

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada

Élites económicas y puerta giratoria en Ecuador. Análisis de los gobiernos de Rafael Correa,
Lenin Moreno y Guillermo Lasso

José Alejandro Pérez Silva

Asesora: Carolina Curvale

Lectores: Juan Federico Pino y Fernel Martínez

Quito, octubre de 2023

Dedicatoria

A mi madre, por su amor incansable e incondicional.

A mis hermanos: Adriana y Fernando, por las batallas que nos han traído hasta aquí.

A todos los amigos y colegas, gracias, por tanto.

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo 1. Élités económicas y puertas giratorias	14
1.1. El poder de la minoría	14
1.2. Del elitismo al pluralismo	16
1.3. Élités económicas	20
1.3.1. Directorios cruzados para el estudio de la élite económica	21
1.3.2. Las élités económicas hacia adentro	24
1.4. Criterios de definición de las élités económicas	26
1.5. El mecanismo de puerta giratoria.....	27
1.6. El estudio de las élités empresariales y puerta giratoria en la región.....	32
Capítulo 2. Metodología, fuentes de información y datos	34
2.1. Identificación de la élite económica con el método posicional	34
2.2. Directorios cruzados para la élite económica ecuatoriana	35
2.3. Caracterización de la élite económica.....	36
2.4. Puerta giratoria y élite económica.....	38
Capítulo 3. Directorios cruzados y caracterización de la élite empresarial en Ecuador	41
3.1. Estado del arte: Los grupos económicos como tradicional objeto de estudio en Ecuador 41	
3.2. Élités económicas en Ecuador y su relación con la política y el Estado.....	46
3.2.1. La marginación del gremio empresarial	47
3.2.2. El regreso de las élités.....	48
3.2.3. El regreso del Estado	49
3.3. Élite económica ecuatoriana: ¿dominante o plural?	51
3.4. Mapa y dinámica de la élite económica ecuatoriana	53
3.5. Los directorios de los bancos	62
3.6. Discusión de hallazgos con base en la tipología propuesta	63

Capítulo 4. La élite económica en Ecuador y las puertas giratorias	67
4.1. Los que faltan.....	67
4.2. Puertas giratorias en la historia del Ecuador	68
4.2.1. Banco del Pacífico, un caso atípico	72
4.2.2. Crisis Bancaria y puerta giratoria	73
4.3. Puertas giratorias en Ecuador en el período 2013 - 2022	74
4.3.1. Puertas giratorias en el gobierno de Rafael Correa (2013 – 2014).....	75
4.3.2. Puertas giratorias en el gobierno de Lenin Moreno (2017 – 2021)	81
4.3.3. Puertas giratorias en el gobierno de Guillermo Lasso (2021 – 2022).....	86
4.4. Comparativa de puertas giratorias en los gobiernos 2014 – 2022	91
4.5. Hallazgos y dinámica de élite económica y el mecanismo de la puerta giratoria en Ecuador 2014 – 2022	94
Conclusiones	99
Lista de referencias	102

Índice de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2.2. Caracterización de la élite económica en función de los directorios cruzados y las relaciones de propiedad.....	37
Gráfico 3.1. Distribución de actores de la élite económica en Ecuador en función de la participación accionaria y los ingresos de las mayores empresas (2017).....	54
Gráfico 3.2. Directorios cruzados de la élite económica del Ecuador (2017)	61
Gráfico 4.1. Composición del gabinete de Rafael Correa por género	75
Gráfico 4.2. Composición del gabinete de Rafael Correa según militancia	76
Gráfico 4.3. Composición del gabinete por género en el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021)	82
Gráfico 4.4. Composición del gabinete de Lenín Moreno (2017-2021), según la militancia de sus miembros	82
Gráfico 4.5. Composición del gabinete por género en el gobierno de Guillermo Lasso (2017-2021)	87
Gráfico 4.6. Composición del gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022) según la militancia	87

Tablas

Tabla 1.1. Tipología de puertas giratorias	29
Tabla 1.2. Perspectiva de circulación público privada	32
Tabla 3.1. Distribución de los actores de la élite económica del Ecuador (2017).....	55
Tabla 3.2. Actores de la élite económica que son ejecutivos en más de una empresa ...	56
Tabla 4.1. Puerta giratoria en el Banco del Pacífico (1970 - 2000).....	72
Tabla 4.2. Puerta giratoria en el gobierno de Jamil Mahuad	73
Tabla 4.3. Composición del gabinete ministerial de Rafael Correa (2013 - 2017)	75
Tabla 4.4. Trayectoria político-privada y puerta giratoria en el gabinete de Rafael Correa (2013 - 2017).....	76
Tabla 4.5. Trayectoria público-privada y puerta giratoria en el gabinete de Rafael Correa (2013-2017) por sector gubernamental	78
Tabla 4.6. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gabinete de Rafael Correa (2013-2017).....	79
Tabla 4.7. Trayectoria público privada y puerta giratoria por militancia del gabinete de Rafael Correa (2013-2017).....	80
Tabla 4.8. Composición del gabinete ministerial de Lenín Moreno (2017 - 2021).....	81
Tabla 4.9. Trayectoria político-privada y puerta giratoria del gabinete de Lenín Moreno (2017-2021).....	83
Tabla 4.10. Trayectoria público-privada y puerta giratoria en el gabinete de Lenín Moreno (2017-2021) por sector gubernamental	84
Tabla 4.11. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021).....	84
Tabla 4.12. Trayectoria público privada y puerta giratoria por militancia del gabinete del Lenín Moreno (2017-2021).....	85
Tabla 4.13. Composición del gabinete ministerial del gobierno de Guillermo Lasso (2021 - 2022)	86
Tabla 4.14. Trayectoria político-privada y puerta giratoria del gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022).....	88

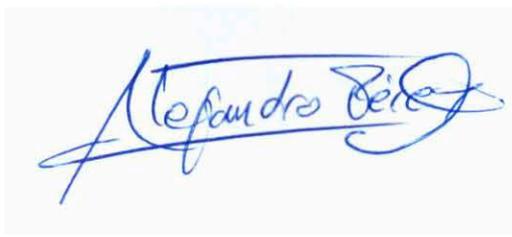
Tabla 4.15. Trayectoria público-privada y puerta giratoria en el gabinete del Guillermo Lasso (2021-2022) por sector gubernamental	89
Tabla 4.16. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022).....	89
Tabla 4.17. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022).....	90
Tabla 4.18. Comparación de puertas giratorias en los gobiernos de Rafael Correa, Lenín Moreno y Guillermo Lasso	91
Tabla 4.19. Estudio comparado de puertas giratorias en Chile.....	92

Declaración de cesión de derecho de publicación de las tesis

Yo, José Alejandro Pérez Silva, autor de la tesis titulada “Élites económicas y puerta giratoria en Ecuador. Análisis de los gobiernos de Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso” declaro que la obra es mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2023.



José Alejandro Pérez Silva

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo avanzar en la conceptualización, identificación y caracterización de la élite económica en Ecuador, y mostrar cómo los actores de este grupo hacen uso del mecanismo de puerta giratoria para penetrar en la esfera política. Para este análisis se toman los tres últimos períodos presidenciales: Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso. Se identifica a los actores de la élite económica, a través del método posicional como los ejecutivos y accionistas de las grandes empresas del país y se analiza si estos han tenido cargos de dirección en los distintos gobiernos. Como elemento innovador, este trabajo propone una caracterización de la élite económica que supere la dicotomía del elitismo-pluralismo de la literatura tradicional.

La estructura de esta investigación parte por una revisión de la literatura y contempla el estado del arte de las élites económicas y puerta giratoria en Ecuador, que ha estado más enfocado en la estructura de los grupos económicos. En el apartado metodológico se describe el uso y procesamiento de una base de datos a partir de información de la Superintendencia de Compañías para la identificación de los actores de la élite económica ecuatoriana, en la que se analizan los conceptos de directorios cruzados y relaciones de propiedad. Esto permite saber cuántos cargos directivos ocupa cada actor en distintas empresas y de cuántas es propietario. También se contrasta con información de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Eso permitirá caracterizar a cada actor en función de los directorios cruzados y relaciones de propiedad en cuatro cuadrantes: élite propietaria, élite dominante, élite dispersa y élite gerencialista.

Para el análisis de puerta giratoria se revisará qué actores de nuestra caracterización hacen uso de este mecanismo. Para la operacionalización del concepto se explicará la diferencia entre circulación público-privada y puerta giratoria. Además, se verifica quienes de los ministros en estos tres gobiernos hacen uso de la puerta giratoria y si pertenecen o no a los actores caracterizados en esta investigación. También se pondrán a prueba variables como los sectores económicos, militancia y género, que son variables aplicadas por la literatura, con el objetivo de tener una estadística descriptiva del comportamiento de la puerta giratoria.

Agradecimientos

Sobre todo, a mi familia, fuente inagotable de apoyo.

A todos los profesores del FLACSO, especialmente a Carolina Curvale, Santiago Basabe y Alejandro Olivares, quienes fueron los pilares para que esto sea posible.

Gracias a todos.

Introducción

La transición del gobierno en 2017 marcó un aparente retorno de las élites económicas a la esfera política y estatal. Después de diez años de correísmo, con un fuerte discurso tecnocrático y anti-élites, el gobierno de Lenín Moreno marcó una ruptura con su antecesor y coideario, Rafael Correa, al tomar en cuenta a personajes del sector privado para manejar la cosa pública. Algunos lo aplaudieron aduciendo que experimentados empresarios a cargo de la cosa pública serían más eficientes en el manejo de los recursos; otros lo criticaron por los posibles conflictos de interés que esto podría provocar y acusaron a las élites económicas de inmiscuirse en la política.

Los fichajes de empresarios como ministros de Estado del gobierno de Lenín Moreno (2017-2021) cambiaron la dinámica en la conducción de la cosa pública de lo que fue la década anterior. Por ejemplo, Richard Martínez dejó su cargo como representante de los empresarios para convertirse en ministro de Finanzas, en mayo de 2018. Carlos Pérez García, un exdirectivo de la petrolera Halliburton, fue convocado para ponerse al frente del Ministerio de Hidrocarburos y, con el pasar de tiempo, el gobierno le encargó el Ministerio de Electricidad y la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, convirtiéndolo en una especie de “Superministro”. Y no fueron los únicos, hubo al menos una docena de cuadros en el gabinete de Lenín Moreno que procedían del sector privado. El gobierno de Guillermo Lasso ha seguido por el mismo camino: convocar a figuras del sector privado para armar su gabinete, como por ejemplo Julio José Prado, quien era el presidente de la Asociación de Bancos Privados, pasó a ser ministro de la Producción.

La literatura ha denominado a este fenómeno como puerta-giratoria y ocurre cuando los funcionarios rotan entre la gestión pública y la dirección de empresas del sector privado (Cohen 1986; OCDE 2009). Esta puede ser una forma de articulación o vinculación de la élite económica en la política, que podría ocasionar conflictos de interés o captura de la decisión pública, e invita a hacer las siguientes preguntas: ¿La élite es una sola, sin diferenciación entre actores políticos y económicos? ¿Cómo es el comportamiento de la élite económica en el mecanismo de puerta giratoria? Pero antes de ello, ¿Hay una élite económica en Ecuador? Y si la hay, ¿cómo se caracteriza?

La literatura sobre este tema en Ecuador no es escasa, pero tampoco abundante y diversa en sus abordajes, pese a que son actores de la élite económica son clave en la toma de decisiones que afectan a toda la sociedad. Los estudios que existen se centran en describirlas como un

agente dominante y de acumulación de capital, desde un enfoque desde los grandes grupos económicos (North 1985; Fierro 1991; Pástor 2017). Es necesario un enfoque con herramientas de la Ciencia Política para entender cómo se configuran las élites económicas, en una dimensión teórica y sus mecanismos de vinculación o penetración en la esfera política, desde una dimensión práctica. La mayoría de estudios en la región se ha concentrado en las élites políticas. En cierta medida, estos vacíos teóricos y empíricos sobre las élites económicas ya han sido suplidos en otros países de la región (Cárdenas 2016; Camp 2008; Castellani 2009; Ossandón 2011; Waxenecker 2017). Pensar a la élite económica simplemente como los grandes grupos económicos o como un ente abstracto que tiene redes y conexiones por todas partes quizá ha impedido mayor profundidad en el desarrollo de su estudio. En este sentido, este trabajo tiene la intención de estudiar a los actores de la élite empresarial (gerentes y propietarios) y su relación con el poder político. Ello requiere bucear en la composición accionaria y gerencial de las mayores empresas del país y sus trayectorias en el campo político.

Para responder a la pregunta de ¿cómo se caracteriza a la élite ecuatoriana?, esta investigación propone una tipología a nivel teórico-práctico que supere la clásica dicotomía elitismo-pluralismo, y que puede servir para ampliar el análisis a otros países. Para los elitistas (Mills 1987), un solo grupo monopoliza el poder, mientras que para los pluralistas Dahl (2010), hay una diversidad de “centros de poder” que impiden que las decisiones sean tomadas por un pequeño grupo dominante. Bajo este marco, la investigación intenta determinar si la élite económica ecuatoriana es dominante o plural, pero además la tipología pretende superar esta dicotomía al plantear la existencia de al menos cuatro cuadrantes de la élite económica, a partir de sus relaciones de propiedad y directorios cruzados: tradicional, dominante, gerencialista y dispersa. Para identificar a los actores de la élite se recurrirá al método posicional (Hoffman 2018; Atria et al. 2017) con el objetivo de alcanzar un universo más grande de análisis. Este método puede dejar por fuera a ciertos actores de las élites económicas que no cumplan los requisitos para la caracterización propuesta, pero se hará referencia a los casos que queden excluidos, pero tengan gran peso en el campo empresarial y político.

Luego se describirá cómo opera el mecanismo de puerta giratoria y si los actores de la élite económica caracterizada en esta investigación participan en puestos claves de los gobiernos. También se recurrirá a analizar los gabinetes de los tres últimos gobiernos: Rafael Correa, Lenín Moreno y Guillermo Lasso, los tres con distintas tendencias ideológicas, lo que

permitirá vislumbrar si este fenómeno ocurre con los gobiernos de derecha o no importa la ideología.

Los estudios que han avanzado en este tema recomiendan abordar el fenómeno ex post (OCDE 2009), ya que el mecanismo de puertas giratorias no solo opera cuando un empresario llega al sector público, sino también cuando un burócrata es contratado por una firma privada tiempo después de culminar su actividad pública. También hay casos en los que la rotación público-privada es constante. El objetivo es dar las primeras luces, con datos empíricos, sobre un tema que ha recibido escasa atención por parte de la academia en el país.

En el primer capítulo se hará un recorrido histórico desde los clásicos del elitismo hasta el debate del pluralismo democrático, que ha enfatizado su estudio en las élites políticas. Con este antecedente, se ingresará en el abordaje de la élite económica y sus dinámicas e implicaciones para la democracia, siendo la puerta giratoria uno de los mecanismos de articulación entre los intereses privados y políticos. En el segundo capítulo se detallará la estrategia metodológica, las fuentes de información y la tipología que propone esta investigación. El tercer capítulo iniciará con una revisión de la literatura en Ecuador sobre las élites económicas y se procederá a analizar los datos para la caracterización, con lo que se podrá comparar los trabajos anteriores y los resultados de esta investigación. En el cuarto capítulo se abordará el estudio de arte de la puerta giratoria en Ecuador y se determinará cómo los actores identificados en esta investigación hacen uso de este mecanismo. Además, se revisará como ha sido la dinámica de los gabinetes presidenciales en los gobiernos de Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso y cómo coinciden los actores de la élite económica.

Para este trabajo se han planteado tres hipótesis:

Pregunta de investigación:

¿Cómo se caracteriza la élite económica a partir de sus relaciones de propiedad y directorios cruzados, y cómo opera en el mecanismo de puerta giratoria para penetrar en la esfera política?

Hipótesis:

H1: La mayor parte de los actores que esta investigación caracteriza como élite económica se concentra en los cuadrantes de la “élite dispersa” y “élite propietaria”, pero esta no participa del mecanismo de puerta giratoria.

H2: Actores de la élite económica, que esta investigación caracteriza como tal, penetran en la esfera del poder político a través del mecanismo de puerta giratoria, sobre todo en puestos relacionados a los sectores de la economía y producción.

H3: Aunque el fenómeno de puertas giratorias se presenta en gobiernos de distintas tendencias políticas, se puede observar que hay períodos marcados de mayor o menor presencia de las élites económicas en el Estado.

Los hallazgos de esta investigación pretenden ser un aporte inicial para los estudios de las élites económicas en análisis comparados, puesto que en el país solo se ha abordado los estudios desde los grupos económicos y no desde otros métodos y formas de identificación y caracterización.

Capítulo 1. Élités económicas y puertas giratorias

Cien hombres actuando uniformemente en concierto y
entendiéndose unos con otros,
triunfarán sobre mil que no estén de acuerdo.

