



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)
N° 39, Vol. XXIII, Invierno de 2022, Santiago del Estero, Argentina
ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



Reclutamiento ministerial y élites económicas en Argentina y Brasil. Análisis de los gabinetes ministeriales del Poder Ejecutivo nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018)

Roberto CASSAGLIA *

Recibido: 12.05.2021

Recibido con modificaciones: 23.02.2021

Aprobado: 30.03.2022



RESUMEN

El modo en que las élites económicas ejercen la dominación política en América Latina, un debate que ha tenido centralidad en el pensamiento de nuestra región, es nuevamente objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques variados desde la primera década del siglo XXI. Sin embargo, son pocos los análisis en clave comparativa latinoamericana que aborden una coyuntura reciente como la que aquí se propone. Este trabajo persigue analizar comparativamente la relación existente entre élites económicas y reclutamiento ministerial en Argentina y Brasil durante el período 2015-2019, a partir de reconstruir la conformación de los gabinetes de ministros nacionales de los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018) y caracterizarlos identificando y sistematizando la presencia de funcionarios vinculados a las élites económicas según su trayectoria educativa, política y profesional, inscribiéndolos además en una mirada sociohistórica que toma en cuenta variables de más larga duración, tales como las características del Estado y sus cuerpos burocráticos, del sistema político y las transformaciones de la estructura económica y productiva en ambos casos. Como parte de una investigación en curso, se sustenta en una metodología cuantitativa que emplea como fuente la base de datos de elaboración propia realizada en el marco del Observatorio Electoral de América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. De esta manera, arriba a similitudes y especificidades en los patrones de reclutamiento que exhiben los casos seleccionados.

Palabras clave: élites, Estado, política, Argentina, Brasil.

* Sociólogo por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IEALC, UBA, CONICET). Correo: robertocassaglia@gmail.com

ABSTRACT

The way corporate elites exercise political domination in Latin America, a debate which have had centrality in the thinking of our region, is once again an object of interrogation in numerous researches with various approaches since the first decade of the 21st. century. However, there are few analyses in Latin-American comparative perspective which address a recent situation as is purposed here. This work seeks to analyze comparatively the existing relation between corporate elites and ministerial recruitment in Argentina and Brazil during the 2015-2019 period, reconstructing the national ministerial cabinets of Mauricio Macri (2015-2019) and Michel Temer (2016-2018) administrations, characterizing them and systematizing the presence of officials bonded to corporate elites according to their educational, political and professional trajectories, and inscribing these in a socio historical scope which considers long lasting variables such as the state and its bureaucracies characteristics, their political systems and the changes of the economical and productive structures in both cases. As part of an ongoing research, is sustained on a quantitative methodology which uses as source the database developed in the Latin American Electoral Observatory, in the Social Sciences Faculty at the Buenos Aires' University. In this way, concludes that there are similarities and differences between the patterns of recruitment in the selected cases.

Key words: elites, state, politics, Argentina, Brazil.

RESUMO

O modo em que as elites económicas exercem a dominação política em América Latina, um debate que tem tido centralidade no pensamento de nossa região, es novamente objeto de interrogação em numerosas pesquisas com enfoques variados desde a primeira década do século XXI. Porém, são poucos as análises em clave comparativa latino-americana que abordem uma conjuntura recente como a que aqui é proposta. Este trabalho avalia comparativamente a relação existente entre elites económicas y recrutamento ministerial na Argentina e o Brasil durante o período 2015-2019, a partir de reconstruir a conformação de os gabinetes de ministros nacionais de os governos de Mauricio Macri (2015-2019) e Michel Temer (2016-2018) caracterizando-os, identificando y sistematizando a presença de funcionários vinculados às elites económicas partindo de sua trajetória educativa, política y profesional, inscrevendo-os além em una mirada sócio-histórica que tem em conta variáveis de más longa duração, tais como as características do Estado e seus corpos burocráticos, do sistema político e as transformações da estrutura económica e produtiva nos dois casos. Fazendo parte de una pesquisa em curso, o artigo é baseado numa metodologia quantitativa que utiliza como fonte a base de dados de própria elaboração realizada no Observatório Eleitoral de América Latina da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires. Desse modo, arriba a similitudes e especificidades nos padrões de recrutamento que mostram os casos escolhidos.

Palavras-chave: elites, Estado, política, Argentina, Brasil.

SUMARIO

1. Antecedentes sobre el problema; 2. Los gabinetes de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018) en perspectiva comparada; 2.1. Perfiles sociodemográficos; 2.2. Perfiles educativos; 2.3. Perfiles políticos; 2.4. Perfiles ocupacionales; 3. Reflexiones finales; Bibliografía citada; Anexos.

1. Antecedentes sobre el problema

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

La categoría de élite, empleada como herramienta analítica para discutir el enfoque pluralista de las democracias liberales, tuvo también su momento de apropiación por parte de la sociología crítica, en particular en el trabajo del marxista inglés Ralph Miliband (1976). El surgimiento de este “marxismo inspirado en la teoría de las élites” (Martuscelli, 2009, 2018), cuya tesis central es la complementariedad de las nociones de élite y clase dominante, resultó posible a instancias de la renovación de la teoría elitista encabezada por C.W. Mills (1956) a mediados del siglo XX. La ruptura de Mills respecto del elitismo clásico se halla en la constatación histórica de un proceso creciente de concentración y centralización del poder en la cúpula de tres esferas -económica, política y militar- que, no obstante su separación institucional y relativa autonomía entre sí, sus ocupantes comparten alguno o varios de los atributos compartidos de origen social, trayectoria y aptitudes -reales o aparentes- para su admisión en esos altos puestos, y de status y honor que los homogeniza en una élite del poder. A su vez, Mills critica así, por un lado a la teoría pluralista en cuanto a su concepción del poder difuso y fragmentado, y por tanto equilibrado entre los grupos de interés dentro de la sociedad, y al marxismo, en particular, a la noción de una clase cuya dominación en el plano económico le confiere, por extensión, los poderes político y militar, incapaz así de aprehender su relativa autonomía.

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

Como es sabido, si Miliband se dio a la tarea de emprender un estudio histórico comparativo, para quien se convertiría en su rival en la famosa polémica que tuvo lugar en las páginas de la *New Left Review*, el estructuralista greco-francés Nicos Poulantzas, la prioridad se hallaba, en cambio, en construir teóricamente el concepto de Estado y articularlo dentro de la teoría más general del modo de producción capitalista (Thwaites Rey, 2010). Sobre hombros de aquel, Göran Therborn (1982), sostiene que un correcto análisis sobre aquel vínculo debe centrarse en el Estado como cristalización material de las relaciones de clase dominantes en la sociedad, la naturaleza de su poder y sus mecanismos de reproducción. Y agrega que el carácter de clase de un Estado se observa a través de las decisiones estatales que afectan al conjunto de la sociedad, en dirección a potenciar, mantener, actuar en contra o

destruir las relaciones de clase existentes. Frente a la pregunta acerca de cómo domina la clase dominante, el autor propone como respuesta la reproducción de las relaciones económicas, políticas e ideológicas de su dominación a través del poder del Estado, cuyas intervenciones producen, a su vez, efectos en las posiciones de la clase dominante dentro del campo de las relaciones de producción, en el propio aparato de Estado y en el sistema ideológico.

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

En Argentina, para autores como Basualdo (Basualdo, 2006, 2011) lo que tiene lugar entre 1989 y 2000 es una experiencia de transformismo, donde los grupos económicos locales detentan, bajo el modelo neoliberal, a la vez el predominio estructural (por su incidencia en la cúpula empresaria y su centralidad en el proceso de endeudamiento externo y fuga de capitales que denomina valorización financiera) y la hegemonía política por intermediación del Partido Justicialista, con las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999). La crisis de 2001, que marca el fin de esa etapa, puede leerse como el producto de una escisión en las clases dominantes que se plasmó en la disputa por lograr el consenso en torno a uno de dos modelos en pugna: el devaluacionista y el dolarizador (Aronskind, 2007; Castellani & Gaggero, 2012). Encaramada en el primero de ellos, los grupos económicos de origen local, con protagonismo del sector industrial, lograron constituir una fuerza social que integró al sector formal de la clase trabajadora a través de un discurso nacionalista que rememoraba la alianza propia del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). Al conservar la hegemonía política, aún pese a haber perdido el predominio económico (hacia mediados de la década) en favor de las subsidiarias del capital extranjero, lograron conducir la salida del régimen de esa crisis preservando sus intereses. El período que siguió, sobre todo a partir del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), evidencia como ejes centrales el crecimiento del PBI y un consenso general respecto de la dirección de la economía, denominado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010) como “etapa rosa”. Durante su transcurso, se produjo la irrupción de un nuevo patrón de acumulación, sobre la base de la intervención estatal garantizando un tipo de cambio alto, lo que actuó como una protección de hecho a la industria local permitiendo revertir la tendencia a la desindustrialización propia del período anterior, sin alterar estructuralmente la matriz productiva nacional.

