llamados *think tanks* ejercen tareas de apoyo legal, tributario, ideológico y reputacional para esa cúpula corporativa nacional-extranjera (Durand, 2019).

Así como existen estas tendencias universalizadoras, también hay sesgos propios de cada país que responden a características históricas. Cuando revisamos el tipo de universidades donde estudiaron los ministros y las ministras, advertimos que en Argentina, Brasil y México la mayoría de ellos se formó en universidades públicas, en coincidencia con el histórico prestigio que poseen las instituciones universitarias de esos países. También en el caso de Paraguay es alto el número de quienes se formaron en universidades públicas; caso contrario ocurre

en países como Chile, Perú, Colombia y El Salvador, donde la mayoría de las figuras del gabinete se formó en universidades privadas, laicas o confesionales.

Otro rasgo que se observa es el alto grado de calificación, donde la mayoría posee estudios de posgrado. En general, como ya vimos en el capítulo tres, son presentadas como personas que tienen las “mejores” credenciales técnicas para ocupar los lugares. En concordancia con lo que ocurre con el nivel de grado, se observa una importante tendencia hacia la formación en áreas de economía, finanzas y administración de empresas. La opción por los estudios de posgrado en los Estados Unidos aparece como primera alternativa en cinco países, y como segunda opción en tres. Y si se estudian los ocho países de conjunto, la opción por la formación estadounidense supera a todas las otras. Por contraste, son muy pocos funcionarios formados en otro país de América Latina.

**Gráfico 1. Distribución por tipo de universidad en carrera de grado por país (362 casos)**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú
Pública	73,0%	47,7%	21,0%	16,7%	11,8%	69,4%	53,8%	26,7%
Privada laica	10,8%	35,4%	9,9%	42,9%	41,2%	27,8%	7,7%	26,7%
Privada confesional	16,2%	12,3%	67,9%	31,0%	5,9%	2,8%	23,1%	46,7%
Extranjero	0,0%	4,6%	1,2%	9,5%	41,2%	0,0%	15,4%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Privadas + extranjero	27,0%	52,3%	79,0%	83,4%	88,3%	30,6%	46,2%	73,4%

Fuente: OBLAT.

Gráfico 2. Distribución por carrera de grado (agrupadas) por país (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%	2,3%	13,3%
Otras	13,5%	4,6%	1,2%	0,0%	10,5%	2,7%	14,0%	4,4%

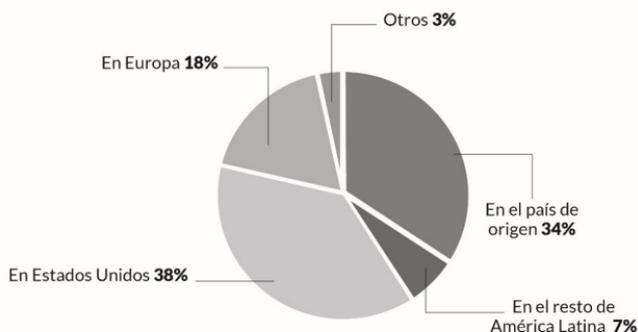
Fuente: OBLAT.

Prácticamente la totalidad de ministros y ministras poseen estudios universitarios. Con relación al tipo de universidades, Argentina, México y Paraguay son los países con mayor porcentaje de funcionarios y funcionarias que se formaron en universidades públicas (en todos los casos superan el 50 %), y la suma de las instituciones privadas (laicas y confesionales) y las extranjeras no llegan a superar a las instituciones públicas. En Brasil el porcentaje de las universidades públicas es alto, aunque no llega al 50 %, y la suma de las instituciones privadas y extranjeras lo supera. En el resto de los países, se destaca la formación en instituciones privadas: en Colombia y El Salvador hay una primacía de las universidades privadas laicas y, en Chile y Perú, de las confesionales (gráfico 1).

Respecto de las carreras (gráfico 2), observamos que, salvo el caso de Brasil, donde identificamos una cierta continuidad de las élites estatales, en el resto de los países el número de ministros y ministras formados en disciplinas vinculadas al mundo económico, la ingeniería y la administración de empresas es el más alto. Incluso superan a las personas con formación en Abogacía, una carrera tradicionalmente vinculada al mundo de la política. Los economistas han sido el grupo de profesionales que más creció en las burocracias ejecutivas, y progresivamente desplazaron a los tradicionales grupos provenientes del mundo del derecho. Aunque esta tendencia, que se ha manifestado desde las últimas décadas, es un rasgo que se profundizó con los gobiernos con sesgo empresarial. Según Verónica Markoff y John Montecinos (1994), la escala y complejidad de las actividades de los Estados contemporáneos es una dimensión que explica estos requerimientos del proceso de reclutamiento de cuadros. La gestión macroeconómica y las políticas de planeamiento se han convertido en tareas centrales. Al mismo tiempo, la interdependencia entre las economías nacionales, o, dicho en otros términos,

la cada vez más pronunciada globalización del mercado de capitales, dota de mayor poder y –aparentemente– capacidad de gestión a quienes poseen los vínculos y las redes internacionales del mundo económico global. La transnacionalización y financiarización del capital como proceso global constituye un elemento condicionante para la colocación de personas que comprendan aquella lógica y sepan interactuar. Veremos ahora los estudios de posgrado en los que se confirma la tendencia que observamos en las carreras de grado.

**Gráfico 3. Lugar de realización de los posgrados en los ocho países (263 casos)**



Fuente: OBLAT.

Gráfico 4. Lugar de realización de los posgrados en cada país (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	4,8%	2,2%	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	11,4%	2,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
EEUU + Europa + otros	47,7%	35,5%	84,0%	70,6%	40,0%	50,0%	65,7%	48,7%

Fuente: OBLAT.

Del total de ministros y ministras, el 74 % realizó estudios de posgrado (263 casos), un número que muestra la alta calificación de los gabinetes. En el cuadro donde se muestran los ocho países de manera conjunta (gráfico 3), se observa que la mayoría de los ministros y las ministras realizó sus posgrados en los Estados Unidos (38 %). En segundo lugar, aparece la formación en el país de origen (34 %), en tercer lugar en Europa (18 %), y apenas un 7 % estudió en otro país de América Latina. El desplazamiento de la formación en abogacía hacia las áreas de economía y administración de empresas ocurrió en simultáneo con una orientación hacia los Estados Unidos. Ese país es el epicentro de la economía financiera global y se ha convertido en un lugar de paso

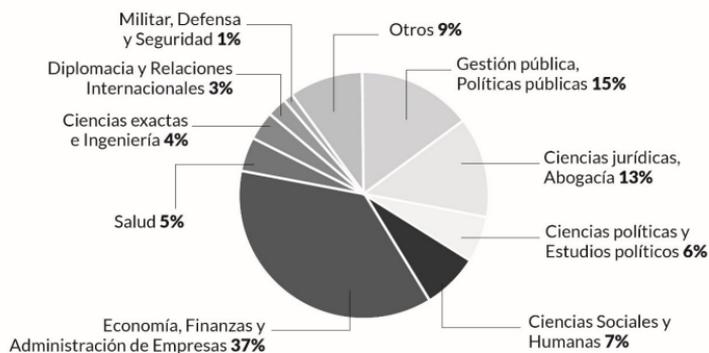
obligatorio para este funcionariado, como cierta garantía de posesión de saberes técnicos especializados.

Brasil, México y Argentina (gráfico 4) son los casos donde se observa una mayor formación en el nivel de posgrado en el país de origen, superando cualquiera de las otras opciones. Como planteábamos más arriba, los tres países poseen una larga tradición de prestigio de sus universidades públicas nacionales, y esta tendencia se repite en el nivel de formación de posgrado. De los tres casos, se destaca Brasil, donde un 64,4 % realizó su posgrado en el mismo país, muy por encima de las otras alternativas. Interesa destacar el caso de Paraguay, donde en el nivel de formación de grado un número importante optó por las universidades públicas nacionales, mientras que en el nivel de posgrado la opción por los Estados Unidos superó a la del país de origen. Es significativo el caso de Chile, donde el 50 % se formó en los Estados Unidos, y responde a una línea histórica de formación en ese país. Durante la dictadura militar, el conjunto de economistas denominados los *Chicago boys*, que se habían formado en esa universidad, se incorporaron a los equipos de gobierno de Pinochet e implementaron la política económica neoliberal, tras lo cual dejaron cierto legado en términos de formación. Atrás de Chile, siguen los casos de Colombia y Paraguay. En Perú y El Salvador, la distribución porcentual resulta algo más repartida.

Si se observa la última fila del gráfico 4, la brecha entre la formación en el exterior (Estados Unidos, Europa y otros) respecto de la formación en el país de origen o en algún otro país latinoamericano es muy grande, en particular en los casos de Chile, Colombia y Paraguay. El pasaje por la formación en el exterior, en particular en los Estados Unidos, coloca a estos funcionarios y funcionarias en mejores condiciones de competitividad frente a sus pares y en el podio de “los que saben”, aquellos que han adquirido el conocimiento técnico y

los vínculos necesarios para establecer relaciones con el mundo. Inclusive, no pocos ministros entrevistados para esta investigación destacaron el “conocimiento del idioma inglés” y la formación en el “el exterior” como una variable de discriminación positiva.

**Gráfico 5. Tipo de carreras de posgrado en los ocho países (263 casos)**



Fuente: OBLAT.

**Gráfico 6. Tipo de carreras de posgrado por país (263 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 de 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 %	3,8 %	5,7 %	0,0 %
Otros	9,5 %	11,1 %	9,1 %	17,1 %	0,0 %	0,0 %	11,4 %	9,8 %

Fuente: OBLAT.

Gráfico 7. Tipo de carreras de posgrado por ministerios en los ocho países (263 casos)

Carreras de posgrado	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones Exteriores	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	Vivienda, Desarrollo Social, Deporte, de la Mujer	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente
Gestión Pública/Políticas Públicas	8,3 %	21,7 %	17,2 %	16,7 %	9,1 %	7,4 %
Ciencias Jurídicas/Derecho	11,1 %	4,3 %	6,9 %	6,7 %	50,0 %	0,0 %
Ciencias Políticas/Estudios Políticos	11,1 %	2,9 %	3,4 %	16,7 %	2,3 %	7,4 %
Ciencias Sociales y Humanas	5,6 %	4,3 %	17,2 %	6,7 %	4,5 %	0,0 %
Economía/ Finanzas/Administración de Empresas	47,2 %	56,5 %	25,9 %	26,7 %	11,4 %	48,1 %
Salud	0,0 %	0,0 %	15,5 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %
Ciencias Exactas e Ingeniería	0,0 %	5,8 %	5,2 %	0,0 %	0,0 %	11,1 %
Diplomacia y Relaciones Internacionales	5,6 %	0,0 %	1,7 %	6,7 %	4,5 %	0,0 %
Militar, Defensa y Seguridad	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,8 %	0,0 %
Otros	11,1 %	4,3 %	6,9 %	10,0 %	11,4 %	25,9 %

Fuente: OBLAT.

El porcentaje total de ministros y ministras que se formaron en Economía, Finanzas y Administración de Empresas (37 %) supera de manera significativa a cualquier otra disciplina de posgrado, marcando un sesgo de orientación y visión de las políticas de gobierno (gráfico 5). Muy atrás se encuentran las áreas de Gestión Pública, Políticas Públicas y Abogacía, que, si las sumamos, llegan a un total de 28 %, es decir, nueve puntos por debajo de la formación en Economía y Finanzas.

Si se observa el cuadro detallado (gráfico 6), salvo en Brasil y México, en el resto de los países el número de posgrados en Economía, Finanzas y Administración de Empresas supera a cualquier otra área, en coincidencia con el sesgo empresarial que venimos señalando. Los casos más emblemáticos son los de Chile, Perú y El Salvador, donde el 50 % o más tuvieron una formación en esa área. En Brasil y México hay un porcentaje alto de profesionales en las áreas de Abogacía, Ciencias Jurídicas y Gestión Pública. En Brasil, el hecho de ser un gabinete de élites políticas y, en México, uno de transición, como se observó en el capítulo anterior, son algunos indicadores que nos permiten comprender el rasgo distintivo de sus gabinetes en este punto.

Que haya ministros y ministras con formación en áreas de Economía, Administración de Empresas y Finanzas en las áreas vinculadas a asuntos económicos resulta lógico por su incumbencia. La característica que marca el sesgo de estos gobiernos es la presencia generalizada al frente de carteras de distintas áreas, inclusive de aquellas pertenecientes al mundo de la política (gráfico 7). Con excepción de los ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, donde hay una mayoría de abogados, en el resto de las áreas de gobierno la mayoría posee posgrados en Economía, Finanzas y Administración de Empresas. Llama la atención la importante presencia en áreas como Jefatura de Gabinete, Planificación y Gestión, con un número que

asciende al 47 %. Como hemos planteado, economistas y administradores de empresas al frente de la conducción política y la organización general del gobierno es un dato que muestra el sesgo de visión empresarial.

## Trayectorias ocupacionales

Para caracterizar a los gabinetes, también estudiamos la trayectoria ocupacional. Antes de ocupar el cargo presidencial, la mayoría de los presidentes habían estado en puestos de menor jerarquía en cargos ejecutivos o legislativos. Macri fue jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Fox, gobernador de Guanajuato; y Uribe, gobernador de Antioquia. Temer y Piñera ocuparon cargos legislativos y Kuczynski fue ministro en ocasiones anteriores. Solo Saca y Cartes no ocuparon ningún cargo político antes de ser presidentes. Por ello, una de las biografías más comunes de los ministros y ministras fue haber ocupado puestos de menor jerarquía, acompañando a sendos presidentes, y luego haber accedido a la conducción del ministerio. Por tal motivo, en esta investigación tomamos, por un lado, la trayectoria laboral y, por el otro, el último cargo antes de asumir al frente de la cartera.

A partir de los datos que veremos más adelante, identificamos tres tipos de trayectorias: pública pura, pública-privada y privada pura. Entre quienes tienen una trayectoria pública pura, hallamos cuadros políticos que se desempeñaron en cargos electivos o no electivos en el Estado, así como también un perfil de gestión desde el lugar de especialista o técnico. Algunos entrevistados utilizaron el concepto de *technopol*, un término que define un perfil híbrido en el que se reúnen capitales técnicos y políticos. Entre quienes tienen una trayectoria público-privada, existen dos semblanzas: aquellos

que trabajaron en el mundo privado y luego dieron un salto hacia la vida política en cargos electivos o en puestos ejecutivos de menor jerarquía (secretarios, subsecretarios), y quienes alternan entre los ámbitos público y privado; estos últimos, en general, son quienes poseen una base en el mundo privado y se incorporan intermitentemente a la gestión pública, convocados por el presidente de turno. La tercera trayectoria es la privada, es decir, empresarios o CEO, directores, gerentes del mundo empresarial o dueños de consultoras económicas. En muy pocos casos, encontramos personas que provienen del mundo privado y que pertenecen al ambiente académico, artístico o periodístico (Nercesian y Cassaglia, 2020).

**Gráfico 8. Trayectoria laboral. Ámbito de desempeño por país (374 casos)**

Trayectoria	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú
Público-privada	75,7%	37,9%	72,3%	69,8%	47,4%	45,9%	47,7%	73,3%
Pública pura	16,2%	60,6%	3,6%	23,3%	47,4%	35,1%	34,1%	11,1%
Privada pura	8,1%	1,5%	24,1%	7,0%	5,3%	18,9%	18,2%	15,6%

Fuente: OBLAT.

Gráfico 9. Trayectoria ocupacional. Actividad desarrollada por país (374 casos)\*

Actividad	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú	Total
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	24,3 %	71,2 %	38,6 %	41,9 %	52,6 %	40,5 %	43,2 %	26,7 %	43,3 %
Otras	0,0 %	0,0 %	1,2 %	0,0 %	0,0 %	2,7 %	0,0 %	2,2 %	0,8 %

\*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.  
Fuente: OBLAT.

Gráfico 10. Último empleo antes de asumir el ministerio. Actividad desarrollada por país (371 casos)\*

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú	Total
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 %	19,4 %
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.  
Fuente: OBLAT.

Chile, México, Paraguay y Perú son los países con mayor presencia de personas con trayectoria privada pura (entre el 15 % y el 24 %) (gráfico 8). A su vez, Chile y Perú se destacan por ser los países con menor porcentaje de ministros y ministras con trayectoria pública pura, es decir, personas que dedicaron toda su trayectoria laboral a funciones en el ámbito ejecutivo, legislativo o de gestión en distintas instituciones estatales. Este dato coincide con los análisis que observamos a lo largo del libro; el país chileno tiene un modelo neoliberal de fuerte raigambre en la sociedad producto de la herencia de la dictadura militar, y en Perú hay una fragilidad estatal y débiles capacidades estatales que dificultan la conformación de élites políticas fuertes, sumado a un modelo neoliberal de fuerte arraigo. En el extremo opuesto se encuentra Brasil; es el país con mayor número de personas con trayectoria pública pura, confirmando la tendencia de la presencia de élites políticas en el Estado. Con excepción de Brasil, todos los países exhiben trayectorias mayoritariamente público-privadas.