—Gaetano Mosca

1.1.El poder de la minoría

El estudio de las élites ha sido una preocupación constante en la historia. En Platón, Aristóteles y posteriormente en Montesquieu ya encontramos las grandes preguntas de ¿Quién debería gobernar y quién realmente gobierna? ¿Cómo o qué mecanismos han llevado a unos o a otros al poder? Sin embargo, el concepto de élite y su estudio dentro de la Ciencia Política empiezan a tomar forma a finales del Siglo XIX, cuando en 1897 el italiano Gaetano Mosca escribe *Elementi di scienza politica*, traducida luego como “La clase política” (Mosca 1992). La obra discrepa con la visión *rousseoniana* de la soberanía del pueblo, incluso con las formas de gobierno propuestas por Aristóteles: monarquía, aristocracia y democracia. En una visión realista de la política, la discusión no está en el número de personas que gobierna, porque en cualquiera de estas formas hay dos clases: una minoría organizada que detenta el poder y una mayoría desorganizada, pasiva, que requiere que la gobiernen. El pensador italiano sugiere que, históricamente, todas las sociedades, desde las menos “desarrolladas hasta las más cultas y fuertes”, tienen estas dos clases minorías/mayorías:

La primera, que siempre es la menos numerosa, cumple siempre todas las funciones políticas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que lo acompañan; en tanto que la segunda, está dirigida y regida, de un modo más o menos legal o más o menos arbitrario y violento, por la primera, que le proporciona, por lo menos en apariencia, los medios materiales de subsistencia y los que se requieren para la vitalidad del organismo político (Mosca 1992, 112).

El poder de la clase gobernante se basa en cualidades o atributos que, en cierta época histórica, dan superioridad material, intelectual y hasta moral. Estos atributos pueden ser “verdaderos o aparentes”, pero tienen mucha importancia en la sociedad en la que viven. Esta “fórmula política” es la forma en la cual la minoría “justifica su dominio y procura convencer a la mayoría de la legitimidad de su poder” (Mosca 1992). En el contexto de Mosca, a finales

del Siglo XVIII, esos atributos tenían relación con el poder, principalmente, político y militar, la riqueza y la aristocracia sacerdotal. Pero, asimismo, el monopolio del poder termina una vez que la élite pierde o no puede ejercer las cualidades por las que ascendió. Pueden nacer nuevas fuentes de riqueza, religión, valores que la élite ya no representa, y dan paso a un proceso de renovación (1992, 124).

Este avance teórico también rompe con el marxismo y su visión de clase dominante que concentra los medios de producción y reproduce las diferencias sociales hasta que estalla la revolución (Waldmann 2007), como una consecuencia determinista. Así, a diferencia del marxismo, los elitistas sugieren que hay procesos de cambio y circulación de grupos dirigentes, y su estudio se enfoca en las relaciones que conectan a los actores dominantes a las diferentes élites (Ossandón 2012).

Sin embargo, fue Wilfrido Pareto quien, siguiendo la línea de Mosca a inicios del siglo XX, desarrolló con mayor profundidad el tema de la circulación de las élites, llegando a la conclusión de que “la historia de las sociedades humanas es en gran parte la historia de la sucesión de aristocracias” (Pareto, en Aron 1970), en un proceso en el que las minorías privilegiadas luchan, llegan al poder, lo aprovechan y decaen para ser reemplazadas por otras minorías. Al igual que Mosca, Pareto también coincide en que, si bien el poder de la clase dirigente se transmite a través de la herencia, esto no siempre ocurre así. Como un principio de la historia, para estos autores, la élite no puede existir por sí misma; requiere alimentarse y reclutar miembros de las clases inferiores para renovarse o neutralizar procesos revolucionarios que pueden afectar a los gobernantes.

En un abordaje más sociológico, Pareto hace una diferencia entre la élite gubernamental y la no gubernamental, ya que no solo en la política, sino en toda actividad hay un reducido número de personas que logran tener éxito y alcanzan jerarquía. Por ejemplo, un excelente jugador de ajedrez, aunque es parte de la élite de su profesión, sus méritos no son suficientes para alcanzar a ser parte de una minoría socialmente dirigente o conformar la élite gubernamental. Aunque Pareto esboza una teoría del “equilibrio social”, postulando que las distintas élites (políticas, económicas, intelectuales) se combinan, integran y sustituyen en el tiempo, sin que ningún grupo dominante gobierne de forma perpetua, el mayor peso y preocupación en el origen de esta teoría recae en las élites políticas. Es precisamente la preocupación por el poder político y el manejo del Estado donde nace la teoría de las élites y se desarrolla su estudio. En palabras de Bobbio, “la teoría que afirma que en toda sociedad el poder político, o sea el poder de tomar e imponer, aun recurriendo en última instancia a la

fuerza, decisiones valederas para todos los miembros del grupo, le pertenece siempre a un número restringido de personas” (1983, 519).

Cierra el círculo de esta corriente Robert Michels con su teoría de la “ley de hierro de la oligarquía”. Postula que, a medida que se organizan los partidos políticos, por más democráticos que se consideren, irremediablemente terminarán conformando una organización jerárquica y burocratizada, en la que las decisiones las tome una minoría. Para Michels, “quien dice organización, dice oligarquía” (Sribman 2017; Waldmann 2007; Cisneros 1996). Y es este autor quien cierra este círculo porque su obra “constituye una confirmación histórica y empírica de la teoría elitista” (Bobbio 1983, 521) con el estudio de los grandes partidos de masas, principalmente del partido socialdemócrata alemán al que él pertenecía. Michels logra comprobar la teoría de que una minoría toma las decisiones al interior de un partido y que eso funciona para las demás estructuras y la sociedad en general.

Claramente, Mosca, Pareto y Michels, conocidos como elitistas, fueron calificados de antidemocráticos porque cuestionan el ideal de la democracia, modelo en el que debería gobernar la mayoría y no una minoría, pero al mismo tiempo proponen un marco realista para el desarrollo de la Ciencia Política (Cisneros 1996).

1.2. Del elitismo al pluralismo

El elitismo clásico dejó asentada la idea de que la circulación de las élites políticas impediría el monopolio perpetuo del poder por parte de un solo grupo. Esto, si bien sonaba antidemocrático, de alguna manera, era una opción realista y pesimista de aceptar el juego democrático. Mosca (1992) sugirió que los gobiernos aristocráticos tienen una élite cerrada, es decir, compuesta por un reducido y restringido número de dirigentes históricos que heredan el poder, mientras que los gobiernos democráticos¹ tienen una élite más abierta y amplia, en la que la circulación ocurre entre diversos grupos de poder, incluso con reclutamiento de la masa. Estas ideas en contra del ideal de la democracia como “un gobierno de todos” fueron, de alguna manera, el pilar para los trabajos de la democracia representativa. Uno de los más grandes exponentes de esta corriente es Joseph Schumpeter (1996), para quien la competencia electoral de las élites políticas, a través de instituciones que garanticen la competencia, aseguraría el balance de poderes y le darían al ciudadano, en última instancia,

¹ En realidad, Mosca no se refiere a regímenes democráticos sino liberales, pero para una definición más actual y que no genere malas interpretaciones, Bobbio, en la introducción de La clase política de Mosca (1992) hace esta precisión.

por medio del voto, el poder sobre las decisiones políticas. La discusión en esta forma de ver la democracia es: ¿La minoría que gobierna es o no plural?

En 1956, C. Wright Mills publica “La élite del poder”, una obra en la que describe a la minoría que gobierna Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial: una tríada de élite política, económica y militar que toma las decisiones más importantes para toda la nación. Estos tres sectores habrían confluído en un contexto en el que los intereses nacionales se ajustaron a la defensa y en el que las empresas privadas se orientaron por una economía de guerra. Esto habría generado “el relegamiento del político profesional y de partido” para dar paso a otra institucionalidad en la que la minoría de los “directivos de las grandes empresas”, el “directorio político” y “la alta jerarquía militar” gobiernan el país. “Hay actualmente en los Estados Unidos varias coincidencias de intereses estructurales importantes en estos dominios institucionales, que incluyen la creación de una institución permanente de guerra por una economía corporativa privada dentro de un vacío político” (Mills 1987, 26).

Mills está consciente de que la “naturaleza de la historia” nunca excluirá la función central de “pequeños grupos de personalidades decisivas” (1987, 33). Pero su obra constituye una crítica hacia esa “élite del poder”, aquella que se forma por una estructura coyuntural y que las instituciones no son capaces de moderar en función de los intereses de la nación. El autor llamó “triángulo de poder” a las interrelaciones de estos tres sectores que ya no operarían como directorios políticos, juntas empresariales y jerarquías militares por separado, sino como un solo “directorio entrelazado” que toma las decisiones que cada vez afectan a un mayor número de personas, por sobre la institucionalidad del país.

Esta élite del poder confluye porque sus actores tienen “similitudes de origen social, filiación religiosa, cuna y educación” que los envuelve en determinados círculos sociales altos y poderosos. Así funciona la élite con criterios de selección. En palabras del Mills: “Los que han empezado desde arriba han sido formados desde sus comienzos por hombres sólidos y preparados para serlo” (1987, 139). En su abordaje teórico, el autor sugiere una sociedad dividida en tres capas, como en un triángulo: la élite del poder que está en el vértice superior; una capa intermedia más amplia donde se encuentran actores que conforman grupos de presión como los sindicatos; y la base social o masa, sin poder de influir en las decisiones clave.

Las críticas a Mills provinieron tanto de los sectores liberales, que lo acusaron de no observar la pluralidad de intereses que mueven a las élites, como del marxismo que lo acusó de no

vislumbrar que el único poder dominante en la historia es el poder económico, al cual se supeditan el poder político y militar (Cisneros 1996). En este punto, Jerez (1982) anota una importante innovación dentro de la obra de Mills, la cual sugiere que la “élite del poder” se diferencia de la clase económica históricamente dominante porque la concepción de la propiedad de los medios de producción no es la misma. Para Mills, el directorio político o la jerarquía militar no son propietarios de las instituciones que administran y, quizá, tampoco los empresarios al pasar de grandes propietarios empresariales a una dinámica más corporativa:

Los intereses y planes de la corporación, tal como son definidos por sus gerentes y ejecutivos, tienden a primar sobre los intereses de los accionistas (...) Entre los miembros de esta élite corporativa figurarán, claro está, elementos procedentes de la clase capitalista, pero otros alcanzan esta condición por sus conocimientos en materia de economía o gestión financiera, o proceden de otro tipo de corporaciones, como la burocracia estatal o el ejército. Según esto se habría producido un desplazamiento del centro del poder de la clase capitalista a la “élite económica” (Jerez 1982, 90).

Aunque Mills sitúa su estudio en Estados Unidos, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, sugiere que esta dinámica se puede generalizar a todas las naciones. En este sentido, Mizruchi (2017) plantea que Mills acusó arbitrariamente a las élites de guiarse en función de su “interés propio”, y se pregunta: ¿acaso las medidas económicas que tomaron esas élites no incentivaron el empleo luego de la crisis de 1930? ¿Acaso el pueblo no estaba de acuerdo en la decisión que tomaron la élites política y militar para que Estados Unidos se involucre en la Segunda Guerra Mundial? La crítica a Mills consiste en ver a las élites desde un punto de vista más pragmático, en el que se requiere de una fuerte cooperación de la empresa privada y el gobierno para mejorar las condiciones económicas de toda la sociedad. Según la tradición que sigue Muzruchi (2017), la sociedad tiene cierta apatía por la política y por eso requiere de líderes que tomen las decisiones, pero también es necesario que estos grupos estén sujetos al control.

Sin embargo, la mayor crítica a Mills provino solo cinco años después de que publicara *La élite del poder*, lo que marcaría dos importantes corrientes dentro del estudio de las élites. En respuesta y crítica a la obra de Mills, Robert Dahl publicó en 1961 *Who Governs?* Esta obra refuta la idea de una élite dominante y asume un modelo *poliárquico* de la sociedad (Cisneros 1996). Dahl (2010) no analiza a Estados Unidos en su conjunto, como lo hizo Mills, sino a New Haven, una ciudad considerada oligárquica desde su concepción, pero en la que

encuentra una distribución plural del poder de decisión. Para ello, se enfoca en tres discusiones que marcan la agenda de la ciudad y la política: la elección de los candidatos de los partidos, la regeneración urbana y la educación pública. En estos tres campos estudia quiénes participaron y tomaron las decisiones claves, hallando que hay un pequeño grupo de líderes que se involucraron en cada uno de estos campos, sin coincidir en los otros. El único denominador común que encuentra Dahl en los tres temas es el alcalde de la ciudad, pero se justifica su presencia por ser la autoridad y los líderes lo necesitan en un sentido estratégico para conseguir sus demandas.

La pluralidad de “centros de poder” que encuentra Dahl en New Haven le ayuda a respaldar su visión poliárquica, que encarna “la constitución real de los regímenes políticos de este tipo, mientras que el concepto de democracia se mantiene para describir una situación de tipo ideal” (2010, 23). Además, con esto comprueba que las decisiones son tomadas por grupos y líderes especializados en los tres campos, sobre todo en la regeneración urbana, que fueron ganando espacio en la medida en la que las instituciones daban apertura a la participación. Como anotamos anteriormente, esta visión de la democracia tiene que ver con lo que Sartori llamó la *poliarquía selectiva*: “la democracia debe ser un *sistema selectivo* de minorías elegidas competitivamente” (1988).

Una de las críticas a la obra de Dahl se basa en las inconsistencias que podría tener la selección de “decisiones” para su estudio, ya que no diferencia las decisiones “clave” de la política pública con las “rutinarias”, ni a los tomadores de decisión con los líderes sociales (Bachrach 1962, 948). Sin embargo, el aporte teórico y metodológico de Dahl obligó a pensar y enfocar el estudio de las élites no solo desde la distribución de la propiedad, sino desde la distribución del poder, que tiene otros matices en el Estado.

Bachrach (1962) sostiene que la diferencia entre el estudio de Mills y Dahl está en el objeto de estudio y el método: mientras el primero tienen un abordaje más sociológico de la élite del poder, que pone énfasis en la reputación de la clase dominante, el objeto de estudio para el pluralismo, con un enfoque más apegado a la Ciencia Política, son las decisiones claves que se toman en política pública y los actores que participan. Bobbio también coincide con esta línea y señala que la distinción teórica entre elitistas y pluralistas está a nivel teórico y “desgraciadamente ideológico, porque empíricamente ambos tienen la razón” (1983, 526).

Una vez desarrollado el debate de las élites en general, ¿por qué enfocarse en las élites económicas? Como ya hemos dicho, el estudio de las élites políticas tiene abundante

literatura por distintas razones: el abordaje de este objeto de estudio empezó precisamente estudiando los poderes gubernamentales (Mosca, Pareto, Michels); por otro lado, los políticos son un objeto de estudio relativamente más fácil ya que ocupan cargos de representación pública y están más expuestos al escrutinio ciudadano. Atria et al. (2017), por ejemplo, refiere que los estudios de élites políticas prevalecen sobre las económicas por dos razones: hay mayor dificultad para acceder a los datos de los actores económicos y es un grupo que no tiene mucho interés de participar en estos estudios.

1.3. Élites económicas

Siguiendo el desarrollo teórico, la élite económica está conformada por una minoría que ocupa altas posiciones en las empresas más grandes o representativas en la estructura económica. Para Mills (1987), son individuos cuyas posiciones les permiten trascender los ambientes habituales de los actores corrientes, y tomar decisiones que tienen consecuencias importantes para toda la sociedad. La posición, en el ámbito empresarial, incluso, les confiere el poder de abstenerse de tomar decisiones o aplazarlas, cuando sus intereses se interponen.

Como desarrollamos más arriba, uno de los avances de Mills fue diferenciar las características de la propiedad y gerencia dentro de las grandes corporaciones. Es decir, que para estudiar a la élite económica o empresarial no solo importan los propietarios de las empresas sino también los gerentes, quienes no necesariamente forman parte del grupo familiar, sino que son elegidos por sus conocimientos en gerencia y finanzas. Desde 1930 ya se alertó sobre la pérdida de control de los grandes propietarios, ante los nuevos gobiernos corporativos que empezaron a surgir tras la gran recesión de Estados Unidos, pero no se articuló con la teoría de las élites sino hasta luego de la segunda mitad del siglo XX (Menezes y Uribe 1963). Algunos trabajos se concentraron en describir cómo los grandes capitalistas cedían el poder de decisión a expertos en la administración e internacionalización de sus empresas, más que en entender quiénes eran estos actores. Desde ese entonces nace una corriente que estudia la dirección de las empresas y el poder que pueden llegar a tener al interior de los países y en esferas transnacionales (Carrol y Fennema 2002).

Al igual que en el estudio de las élites políticas y la competencia democrática (Shumpeter 1996; Sartori 1998), el estudio de las élites económicas también es de vital importancia para determinar las relaciones de poder y la capacidad de influencia de ésta dentro de las sociedades. Una visión contemporánea desafía la idea de que las grandes empresas hacen y deshacen según su voluntad, pero “las redes que tejen sus directores y propietarios generan

estructuras relacionales que condicionan el comportamiento de las élites y el entorno económico en que vivimos” (Cárdenas 2016, 16). No obstante, es indiscutible que las élites y los grupos de interés logran influir en las políticas públicas a pesar de que eso genere cierta distorsión al concepto de democracia, que debería ser guiada por la amplia mayoría. Según un estudio de Von Luebke (2009), una “concentración moderada” impulsa el crecimiento económico y los intereses generales. Entonces, ¿Qué capacidad de influencia tienen las élites económicas en la política y en el diseño de política pública?

Los elitistas dirán que son un poder cohesionado que fácilmente penetra en la esfera política, a través del financiamiento de campañas electorales y el posicionamiento de sus ideas en los medios de comunicación (Domhoff 2018). Esto, sin tomar en cuenta el mecanismo más visible como es la puerta giratoria, que genera una “élite del poder” (Mills 1987) y un traslape entre los intereses económicos y políticos. Por su lado, los pluralistas sostienen que el poder de un grupo, en este caso la élite económica, no es suficiente para influir en el diseño de políticas públicas porque la burocracia estatal alcanza niveles de independencia e intereses propios frente al poder económico (Camp 2008).