En Brasil, el arraigo del neoliberalismo fue tardío, aunque abrupto, y profundamente signado por la “crisis de la deuda” de la década de 1980 (Filgueiras, 2006). Fernando Collor de Mello (1990-1992) se convirtió en el primer presidente con esas características del país y durante su mandato fueron puestas en marcha la apertura comercial, la desregulación de la inversión y una primera etapa de privatizaciones que abarcó el sector siderúrgico -nave insignia de la industrialización brasileña desde la década de 1930- y petroquímico. No obstante, la experiencia de Collor quedó truncada ante las investigaciones de corrupción en su contra, con motivo del *lobby* y los favores de empresarios durante su campaña, las cuales redundaron en un juicio político que derivó en su renuncia. En el plano económico su plan de estabilización, en torno al recorte del gasto fiscal y la elevación sustancial de la tasa de interés, fracasó, presentando el período un cuadro inflacionario agudo acompañado por recesión y descenso de la tasa de inversión (Quadros Carvalho & Bernardes, 1998). La estabilización llegaría durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999, 1999-2003) del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) con la implementación del *Plano Real* (Gonçalves, 2006), un esquema cambiario semifijo con

respaldo de la moneda en reserva que, sobrevalorando la moneda nacional, representó una continuidad con la política monetaria contractiva basada en las altas tasas de interés (Cassini & García Zanotti, 2018). Además, tuvo lugar una segunda etapa de privatizaciones en torno a los servicios públicos, telecomunicaciones, energía eléctrica, gas y agua (Bonelli, 1998). Durante esta etapa, fue abandonada la estrategia nacional desarrollista precedente (Bresser-Pereira & Diniz, 2009), en favor de una nueva coalición dominante formada por el sector financiero y los intereses multinacionales en la línea de las políticas del Consenso de Washington. Sus principales efectos fueron los procesos de centralización del capital y extranjerización de la economía, además de la reestructuración en el ámbito productivo orientado hacia la reprimerización, en detrimento de la industria (Cassini & García Zanotti, 2018). El sector productivo, a través de sus entidades representativas y, en particular, de la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI) (que había sido durante la década de 1990 la corporación industrial que se manifestó en favor de la adopción de las reformas pro mercado emanadas del norte), reconoció paulatinamente el fracaso de dichas políticas, lo cual se tornó ostensible con la devaluación de la moneda en 1999. De manera concomitante, en la región se produjo la victoria de proyectos políticos que, surgidos de las crisis del modelo de acumulación neoliberal, tuvieron una impronta nacional y la voluntad política de recuperar un espacio de autonomía relativa para el Estado. Durante los gobiernos del *Partido dos Trabalhadores* (2003-2016) hubo cambios en términos macroeconómicos, por los cuales, sin alterar en lo sustancial la estructura productiva, se implementó un “ensayo desarrollista” (Singer, 2009, 2012, 2015) sustentado en la intervención estratégica del Estado dirigida a la expansión del mercado interno mediante diversos programas sociales destinados a jerarquizar el salario mínimo.¹

Se puede trazar, de esta manera, un cierto paralelo entre la etapa rosa argentina y los mandatos presidenciales de Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010). Durante los mandatos de Cristina Fernández (2007-2011, 2011-2015) y Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016), en cambio, se produce un viraje que, por un lado evidencia las crecientes fracturas en las inestables comunidades de intereses que sustentaron dichos proyectos, y por otro, demuestran el potencial movilizador de acciones colectivas encaradas por coaliciones interburguesas construidas sobre la base de la oposición a los gobiernos en ejercicio y ubicadas a la derecha del espectro ideológico, a saber: los conflictos en torno a la implementación de la resolución N° 125 en 2008 en Argentina (Pierbattisti, 2018), y las movilizaciones de junio del año 2013 (Singer, 2013) en Brasil.²

¹ La moderación de las aspiraciones de Lula durante la primera fase de los gobiernos petistas ha llevado a Martuscelli (2017) a caracterizarlo como un “neoliberalismo mitigado” o “social neoliberalismo”, posición que comparte con un conjunto de autores (Boito, 2006; Filgueiras, 2006; Gonçalves, 2006; Oliveira, 2006). Ello se explica en buena parte por sus condiciones de acceso al poder, en particular la reducción del crédito externo y el aumento de la prima de riesgo exigida por los acreedores durante el 2° semestre de 2002 (Barbosa & Souza, 2010). Ciertamente el compromiso adoptado en esa coyuntura con la política de metas de inflación implementada por FHC luego de la mencionada devaluación, apoyándose en la regulación en niveles elevados de la tasa de interés, implicó un cambio dentro de la continuidad en cuanto al patrón de acumulación de capital (Cassini & García Zanotti, 2018).

² En Argentina el conflicto enfrentó al gobierno nacional, que llevaba sólo tres meses de gestión, con el sector agropecuario debido a la implementación de retenciones móviles sobre la exportación de un conjunto de *commodities* agropecuarios. Le siguieron medidas de fuerza de los distintos actores patronales rurales que incluyeron cortes de ruta y redundaron en el desabastecimiento de las principales ciudades. Como resultado, la medida fue llevada al Congreso donde fue rechazada en julio del mismo año.

En Brasil las movilizaciones se iniciaron en las calles de la ciudad de São Paulo con la demanda de reducción de los precios del transporte público. La creciente violencia y el uso de la fuerza por parte del gobernador del estado, Geraldo Alckmin (2011-2018), amplificaron su alcance en la opinión pública y motivaron un ciclo ascendente de acciones colectivas que se replicaron en los principales centros urbanos del país con demandas difusas, principalmente de rechazo al gobierno de Dilma, al PT y a la Copa Mundial de Fútbol que tendría lugar en el país al año siguiente. Aunque con el cambio de mes las movilizaciones y sus consignas se fragmentaron, y aún cuando la protesta había sido iniciada fundamentalmente por las clases medias y colectivos estudiantiles paulistas, el ciclo implicó un saldo organizativo importante y abrió un contexto de oportunidades favorable para las entidades corporativas, que supieron a partir de aquí colocarse a la cabeza de una heterogénea fuerza social opositora que tiempo después, como en Argentina, encontraría cauce en el sistema político.

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

En Argentina, el partido Propuesta Republicana (PRO), hegemónico dentro de la coalición Cambiemos, constituye un proyecto político novedoso y -más importante aún- original en la historia política del país. En su propio relato, PRO elude la etiqueta de partido de “derecha”, apelando en cambio al tradicional eufemismo de “centro” y a un discurso de rasgos marcadamente pospolíticos con centralidad de una apropiación del significante *cambio*. Sin embargo, constituye la primera experiencia exitosa de partido burgués desde el fin de la dominación oligárquica. Y este éxito se refiere, no solamente a las sucesivas gestiones previas en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) (2007-2015) sino, fundamentalmente, al triunfo electoral de 2015 y el acceso a la presidencia. Mauricio Macri, que no exhibía “credenciales” políticas previas a su paso por la Legislatura de la CABA (2005-2007) algunos años antes, personifica el éxito en los negocios privados como criterio de elegibilidad para la gestión pública.

Frente a esta caracterización, Brasil ofrece casi su extremo opuesto y podría ser, *a priori*, considerado como un caso negativo o divergente. Michel Temer, político profesional de perfil más bien conservador, *insider* de la política tradicional como su propio partido -el histórico MDB³-, accede al máximo cargo ejecutivo luego de desempeñarse como vicepresidente en los dos mandatos consecutivos de Dilma Rousseff. Como fuera antes mencionado, Temer sucede a Dilma luego de un precipitado juicio político en contra de la presidenta que derivó en su destitución. No obstante, sus vínculos con los grupos de poder fueron manifiestos, así como también su ruptura respecto de las políticas de gobierno implementadas por el PT (Nercesian & Cassaglia, 2019). Ello resultó evidente incluso antes de su salida formal de la coalición de gobierno, concretada en marzo de 2016, cuando el 29 de octubre de 2015 el partido publicó el documento de oposición *Uma ponte para o futuro*,⁴ donde retomó las demandas emanadas de las corporaciones empresariales durante, al menos, los dos años previos y planteó el rumbo que debía seguir la economía y las incumbencias del Estado en esa dirección (Cassaglia & Mercado, 2016). Finalmente, con la destitución de Dilma, aquel se convertiría en su programa de gobierno, sustanciándose en particular, en dos medidas: la regulación del gasto fiscal (PEC No. 241/16)⁵ y la reforma sobre las leyes de trabajo, la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT)⁶ (Cassaglia, 2017, 2018).

