

“Las élites económicas y sus vínculos con el Estado durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018) en Colombia”.

Franco Galichini.

Cita:

Franco Galichini (2019). *“Las élites económicas y sus vínculos con el Estado durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018) en Colombia”*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/95>

Estado, élites y grupos económicos en la Colombia de Juan Manuel Santos (2010-2018)

Franco Galichini¹

Palabras clave: Estado, élites, ministerios, grupos económicos

Resumen

El fenómeno de las élites ha sido abordado de variadas formas en las ciencias sociales latinoamericanas. Sin embargo, son muy pocos los trabajos que lo hacen desde una perspectiva sociohistórica. En tal línea, el presente trabajo girará en torno a los avances del Plan de Investigación titulado: “Las élites económicas y sus vínculos con el Estado durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014/2014-2018) en Colombia”². Dicho proyecto, analiza el vínculo entre las élites económicas y el Estado durante los gobiernos de Santos en Colombia (2010-2014 / 2014-2018), tomando en consideración: la ocupación de puestos clave en distintos ministerios del Estado o la llamada “puerta giratoria” entre el sector público y el privado, por parte de representantes de las élites económicamente hegemónicas y de los grupos económicos tradicionales del país. La hipótesis del proyecto es que durante los dos gobiernos de Juan Manuel Santos las elites económicas han incidido directamente sobre la política económica del Estado, a partir de la “captura de puestos claves” dentro del aparato ministerial del Estado.

Key words: State, elites, ministries, economic groups

Abstract

The phenomenon of elites has been approached in various ways in the Latin American social sciences. However, there are very few who do it from a sociohistorical

¹ Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Observatorio Electoral de América Latina e integrante del grupo UBACyT Estado, élites y grupos económicos en América Latina (2008-2017) francogalichini1993@gmail.com

² Esta ponencia se enmarca en el proyecto de investigación del Observatorio Electoral de América Latina (OBLAT), sobre las Élites Económicas y su relación con el Estado en la región. Dicho proyecto, plantea la necesidad de estudiar los grupos económicos de poder latinoamericanos y sus vínculos con el Estado y la política desde una perspectiva que se ubica en los márgenes de la sociología de las élites y la sociología histórica. El proyecto estudia diferentes casos nacionales de diversos recorridos: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú.

perspective. In this line, the present work will revolve around the advances of the Research Plan entitled: "Elites económicas y sus vínculos con el Estado durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014 / 2014-2018) en Colombia". This project analyzes the link between the economic elites and the State during the governments of Santos in Colombia (2010-2014 / 2014-2018), taking into consideration: the occupation of key positions in different ministries of the State or the so-called "revolving door" between the public and private sectors, by representatives of the economically hegemonic elites and the traditional economic groups of the country. The hypothesis of the project is that during the two governments of Juan Manuel Santos the economic elites have had a direct impact on the economic policy of the State, based on the "capture of key positions" within the State's ministerial apparatus.

1. Introducción

Ésta ponencia procura reanudar el interés por analizar el vínculo entre las élites económicas y el Estado durante la presidencia de Santos. En este artículo se presenta un breve estado de la cuestión y se identifican los principales aportes conceptuales sobre el tema de las élites. Luego, se realiza una radiografía del perfil de los ministros y viceministros que integraron el conjunto de ministerios con mayor injerencia en política económica del país, a partir de un análisis cualitativo que se ubica en las fronteras de la sociología de las élites y la sociología histórica. Para este estudio se ha hecho un relevamiento de casos cuya temporalidad contempla los ocho años en los que Juan Manuel Santos fue presidente de la nación. ¿Qué posiciones o cargos consideramos? Las más altas: ministros y viceministros. En éste trabajo de investigación hemos considerado a las dependencias del Estado Nacional con mayor injerencia en materia económica, a saber: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Defensa; en adelante Ministerios De Incidencia Económica (MDIE).

2. Estado y sus vínculos con las élites

En los últimos años, el fenómeno de las élites ha reaparecido como un tema de agenda en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas. Existe una vasta bibliografía que ha estudiado el concepto de las élites poniendo énfasis en las dimensiones políticas y culturales. Sin embargo, fueron menos los trabajos que pusieron atención en la dimensión sociohistórica. En sintonía, durante los últimos años, la sociología se ha interesado por el estudio de los perfiles de los ministros y de las tendencias de reclutamiento ministerial, los vínculos establecidos entre burócratas y políticos, o entre élites gubernamentales y elites sociales. Se le ha dedicado gran atención al estudio de los gabinetes ya que se trata de dependencias estratégicas y centrales en la organización y el funcionamiento del poder. Pero además, porque su estudio permite comprender mejor los objetivos del gobierno y el contenido de sus políticas públicas, identificar cuáles son las áreas de gestión más poderosas a fin de determinar qué sectores se podrán beneficiar o perjudicar con las medidas implementadas.