Dentro de los grandes estudios sociológicos empíricos de las élites económicas al interior de los países, vamos a enfocarnos en dos para entender cómo estudiarlas. A los dos lados del Atlántico destacan los trabajos de William Domhoff en *Who Rules America?* (2018), quien enfatiza en analizar las interconexiones y poder de las grandes empresas en Estados Unidos a lo largo del Siglo XX, y los trabajos de Pierre Bourdieu que se concentran en la reconstrucción del origen de la élite económica francesa a través de mecanismos de reproducción y mantención de un estatus de clase (Maclean et al. 2017). Para esto es necesario entender que hay dos dimensiones: los directorios cruzados y las relaciones de propiedad.

1.3.1. Directorios cruzados para el estudio de la élite económica

Hemos señalado que la élite empresarial es un minoritario grupo en la cima, dentro de todo el esquema de empresas y empresarios de un determinado país. Domhoff (2018) argumenta que la mejor manera de estudiar si las grandes empresas, es decir, las élites económicas, tienen capacidad de ejercer presión en otros ámbitos como la política, es analizando los directorios cruzados, que hace referencia a la composición de las juntas directivas de las compañías en las cuales se toman las decisiones. Esto daría cuenta de la “comunidad de intereses, la

unificación de perspectivas y políticas que prevalecen en la clase propietaria” (Ossandón 2012).

Sin embargo, como señalamos arriba, la propiedad es solamente uno de los componentes para entender la dinámica de la élite empresarial, pero, sobre todo en América Latina y las economías emergentes, los grupos económicos siguen predominando la esfera empresarial y, por tanto, la propiedad es la principal variable en la acumulación de capital y asimetrías de poder (Guillén 2000). La otra gran variable, que sobre todo destaca en las economías más abiertas y desarrolladas, es la dirección de empresas por expertos que no forman parte de la red familiar de los grupos económicos. Chandler (1984) examina este fenómeno en Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Japón, describiendo cómo el gerencialismo ayudó a la transnacionalización de las empresas de estos países desde finales del siglo XIX. Sin los conocimientos de expertos en los otros países a los que se expandían las empresas, que dominasen el mercado local y el idioma, esto habría sido imposible. Las empresas analizadas empezaron a controlar el mercado de las materias primas y a invertir en investigación y desarrollo. Pronto llegaron a ser multinacionales por la inversión en el extranjero, desarrollando estrategias de mercadeo y producción (Chandler 1984, 475).

Bajo este marco importa distinguir estas dos variables en el estudio de las élites económicas: a) directorios cruzados, que corresponde a los cargos de administración de las empresas y, b) las relaciones de propiedad, que son definidas por la lista de dueños o accionistas. Cabe anotar que un administrador o gerente, bien puede ser también el propietario de una compañía, y estar al frente de varios directorios, conformando un grupo económico. Esto pasa sobre todo en economías en desarrollo (Guillén 2000). Por otra parte, las corporaciones, tienden a tener o compartir directorios con ejecutivos que no tienen relación parental con el grupo familiar.

Domhoff (2018), por ejemplo, en su estudio histórico determina que el 20 por ciento de los directores de las grandes corporaciones de Estados Unidos conforman el “círculo interno” de la “comunidad corporativa”, es decir, quienes están sentados en dos o más mesas directivas de diferentes empresas. Aunque el autor señala que este pequeño grupo es el que lleva las riendas en la esfera empresarial por su capacidad de decisión en los grandes temas, no hace una distinción entre dueños y administradores. Para Domhoff, esta distinción no hace falta porque su trabajo tiene un enfoque sociológico que parte del concepto de clase social:

Lo cierto es que hay muchos altos ejecutivos corporativos que no crecieron en la clase superior. La mayoría de CEO's de las grandes corporaciones no provienen de la clase alta. Sin

embargo, se les enseña poco a poco los valores de la clase alta y en la medida en que avanzan en la escala corporativa; de hecho, avanzan de acuerdo a su capacidad para cumplir con los objetivos de la clase alta, de la expansión corporativa y la rentabilidad. A cambio del rendimiento de su gestión se les da la oportunidad de comprar acciones de la empresa a un precio por debajo del valor en el mercado. Les pagan salarios muy altos y otros “beneficios” que hacen que sea posible que se una a la clase superior tanto económica como socialmente. El resultado final es un fortalecimiento del poder de la clase alta, no una disminución de la misma (Domhoff 2018).

A esta conclusión también llega Useem (1978) tras analizar los directorios cruzados entre un subconjunto de 1307 hombres de negocios de Estados Unidos: un “grupo interno” minoritario que maneja las mayores empresas y atraviesan varias mesas directivas, mientras otro grupo más extenso se mantiene en la “periferia”, incapaz de incidir en las decisiones de las grandes corporaciones. Si bien encuentra un grupo interno, cohesionado e influyente en los demás ámbitos de la sociedad, las encuestas que hace a esta muestra de empresarios, dueños y ejecutivos asalariados, demuestran que no hay una ideología interna de grupo, lo que limita que se promuevan los intereses generales de clase. Es decir, “no hay una conciencia política”.

Otros estudios en esta línea proyectan que una élite empresarial sin conciencia política al interior del grupo puede devenir en un desentendimiento con los problemas del país (Mizruchi 2013, citado en Cárdenas 2016). Un estudio realizado en Indonesia y Filipinas demuestra que la “concentración moderada” de poder económico es fundamental para la gobernanza. Esto solo pasa en un ambiente en el que se crea una situación “donde las élites son lo suficientemente fuertes para influenciar en los *policymakers* y, al mismo tiempo, lo suficientemente diversas para controlarse unas a otras” (Von Luebke 2009). Según este autor, este ambiente ayuda a evitar los problemas de lobby, captura del estado y puertas giratorias. Aquí regresamos a la dicotomía entre pluralismo o elitismo, pensando desde la concentración de recursos económicos. Mientras la Sociología encuentra patrones de una clase dominante, la Ciencia Política se inclina por pesos y contrapesos.

Por otra parte, el enfoque gerencialista (Chandler 1984) sostiene que los ejecutivos profesionales que administran las empresas no necesariamente están interesados en ser accionistas de las corporaciones, sino que su objetivo es hacer una carrera ejecutiva a largo plazo. Para ello, las corporaciones brindan incentivos, como altos sueldos, que ayudarán a mantener la lealtad de los ejecutivos, ya que sus cargos están dotados de poder de decisión.

Esta tradición parte y se asienta en el estudio sobre las 200 compañías no financieras más importantes de Estados Unidos. Los autores concluyeron que el 40 por ciento de las mismas se encontraban contraladas por sus *managers* y no por sus dueños (Chandler 1984). Ese poder de la “revolución managerial” se traduce en la capacidad de incidir sobre los asuntos económicos y, por consiguiente, en la dirección de la economía (Castellani 2016, 90). Con este argumento, la tradición pluralista sostiene que la dirección de las empresas pasa de tomar decisiones “menos egoístas” de sus dueños que priorizan la acumulación, a tomar decisiones “socialmente más responsables” por un grupo de ejecutivos convertidos en una “tecnocracia puramente neutral”. Miliband (1976) cuestiona esta postura y desarrolla la tesis de la tecnocracia estatal y económica, haciendo similitudes entre su evolución. Concluye que, al igual que en la esfera económica, los gerentes reclutados de capas inferiores tienden a adoptar el estatus de nueva élite, en el Estado también la tecnocracia deviene en un “aburguesamiento” de quienes llegan a puestos de mando desde las clases medias.

1.3.2. Las élites económicas hacia adentro

Los estudios sociológicos de Bourdieu y posteriores investigaciones sobre las élites económicas francesas determinan que, hasta ahora, este pequeño grupo privilegiado se forma y reproduce en ciertas escuelas de la clase alta (Maclean et al. 2017), donde los hijos de la élite empiezan a identificarse como grupo superior y tejen redes que luego influirán en el futuro. Mills (1987) describió que la élite del poder no solo respondía a una coyuntura en la que los intereses políticos, económicos y militares coincidieron para lanzar una política de industrialización armamentista o una economía de guerra, sino que el directorio político, los grandes empresarios y la jerarquía militar compartían solidaridades adquiridas en ciertos establecimientos de educación secundaria y universitaria, donde coincidieron y se formaron estos actores.

Los trabajos de Bourdieu determinaron que, en las décadas de 1970 y 1980, el acceso a los puestos directivos de las principales empresas industriales en Francia permaneció mucho más cerrado a los individuos de sectores medios o bajos, en comparación al acceso que tuvieron en países como Alemania, Gran Bretaña o Estados Unidos (Bourdieu y Wacquant 1993). Esto supuso un rastreo de los registros escolares para reconstruir el origen social de los individuos de la élite francesa. Dentro de la dicotomía elitista-pluralista, podemos concluir que mientras más miembros de las clases inferiores se sumen a la élite, esta tenderá a ser más abierta y por tanto de tipo gerencialista; mientras lo contrario fomentará una élite más cerrada, característica de sociedades con grupos económicos tradicionales (Castellani 2016).

Domhoff (2018) propone la idea de que se “desarrollan instituciones en las cuales los hijos de los miembros de la élite son socializados en una visión de mundo de la clase alta”. Una de estas instituciones en Estados Unidos son los campamentos de verano, donde los jóvenes empiezan a desarrollar sus actitudes de competencia para formarlos como líderes.

En las sociedades capitalistas, la transmisión directa de capital económico (de negocios, acciones y bonos, propiedad, etc.) por parte de la familia continúa. Pero en parte cada vez más importante de este poder es transferido en forma de credenciales educativas. Este recurso es una forma de consagración educativa, aunque sea rudimentario, tiende a imponerse cada vez más en el propio campo del poder económico, y ello tanto más imperiosamente cuanto mayores son la antigüedad y el tamaño de la empresa. (Bourdieu y Wacquant 1993, 433)

En un estudio empírico sobre las elites mexicanas, Camp (2008) analiza un universo de 398 líderes políticos, empresariales, intelectuales, militares y sacerdotes, y concluye que son justamente los empresarios quienes identifican en su formación académica y en la herencia familiar los determinantes de su actual posición. El 90 por ciento de ellos proviene de familias históricamente adineradas y propietarias de grandes empresas, mientras solo el 10 por ciento de líderes empresariales tiene orígenes en la clase media y baja; a diferencia de las élites políticas y militares mexicanas que en más de un 50 por ciento proviene de las capas medias y bajas.

Pero la educación no solo provee las credenciales académicas que consagran la pertenencia al grupo privilegiado, sino que forman redes entre la élite que luego se convierten en clubes, por ejemplo, donde se discuten informalmente las decisiones que luego se ejecutan en las juntas directivas (Domhoff 2108). Estos espacios de redes informales que se forman en la escuela y luego devienen en clubes de élite, para Camp (2008) son más importantes que los traslapes institucionales de puerta giratoria, ya que en las principales escuelas se forman las élites políticas, económicas, intelectuales y militares, donde empiezan a estrechar vínculos que luego serán usados para beneficio de intereses específicos.

A estas redes de origen y formación de las élites, Bourdieu las llamó “El campo de poder”. Maclean et al. (2017) profundizaron el desarrollo teórico y empírico de las élites empresariales en Francia para determinar la existencia de una minoría de “hiper-agentes” dentro de la élite, quienes “hacen que las cosas pasen”. Con los datos de 1159 empresarios (dueños y ejecutivos) de las grandes empresas, los autores hicieron perfiles de sus vidas y carreras. La hipótesis principal es que “la educación de élite es fuente continua de ventaja en

el establecimiento de conexiones corporativas de élite”, que queda demostrada con la evidencia empírica. Pero más allá de eso, encuentran una correlación entre educación y redes empresariales. Los hiper-agentes son quienes estudiaron en las escuelas más elitistas y son ahora los que participan en la dirección de más empresas o directorios cruzados.

1.4. Criterios de definición de las élites económicas

Hoffmann (2018) determina cuatro métodos para identificar a las élites económicas: posicional, decisional y reputacional. El primero, el posicional, refiere a la identificación de los actores de la élite de acuerdo a posiciones formales de liderazgo en los sectores político, empresaria, militar, etc. En este caso, se identifica a los actores de la élite económica en función de sus posiciones dentro de las empresas, sean como accionistas o gerentes. Según el autor este método es el más aplicado en la literatura especializada ya que se puede acceder a esta información a través de los directorios de las empresas en cada país y es el método en el que se va a poner atención para este trabajo.

El método decisional se desprende de la investigación de Dahl (2010) en la ciudad de New Haven, en la que identificó a los actores que participaron en la toma de decisiones para el diseño de políticas públicas. Este método, según Hoffman (2018) plantea desafíos puesto que depende del investigador determinar cuáles han sido las políticas públicas más importantes. Por otra parte, el método reputacional consiste en identificar a los actores de las élites a partir de la opinión de expertos, otros estudios o la prensa.

Cada método plantea sus ventajas, desafíos y limitaciones. Esto hace que los investigadores recurran a métodos combinados o desarrollen sus propias estrategias metodológicas. También influyen los objetivos del estudio que se lleva a cabo. Atria et al. (2017), por ejemplo, en un abordaje sobre las élites económicas en Chile aporta con una reformulación de estos métodos y los divide en: Posicionan, Reputacional, Relaciona y Habitus. Y recalca que “la literatura revela que, junto con la importancia que se da este grupo, persiste una notoria falta de precisión en su definición al momento de realizar investigación empírica (Atria et al. 2017).

Como hemos detallado arriba, partiendo del estudio de Mills y los clásicos elitistas, la élite económica siempre va a tratar de influir en la esfera pública con una ventaja: su poder y relaciones. Visto desde el pluralismo, también se diría que los empresarios buscan influir en la toma de decisiones y la búsqueda de sus intereses, aunque esta visión ubica en una aparente igualdad de condiciones a empresarios y otras organizaciones como sindicatos para el diseño de políticas públicas. La teoría del neocorporativismo introducida por Philippe Schmitter

plantea esta idea de un sistema de representación de intereses en las democracias, donde un grupo particular, en este caso las élites económicas, enlaza “los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras decisionales del Estado” (Ortega 1997).

En el neocorporativismo es el Estado quien define los espacios formales de discusión y legitima a los grupos de interés. Es decir, algunos grupos pueden quedar fuera si no son de interés o no se insertan en la lógica del Estado. Pero regresando con Mills, por ejemplo, las élites en general tienen la capacidad de estar sobre el Estado o de ser el Estado. Por eso, los mecanismos de vinculación de las élites económicas tienen distintos abordajes. Entre ellos, por ejemplo, la captura del estado, el lobby, financiamiento de campañas políticas y puertas giratorias, que es el mecanismo que interesa en este trabajo.

1.5. El mecanismo de puerta giratoria

El concepto de puertas giratorias surgió en la academia norteamericana que se preocupó por la regulación de varios sectores como industrias, telecomunicaciones, mercados de valores, etc. Llamó la atención el tránsito de directivos de compañías privadas a la dirección de entidades del gobierno, lo que suponía un conflicto de interés. En este marco, el trabajo de Cohen (1986) es fundamental por dos motivos. Primero, propone un estudio dinámico: tanto el giro de lo privado a lo público y el giro de lo público a lo privado. Y, segundo, porque empieza a testear los determinantes que explican que un funcionario pase por la puerta giratoria, como su pertenencia a un partido político, por ejemplo.

La OCDE (2009) denomina puerta giratoria a esta circulación, en estos dos giros y cuando la circulación público-privada es constante, relacionada a los cargos estatales del sector ejecutivo, legislativo y agencias reguladoras. Añade también el tránsito desde y hacia las posiciones de lobby, por ello ha recomendado legislación sobre este fenómeno con la propuesta de “periodos de enfriamiento”. Esto supone que un funcionario que abandona el sector público no pueda ser contratado inmediatamente por una firma privada si esta responde al mismo sector de la economía en la que se desempeñó el burócrata. En Ecuador, por ejemplo, no existen este tipo de regulaciones, aunque sí se lo menciona en la Constitución².

² El artículo 153 de la Constitución de Ecuador dice: Quienes hayan ejercido la titularidad de los ministerios de Estado y las servidoras y servidores públicos de nivel jerárquico superior definidos por la ley, una vez hayan cesado en su cargo y durante los siguientes dos años, no podrán formar parte del directorio o del equipo de dirección, o ser representantes legales o ejercer la procuración de personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, que celebren contrato con el Estado, bien sea para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos o explotación de recursos naturales, mediante concesión, asociación o cualquier otra modalidad contractual, ni ser funcionarias o funcionarios de instituciones internacionales acreedoras al país.

La puerta giratoria ha abierto un debate en torno al desempeño en la eficiencia de la administración pública. Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) se asume que los modelos burocráticos se agotan y son necesarias las técnicas gerenciales propias de la empresa privada (Rogers y Guzmán 2015). Desde esta perspectiva, la circulación público-privada no supone un conflicto de interés, sino un beneficio por el amplio conocimiento de los empresarios en los sectores de la economía.

Desde la Ciencia Política, por el contrario, se plantea la preocupación de la captura del Estado y las trayectorias de los actores que pasan por la puerta giratoria- De allí la necesidad del estudio de la puerta giratoria en una perspectiva amplia en el tiempo y no solo de la transición inmediata entre lo público y lo privado. El concepto de “soborno diferido o retardado” (Schneider 1993) plantea el interés de los funcionarios en siempre estar pensando que el sector empresarial puede ser su futuro empleador. Estos análisis se centran en las carreras burocráticas y asume que, si un gobierno se preocupa por desarrollarlas, el funcionario estará menos propenso al reclutamiento de las firmas privadas, es decir, tendrá incentivos para pensar y trabajar con objetivos a largo plazo y en función del interés estatal.