³ Según Salas Oroño (2016), la fisonomía actual del partido formado durante la dictadura militar se configuró en los años de F. H. Cardoso (1995-2002). Con el llamado “escándalo del *mensalão*” (2005), el PT decidió establecer contactos orgánicos con el PMDB para asegurar que no prosperaran los pedidos de *impeachment* contra Lula. Formalmente el PMDB ingresó a la coalición de gobierno en 2010.

⁴ Fundação Ulysses Guimarães (2015). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29 de octubre.

⁵ Promulgada como la Enmienda Constitucional No. 95 el 15 de diciembre de 2016, mediante la cual se impuso un “techo” al gasto fiscal por los siguientes 20 años.

⁶ La CLT es la legislación laboral promulgada por Getúlio Vargas el 1º de mayo de 1943, durante el período del *Estado Novo* (1938-1945). El 13 de julio de 2017 fue modificada mediante la ley No. 13.467 y se hizo efectiva a partir de noviembre del mismo año.

El modo en que las élites económicas ejercen la dominación política en América Latina es hoy objeto de interrogación en numerosas investigaciones con enfoques variados. En Argentina ha sido objeto de múltiples trabajos, con particular énfasis en las principales corporaciones y su relación con el poder político (Castellani, 2016; Dossi, 2009, 2011, 2012; Dossi & Lissin, 2011; Heredia, 2003), así como también en la circulación de la élite empresarial en el sector público (Canelo, 2014; Canelo & Castellani, 2016, 2017b; Castellani, 2018; Heredia, 2004). En Brasil, en cambio, la academia ha puesto el foco en las pugnas de interés y alineamientos entre las distintas fracciones de las clases dominantes y su relación con el Estado de manera separada de una larga y sólida tradición de estudio de las élites gubernamentales y sus vínculos con los grupos de poder dentro de la sociedad civil (Codato et al, 2016, 2018; Codato & Franz, 2016, 2017; D'Araujo, 2007, 2009a, 2009b, 2011, 2014b, 2014a; Perissinotto et al, 2015).

Para definir operacionalmente a la élite económica, tomamos aquí la perspectiva de Castellani (2016a) sustentada en la tradición inaugurada por el propio Mills, la cual considera a las posiciones estructurales clave del poder económico ocupadas por distintos individuos según el momento histórico. Éstas comprenden la dirección (que puede o no coincidir con la propiedad) de las firmas más importantes de una economía nacional, capaces de incidir decisivamente en su desempeño macroeconómico (élite empresarial), por un lado, y la conducción de las principales corporaciones empresarias que tienen a su cargo la representación política del capital (élite corporativa).

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

Como parte de una investigación en curso,⁷ el presente trabajo se enfoca en el análisis de las trayectorias de los funcionarios que se desempeñaron en los cargos ministeriales del Poder Ejecutivo a nivel nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer, tomando la base de datos de elaboración propia realizada en el marco del Observatorio Electoral de América Latina de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. La muestra de esta investigación está conformada por los 37 funcionarios que ocuparon el cargo de ministro y secretario con igual rango durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), y los 66 que hicieron lo propio durante el mandato de Michel Temer (2016-2018). Nuestra unidad de análisis no fue, en rigor, el funcionario en tanto individuo, sino “el individuo ocupando la posición”. En virtud de aquello, los individuos que transitaron sucesivamente por distintos cargos fueron contabilizados tantas veces como cargos ocuparan. En ese mismo sentido, el gabinete como conjunto fue estudiado no solamente en su conformación inicial, sino incluyendo los recambios y transformaciones a lo largo del período.

Para cada una de las unidades de análisis que integran la muestra de la investigación, fueron construidas 13 variables, varias de ellas con múltiples dimensiones, entre las que se cuentan: *Duración en el cargo*, *Área dentro del gabinete*, *Perfil sociodemográfico* (*Año de nacimiento*, *Edad en la que asume en el*

⁷ Este artículo presenta resultados parciales del proyecto de investigación UBACYT “Estado, élites y grupos económicos en América Latina (2008-2017)”, dirigido por Inés Nercesian, en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales.

cargo, Género, Lugar de procedencia), *Perfil educativo* (de grado y posgrado, así como Lugar donde fueron realizadas las carreras), *Trayectoria ocupacional* (donde reconstruimos el ámbito de desempeño, el sector de actividad, entre otras dimensiones), *Ocupación anterior al cargo* (donde reconstruimos el ámbito de procedencia y el puesto ocupado, entre otras dimensiones), *Participación política partidaria, en organismos de la sociedad civil y en ONG*. Posteriormente, para su presentación en este trabajo, estas variables fueron agrupadas en 4 perfiles: sociodemográfico, educativo, político y ocupacional.

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

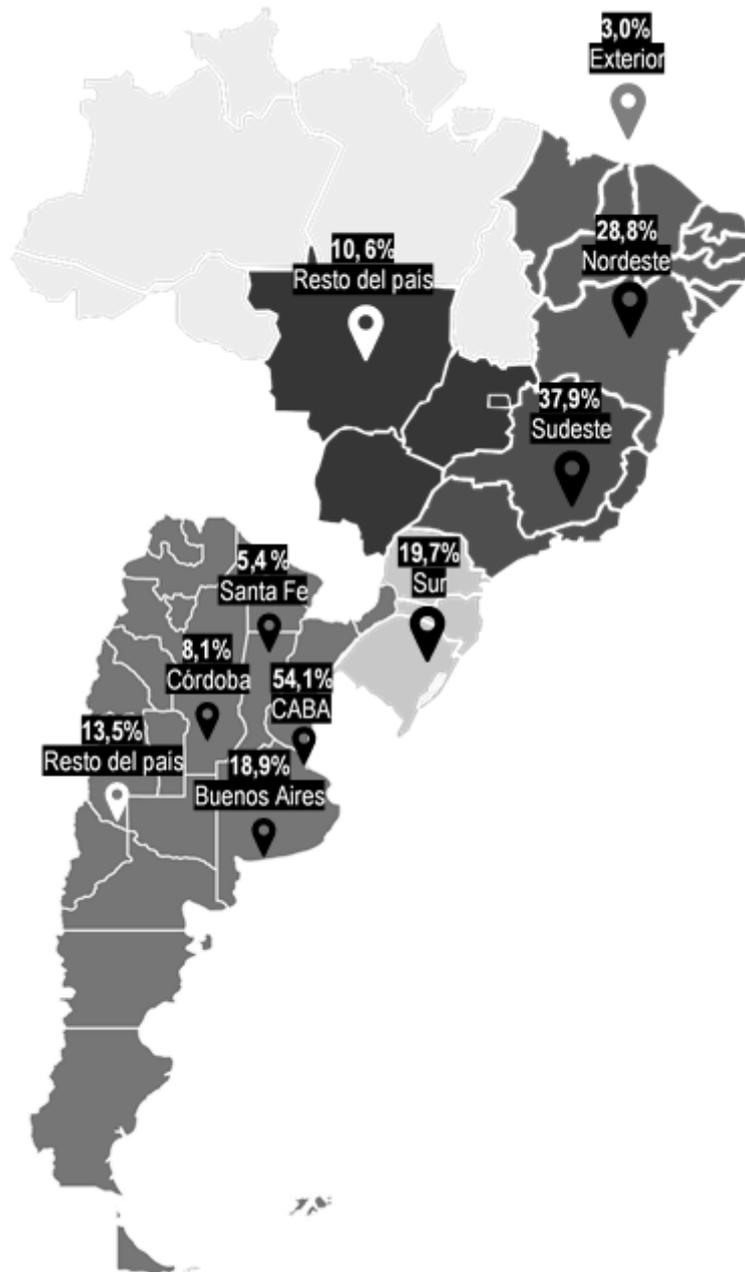
2. Los gabinetes de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018) en perspectiva comparada

2.1. Perfiles sociodemográficos

En Argentina, dentro del gabinete de Mauricio Macri la edad promedio fue de 53 años y la presencia de mujeres fue minoritaria, con un 10,8% del total (4 casos). En este caso la duración en el cargo ha sido, en promedio, de casi 29 meses. En cuanto al perfil sociodemográfico del gabinete brasileño de Michel Temer, la edad promedio es de 55 años y resalta la preponderancia de hombres, pues solamente hubo un 3,0% de mujeres (2 casos) en todo el gabinete. Otro atributo clave para comprender la experiencia de Temer es la elevada inestabilidad que han tenido los ministros en sus funciones, con algunas excepciones. Ello se refleja en una permanencia en el cargo, en promedio, de solamente 14 meses.