Existe una heterogénea bibliografía acerca de las élites. En el campo de la ciencia política, reconocemos los pioneros aportes de Mosca (1939) y Pareto ([1916] 1965) quienes abrieron un amplio camino para el despliegue de formulaciones teóricas sobre el tema. Wright Mills ([1956] 1993) también aportó al desarrollo de esta discusión. Para este autor, una elite es definida como una unidad socialmente homogénea y existen tres tipos: política, económica y militar. Para Mills, las elites son las protagonistas de la vida social, ya que concentran los instrumentos de poder, riqueza y celebridad.

Desde una perspectiva marxista, Thernborn (1979) introdujo una mirada clave para analizar el vínculo entre las élites y el Estado. Para Thernborn, el punto de partida no deber ser “el punto de vista del actor” sino los procesos sociales de reproducción y transformación. Según él, no interesa analizar quién mueve las cuerdas del Estado, sino al efecto sobre la sociedad de las acciones del Estado y, en tal sentido, poner de manifiesto quién es la clase dominante en esa sociedad. Esta propuesta resulta clave porque convoca a traspasar las miradas centradas en el actor, donde los análisis sobre trayectorias individuales muchas veces condujeron hacia el abandono de enfoques estructurales.

En una clave de interpretación que se complementa con el planteo anterior, Ralph Miliband (1991) cuestiona la tesis de que la posesión de los medios de producción

constituye un indicativo del carácter de clase. Sostiene que no se trata de identificar a la “clase imperante” que controla al Estado, ni tampoco suponer que el poder económico es tan difuso que resulta imposible que se imponga sobre el Estado. Lo primero que debemos hacer es determinar si existe tal clase dominante, pues sólo una vez aclarado esto podremos pasar a analizar su peso político. Muchas de las decisiones de la vida económica pasan por manos de gerentes, que no poseen, en el mejor de los casos, una parte de los bienes que administran. De ahí que, aunque la propiedad pueda conferir aún algunos privilegios, ya no constituye un elemento decisivo del poder económico o político; por ello, afirma el autor, la noción de la “clase imperante” basada en la propiedad de los medios, no termina de ser suficientemente explicativa.

Por otro lado, Ansaldi (2017) insiste en la necesidad de no abandonar categorías clásicas como la de clases sociales. Para el autor, un enfoque que combine la perspectiva del actor con una mirada de clases, pareciera ser una buena entrada para el análisis. La propuesta de Ansaldi ofrece un punto de partida que posibilita caracterizar a las élites económicas en el Estado, en tanto sujetos políticos y, al mismo tiempo, dilucidar qué clase o fracción de clase expresan, en tanto sujetos sociales.

En América Latina la pregunta acerca de cuál es rol que ejecutan las élites económicas en el Estado ha sido un tema de agenda desde las décadas de 1960 y 1970. Esos debates se dieron en un contexto marcado por el agotamiento de las experiencias desarrollistas y populistas, la polarización impulsada por la Guerra Fría, el impacto de la Revolución Cubana y los golpes de Estado, que comenzaban a desencadenarse en la región. Neoliberalismo mediante, dicha efusividad analítica tendió a matizarse. Sin embargo, en los últimos tiempos, la participación de los empresarios y representantes de las elites económicas en la política y en el Estado ha sido objeto de gran interés. La saga de informes y trabajos realizados por Ana Castellani y Paula Canelo³, desde el Observatorio de las Elites Argentinas, constituyen un campo de referencia. Al respecto, y desde una línea analítica complementaria, Inés Nercesian (2017) insiste en la necesidad de estudiar las principales transformaciones en los grupos de poder económicos, las élites y el Estado, en casos nacionales latinoamericanos donde coexistan: escasa diversificación del sistema productivo y mayor dependencia del

³ El Observatorio de las Elites Argentinas se enmarca en las actividades de investigación desarrolladas por el Programa de Estudios sobre las Elites del IDAESUNSAM, dedicado a reconstruir y analizar el perfil sociológico y las modalidades de interacción de las elites económicas, técnicas y políticas en la Argentina contemporánea.

capital trasnacional, y Estados y partidos políticos débiles. En este sentido, el caso de Colombia se ubica como un interesante caso de abordaje. Entre quienes han abordado, desde esta postura, el caso colombiano podemos citar los trabajos de: Puello Socarrás (2005), Caicedo y Anzola (2007), Vargas Velásquez (2011) y Rodríguez (2014). Sus aportes coinciden en la idea de que las élites económicamente hegemónicas han logrado insertar al país en el aparato productivo del mercado internacional.