Gran parte de los trabajos de puerta giratoria se basan en los gabinetes puesto que son las posiciones más altas a las que se puede llegar en un gobierno y, cuando uno de estos funcionarios, termina sus servicios solo le queda tres opciones: la misma función pública, pero en un cargo más bajo; un cargo político, que puede ser la dirigencia del partido político; y el sector privado (Dörrenbächer 2016). Pero como hay una aspiración de crecimiento profesional y salarial, un exministro siempre verá como una “segunda carrera” el sector privado.

Garin y Morales (2016) destacan tres aportes que pueden otorgar los burócratas y que son apetecidos por el mercado, si solo pensáramos en el tránsito del sector público al privado. En primer lugar, la experiencia de conocer la operatividad de las oficinas públicas. Luego, el know-how, entendido como el conocimiento acumulado de las normas y regulaciones de determinado sector de la economía. Y, por último, el capital social o la red de contactos dentro de la esfera estatal. Pero si pensamos en el giro del sector privado al público, las decisiones que tome el nuevo funcionario podrían beneficiar directamente al sector del cual procede, “sin que necesariamente haya sobornos o prebendas” (Canelo y Castelliani 2018).

De modo que la puerta giratoria serviría como un mecanismo de penetración o articulación entre la élite económica y la élite política, como un grupo indiferenciado en busca de

coincidir sus intereses con la política pública. Para autores como Waxenecker (2017) y Canelo y Castellani (2017) las élites económicas se insertan en la esfera política para incidir directamente en el diseño de políticas para su beneficio propio en detrimento del interés general, lo que se ha denominado como captura del Estado o captura de la decisión pública.

Canelo y Castellani (2017) presentan una tabla resumen de la tipología de puerta giratoria, según la definición de la OCDE (2009) y Garin y Morales (2016):

Tabla 1.1. Tipología de puertas giratorias

Tipos de puerta giratoria	Características
Desde el sector privado al sector público	Cuando se designan ejecutivos de empresas en puestos claves en agencias o servicios del Estado, desde donde puedan desarrollar un sesgo pro-empresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
Desde el sector público al sector privado	Cuando los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen a regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para el beneficio personal y/o el de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.
Desde posiciones del <i>lobby</i> al sector público	Cuando individuos que operaron como <i>lobistas</i> se trasladan desde este sector de consultoría y/o representación de intereses, a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.
Desde el sector público a posiciones de <i>lobby</i>	Cuando legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convierten sus ampliar redes de contactos en mecanismos e instrumentos de

	defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que trabajan ahora.
--	---

Fuente: Canelo y Castellani (2017)

No obstante, la captura del Estado no sería el único enfoque que explica la puerta giratoria. Zheng (2015) plantea que hay al menos tres enfoques desde los que se puede entender este fenómeno:

1. Captura del Estado: que, según su investigación, los estudios empíricos no han sido concluyentes en demostrar el conflicto de intereses. Esta teoría dice que los reguladores o ministros deben ganarse la buena voluntad del sector privado, siendo permisivos con las regulaciones y las leyes, lo que hará luego sean recompensados con un empleo cuando culminen el servicio público. Zheng dice que al sector privado le interesa un ministro o un regulador cuando ocupa la función pública, no cuando la abandona porque se vuelve inservible; pierde su capital político y capacidad de influencia. Por eso plantea el segundo enfoque que sería más complementario.
2. “Capital humano”: un regulador o ministro debe ganar la atención y reconocimiento de los empleadores de la industria siendo agresivo con las regulaciones y leyes. Es decir, mientras está en la función pública falla en contra de la industria porque eso le permite ser visible ante sus futuros empleadores y demostrar que tiene conocimientos y capacidades. Estudios empíricos daría cuenta que un gran porcentaje de ministros y reguladores que pasaron al sector privado, fallaron en contra de las industrias cuando ocuparon un puesto público, contrario a la teoría de la captura del Estado. Sin embargo, Zheng cree que aún es insuficiente y por eso plantea una tercera.
3. “Expansión del mercado”: este sería un enfoque complementario al de “capital humano”. Zhen plantea que a medida que los reguladores son agresivos en las regulaciones de la industria, se creen más marcos normativos de regulación. Es decir, aumenta la demanda agregada del sector público para fichar a ex reguladores o ex ministros que conozcan el sector y estén a la vanguardia. Bajo este argumento, los reguladores se esfuerzan por expandir las necesidades de la industria siendo agresivos con ellos (Zheng 2015, 1284). Sin embargo, esta propuesta aún no tiene tests empíricos.

En este sentido, los estudios de puerta giratoria desde la Ciencia Política se han concentrado en las carreras post gabinete que se encaminan hacia el sector privado, más que en las

carreras de los empresarios que llegan al sector público. Se debe a que si bien, hay una demanda del sector privado por emplear a estos perfiles, también hay una ambición del funcionario por una “segunda carrera” luego del sector público. Dörrenbächer (2016) analiza las carreras post gabinete de los ministros alemanes entre 1949 y 2014. Plantea varias hipótesis para testearlas con la estadística y encuentra, por ejemplo, que los exministros que tienen afiliación partidista son menos propensos a la puerta giratoria. O que los exministros que estuvieron relacionados a los sectores económicos y productivos tuvieron mayor incidencia en el sector privado. Asimismo, el estudio encuentra que varios exministros pasaron al sector privado hasta diez años después de haber abandonado el gobierno.

Los trabajos empíricos en la región han encontrado una representación significativa dentro de funcionarios con cargo de ministro, lo que puede sugerir un interés de conflictos en el diseño de políticas públicas (Maillet et al. 2016). Otro trabajo no enfocado en los gabinetes o función pública, sino en las carreras de directivos de las empresas argentinas, encontró un bajo índice en el mecanismo de puertas giratorias (Castellani 2009).

Una vez analizadas las implicaciones de la puerta giratoria hace falta operacionalizar el concepto para obtener una definición estricta que impida limitaciones o distorsiones en el estudio empírico de este fenómeno. ¿La dimensión de los conflictos de interés es la misma cuando un empresario del sector exportador obtiene el cargo de ministro de Educación que cuando un directivo de una petrolera asume el Ministerio de Hidrocarburos? Definitivamente, el tránsito entre el mismo sector público y privado supone mayores conflictos de interés y mayor capacidad de incidencia para beneficiar al grupo empresarial del que procede el nuevo burócrata o al sector privado que va a representar una vez culminado su período en la función pública.

Esto obliga a marcar una diferencia entre los conceptos de circulación público-privada y puerta giratoria. Maillet et al. (2016) definen la circulación público-privada como el tránsito o rotación en distintos sectores de la economía, mientras que el fenómeno de puerta giratoria ocurre solo cuando el tránsito dentro del mismo sector. Es decir, toda puerta giratoria es circulación público-privada pero no toda circulación público-privada corresponde a puerta giratoria. A continuación, podemos resumir tres perspectivas a favor y en contra de la circulación pública privada en los gobiernos:

Tabla 1.2. Perspectiva de circulación público privada

Perspectiva	Foco temporal	Cargos privados considerados relevantes	Valoración normativa
Derecho	Post-empleo a corto plazo	Directamente relacionados con el cargo público	Negativa: se prohíbe
Gestión pública	Pre-empleo, sin importar corto o largo plazo	La experiencia privada puede aportar un conocimiento específico en gestión. El desempeño en el mismo sector aporta un conocimiento específico	Variable: algunos ven la experiencia privada con un ojo favorable; otros resaltan la especificidad del sector público
Ciencia política	Integral, con la mayor amplitud de tiempo alcanzable empíricamente	Apertura a considerar un efecto de una definición tanto restringida como amplia de los cargos privados relevantes	Preocupación por los efectos de las perspectivas de carrera sobre el desempeño en el cargo público

Fuente: Mailliet et al. (2016)

1.6. El estudio de las élites empresariales y puerta giratoria en la región

Dentro de la literatura de élites empresariales destacan los estudios sobre las empresas norteamericanas y quienes las dirigen, atando el análisis a las relaciones y tensiones que se producen entre los intereses de la élite económica y el Estado, como ya lo señalamos anteriormente. Desde ese entonces nace una corriente por estudiar las carreras de los empresarios y sus relaciones con las esferas del poder político. Estudios posteriores empezaron a profundizar desde el análisis de redes sociales (Carroll 2012). Un análisis en la región es el de Waxenecker (2017) que estudia las élites políticas y económicas en El Salvador. Este estudio explora la anatomía de las élites salvadoreñas y sus relaciones con el poder gremial (cámaras de empresas e industrias), estatal (entidades como Ministerios o Legislativo) y político (partidos políticos), mediante el análisis de redes y puertas giratorias. Determina que las élites cooptan espacios de poder en las entidades estatales para influir en el diseño de políticas públicas, y determinar de cierto modo el equilibrio de poder a su favor.

En algunos países se ha desarrollado el estudio de las élites empresariales hacia adentro. En Chile, por ejemplo, destacan los trabajos de Ossandón (2012) acerca de las élites corporativas y su composición, y de Huneus (2011) sobre los directorios de los grupos económicos y las relaciones de las élites económicas a través de “estrategias de reproducción matrimonial”.

Estudios recientes, desde la Ciencia Política, han abordado las relaciones de las élites empresariales con los gobiernos de América. Wolff (2016), por ejemplo, trabaja sobre la disputa y el acercamiento de los gobiernos de Rafael Correa y Evo Morales con las élites de sus respectivos países. El trabajo de Spalding (2018) que evidencia la nueva élite empresarial formada por los amigos del presidente Daniel Ortega, a través de lo cual logra gran estabilidad a pesar de tener un discurso de izquierda contrario a las élites y oligarquías. Aunque estos estudios ayudan a entender la dinámica del poder a nivel de élites políticas y económicas, se estancan en trabajos descriptivos y discursivos.

Análisis empíricos los desarrolla, por ejemplo, Castellani (2009) que se centra en las élites económicas de la década del 1990 en Argentina. La autora hace una anatomía descriptiva de las asociaciones empresariales y las posiciones que alcanzan sus directivos, determinando si las élites son abiertas (al dar espacio a que personas de otras capas sociales ingresen al círculo) o cerradas (imposición de barreras). A partir de ese estudio descriptivo explora los vínculos de la élite con el poder político, bajo las categorías de “circulación público-privado” y “puerta giratoria”, y encuentra que un tercio de los directivos de las grandes firmas han saltado del sector público al privado o viceversa.

En un estudio posterior, Castellani y Beltrán (2013) vuelven sobre las élites argentinas en el período 1976-2001 y, luego del análisis de sus redes, concluyen que “para la élite económica, los vínculos con el Estado resultan atractivos, aunque no así la participación política a partir de los partidos políticos”. Es decir, el análisis les permite encontrar la circularidad de los directivos de las empresas en cargos administrativos del Estado, pero pocos casos de empresarios en cargos netamente políticos. Esta tesis difiere de la de Waxenecker (2017), quien sí halló la tendencia de los empresarios políticos en su estudio sobre El Salvador.

A nivel comparado encontramos el trabajo de Cárdenas (2016), que explora a las 50 empresas más grandes de México, Brasil, Chile y Perú a fin de encontrar cómo se enredan las élites en cada país, si de una manera cohesionada o dispersa y qué efectos puede tener esta implicación en el sistema democrático. El análisis determina que las élites están más unidas en México y Chile, con patrones de concentración y directorios cruzados, concluyendo que los grupos económicos tienen mayor capacidad de influencia en estos dos países.

Capítulo 2. Metodología, fuentes de información y datos

2.1. Identificación de la élite económica con el método posicional

Con la finalidad de responder a la pregunta de cómo se caracteriza la élite económica ecuatoriana a partir de sus relaciones de propiedad y directorios cruzados, y cómo opera en el mecanismo de puerta giratoria para penetrar en la esfera política, este trabajo desarrolla una estrategia metodológica a partir de los datos “formales” de la composición de la élite económica y la participación oficial de actores que han atravesado la puerta giratoria en los gobiernos de Rafael Correa, Lenín Moreno y Guillermo Lasso. Esta investigación es de tipo descriptivo y cualitativo, con el objetivo de avanzar en la conceptualización, identificación y caracterización de las élites económicas en Ecuador.

En primer lugar, es necesario fijar los criterios de selección o identificación de lo que se entiende por élite económica, para luego presentar la propuesta de caracterización y la participación de esta élite en la puerta giratoria.

Directorios cruzados

Según Hoffman (2018), hay tres métodos para delimitar a los actores:

- **Posicional:** un actor de élite es quien ostenta un cargo formal dentro de una institución gubernamental, empresarial, militar, etc. En este caso, un actor de la élite económica tiene un cargo de dirección o es dueño de una de las grandes empresas de un país.
- **Decisional:** un actor de la élite es quien participa de la toma de decisiones en el diseño de políticas públicas. Para el caso de élites económicas, sería una persona que, siendo parte del mundo empresarial, participa en el diseño de políticas públicas. Para su identificación se recurre a actas gubernamentales, prensa, etc.
- **Reputacional:** para la identificación en este método se pide a expertos que den nombre de quiénes ellos consideran la élite. Por ejemplo, personas que participaron en grandes decisiones o tienen una fuerte influencia.

Ningún método es perfecto y cada uno tiene sus ventajas y limitaciones. Atria et al. (2017) reformula estos métodos de acuerdo a las investigaciones sobre élites económicas en Chile y determina cuatro: Posicional, Reputacional, Relacional y Habitus. Fundamente que cada definición para seleccionar y delimitar a las élites tendrá distintos elementos y criterios divergentes para diseñar el trabajo empírico.

Para esta investigación, tomaremos el método posicional referido por Hoffman (2017). Como el mismo autor lo señala, la ventaja de este método es que se puede acceder a información oficial sobre los puestos de liderazgo de los actores, su trayectoria y vinculaciones, y se puede abarcar un número grande de actores. Sin embargo, una de las limitaciones es que “no se puede suponer que los grupos y los individuos que ocupan posiciones sean igualmente poderosos”, asimismo dice que “ocupar una posición de élite no implica necesariamente el uso de los recursos de poder asociados con la posición”. Pero para suplir estas falencias del método, la investigación se complementará con la caracterización de la élite, el análisis de directorios cruzados y el mecanismo de puerta giratoria, tratando de encontrar los “hiperagentes” (Maclean et al. 2017).

2.2. Directorios cruzados para la élite económica ecuatoriana

Como hemos definido en el apartado anterior a través del método posicional, para efectos de esta investigación los actores de la élite económica son los directivos y propietarios de las mayores empresas del país. ¿Cuáles son las mayores empresas del país? Según Hoffman (2017), no hay una fórmula para definir eso, sino que “depende de la cantidad de fondos y personal de la investigación disponibles”. Algunos autores escogen las 50, 100 o 1000 empresas de cada país, pero depende del alcance de la investigación (Cárdenas 2016). Ya que en la literatura no hay una fórmula mágica o criterio generalizable, tomamos como referencia los Rankings que suelen hacer los medios de comunicación o revistas especializadas sobre las empresas más grandes del país: en este caso las que superan ventas por 100 millones de dólares para el año 2017.

Entonces, para esta investigación se han escogido a los directivos y accionistas de las empresas ecuatorianas que superan ventas anuales por 100 millones de dólares en el año 2017, último del gobierno de Rafael Correa, marcado por un discurso de izquierda y anti élites, y la transición hacia un nuevo gobierno que intentó un giro hacia la apertura liberal y la inclusión de actores empresariales para manejar la cosa pública a través de ministerios. Dentro de este rango se ubican 152 empresas, liderando Corporación Favorita con ventas por 1948 millones de dólares. Cierra el ranking la compañía Nuevas Operaciones Comerciales (NUCOPSA), con ventas por 101 millones de dólares.

Esta información se extrajo de la Superintendencia de Compañías, que es el órgano regulador en este campo y contine los datos de todas las empresas legalmente constituidas en Ecuador.

Con esto se procedió a elaborar una base de datos de los directivos y accionistas de cada una de estas empresas, lo que arroja un registro de 525 directivos y 239 accionistas.

Para individualizar a cada actor, hacen falta algunos procesos. Aunque la mayoría de directivos son personas naturales, algunas están regentadas por otras empresas naturales o inversiones extranjeras. Y esto sucede con mayor frecuencia en el campo de la propiedad (accionistas). Hay empresas que tienen como accionistas a otras empresas ecuatorianas y, en otros casos, la propiedad está a nombre de empresas extranjeras, de las cuales es imposible conocer su conformación. Es decir, se estaría perdiendo información valiosa si no se profundiza en este tema. En este marco es preciso detallar los tres tipos de figuras con las que aparecen los directorios y acciones:

- 1. Persona natural:** Se trata del nombre de un ciudadano que ostenta algún puesto de dirección y/o participación accionaria en alguna empresa. En esta figura no hace falta hacer ninguna otra indagación. El dato arrojado por la base de datos se usará así, ya que cada registro es un actor de la élite empresarial.
- 2. Persona jurídica:** Se trata del nombre de una compañía registrada en Ecuador que ostenta algún puesto de dirección y/o participación accionaria en alguna empresa. En este caso hace falta determinar qué personas naturales están detrás de esta compañía. Por lo general esta figura es usada a menudo por los grandes grupos económicos que concentran cierto número de empresas.