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

Gráfico 1. Lugar de origen (Argentina por provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Brasil por regiones)

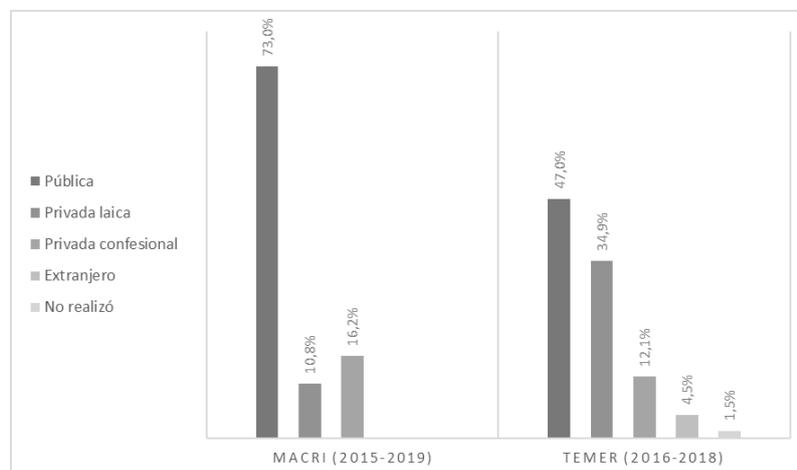


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

2.2. Perfiles educativos

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

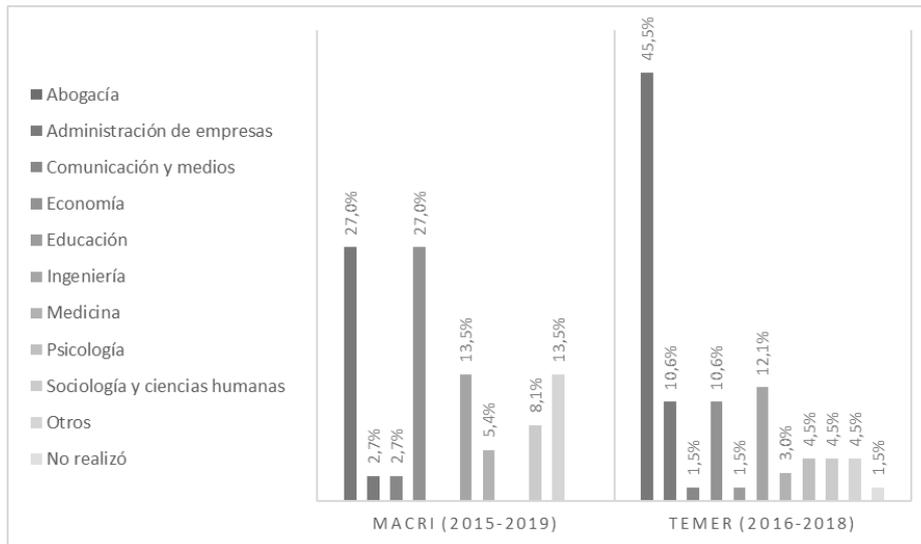
Gráfico 2. Formación universitaria



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

El perfil de las carreras de grado donde se formaron los funcionarios tiene relación con el perfil del gobierno. Por este motivo resulta relevante que la carrera predominante en Brasil es la de abogacía: un 45,5% se formó en el campo de las ciencias jurídicas, seguido por ingeniería (12,1%), economía (10,6%) y administración de empresas (10,6%), entre otras. Como hemos ya señalado, el campo del derecho ha sido, tradicionalmente, el ámbito de formación básica para la política. Sin embargo, en el gabinete de Macri la economía alcanza a esa disciplina tradicional (con idénticos porcentajes, 27,0%), y si se considera además la carrera de Administración de Empresas -inherentemente vinculada a la gestión económica-, la supera.

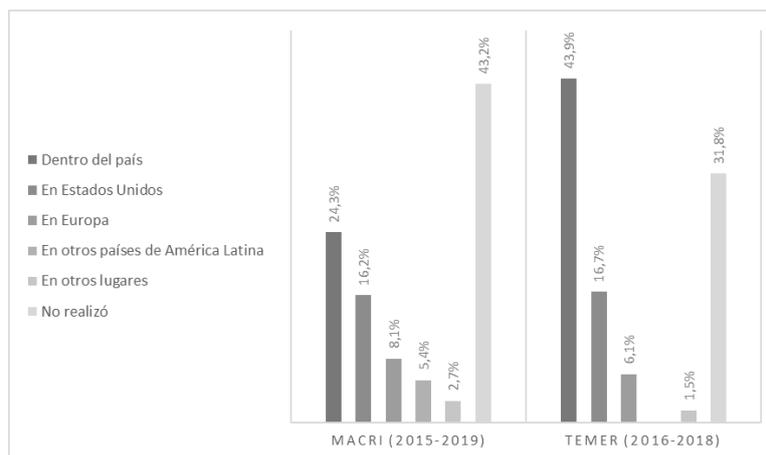
Gráfico 3. Carreras de grado



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

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

Gráfico 4. Formación de posgrado

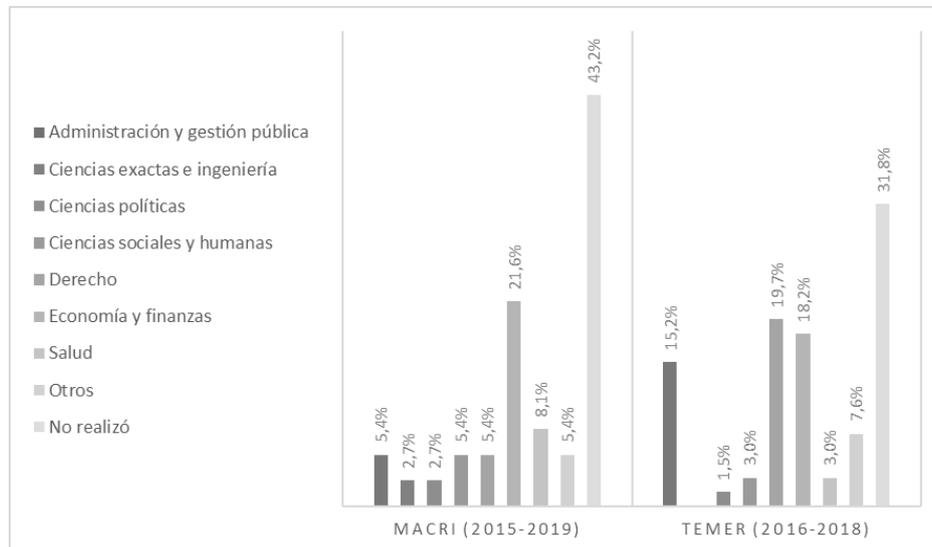


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio Electoral de América Latina, OBLAT.

En cuanto a las carreras de posgrado resulta interesante que mientras en Argentina la economía es el área de mayor presencia (21,6%), bastante por encima de las otras disciplinas, en Brasil el derecho siguió

la opción más recurrente (19,7%), seguido por la economía y las finanzas (18,2%) y, en tercer lugar, la administración y gestión pública (15,2%).

Gráfico 5. Carreras de posgrado



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

La distribución de los tipos de formación no se presenta equitativamente repartida por los distintos ministerios, lo cual la torna un dato interesante de relevar. Dentro de este marco, en particular, la presencia de los economistas ha atraído la atención de un conjunto de trabajos que conforman ya un corpus teórico consolidado y una tradición de investigación, en particular, dentro de la academia chilena desde el retorno de la democracia y los sucesivos gobiernos de la Concertación (Alenda et al., 2018). Inescindible de las conceptualizaciones acerca del término tecnocracia (Centeno, 1997) y, en cierta medida, subsumido al campo semántico que éste define, el “ascenso de los economistas” (Markoff & Montecinos, 1994) suscita dicho escrutinio en virtud de la conformación del emergente lenguaje común de los economistas como un código, a la vez altamente especializado y transnacional que redundo, por intermedio además de ciertos procesos de formación y socialización vinculantes (formación de grado y posgrado en el extranjero, experiencias de pasantías en organismos internacionales o supranacionales financieros), en la desnacionalización de la política y, ulteriormente, de la autonomía relativa de los Estados para la definición de sus políticas públicas. Retomando uno de los atributos identificados por este autor a la hora de definir a la tecnocracia, esta élite “afirma ser capaz de maximizar el bienestar colectivo mediante la aplicación de un conjunto de técnicas racionales instrumentales” (p. 222). En desarrollos más recientes, Saskia Sassen (2014) denominó esta tendencia como una “nueva geografía política”, donde no es posible pensar a estas dos dimensiones -lo nacional y lo supranacional- como exterioridades, puesto que los cuadros de las organizaciones supranacionales que rigen la economía global se encuentran desempeñando puestos claves en los Estados nacionales, mayormente en los Ministerios de hacienda y los Bancos Centrales. Se trata de lo que Centeno (1997) denominó “isomorfismo institucional”.