En su artículo titulado *“Estado, élites y contrainsurgencia: Una comparación preliminar entre Colombia y Perú”* (2011), Philip Mauceri estableció cuatro elementos centrales propios de la estructura de élites en Colombia. En primer lugar, las élites en Colombia han tenido tradicionalmente una base económica heterogénea como reflejo de la diversificación productiva que experimentó el país en el siglo XX. En tal sentido, el café, la industria, la minería, la ganadería y el petróleo han sido alguna de las actividades económicas más influyentes en Colombia (podría sumarse también el caso de las élites generadas por el narcotráfico). Segundo, las élites colombianas han expresado históricamente un carácter e identidad profundamente anclado en singularidades regionales, ligadas a la actividad económica específica de cada zona (ej.: la ganadería en los departamentos costeros). La estructura social y la visión particular de la élite, en términos de su percepción de la sociedad, la política y la economía, varía considerablemente dependiendo de las condiciones regionales y locales. En tercer lugar, éste fraccionamiento en la base económica y la diversidad regional de cada élite ha hecho históricamente complejo el planteamiento de un proyecto político común, y ha impedido el desarrollo de una clase netamente hegemónica con una visión nacional de país y un programa de modernización del Estado. Finalmente, un aspecto importante para comprender las singularidades de las élites colombianas radica en su histórico sentimiento antimilitarista. Desde el período de la independencia en adelante, las élites han tenido una marcada desconfianza en las Fuerzas Armadas. Éstas nunca pudieron desarrollar una identidad institucional fuerte que girase alrededor de la construcción de un ideal de nación, como en el caso de otros países de la región, limitando aún más la posibilidad de ejecutar un proyecto político unitario y autónomo.

Desde el último cuarto de siglo XX, Colombia ha ido consolidando un nuevo patrón de acumulación. Alejándose del objetivo desarrollista, en boga durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1933-1974), las elites económicamente dominantes han pasado a un modelo de acumulación signado por el paradigma de la especulación financiera y la reprimarización de la economía, junto con

su proyecto extranjerizante. Jairo Estada Álvarez (2010) sintetizó de forma esquemática las principales transformaciones socioeconómicas que asumió Colombia con la llegada del neoliberalismo a comienzos del siglo XXI. Éstas fueron: 1) La crisis definitiva del modelo de industrialización con orientación estatal y su reemplazo por un régimen de acumulación flexible y de financiarización. 2) El asentamiento de nuevas formas depredadoras de la reproducción capitalistas que han afectado de forma creciente las condiciones generales socioambientales. Estas configuraciones depredadoras se han acentuado durante los últimos veinte años si se consideran las tendencias de acumulación recientes en minería, agro proyectos, hidrocarburos y combustibles. 3) El desarrollo de nuevas formas de imbricación socioeconómica de capital transnacional que han acentuado las relaciones de dependencia económica, política y militar frente al imperialismo. Tales formas han contribuido a la sustentación e imposición de un bloque de poder que ha propiciado el abandono total del principio de soberanía nacional y ha estimulado la expropiación del ingreso de los trabajadores en detrimento de la capacidad de consumo de la sociedad.

En ésta línea, Giraldo (2016) resalta que el Estado colombiano se ha visto inserto en la economía global, soportado en una ideología neoliberal cuyos elementos más relevantes han sido: primero un Estado mínimo, es decir, que la inversión privada fuese la que regule la economía y aporte al desarrollo de la sociedad; segundo, la austeridad fiscal; tercero, la globalización de los procesos de expansión del capital que se tradujeron en la reducción de la soberanía en favor de las políticas dictadas por los organismos multilaterales.

Caicedo y Anzola (2010) también coinciden en la tesis que predica acerca de que la actual coyuntura colombiana representa el triunfo histórico de la oligarquía financiero-terrateniente. Esta realidad se explica, según los autores, por una economía que se ha tornado más monetaria y especulativa, en la cual las actividades financieras y extractivistas han superado el incremento de la economía productora de bienes y servicios. La profundización de este modelo de acumulación ha sido posible gracias a la presencia del sector financiero y transnacional en la actividad económica y, sobretudo, en el Estado.

Francisco Durand (2010) y Juan Giraldo (2016) sostienen que el neoliberalismo de los noventa facilitó la llegada al poder de los empresarios. Para el primero, las elites económicas han ensanchado su maquinaria de poder e influencia política a partir de una “captura del Estado” mediante la cual han logrado movilizar numerosos recursos

económicos en un contexto de alta concentración del poder económico y político que ha vuelto al Estado fácilmente permeable a los grandes intereses del mercado. Garay Salamanca, Salcedo, León-Beltrán y Guerrero (2009) también problematizan sobre este concepto de Captura del Estado y lo definen en términos de la acción de individuos, grupos, o corporaciones, en el sector público y privado, que buscan influir en la formulación de leyes y políticas gubernamentales para su propio beneficio. El concepto de “captura”, entonces, se expresa en la presencia de empresarios o técnicos en puestos clave del Estado, desde donde pueden tomar decisiones que favorezcan a determinados sectores. En suma, el modelo económico que pretenden favorecer y, por tanto, que sectores de la burguesía representan, son algunos de los problemas que merecen ser explorados a la hora de analizar el gabinete ministerial colombiano durante las dos administraciones gubernamentales de Santos.