Con este paso, la base ya estaría compuesta por todos los actores de la élite, sin embargo, como hemos ido desglosando los directivos y accionistas de cada empresa, una por una, en el registro encontraremos nombres que se repitan, por dirigir o ser dueños de dos o más empresas. Estos serían los hiper-agentes (Maclean et al. 2017), que cuentan con mayor capacidad de influencia dentro de la élite. Es lo que llamamos *directorios cruzados y relaciones de propiedad*. Para ello, se observará los actores que tienen participación accionaria y directiva en más de una empresa. Para complementar la información también se revisará la participación de estos actores en el ámbito bancario, con información de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

2.3. Caracterización de la élite económica

Esta investigación propone una tipología para caracterizar a la élite empresarial a partir de dos indicadores: directorios cruzados y relaciones de propiedad, siendo estas dos dimensiones las que proveen oportunidades directas de gobernar las empresas. Usando la literatura

podemos para superar la dicotomía elitismo – pluralismo, tenemos la siguiente caracterización:

Esta relación propone cuatro escenarios en los que se pueden ubicar los actores de la élite empresarial:

Gráfico 2.1. Caracterización de la élite económica en función de los directorios cruzados y las relaciones de propiedad



Elaborado por el autor.

1. **Élite Propietaria:** cuando los actores concentran alta relación de propiedad, pero hay bajo nivel de directorios cruzados. Estas características son el común denominador en América Latina (Gutiérrez y Pombo 2008), puesto que los grupos empresariales siguen administrados por las familias más poderosas de cada nación. Esta tradición hace de la élite un grupo cerrado con pocas conexiones con otros conglomerados o grupos transnacionales, impidiendo así la diversificación de los modelos de negocio y las industrias.
2. **Élite Dominante:** cuando los actores comparten altos niveles de relación de propiedad y altos niveles de directorios cruzados. Estas serían las características de una élite empresarial cohesionada, ya que cada actor tendría altos niveles de dirección y propiedad dentro de las grandes empresas del país. Esta dimensión permitiría que la

élite empresarial se guie por objetivos comunes, pero también podría degenerar en una estructura de poder dominante, dentro del marco del elitismo clásico del Mills (Rodríguez 2003).

3. **Élite Dispersa:** cuando los actores tienen baja participación de directorios cruzados y baja participación en relaciones de propiedad. Estudios en Estados Unidos muestran que la élite empresarial con estas características representa un poder fracturado, lo cual podría ocasionar un desentendimiento de este grupo con los problemas del país (Mizruchi 2013, citado en Cárdenas 2016). El marco teórico se asume que una élite empresarial totalmente dispersa no es sinónimo de pluralismo, ya que con estas características los empresarios no tendrían objetivos en común ni podrían servir de contrapeso ante otros poderes.
4. **Élite Gerencialista:** cuando los actores concentran altos niveles de directorios cruzados, pero baja participación en relaciones de propiedad. Esta dimensión supone que los dueños de las grandes empresas han optado por separar la dirección de la propiedad, dando lugar a ejecutivos profesionales ajenos a la familia para que ocupen los cargos directivos (Castellani 2013). Aunque algunos estudios sugieren que esta corriente gerencialista conlleva un problema de agencia, dado que los intereses de los directivos no serían lo mismo que los intereses de los propietarios (Cárdenas 2016), otros señalan que las empresas proporcionan incentivos para formar a estos directivos en carreras a largo plazo, obteniendo así la lealtad a los intereses corporativos (Chandler 1984).

Con este marco, a medida que un actor de la élite económica sea gerente en más empresas y tenga mayores participaciones accionarias, se ubicará en el segundo cuadrante de la élite dominante. Si por el contrario es directivo de una sola empresa y tiene mínima participación accionaria, se ubicará en el tercer cuadrante de la élite dispersa. Si su participación está más concentrada en la propiedad o en la gerencia, entonces se encontrará en los otros cuadrantes.

2.4. Puerta giratoria y élite económica

De acuerdo a la bibliografía, por puerta cruzada entendemos el tránsito de un funcionario entre el sector público y privado (Cohen 1986; Dörrenbächer 2016). Sin embargo, hacen falta algunas precisiones para operacionalizar el concepto adecuadamente. Al ser éste un primer acercamiento exploratorio, el rastreo de las trayectorias de los actores será considerada como una categoría dicotómica: 1) lo privado, que se relaciona con la dirección o propiedad de empresas y representación de gremios privados, y 2) lo público, que abarca nombramientos

de dirección política, cargos en el sector público, así como los cargos en universidades u organismos no gubernamentales.

Para la operacionalización del concepto de puerta giratoria aplicaremos la definición estricta entre puerta giratoria y circulación público-privada que plantean Maillet et al. (2016), para tener una visión más precisa del fenómeno. En este marco, la puerta giratoria se aplica para funcionarios que transitan de lo público a lo privado en un determinado sector como la energía o el comercio exterior. La circulación público-privada, por otra parte, se refiere a la rotación en cualquier sector económico. Es decir, toda puerta giratoria es una circulación público-privada, pero no toda circulación público-privada corresponde al fenómeno de puerta giratoria.

Bajo este marco, la presente investigación hará un análisis de puerta giratoria en dos sentidos. El primero, escrutando a los actores de la élite económica descritos y caracterizados en el segundo capítulo. Y, el segundo, escrutando a los ministros de los gobiernos de Rafael Correa (2013-2017), Lenin Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2022). Esto permitirá, por un lado, ver quiénes de los actores de la élite económica se interesan participan en el sector público a través de la puerta giratoria y quienes de los ministros hacen uso de la puerta giratoria. Recordemos que la operacionalización del concepto de élite económica que usamos con el método posicional, podría dejar fuera a actores importantes que pueden ser visibilizados abordando la puerta giratoria desde los ministros en distintos gobiernos.

Bajo este marco el universo de actores que se estudiará es el proporcionado en el capítulo dos correspondiente a la élite económica y una base de datos de los ministros de los tres últimos gobiernos desarrollada en base con información de las instituciones gubernamentales y artículos de prensa. El número de actores será el siguiente:

Gabinete de Rafael Correa (2013-2021): 126 actores entre ministros y secretarios

Gabinete de Lenin Moreno (2017- 2021): 82 actores entre ministros y secretarios

Gabinete de Guillermo Lasso (2017-2022): 39 actores entre ministros y secretarios

Posteriormente se procederá a explorar algunas de las variables que propone la literatura: género, militancia, sectores económicos (Cohen 1986; Dörrenbächer 2016; Maillet et al. 2016) Esto nos permitirá ver quiénes son más propensos a pasar por la puerta giratoria, si los ministros de los sectores económicos productivos, hombres o mujeres, o militantes de un partido político o independientes.

El trabajo parte de una pregunta general y tres hipótesis:

H1: La mayor parte de los actores que esta investigación caracteriza como élite económica se concentra en los cuadrantes de la élite dispersa y élite propietaria, pero esta no participa del mecanismo de puerta giratoria.

H2: Actores de la élite económica, que esta investigación caracteriza como tal, penetran en la esfera del poder político a través del mecanismo de puerta giratoria, sobre todo en puestos relacionados a los sectores de la economía y producción.

H3: Aunque el fenómeno de puertas giratorias se presenta en gobiernos de distintas tendencias políticas, se puede observar que hay períodos marcados de mayor o menor presencia de las élites económicas en el Estado.

Para la primera hipótesis se considera, de acuerdo a la literatura, que no hay una élite económica fuerte, por lo tanto, el resultado empírico daría como resultado una élite dispersa. Pero, de acuerdo a las condiciones históricas, coexistiría una élite propietaria, porque las grandes empresas tradicionalmente son manejadas por las mismas familias. Pero serían los actores de la élite gerencialista los que más atravesarían el mecanismo de puerta giratoria, puesto que son perfiles más técnicos. Para la segunda hipótesis se considera que los actores de la élite penetran más en los ministerios relacionados a economía y producción, puesto que allí se encuentran los mayores intereses empresariales. Y para la tercera hipótesis se considera que los gobiernos, indistintamente de su posición ideológica la puerta giratoria siempre está presente, en concordancia con estudios realizados en otros países. Con la puesta a prueba de estas tres hipótesis se podrá responder a la pregunta de partida de esta investigación: ¿Cómo se caracteriza la élite económica a partir de sus relaciones de propiedad y directorios cruzados, y cómo opera en el mecanismo de puerta giratoria para penetrar en la esfera política?

Capítulo 3. Directorios cruzados y caracterización de la élite empresarial en Ecuador

Este capítulo analizará el estado del arte sobre los estudios de la élite económica en Ecuador, que no es muy extensa y variada, pues se ha estancado en el estudio de los grupos económicos, desde una perspectiva marxista, y carece de análisis más integrales como el enfoque de puertas giratorias y otros mecanismos de vinculación del sector privado en la esfera política. La pregunta es: ¿La élite económica ecuatoriana es cohesionada y dominante o, más bien, pluralista? La propuesta de una nueva tipología ayudará a la caracterización.

3.1. Estado del arte: Los grupos económicos como tradicional objeto de estudio en Ecuador

Para entender la composición de las élites económicas en Ecuador, su división regional y su vinculación con la política, hace falta retroceder poco más de un siglo en la historia. A finales del siglo XIX, el cacao se convirtió en la principal materia de exportaciones del país, dando lugar a los primeros grupos económicos que surgieron de los grandes agroexportadores de la Costa, donde resplandecieron los apellidos: Seminario, Roggerio, Orrantia, Morla, Aspiazu, entre otras (Benavidez y Quevedo 2015).

Precisamente, la familia Aspiazu fue una de las que hizo fortuna en aquella época. Con el tiempo diversificó sus negocios y se convirtió en un símbolo del poder económico. Tres generaciones después, Fernando Aspiazu Seminario, uno de los hombres más ricos del país, dueño del Banco del Progreso y de medios de comunicación, que llegó a ser ministro de Finanzas (1979-1980), cayó en desgracia en la crisis del feriado bancario de 1999. Fue parte del inescrupuloso manejo financiero, perdió su fortuna y fue a la cárcel. Salió de prisión en 2006 y ahora lleva una vida lejos de los lujos y el poder (Puertas 2014).

El hecho de que los Aspiazu y otros apellidos cacaoteros del siglo XIX y algunos que relucieron en el siglo XX, ahora no sean parte de las actuales élites económicas del Ecuador, da cuenta de que las élites no ostentan el poder eternamente. Hay una circulación entre éstas y son reemplazadas por actores de la masa que ascienden en la escala del poder, tal como lo sostiene la teoría empezada por Mosca, Pareto y Michels que se detalló en el primer capítulo.

En contraposición con el anterior ejemplo, quizá el caso más emblemático de ascenso a la élite económica desde una posición relativamente baja, es el de Guillermo Lasso, que nuevamente viene a reforzar la teoría de la circulación. Antes de convertirse en banquero, Lasso surgió de una familia de clase media y, desde muy joven empezó a trabajar en la Bolsa de Valores de Guayaquil, lo que le abrió el camino en las finanzas. Su hermana María

Eugenia Lasso se casó con Danilo Carrera Druet, dueño de ProCrédito, una firma financiera de la cual Guillermo Lasso se convirtió en gerente. Posteriormente, Druet y Lasso compraron las acciones del Banco de Guayaquil y lo han convertido en el segundo banco más grande del país. Estos dos ejemplos de ascenso y caída ilustran la teoría.

Pero volvamos un siglo atrás para entender de dónde provienen las élites ecuatorianas. Mientras en la Costa nació una “oligarquía agroexportadora” del cacao, en el Sierra se mantenía una “aristocracia terrateniente” conservadora que, con sus haciendas y relaciones feudales, proveía productos al mercado local (Maignashca y North 1985; Burbano de Lara 2006; Benavides y Quevedo 2015; Paz y Miño 2016).

Quizá este sea el punto de partida para entender a las élites económicas en el país y su relación con la política, ya que durante las siguientes décadas estos dos grupos regionales pugnaron por el poder, a través de los partidos Liberal y Conservador. A tal punto, según Agustín Cueva, de encaminar al país en una ruleta de contradicciones: una lucha de estos grupos de poder entre hacerse con el control total del Estado o recluirse en sus feudos regionales de dominio (Cueva en Burbano de Lara 2006, 296).

Según Paz y Miño (2016), los primeros registros documentales de la élite económica ecuatoriana se encuentran en la guía “El Ecuador en Chicago”, publicada en 1894 por motivo de la participación del país en la feria mundial. Otro registro aparece en 1909 bajo el nombre de “Ecuador. Guía Comercial, agrícola e industrial de la República”, con información pormenorizada de hacendados, comerciantes, banqueros en industriales. Paz y Miño (2016) señala que los nombres de aquellos empresarios estaban vinculados económica, familiar y socialmente, de manera que, a menudo, eran integrantes de la misma “élite terrateniente”, y muy difícilmente se podía hablar de “facciones de clase” en aquellos tiempos.

Pero no será hasta la segunda mitad del siglo XX que aparecen los primeros estudios académicos sobre los grupos o la élite del poder económico en Ecuador. Al menos se pueden encontrar seis grandes trabajos al respecto entre las décadas de 1970 y 1990, que son

recogidos por North (1985)³ y Pástor (2016)⁴, trabajos en los cuales nos apoyaremos para resumir estos aportes.

El primer trabajo es de David Hanson (1971), quien identifica a “10 imperios empresariales” en la década de los sesenta, constituidos gracias al boom del banano. Pero no se trató solo de exportadores puesto que empezaron a vincularse con la banca y otros sectores financieros, manufactureros y medios de comunicación, a través de ‘directorios entrecruzados’. Esto los convirtió en una “élite cerrada”, capaz de influir directamente en la toma de decisiones de la política nacional, o con la capacidad de bloquear la implementación de políticas sociales (North 1985, 427-428). Destacaban en ese entonces bancos como La Previsora, de la familia Estrada Ycaza; y Del Descuento, de la familia Arosemena, puesto que estas dos instituciones llegaron a detentar el 72 por ciento de los depósitos a nivel nacional (Fierro 2019, 147).

El segundo estudio es de Guillermo Navarro (1976), en el que analiza la concentración de capitales hacia mediados de los años sesenta, y encuentra dos “supergrupos económicos”. North (1985) y Fierro (2019) refieren que el primer grupo estudiado por Navarro coincide con los “10 imperios empresariales” que había identificado Hanson años atrás. Y el segundo grupo, más pequeño, era la “oposición banquera libanesa”, también asentada en Guayaquil, que fundó tres entidades nacionales: El Banco La Filantrópica, Banco del Pichincha y el Banco Popular; que luego quebrarían o serían adquiridas por otros grupos. La diversificación de las inversiones y la articulación entre empresas para monopolizar casi todos los sectores productivos, de comercio, importación/exportación, banca y hasta medios de comunicación, permitía a estos dos supergrupos mantenerse como clases dominantes y en posiciones políticas hegemónicas (Pástor 2016).

La importancia de estos dos primeros trabajos es que reflejan cómo los grupos económicos se consolidaron con el boom del banano, las inversiones extranjeras y la vinculación con la banca, durante la primera mitad del siglo XX (North 1985). Así también, Benavides y Quevedo (2015) y Pástor (2016) enfatizan en que todos estos grupos tienen una raíz

3 North (1985), aunque hace una revisión corta de cuatro obras, sus comentarios son fundamentales para entender cómo se fijaba la política económica del país, a partir de sus élites económicas. Los trabajos que aborda son: 1) Hanson, David. *Political decision making in Ecuador: the influence of business groups*. Tesis doctoral, Universidad de Florida, 1971; 2) Brownrigg, Leslie. *The "Nobles" of Cuenca: the agrarian elite for Sourthern Ecuador*. Tesis doctoral, Universidad de Columbia, 1972; 3) Navarro, Guillermo. *La concentración de capitales en Ecuador*. Quito, Ediciones Soltierra, 1976; y 4) Conaghan, Catherine. *Industrialists and the reformist interregnum: dominant class behavior and the ideology in Ecuador, 1972-1979*. Tesis doctoral, Universidad de Yale, 1983.

4 Pástor (2016) enfoca su estudio desde una perspectiva marxista en el que aborda a los grupos económicos como monopolizadores y acumuladores de capital. Los tres trabajos que revisa son: 1) Navarro, Guillermo. *La concentración de capitales en Ecuador*. Quito, Ediciones Soltierra, 1976.

agroindustrial que se remonta al boom de cacao. Por otra parte, aunque los imperios o supergrupos identificados tuvieran sus raíces en la Costa, tenían un alcance nacional (Pástor, 2016).

Un tercer estudio, aunque tangencial, es de gran importancia porque aborda a los “Nobles de Cuenca”, en el que Leslie Brownrigg en 1972, a través de un análisis genealógico y datos sobre la propiedad de las empresas urbanas y rurales de la ciudad austral, llega a la conclusión de que un reducido número de “nobles” controlan las actividades agrarias, el comercio, la industria y los bancos. También monopolizaban algunas disciplinas universitarias y estaban ligadas con el poder eclesiástico y político.

Tras la revisión de estos trabajos, North (1985) llega a la conclusión de que un reducido número de personas controla el poder económico y político, lo que constituyó una clase dominante en Ecuador entre las décadas de 1960 y 1970, interconectada a través de grupos empresariales.

Un cuarto trabajo es el de Catherine Conaghan en 1983, quien más que identificar los grupos económicos, se centra en explicar cómo parte de la élite tradicional exportadora empezó a invertir en la industria y otros negocios para enfrentar las fluctuaciones económicas del mercado mundial. Resumiendo, Conaghan apunta que los industriales estuvieron claramente originados en facciones de la clase dominante, y tuvieron la protección del Estado que creó condiciones para subvencionar a la industria y promover el ingreso de multinacionales (North 1985). La década de 1970 marca un quiebre por el boom petrolero y las políticas de industrialización, así como también la aplicación de reformas agrarias que, aunque no en la medida esperada, desconcentraron la tierra (North 1985).