Con relación a la trayectoria laboral, hay un importante sesgo de orientación en las actividades financieras, salvo el caso de El Salvador (gráfico 9). 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, y esta cantidad supera al porcentaje de personas que se dedicaron a la 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 organismos internacionales. Este dato se confirma cuando se observa el último cargo antes de pasar al frente de la cartera ministerial (gráfico 10). 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.

En términos comparativos, El Salvador y México presentan mayor porcentaje de ministros y ministras con trayectoria o último empleo en el área de la manufactura (gráficos 9 y 10). Este rasgo coincide con una característica de la economía de ambos países, donde el modelo industrial vinculado a la maquila tiene un gran desarrollo en particular a partir de los 2000. Las industrias maquiladoras están asociadas a la mano de obra barata. Se trata de empresas que se dedican al desarrollo de líneas de producción y montaje de productos realizados “a demanda” de otras empresas más grandes, que pueden ser de origen extranjero o local. Según datos comparativos que tomamos de la CEPAL, de los casos estudiados, El Salvador y México son los únicos donde la manufactura supera en exportación a las materias primas, y esto se debe en gran medida a las maquiladoras.<sup>19</sup>

Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Perú son los países con mayor participación de personas provenientes del mundo empresarial (gráfico 11). Por la negativa se destaca el caso de Brasil (70 %), al cual se suman Paraguay (68 %) y México (58 %). En esta investigación tomamos una definición amplia de “empresario”, que incluye a todo individuo que posee al menos una parte de una o varias empresas. Esto incluía a quienes ocupaban cargos altos de dirección en compañías (director, CEO, gerente), con el argumento de que, en la actual dinámica del capitalismo, quien ocupa un cargo de esa jerarquía posee acciones de la empresa, es decir, una parte del capital. Asimismo, suele

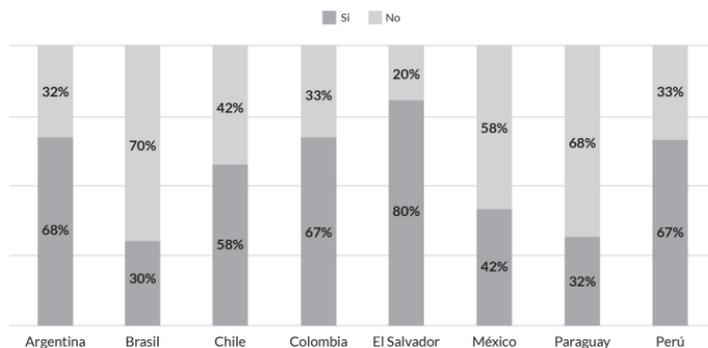
---

<sup>19</sup> En El Salvador, el salto cualitativo se produjo en 2005. Ese año hubo 78,7 % de exportación de manufacturas contra el 21,3 % de productos primarios, y esa tendencia se mantuvo durante los años siguientes. En México el salto más importante se produjo en la década de los noventa, y la tendencia se mantuvo. Específicamente en el siglo XXI, el número más alto de exportación de manufactura se registró en 2016, cuando alcanzó el 83 % contra el 17 % de materias primas (CEPALSTAT, descargados en 2020; sobre México, además, véase Contreras y Munguía, 2007).

compartir ciertas sociabilidades, núcleos de interés y compromisos comunes con las empresas.

Si se observa la distribución de empresarios según ministerios, se pueden identificar dos perfiles (gráfico 12). Un conjunto de países muestra una presencia generalizada que excede a las carteras del área económica: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Perú. Argentina, Colombia, El Salvador y Perú son paradigmáticos, porque hallamos empresarios en ministerios típicamente “políticos”, como son Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones Exteriores. En Colombia, además, sorprende la presencia de empresarios en el área de Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos, tradicionalmente un territorio de juristas. El otro perfil es el de Brasil, México y Paraguay, donde la presencia empresarial se encuentra focalizada en las áreas de Economía, Agricultura y Energía.

**Gráfico 11. Desempeño en puestos directivos o es dueño de una compañía (361 casos)**



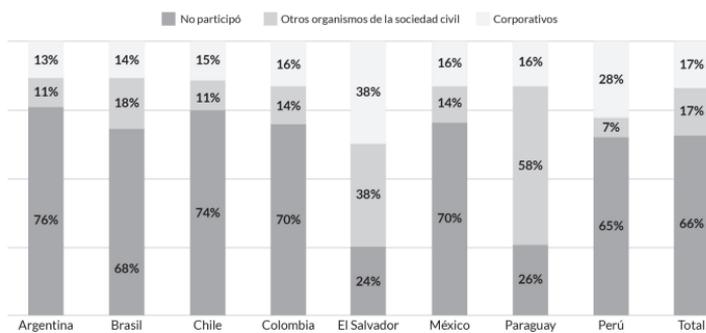
Fuente: OBLAT.

**Gráfico 12. Cantidad de empresarios por ministerios. Resultados por país (361 casos)**

 Argentina	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	67%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	91%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	56%	
	Vivienda, Desarrollo social, Deporte, De la mujer	67%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	60%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	33%	
 Brasil	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	15%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	58%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	31%	
	Vivienda, Desarrollo social, Deporte, De la mujer	33%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	28%	
 Chile	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	33%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	84%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	53%	
	Vivienda, Desarrollo social, Deporte, De la mujer	67%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	46%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	56%	
 Colombia	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	75%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	85%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	20%	
	Vivienda, Desarrollo social, Deporte, De la mujer	100%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	67%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	56%	
 El Salvador	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	100%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	100%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	100%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	100%	
 México	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	25%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	69%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	25%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	22%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	50%	
 Paraguay	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	33%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	75%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	33%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	11%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	50%	
 Perú	Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones exteriores	75%	
	Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	100%	
	Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	55%	
	Vivienda, Desarrollo social, Deporte, De la mujer	57%	
	Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos	25%	
	Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente	100%	

Fuente: OBLAT.

**Gráfico 13. Participación en organismos corporativos por país (348 casos)**



Fuente: OBLAT.

Gráfico 14. Participación en organismos corporativos según ministerio en cada país (59 casos)

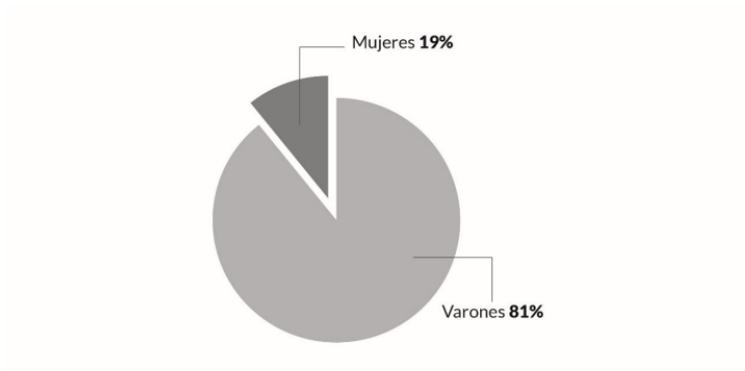
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú	Total
Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones Exteriores		11,1 %	33,3 %		33,3 %	16,7 %			11,9 %
Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas	80,0 %	33,3 %	50,0 %	57,1 %	33,3 %	50,0 %	40,0 %	41,7 %	47,5 %
Trabajo, Educación, Salud, Cultura, Ciencia y Tecnología	20,0 %	33,3 %				16,7 %	20,0 %	8,3 %	11,9 %
Vivienda, Desarrollo Social, Deporte, de la Mujer		22,2 %	16,7 %					25,0 %	11,9 %
Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos				42,9 %		16,7 %	20,0 %		8,5 %
Transporte, Comunicaciones e Infraestructura, Ambiente					33,3 %		20,0 %	25,0 %	8,5 %

Fuente: OBLAT.

Si se observa la totalidad de los países (gráfico 13), alrededor del 17 % de los gabinetes tiene participación en organismos corporativos y gremiales empresariales. En todos los países, la mayoría de quienes participan en esos organismos se encuentra en las carteras de Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas. Este dato muestra una estrecha tendencia que favorece el *lobby* corporativo en áreas que definen la política económica de los respectivos gobiernos (gráfico 14).

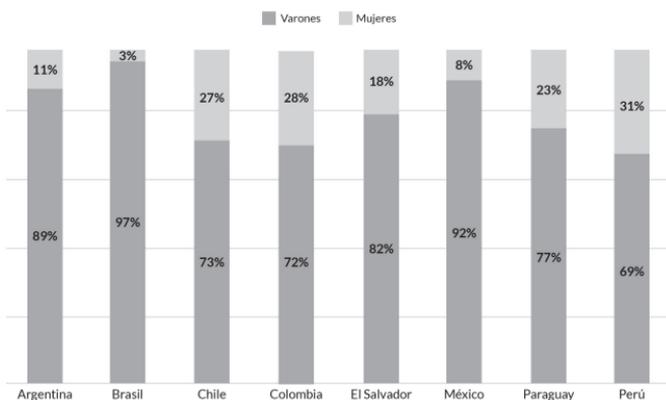
## Perfiles sociodemográficos

Gráfico 15. Mujeres al frente de ministerios en los ocho países (381 casos)



Fuente: OBLAT.

**Gráfico 16. Mujeres al frente de los ministerios por país (381 casos)**



Fuente: OBLAT.

**Gráfico 17. Distribución por género según ministerios agrupados (381 casos)**



Fuente: OBLAT.

Si se observan los ocho países en conjunto (gráfico 15), la participación de las mujeres fue baja. Por cada ocho varones al frente de los ministerios, hay apenas dos mujeres. En esta investigación analizamos el cargo más alto dentro de cada cartera, y es probable que, si se estudian los puestos inferiores, la relación proporcional se modifique. Pero aun cuando la participación de las mujeres en los escalafones más bajos pudiera amplificarse, este gráfico muestra el llamado “techo de cristal” de las mujeres en cuanto a la dificultad de alcanzar puestos de mayor jerarquía. La participación en las más altas jerarquías de los gabinetes es muy baja en todos los países y está lejos de alcanzar el 50 % (gráfico 16). Brasil, México y Argentina son los casos con menor participación de mujeres. En Perú, Colombia y Chile, se observa mayor participación, aunque en ningún caso superaron el 31 %.

El gráfico 17 muestra la distribución por género en cada uno de los ministerios en el conjunto de los ocho países. Hay una mayor concentración de varones en las áreas de Economía, Agricultura, Producción, Energía y Minas y Justicia, Defensa, Seguridad y Derechos Humanos, y en las carteras de Jefatura de Gabinete, Planificación, Gestión y Relaciones Exteriores. De estos datos se desprende que no solamente la participación de las mujeres es baja, sino que también hay un criterio de jerarquización de los ministerios donde la conducción económica, el orden judicial y la seguridad y la conducción política se concentran de manera muy significativa en manos de los varones. Y aunque sigue siendo baja, la participación de las mujeres se observa con mayor intensidad en las áreas vinculadas a la protección social: Vivienda, Desarrollo Social, Deporte y Ministerio de la Mujer, Transporte, Comunicaciones e Infraestructura.

**Gráfico 18. Lugar de nacimiento de ministros y ministros (381 casos)**

Argentina	Brasil		Chile		Colombia		El Salvador		México		Paraguay		Perú		
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
Buenos Aires	18,9	Alagoas	3,0	Araucanía	6,1	Antioquia	27,9	Cabañas	6,3	Chihuahua	8,1	Asunción	50,0	Amazonas	2,2
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	54,1	Amazonas	3,0	Atacama	1,2	Atlántico	7,0	Chalatenango	12,5	Colima	2,7	Cordillera	16,7	Arequipa	4,4
Córdoba	8,1	Bahia	6,1	Biobío	1,2	Bogotá	27,9	La Libertad	12,5	Ciudad de México	40,5	Guairá	8,3	Cajamarca	2,2
Entre Ríos	2,7	Ceará	1,5	Lagos	4,9	Bolívar	7,0	San Salvador	37,5	Durango	2,7	Caaguazú	8,3	Cuzco	2,2
Formosa	2,7	Distrito Federal	1,5	Magallanes y de la Antártica Chilena	1,2	Caldas	4,7	Santa Ana	12,5	Guanajuato	8,1	Caazapá	8,3	Ica	2,2
La Pampa	2,7	Espírito Santo	1,5	Maule	2,4	Cesar	4,7	Sonsonate	6,3	Guerrero	2,7	Misiones	8,3	Lima	71,1
La Rioja	2,7	Goiás	3,0	Metropolitana de Santiago	75,6	Cundinamarca	2,3	Usulután	6,3	Jalisco	10,8			Loreto	2,2
Mendoza	2,7	Maranhão	1,5	Valparaíso	7,3	Quindío	4,7	Exterior	6,3	Michoacán	2,7			Piura	6,7
Santa Fe	5,4	Minas Gerais	9,1			Santander	2,3			Nuevo León	13,5			Tacna	6,7
		Pará	1,5			Sucre	2,3			Puebla	5,4				
		Paraná	1,5			Tollima	2,3			Veracruz	2,7				
		Pernambuco	12,1			Valle del Cauca	4,7								
		Piauí	4,5			Exterior	2,3								
		Rio de Janeiro	16,7												
		Rio Grande do Sul	16,7												
		Santa Catarina	1,5												
		São Paulo	10,6												
		Tocantins	1,5												

Fuente: OBLAT.

El gráfico 18 muestra la procedencia geográfica de los ministros y ministras. Kuczynski, Macri y Piñera son quienes conformaron un gabinete con menor representación del interior. El mayor porcentaje de ministras y ministros, con más del 50 % en los tres casos, se concentró en las ciudades capitales correspondientes. Este dato se agrava en el caso argentino por tratarse de un país federal. En segundo lugar en cuanto a la distribución geográfica, se ubican los casos de Paraguay, México y El Salvador, donde se observa una concentración moderada en las grandes ciudades, entre el 30 % y el 50 %. Brasil y Colombia son los casos de mayor distribución geográfica, y la ciudad de mayor concentración presenta entre un 27,9 % a un 16,7 %.

## La reinención. Escenarios híbridos y Estados capturados

Hemos recorrido las experiencias de presidentes empresarios y la conformación de los gabinetes ministeriales. En este capítulo nos preguntaremos cómo resultaron estas experiencias y los caminos trazados luego de dejar el poder. La acumulación política y el aprendizaje que experimentaron invitan a pensar escenarios de futuro con estrategias y dinámicas híbridas.

Las transformaciones en los grupos de poder a partir de las reformas neoliberales y las formas del capitalismo transnacionalizado y financiarizado del siglo XXI introdujeron modificaciones en la dinámica de la relación de las clases económicamente dominantes y las élites estatales. Por ello, independientemente de las experiencias concretas que analizamos, que fueron diversas en cuanto a las políticas de gobierno, es importante mirar más allá de los sujetos. La tentación de hallar novedades en los fenómenos que estudiamos siempre está presente, pero debemos tener la precaución de identificar las continuidades. Macri, Fox, Piñera, Cartes, Kuczynski... son la representación política de los sectores económicamente dominantes que se encuentran en disputa.

Tanto Macri en Argentina como Temer en Brasil produjeron un cambio sustantivo en materia económica y política respecto de los gobiernos progresistas que los antecedieron. En México, Fox continuó el modelo económico con sesgo neoliberal que se había iniciado desde la década de los ochenta. En Chile, Colombia, El Salvador y Perú,

hubo continuidad del modelo económico neoliberal con desigualdades sociales cada vez más pronunciadas. En Paraguay, Cartes volvió a colocar el país en la senda neoliberal que había intentado trastocar el gobierno progresista de Lugo, y por el cual fue destituido mediante un golpe de Estado.

El desenlace de cada una de estas experiencias fue diverso. En Argentina, Mauricio Macri perdió la reelección frente al peronismo, una fuerza a la que había atacado durante todo su gobierno. Para mejorar su perfil, Macri intentó “repolitizar” su imagen e incluyó en la fórmula presidencial como candidato a vicepresidente a Miguel Ángel Pichetto (una figura que provenía del histórico partido peronista). Pero no fue suficiente, y sus evidentes fracasos en materia económica lo llevaron a la derrota. En Brasil, Michel Temer terminó su mandato con un nivel de aprobación tan bajo que su candidato, Henrique Meirelles del PMDB, apenas alcanzó el séptimo lugar en las elecciones. En México la legislación no permite reelección, y aunque ganó la fuerza política de Fox, este no pudo imponer a su candidato en las internas y fue derrotado por Felipe Calderón, un hombre “de partido” que realizó una campaña política del estilo tradicional.