3. El gabinete de Juan Manuel Santos ¿Ruptura o continuidad?

La década de 1990 significó un parteaguas en la historia económica colombiana. A partir de ese año, el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) dio inicio a la transición del modelo de desarrollo orientado “hacia adentro” a un modelo de apertura e internacionalización de la economía (Orjuela Escobar, 1998).

La década de los noventa fue un punto de quiebre para la economía y la política del país. El modelo de ajuste neoliberal que se fue implementando con Gaviria transformó drásticamente a la sociedad colombiana mediante la implementación de sucesivas leyes y reformas estructurales: flexibilización del mercado de trabajo⁴, la reducción de los impuestos y barreras a las importaciones, la privatización de empresas públicas⁵ que causó miles de despidos de empleados públicos, y la descentralización política, administrativa y fiscal⁶ por la cual fueron transferidas un gran número de funciones del gobierno central a los municipios. Adicionalmente, el cambio del modelo de desarrollo hizo inoperantes los acuerdos entre elites y clases sociales que sustentaban el anterior

⁴ Ley 50 de 1990. La cual significó la reducción de beneficios y garantías laborales para los trabajadores; así como la desaparición de los contratos a términos indefinidos y la parcial privatización del sistema jubilatorio.

⁵ Ley 1 de 1990 y decretos presidenciales 2156 a 2171 de 1992)

⁶ Ley 60 de 1993.

modelo, por lo que se impuso la necesidad de generar nuevos acuerdos que expresasen una nueva correlación de fuerzas sociales (Orjuela Escobar, 1998).

Las políticas macroeconómicas y los cambios estructurales que se implementaron produjeron, al mismo tiempo, importantes modificaciones en la organización del poder económico colombiano. A través de los planes y políticas implementadas se avanzó en el proceso de desregulación económica, en la creación y asentamiento de nuevos mercados por parte del Estado y en la “apertura” de la economía al capital transnacional (Estrada Álvarez, 2005). La transición hacia un nuevo sistema de acumulación fue acompañada por un conflictivo proceso de recomposición de fuerzas, de realineamientos en el bloque de poder y de cambios en la dominación. Al tiempo en que fue evidente el debilitamiento de las burguesías cafeteras, fue igualmente evidente la creciente influencia del capital financiero y de los grupos económicos, con una marcada impronta transnacional. Las formaciones capitalistas se orientaron hacia un capitalismo de matriz más especulativa, que se desarrolló en consonancia con estructuras mafiosas, sustentadas muchas veces en capitales del narcotráfico. Tales estructuras se vieron estimuladas por las políticas de desregulación en los diferentes mercados, especialmente en el mercado de capitales.

La adopción de un nuevo régimen de acumulación vino acompañada de una tendencia autoritaria del régimen político, de una creciente militarización de la política y de una influencia creciente de las organizaciones paramilitares. Todo esto, trajo consigo la consolidación de un nuevo sujeto político, las élites intelectuales de producción de políticas económicas, cuya influencia en lo relacionado con la conducción política y económica del Estado fue evidente. A partir de los noventa, en efecto, la conformación de los respectivos gabinetes ministeriales y de los equipos económicos estuvo influida por el perfil respectivo de los presidentes electos, en un régimen político cuya base de sustento descansó cada vez más en la investidura del poder presidencial.

Tras el ocaso del gobierno de César Gaviria, durante los gobiernos de Ernesto Samper Pizarro (1994-1998) y Andrés Pastrana Arango (1998-2002) hubo cierta continuidad en el tipo de políticas económicas implementadas, si bien el perfil de ministros de sendas administraciones gubernamentales no fue necesariamente el mismo.⁷

⁷ El gabinete ministerial del gobierno de Samper fue evidencia clara de la inestabilidad política de esa administración, en tanto resultó en una suerte de articulación entre sectores tecnócratas vinculados al capitalismo internacional y “políticos tradicionales” a fin de garantizar gobernabilidad y permanencia del

La élite que acompañó a Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) en la producción de su política de gobierno, aglutinada a la sombras de las políticas del Consenso de Washington, encarnó el fin de las ambigüedades e imprimió un sello imborrable en la política económica del país. Su perspectiva fue definitivamente transnacional, de “caja de resonancia” de las políticas de los organismos multilaterales y del gobierno de Estados Unidos. Para Fernán González (2006), con Uribe se salda la disputa histórica entre los sectores tecnocráticos del Estado y la clase política tradicional tras los intentos de modernización y adecuación del Estado. Como resultado, los políticos tradicionales fueron marginalizados de los principales centros de toma de decisión en materia económica, tales como la administración del gasto público, la resolución de las necesidades regionales, y la elaboración de novedosas reformas estructurales.

Durante el uribismo se profundizó un modelo económico con base en la producción de recursos primarios. En este sentido, la minería constituyó uno de los principales productos de exportación. De hecho durante la administración de Uribe se entregaron 9.000 títulos destinados a la explotación de minas, que en cifras de inversión extranjera directa, significaron un ingreso de 3.800 millones de dólares para el quinquenio 2000-2005 (Negrete, 2013).