Un quinto trabajo describe la composición de los grupos económicos en la década de 1980, a cargo del Centro de Estudios y Difusión Social, CEDIS (1986). Éste desafía la tesis de la división regional de la élite económica como la imposibilidad de un grupo hegemónico o de dominación, y sostiene que, sin importar la diferencia regional estos grupos tienen un carácter familiar y controlan diversos sectores o ramas de la actividad, según refiere Pástor (2016). Entre los más grandes emporios, el CEDIS cita al grupo Aspiazú, que luego sería parte del feriado bancario y la crisis de 1999; el grupo Noboa, del cual era parte expresidente León Febres Cordero; y el grupo Isaías, que proviene de la banca libanesa que describieron Hanson (1971) y Navarro (1876) décadas antes.

Un sexto trabajo es el de Luis Fierro en 1991 que prácticamente coincide con el anterior (CEDIS 1986) en describir la composición de los grupos económicos y en un enfoque marxista, que se centra en estudiar la acumulación de capital y las relaciones familiares de propiedad. El análisis enfatiza la vinculación de la banca con el resto de sectores para renovar e incrementar los procesos de acumulación capitalista. Aparecen grupos como El Juri, Wright, entre otros, que se mantienen vigentes hasta ahora.

Finalmente, en la última década se han presentado trabajos de actualización sobre el catastro de los grupos económicos, sin mayores hipótesis que la continuidad de la concentración del capital. Destaca el de Pástor (2016), que analiza los anteriores estudios y plantea que el gobierno de discurso de izquierda de Rafael Correa no cambió la matriz de acumulación capitalista del Ecuador. Fierro (2019) también hace una actualización sucinta a su trabajo de 1991, en la que destaca el crecimiento de las empresas estatales en Ecuador, profundizando en el concepto de “capitalismo monopolista del Estado”; además, de reiterar la composición de los grandes grupos económicos.

Insistir en el análisis de los grupos económicos parece una tarea improductiva ya que, desde el 2012, el Servicio de Rentas Internas (SRI) publica el catastro total con nombres de empresas y propietarios. Fierro (2019) hace un recuento de esta composición a lo largo de los años: en el estudio del CEDIS (1986) se identifica a 53 grupos económicos; para el 1991, eran 52 conglomerados; en 2007, el SRI identifica 17 grupos; en 2012 se eleva a 100, y 200 en el 2016. Esto no quiere decir necesariamente que la concentración de propiedad ha aumentado, sino que ahora el SRI cuenta con más herramientas e información para detectar las relaciones propiedad entre las empresas, por lo que cada vez hay más grupos. El autor reconoce que en las décadas de 1970 y 1980 era muy difícil tener acceso a bases de datos y registros de las entidades públicas, lo que representaba un esfuerzo titánico por identificar a los grupos económicos y que, por ello, algunos análisis pudieron estar limitados. Pero ahora, la mayoría de esta información es pública y reposa en las páginas web de las instituciones de control.

Por esto, tal parece que el análisis de los grupos económicos, en los últimos años, se está encaminando a temas más específicos como los exportadores o los grupos agroalimentarios. Por ejemplo, el trabajo de Cajas Guijarro (2018), traza el camino de algunos de estos grupos económicos hasta la actualidad catalogándolos como “Los capos del comercio” que se benefician de las prendas del Estado y los acuerdos comerciales. Para el autor, estos grupos lucran de la condición extractiva y dependiente de la economía del Ecuador. En su crítica al

libre mercado, concluye que los “capos” son quienes mejor han aprovechado y se han beneficiado de la libertad de mercado alcanzada, por ejemplo, a través del TLC firmado con la Unión Europea, que inició en 2017.

Entre 2013 y el primer semestre de 2018 apenas 65 capos (entre grupos económicos y empresas sin grupo identificado) concentran el 52,3% de las exportaciones no petroleras (33 mil millones de dólares), mientras que 66 capos concentraron el 35 por ciento de las importaciones no petroleras (34 mil millones). Entre esos capos, destacan al menos 13 grupos económicos que son, al mismo tiempo, grandes exportadores e importadores, los ultra-capos: Expalsa, El Rosado, Reybanpac, Bananera Noboa, Ales, Pronaca, Comandato, La Fabril, Nestlé, Continental Tire, Mabe, Consensocorp, Danec. (Cajas Guijarro 2018, 14)

En línea similar, varios investigadores dieron luz a un informe llamado “Atlas de los Grupos Económicos Agroalimentarios. ¿Quién decide lo que producimos, exportamos y consumimos?” (Macaroff et al. 2019). El análisis parte de un histórico sobre los productores y exportadores de cacao y banano hasta la conformación de los grandes grupos económicos de la actualidad. Profundiza en las estrategias de estos grupos para diversificar sus ramas económicas y acrecentar su acumulación, a través de la captura del Estado.

De esta revisión podemos concluir que los estudios académicos se han basado en la identificación de los grupos económicos. Parece ser que son casi nulos los abordajes de la élite desde sus actores (ejecutivos y accionistas), tal como proponemos en este trabajo. Pero antes de empezar con esto, es necesario recapitular también los abordajes sobre la vinculación y relaciones que ha mantenido la élite económica con la política.

3.2. Élités económicas en Ecuador y su relación con la política y el Estado

El objetivo de este intertítulo es identificar el comportamiento de la élite económica ecuatoriana para ser dominante (Mills 1993) o pluralista (Dahl 2010), acorde a su capacidad para influir en la política pública y el rumbo del país. Como vimos anteriormente, desde la formación de los grandes grupos económicos con el boom del cacao y, luego del banano, existió una marcada fracción regional que dividía una élite costeña y otra serrana, pero ¿cómo ha evolucionado con el tiempo?

La idea es entender las relaciones y tensiones entre la élite económica y el Estado. Para esto, Chaisson-Lebel (2020) ubica tres períodos:

- El primero, en el contexto de los gobiernos militares que llegaron en las décadas del 60 y 70, con proyectos nacionalistas de recuperar la autonomía del Estado para incentivar políticas desarrollistas. Esto produjo una tensión con las élites.⁵
- El segundo período, en el contexto del regreso a la democracia y políticas neoliberales, en el cual las élites se introdujeron nuevamente en el Estado y se aliaron con los gobiernos.
- Y un tercer momento de tensión cuando asciende Rafael Correa al poder con un discurso anti-élites.

Podríamos decir que la ruptura del gobierno de Lenin Moreno con su predecesor, parece haber marcado una cuarta etapa: un retorno de buenas relaciones de élites económicas-Estado. Esta propuesta confirmaría que la historia del país se desarrolla por ciclos económicos. A continuación, desagregamos estas etapas.

3.2.1. La marginación del gremio empresarial

El período desarrollista en Ecuador estuvo marcado por proyectos nacionalistas de los gobiernos militares que tomaron el poder en las décadas del 60 y 70, coyuntura que no fue ajena al resto de países de América Latina. Chaisson-Lebel (2020) explica que los militares llegaron al poder dentro de un pacto con las élites económicas, aunque luego éstos optaran por modelos de política económica sin la representación gremial del empresariado. Sobre todo, en la década del 70, el Estado incentivó la modernización e industrialización gracias al boom de petróleo. La falta de industrialización y el estancamiento del modelo agroexportador y de hacienda, dominada por facciones regionalistas de la élite económica, hacía pensar a los intelectuales y tecnócratas que era necesaria una burguesía moderna y nacional, capaz de promover el desarrollo del Ecuador. Esto afectó a los grupos agroindustriales, en lo que se denominó la “transformación anti-oligárquica” (Burbano de Lara 2006). En toda América Latina se buscaba la organización de una burguesía moderna para impulsar el desarrollo, pero en Ecuador no cuajó. Parte de la explicación a esto es que las élites tenían una división regional histórica, que impedía una alianza nacional (Paz y Miño 2006).

⁵ No obstante, hay que señalar que North (1985) llega a la conclusión de que en las décadas de 1960 y 1970 un reducido número de personas controla el poder económico y político, interconectada a través de grupos empresariales, lo que constituyó una clase dominante en Ecuador en ese período.

Tal industrialización no fue la esperada, mucho menos se la puede comparar con las “revoluciones industriales” europea o norteamericana. Se trató de asimilar tecnologías y modelos preexistentes y, sobre todo, al amparo y subvención del Estado (Paz y Miño 2026). Décadas atrás, los empresarios tuvieron un rol protagónico en los estamentos estatales. Sin embargo, la autonomía no fue tal en el período desarrollista. La élite logró penetrar en la esfera política, a pesar de su división regional, como lo describe North (1985), para bloquear las reformas agrarias de 1964 y 1973. Los organismos que fueron creados para estas reformas, como el IERAC fueron rápidamente cooptados por representantes de las cámaras de exportadores: por ejemplo, el representante de la Cámara de Agricultura de Guayaquil ante el Consejo del IERAC fue nombrado en julio 1965 ministro de Agricultura (North, 1985, pág. 436). Hay varios ejemplos de las tensiones élite-Estado. Uno de estos fue la oposición de las élites económicas a la iniciativa de otorgar derecho al voto a las personas analfabetas, pues el voto de sectores populares e indígenas catapultaba al poder a políticos que eran contrarios a los intereses económicos. Una campaña auspiciada por la Cámara de Industrias de Guayaquil llamaba al voto nulo para aprobar la nueva constitución de 1978. La transición democrática estaba en juego por el control del Estado (Conaghan, en Chaisson-Lebel, 2020, 104).

3.2.2. El regreso de las élites

La segunda etapa es el retorno de las élites económicas al poder, una vez instaurado el período democrático, sobre todo, con el ascenso de León Febres Cordero en 1984, que inició con un gobierno en el que participaron nuevamente los empresarios (Paz y Miño 2016). En campaña, Febres Cordero llegó a decir que sus adversarios políticos no han manejado ni la tienda de la esquina. Con tres directrices principales inició el gobierno: desmontar las políticas desarrollistas desde el Estado que impulsaron las dictaduras militares; controlar la renta petrolera de forma directa, ya que la oligarquía guayaquileña consideraba al Estado desarrollista como un instrumento de centralismo quiteño; y romper con el Estado como aparato de poder anti-oligárquico (Burbano de Lara 2006, 303-304). Como en otros períodos, a pesar de la división regional de la élite económica, está se articulaba a través de las cámaras para oponerse a los gobiernos. Chaisson-Lebel (2020) expone que las cámaras de la producción redujeron sus intervenciones en este período presidencial: durante la presidencia de Roldós y Hurtado, las cámaras se pronunciaron en contra de decisiones del gobierno en 222 ocasiones; en el período de Febres Cordero apenas lo hicieron 76 veces; y durante la presidencia de Rodrigo Borja, 123 veces.

Aunque la apertura liberal se sucedió en los otros gobiernos del período democrático, con matices y protestas, en medio de las crisis económicas y desestabilidad política, desde el gobierno de Febres Cordero el modelo no pudo implementarse como en otros países de América Latina. Burbano de Lara (2006) apunta que tres fueron los motivos que chocaron con los intereses del propio sector empresario: la ausencia de un empresariado capaz de competir en el libre mercado, sin esperar las rentas del Estado; un sistema de partidos políticos fragmentados; y la imposibilidad de romper un esquema corporativista y encontrar un adecuado modelo de redistribución.

Otra explicación la aporta Chaisson-Lebel (2020), quien estudia el proceso de relaciones élites-Estado, en función de otros actores. El autor argumenta que en Ecuador la capacidad de movilización de movimientos sociales y, sobre todo, indígenas, significó un balance de poder y presión contra los intereses empresariales. “Las élites económicas tuvieron que mantenerse unidas detrás de los programas de gobierno porque, cuando no lo estaban, la oposición popular amenazaba la estabilidad del Ejecutivo” (Chaisson-Lebel 2020, 114). Esto habría significado que las reformas hacia el libre mercado no fueran tan profundas como en otros países de la región. En definitiva, el autor plantea que se formó una alianza entre las élites económicas y los gobiernos para impedir la emergencia de grupos sociales e indígenas que amenazaban la estabilidad.

3.2.3. El regreso del Estado

La tercera etapa se caracteriza por la llegada de sectores de la izquierda al poder, que trajo consigo una “recuperación de la autonomía” del Estado, iniciando un nuevo período de conflicto élites-Estado, no solo en Ecuador sino varios países de América Latina. Una de las estrategias de estos gobiernos fue la recuperación de la renta petrolera para impulsar una nueva etapa de desarrollismo. En el caso ecuatoriano, esta etapa genera mucha polémica ya que, a pesar del discurso anti élites de Rafael Correa, los grupos económicos se fortalecieron y los bancos generaron más ganancias (Pástor 2016; Fierro 2019; Acosta y Cajas 2020).

Chaisson-Lebel (2020) intenta explicar esta singularidad comparando los procesos políticos de Ecuador y Venezuela, que justamente coincidieron en lo que llamaron el Socialismo del Siglo XXI. En el caso de Venezuela, explica, la élite económica siempre estuvo unificada, agrupada bajo el manto de Fedecamaras, lo que ocasionó una voz unificada y fuerte oposición a las políticas de Chávez, provocando que el gobierno profundice su radicalismo. Esto decantó en una pérdida del poder empresarial sobre el aparato productivo y el control o

cooperación con el Estado, y una concentración del poder en el gobierno de Hugo Chávez que decantó en una crisis económica y social.

En el caso ecuatoriano, la división regional histórica de la élite económica hizo que ésta no pueda articularse para enfrentar al gobierno de Rafael Correa. Las cámaras de la Sierra y la Costa operaban por separado. Chaisson-Lebel describe que la Cámara de Industrias de Pichincha cambió su nombre por Cámara de Industrias y Producción (CIP), con el objetivo de presentarse como un ente nacional para presentar una voz unificada del empresariado frente a las negociaciones comerciales internacionales. Fruto de esta iniciativa fue el tratado con la Unión Europea que se retomó en 2016 y entró en vigencia en 2017, pese a que Correa era reacio a los tratados de libre comercio. De estas alianzas también surgió el Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE), que ahora agrupa el mayor número de cámaras del país. Tras la llegada de Lenin Moreno al poder y la ruptura con Rafael Correa, el gobierno conformó el Consejo Consultivo Productivo y Tributario para entablar conversaciones entre el empresariado y el Ejecutivo. Richard Martínez, directivo de la CIP y CEE fue el encargado de encabezar las conversaciones, y un año después fue nombrado ministro de Economía y Finanzas, señal de que el período de izquierda había terminado, volviendo actores imprescindibles nuevamente a los empresarios.

Varios estudios han analizado la relación de las élites económicas con la etapa correísta, llegando a diferentes conclusiones. Pástor (2016) y Fierro (2019), por ejemplo, describen el fortalecimiento de los grupos económicos y la banca, lo que contradice el discurso anti-élites de Correa. Otros apuntan a que el gobierno de Correa formó una alianza de clases, en la cual pululan una élite tecnocrática reformista, facciones de la burguesía monopolizadora y el capital transnacional. En el debate también entra Ospina (2019), quien sugiere que hubo un desplazamiento y reducción del poder de los bancos, en favor de los importadores, los comerciantes, empresas constructoras y proveedores del Estado, que se beneficiaron de las políticas implementadas por el gobierno.

En contraposición, Coronel et al. (2019) describen las reformas del correísmo para regular a la banca como un ejemplo de que el discurso de izquierda no es contradictorio. Por su parte Paz y Miño (2016) defiende el retorno de la autonomía del Estado y expone cifras de reducción de la pobreza, incremento de salarios y un sinnúmero de indicadores que beneficiaron a las clases menos favorecidas, en comparación con las anteriores décadas. Pero esta postura es rebatida por Acosta y Cajas (2020) al exponer que esos indicadores empiezan a caer al mismo tiempo que el derrumbe de los precios del petróleo en 2014-2015,

interpretando que el éxito del gobierno se debió a los altos precios de las materias primas que vivió la región.

No es intención de esta tesis zanjar estas posturas y debates, pero es necesario analizar que, con la ruptura de Lenin Moreno con su antecesor y legado, las élites económicas vuelven a ocupar puestos en el Estado, una vez que terminó el ciclo de las *commodities* y del Socialismo del Siglo XXI. Este aparente modelo circular y vicioso de “recuperación de la autonomía del Estado” y penetración de la élite económica cada cierto tiempo parece ser el común denominador del país.

Recorriendo un poco más atrás, Paz y Miño (2016) ubica entre los años 1925-1931 otro periodo de autonomía estatal, que intentó superar el modelo oligárquico. Por ejemplo, describe que, con la Revolución Juliana de 1925, se empezó por primera vez a regular los bancos y se creó el Banco Central del Ecuador, con la asesoría de la misión norteamericana Kemmerer. Además, se normaron salarios, se conformaron sindicatos, se crearon el ministerio de Previsión Social y Trabajo, la Caja de Pensiones y Direcciones de Salud, entre otros. También hubo un intento de modernización para superar el sistema de hacienda y llevar al país a la industrialización, pero no fructificó por las sucesivas crisis económicas y políticas. Hasta los años 60, Ecuador seguía sumido en una economía pre-capitalista, porque el núcleo central de la burguesía estaba conformado por las élites del comercio y la banca, refiere el autor. Tras la década de Correa, parece que todavía no hay una burguesía nacional y modernizadora. Varios autores coinciden en que no hubo cambio de matriz productiva y esta puede ser la explicación de que las élites retornan al Estado con una fuerza inusitada.