En Chile hay posibilidad de reelección, pero no de manera inmediata. En las elecciones internas donde se definía la sucesión de Piñera, fue derrotado el candidato del presidente, y, tras un proceso que tuvo varios tropiezos, Evelyn Matthei (UDI) se impuso para representar a ese espacio. Finalmente, la coalición perdió las elecciones generales frente a Bachelet, y Piñera regresó al poder años después. En Colombia, Álvaro Uribe ganó las dos veces en primera vuelta y pudo retener el poder en la reelección presidencial, donde obtuvo más del 60 % de los votos, superando en casi 8 puntos el resultado que había obtenido la primera vez. Además, consolidó una fuerza de impronta propia que gravita la política colombiana; de hecho, el presidente Iván Duque (2018-actualidad) es un hombre de Uribe. En

El Salvador, no hay reelección inmediata, y el candidato de ARENA que representaba la continuidad de Saca fue derrotado frente al FMLN. Así, se consumó una derrota histórica para una fuerza política que había gobernado desde 1989. En Paraguay no hay reelección y, aunque en las elecciones ganó el Partido Colorado, Cartes no pudo imponer un candidato para su sucesión en las internas. Quien se impuso fue Mario Abdo Benítez, una figura del partido que había prometido un gobierno de colorados, frente al hombre de Cartes, cuya imagen proyectaba la continuidad del perfil empresarial. En Perú, Pedro Pablo Kuczynski renunció luego de recibir denuncias de corrupción y atravesar serias dificultades para gobernar en el marco de una parálisis parlamentaria promovida por la mayoría fujimorista que bloqueaba el Congreso. Tras su dimisión, asumió el vicepresidente Martín Vizcarra (por el período 2018-2021). Abrumados por el desenlace político, la fuerza Peruanos por el Cambio, que había optado por esas siglas referenciándose en su líder, se disolvió en 2019.

## **Pesos y contrapesos. Las disputas por el modelo**

### **Argentina. Del gobierno de los CEO a la mesa de la política**

Cerca de cumplirse el mandato de Mauricio Macri, el 11 de agosto de 2019 se realizaron las elecciones primarias abiertas y obligatorias que definían las candidaturas. Las encuestadoras sostenían que Macri perdía frente a Alberto Fernández, aunque con un margen muy estrecho que podía ser revertido en la segunda vuelta. Sin embargo, el panorama fue diferente. La fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández se impuso de manera holgada con la fuerza Frente de Todos sobre Mauricio Macri y Miguel Ángel Pichetto, que se presentaron con Juntos por el Cambio.

La inclusión de una figura proveniente del peronismo como Pichetto era una novedad disruptiva respecto de la estrategia que había trazado Cambiemos durante su gobierno. Macri había configurado un discurso que bordeaba la antipolítica, sin llegar a ser tal, pero que instalaba como sentido de renovación; “un animal nuevo en el zoológico”, “un cambio cultural imprescindible” para terminar con la Argentina del populismo, del “atajo”, la “prebenda”, la “mentira” y el “fracaso”, sostenían en las altas esferas de gobierno (Canelo, 2019). Por ello, la convocatoria a un político histórico para la fórmula presidencial parecía ser una vuelta de timón. ¿Una reinención de los empresarios?

Tras la derrota en las primarias, el desconcierto fue grande. Desde el peronismo, las expectativas de una victoria en las elecciones generales se incrementaron de manera exponencial. En el gobierno se vivió un clima que atravesó tres etapas, primero hubo enojo con la sociedad que no los había acompañado, luego desilusión y, por último, una búsqueda por recrear mística apelando a recursos de la política tradicional. En el tramo final de la campaña, Macri innovó y aplicó una estrategia que no había implementado en ninguna de las elecciones anteriores, desde aquella victoria electoral para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2007, cuyo principal hacedor de campaña había sido Jaime Durán Barba. Y su libro, *El arte de ganar. Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas* (2011), publicado en coautoría con Santiago Nieto, había cosechado gran cantidad de lecturas en el país. En 2019 Macri armó una campaña de impronta territorial que denominó “las plazas del ¡Sí se puede!” que complementó con su estrategia predilecta con base en las redes sociales. Pero todo ello no alcanzó y fue derrotado en primera vuelta; obtuvo 40,3 % de los votos frente a 48,2 % de Alberto Fernández.

El gobierno de Macri adoptó medidas que sentaron las bases para un ciclo de especulación financiera. Su modelo económico marcó un cambio notable respecto del ciclo de acumulación del período kirchnerista, y tuvo un sesgo en

favor de los sectores del capital extranjero en sus diferentes manifestaciones, los grupos económicos locales y los grandes terratenientes (Manzanelli, González y Basualdo, 2017). Desde el comienzo tomó medidas tendientes a la liberalización, tales como: el levantamiento de las restricciones a la compra de dólares (el llamado “cepo”), la eliminación de las trabas a las importaciones, la reducción de aranceles a las exportaciones, la modificación en el tipo de cambio con el consecuente deterioro salarial y un proceso inflacionario, la reducción y luego quita del tiempo mínimo de permanencia de las inversiones, y la ampliación del tiempo disponible para liquidar las ventas al exterior (para luego eliminar la obligación de hacerlo). Estas políticas de liberalización se complementaron con la ley 27.249, mediante la cual se habilitó el pago de los llamados “fondos buitres”, y la ley 27.260, que promovió un masivo blanqueo de capitales (Schorr y Cantamutto, 2018). Todas estas medidas trazaron un camino con base en la financiarización y una regresión del sector industrial. El saldo fue un proceso de endeudamiento público y privado, con políticas que propiciaron la fuga de capitales. La contracara de este proceso fue el brutal deterioro salarial y una pérdida de posiciones del trabajo frente al capital. En este esquema, los grandes favorecidos fueron los bancos transnacionales y las empresas extranjeras no industriales, y luego los grupos locales y los grandes terratenientes (Manzanelli, González y Basualdo, 2017).

En los primeros días, el gobierno quiso enviar un mensaje de eficiencia en la gestión pública. Atacaron al personal de las instituciones estatales con despidos y con el argumento de que contratarían a “las mejores personas para cada puesto” en reemplazo de los “ñoquis” o “militantes”, heredados del gobierno anterior. El primer ministro de Hacienda y Finanzas Alfonso Prat-Gay sostuvo: “Queremos un Estado que no le sobre la grasa de la militancia” y evitar el “derroche” en el Estado (*La Nación*, 13/06/2016). No obstante, el empleo público no se achicó, y, junto con los despidos, el gobierno realizó, “en paralelo, contrataciones para

incorporar personal ‘propio’” (Astarita y De Piero, 2017). En 2018, acorralado por la crisis económica del país, Macri intentó enviar un mensaje político y redujo la cantidad de ministerios a la mitad, para “compactar” su equipo y “tener una agenda más focalizada” (*La Nación*, 3/09/2018), según sostuvo en declaraciones.

En materia de política internacional, se fomentaron los tratados de libre comercio y la participación en foros internacionales de negocios. Esta política de liberalización se cristalizó con el regreso al FMI en el año 2017. Al poco tiempo, Macri apuró acuerdos donde el Fondo otorgó el crédito más abultado de la historia a un solo país. La política de liberalizaciones generó un proceso de fuga constante, y estos desembolsos que se realizaron de manera gradual tenían como objetivo llegar de la mejor manera a la elección de 2019 para dar continuidad al modelo y evitar el regreso del peronismo (Zaiat, 2019).

La derrota electoral de Macri ocupó largos debates en variados medios periodísticos. A contrapelo de casi todos los pronósticos, el gobierno de los CEO pareció tener más aciertos en el plano político, donde logró arribar a mayorías en el Congreso y alcanzar acuerdos con gobernadores y sectores opositores, que en el económico. El modelo de especulación financiera fue tan desbocado que las medidas implementadas por el mismo gobierno entraban en colisión.

La audacia política de la fórmula Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner posibilitó la victoria de la oposición. Ubicar a la figura más gravitante de la política argentina en el cargo de la vicepresidencia ofrecía margen para armados políticos bien amplios, a la vez que retenía al electorado que simpatizaba con el kirchnerismo. Las diferencias en cuanto a la conformación del gabinete de Alberto Fernández fueron evidentes. La configuración de los elencos gubernamentales tuvo tres grandes ámbitos de legitimación: la política profesional, la academia y los científicos y el universo de los colectivos movilizados, principalmente en torno a movimientos socioterritoriales y a las causas

de los colectivos feministas y de las diversidades (Vázquez y Longa, 2020).

Tras la derrota, el arco opositor en crisis se debate acerca de las estrategias de continuidad, donde lo más factible es que el espacio conducido por Macri busque fórmulas híbridas, entre el empresariado y la política, para intentar el regreso al poder.

### Brasil. De los “notables” al “gran ejército” y el peso del poder judicial

El breve gobierno de Michel Temer terminó como había empezado. No tuvo legitimidad cuando llegó al poder, tampoco en el ejercicio de gobierno, menos en el final. Se retiró con el porcentaje de aprobación más bajo registrado desde el retorno de la democracia, y, según la encuestadora Datafolha el nivel de aprobación apenas llegó al 3% (junio de 2018). Por eso su candidato, Henrique Meirelles, quien había sido ministro de Hacienda, obtuvo el séptimo lugar en las elecciones generales de primera vuelta, con apenas el 1,2 % de los votos. A diferencia de la mayoría de los presidentes analizados, Temer no ocupó un lugar central en la escena política electoral. La falta de legitimidad y el desastre de su gobierno impidieron al PMDB ser protagonista en la contienda electoral. Peor aún, su gestión sirvió para abrir la puerta al excapitán del ejército Jair Bolsonaro.

Las elecciones generales se realizaron el domingo 7 de octubre de 2018. Con Lula da Silva en prisión, en un caso catalogado como de guerra jurídica o *lawfare*, la estrategia adoptada por el PT fue designar a Fernando Haddad (PT) como candidato a presidente y a Manuela Ávila (Partido Comunista do Brasil, 1962) como candidata a vice. La expectativa era que la intención de votos que tenía Lula pudiera ser transferida a Haddad. De la vereda de enfrente, se encontraba el excapitán Jair Bolsonaro, que desde 1988 se desempeñaba en la vida política como concejal en Río de Janeiro y diputado federal. El resultado fue un golpe muy

duro para las fuerzas progresistas; Bolsonaro se impuso con el 46 % frente al 29,3 % que obtuvo el candidato del PT. En la segunda vuelta, se confirmó el escenario de victoria para Bolsonaro (55,1 % frente a 44,8 %). Brasil iba a tener un presidente reaccionario, defensor de la dictadura militar, racista, homofóbico, entre otras tantas caracterizaciones que podrían listarse.

El gobierno de Temer implementó políticas promercedo, muchas de las cuales había prometido antes de asumir. La designación de Henrique Meirelles al frente de la cartera de Hacienda fue un claro mensaje para los grupos económicos, por tratarse de un hombre proveniente de la ortodoxia económica. Entre las medidas más importantes, se cuenta la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 241/55), mediante la cual se congeló por veinte años la inversión en derechos fundamentales como educación, salud y vivienda. Para implementar esas políticas, utilizó el argumento de que el gasto público era la causa de la crisis económica heredada del gobierno anterior. Lo paradójico era que él mismo había sido parte de ese gobierno que ahora denostaba. La propuesta fue al Congreso y se aprobó en el Senado Federal.

También implementó la reforma laboral bajo la ley 13.467/17 (que modificaba la ley 5452/43 de Consolidação das Leis do Trabalho), con la cual se cambiaron, flexibilizaron y precarizaron los derechos laborales que estaban contemplados en el artículo 13: salario, vacaciones, adicional nocturno, licencias y salario mínimo. Asimismo, las nuevas disposiciones tendieron a la flexibilización mediante nuevas modalidades de contratación, trabajos temporales, contratos sin necesidad de intervención sindical, posibilidad de extender la jornada laboral sin pagar horas extras, disminución de los descansos, despidos colectivos sin obligatoriedad de la intervención sindical, entre otras tantas medidas. La política de austeridad y ajuste fiscal se sumó a las crisis que preexistían en el país, y hubo un aumento del desempleo y cierre de industrias.

En materia de política exterior, se produjo un giro significativo; como caracterizó el canciller José Serra, Brasil se distanció del llamado “eje bolivariano”. Por causa de la falta de legitimidad del gobierno, hubo una retracción de la política exterior y nadie quería la foto con un presidente de facto. Brasil no recibió nunca a autoridades de primera línea de las principales potencias, que veían en el origen de su gobierno nacido de un juicio político como cuestionable y de transición (Goldstein, 2019). Asimismo, varios de sus funcionarios recibieron denuncias en causas de corrupción.

La intervención militar de Río de Janeiro y el asesinato de la concejal feminista Marielle Franco, en condiciones que nunca se terminaron de esclarecer, pusieron de manifiesto el creciente autoritarismo y la militarización que se vivía en el país. Hacia el final del gobierno, Temer impulsó un decreto para la creación de una “fuerza de tareas de inteligencia” contra las organizaciones criminales mediante la cual reunía a todas las policías, a las tres fuerzas armadas y a los agentes civiles. Así, se ampliaba el poder militar en la policía y quedaba creado un organismo preparado para la represión a los movimientos sociales (Goldstein, 2019).

Uno de los interrogantes que más despertó la preocupación fue la vaguedad del concepto que aludía a “las organizaciones que atenten contra el Estado o sus instituciones”. ¿A qué organizaciones se refería? Según señaló el periodista Eric Nepomuceno, esta medida pareciera ser una especie de “preparación de terreno para el ultraderechista Jair Bolsonaro y su grupo de generales retirados, caso efectivamente lleguen al poder, puedan desatar una ola de control y represión contra lo que consideran una extemporánea ‘amenaza comunista’” (*Página 12*, 21/10/2018). En efecto, Temer implementó medidas clave que sentaron las bases para el gobierno de Bolsonaro: ajuste del Estado, reforma laboral, cambios en la política exterior, conformación de un Estado policial y, sobre todo, desarrollo de un clima de zozobra en la sociedad y desprestigio hacia la clase política.

Gracias a una estrategia de polarización, Bolsonaro consiguió aglutinar a todas las posiciones contrarias al PT. A pocos días de su triunfo electoral, Bolsonaro expresó su agradecimiento al “pueblo”, que formó un “gran ejército” de seguidores y lo había elegido pese a no contar con un partido fuerte frente a la “gran prensa que estuvo criticándolo” (*Ansa*, 28/10/2018). En ese discurso, insistía en la impronta militarista de su gobierno. En Hacienda, Bolsonaro optó por un ministro que provenía de la ortodoxia neoliberal, Paulo Guedes. Este se formó en Estados Unidos en la Universidad de Chicago y es un típico *Chicago boy*. Al momento de iniciar el gobierno, un tercio del gabinete era de origen militar y más de cien cargos de segundo y tercer nivel jerárquico pertenecían a alguna de las fuerzas. Siete de los veinte ministros del gabinete eran de origen militar (cinco del Ejército y dos de la Aeronáutica) (Pirotta, 2019).

En Brasil el giro conservador se desarrolló en dos tiempos: el primero fue el gobierno de Temer, que “hundió” en el desprestigio a la clase política tradicional y sentó las bases para el segundo momento, que se inició con el gobierno de Bolsonaro.

### México. Del consenso neoliberal al giro a la izquierda

El 2 de julio de 2006, se realizaron las elecciones nacionales donde se definía la sucesión de Fox. A diferencia de las de 2000, donde el presidente había obtenido un número considerable sobre el opositor candidato del PRI (más de 6 puntos porcentuales), estas elecciones fueron mucho más ajustadas. Según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el triunfo del candidato del PAN, Felipe Calderón, apenas había alcanzado el margen de 0,6 % de diferencia, por sobre el candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, que participaba de los comicios con el Partido de la Revolución Democrática (PRD, 1989). Este virtual empate técnico (35,9 % contra 35,3 %) desembocó en un conflicto que puso en jaque al país por el carácter

de las figuras contendientes. Calderón expresaba la continuidad del modelo, en tanto López Obrador representaba a la coalición de izquierdas que prometía un cambio de rumbo, con una campaña basada en el lema “Para el bien de todos, primero los pobres”,<sup>20</sup> en momentos donde América Latina vivía el auge de los gobiernos progresistas. Las elecciones fueron muy reñidas y unas de las más cuestionadas de la historia mexicana. Tras conocerse los resultados del Tribunal, Calderón asumió el cargo presidencial el 1 de diciembre de 2006 en un país dividido, con una parte del pueblo mexicano que pensaba que el proceso electoral había sido arreglado (Emmerich, 2007). Y López Obrador, convencido de que había sido el verdadero ganador de la elección, lanzó un “movimiento de resistencia civil pacífica”, se proclamó simbólicamente “presidente legítimo” y formó un “gobierno a la sombra”.

Calderón provenía del PAN, pero no era el candidato de Fox. Había sido director del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y luego secretario de Energía durante el gobierno foxista, pero en 2004 tuvo un enfrentamiento con el presidente, quien lo criticó por la temprana actividad política para lanzarse como candidato presidencial y lo expulsó del gobierno. En México no hay reelección, por ello el partido tuvo que resolver la candidatura y lo hizo mediante elecciones internas, donde compitieron tres exmiembros del gabinete de Fox: Felipe Calderón, Santiago Creel (exsecretario de Gobernación) y Alberto Cárdenas (Medio Ambiente). Las elecciones se polarizaron en torno a Calderón y Creel, este último era el hombre de Fox.