En un ensayo titulado “*Élites intelectuales y producción política económica*” (2005), el historiador Jairo Estada Álvarez no vacila en afirmar que la experiencia uribista terminó por erigir a una verdadera red de dominio en Colombia que descansó en los organismos multilaterales de crédito, las empresas multinacionales, los grupos económicos, los gremios económicos, los medios masivos y concentrados de comunicación, el sector académico y los centros de investigación. En suma, se asistió a la profundización de un modelo de Captura del Estado⁸ por parte de una élite que representó abiertamente los grandes intereses del capital internacional globalizado.

El gobierno de Juan Manuel Santos llegó al poder en el 2010 gracias a la bendición de su predecesor⁹. Proveniente de la entraña de la élite colombiana¹⁰, Santos fue un hombre

presidente hasta el final del mandato. Andrés Pastrana, en cambio, conformaría un gabinete económico de orientación económica ortodoxa con representantes de la élite provenientes de la administración Gaviria.

⁸ Sobre todo en los ministerios y carteras de Estado con mayor incidencia económica.

⁹ Al término de su gestión, el presidente Uribe tenía un nivel de aprobación del 80% (Redacción El País, 2010), y con ésta popularidad ofreció su apoyo a su ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos.

¹⁰ Antes de llegar a la presidencia, Santos tuvo un importante desempeño en el ámbito público en cargos relevantes: trabajó en el Ministerio de Comercio exterior durante el gobierno de Gaviria (1991- 1994). Durante el gobierno de Pastrana fue nombrado Ministro de Hacienda en el año 2000, cargo que ocupó

que combinó un perfil político y empresario. En materia económica, el carácter que asumió el gobierno de Santos no se distanció del de Uribe. Al respecto, Rodríguez (2014) marca un continuo entre las gubernaturas de Uribe y Santos, en tanto ambos presidentes han representado la fiel encarnación de un proyecto de país fuertemente asentado en la transnacionalización y la desestatización de la política y la economía. Para Santos, la cuestión acerca del fortalecimiento de la confianza inversionista adquirió un carácter nodal durante todo su gobierno. En tal sentido, muchas de sus acciones de gobierno han estado orientadas hacia la profundización de un modelo de apertura económica y liberalización comercial, generando garantías y desarrollos normativos favorables a la inversión extranjera directa. (Negrete, 2013). Esta estrategia se vio fuertemente impulsada por la promulgación de un sistema de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales como principal vía para lograr el crecimiento económico. En materia agraria, Santos no ha facilitado tampoco mecanismos de inserción para el extenso colectivo de campesinos ni pequeños productores, en el proceso de desarrollo del país. Su gobierno continuó sin concebir una política integral que resuelva problemas estructurales como la propiedad y la concentración de la tierra. En cuanto al gabinete que acompañó a Santos durante ambos mandatos podemos decir que, en líneas generales, conservó atributos similares a los que presentó el gobierno de Uribe. A saber: un perfil con marcada orientación al mercado y al mundo de las finanzas.

El gabinete colombiano durante la época de Santos estuvo conformado por 16¹¹ ministerios. Sin embargo, el presente trabajo de investigación solamente predicará acerca de los cinco ministerios colombianos con mayor injerencia en materia económica; a saber: Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y Ministerio de Defensa; en adelante Ministerios De Incidencia Económica (MDIE). En total han sido relevados 54 funcionarios públicos desglosados en 21 ministros y 33 viceministros. En lo que respecta al nivel educativo, absolutamente

hasta Agosto del 2002. Posteriormente, fue nombrado ministro de Defensa durante el gobierno de Álvaro Uribe desde julio de 2006 hasta mayo de 2009.

En el sector privado asumió la Subdirección del diario El Tiempo en el año 1984, cuyos principales accionistas en ese entonces eran la familia de su padre y la de su tío Hernando.

¹¹ Agricultura y Desarrollo Rural; Ambiente y Desarrollo sostenible; Comercio, Industria y Turismo; Cultura; Defensa; Relaciones exteriores; TIC; Salud y Protección social; Trabajo; Transporte; Vivienda; Educación; Hacienda y Crédito Público; Interior; Justicia; y Minas y Energía.