3.3. Élite económica ecuatoriana: ¿dominante o plural?

Como hemos visto, hay dos vertientes sobre el estudio de las élites económicas en Ecuador. Una que se centra en los grupos económicos y concluye que hay una élite dominante y hegemónica, capaz de penetrar en la esfera estatal e incidir en la política pública (North 1985; Paz y Miño 2006; Pástor 2016). Esto a pesar de que marcado clivaje regional que ha sido característico desde hace más de un siglo. La lógica de estas investigaciones es exponer la forma en que estos grupos acumulan capital y se convierten en oligopolios, independientemente de si tenemos un gobierno de izquierda o derecha:

Por más de una década el Estado ecuatoriano ha permanecido capturado por las élites económicas rentistas e intermediarias como: Pronaca, Nirsa, La Favorita, El Rosado, Reybanpac, Agripac, Ales, Grupo Kfc, Consorcio Nobis, El Juri, Banco Pichancha, La Fabril,

entre otros. La concentración del poder en estas corporaciones es enorme. En el correísmo estos grupos manejaban la política económica del país, tras bastidores, ya que Correa se preocupaba de guardar las formas ideológicas, para mantener su discurso e imagen de progresista; el discurso “izquierdista de la revolución ciudadana” no solo que escondía los rasgos de una personalidad autoritaria y corrupta, sino que construyó una campaña ideológica de mistificación. Moreno, por el contrario, desde la conformación de su primer gabinete ministerial, entregó los sectores estratégicos a los grupos económicos, a las cámaras y al globalismo norteamericano (Macaroff et al. 2019, 289).

La otra vertiente de estudio se enfoca en las relaciones élite-Estado y la posibilidad de una construcción de proyecto nacional (Chaison-Lebel 2020; Burbano de Lara 2006). En este caso, los autores concluyen, contrariamente a la anterior vertiente, que el marcado clivaje regionalista impide la conformación de una élite dominante y eso se demuestra en los ciclos de autonomía estatal y gobiernos que fijan alianzas con las élites. Esta adelantada conclusión puede parecer simplista, porque requeriría otras variables para el análisis, pero ayuda para tener una visión macro. Las debilidades institucionales de estos ciclos hacen imposible un proyecto de país en el largo plazo.

Para fines de esta tesis, se toma la segunda vertiente como un desarrollo teórico más completo, pues permite evidenciar las relaciones élites-Estado y no simplemente la concentración de capital. Asumiendo estos postulados, podríamos concluir previsiblemente que la élite económica no es dominante ni plural, en el sentido de regirse a contrapesos, sino que sería de un carácter disperso.

Como lo había señalado Agustín Cueva: la dinámica de las élites ha sido una contradicción o lucha entre hacerse con el poder total del Estado y recluirse en sus feudos regionales.

Pachano (2004) desarrolla esta idea en el marco de la fallida institucionalidad de los partidos políticos del país. Postula que los partidos se han concentrado en espacios relativamente restringidos y, por consiguiente, pierden distancia con los grupos de presión locales, especialmente las élites económicas. Uno de los ejemplos más claros para Pachano fue el alineamiento de los partidos guayaquileños en la defensa del Banco del Progreso que, pese a su quiebra por manejos fraudulentos, se convirtió en un acto de reivindicación provincial en contra del centralismo quiteño.

Por eso Burbano de Lara concluye que no hay grupos dominantes en Ecuador:

No hay nada parecido a unos sectores capitalistas con capacidad para articular una visión de conjunto de la sociedad a través del Estado y de una ideología dominante (...) Podría decirse

que los sectores capitalistas son grupos de poder que compiten con otros grupos en un escenario extremadamente fragmentado. Grupos cuya relación con el Estado no se define a partir de la construcción de una hegemonía política, sino de la obtención corporativa de ventajas económicas (2006, 295).

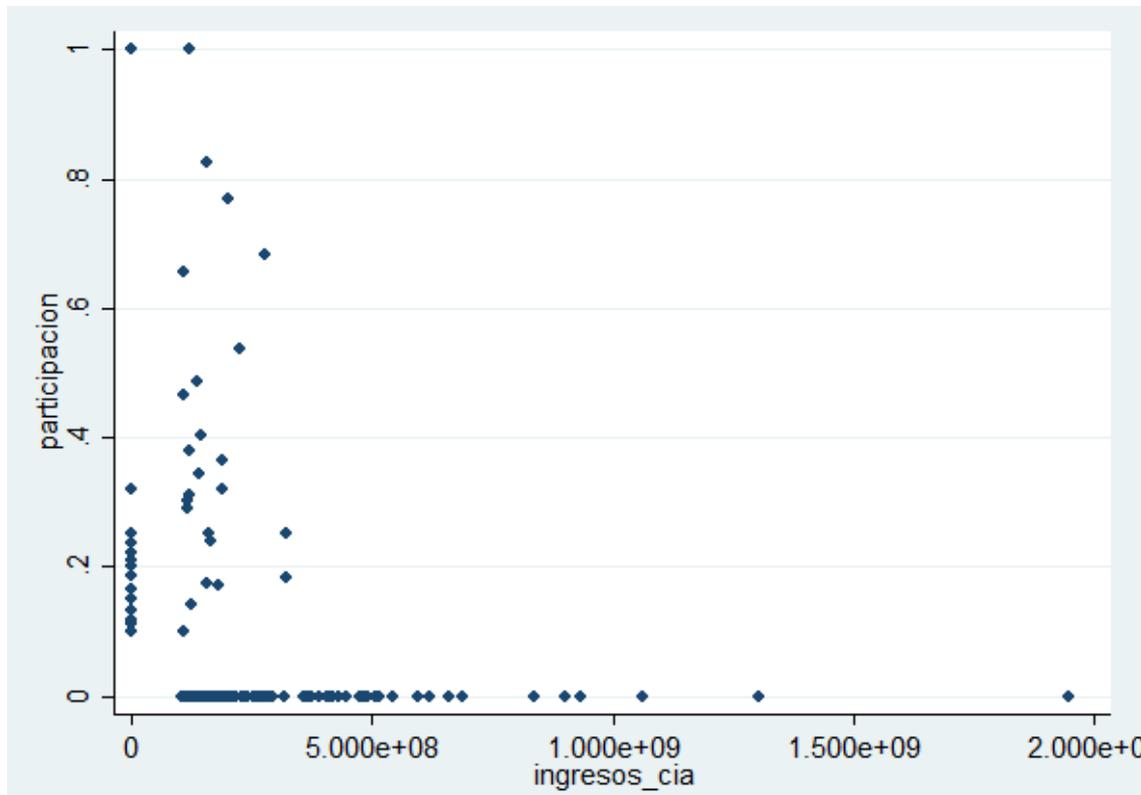
Si bien, la llegada de Rafael Correa al poder marcó una especie de hegemonía política desde la centralidad del Estado, el posterior gobierno de Lenin Moreno y la vuelta a un ciclo de las élites económicas, demuestra que ese poder era relativo y coyuntural. Con el ascenso al poder de Guillermo Lasso se presumiría que se consolidaría en retorno de las élites al Estado. Pero hasta ahora parece que las élites económicas no han podido mostrarse como un frente unificado. Un ejemplo claro ha sido ver cómo se ha fraccionado la élite económica frente a las candidaturas del Guillermo Lasso y el magnate Álvaro Noboa en la última década, cuando lo ideal para una élite unificada sería que estos dos importantes actores del sector empresarial coincidieran.

Pero más allá de lo que nos dice la literatura y la teoría, ¿cómo se conforma o compone la élite económica en el país? Las siguientes líneas nos darán nuevas aproximaciones con datos de los actores.

3.4. Mapa y dinámica de la élite económica ecuatoriana

Como se había indicado, la base de datos utilizada para esta investigación fue proporcionada por la Superintendencia de Compañías. La información detalla los nombres de accionistas y directivos de las compañías registrados al año 2017. Para identificar a los actores de la élite económica se toma solo la información de las mayores empresas, es decir, las que superaron los 100 millones de dólares en ventas en ese año. Bajo este criterio, se identificaron 733 actores, entre directivos y accionistas de estas empresas. Sin embargo, tras una depuración en la que se eliminan los nombres de empresas jurídicas, de las cuales no fue posible desenredar sus personerías jurídicas, nos quedamos solo con “personas naturales”, y tenemos 486 actores, que se distribuyen de la siguiente manera:

Gráfico 3.1. Distribución de actores de la élite económica en Ecuador en función de la participación accionaria y los ingresos de las mayores empresas (2017)



Elaborado por el autor a partir de la información de la Superintendencia de Compañías (2017)

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, la mayoría de actores se encuentran en los límites inferiores de los ejes X y Y. En el eje X, por ejemplo, que representa a cada actor de acuerdo a las ventas anuales de cada empresa, podemos ver al extremo derecho un solo actor que es el representante de Corporación Favorita, que tiene ventas por cerca de 2.000 millones de dólares; mientras podemos ver que la mayoría de actores se concentran a la izquierda porque las empresas con ingresos entre 100 y 500 millones de dólares son la mayoría.

Lo mismo podemos apreciar en el eje de las Y, que grafica la participación accionaria de cada actor. Por ejemplo, en el extremo superior podemos ver a solo dos actores que tienen el 100 por ciento de propiedad de sus empresas. Mientras la mayoría se concentran en el límite inferior de con participaciones no superiores al 40 por ciento.

Los puntos dispersos que se puede observar corresponden a los actores que tienen cargos directivos y acciones en las mayores empresas del país. Se puede ver que son actores que representan a las compañías de menos ingresos de este grupo, es decir, las que no superan los 320 millones de dólares en ventas anuales.

Si trasladamos la gráfica a números tenemos lo siguiente:

Tabla 3.1. Distribución de los actores de la élite económica del Ecuador (2017)

Actores de la élite económica	
Ejecutivos	435
Accionistas	26
Ejecutivos y accionistas a la vez	26
Total	487

Elaborado por el autor a partir de la información de la Superintendencia de Compañías (2017)

Como se puede apreciar en la tabla anterior, gran parte de los actores son ejecutivos. Esto se debe a que muchas de las empresas tienen como accionistas a otras empresas nacionales y extranjeras, y muchas de estas no constan en las bases de la Superintendencia de Compañías, razón por la cual no se puede rastrear a las personas que las manejan. Si tenemos 150 empresas en este grupo de las más grandes, lo ideal sería tener al menos el mismo número de accionistas. Esta investigación no tiene el fin de objetar por qué las empresas tienen como accionistas a otras empresas de las que no se puede saber su procedencia. Pero consideramos que es una limitante en este tipo de investigaciones, porque lo que interesa para esta investigación son las personas que conforman estas empresas.

El otro hallazgo es que apenas 26 actores son ejecutivos y accionistas a la vez, es decir, apenas el cinco por ciento. Obviamente, esta estadística está afectada por lo que comentamos anteriormente sobre los accionistas que están ocultos bajo el nombre de empresas y no se puede rastrear.

De entre los 25 actores que solo son accionistas, se puede constatar que ninguno tiene participación en más de una empresa. Por otro lado, de los 435 ejecutivos, 24 tienen puestos gerenciales en dos empresas y uno en tres. Lo podemos observar en las siguientes tablas:

Tabla 3.2. Actores de la élite económica que son ejecutivos en más de una empresa

N°	Nombre de actor	Nombres de las compañías	Ingresos de la compañía	Cargos
1	ACOSTA GARCES ESTEBAN MAURICIO	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
2	AGUDELO VALENCIA FERNANDO	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
3	ALVARADO VELEZ JULIO CESAR	DINADEC S.A.	837.195.475	Ejecutivo
		CONSTRUMERCADO S.A.	368.682.642	Ejecutivo
4	ARMSTRONG LUNA NICOLAS	AGRIPAC SA	275.972.520	Ejecutivo
		AGRIPAC SA	275.972.520	Ejecutivo
5	BILTON DE JESUS DANILO	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
6	COLOMA ESCOBAR LUIS ENRIQUE	ECONOFARM S.A.	257.986.673	Ejecutivo

		FARCOMED	240.327.171	Ejecutivo
7	ELJURI ANTON JUAN GABRIEL	AEKIA S.A.	446.276.352	Ejecutivo
		ASIAUTO S.A.	213.957.161	Ejecutivo
		ALMACENES JUAN ELJURI CIA. LTDA.	107.450.987	Ejecutivo
8	GIRALDO ESCOBAR FRANCISCO JAVIER	SHAYA ECUADOR S.A.	594.357.786	Ejecutivo
		CONSORCIO SHUSHUFINDI S.A.	388.843.659	Ejecutivo
9	GONZALEZ PORTES MARIANO VICTOR	SOCIEDAD AGRICOLA E INDUSTRIAL SAN CARLOS SA	162.639.530	Ejecutivo
		PAPELERA NACIONAL SA	133.135.929	Ejecutivo
10	LANDINEZ ARDILA LUIS ENRIQUE	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
11	MARTI ZALDUMBIDE JOSE MIGUEL	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
12	MCINTOSH EDWARD	DISTRIBUIDORA IMPORTADORA DIPOR SA	355.352.123	Ejecutivo

		INDUSTRIAS LACTEAS TONI SA	173.186.253	Ejecutivo
13	MILLAN ABADIA JOSE ANUAR	PRODUCTORA CARTONERA S.A.	121.383.790	Ejecutivo
		IN.CAR.PALM. INDUSTRIA CARTONERA PALMAR S.A.	103.560.116	Ejecutivo
14	PARADA CALDERON CESAR AUGUSTO	DISTRIBUIDORA IMPORTADORA DIPOR SA	355.352.123	Ejecutivo
		INDUSTRIAS LACTEAS TONI SA	173.186.253	Ejecutivo
15	PAVLOU PARIS	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
16	PONCE NOBOA ROBERTO JORGE	TRUISFRUIT S.A.	155.694.662	Ejecutivo
		COMPANIA DE ELABORADOS DE CAFE ELCAFE C.A.	104.017.273	Ejecutivo
17	RADA HINOJOSA JORGE ENRIQUE MAURICIO	HOLCIM ECUADOR S.A.	445.757.841	Ejecutivo
		CONSTRUMERCADO S.A.	368.682.642	Ejecutivo
18	SALEM KRONFLE SANTIAGO GABRIEL	INDUSTRIAL PESQUERA SANTA PRISCILA S.A.	480.203.267	Ejecutivo
		SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES SETEL S.A.	132.358.693	Ejecutivo

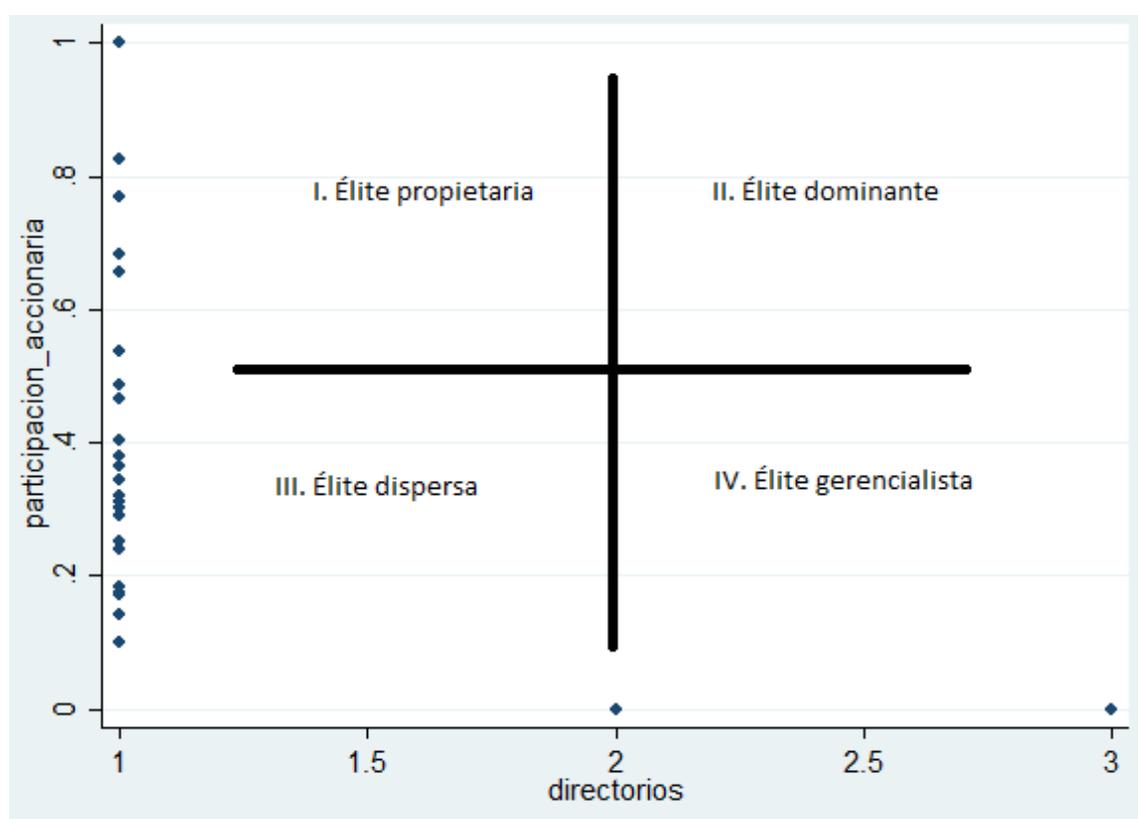
19	TAMAYO VALLEJO DENNYS RAMIRO	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
20	THUR DE KOOS GARZON LUIS FELIPE	GENERAL MOTORS DEL ECUADOR SA	901.751.271	Ejecutivo
		OMNIBUS BB TRANSPORTES SA	474.214.388	Ejecutivo
21	VARGAS ELIAS FABRICIO	VITAPRO ECUADOR CIA. LTDA.	275.395.439	Ejecutivo
		INBALNOR S. A.	116.166.307	Ejecutivo
22	VAZQUEZ CUEVA JORGE MAURICIO	TOYOTA DEL ECUADOR S.A.	163.533.901	Ejecutivo
		IMPORTADORA TOMBAMBA S.A.	141.279.725	Ejecutivo
23	VITERI ANDRADE LEONARDO RENE	REYBANPAC REY BANANO DEL PACIFICO CA	268.143.367	Ejecutivo
		FERTISA, FERTILIZANTES, TERMINALES I SERVICIOS S.A.	109.875.084	Ejecutivo
24	WHITNEY PATRICIO ANDRES	SHAYA ECUADOR S.A.	594.357.786	Ejecutivo
		CONSORCIO SHUSHUFINDI S.A.	388.843.659	Ejecutivo
25		CORPORACION FAVORITA C.A.	1.948.912.009	Ejecutivo

	WRIGHT DURAN BALLEEN RONALD OWEN	COMERCIAL KYWI SA	261.585.936	Ejecutivo
26	YANEZ SERRANO KEVIN HENRRY	AC BEBIDAS, S. DE R.L. DE C.V.	515.567.207	Ejecutivo
		BEBIDAS ARCACONTINENTAL ECUADOR ARCADOR S.A.	234.161.983	Ejecutivo

Elaborado por el autor a partir de los datos de la Superintendencia de Compañías (2017)

Como podemos observar en las tablas 3 y 4, son pocos los actores que comparten acciones y puestos ejecutivos en las mayores empresas del país. Estos serían los actores que podríamos llamar los “hiper-agentes” de la élite económica, que hacen que las cosas pasen, tomando los términos de Maclean et al. (2017). O el “circulo interno de la “comunidad corporativa, en palabras de Domhoff (2018). O el “campo del poder”, en términos de Bourdieu Si tomamos estos 46 actores que serían los más representativos en relaciones de directorios cruzados para aplicar la tipología que planteamos para esta investigación, tendremos el siguiente resultado:

Gráfico 3.2. Directorios cruzados de la élite económica del Ecuador (2017)



Elaborado por el autor.