En Brasil, quienes se formaron en economía se concentraron en las áreas de Planificación, Desarrollo y Gestión (Dyogo Oliveira, Esteves Colnago Jr. y Romero Jucá), Hacienda (Eduardo Guardia), Banco Central (Ilan Goldfajn), Turismo (Alberto Alves), y también Relaciones Exteriores (José Serra), un área

no tradicionalmente asociada a esa formación.⁸ En Argentina, la distribución de economistas en carteras correspondientes a distintas áreas de competencia es más notoria. Se observa la presencia de economistas en Hacienda (Prat Gay, Dujovne y Lacunza), Finanzas (Caputo) y Producción (Sica), todos ministerios correspondientes a la gestión económica; pero también hay economistas en Modernización (Ibarra), Transporte (Dietrich), Trabajo (Triaca y, nuevamente, con motivo de la subsunción de esa cartera a la de Producción, Sica) e, incluso, en áreas eminentemente políticas como Interior (Frigerio). Si se adicionan los administradores de empresas, disciplina fuertemente vinculada a aquella, también puede incluirse la Secretaría General de Presidencia (De Andreis).

Bajo el mismo criterio, el nivel de posgrado presenta ciertas particularidades. En Argentina, se agrega Educación y Deportes (Esteban Bullrich)⁹. En Brasil, se refuerza la presencia en las áreas mencionadas, (con la adición de Henrique Meirelles en Hacienda y Valter Casimiro Silveira en Transporte, Puertos y Aviación Civil), aunque aparece también en otras áreas de menor jerarquía no vinculadas a la gestión económica como Medio Ambiente (Edson Duarte), Salud (Gilberto Occhi), Educación (Mendonça Filho) y Justicia (Osmar Serraglio).

2.3. Perfiles políticos

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

Cuadro 1. Participación política partidaria

	Macri (2015-2019)	Temer (2016-2018)
Coalición Cívica (CC ARI)	4,3%	
Partido Justicialista (PJ)	4,3%	
PRO	60,9%	
Unión Cívica Radical (UCR)	30,4%	
<i>Movimento Democrático Brasileiro</i> (MDB)		41,9%
<i>Partido da Social Democracia Brasileira</i> (PSDB)		14,0%

⁸ El caso de Serra es, sin embargo, particular, al punto que merece ser atendido. Serra comenzó sus estudios en la carrera de Ingeniería Civil de la Escuela Politécnica de la Universidad de San Pablo, donde además inició su militancia estudiantil, llegando a ser presidente de la Unión Estadual de los Estudiantes de San Pablo y, luego, de la Unión Nacional de Estudiantes. Por ello, con motivo del golpe de 1964, debió exiliarse en Chile, abandonando esa carrera luego de cuatro años, e iniciando sus estudios en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Tras el golpe de Estado de 1973, se trasladó a Estados Unidos, cursando sus estudios de posgrado en la Universidad de Cornell, donde alcanzó su doctorado en esa misma materia. Retornó a Brasil en 1978, donde retomó su luego profusa carrera política, primero dentro del MDB y, más tarde, participando en la fundación del PSDB (1988). Ocupó diversos cargos públicos, tanto legislativos como ejecutivos, y concurrió con ese partido por la presidencia en 2002 y 2010.

⁹ Este dato no debería sorprender si se toma en cuenta el perfil que tomó esa cartera bajo la dirección de Bullrich, entre el 10 de diciembre de 2015 y el 17 de julio de 2017, particularmente preocupado por la gestión del recurso humano “necesario para que sus empresas no necesiten barreras arancelarias, protección, tipo de cambio”, tal como manifestó en la 22ª Conferencia de la Unión Industrial Argentina del año 2016, en la que se presentó ante los asistentes, no como Ministro de Educación sino como gerente de recursos humanos (Cassaglia, 2017, p. 168).

<i>Partido Popular Socialista (PPS)</i>		9,3%
<i>Partido Republicano Brasileiro (PRB)</i>		4,7%
<i>Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)</i>		4,7%
<i>Partido Verde (PV)</i>		4,7%
<i>Progressistas (PP)</i>		9,3%
Otros		11,6%
Si	62,2% (100%)	65,2% (100%)
No	37,8%	34,8%
Total general	100%	100%

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

La composición del gabinete brasileño se revela coincidente con algunas tendencias históricas: altos grados de involucramiento en la política y en la gestión pública en cargos directivos como instancia previa al arribo al cargo ministerial, lo cual permite identificar a los ministerios como “espacios de experiencia política acumulada” (D’Araujo, 2009a). Otro aspecto que se repite es la preponderante filiación de los funcionarios al partido del que proviene el presidente, una tendencia que se acentuó durante los gobiernos del PT -dado que se trataba, a diferencia del caso de Temer, de una nueva fuerza política que llegaba al poder estatal- (Codato & Franz, 2017). Asimismo, confirma que, históricamente, el PT y el PSDB son mutuamente excluyentes en la composición de los gabinetes, siendo el MDB el “fiel de la balanza” entre ambas fuerzas. Además de los factores mencionados puede señalarse otro rasgo. El presidencialismo brasileño impulsa a la realización de acuerdos entre las fuerzas partidarias, de manera tal que, según los autores citados, el reclutamiento ministerial cumple una doble función: la de asegurar que la formulación e implementación de políticas públicas esté de acuerdo con el programa de gobierno asumido por el presidente y, al mismo tiempo, conforma un mecanismo de transacción política destinado a obtener el apoyo de esos proyectos en el Congreso. En ese marco, el presidente electo debe atraer a otros partidos a integrar el gobierno conformando un esquema de acuerdo con distintas fuerzas políticas.

El de Argentina, en cambio, es un caso de gabinete de partido único (Camerlo, 2013) y, como tal, la pertenencia partidaria de los funcionarios pasa a ser un atributo secundario en relación a otros que pueden asumir mayor importancia según la estrategia presidencial, quien detenta unilateralmente la prerrogativa de selección de sus ministros. La literatura distingue distintos recursos pasibles de ser obtenidos por el presidente de acuerdo a los criterios de selección del personal ministerial escogidos. Entre ellos se encuentran el apoyo de actores colectivos externos, en virtud del arraigo del funcionario en ámbitos sociales e institucionales ajenos al sistema político (Perelmiter & Paura, 2019), las capacidades técnicas individuales para la gestión del área a ser asignada -que excede las calificaciones profesionales e involucra también otros saberes prácticos vinculados a la experiencia- y, finalmente, la proximidad ideológica, el compromiso con el proyecto político o el alineamiento con determinada política, que puede involucrar también, en grados variables, la lealtad personal al propio presidente. En este sentido, como se desprende de los datos y como también fue señalado por Vommaro y Gené (2017), en el gabinete de Macri el control partidario prevaleció sobre la lógica de coalición, dentro de un esquema posibilitado también, por otra parte, por el propio equilibrio interno de poder, donde el PRO retuvo la palabra final sobre las definiciones programáticas. Los demás partidos, en particular la UCR, lo dotaron de la ampliación del electorado por fuera de su *core* y la implantación territorial de la que

aquel -un partido que se había definido consecuentemente por una estrategia de acumulación desde el nivel subnacional de la Ciudad de Buenos Aires, distrito que presentaba un contexto de oportunidades propicio para el arraigo de un partido que se presentaba a sí mismo como novedoso luego de la crisis de representación de 2001- carecía (Armesto & Vommaro, 2015; Vommaro, 2014, 2019; Vommaro & Morresi, 2014).