Calderón era un candidato del partido que respetaba los principios doctrinarios e ideales panistas. Su campaña se enfocó en los miembros partidistas y reivindicó la

---

<sup>20</sup> López Obrador se había presentado en una coalición de izquierdas denominada Coalición por el Bien de Todos, conformada por una alianza de partidos, donde además del PRD se encontraban el centrozquierdista Partido del Trabajo (1990) y el centrozquierdista Convergencia (1999).

identidad partidaria, realizando una estrategia de campaña clásica centrada en el trabajo militante, que cuestionaba las técnicas de su contrincante (Alarcón Olguín y Freidenberg, 2007). Creel, en cambio, era el candidato de lo que algunos caracterizaron como “neopanistas liberales”, quienes se habían incorporado al partido en la década de los ochenta y poseían un perfil empresarial similar al de Fox. Su campaña se realizó bajo el lema “Yo elijo al mejor! Santiago Presidente” y tuvo una impronta profesionalizada, centrada en la imagen, los sondeos de opinión y la hiperutilización de la televisión (Alarcón Olguín y Freidenberg, 2007).

En cuanto a las políticas económicas, Fox continuó con el modelo neoliberal que se había iniciado en los años ochenta. Existe cierta coincidencia entre los análisis en caracterizar a su gestión como un gobierno deslucido y con limitaciones para llevar adelante las políticas que se había propuesto. La tan mentada reforma del Estado no se realizó y, si bien introdujo algunas políticas económicas y las reformas estructurales que pretendía, como la privatización energética y la flexibilización laboral, estas no llegaron a implementarse por falta de acuerdos políticos. La escasa integración del grupo de funcionarios y la ausencia de un liderazgo firme con capacidad de negociación (Reveles Vázquez, 2008) dificultaron las posibilidades de llevar adelante las políticas cuya dirección neoliberal era clara, pero con dificultades programáticas de implementación.

Los balances del gobierno de Fox oscilan entre señalar los límites del liderazgo presidencial y enfatizar en la falta de eficiencia política para manejar el Congreso, que derivó en una “parálisis legislativa” (Béjar, 2008). Fox fue el presidente de la alternancia, luego de años de hegemonía del PRI, pero también fue la primera presidencia en casi setenta años limitada por la tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo (Cortez Salinas, 2008).

Víctor Lichtinger, el primer secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno de Fox, sostuvo: “Al gabinetazo le faltó un buen líder”, “[el presidente

tenía] compromisos muy comprados. [...] entró con compromisos que no lo dejaron cambiar las cosas [...] los cambios que se hicieron fueron mínimos. Los verdaderos cambios no se lograron” (*Dossier Político*, 26/06/2005). En un sentido similar, un periodista mexicano entrevistado para esta investigación afirmó:

Fox no logra hacer lo que a él le hubiera encantado ser. Un soldado leal de los Estados Unidos. Se lo come la interna política, lo limita, lo condiciona la interna. No puede con todo esto. Desconcertó mucho a la propia clase política mexicana (Martín, 2018).

El proyecto de reformas estructurales se concretó varios años después, durante el gobierno del PRI de Enrique Peña Nieto (2012-2018), quien implementó las medidas que había querido, pero no pudo lograr Vicente Fox. No casualmente Fox apoyó públicamente al candidato del PRI. Inclusive, ya siendo presidente, Peña Nieto eligió al Centro Fox para capacitar a funcionarios de cuatro secretarías de Estado (Economía, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Agrario y Relaciones Exteriores), el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional del Agua, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Olmos, 2017). En los primeros dos años de gobierno, Peña Nieto realizó once reformas estructurales: de hacienda, financiera, energética, educativa, de telecomunicaciones, de competencia económica, de transparencia, laboral, de justicia penal, político-electoral y una nueva ley de amparo. Del conjunto de medidas estructurales, se destaca la energética en 2013, donde modificó los artículos 27 y 28 de la Constitución de 1917, atentando contra la política de soberanía de los recursos. En 2014 se promulgaron las leyes secundarias que reglamentaron esa modificación y abrieron el camino al capital privado, nacional y extranjero, en materia hidrocarburífera. Tras concluir

su mandato, Peña Nieto se retiró con un nivel de aprobación muy bajo.

En 2018 ganó el candidato Andrés Manuel López Obrador con la fuerza MORENA, un partido de izquierda que llegaba al poder luego de una acumulación política de al menos 30 años. Su primer gabinete se caracterizó por la paridad de género, con trayectorias académicas de formación en universidades públicas, marcando una impronta distinta a la de sus antecesores.

## La reinención del neoliberalismo

Chile. “Vamos a tener que disminuir nuestros privilegios”

Sebastián Piñera terminó su primer mandato en 2014. Y como la legislación chilena no contempla la reelección inmediata, hacia el final de su gobierno se inició un proceso de búsqueda de candidaturas para la sucesión. En 2012 había realizado una reforma electoral donde regulaba la inscripción electoral automática, fijaba el voto optativo y modificaba el sistema de elecciones primarias. Por ello, esta era la primera vez que se realizaban primarias abiertas, organizadas por el Servicio Electoral. Como ocurrió desde la transición democrática, las elecciones se dirimieron entre las dos fuerzas históricas.

La fuerza derechista Coalición por el Cambio presentó dos candidatos en la interna. El candidato de Piñera, Andrés Allamand Zavala, quien había sido su ministro de Defensa y también pertenecía a Renovación Nacional, perdió frente al hombre de la UDI, Pablo Longueira Montes, que representaba el ala más conservadora de la coalición. Esta derrota expresaba la dificultad de Piñera de imponer a un candidato propio en un gobierno que había sido muy deslucido. Pocos días después, esgrimiendo razones de depresión, el candidato se bajó de la contienda y la UDI logró instalar a

Evelyn Matthei como candidata. Por su parte, la Concertación amplió el arco de apoyos, donde incluyó al Partido Comunista y a varios líderes que habían protagonizado las protestas durante el gobierno de Piñera, bajo el espacio que se denominó Nueva Mayoría. Y como Michel Bachelet se había retirado de su gobierno en 2010 con una alta popularidad, logró imponerse en sus internas.

Finalmente, la elección se riñó entre dos mujeres cuya historia remitía a la década de los años setenta: Bachelet, hija de un militar asesinado por la dictadura militar, y Matthei, hija de un militar colaborador de la dictadura. El resultado fue favorable para Bachelet, que se impuso en segunda vuelta por 62,2 % frente a 37,8 %.

Durante su primer gobierno, Piñera continuó con el proyecto económico neoliberal, potenciado por un discurso de cambio, modernización y el emprendedurismo individual como motor de la economía. Continuó con el modelo de crecimiento económico dependiente y rentista, que se instaló con la dictadura militar de 1973 y fue incapaz de constituir la base material para una genuina modernización económica con transformación productiva. El resultado de ese modelo fue la consolidación de un régimen de acumulación dependiente basado en tres tipos de rentismo: financiero, extractivista y comercial, cuya contracara fue el notable crecimiento de las desigualdades (Mayol y Ahumada, 2015).

Juan Andrés Fontaine, uno de los ministros de Economía del primer gobierno de Piñera, sostuvo: “En una economía de mercado [...] la palanca de desarrollo principal es el emprendimiento” (en Mayol y Ahumada, 2015: 151). Y tras dejar su cargo, indicó: “Me voy satisfecho de haber puesto [...] en Economía la agenda del emprendimiento” (*La Nación*, 28/10/2019). En 2013 el gobierno promulgó la Ley 20.659 de Empresas en un día, mediante la cual se simplificaba el trámite para la constitución de empresas y sociedades. Chile posee una masa de emprendedores, posiblemente la más grande de la historia del país; se otorgan

créditos blandos, microcréditos o capitales semilla brindados por el Estado y, a pesar de ello, continúa carente de un proceso de transformación productiva. Según Alberto Mayol y José Miguel Ahumada (2015), la razón es sencilla: la innovación no es un acto individual, sino un fenómeno colectivo, el resultado de un extenso tejido de fuerzas productivas articuladas.

Entrevistado para esta investigación, un ministro que se desempeñó durante el gobierno de Piñera sostuvo acerca del modelo económico: “El gran cambio, el cambio rudo de la disminución del Estado, el desarrollo de las empresas privadas, el rol subsidiario, etc., es un proceso que ocurrió durante el gobierno militar” (Diego, 2018). En igual sentido, se expresó un alto funcionario de Piñera:

Todos siguen el mismo [modelo]. Desde 1984, 1985, desde la década de 1980 que vienen con el modelo exportador; y siguen un mismo camino, con distintas cosas pero siguen la misma política económica [...]. Los ministros de Hacienda han sido siempre... Creo que son los ministros de hacienda de cualquier gobierno (Hugo, 2018).

Luego del gobierno de Bachelet (2014-2018), Piñera volvió a presentarse en las elecciones con la fuerza Chile Vamos, frente al candidato de Nueva Mayoría, Alejandro Guillier. La elección se resolvió en segunda vuelta, donde Piñera se impuso con el 54,6 % de los votos frente al 45,4 % que obtuvo el candidato progresista. El esperado “antipiñerismo”, que suponía iba a reunir a todas las fuerzas contrarias al candidato derechista, no alcanzó para evitar su regreso.

La mayoría de los entrevistados y analistas coincidieron en que los dos gobiernos fueron diferentes en cuanto al reclutamiento de sus ministros y ministras. Si en el primer gabinete hubo un perfil más empresarial, el segundo fue más híbrido, donde reunió políticos y empresarios. Un ministro que se desempeñó durante el gobierno de la Concertación señaló:

En el primer gobierno de Piñera, él hizo una apuesta en la conformación de su primer gabinete trayendo a mucha gente desde el sector privado, que había ejercido altos cargos en diferentes empresas [...]. En este segundo gobierno, si bien eso se sigue dando, hubo desde el comienzo el objetivo de no darle ese sesgo” (Matías, 2018).

Al respecto, otro alto funcionario que también se desempeñó durante la Concertación sostuvo:

Esa actitud de “Nosotros somos personas [a las que les] ha ido bien y ahora vamos a hacer que a todo el país le vaya bien” [...] no necesariamente es verdad. Porque el Estado no es como el mundo de los negocios, tiene características en su gestión propia que son distintas (Pedro, 2018).

El modelo económico del segundo gobierno de Piñera continuó la misma senda que había trazado en el primero. Una de las medidas que confirmó esa tendencia fue la firma de los tratados de libre comercio con los países centrales. Además, en junio de 2019 Piñera lanzó la Agenda de Modernización del Estado, un programa de cincuenta medidas para transformar procesos del Estado, para hacerlos “más eficientes y fáciles para las personas”. “Es la forma de poner al Estado al servicio de las personas” (*Prensa Presidencia*, 25/07/2019), dijo Piñera en su alocución el día que presentaba el programa.

Sin embargo, las políticas anunciadas no tuvieron la acogida esperada en una sociedad hastiada de más de treinta años de neoliberalismo. El 14 de octubre de 2019, los y las estudiantes de las universidades se organizaron para evadir masivamente el pasaje del metro de Santiago, en protesta por el aumento en el valor del transporte. A partir de allí, se radicalizó el movimiento de protesta y en apenas semanas diversos actores sociales postergados por el sistema se plegaron al conflicto. El 19 de ese mismo mes, Piñera habló a la TV rodeado de militares y anunció el Estado de emergencia y toque de queda: “Estamos en guerra contra

un enemigo poderoso, implacable, que no respeta nada ni a nadie”. De la mano de su ministro de Interior y Seguridad Pública de Chile, Andrés Chadwick, un hombre que había participado de la dictadura de Pinochet, las calles se militarizaron y se abrió un escenario de represión y violencia que alcanzó grados extremos.<sup>21</sup> El nivel de desconocimiento de lo que acontecía en la sociedad por parte de la élite política era tan grande que quedó sintetizado en el polémico audio privado de la primera dama, Cecilia Morel Montes, en el que expresó:

Es como una invasión extranjera, alienígena, no sé cómo se dice, y no tenemos las herramientas para combatirla. Por favor, mantengamos nosotros la calma, llamemos a la gente de buena voluntad, aprovechen de racionar la comida, y vamos a tener que disminuir nuestros privilegios y compartir con los demás (*Perfil*, 23/10/2019).

La frase que impulsó el movimiento social “No son treinta pesos, son treinta años” sintetizaba las consecuencias de treinta años de neoliberalismo y profundización de las desigualdades en materia económica, de educación, salud, vivienda y servicios sociales. El reclamo escaló de tal manera que Piñera debió impulsar la celebración de un Congreso Constituyente para redactar una nueva Constitución Nacional que reemplazase la vigente, elaborada y aprobada durante la dictadura militar de 1980 (aunque tuvo modificaciones sustantivas durante la democracia). Al mismo tiempo, el 28 de octubre Piñera realizó modificaciones

---

<sup>21</sup> Según datos de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en su misión en Chile realizada entre el 30/10/2019 y el 22/11/2019, hubo graves violaciones a los derechos humanos: 113 casos específicos de tortura y malos tratos, 24 casos de violencia sexual contra mujeres, hombres y niños y niñas adolescentes, perpetrados por miembros de carabineros y militares; 26 muertes ocurridas en el contexto de las protestas; 350 personas o heridas oculares o faciales y más de 2 000 personas heridas, aunque se estima en el mismo informe que ese número podría ser todavía mayor. Informe completo: <https://bit.ly/343K7Br>.

en su gabinete para dar un mensaje político: cambió a ocho ministros y ministras de las principales carteras, desplazando a las personas más cuestionadas y emblemáticas del modelo, como Andrés Chadwick (Interior), Cecilia Pérez (Seguridad) y Felipe Larraín (Hacienda). Intentó reemplazar a estas figuras conservadoras por una generación más joven y de imagen más moderada y dialoguista.

El Congreso Constituyente ha sido catalogado por muchos como un hecho histórico donde el oficialismo y la oposición acordaron el desarrollo de un plebiscito de consulta a la ciudadanía:

¿Quiere usted una nueva Constitución? (Apruebo/Rechazo).  
 ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? (Convención Mixta Constitucional: asamblea conformada en un 50 % por constituyentes elegidos directamente y 50 % por miembros del actual Congreso/Convención Constitucional: asamblea conformada por 100 % de constituyentes elegidos).

El plebiscito se celebró el día 25 de octubre de 2020 y arrojó el siguiente resultado: Apruebo, 78,2%; Rechazo, 21,7%; Convención Constitucional, 78,9%; Convención Mixta, 21%.

## Colombia. De Uribe a Uribe

Álvaro Uribe en Colombia no solamente pudo reelegirse, también logró dejar una línea de sucesión. En un contexto de gran legitimidad de gobierno, en 2004 logró la aprobación de la reforma política que permitía la reelección inmediata. Las elecciones se celebraron en mayo de 2006 y tuvieron tres candidatos: Álvaro Uribe (Primero Colombia), Carlos Gaviria Díaz (Polo Democrático Alternativo) y Horacio Serpa (Partido Liberal). Uribe se impuso con 62,3 % frente a 22 % del candidato opositor, muy arriba de lo que había obtenido en el año 2002 cuando inició su primer mandato.

El gobierno de Uribe se enmarcó en un escenario que ya había trazado el gobierno anterior. Hacia fines de 1999, Andrés Pastrana (1998-2002) selló el acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia, denominado Plan Colombia. Ese documento definió los lineamientos de las políticas públicas que entraron en vigencia en 2000 y abarcaron todos los planos: militar, económico, político, institucional y social (Tokatlian, 2001). Además, Pastrana firmó el Acuerdo Extendido con el FMI para el período 1999 y 2002. A diferencia de las anteriores acordadas realizadas en contexto de crisis (como ocurrió en los años ochenta), este era un acuerdo extendido que tenía objetivos estructurales: ofrecía un aval a Colombia frente a los mercados financieros internacionales, a cambio de la adopción de unas reformas dirigidas principalmente al ajuste fiscal, la liberación de los flujos de capital y el fortalecimiento del sistema financiero (Giraldo, 2001). El acuerdo tenía dos aspectos: uno externo, relacionado con la intención de “tranquilizar” los mercados internacionales de capitales, y uno interno, relacionado con la aplicación de reformas de ajuste estructural destinadas a corregir el desequilibrio de las finanzas públicas.