todas las unidades analizadas poseen una carrera universitaria completa y una gran mayoría de ellos se han formado en universidades privadas¹², rasgo bastante frecuente en el sistema educativo colombiano. Entre las carreras optadas sobresalen las de: Economía (23), Abogacía y Ciencias Jurídicas (15), Ingeniería (8), Administración de empresas (6), Comunicación y Medios (1), y Militar y Defensa (1). El 75% de los funcionarios (41) han realizados posgrados: 34 de ellos se desarrollaron en el exterior (mayormente en Estados Unidos y en Europa seguidos por otros países de América Latina¹³ y Asia¹⁴ y el resto (7) en Colombia. La culminación de la formación doctoral de algunos individuos en universidades e instituciones europeas y estadounidenses han significado, efectivamente, la incorporación al aparato estatal de un número importante de técnicos en formación económica y en ciencias administrativas, en organismos y ministerios de dirección económica que han sido capaces de permear, influir, e inclusive definir, el diseño de las políticas públicas económicas durante los últimos 8 años. Al respecto, nuestra investigación demuestra que, en cuanto al nivel de los posgrados, las especializaciones, maestrías y doctorados en ciencias económicas y administrativas superan ampliamente a las ciencias jurídicas¹⁵. Se observa una marcada correspondencia entre los tipos de carreras y posgrado que predominaron entre los funcionarios y las funciones propias de cada cartera: por ejemplo, los profesionales de las ciencias económicas abundaron los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía.

Con relación a la biografía ocupacional, la composición es la siguiente: 36 funcionarios provinieron de una trayectoria ocupacional mixta (público-privada), 15 tuvieron una trayectoria puramente pública (que incumbe a diferentes cargos ocupados en los ministerios, secretarías, empresas, organismos y direcciones del Estado), mientras que sólo 3 han provenido exclusivamente del sector privado. La mayoría (33) de quienes tienen una trayectoria público-privada formaron parte de empresas privadas y ocuparon efectivamente algún puesto directivo¹⁶. Entre ellos, los rubros de actividad más

¹² De los 54 funcionarios analizados, 46 se han formado en Universidades privadas, 7 en públicas y uno solo caso realizó carrera de grado en el extranjero.

¹³ México

¹⁴ China

¹⁵ 28 funcionarios han realizados posgrados en Economía, Finanzas, Administración y Gestión Pública contra 5 en ciencias de seguridad, 4 Derecho y otras 4.

¹⁶ 10 de estos funcionarios públicos han ejercido puestos directivos en empresas de capitales extranjeros: 6 en el Ministerio de Minas y Energía; 1 en el de Comercio, Industria y Turismo; 2 en el de Agricultura y Desarrollo Agrario; y 1 caso en el Ministerio de Defensa.

sobresalientes son: actividades vinculadas al mundo de las finanzas y compañías aseguradoras¹⁷ (7); actividades profesionales, científicas y técnicas¹⁸ (5); y actividades de explotación de minas y canteras (5). Estos datos demuestran un gabinete sin muchas sorpresas en cuanto a sus perfiles, si se lo compara con la historia estatal desde el 2002 a esta parte. La creciente influencia de miembros de la élite provenientes del campo de las consultoras, asesorarías, bancos y redes de pensamiento y formación (Think Tanks) ya se observaba desde comienzos del gobierno de Uribe. Esta irrupción ha ido propiciando una tendencia hacia la tecnificación de la política económica, al tiempo que forzó efectivamente a los políticos tradicionales a un acercamiento hacia los conocimientos técnicos, pero también ha considerado que el campo de acción e influencia de los políticos de profesión debe ser otro. (Jairo Estada Álvarez, 2005).

En materia de participación política, el 51,85% (28) de los funcionarios analizados han presentado algún tipo de involucramiento partidario mientras que los 26 restantes no lo han hecho o no se encontró información suficiente respaldatoria. De esos 28, quince correspondieron al período de gobierno 2010-2014, y los trece restantes se sucedieron entre el 2014 y el 2018; lo que en términos estadísticos no representa una variación determinante. En otras palabras, no se puede afirmar que un tipo de gabinete económico haya sido necesariamente mucho más político y menos técnico que el otro. Entre los partidos más presentes en las trayectorias políticas estudiadas destacan los hegemónicos partidos Liberal (15) y Conservador (8)¹⁹.

Con todo, una mirada cualitativa sobre algunas trayectorias nos permite acceder a una perspectiva más acabada sobre algunas de las características que adquirió parte del gabinete.

Un lugar clave dentro del gobierno del presidente Santos fue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Allí fueron designados 2 ministros (Juan Carlos Echeverry Garzón y Mauricio Cárdenas Santamaría) de trayectorias similares. Ambos presentaron un perfil de funcionario bien cercano al ámbito de las finanzas. Al nivel de los viceministros resulta llamativo la notable incidencia de la Fundación para la Educación Superior y el

¹⁷ Incumbe participación y ejecución de cargos en entidades bancarias, empresas de seguros y compañías financieras privadas.

¹⁸ Incluye actividades Jurídicas y de Contabilidad, de Consultoría en Gestión Empresarial y Publicidad e Investigación de Mercados.

¹⁹ Los otros cinco se reparten en: 4 ex militantes del Partido Unidad Nacional (del ex presidente Santos) y 1 militante por el Partido alternativo Compromiso Ciudadano.