2.4. Perfiles ocupacionales

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

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

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

Cuadro 2. Directivos o propietarios de empresa por área ministerial

	Macri (2015-2019)		Temer (2016-2018)	
	Nº	%	Nº	%
Jefatura de Gabinete de Ministros, Gestión, Secretarías y Órganos dependientes de Presidencia	3	12,0%	1	5,0%
Agricultura y Agroindustria	2	8,0%	1	5,0%
Cultura y Turismo	1	4,0%	3	15,0%
Defensa	1	4,0%	-	-
Desarrollo social	2	8,0%	-	-
Economía, Hacienda y Finanzas	4	16,0%	3	15,0%
Educación y Deportes	1	4,0%	2	10,0%
Energía y Minería	2	8,0%	-	-

Interior	1	4,0%	-	-
Justicia, Legales y Derechos Humanos	1	4,0%	5	25,0%
Planificación, Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	1	4,0%	2	10,0%
Producción e Industria	3	12,0%	1	5,0%
Relaciones Exteriores	1	4,0%	-	-
Salud y Medio Ambiente	1	4,0%	1	5,0%
Trabajo y Previsión Social	1	4,0%	1	5,0%

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

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

Cuadro 3. Trayectoria ocupacional (Actividad de desempeño)

	Macri (2015-2019)		Temer (2016-2018)	
Actividades de Organizaciones y Organismos Extraterritoriales	1	2,7%	-	-
Actividades Financieras	3	8,1%	2	3,0%
Actividades Inmobiliarias	1	2,7%	-	-
Actividades Profesionales (incluye Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados)	6	16,2%	6	9,1%
Administración Pública y Defensa	9	24,3%	47	71,2%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	4	10,8%	2	3,0%
Artes, Entretenimiento y Recreación	-	-	1	1,5%
Construcción	1	2,7%	1	1,5%
Enseñanza, investigación académica	3	8,1%	1	1,5%
Industria Manufacturera	-	-	1	1,5%
Información y Comunicación	2	5,4%	4	6,1%
Otras actividades de servicios (incluye Actividades de Asociaciones empresariales, profesionales y de empleadores)	3	8,1%	-	-
Salud	1	2,7%	-	-
Sector Automotriz	1	2,7%	1	1,5%
Sector Energético	2	5,4%	-	-
Total general	37	100%	66	100,0%

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

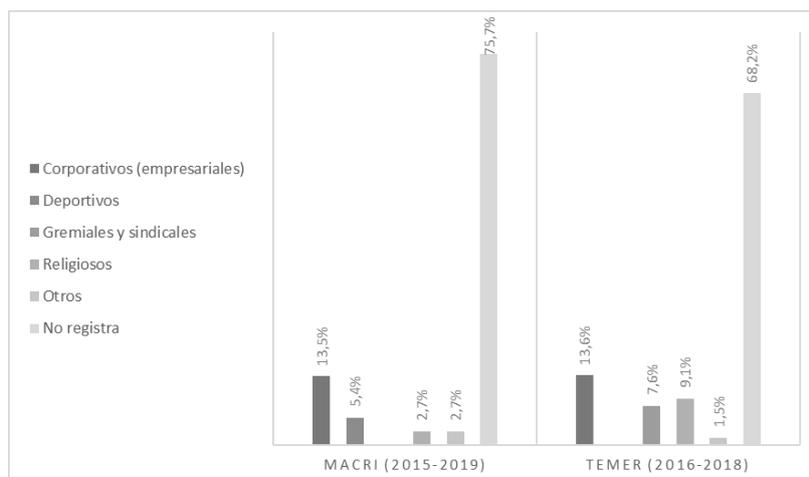
Como se desprende de los cuadros anteriores, hay diferencias significativas entre los dos casos. En Brasil, en cambio, la presencia de directivos y propietarios de empresas aparece más bien circunscrita y especializada. Si bien resulta disonante la concentración en el área de Justicia, Legales y Derechos Humanos, este registro debe ser matizado al observar las actividades de procedencia, puesto que, en todos los casos, los funcionarios venían de desempeñarse en estudios de consultoría jurídica propios dentro del sector privado. Es el caso de Fábio Medina Osório (*Medina Osório Advogados*), Vale Rocha (*Escritório de Advocacia Vale e Rocha Advogados Associados*), Alexandre de Moraes (*Alexandre de Moraes Advogados Associados*) y Torquato Jardim (*Torquato Jardim Advogados Associados*). En Argentina, en cambio, esa presencia, abarca no solamente las carteras sobre las que recae el comando de la política macroeconómica y las áreas de gestión sensibles a la captura sectorial de la decisión estatal, sino también ministerios cuya materia no se encuentra directamente vinculada a la gestión económica e, incluso, aquellos tradicionalmente encargados de la gestión “política”, en particular, el de Interior y la Jefatura de Gabinete de Ministros (Gené, 2019). Esto indica un criterio de reclutamiento que asimila gestión privada a gestión pública difundido en el conjunto del cuerpo funcional.

Por otra parte, consideramos la participación en organismos de la sociedad civil, atendiendo en particular al involucramiento en entidades corporativas. En Argentina un 13,5 % formó parte de organismos corporativos, pero destacándose la inexistencia de casos correspondientes a entidades gremiales y sindicales. Otra particularidad es la concentración de los casos de tránsito previo por entidades corporativas, sobre todo, en dos ministerios: Agroindustria (Buryaile y Etchevere, ambos provenientes de la SRA) y Producción -luego Producción y Trabajo- (ambas carteras a cargo de Sica, procedente de la UIA). En este guarismo, si se lo compara con la presencia de los economistas, como así también de los directivos de empresa, la lógica parece ser diferente. En lugar del criterio que asimila gestión pública a gestión privada, lo que evidencia esta concentración en áreas específicas tiene que ver con una dinámica de interlocución más directa con los ámbitos sectoriales. La participación en ONG, por último, se presenta bastante superior al caso brasileño, con un 35,1%, lo cual resulta un dato significativo.¹⁰

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

¹⁰ Varios autores han apuntado la relevancia de este tipo de entidades a partir de su rol de usinas de pensamiento para la elaboración de políticas públicas (*think tanks*) y como formadores y proveedores de cuadros para la gestión pública. En el caso particular de Argentina, las ONG representaron un papel sustantivo en la conformación del PRO, tanto en lo que hace a su fisonomía organizativa como a su identidad política (Vommaro & Morresi, 2015), y luego, una vez arribado éste al gobierno, en la construcción y fortalecimiento de redes de vinculación e influencia público-privada a través de relaciones interpersonales y convenios de colaboración y/o asistencia técnica institucionalizados (Castellani, 2019).

Gráfico 5. Participación en organismos de la sociedad civil



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

Finalmente, en cuanto al último cargo desempeñado inmediatamente antes de asumir como ministro, el 16,2% de los funcionarios de Argentina se encontraba desempeñando funciones en el mundo privado al momento de ser convocado a formar parte del ministerio, y un 83,8% lo hacía en la órbita pública. En Brasil, estos porcentajes son similares: 12,1% y 87,9%. Entre quienes trabajaban en el sector público, en ambos países la mayoría lo hacía en algún cargo jerárquico no electivo dentro del Poder Ejecutivo, en los distintos niveles administrativos de gobierno.

Cuadro 4. Ocupación anterior al cargo

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

3. Tercer sector	2	5,4	-	-
Otras Actividades de Servicios (incluye Actividades de Asociaciones y organizaciones empresariales, profesionales y de empleadores)	1	Sociedad Rural Argentina	-	-
Actividades de Organizaciones y Organismos Extraterritoriales	1	Organización de las Naciones Unidas (ONU)	-	-

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

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

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

3. Reflexiones finales

El objetivo ha sido aportar al análisis, desde una perspectiva comparativa, del vínculo existente entre élites económicas y Estado en Argentina y Brasil durante el período 2015-2019. Para ello, se reconstruyó la conformación de los gabinetes de ministros de los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018), e identificó y sistematizó la presencia de funcionarios vinculados a las élites económicas según su trayectoria educativa, profesional y política en cada uno de los países. Se argumentó que los gabinetes de ministros comportan un observable de las élites políticas en términos posicionales. De manera tal que su estudio en tanto dependencias estratégicas para el funcionamiento del poder gubernamental posibilita una aproximación al proyecto político que cristaliza en una gestión de gobierno determinada, tanto en lo que hace a los objetivos propios y la ponderación de intereses en función de sus aliados políticos y de la sociedad civil, como a las constricciones institucionales e históricas -estructurales y coyunturales, locales, regionales y globales- que intervienen en sus resultados: el contenido de la política pública concreta.