Uribe continuó con ese camino, implementando una agenda que tuvo ejes en la seguridad y la denuncia a la corrupción política. Centró su política en la “confianza inversionista” cuya esencia fue la profundización del neoliberalismo, fortaleciendo al capital financiero internacional, así como a las compañías transnacionales, en particular a las de explotación de los recursos naturales (Suárez Montoya, 2010). Uribe cerró más acuerdos con el FMI que implicaban el monitoreo constante de las políticas públicas por parte de los organismos multilaterales. Para tales fines, y con el pretexto del ajuste fiscal, en 2002 implementó la reforma laboral (Ley 789) que profundizó la flexibilización iniciada en 1993. Al mismo tiempo, firmó tratados de libre comercio, siempre con el argumento de satisfacer la denominada “confianza inversionista” con la cual los capitales llegarían al país (Suárez Montoya, 2010). En 2002 implementó la Ley

790 de renovación de la administración pública y facultades extraordinarias al presidente, mediante la cual se redujo la cantidad de ministerios con el supuesto objetivo de “modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional” y garantizar la “sostenibilidad financiera de la Nación”.

La economía continuó con un proceso de primarización y extranjerización, y los créditos internacionales otorgados no se tradujeron en el desarrollo de una economía productiva, sino que se destinaron a cubrir importaciones y el servicio de la deuda externa. La dependencia hacia los capitales extranjeros y la inversión directa se profundizó, en particular en minería e hidrocarburos, y las actividades productivas nacionales disminuyeron progresivamente. Al igual que en Argentina, Chile y Perú, Uribe impulsó un discurso orientado al emprendedurismo individual. Las variables sociales también empeoraron, creció la desocupación estructural, la informalidad laboral y se crearon más empleos precarios. Empeoraron los salarios y la pobreza e indigencia fueron otras de las características del modelo uribista (Suárez Montoya, 2010). Así, pese a que la economía tuvo algún crecimiento durante los dos mandatos, Colombia está entre los cinco países más desiguales de la región.

En materia de seguridad, Uribe tuvo una posición contraria a los procesos de paz y extendió un enfoque de políticas militarista para resolver el problema de la violencia política, prolongando la alianza con los Estados Unidos. A través de su ministra de Defensa Marta Lucía Ramírez, impulsó la política de la “seguridad democrática”, mediante la cual el Estado asumió un rol más agresivo frente los grupos armados y las guerrillas. En este marco, en 2008 estalló el conflicto sobre los casos “falsos positivos”, que involucraban a miembros del Ejército con el asesinato de civiles inocentes para hacerlos pasar como guerrilleros muertos en combate. Esta estrategia buscaba engordar resultados por parte de las brigadas estatales en la lucha contra el conflicto armado.

Luego de que se frustraran las pretensiones de un tercer mandato presidencial, Uribe acompañó la candidatura de Juan Manuel Santos, exministro de Defensa de su gobierno durante el período 2006-2009. Santos era un hombre que se había alejado del Partido Liberal en 2005 y en 2006 había creado el Partido Social de la Unidad, también conocido como Partido de la U, para apoyar a Uribe en su reelección. En las elecciones de 2010, Santos logró imponerse con una campaña donde daba continuidad a la política de seguridad democrática de Uribe. En la segunda vuelta, se enfrentó a Anatas Mockus (exalcalde de Bogotá) del Partido Verde, “una agrupación con posiciones neoliberales y pretensiones de centroizquierda” (Ansaldi y Giordano, 2012: 598). Finalmente, Santos se impuso con el 69,1 % de los votos frente al 27,5 % que obtuvo su oponente.

Al dejar el gobierno, en su discurso de despedida Uribe sostuvo:

Es[t]e equipo de colaboradores no fue una burocracia apelmazada, fue un equipo lleno de mística por Colombia. Prueba de ello es que casi todos los ministerios tienen hoy certificados de calidad. Antes se suponía que las certificaciones de calidad eran para el sector privado, que no estaban al alcance de las entidades del Estado. Hemos dado grandes pasos en esa materia, porque nos propusimos ser consecuentes con nuestra visión [de] que el Estado es la empresa privada más importante, porque es de propiedad de toda la comunidad y que por ende, es la que mejor administración requiere (*El Espectador*, 05/08/2010).

Santos fue presidente durante dos mandatos (2010-2014/2014-2018), pero apenas se hizo cargo del gobierno se acentuaron las diferencias con Uribe, en particular por la posición frente a las guerrillas. Mientras que Santos tenía una posición dialoguista y favorable a los acuerdos de paz, Uribe defendía la alternativa represiva. En 2013 Uribe creó el partido Centro Democrático con el slogan “Mano firme corazón grande” para disputarle

la reelección a Santos con el candidato Iván Zuluaga. Sin embargo, Santos logró un segundo mandato. La posibilidad de Uribe de regresar al poder vino en 2018, con otro candidato, Iván Duque (2018-actualidad), quien se impuso en las elecciones de segunda vuelta con el 54 %, frente al candidato de izquierda Gustavo Petro de Colombia Humana (2011), que obtuvo el 41,8 %.

### El Salvador. Entre ARENA y GANA y la continuidad de los empresarios

Elías Antonio Saca gobernó un solo un mandato. En El Salvador existe la reelección, pero esta no puede ser de manera inmediata, por tal motivo la candidatura dentro de ARENA se resolvió en una asamblea extraordinaria que ungió por aclamación a Rodrigo Ávila. En las elecciones de 2009, ganó el candidato de izquierda, Mauricio Funes del FMLN, que se impuso con un 51,3 % frente al 48,7 % del arenista Rodrigo Ávila. Con la victoria de Funes, era la primera vez desde la transición que se producía una alternancia en el Ejecutivo y ARENA debía dejar el poder. El impacto de la derrota fue tan duro que generó una crisis interna.

Varios meses después de las elecciones, Saca, que se desempeñaba como presidente honorario, fue expulsado del partido. Con base en una serie de denuncias y cuestionamientos por haber formado una fuerza política alternativa, Alfredo Cristiani, expresidente nacional y uno de los máximos dirigentes del partido, anunció la desvinculación de Saca: “Con esto lo único que buscamos es que ya dejen en paz a ARENA. Si ellos quieren hacer un partido político, perfecto, que lo hagan” (*La prensa*, 14/12/2009). Por su parte, en su defensa Saca declaró que ARENA pasaba por un momento crítico. Los cuestionamientos de la dirigencia arenista tenían rigor de verdad. Tras la derrota electoral, Saca había comenzado a conformar una nueva fuerza política que se denominó Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), cuya inscripción oficial se realizó a

comienzos de 2010. En nombre de ese espacio político, Saca compitió en las elecciones de 2014, aunque fue derrotado frente al FMLN.

Los sucesivos triunfos electorales que había experimentado ARENA desde 1989 posibilitaron a la élite financiera, constituida por una nueva generación de empresarios formados en el extranjero, conservar el poder del Ejecutivo y legitimar políticamente la implementación del modelo neoliberal durante los veinte años que duró su hegemonía (Villacorta, 2011). Durante su gobierno, Saca profundizó el acercamiento hacia los Estados Unidos en materia de política exterior. Continuó con la línea liberal de una economía dolarizada, aunque introdujo una “agenda social” que buscaba apoyar a las familias más necesitadas y mejorar el desarrollo de las comunidades rurales mediante un esquema de ayudas directas. La recesión global de 2008 puso en evidencia las vulnerabilidades de una economía con crónicos problemas de ingresos y muy dependiente de Estados Unidos, y esa agenda social resultó insuficiente.

El gobierno de Saca denominó a su política económica como una “economía social del mercado”. No continuó con la privatización ni con los despidos masivos de funcionarios públicos de la administración anterior. Apoyó el TLC y trató de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos, y además diseñó programas para combatir la pobreza (FOSALUD, Red Solidaria, Jóvenes, Microcrédito) e incluyó reformas tributarias que afectaron directamente a las élites tradicionales (Robles Rivera, 2017). Con una mirada orientada hacia la inserción en la economía internacional, Saca planteó tres ejes: “el fortalecimiento del sector financiero, la cercanía del mercado estadounidense y el aprovechamiento de la mano de obra barata para producir bienes de consumo para el mercado externo” (Villacorta, 2011).

El gobierno de Saca se caracterizó por dos factores, la sobreexposición mediática del presidente y la profundización de la crisis dentro de su partido. Carmen Villacorta

(2011) sostiene que el millonario gasto en publicidad (gasto respecto del cual no se ha conocido con exactitud) puede ser leído como un intento de ocultar los signos de la crisis partidaria y el deterioro de un proyecto hegemónico que mostraba al país todavía más violento, más polarizado social y políticamente, más vulnerable económicamente y estancado en todos los aspectos relacionados con la consolidación de la democracia.

Como sostuvo un alto funcionario que se desempeñó durante la gestión del FMLN, el de Saca fue un gobierno donde “se reflejaron todas las contradicciones que venían dándose al interior de ARENA y al interior de las clases, de las elites económicas. De ahí viene la ruptura”, “es el único donde no hay claridad sobre qué es lo que quiere” (Orlando, 2018). Saca era un hombre que provenía del nuevo capital empresarial vinculado a los medios de comunicación, con una lógica y desempeño diferente a los históricos grupos enriquecidos de la agroexportación.

Sobre la crisis de ARENA, hubo diversas reflexiones: quienes sostuvieron que el partido había perdido identidad, y quienes responsabilizaron a Saca por haber concentrado el poder de manera inédita (poseía la presidencia nacional y además la del partido), de manera que generó condiciones nocivas que desnaturalizaron la histórica dinámica del ejercicio del poder desde la transición (Villacorta, 2011).

A juicio del mismo entrevistado que mencionábamos párrafos atrás, estos cambios políticos y la derrota de ARENA produjeron ciertas redefiniciones: “Las elites de ARENA estaban cómodas, influían y capturaban al Estado. Ellos ya estaban dentro del Estado. Pero con la llegada de la izquierda (en 2009) debieron replantearse todas sus estrategias para influir”, y ahora han encontrado un lugar crucial de influencia de élites, que es el poder judicial; “no controlan el ejecutivo, [entonces] van al judicial, que es lo que está pasando en muchos países de América Latina” (Orlando, 2018). En efecto, hay una diferencia notable entre las élites tradicionales, las de los años noventa y estos

actores del siglo XXI. Las primeras eran más cohesionadas empresarial y políticamente frente a una posible victoria de la izquierda del FMLN y enlazadas en torno al sector bancario; sin embargo, las élites salvadoreñas, luego de las transformaciones ocurridas durante el gobierno del FMLN, están mayormente vinculadas a los sectores de servicios y al comercio, sin bases en el sector financiero y con un mercado más amplio que el nacional (Robles Rivera, 2017).

En las elecciones de 2019, GANA, la fuerza política que había creado Saca tras apartarse de ARENA, llevó como candidato a Nayib Bukele. Bukele es un ingeniero y empresario que había participado en política en ocasiones anteriores con la fuerza de izquierda del FMLN. En 2017, luego de recibir denuncias del tribunal de ética por expresiones violentas, se acentuaron las diferencias con el FMLN y fue expulsado del partido. Tras intentar sin éxito inscribir una fuerza propia, Bukele recaló en GANA y, el mismo día que cerraban las inscripciones para las internas, se afilió, se anotó en la contienda y logró ser el candidato presidencial. Para adaptarse al perfil del nuevo candidato presidencial que alumbraba posibilidades de éxito, GANA cambió los colores y se adaptó al nuevo escenario. Así, Bukele se impuso en la elección presidencial de 2019 y modificó el tablero político rompiendo con el bipartidismo de ARENA y el FMLN que existía desde 1989. En tanto, Saca continuaba en prisión, de igual manera que varios miembros de su gabinete, señalados por actos de corrupción o, cuando menos, acciones antiéticas (Cartagena, 2019). Saca se declaró culpable de los delitos de corrupción, aceptando que sus empresas de radio aumentaron ganancias exponencialmente gracias al mecanismo de lavado de dinero.

## Paraguay. Del empresario al hombre del partido, pero siempre en el Partido Colorado

En Paraguay se dio algo similar a lo que sucedió en México. Si bien continuó la misma fuerza política, Horacio Cartes no pudo imponer su candidato para las elecciones presidenciales. Como en el país la reelección está prohibida por la Constitución, intentó motorizar una enmienda constitucional que habilitase la reelección. Esto disparó una gran conflictividad, que obligó a volver atrás con la medida. A sabiendas de que no había posibilidad legal de permanecer en la presidencia, ungió como candidato para disputar las internas coloradas a su ministro de Hacienda y hombre de la corriente Honor Colorado, Santiago Peña. Pero en esa elección fue derrotado por Mario Abdo Benítez, el hijo del secretario privado de Alfredo Stroessner, quien se presentó en nombre del movimiento Colorado Añetete. Como sostuvo una exministra del gobierno de Fernando Lugo, Añetete en guaraní es “lo auténtico” y significa “nosotros ‘los auténticos’ frente a los cartistas que [según ellos] no son colorados” (Ana, 2018).

Durante la campaña electoral, Mario Abdo Benítez se distanció del perfil de Cartes y de su candidato Santiago Peña. Y durante un acto con dirigentes colorados enfatizó:

Algunos me preguntan: “¿Vos vas a gobernar con colorados?”, y yo les digo: “¿Con quién voy a gobernar si no gobierno con colorados? ¿Con burócratas fríos que no conocen la realidad y el sufrimiento de nuestro pueblo? Claro que vamos a gobernar con los mejores colorados y con las mejores coloradas” (*Última Hora*, 26/03/2018; *ABC*, 27/03/2018).

En las elecciones generales, el Partido Colorado junto con Mario Abdo Benítez se impuso con el 46,4 % frente al 42,9 % que obtuvo Efraín Alegre de la fuerza Gran Alianza Nacional Renovada, una coalición que se formó en 2017 e incluyó al Partido Liberal y al Frente Guasú (2010) de Fernando Lugo, entre otras fuerzas. Como señaló

un investigador paraguayo entrevistado para esta investigación, a diferencia de los anteriores comicios de 2008 y 2013, en los que triunfaron candidatos provenientes de fuera de la política tradicional, las últimas elecciones generales tuvieron como principales protagonistas a dos políticos de trayectoria (Carlos, 2018).

El gobierno de Horacio Cartes fue muy cuestionado por el Partido Colorado por la falta de presencia de miembros partidistas en el gabinete. La misma entrevistada que mencionamos más arriba sostuvo: “Lo que más le reclamaron a Cartes es que él no [era] colorado. Él es un empresario”, pero en Paraguay la cultura política es otra –añadió–. “Si yo soy colorada, hago un gobierno con colorados para los colorados” (Ana, 2018). Horacio Cartes fue un presidente empresario que gozaba de gran autonomía partidaria. El hecho de no haber realizado su carrera en las estructuras burocráticas del partido y de poseer una fortuna personal, con la cual garantizó su autonomía en la toma de definiciones, le permitió eludir compromisos con el resto de los actores (Soler y Torre, 2015).

Como recuerda un ministro de Cartes, en octubre del 2016 se realizó una convención en el Partido Colorado, y uno de los reclamos que se le cuestionaron fue que en el gabinete había ministros que tenían otra afiliación partidaria (Juan, 2018). A partir de ese evento, Santiago Peña, que provenía del Partido Liberal, se afilió al Partido Colorado y publicó los motivos de su afiliación en una carta titulada “Fútbol y política, pasión de multitud”.

En materia económica, si bien primó la continuidad del modelo, con base en los *commodities*, según señaló un alto funcionario paraguayo, a lo largo de la historia hubo ciertas transformaciones. En la década de los noventa, se produjo la formación de los *commodities* (soja y algodón) y el comercio de la reexportación (Paraguay importaba bienes suntuarios que eran revendidos a países como Brasil y, en menor medida, Argentina). Hacia el 2003, gracias a un proceso de tecnificación, se produjo el aumento de la

producción de la soja y de los productos agropecuarios de la mano de una industrialización vinculada a esos productos. Así, la producción agrícola e industrial creció en detrimento de la reexportación y se incrementaron otros rubros, como los servicios financieros, de comunicación, gastronomía, motivados por el incremento productivo (Claudio, 2018). El mismo entrevistado enfatizó: “Independientemente de que un empresario sea o no presidente, en muchos aspectos, el Estado de Paraguay ya estaba capturado por el empresariado y por grandes intereses empresariales. Porque el Partido Colorado siempre fue afín a esa captura” (Claudio, 2018). Una de las claves para observar la captura del Estado es “en la cuestión impositiva”, donde Paraguay constituye uno de los países con menor presión tributaria de la región.

Cuando ganó las elecciones, Cartes declaró que iba a darle un “nuevo rumbo al país”; sin embargo, el modelo estuvo muy lejos de torcer el destino económico paraguayo. Continuó la senda del modelo neoliberal, hubo recortes en las funciones sociales del Estado y construyó una alianza con los grupos económicos locales y transnacionales. En el plano externo, aunque no cortó relaciones con el bloque de países que conforman el Mercosur, se acercó a la Alianza del Pacífico y estrechó lazos con Colombia, México, Chile y Perú. En el plano interno, la constitución del bloque de poder se asentó en tres grandes líneas: la agudización de una estructura impositiva regresiva; la provisión de un marco legal para que las corporaciones económicas avancen sobre el Estado; y la habilitación reglamentaria para la intervención de las Fuerzas de Seguridad en los conflictos políticos internos (Soler y Torre, 2015).