Desarrollo²⁰ (Fedesarrollo); una entidad privada sin ánimo de lucro que desde 1970 ha sido una institución que se postuló históricamente como “independiente” de los gobierno de turno, pero que ha abastecido con sus cuadros a cada uno de ellos; produciendo aspectos claves de la política y haciendo además, en ocasiones, críticas al modelo y contenido las políticas públicas implementadas. En suma de los 6 viceministros analizados en dicho ministerio, 5 han pasado por ésta institución de formación.

En otro Ministerio sensible como fue el de Minas y Energía, la investigación también realizó un barrido de los perfiles de los diferentes ministros que pasaron por la cartera, a lo largo del gobierno de Santos. En primer lugar, llama la atención la poca durabilidad de éstos en el cargo, ya que en los ocho años de gobierno, pasaron por la cartera siete ministros (6 hombres y una mujer). Las formaciones de estos son varias (Ingeniería, Economía, Abogacía y Economía), todos cuentan con posgrados realizados, mayoritariamente en Economía y Finanzas. Seis de los siete ministros presentaron trayectorias público-privadas, aunque por ámbito privado se entiende también al tercer sector (gremial, profesional y enseñanza). Otro dato sustantivo es que cinco de los catorce funcionarios públicos estudiados han integrado juntas directivas de empresas de explotación mineras ligadas a capitales transnacionales²¹.

Otro ministerio clave que definen la orientación del rumbo económico, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un país con un modelo de acumulación con una fuerte impronta extractiva y primarizada, resulta elocuente la designación de Aurelio Iragorri Valencia como ministro del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, funcionario que presentó una trayectoria ocupacional público-privada con una evidente impronta empresarial. Aurelio Iragorri Valencia ha sido uno de los exponentes más representativos de la fracción más concentrada de la clase terrateniente colombiana. Antes de ser ministro se desempeñó como Gerente Administrativo de Comercial Cóndor de Colombia S.A. y, más tarde, fue director administrativo y financiero de Malterías de Colombia y Malterías S.A., dos de las más grandes empresas de los Santo Domingo (grupo económico de notable trascendencia en el plano del negocio agroindustrial colombiano). Lo mismo puede decirse del Viceministro Juan Pablo Granados Pinedo, quien fue director financiero de C.I. Tequendama, una empresa

²⁰ Para más información ver: <https://www.fedesarrollo.org.co>

²¹ Algunas de las empresas reconocidas son: British Petroleum (3), Lateegra Gold Corp, Winchester Oil and Gas S.A., etc.

palmicultora del grupo empresarial Daabon de la familia Dávila Abondano (una de las grandes beneficiarias de Agro Ingreso Seguro).

Como señalamos anteriormente, el nombramiento de figuras pertenecientes a la élite del mundo empresarial no es una novedad propia del gobierno de Santos. Colombia se ha caracterizado por tener un Estado particularmente débil, carente de una estructura burocrática sólida y de cuadros políticos de tradición ocupando puestos claves dentro del Estado. Dicha debilidad histórica del Estado colombiano, habilitó a Uribe a transitar hacia el autoritarismo y le permitió implementar una serie de medidas y reformas (sobre todo en materia de seguridad y lucha contra la guerrilla) institucionales que fortalecieron y consolidaron el modelo neoliberal. De ahí en adelante, los sucesivos gobiernos colombianos han visto cómo abundan los representantes de las élites económicas en puestos claves del aparato estatal, poseedores de estrechos vínculos con agentes del capital transnacional, o bien con grupos económicos locales ampliamente diversificados. Al respecto, la composición del gabinete ministerial de Santos, y los indicios en materia de política económica analizados, no torcieron el rumbo del modelo sino más bien por el contrario: se ha fortalecido un concepto de articulación con el gran capital transnacional.

4. Conclusión

Como se dijo a lo largo del artículo, el perfil del gobierno de Santos pareció tener cierta similitud con otras experiencias latinoamericanas, cuyos presidentes o gabinetes ministeriales han presentado un perfil empresarial evidente: Sebastián Piñera en Chile, Horacio Cartes en Paraguay Mauricio Macri en Argentina y Pedro Pablo Kuczynski en Perú entre otros. Este copamiento por parte de representantes de las élites económicas en los principales centros de ejecución, promulgamiento y producción de las políticas económicas ha venido significando, y acentuando, el desplazamiento de los “políticos tradicionales” del diseño y de las decisiones fundamentales en materia económica durante los últimos veinte años.

Una mirada de los últimos equipos económicos de los sucesivos gobiernos colombianos corroboraría la afirmación precedente; el papel de los políticos tradicionales en los ministerios de mayor injerencia en materia económica fue debilitándose al calor de los procesos de reformas emergentes durante la década de los noventa, acentuándose,

inclusive, en la actualidad. Sectores importantes de las élites productoras de reformas aparecen hoy en día más claramente vinculados con los negocios surgidos de los procesos de reforma estructural (privatizaciones, mercado de capitales y finanzas, telecomunicaciones, servicios públicos, empresas y corporaciones mineras, inversiones extranjeras, contrataciones públicas, entre otros). En estos últimos lustros, ha quedado de manifiesto que la circulación y la Captura del Estado por parte de los representantes de las élites se ha hecho más notoria. Por eso consideramos que un trabajo que verse acerca de ciertos atributos y características del gabinete ministerial de Santos constituye un indicativo relevante sobre el perfil que asumió el gobierno, el modelo económico fomentado y los sectores de la burguesía que fueron efectivamente los más favorecidos.