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

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

La comparación así que es en el campo de la trayectoria ocupacional en el que surgen divergencias notables. En Argentina, el tránsito "mixto", por espacios públicos y privados, representa la trayectoria típica y la titularidad y/o gestión del capital bajo sus distintas formas está presente en la mayoría de las unidades de análisis. La presencia de directivos de empresas de origen nacional y extranjera es generalizada y difundida. En Brasil, en cambio, es predominante la trayectoria pública "pura" y aún entre quienes registran experiencias en el ámbito privado la ocupación de puestos directivos y la propiedad de empresas comporta una proporción, aunque no desdeñable, minoritaria, y se encuentra localizada en áreas específicas de gestión. Además, el peso de los actores externos, que en Brasil parecería presentarse de manera acotada, se muestra de manera más directamente observable en Argentina en el curso de las trayectorias de los funcionarios, en experiencias tanto en empresas de origen extranjero como en organismos internacionales de crédito. En Argentina tanto como en Brasil se destaca el paso previo de los funcionarios por funciones estatales inmediatamente antes de asumir el cargo de ministro, en particular en instancias subnacionales del Poder Ejecutivo (la ciudad de Buenos Aires sobre todo en el caso argentino y los gobiernos estatales, aunque también, en órganos de menor jerarquía a

nivel federal en el brasileño) y, en menor medida, en el Congreso. No obstante, también registran situaciones de captura sectorial: en Argentina ésta se presenta en distintas áreas de gestión, mientras que en Brasil aparece en las áreas de gestión económica y monetaria.

La articulación de estrategias de captura del Estado por parte de las clases económicamente dominantes para imponer un modelo de acumulación favorable a sus intereses es un hecho persistente en el capitalismo latinoamericano, al cual debemos añadir su carácter dependiente. El desarrollo económico interno y la inserción en el mercado mundial más tardíos de la región redundaron en la conformación de una clase dominante “hija del aparato de Estado”. Históricamente los sectores económicos dominantes surgieron y subsistieron gracias a la protección estatal. Lo que es necesario volver inteligible es la forma en que esos diferentes mecanismos de captura se articulan y el peso relativo que cada uno de ellos muestra dentro de la estrategia global de acción política de las élites económicas en cada etapa histórica. La novedad que trae el siglo XXI es, entonces, la primacía de la colonización del aparato del Estado, allí donde los atributos estructurales de larga data de éste la permiten y/o facilitan en grado variable.

Para explicar la forma específica que asume este fenómeno en Brasil, es necesario entender a dos factores coyunturales de gran peso: las condiciones de acceso al poder de Temer -luego de un *impeachment*- y el carácter transicional de su experiencia -completando el mandato de la presidenta saliente-. Pese a las dificultades de negociación que ambos factores determinaron para Temer y su gobierno al interior del sistema político, hacia afuera, es decir respecto de la sociedad civil, le otorgaron una relativa autonomía que aquel supo explotar. En otros términos, el costo político de un gobierno transicional, ilegítimo de origen, fue menor, y ello se reflejó en los márgenes de maniobra a los que Temer supo apelar. Pero es asimismo imprescindible apelar a elementos insertos en la temporalidad orgánica, de más larga duración, que en este espacio sólo podemos sugerir. La *prematura* conformación del Estado brasileño (Trindade, 1986) y la ocupación de sus posiciones por una burocracia funcional homogénea y estable terminó por otorgar a la estatalidad un mayor peso que el que el sistema político -extendido de manera *lenta y restringida*- y los movimientos populares pudieron tener históricamente en la definición de las cuestiones nacionales y, por extensión, grados mayores de autonomía relativa. De esta manera, mientras las élites económicas argentinas avanzaron en un proceso de institucionalización en el Estado, colonizando -es decir, ocupando- posiciones en el gabinete de ministros del Ejecutivo nacional, en Brasil siguió vigente la mediación de las élites estatales y políticas en su representación dentro de dicho cuerpo funcional.

Entiéndase bien, no es el caso de un político que designa a un economista en una cartera de su incumbencia disciplinar -recurrente durante los noventa-, sino de un gabinete de empresarios (ubicados en diferentes ministerios, “políticos” y “económicos”) portadores de una visión de mercado que asumen isomorfa a la gestión pública. La complejidad de las actividades de los Estados contemporáneos en sus múltiples ámbitos de intervención es una dimensión que explica, en parte, este criterio de reclutamiento. La dependencia de los flujos del mercado de capitales globalizado, dota de mayor poder a quienes poseen la *expertise*, los vínculos personales y las redes supranacionales. La transnacionalización y financiarización del capital a nivel global, y la extranjerización de las economías latinoamericanas a nivel local, comportan elementos condicionantes de ese devenir de las formas de hacer política. Pero, más importante aún, estos empresarios representan a una generación de grupos económicos que se constituyó, reconvirtió y/o consolidó en la década de los noventa, momento en el cual tuvieron lugar importantes transformaciones económicas. Cuando llegó el momento de reflujo para esta primera ola neoliberal, la crisis de representación de los sistemas políticos que lo acompañó abrió un nuevo contexto de oportunidades para la acción política empresarial. Las experiencias posneoliberales de los gobiernos progresistas sirvieron para limar asperezas y reunificar al bloque en el poder ante una “amenaza” que los igualaba. Era el momento de retomar las riendas de la política pública y el control de la élite estatal. Y por qué no, tal vez, ser ellos mismos la élite estatal. Lejos de ser éste un gesto de afirmación de su

poder, la decantación por estas opciones de acción no hace más que exponer la vulnerabilidad de las élites económicas locales de América Latina. Incapacitadas de competir y confrontar directamente con el gran capital transnacional -al cual se encuentran subordinadas- y de ensayar estrategias de desarrollo autónomas -que perciben muy gravosas-, optan por refugiarse en ámbitos privilegiados de acumulación abiertos y reservados por la política pública.

El desenlace y los resultados de estas experiencias fue diverso. Como era de esperarse, la continuidad en el tiempo fue un desafío que ninguna de ellas logró acometer. En el caso de Temer, ya fue mencionado en repetidas ocasiones su carácter ilegítimo y transicional. En el caso de Macri, también advertimos la debilidad inherente del formato de representación mediante la institucionalización capitalista. Así, vale la pena recordar las palabras de Schumpeter (1996, p. 189): “[la] conclusión es obvia... la clase burguesa está mal equipada para hacer frente a los problemas interiores e internacionales con que normalmente tiene que enfrentarse todo país de alguna importancia”. El saldo en términos organizativos, la acumulación política y el aprendizaje en la gestión estatal sugiere, no obstante, atender a esta experiencia antes de descartarla rápidamente. Probablemente escenarios futuros permitan asistir a estrategias híbridas en que se combine la colonización con mecanismos más visitados de captura, en conjunto con prácticas políticas más tradicionales. En ambos casos -Argentina y Brasil-, con una manifiesta derechización del discurso, como es ya ostensible en el Brasil de Bolsonaro. Lo más seguro es que estas experiencias estarán a tono con las dinámicas de funcionamiento del capitalismo global y su impacto en América Latina.

Bibliografía

- Alenda, Stéphanie, Pelfini, Alejandro, López, Miguel Ángel, & Riveros, Claudio. (2018). El estudio de las élites políticas en Chile: figuras y sostenes del orden. En Gabriel Vommaro & Mariana Gené (Eds.), *Las élites políticas en el Sur: Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 153–205). Ediciones UNGS.
- Armesto, Melchor, & Vommaro, Gabriel. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto. Revista del CEHis*, 2(Julio-Diciembre), 110–132.
- Aronskind, Ricardo C. (2007). *Riesgo país : la jerga financiera como mecanismo de poder*. Capital intelectual.
- Barbosa, Nelson, & Souza, José Antonio Pereira de. (2010). La inflexión del gobierno de Lula: Política económica, crecimiento y distribución. En Emir Sader & Marco Aurelio García (Eds.), *Brasil entre el pasado y el futuro* (pp. 69–122). Capital intelectual.
- Basualdo, Eduardo M. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En Enrique Arceo & Eduardo M. Basualdo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 123–178). CLACSO.
- Basualdo, Eduardo M. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Universidad Nacional de Quilmes.