Una de las políticas que benefició al empresariado fue la Ley 5102/13, conocida como la Ley de Alianzas Público-Privadas, creada con el argumento de fomentar el desarrollo, que garantiza al capital privado y transnacional la plataforma estatal para la optimización de tasas de ganancia (Soares, 2015). Asimismo, promulgó la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna (5.036/13), que habilitaba al

Ejecutivo la utilización de las fuerzas militares en conflictos internos sin necesidad de autorización del Congreso, bajo el pretexto del “combate al terrorismo”.

Cartes continuó con el modelo agroganadero exportador, cuyos resultados negativos son conocidos, como la escasa capacidad de crear empleo, deforestación acelerada y deterioro de la agricultura familiar; pero genera las divisas que ofrecen capacidad de compra a los sectores más altos de la sociedad y permite movilizar al negocio financiero e inmobiliario (Rodríguez, 2016). En los últimos años, Paraguay creció de manera sostenida de la mano de los sectores más dinámicos de la economía, y las finanzas, los agronegocios, la construcción y la comunicación se aceleraron. Sin embargo, descendió el ingreso para la mayor parte de los quintiles poblacionales, cuya prosperidad decreció, y la precariedad aumentó. La pobreza no aumentó y en algún caso disminuyó tibiamente, pero, aunque la macroeconomía pareció marchar bien, las desigualdades sociales son persistentes (Rodríguez, 2016).

## Perú. El consenso neoliberal

Pedro Pablo Kuczynski tuvo una salida del gobierno anticipada. Inmerso en una cantidad de denuncias de corrupción, el 21 de marzo de 2018 presentó su carta de renuncia al Congreso, la cual fue aprobada días después. Luego asumió el vicepresidente Martín Vizcarra por el período correspondiente hasta completar el mandato (2018-2021). En su carta de renuncia sostuvo: “He dado lo mejor de mí a pesar de la constante obstaculización y ataques de los cuales he sido objeto por parte de la mayoría legislativa desde el primer día de mi gobierno. Esta confrontación política ha creado un clima de ingobernabilidad” (*Congreso de la República*, 21/03/2018). Kuczynski había ganado las elecciones con un margen muy acotado, con un Congreso donde apenas tenía 18 congresales propios sobre 130 bancas, mientras que los fujimoristas de Fuerza Popular tenían 73. Las

denuncias de corrupción en el marco de la causa de la constructora Odebrecht, el muy cuestionado indulto a Alberto Fujimori y los videos que hizo público el fujimorismo sobre aparentes intentos de compra de votos para evitar la destitución fueron los hechos que marcaron el fin del gobierno. La cronología de los sucesos que rodearon a esta renuncia es larga por la vertiginosidad y los vericuetos políticos y legales, y desbordan los intereses de este libro. Para ello, basta ver los principales periódicos que siguieron el tema.

En cuanto al gobierno de Kuczynski, un ministro que se desempeñó en las áreas de Interior y Seguridad durante el gobierno, entrevistado para esta investigación, sostuvo:

El gabinete tenía un muy buen nivel profesional y yo considero que había gente muy capaz, muy competente. Se le criticó y creo que en eso es cierto que faltaba mucha política, más que políticos, política. [...]. Había una aversión a la discusión política. En el consejo de ministros no discutimos de política (Julio, 2018).

Otro ministro del gobierno, que fue muy importante en el armado del gabinete, afirmó en su balance que el hecho de provenir del mundo privado no fue el factor limitante de los ministros, sino que dependía de las capacidades de cada uno de adaptarse al “entorno”. Según el mismo entrevistado, el problema fundamental del gobierno tuvo que ver con cuestiones políticas porque “los fujimoristas no lo querían. [...]. Entonces, tenías al mejor ministro, pero con un entorno de oposición mayoritaria lo bloquearon totalmente” (Patricio, 2018).

La presencia de empresarios y empresarias en el gabinete de Kuczynski generó grandes controversias. En particular, hubo fuertes debates en torno a la llamada “puerta giratoria” que, como señaló una periodista entrevistada, se hizo “demasiado giratoria” (Clara, 2018). Hubo situaciones muy notables de conflicto de interés: “Excongresistas, exministros, muchos de ellos se dedican a *lobby* en el sector privado y después vuelven. Porque, si se quedaran, ahí

no pasaría nada, pero después vuelven al poder. Entonces ese es el problema” (Clara, 2018). Casi todos los ministros entrevistados relativizaron la cuestión de la puerta giratoria, porque a su entender existen restricciones que lo regulan y hay una lógica natural de retorno de los empresarios al mundo privado: “Creo que la oveja vuelve a su redil, digamos. Si eres un sindicalista, vas a regresar al sindicalismo” (Julio, 2018).

En cuanto al modelo económico, prácticamente todos los consultados sostuvieron que hubo una línea de continuidad con la década de los noventa. Desde entonces –sostienen– hay un consenso básico acerca del rumbo económico (que incluye el Tratado de Libre Comercio y la Alianza del Pacífico). Con ligeras variantes, como fue el caso del gobierno de Humala, que comenzó como un gobierno de izquierda y luego viró hacia un proyecto más conservador, existen ciertos acuerdos básicos que permanecieron durante los últimos treinta años. Un ministro del gobierno de Kuczynski afirmó: “Hay un consenso fuerte en el modelo”. “La sociedad está curada de los excesos populistas: inflación, déficit fiscal, desequilibrio” (Jorge, 2018). “Te pongo un ejemplo de hasta dónde hay un consenso sobre el modelo. El hombre de economía de Keiko era Elmer [Cuba], que es de la misma consultora de donde salieron los funcionarios de Kuczynski” (Jorge, 2018).

Durante su gobierno hubo continuidad del modelo económico. Uno de los objetivos que se había propuesto en el marco de la campaña fue reactivar la economía y alcanzar un crecimiento que aspiraba superar al de 2016. Pero sus proyecciones se vieron trucas por motivos varios: una baja inversión pública, el impacto de El Niño costero (2017) (un fenómeno climático que trajo lluvias y aluviones en la zona de la costa), los escándalos de corrupción del caso Lava Jato y la falta de inversión. Si bien hubo un tímido crecimiento del empleo, la tasa de formalidad laboral volvió a caer. Continuó con el modelo económico basado en la producción de materias primas, esencialmente en el rubro minero, que

es uno de los sectores de exportación que mayores divisas ingresa al país: aporta cerca del 50 % de las divisas y constituye alrededor de un 11 % de la estructura del PBI. La informalidad laboral es otro de los factores que azota Perú y se mantiene cercano al 70 %, según las últimas mediciones del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI); el de la población urbana supera al 55 % y es uno de los números más altos de la región.

Tras la renuncia de Kuczynski, asumió Martín Vizcarra, un ingeniero civil, con trayectoria en el mundo empresarial y un desempeño político reconocido desde 2006 en el departamento de Moquegua. Durante su gobierno el enfrentamiento con la mayoría fujimorista en el Congreso continuó. Por ello, el 30 de septiembre de 2019, mediante un decreto que está contemplado en la Constitución Nacional (artículo n.º 134), disolvió el Congreso, con el argumento de que la mayoría parlamentaria estaba produciendo una obstaculización política, y convocó a elecciones parlamentarias para el 26 de enero de 2020. Ciertos sectores del Congreso buscaron bloquear esta medida declarando suspendida la presidencia de Vizcarra y nombrando a la vicepresidenta Mercedes Aráoz como presidenta interina; sin embargo, esta última renunció al cargo al día siguiente, y el artificio de los congresistas quedó en un hecho aislado. Según un informe que publicó el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) para el diario *La República*, el 84 % de la ciudadanía respaldó la disolución constitucional del Congreso, frente a un 8 % que estuvo en desacuerdo (*La República*, 06/10/2019).

## Anexos del capítulo

**Gráfico 19. Duración en el cargo de ministras y ministros (381 casos)**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Perú
Hasta 11 meses	10,8%	56,1%	26,1%	16,3%	5,3%	8,1%	14,9%	68,9%
12 a 23 meses	29,7%	18,2%	55,1%	25,6%	15,8%	29,7%	10,6%	31,1%
24 a 35 meses	37,8%	25,8%	18,6%	18,6%	26,3%	18,9%	25,5%	0,0%
36 o más	21,6%	0,0%	1,6%	39,5%	52,6%	43,2%	48,9%	0,0%
Promedio (en meses)	28	14	19	29	35	36	37	9

Fuente: OBLAT.

Perú y Brasil son los dos casos donde se observa mayor rotación de ministras y ministros, en coincidencia con el descrédito y los cuestionamientos que atravesaron los gobiernos por motivos políticos, asuntos de corrupción y situaciones de conflicto de interés. Detrás de estos dos países, se encuentra Chile. En El Salvador y Paraguay, se observa mayor permanencia de ministras y ministros en sus cargos. Este dato coincide con la continuidad de sendos partidos políticos en el Estado. ARENA gobernó de manera ininterrumpida desde 1989 y el Partido Colorado también estuvo desde 1989, aunque con el *impasse* del gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) y Federico Franco (2012-2013). Esta continuidad en el gobierno y el conocimiento de la dinámica de las esferas estatales brindaron condiciones más favorables para la estabilidad de las élites. Luego se encuentra el caso de México, donde también hubo estabilidad. A diferencia de El Salvador y Paraguay, donde continuó la misma fuerza, en el caso de Fox hubo un cambio de color político. Pero, como en México había gobernado durante más de setenta años el PRI, el presidente optó por la conformación de un gobierno de transición, en el que contó con figuras que provenían de esa fuerza política, más la incorporación de sus propias personas de confianza y de su partido PAN. Argentina y Colombia se encuentran en un nivel medio en términos comparativos.

Gráfico 20. Panorama político posterior al gobierno \* \* \*

País	Presidente	Posibilidad de reelección según la legislación	Tras el fin del gobierno, ¿el presidente fue reelecto o pudo imponer un candidato propio dentro de su fuerza política?	Continuidad o cambio de fuerza política	Gobierno siguiente
Argentina	Mauricio Macri (2015-2019)	Sí	No	Cambio	Alberto Fernández de Kirchner (2019-actualidad). Fuerza: Frente de Todos.
Brasil	Michel Temer (2016-2018)	Sí	No	Cambio	Jair Bolsonaro (2019-actualidad). Fuerza: Partido Social Liberal.
México	Vicente Fox (2000-2006)	No	No	Continuidad	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). Fuerza: Partido Acción Nacional.
Chile*	Sebastián Piñera (2010-2014-2018-actualidad)	Sí hay reelección, pero no inmediata	No	Cambio	Michelle Bachelet (2014-2018). Fuerza: Partido Socialista – Concertación.

Colombia	Álvaro Uribe Vélez (2002-2006/ 2006-2010)	Sí**	Sí	Continuidad	Álvaro Uribe Vélez (2006-2010). Fuerza: Primer Colombia.
El Salvador	Elias Antonio Saca (2004-2009)	Sí hay reelección, pero no inmediata	No	Cambio	Mauricio Funes (2009-2014). Fuerza: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.
Paraguay	Horacio Cartes (2013-2018)	No	No	Continuidad	Mario Abdo Benítez (2018-actualidad). Fuerza: Partido Colorado.
Perú	Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)	Sí hay reelección, pero no inmediata	No	-	Martín Vizcarra (2018-actualidad), quien asumió tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski.

\*Para el caso de Chile, contamos el primer gobierno de Sebastián Piñera, donde fue derrotado por Bachelet. Luego regresó al poder en 2018.

\*\*Esta legislación se modificó en 2015 y en la actualidad ya no hay posibilidad de reelección.

Fuente: elaboración propia.



## Consideraciones finales

Yo le dije a mi secretaria: “Mira, cualquier reunión que quieran los empresarios, le pides el tema de reunión”. No sabes lo que fue, le decían de todo. Yo les decía que no me los pasara, que ni los recibiría. Después de los primeros tres meses, entendieron la vaina, que no los iba a recibir si no me decían cuál era el tema. (Federico, 2018, ministro de un gobierno progresista)

A mí me pasó. Me trajeron una ley. Tenía una picadora de papeles en la oficina y la piqué adelante del que me la trajo sin leerla. Hay grupos que desarrollaron una capacidad de gestión tal, que pueden incluso redactar las medidas en el lenguaje que corresponde. En vez de pedirte “Subime la nafta”, te traen la resolución que ata el precio de la nafta al tipo de cambio. (Esteban, 2018, ministro de un gobierno progresista)

Entrevistados para esta investigación, dos ministros del área de economía de gobiernos progresistas en dos países muy diferentes de América Latina nos contaron en primera persona los mecanismos de presión de los grupos de poder: pedidos de entrevistas, reuniones, *lobbies* y proyectos de ley. Mirado desde esta perspectiva, resulta más fácil entender la vocación por ocupar los resortes del Estado de manera directa. En lugar de negociar con las élites estatales la definición de una política pública, la alternativa de hacerla directamente e implementarla es aún más tentadora. A ello se sumó la pérdida de confianza en los elencos políticos conjugada con la idea de que había llegado el momento de ocupar el Estado. Si los grupos económicos y los mismos empresarios históricamente habían financiado partidos, campañas y medios de comunicación, por qué no pensar en ser directamente la élite estatal.

El salto a la presidencia se produjo de maneras diversas: mientras que en algunos casos fue un recorrido ascendente en cargos ejecutivos (Argentina, México, Colombia, Perú), en otras experiencias fue un salto que se produjo desde un cargo legislativo (Brasil y Chile), y en dos países el ascenso presidencial fue un trampolín desde el sector privado (El Salvador y Paraguay). Mauricio Macri había sido jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Vicente Fox, gobernador de Guanajuato; Álvaro Uribe, gobernador de Antioquia; y Pedro Pablo Kuczynski se había desempeñado como ministro en ocasiones anteriores; Temer y Piñera ocuparon cargos legislativos previamente. Solo Saca y Cartes no tuvieron ningún puesto político antes de ser presidentes.

Estos presidentes empresarios expresan a esa generación de grupos que se constituyó o consolidó en la década de los noventa, momento en el cual se redefinió el mapa de actores económicos. Algunos grupos económicos se reinventaron y se readecuaron en línea con las transformaciones que estaban en curso, y otros surgieron nuevos, favorecidos por las privatizaciones. Llegado el momento, cuando se produjo cierta crisis de los elencos políticos y el crecimiento de los gobiernos progresistas y el llamado “eje bolivariano”, entendieron que era momento de avanzar hacia la ocupación del poder sin intermediarios.

Que las distintas fracciones de las clases económicamente dominantes presionan para que el Estado implemente políticas favorables a sus intereses es un hecho sabido de larguísima data. Este rasgo es acentuado en Latinoamérica, donde históricamente los grupos económicos surgieron y subsistieron gracias a la protección estatal. La característica distintiva, en particular desde la transición democrática, son los mecanismos de esa captura a los cuales ya hemos hecho referencia.

Para comprender esos mecanismos, es fundamental pensarlos en relación con los modelos de acumulación, o, dicho en otros términos, la naturaleza del capitalismo. En

este libro identificamos tres grandes momentos: el modelo de industrialización sustitutiva y la emergencia de los grupos económicos como tales; el momento neoliberal, las transformaciones en los grupos y emergencia de nuevos sectores; y una última etapa de coexistencia y disputa entre viejos y nuevos grupos económicos en un capitalismo de rasgos globalizados y financiarizados.

En el libro nos ocupamos de la tercera etapa y analizamos la relación entre las clases económicamente dominantes y las élites estatales. Dividimos a los casos en dos tipos. Argentina, Brasil y México son las economías más grandes. Son países donde hubo una industrialización temprana y fortaleza de las capacidades estatales. En los tres se desarrolló un proceso de industrialización sustitutiva que generó condiciones para el desarrollo de los grupos económicos y un mercado interno y actores sociales capaces de generar pesos y contrapesos en la definición del rumbo económico y político. En Argentina y Brasil, existen disputas hegemónicas por la conformación de modelos de acumulación que se debaten entre un proyecto desarrollista e industrialista con acento en la cuestión social y un modelo con sesgo neoliberal. En México esa disputa se “congeló”<sup>22</sup> luego de la institucionalización del proceso revolucionario, y rebrotó hacia fines de la década de los noventa con los movimientos sociales (en particular, con el movimiento zapatista) y las disputas por el poder, cristalizadas en la fallida y cuestionada elección de 2006 y, finalmente, la victoria de la izquierda en 2018.

Chile, Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú comparten una industrialización tardía y capacidades estatales infraestructurales débiles. El proceso de industrialización sustitutivo y de desarrollo del mercado interno fue limitado, con sectores subalternos con menor capacidad de veto al programa neoliberal. Inclusive, varios de estos países

---

<sup>22</sup> Tomamos ese concepto de la película *México. La revolución congelada* (1973) de Raymundo Gleyzer.

fueron reivindicados como modelo económico al tiempo que se ocultaron las crecientes desigualdades sociales y la profunda concentración de la riqueza. En El Salvador, si bien hubo un gobierno de izquierda, en 2019 regresó al poder una fuerza derechista con perfil empresarial.