Bibliografía

- ANSALDI, W. (2017). "Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas". En *Theomai*, N° 35, primer semestre (22-51).
- CAICEDO y ANZOLA. (2007). "La hegemonía de la oligarquía financiero-terrateniente en Colombia". En *Revista Espacio crítico* (n°7), Julio-Diciembre, 2007. Disponible en: <http://www.espaciocritico.com/revista.asp>.
- CASTELLANI, A. (coord.) (2016). "Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa". San Martín: UNSAM.
- CASTELLANI, y CANELO. (2016). "Informe de Investigación. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri". En Instituto de altos estudios Sociales. Buenos Aires: UNSAM.
- CARDONA, y ÁLVAREZ. (2018). La retórica del miedo como estrategia política. El plebiscito por la Paz en Colombia. En revista *Forum*, N° 14, Julio-Diciembre (43-68).
- DURAND, F. (2010). "Empresarios a la Presidencia". En *Revista Nueva Sociedad*, N° 225, Enero-Febrero (68-85).
- ESTARADA, A. J (2005). Elites intelectuales y producción de la política económica en Colombia. Presentado en el seminario Internacional Élite, poder y política en América Latina. Bogotá, Colombia. Del 2 al 4 de Mayo.
- ESTRADA, A. J. (2005). Transnacionalización y nueva espacialidad capitalista. In *Elementos de la economía política de la inversión extranjera en Colombia*. Ponencia en la vi Conferencia Internacional de Estudios Americanos. La Habana, Cuba.
- ESTRADA, A. J. (2010). Capitalismo Criminal y organización mafiosa de la sociedad colombiana. En Estrada Álvarez, Jairo (Ed), *Capitalismo Criminal: Ensayos Críticos* (pp.). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- GARAY SALAMANCA, L.; SALCEDO, E.; LEÓN-BELTRÁN, I.; GUERRERO, B. (2009). "La Reconfiguración cooptada del Estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado". Edición Fundación AVINA.
- GIRALDO, J. (2016). "La producción de vidas residuales". Ponencia presentada en el II Coloquio "Usos y Lecturas de Foucault" para la agencia de Prensa. (Octubre, 2016). Disponible en: <http://www.ipc.org.co>
- GONZALEZ, F. (2006). El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez. Disponible en: <http://www.institut-governance.org/es/analyse/fiche-analyse-245.html>
- LEONGÓMEZ, P, E. (2003). El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe. En *Revista Nueva Sociedad*. N° 186 (Julio-Agosto).
- MAUCERI, P. (2001). "Estado, élites y contrainsurgencia: Una comparación preliminar entre Colombia y Perú". En *Revista unianandes*. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co>
- MILIBAND, Ralph ([1969]1991). *El Estado en la sociedad capitalista*. México DF: Siglo XXI.
- MOSCA, G. (1939). *Elementi di scienza política*. Bari: Laterza.
- NEGRETE, M. R (2013). Derechos, Minería y Conflictos. Aspectos Normativos. En Salamanca, L. J. G. (2013). *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Contraloría General de la República.
- NERCESIÁN, I. (2017a). "Radiografía del gabinete de Pedro Pablo Kuczynski (2016-). Estado y élites económicas en Perú". En *Revista Estudios Políticos*
- ORJUELA ESCOBAR, L, J. (1998). El Estado colombiano en los noventa: entre la legitimidad y la eficiencia. En *Revista de Estudios Sociales*. N° 1. Agosto.
- PARETO, W. (1965 [1916]). *Trattato di sociologia generale*. Florencia: Barbèra.

- PUELLO SOCARRÁS, J. F. (2005). "Elites, Elitismo y Neoelitismo". En Revista Espacio Crítico, N° 2. México.
- RODRÍGUEZ, G. (2014). "Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿una misma derecha?". En Revista Espacio crítico. N°2. Noviembre-Diciembre.
- SERRANO y OLIVA. (2015). "La disputa por la nueva renta en destino: el papel del rentismo importador en el siglo XXI en América Latina". En Agencia de noticias NODAL (Mayo). Disponible en: <http://www.celag.org/el-rentismo-importador-del-siglo-xxi-en-américa-latina>.
- THERBORN, G. (1979). ¿Cómo domina la clase dominante?: aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y el socialismo. Siglo XXI.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A. (2011). "El sistema político al inicio del gobierno de Santos". En Revista Nueva Sociedad. N° 231. (Enero-Febrero).
- WRIGHT MILLS, C. (1993 [1956]). La elite de poder. México DF: Fondo de Cultura Económica.