- Boito, Armando. (2006). A burguesía no Governo Lula. En Enrique Arceo & Eduardo M. Basualdo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 237–263). CLACSO.
- Bonelli, Regis. (1998). Las estrategias de los grandes grupos económicos brasileños. En Wilson Peres (Ed.), *Las grandes empresas y grupos industriales Latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización* (pp. 218–284). Siglo XXI Editores.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, & Diniz, Eli. (2009). Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos - CEBRAP*, 84, 83–99. <https://doi.org/10.1590/s0101-33002009000200006>
- Camerlo, Marcelo. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso Argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119–142.
- Canelo, Paula. (2014). *Un estudio sociohistórico de los gabinetes de ministros de la última dictadura militar*. Mimeo.
- Canelo, Paula, & Castellani, Ana. (2016). ¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri. En *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*. Peña Lillo-Ediciones Continente.
- Canelo, Paula, & Castellani, Ana. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*.
- Canelo, Paula, & Castellani, Ana. (2017b). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*.
- Canelo, Paula, & Lascurain, María Cecilia. (2017). *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal*.
- Cassaglia, Roberto. (2017). Demandas sectoriales ante los giros políticos en la región: la Confederación Nacional da Indústria y la Unión Industrial Argentina (2015 - 2016). *Question*, 1(55), 157–174.
- Cassaglia, Roberto. (2018). Vehiculización de demandas y sentidos comunes sobre el Estado: el Foro de Convergencia Empresarial (Argentina) y la Confederação Nacional da Indústria (Brasil) (2013-2015). *E-I@tina*, 16(62), 33–45.
- Cassaglia, Roberto, & Mercado, Ana Belén. (2016). Neoliberalismo y posneoliberalismo en América Latina. Algunas consideraciones teóricas sobre el Estado y la política. *Puente y Puerta, Revista de la Carrera de Sociología, Edición digital*.
- Cassini, Lorenzo, & García Zanotti, Gustavo. (2018). Financiarización del régimen de acumulación en Brasil: la evolución de la cúpula empresaria. En Martín Schorr & Andrés Wainer (Eds.), *La financiarización del capital: estrategias de acumulación de las grandes empresas en Argentina, Brasil, Francia y Estados Unidos* (pp. 79–118). Futuro Anterior Ediciones.
- Castellani, Ana. (2016). *Radiografía de la elite económica argentina*. UNSAM Edita.

- Castellani, Ana. (2018). Lobbies y puertas giratorias Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva sociedad*, 276, 48–61.
- Castellani, Ana. (2019). *¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018)*.
- Castellani, Ana, & Gaggero, Alejandro. (2012). La retirada heterogénea: estrategias y desempeños de los grupos económicos nacionales en la Argentina de la década de 1990. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 29(70), 206–238.
- Centeno, Miguel Angel. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215–240.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). (2010). *La economía argentina en la post-Convertibilidad (2002-2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual*. Cara o ceca.
- Codato, Adriano, Cavalieri, Marco, Perissinotto, Renato, & Dantas, Eric Gil. (2016). Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. *Nova Economia*, 26(3), 687–720.
- Codato, Adriano, & Franz, Paulo. (2016). Technical-ministers and politician-ministers during PSDB and PT presidencies. *Brazilian journal of public administration*, 52(5), 776–796.
- Codato, Adriano, & Franz, Paulo. (2017). Recrutamento Ministerial no Brasil : comparando as Presidências de FHC e Lula. *E-Legis*, 10(22), 44–62.
- Codato, Adriano, Perissinotto, Renato, Bolognesi, Bruno, & Costa, Luiz Domingos. (2018). La sociología política de las élites políticas y estatales de Brasil: un balance de cincuenta años de estudios. En Gabriel Vommaro & Mariana Gené (Eds.), *Las élites políticas en el Sur: Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile* (pp. 21–90). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D'Araujo, Maria Celina. (2007). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. CPDOC.
- D'Araujo, Maria Celina. (2009a). *A elite dirigente do governo Lula*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV).
- D'Araujo, Maria Celina. (2009b). *Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo*. 136.
- D'Araujo, Maria Celina. (2011). PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade, Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, Dossier Es*(segundo semestre), 65–100.
- D'Araujo, Maria Celina. (2014a). Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. En *Redemocratização e mudança social no Brasil* (pp. 205–229). Fundação Getúlio Vargas (FGV).

- D'Araujo, Maria Celina. (2014b). Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995-2012). En *Redemocratização e mudança social no Brasil* (pp. 205–229). Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Dossi, Marina Virginia. (2009). La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989–2002. Un análisis desde su dinámica organizativa–institucional. *Documentos de Investigación Social*, 10, 1–37.
- Dossi, Marina Virginia. (2011). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria: un abordaje a partir de sus asociaciones representativas. *Temas y debates*, 15(21), 71–102.
- Dossi, Marina Virginia. (2012). Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria. *Papeles de Trabajo - UNGSM*, 6(9), 58–83.
- Dossi, Marina Virginia, & Lissin, Lautaro. (2011). La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 415–443.
- Filgueiras, Luiz. (2006). O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. En Enrique Arceo & Eduardo M. Basualdo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 179–206). CLACSO.
- Gené, Mariana. (2019). Ministerios políticos del gabinete nacional. Perfiles y puertas de entrada de sus elites en democracia. En Paula Canelo & Mariana Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 209–232). UNSAM Edita.
- Gonçalves, Reinaldo. (2006). Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil. En Enrique Arceo & Eduardo M. Basualdo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 207–236). CLACSO.
- Heredia, Mariana. (2003). Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y del capital. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 77–115.
- Heredia, Mariana. (2004). El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. En A. Pucciarelli (Ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares*. Siglo XXI Editores.
- Markoff, John, & Montecinos, Verónica. (1994). El irresistible ascenso de los economistas. *Desarrollo Económico*, 34(133), 3–29.
- Martuscelli, Danilo Enrico. (2017). *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. Editora CRV.
- Nercesian, Inés, & Cassaglia, Roberto. (2019). Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo. *Telos*, 19(2), 372–400.
- Oliveira, Francisco de. (2006). A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. En Enrique Arceo & Eduardo M. Basualdo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 265–292). CLACSO.
- Perelmiter, Luisina, & Paura, Vilma. (2019). Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia.

- Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión. En Paula Canelo & Mariana Heredia (Eds.), *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus élites* (pp. 181–207). UNSAM Edita.
- Perissinotto, Renato, Dantas, Eric Gil, Codato, Adriano, & Filipi, Thais M. (2015). Ministros de Economía, burocracia y política económica en el desarrollismo brasileño (1930-1964). *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED)*, 7(7), 57–102.
- Pierbattisti, Damián. (2018). La confrontación entre dos modelos societarios y económicos en Argentina 2003-2017. *Ensayos de Economía*, 28(53), 121–140.
- Quadros Carvalho, Ruy de, & Bernardes, Roberto. (1998). Cambiando con la economía: la dinámica de empresas líderes en Brasil. En Wilson Peres (Ed.), *Las grandes empresas y grupos industriales Latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización* (pp. 151–217). Siglo XXI Editores.
- Salas Oroño, Amílcar. (2016). Brasil 2016: del presidencialismo de coalición al golpismo. *Prácticas de oficio*, 17, 30–36.
- Sassen, Saskia. (2014). Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. *Globalizations*, 11(4), 461–472.
- Schumpeter, Joseph Alois. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Folio.
- Singer, André. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos - CEBRAP*, 85, 83–102. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>
- Singer, André. (2012). *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. Companhia das letras.
- Singer, André. (2013). Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos - CEBRAP*, 97, 23–40. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000300003>
- Singer, André. (2015). Cutucando Onças com Vara Cutra: ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, 102(102), 43–71. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1177/0886260515589568>
- Trindade, Helgio. (1986). La construcción del Estado nacional en Argentina y Brasil (1810-1900). *Revista Mexicana de Sociología*, 48(1), 137.
- Vommaro, Gabriel. (2014). Meterse en política: la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. *Nueva sociedad*, 254, 57–72.
- Vommaro, Gabriel. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia Internacional*, 99, 91–120.
- Vommaro, Gabriel, & Gené, Mariana. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231–254.
- Vommaro, Gabriel, & Morresi, Sergio. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido

PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375–417.

Vommaro, Gabriel, & Morresi, Sergio Daniel. (2015). *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Anexos

Anexo 1. Gabinete de Mauricio Macri (2015-2019)

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

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

Anexo 2. Gabinete de Michel Temer (2016-2018)

Ministérios	<i>Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>	Blairo Maggi
	<i>Cidades</i>	Bruno Araújo

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

Secretarias	<i>Secretaria de Governo</i>	Geddel Vieira Lima Antônio Imbassahy Carlos Marun
	<i>Secretaria-Geral</i>	Moreira Franco Joaquim Lima de Oliveira Ronaldo Fonseca de Souza
Órgãos	<i>Advocacia-Geral da União</i>	Fábio Medina Osório Grace Mendonça
	<i>Banco Central do Brasil</i>	Ilan Goldfajn
	<i>Casa Civil</i>	Eliseu Padilha
	<i>Gabinete de Segurança Institucional</i>	Sérgio Etchegoyen

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