Estos presidentes adoptaron estrategias diversas para el armado de sus gabinetes. El modo en que se produjo esta selección dependió de factores de largo aliento, como la historia de las élites estatales, las características del Estado y la fortaleza y debilidad de los partidos. Pero también hubo rasgos propios de la coyuntura, estrategias, conveniencias, acuerdos políticos previos, compromisos y amistades. Aunque hubo diferencias entre los países, existió un elemento común donde los presidentes introdujeron un sesgo propio. Salvo Brasil, que, como indicamos a lo largo del libro, fue un caso híbrido en el que la clase política adoptó las demandas de las corporaciones, todos los otros países incorporaron ministros y ministras cuya procedencia era del ámbito empresarial (empresarios y empresarias, CEO, consultores y tecnócratas) que traían una visión mercantilista. Asimismo, la procedencia de ese mundo se convirtió en una variable de discriminación positiva; una construcción discursiva y de sentido que instalaba la idea de que habían llegado “los mejores”.

Salvo los casos de Brasil y El Salvador, en este último porque el presidente no completó ningún estudio superior, el resto de los presidentes se formaron en su carrera universitaria o de posgrado en los Estados Unidos. Y si se observan los gabinetes, la mayoría de los ministros y ministras realizó sus posgrados en los Estados Unidos. Por contraste, son muy pocos quienes se formaron en otro país de América Latina. Todos estos elementos indican un sesgo en la visión de las élites estatales que merece un llamado de atención. Al mismo tiempo, se profundizó una tendencia que se observaba de tiempo atrás, hacia la formación en carreras de Economía, Finanzas y Administración de Empresas. La economía globalizada y la interdependencia

entre las economías nacionales colocan a quienes tienen vínculos internacionales y redes de contacto con el mundo global, particularmente con la capital financiera mundial, en un lugar de privilegio para el acceso a un puesto estatal. La transnacionalización y la financiarización del capital requieren colocar a personas que comprendan aquella lógica, hablen el mismo lenguaje y sepan interactuar.

Con excepción de El Salvador, se observó un fuerte sesgo de ministros y ministras con trayectorias ocupacionales en el mundo de las actividades financieras, consultorías y organismos internacionales. En el país salvadoreño, de manera más evidente, y en México, aunque menos notable, hubo una importante presencia de personas al frente de los ministerios con trayectoria en el área de la industria manufacturera. Este dato encuentra probable relación con las características que adoptó la estructura productiva en ambos países con el desarrollo de la maquila.

El desenlace y resultado de estas experiencias fue diverso. Y aun cuando, en muchos casos, luego del primer mandato no fue posible dejar una sucesión inmediata, el proceso de acumulación política y el aprendizaje que experimentaron invitan a proyectar escenarios futuros con estrategias híbridas en que combinen la lógica empresarial y captura estatal con dinámicas políticas más clásicas. Con independencia de los ocho presidentes que analizamos, es importante mirar más allá de los sujetos evitando la tentación de creer que analizamos procesos únicos e irrepetibles. La estrategia de las clases económicamente dominantes para capturar el Estado o imponer un modelo de acumulación económica favorable a sus intereses es una dimensión persistente en el capitalismo latinoamericano al cual debemos añadir su carácter dependiente.

---

La pandemia de COVID-19 generó una gran crisis económica con consecuencias sociales y humanas que, al momento de escribir este libro, aún no podremos mensurar acabadamente.

La contracara de este proceso es igualmente dramática. Según datos de OXFAM, desde que estalló la pandemia en marzo de 2020, han aparecido 8 nuevos mil millonarios en la región, es decir, mil millonarios nuevos cada dos semanas, mientras que se estima que hasta 52 millones de personas se convertirán en pobres y 40 millones perderán sus empleos este año. La riqueza de este grupo de supermillonarios de la región ha crecido un 17 % (OXFAM, 2020).

Si bien es cierto que la pandemia afectó a las economías latinoamericanas en un 10 % y un 15 % de acuerdo a diversas estimaciones, la concentración del poder económico y la diversificación de estos actores les ofrece una capacidad de reacción para readaptar sus inversiones en activos más seguros o rentables, así como aprovechar las oportunidades del mercado. Una parte importante del sector vinculado a la tecnología de la información ha encontrado una excepcional oportunidad. Las grandes compañías conocidas como “las economías de las plataformas” o también llamadas “unicornios” (es decir, las empresas basadas en el uso intensivo de tecnologías) han transitado una importante alza en sus cotizaciones y han podido readecuarse sin inconvenientes a la modalidad del teletrabajo (Ventrici, Krepki y Palermo 2020). Pero no solamente esas compañías atravesaron un proceso de crecimiento, también la industria alimentaria y toda aquella relacionada con laboratorios e industria farmacéutica lo hicieron.

Este marco crítico es un momento crucial para repensar la agenda de las desigualdades en un sentido integral, que restituya el debate sobre los modelos de Estado y de acumulación económica. No será suficiente, e incluso sería erróneo poner el acento en la pobreza y la indigencia, que aumentará a niveles dramáticos e intolerables. Debemos poner el foco en reducir la brecha de las desigualdades y revisar la concentración del poder económico, avanzar hacia sistemas tributarios más progresivos, Estados más robustos y la construcción de economías soberanas con mayor igualdad de accesos.

## Abreviaturas

ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada)  
ANR (Asociación Nacional Republicana)  
APC (Alianza Patriótica para el Cambio)  
ARENA (Alianza Republicana Nacionalista)  
ASDER (Asociación Salvadoreña de Radiodifusores)  
BID (Banco Interamericano de Desarrollo)  
BM (Banco Mundial)  
CADE (Conferencia Anual de Ejecutivos)  
CC (Coalición Cívica)  
CODELCO (Corporación Nacional del Cobre de Chile)  
CONFIEP (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas)  
CORFO (Corporación de Fomento de la Producción)  
ELN (Ejército de Liberación Nacional)  
ESAN (Escuela Superior de Administración de Negocios)  
FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)  
FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)  
FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo)  
FMI (Fondo Monetario Internacional)  
FPV (Frente para la Victoria)  
FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social)  
GANA (Gran Alianza por la Unidad Nacional)  
IEP (Instituto de Estudios Peruanos)  
INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática)  
IPAE (Instituto Peruano de Administración de Empresas)  
ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones)  
ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México)  
MCCA (Mercado Común Centroamericano)  
PAN (Partido Acción Nacional)  
PCML (Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista)  
PEMEX (Petróleos Mexicanos)

PLRA (Partido Liberal Radical Auténtico)  
PMDB (Partido Movimento Democrático Brasileiro)  
PDA (Polo Democrático Alternativo)  
PPK (Peruanos por el Kambio)  
PRD (Partido de la Revolución Democrática)  
PRI (Partido Revolucionario Institucional)  
PRO (Propuesta Republicana)  
PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)  
PT (Partido dos Trabalhadores)  
PVEM (Partido Verde Ecologista de México)  
RN (Renovación Nacional)  
TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial  
de la Federación)  
TLC (Tratado de Libre Comercio)  
UCR (Unión Cívica Radical)  
UDI (Unión Demócrata Independiente)  
UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México)  
USAID (Agencia Estadounidense para el Desarrollo  
Internacional)

## Bibliografía

- Abente Braun, D. (1996), Un sistema de partidos en transición. El caso de Paraguay. En *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, n.º 96, pp. 179-197.
- Abente Brun, D. (2010), *El Paraguay Actual, 1989-1998*. Asunción: El Lector.
- Acevedo, M.; Basualdo, E. y Khavisse, M. (1991), *¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)*. Buenos Aires: Editora 12-Pensamiento Jurídico.
- Ahumada, C. (2002), *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Alarco, G. y Del Hierro, P. (2010), Crecimiento y concentración de los principales grupos empresariales en México. En *Revista CEPAL*, n.º 101, pp. 179-197.
- Alarcón Olguín, V. y Freidenberg, F. (2007), El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 69, n.º 4, pp. 729-770.
- Anaya Franco, E. (1990), *Los grupos de poder económico: un análisis de la oligarquía financiera*. Lima: Horizonte.
- Ansaldi, W. (1995), Un caso de ficción de organización partidaria o la política sin partidos: Brasil, 1889-1945. En *Nueva Época*, n.º 32, pp. 57-94.
- Ansaldi, W. (2017), Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Theomai*, 35, pp. 22-51.
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012), *América Latina. La construcción del orden*. Buenos Aires: Ariel, tomos I y II.
- Arce, L. y Zárata, W. (2011), Auge económico, estancamiento y caída de Stroessner, 1973-1989. En Masi,

- F. y Borda, D. (ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: CADEP.
- Arceo, E. (2011), *El largo camino a la crisis*. Buenos Aires: Cara o Ceca, Centro Cultural de la Cooperación.
- Astarita, M. y De Piero, S. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo empresarial. En García Delgado, D. y Gradín, A. (comps.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: Área de Estado y Políticas Públicas, FLACSO, Documento de Trabajo n.º 5.
- Azpiazu, D. y Khavisse, M. (2004), *Deuda externa y poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Azspiazú, D. y Schorr, M. (2010), *Hecho en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bacha, E. (1986), *El milagro y la crisis*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2020), La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Recuperado de <https://bit.ly/3g49hLL>.
- Basave Kunhardt, J. (2007), El estudio de los grupos económicos en México: orígenes y perspectivas. En Basave Kunhardt, J. y Hernández, M. (coords.). *Los estudios de empresarios y empresas. Una perspectiva internacional*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Basave Kunhardt, J. y Hernández, M. (coords.) (2007), *Los estudios de empresarios y empresas. Una perspectiva internacional*. México: Plaza y Valdés Editores.
- Basualdo, E. ([2006] 2010), *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Béjar, L. (2008), El gobierno frente al Congreso de la Unión. En Reveles Vázquez, F. (ed.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Sitesa.
- Birch, M. (2011), Generando crecimiento sustentable en un contexto democrático 1989-2009. En Masi, F. y Borda,

- D. (ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: CADEP.
- Bonelli, R. (1998), Las estrategias de los grandes grupos económicos. En Wilson, P. (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borda, D. (2009), *Crecimiento, inclusión social y gasto público*. Asunción: CADEP.
- Borjas Benavente, A. (2003), *Partido de la Revolución Democrática: Estructura, organización interna y desempeño público. 1989-2003*. México: Gernika.
- Bravo, J. (2009), La comunicación gubernamental de Vicente Fox. En *El Cotidiano*, n.º 155, pp. 43-58.
- Bresser-Pereira, L. y Diniz, E. (2009), Empresariado industrial, democracia e poder político. En *Novos Estudos*, n.º 84, pp. 83-99.
- Bresser-Pereira, L. y Diniz, E. (2013), Os empresarios industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal. En *Escola de Economia de São Paulo*, n.º 321, pp. 1-25.
- Bull, B.; Castellacci, F. y Kasahara, Y. (2014), *Business groups and transnational capitalism in central America. Economic and political strategies*. Palgrave Macmillan.
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burga, M. y Galindo, F. (1980), *Apogeo y crisis de la República aristocrática: oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú (1985-1932)*. Lima: Rikchay.
- Camacho, A. (1988). *Droga y sociedad en Colombia. El poder y el estigma*. Bogotá: CEREC-Univalle.
- Camp, A. R. (2006), *Las elites del poder en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Canelo, P. (2019), *¿Cambiamos?* 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 <https://bit.ly/3kOwjAN>.
- Cantamutto, F. J. y Schorr, M. (2018), El mejor equipo de los últimos 50 años. Notas sobre la actual crisis financiera en Argentina. En *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://bit.ly/32dCvLh>.
- Cantamutto, F. J.; Costantino, A. y Schorr, M. (2019), El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. En *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, vol. 17, pp. 19-44.
- Cardona Zuleta, L. M. (2016), *La culebra sigue viva: miedo y política. El ascenso de Álvaro Uribe al poder presidencial en Colombia (2002-2010)*. Medellín: Folios.
- Cardoso, F. H. (1985), *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Cassini, L. y García Zanotti, G. (2018), Financiarización del régimen de acumulación en Brasil: la evolución de la cúpula empresaria. En Schorr, M. y Wainer, A (eds.), *La financiarización del capital*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Castellani, A. (2016), La evolución de la élite económica en la Argentina de los años noventa. En Castellani, A. (coord.), *Radiografía de la élite económica argentina*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2011), Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa. En Pucciarelli, A. (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2017), La relación entre el Estado y la élite económica. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.), *Los años del kirchnerismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Centeno, M. A. y Wolfson Source, L. (1997), Redefiniendo la tecnocracia. En *Desarrollo Económico*, n.º 146, pp. 215-240.
- CEPAL (2001), *Panorama social de América Latina*, Informe anual. Recuperado de <https://bit.ly/2EfstiY>.
- CEPAL (2004), *Panorama social de América Latina 2002-2003*. Informe anual. Recuperado de <https://bit.ly/32163dO>.
- CEPAL (2015), *Panorama social de América Latina*, Informe anual. Recuperado de <https://bit.ly/3kWSLrw>.
- CEPAL (2020), Contracción de la actividad económica de la región se profundiza a causa de la pandemia: caerá -9,1% en 2020. Recuperado de <https://bit.ly/3449H9n>.
- Cepeda, I. y Rojas J. (2008), *A las puertas del Ubérrimo*. Bogotá: Debate.
- Cerruti, G. ([2015] 2019), *El pibe*. Buenos Aires: Planeta.
- Chavarín Rodríguez, R. (2011), *Grupos económicos mexicanos y cambio institucional durante el período post-revolucionario (1934-1982)*. México: Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo.
- Chavarín Rodríguez, R. y Ríos Almodovar, G. (2018), Los diez mayores grupos económicos de México y su impacto económico. En *Cimexus*, vol. XIII, n.º 2, pp. 175-199.
- CIDOB (2019), Antonio Saca González. Recuperado de <https://bit.ly/2Q6riFf>.
- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2000), Reformas estructurales y política macroeconómica. En Clavijo, F. (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*. México: CEPAL, Fondo de Cultura Económica, Estrategia y análisis económico, consultores.
- Codato, A. y Franz, P. (2017). Recrutamiento ministerial no Brasil: comparando as presidências de FHC e Lula. En *E-Legis*, n.º 22, pp. 44-62.
- Contreras, O. y Munguía, L. F. (2007), Evolución de las maquiladoras en México. Política industrial y

- aprendizaje tecnológico. En *Región y sociedad*. México: El Colegio de Sonora, vol. XIX.
- Cortés, A. (2012), La reprimarización del modelo de desarrollo chileno. En *Oikos*, vol. 1, n.º 1, pp. 63-86.
- Cortez Salinas, J. (2008), La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Una presidencia acotada. En Reveles Vázquez F. (ed.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México: SITESA- UNAM.
- Cossio Villegas, D. (1955), *Historia moderna de México*. México: Hernies.
- Cotler, Julio J. ([1978] 2005), *Clases, Estado y Nación en el Perú*. IEP. Perú.
- Cotler, Julio J. (1996), Partidos políticos y problemas de consolidación democrática en el Perú. En Mainwaring, S. y Timothy, S. (ed.), *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Cotler, J. (1998), *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Lima: IEP, Documento de trabajo n.º 1.
- Cuervo-Cazurra, A. (2010). Multilatinas. En *Universia Business Review*. Columbia: University of South Carolina, n.º 25, pp. 14-33.
- Cypher, J. (2007), El caso del Estado chileno actual. Proyectos de acumulación, proyectos de legitimación. En Vidal, G. y Guillén R., A. (comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO.
- D'Araujo, M. C. (2009), *A élite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC- FGV.
- D'Artigues, K. (2002), *El Gabinetazo*. México: Grijalbo.
- Dada, H. (1978), *La economía de El Salvador y la integración centroamericana: 1945-1960*. San Salvador: UCA Editores.
- Dargent, E. (2014), *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

- De Imaz, J. L. (1964), *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Riz, L. (1986), Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay. En *Desarrollo Económico*, vol. 25, n.º 100, pp. 659-682.
- Dezalay Y. 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.
- Díaz Alejandro, C. (1988), América Latina en los años treinta. En Thorp, R. (comp.), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dominzain, J. M. y González, D. (2018), La caída. En *Anfibia*. Recuperado de <https://bit.ly/2PXbq8h>.
- Durand, F. (1994), *Business and Politics in Peru. The State and the National Bourgeoisie*. Boulder: Westview Press.
- Durand, F. (2000), Adiós a los doce apóstoles. *Quehacer*, n.º 125.
- Durand, F. (2005), Backus y la desaparición de los apóstoles. Recuperado de <https://bit.ly/3kMBT6F>.
- 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. En *Nueva sociedad*, n.º 255, pp. 68-85.
- Durand, F. (2017), *Los doce apóstoles de la economía peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, F. (2019), *La captura del Estado en América Latina*. Lima: OXFAM-PUC.
- Emmerich, G. (2007), Las elecciones de 2006 y su impacto sobre la democracia en México. En *El Cotidiano*, vol. 22, n.º 145.
- Estrada Álvarez, J. (2006), Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En Ceceña, E. A. (comp.), *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO.

- Fazio Rigazzi, H. (2011), *Un país gobernado por uno de sus dueños*. Santiago de Chile: LOM.
- Fernández Burga, C. y Porta, F. (2008), El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En *Realidad Económica*, n.º 233, pp. 63-105.
- Ferrer, A. (2012), La construcción del Estado neoliberal en Argentina. En *Revista de Trabajo*, n.º 10, pp. 99-106.
- Filgueiras, L. (2006), O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En Basualdo, E. y Arceo, E. (comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Furtado, C. (1954), *A economia brasileira: contribuição à análise do seu desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Noite.
- Gaggero, A. (2016), Las transformaciones de la élite empresarial en un período de extranjerización económica: los propietarios de los grandes grupos empresariales argentinos durante los años noventa. En Castellani, A. (coord), *Radiografía de la élite económica argentina*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Garay Salamanca, L.; Salcedo, E.; León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008), *La reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá: Fundación Método, AVINA y Transparencia Colombia.
- Garretón, M. A. (1981), *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Garrido, C. (1988), Relaciones de endeudamiento, grupos económicos y reestructuración capitalista en México. En *Economía: Teoría y Práctica*, n.º 12.
- Garrido, C. y Peres Núñez, W. (1998), *Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gessaghi, V.; Landau, M. y Luci, F. (2020), Clase alta, empresa y función pública en Argentina. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 82, n.º 2, pp. 403-428.

- Giordano, V. (2014), ¿Qué hay de nuevo en las “nuevas derechas”? En *Nueva Sociedad*, n.º 254, pp. 46-56.
- Giraldo, C. (2001), Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional de 1999. En *Gestiopolis*. Recuperado de <https://bit.ly/346Hui5>.
- Goldstein, A. (2019), *Bolsonaro. La democracia de Brasil en peligro*. Buenos Aires: Marea Editorial.
- Gonzales de Olarte, E. (2015), *Una economía incompleta: Perú 1950-2007: análisis estructural*. Lima: Fondo Editorial PUCP, IEP.
- González Bozzolasco, I. (2018), El nuevo rostro del poder colorado. En *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://bit.ly/2Q2mMHU>.
- González Casanova, P. ([1965]1975), *La democracia en México*. México: Ediciones Era.
- González Casanova, P. ([1981] 1999), *El Estado y los partidos políticos*. México: Ediciones Era.
- González, F. (2006), El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. En *IRG*. Recuperado de <https://bit.ly/3g5lAya>.
- 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). En *Revista Colombia Internacional*, n.º 87, pp. 81-108.
- Grassetti, J. (2020), Surgimiento de la lucha armada en El Salvador y Nicaragua (1944-1980). El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Tesis de Maestría cedida por la autora.
- Heredia, M. (2011), La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal. En Pucciarelli, A. (coord.), *Los años de Menem*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heredia, M. (2015), *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Herken, J.; Arce, L. y Ovando, F. (2011), La economía del Paraguay entre 1940-2008. Crecimiento, convergencia regional e incertidumbres. En Borda, D. y Masi, F. (eds.), *Estado y economía en Paraguay (1870-2010)*. Asunción: CADEP.
- 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 Joignant, A. y Güell, P. (eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Kasahara, Y. (2012), Should I stay or should I go? A comparative study of banking sector policies and the strategies of Central American business groups. En *Business and Politics*, vol. 14, n.º 4, pp. 1-43.
- Lachi, M. (2015), El “Nuevo Rumbo” o proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo. En Carbone, R. y Soler, L. (eds.), *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Loeza, S. (2002), El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia. En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comp.), *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Luci, F. (2016), *La era de los managers*. Buenos Aires: Paidós.
- Lungo I. (2009), Castillos de ARENA. Hegemonía y proyecto de derecha en la posguerra salvadoreña. En *Revista Realidad*, n.º 120, pp. 249-279.
- Mainwaring, S. (1996), Brasil: *Partidos Débiles, Democracia Indolente*. En Mainwaring, S. y Timothy, S. (ed.), *La construcción de instituciones democráticas. Sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Manzanelli, P. y Basualdo E. M. (2017), La era kirchnerista. El retorno a la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso,

- 2003-2015. En Basualdo, E. (ed.) (2017), *Endeudar y fugar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- 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 Basualdo, E. (ed.) (2017), *Endeudar y fugar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Markoff, J. y Montecinos, V. (1994), El irresistible ascenso de los economistas. En *Desarrollo Económico*, n.º 133, pp. 3-29.
- Martí I Puig, S. (2000), Democracia y neoliberalismo en Centroamérica: ¿Amigos o adversarios? Congreso Latin American Studies Association. Recuperado de <https://bit.ly/3aJ20a5>.
- Martuscelli, E. D. (2009), Elite e classe dominante: notas sobre o marxismo inspirado na teoria das elites. En *Revista Outubro*, n.º 18. Recuperado de <https://bit.ly/2UpzJxO>.
- Masi, F. (2006), Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta. En *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya*. Asunción: CADEP.
- Masi, F. y Borda, D. (2011), *Estado y economía en Paraguay 1870-2010*. Asunción: CADEP.
- Mayol, A. y Ahumada, J. M. (2015), *Economía política del fracaso*. Santiago de Chile: El Desconcierto.
- Mazzei de Grazia, L. (2006), Chile: del Estado desarrollista y empresario a la revolución neoliberal. Una síntesis. En Ansaldo, W. (2006), *Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*. Buenos Aires: Ariel.
- Meléndez, C. (2007), Partidos y sistema de partidos en el Perú. En Tuesta Sodevilla, F. (ed.) (2017), *Perú: elecciones 2016*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Meléndez, C. (2012), *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso*

- partidario. Perú 2001-2011*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Meneguello, R. (2002), El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985-1998). En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M. (comps.), *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Miliband, R. ([1969]1991), *El Estado en La Sociedad Capitalista*, México: Siglo XXI Editores.
- Miranda, A. (2000), *Dossier Paraguay. Los dueños de las grandes fortunas*. Asunción: Miranda & Asociados.
- Misas Arango, G. (1998), Colombia: la estructura empresarial en la apertura. En Garrido, C. y Peres N. W. (comps.), *Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Misas Arango, G. (2002), *La ruptura de los noventa. Del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molinari, L. (2016), Enemigo interno y estrategia represiva: un análisis desde las revistas militares (El Salvador, 1962-1972). En [email protected]. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, vol. 15, n.º 57, pp. 35-51.
- Montero, C. (1996), Los empresarios en el desarrollo chileno. En *Ensaïos FEE*, n.º 17, pp. 152-181.
- Morera Camacho, C. (2002), Transnacionalización de los grupos de capital financiero en México: límites y contradicciones. En Gambina, J. (comp.), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Moulian, T. (1985), Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno. En Aldunante, A.; Flisfisch, A. y Moulian, T. (comps.), *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.

- Nepomuceno, E. (2018), Temer prepara la mano dura de Bolsonaro. En *Página 12*. Recuperado de <https://bit.ly/2Uv8nWR>.
- Nercesian, I. (2012), Ideas, pensamiento y política. *Trabajo y Sociedad*, n.º 19, pp. 393-415.
- Nercesian, I. (2013), *La política en armas y las armas de la política. Brasil, Chile y Uruguay (1950-1970)*. Buenos Aires: CLACSO, IEALC, FLACSO.
- Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2019), Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019). Un estudio comparado sobre el perfil de los gabinetes. Informe N°1. Buenos Aires: OBLAT-FSOC/UBA. Recuperado de <https://bit.ly/326dxfl>.
- Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2019), Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). En *Revista Telos Urbe*, vol. 21, n.º 2, pp. 372-400.
- Nercesian, I. y Cassaglia, R. (2020), Presidentes empresarios en América Latina (2000-2019). Un estudio comparado sobre el perfil de los gabinetes, Informe N° 2. Perfiles ocupacionales. Buenos Aires: OBLAT-FSOC/UBA. Recuperado de <https://bit.ly/3iNWPbr>.
- Nercesian, I. y Mendoza, M. (2021), Empresariado y poder político: PPK y Piñera (2010-2018). En *Revista Mexicana de Sociología*, en prensa.
- Ocampo, J. A. (1990), La transición de una economía primario-exportadora al desarrollo industrial en Colombia. En Blomstrom, M. y Meller, P. (eds.), *Trajectorias divergentes: Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Hachette.
- Ocampo, J. A. (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Bogotá: CEPAL y Alfaomega.
- Olmos, R. (2017), *Fox. Negocios a la sombra del poder*. México: Grijalbo.
- Osorio, M. C. (2012), *Primer mandato presidencial de Uribe Vélez: personalismo y carisma*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

- OXFAM (2020), Los millonarios del mundo poseen más riqueza que 4.600 millones de personas. Recuperado de <https://bit.ly/2EcLL8I>.
- Pardo, M. C. (2010), La propuesta de modernización administrativa en México: entre la tradición y el cambio. En *Foro Internacional*, vol. L, n.º 2, pp. 393-421.
- Pécaut, D. (2002), *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Medellín: Ediciones EAFIT.
- Perissinotto, R. M. y Codato, A. (2008), Apresentação: por um retorno à Sociologia das Élités. En *Revista de Sociologia e Política*, vol. 16, n.º 30, pp. 7-15.
- Piketty, T. (2015 [1997]), *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pinto, J. (2002), La economía: mercados, empresarios y trabajadores. En Pinto, J. y Salazar, G. (eds.). *Historia contemporánea de Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Piñera, S. (2018), Biografía. Recuperado de <https://bit.ly/2IzjV96>.
- Pirotta, I. (2019), Los militares, Bolsonaro y la democracia brasileña. En *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://bit.ly/3avl0st>.
- Porta, F.; Santarcángelo, E. J. y Schteingart, D. (2017), Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (coords.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Poulantzas, N. ([1968] 2007), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Quevedo, C. (2015), La construcción del (des)orden neoliberal. En Carbone, R. y L. Soler, L. (eds.). *Des-cartes, Estampas de la derecha en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Reveles Vázquez, F. (2008), Partidos Políticos en México. En *Apuntes Teóricos*, vol. 9, n.º 17, pp. 157-163.

- Robles Rivera, F. (2017), *Media Captured: Elites and Networks in El Salvador and Costa Rica*. Freie Universität Berlin, Berlín. Tesis de doctorado.
- Robles Rivera, F. (2021), Élités y estrategias de captura de medios en América Central. En *Revista Mexicana de Sociología*, en prensa.
- Rodríguez, G. P. (2014), Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha? En *Nueva Sociedad*, n.º 254, pp. 84-99.
- Rodríguez, J. C. (2016), Horacio Cartes y una agenda poco convincente. Encrucijadas de la política en Paraguay. En *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://bit.ly/3eXZAGl>.
- Rojas Villagra, L. (2014), *La economía durante el stronismo*. Asunción: El Lector.
- Rubio, J. M. (2016), El sistema de partidos de Perú (1980-2015). En Freijódenberg, Flavia F. (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. México: UNAM-INE.
- Sader, E. (2009), *El nuevo topo*. Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI Editores.
- Salama, P. (2015), ¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión. En *Nueva Sociedad*, n.º 257, pp. 85-95.
- Salama, P. (2018), Prólogo. En Schorr, M. y Wainer, A (eds.), *La financiarización del capital*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Salas Oroño, A. (2016), Brasil 2016: del presidencialismo de coalición al golpismo. En *Prácticas de Oficio*, n.º 17, pp. 30-37.
- Salas Porras, A. (2017), *La economía política neoliberal en México*. México: Akal.
- Salazar, G. (2003), *Historia de la acumulación capitalista en Chile*. Santiago de Chile: LOM.
- Sánchez Ramos, M. A. (2008), *El gobierno Panista de Vicente Fox*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sánchez Ramos, M. A. (2008), El PAN con Fox en la presidencia de la República: gobierno gerencial vs. política. En *Espacios Públicos*, vol. 11, n.º 22, pp. 80-96.
- Sassen, S. (2003), Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados. Recuperado de <https://bit.ly/3iMri9U>.
- Schneider, B. R. (2004), *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schorr, M. (2004), *Industria y Nación*. Buenos Aires: Edhasa.
- Schorr, M. y Wainer, A (eds.), *La financiarización del capital*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Segovia, A. (2004), Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico. En *Revista Centroamericana de Estudios Sociales*, vol. 1, n.º 2, pp. 5-38.
- Segovia, A. (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Segovia, A. (2018), *Economía y poder: recomposición de las élites económicas salvadoreñas*. Guatemala: INCIDE.
- Silva Colmenares, J. (1977), *Los verdaderos dueños del país. Oligarquía y monopolios en Colombia*. Bogotá: Suramérica.
- Singer, A. (2012), Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras.
- Singer, A. (2015), Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). En *Novos Estudos*, n.º 102, pp. 43-71.
- Soares, C. (2015), Cartes, su “Nuevo Rumbo” y las elecciones municipales en Paraguay. En *CELAG*. Recuperado de <https://bit.ly/3h3sgghu>.

- Soler, L. (2014), *Paraguay. La larga invención del golpe. El stromismo y el orden político paraguayo*. Buenos Aires: Imago Mundi CEFIR.
- Soler, L. y Carbone, R. (2012) (comps.), *Franquismo en Paraguay el golpe*. Buenos Aires: el 8vo. Loco.
- Soler, L. y Nicolajczuk, M. (2018), Actores económicos y medios de comunicación. El golpe parlamentario a Fernando Lugo (2012), En *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, n.º 136, pp. 263-279.
- Soler, L. y Torre, G. (2015), Balance del gobierno del empresario Horacio Cartes en Paraguay. En *CELAG*. Recuperado de <https://bit.ly/38gEG4i>.
- Suárez Montoya, A. (2010), La economía uribista o el fracaso de la confianza inversionista. En *Deslinde*, n.º 47, pp. 4-13.
- Tanaka, M. (2005), *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (2009), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (2010), La dinámica “neodualista” de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú. En *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n.º 1, pp. 87-114.
- Tanaka, M.; Villagarcía, P. S. y Puémape, F. (2017), ¿Una elección atípica? En Tuesta Soldevilla, F. (ed.), *Perú: elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: PUPC, Fondo Editorial.
- Therborn, G. ([1979] 2016), *¿Cómo nos domina la clase dominante?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Thorp, R. (1988) (comp.), *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thorp, R. y Bertram, G. (2013), *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Thorp, R. y Zevallos, G. (2001), Las políticas económicas del régimen de Fujimori: ¿un retorno al pasado? En *Economía*, vol. XIV, n.º 47, pp. 9-42.
- Tirado, R. (2012), El nuevo espacio político de los empresarios. En Lerner, B.; Uvalle, R. y Moreno, R. (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Tokatlian, J. G. (2001), El plan Colombia ¿un modelo de intervención? En *CIDOB*. Recuperado de <https://bit.ly/3eW3EXH>.
- Torres Rivas, E. (2004), Centroamérica. Revoluciones sin cambio revolucionario. En Ansaldi, W. (coord.), *Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*. Buenos Aires: Ariel.
- Varas, A. (2013), *El gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Vargas Velásquez, A. (2004), El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados. Políticas, estrategias y doctrinas. En *Nueva Sociedad*, n.º 192, pp. 85-97.
- Vargas Velásquez, A. (2011), El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos. En *Nueva Sociedad*, n.º 231, pp. 115-131.
- Vásquez Huamán, E. ([2000] 2005), *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Vázquez, M. y Longa, F. (2020), ¿Tres ramas? La composición política del albertismo. En *La Nación Trabajadora*. Recuperado de <https://bit.ly/320GPft>.
- Ventrici, P.; Krepki, D. y Palermo, H. M. (2020), Sector *software* y la situación respecto de la pandemia de COVID-19. En *Serie. El trabajo en los tiempos del COVID-19*. Buenos Aires: CEIL.
- Viguera, A. (1996), Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada. En *Nueva Sociedad*, n.º 143, pp. 174-189.

- Villacorta Zuluaga, C. E. (2011), El Salvador en la ARENA neoliberal. En *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 129, pp. 405-442.
- Vommaro, G. (2014), Meterse en política: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. En *Nueva Sociedad*, n.º 254, pp. 57-72.
- Vommaro, G. (2017), *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vommaro, G. y Gené, M. (2018) (comps.), *Las élites políticas en el Sur: un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, G.; Morresi, S. y Bellotti, A. (2015), *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Waxenecker, H. (2017), *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado?* El Salvador: Heinrich Böll Stiftung.
- Weffort, F. C. (1968), El populismo em la política brasileña. En VV.AA., *Brasil: hoy*. México: Siglo XXI Editores. En Mackinnon, M. M. y Petrone, M. (comps.) (1998), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Wright Mills, C. (1963), *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zaiat, A. (2019), Los dólares no alcanzan. En *Página 12*. Recuperado de <https://bit.ly/3iL8rMv>.