Recordemos que, a pesar de que tenemos 26 actores en el eje X, que representa el número de puestos ejecutivos en distintas empresas, solo se visualizan dos. El primer punto, ubicado a la mitad del eje representa a 25 actores que son ejecutivos en dos empresas distintas. El punto ubicado al extremo derecho del eje X representa a un solo actor que es ejecutivo en tres empresas distintas; se trata de Juan Gabriel Eljuri Antón (para más información ver la Tabla 3). Si es que a esta gráfica sumáramos los más de

400 ejecutivos de la élite, se visualizaría otro punto en el extremo izquierdo del eje X, representando a todos los actores que solo son ejecutivos en una empresa.

Al visualizar el eje Y, observamos que hay una distribución más dispersa. Todos los puntos en el eje Y representan a los actores que son accionistas y ejecutivos de una sola empresa. Por tal motivo, los actores se distribuyen solo en el eje Y, de acuerdo a su participación accionaria, pero se mantienen en el extremo del eje X porque son gerentes en una sola empresa.

La gran inquietud en este punto es por qué los actores solamente se dispersan sobre los ejes del plano y no sobre los cuadrantes, para lo cual está diseñada esta tipología. Para ejemplificar esto pongamos de ejemplo a Juan Gabriel Eljuri Antón⁶, que ya lo mencionamos en un párrafo anterior. Este empresario figura como ejecutivo de tres compañías y por eso es el único actor que se ubica al extremo derecho del eje X, pero no figura como accionista de ninguna empresa. ¿A qué se debe esto si Juan Eljuri fue el fundador de sus empresas y uno de los más grandes empresarios del Ecuador? Como ya lo mencionamos antes, muchas empresas tienen como accionistas a otras empresas que no permiten ver su origen porque están conformadas, a su vez, por otras compañías o porque están constituidas en el exterior. En muchos casos esto responde a la internacionalización de las empresas que buscan socios y financiamiento en el extranjero. Esto pasa, por ejemplo, con la compañía más grande del país: Corporación La Favorita que tiene más de 20 000 accionistas (la mayoría de ellos no posee el 1 por ciento de acciones) pero sus acciones mayoritarias están en manos de empresas extranjeras.

Esto supone una limitación para el estudio de los actores de la élite económica, porque no permite ver la real dimensión de articulación de la élite y la aplicación de la tipología planteada. Paradójicamente, el año escogido para este estudio no arroja ningún actor se ubique en el cuadrante de élite dominante o en otros puntos de los otros cuadrantes que no sean los extremos.

3.5. Los directorios de los bancos

Para tener una perspectiva completa de la élite económica no se puede dejar por fuera a los bancos del país y los actores de sus mesas directivas. Para esto se hizo el mismo procedimiento, pero con información de la Superintendencia de Bancos y Seguros. De esta manera se identificó a 202 directivos en los 23 bancos del país, con corte a 2017. El

⁶ El empresario cuencano Juan Gabriel Eljuri Antón falleció en mayo de 2021.

rastreo de nombres de estos directivos no coincidió con ninguno de los nombres de los directivos y accionistas de las mayores empresas. Esto puede deberse a que después de la crisis financiera de 1999 y la caída de algunos bancos, hizo que en lo posterior se separara el poder empresarial y financiero. Esto tomó mayor fuerza en el gobierno de Rafael Correa con lo que algunos autores han denominado “la descorporativización estatal de las élites financieras” (Coronel et al. 2019). Incluso, una de las reformas del gobierno de Correa fue la separación del sistema financiero de los medios de comunicación, pues en las décadas del 70, 80 y 90, los banqueros eran dueños de medios de comunicación. De todos modos, los bancos en la década de Correa y hasta ahora siguen siendo grandes ganadores, contrario a lo que quizá se pensaría que reducirían los ingresos de este sector (Fierro 2019; Acosta y Cajas 2020).

3.6. Discusión de hallazgos con base en la tipología propuesta

Parte de esta investigación tiene como objetivo la caracterización de la élite económica ecuatoriana. Para ello hemos determinado, con base en el marco teórico, que los actores de la élite son los propietarios y ejecutivos de las empresas más grandes del país, en función del método posicional (Hoffman 2018). Para esto hemos escogido a las empresas que superaron ventas por 100 millones de dólares en el año 2017.

De esta información, se obtuvo 733 registros de personas naturales y jurídicas que están detrás de las empresas como gerentes y accionistas. Sin embargo, se logró identificar solo a 487 personas naturales, pues gran parte de las empresas tienen como gerentes y accionistas a otras empresas, nacionales o internacionales, pero que no se puede rastrear su origen. Esto puede deberse a la internacionalización de las empresas que buscan socios y directorios corporativos en el extranjero (Chandler 1984), o puede ser una forma de ocultar los patrimonios. No obstante, llegar al fondo de ese asunto no es el objetivo de esta investigación. De todos modos, hay que mencionar que esta limitación restringe los alcances para estudiar los actores de la élite económica.

Entonces, desglosemos nuevamente la topología propuesta para llegar a las conclusiones de este apartado:

1. **Élite Propietaria:** cuando los actores concentran alta relación de propiedad, pero hay bajo nivel de directorios cruzados. Estas características son el común denominador en América Latina (Gutiérrez y Pombo 2008), puesto que los grupos empresariales siguen administrados por las familias más poderosas de

cada nación. Esta tradición hace de la élite un grupo cerrado con pocas conexiones con otros conglomerados o grupos transnacionales, impidiendo así la diversificación de los modelos de negocio y las industrias.

2. **Élite Dominante:** cuando los actores comparten altos niveles de relación de propiedad y altos niveles de directorios cruzados. Estas serían las características de una élite empresarial cohesionada, ya que cada actor tendría altos niveles de dirección y propiedad dentro de las grandes empresas del país. Esta dimensión permitiría que la élite empresarial se guíe por objetivos comunes, pero también podría degenerar en una estructura de poder dominante, dentro del marco del elitismo clásico del Mills (Rodríguez 2003).
3. **Élite Dispersa:** cuando los actores tienen baja participación de directorios cruzados y baja participación en relaciones de propiedad. Estudios en Estados Unidos muestran que la élite empresarial con estas características representa un poder fracturado, lo cual podría ocasionar un desentendimiento de este grupo con los problemas del país (Mizruchi 2013, citado en Cárdenas 2016). El marco teórico se asume que una élite empresarial totalmente dispersa no es sinónimo de pluralismo, ya que con estas características los empresarios no tendrían objetivos en común ni podrían servir de contrapeso ante otros poderes.
4. **Élite Gerencialista:** cuando los actores concentran altos niveles de directorios cruzados, pero baja participación en relaciones de propiedad. Esta dimensión supone que los dueños de las grandes empresas han optado por separar la dirección de la propiedad, dando lugar a ejecutivos profesionales ajenos a la familia para que ocupen los cargos directivos (Castellani 2013). Aunque algunos estudios sugieren que esta corriente gerencialista conlleva un problema de agencia, dado que los intereses de los directivos no serían lo mismo que los intereses de los propietarios (Cárdenas 2016), otros señalan que las empresas proporcionan incentivos para formar a estos directivos en carreras a largo plazo, obteniendo así la lealtad a los intereses corporativos (Chandler 1984).

Para analizar nuestros resultados podemos evidenciar que en Ecuador no hay una élite dominante, pues el cuadrante queda vacío. Estos serían los hiper-agentes (Maclean et al. 2017), que cuentan con mayor capacidad de influencia dentro de la élite, pero según los datos, no encontramos estas figuras en Ecuador. En este punto podemos decir que hay apenas 26, de 487 actores, que tienen esta característica: ser propietarios y gerentes en más de una empresa. Es decir, prácticamente, no hay actores de la élite económica que

tengan altos niveles de participación accionaria en varias empresas y tampoco ocupan cargos directivos en varias de las empresas más grandes del país. Esto tiene concordancia con la literatura que revisamos en este capítulo y el desarrollo teórico que siguen Burbano de Lara (2006) y Pachano (2009), quienes hablan de la poca articulación que tiene la élite económica en Ecuador. El clivaje regional de las élites políticas y empresariales y el escenario fragmentado en el que se mueven, tendería a que la élite económica carezca de una conciencia política de la élite (Useem 1987). Esto tendría concordancia con las fluctuaciones de estatismo y penetración de la élite descritas por Chaisson-Lebel (2020), pues no hay una élite articulada que resista en el tiempo y pueda tener influencia constante y directa con la esfera Estatal.

Tampoco hallamos la formación de una élite gerencialista, que basaría su fuerza en actores que se convierten en gerentes de varias empresas, a los cuales los propietarios encargarían sus empresas con el objetivo de ampliar su cobertura y desarrollo económico, dejando de lado las resistencias y obstáculos familiares.

En cuanto al cuadrante de la élite propietaria, podemos observar una cantidad significativa de actores que concentran más de la mitad de la participación accionaria de las empresas. Como ya se mencionó anteriormente, esta es una característica común en América Latina (Gutiérrez y Pombo 2008), puesto que los grupos empresariales siguen administrados por las familias más poderosas de cada nación. Esta tradición hace de la élite un grupo cerrado con pocas conexiones con otros conglomerados o grupos transnacionales, impidiendo así la diversificación de los modelos de negocio y las industrias.

Finalmente, encontramos que la mayor cantidad de actores de la élite económica, se concentraran en el cuadrante de la élite dispersa. Es decir, que son propietarios de una sola de las empresas más grandes del país, con bajos márgenes de participación accionaria, y son ejecutivos en la misma empresa. Como ya mencionamos en el marco teórico, una élite empresarial con estas características representa un poder fracturado, lo cual podría ocasionar un desentendimiento de este grupo con los problemas del país (Mizruchi 2013, citado en Cárdenas 2016).

Llegados a este punto podemos concluir que no existe una élite dominante ni una élite plural, puesto que los actores de las mayores empresas del país están desarticulados. Se podría decir que, frente a la ausencia de una élite dominante, habría una élite plural, pero eso significaría una distribución más homogénea en todos los cuadrantes de

nuestra tipología. Lo que tenemos es una élite dispersa que, como lo mencionamos antes, se convierte en un poder fracturado que no tiene un sendero en función de los intereses nacionales y empresariales en su conjunto.

Aunque la élite sea dispersa, no significa que sus actores no accedan a puestos claves del gobierno, en lo que se conoce como puertas giratorias y lo analizaremos en el siguiente capítulo. De todos modos, podemos adelantar, que actores influyentes como Guillermo Lasso y Álvaro Noboa, que han construido sus emporios empresariales y han estado ligados a la vida política, no aparecieron en esta caracterización.

Capítulo 4. La élite económica en Ecuador y las puertas giratorias

Algo que llama la atención en el desarrollo del Capítulo III de este trabajo es que los nombres de ciertos grandes empresarios ligados a la política no aparecieron. Por ejemplo, el banquero Guillermo Lasso Mendoza, que se coronó con la presidencia de la República en 2021, luego de tres intentos; o el empresario bananero Álvaro Noboa Pontón, que ha corrido para presidente en cinco ocasiones, llegando a segunda vuelta, pero sin lograr los votos definitivos.

¿Por qué, siendo ellos los dueños de emporios empresariales y que suelen aparecer en las listas de millonarios, no aparecieron como dueños y accionistas de las mayores empresas del Ecuador? Vamos a ver la explicación en las siguientes líneas.

4.1. Los actores “que faltan o sobran”

Si bien es cierto que Álvaro Noboa Pontón es la cabeza de un grupo económico que tiene ingresos por más de 700 millones de dólares (SRI 2017), no consta como director o accionista de sus empresas más grandes. Su empresa “Compañía de Elaborados de Café ELCAFE C.A., que tiene ingresos por más de 130 millones de dólares anuales, tiene distintos directivos que no figuran con apellidos relacionados al magnate, y en accionistas figuran otras empresas radicadas en Bahamas, de las cuales no se puede establecer qué personas están detrás. Por un lado, esta dinámica puede responder a la tendencia gerencialista de manejo de las empresas (Chandler 1984; Castelliani 2013) y la internacionalización (Carrol y Fennema 2002), pero, por otro lado, también puede ser una suerte de ocultar patrimonios. En su paso por la función pública, Noboa fue presidente de la Junta Monetaria en el gobierno de Abdalá Bucaram, y asambleísta en la Constituyente de 2008, con su partido político PRIAN.

En el caso de Guillermo Lasso también se puede ver el mismo comportamiento. Su grupo financiero, encabezado por el Banco de Guayaquil, tiene ingresos por más de 470 millones de dólares anuales (SRI 2017), pero, según el catastro de la Superintendencia de Bancos y Seguros, él no figura entre sus directivos. Esa potestad ha sido trasladada a sus hijos y demás familiares, entre otros ejecutivos que no figuran con apellidos similares. En su paso por la función pública, Lasso Mendoza fue gobernador del Guayas y “superministro” de Economía, durante el gobierno de Jamil Mahuad. Cuando Lasso asumió la Presidencia en 2021, su hijo Guillermo Enrique Lasso Alcívar paso a ser parte del directorio de la Asociación de Banco Privados del Ecuador (Ecuador Verifica,

2021). Y quien era presidente de la Asobanca hasta ese entonces, Julio José Prado, fue designado por Lasso como ministro de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

Como podemos ver, Noboa y Lasso, dos de los empresarios más exitosos y polémicos del Ecuador, han pasado por el mecanismo de la puerta giratoria. Son parte de la élite de la élite económica, pero no figuran en los puestos claves de sus compañías. ¿Cuál es la explicación de por qué no aparecieron en nuestra caracterización en el tercer capítulo de este trabajo? Como mencionamos en el apartado metodológico, para identificar a la élite económica ecuatoriana usamos el método posicional (Hoffman 2018; Atrial et al. 2017), eligiendo como actores a los directivos y accionistas de las empresas más grandes del país. Asimismo, mencionamos que una ventaja de este método es que permite abarcar un mayor número de actores y poder rastrear sus antecedentes, pero una debilidad es que los actores que se hallan en posiciones formales “no implica necesariamente el uso real de los recursos de poder asociados con la posición” y viceversa. Entonces, tenemos a actores en puestos “no formales” como Lasso y Noboa que sí hacen uso de su poder de élite, por ejemplo. Por eso la importancia del método. En una investigación que elija los métodos decisional o reputacional seguramente colocaría a Lasso y Noboa dentro de la élite, pero eso reduciría notablemente el número de actores identificados para la investigación.

Con esto, no estamos diciendo que no consideramos élite a estos dos personajes, pero la operacionalización del concepto tiene límites. Por eso, este trabajo analiza el mecanismo de puerta giratoria para entender cómo opera la élite en la esfera pública. Para ello, se empezará por un recuento histórico del fenómeno, luego se procederá a un análisis de los últimos años y, finalmente se concatenará nuestra tipología de la élite y la puerta giratoria para determinar cómo se comporta.

4.2. Puertas giratorias en la historia del Ecuador

Un especial de la *Revista Líderes*, de *Diario El Comercio* (2011), sobre los empresarios más respetados ubica a cinco personajes a nivel nacional: Isabela Noboa, Guillermo Lasso, Abelardo Pachano, Fidel Egas y Rodrigo Paz. Todos han ocupado cargos públicos, lo que parece ser un trampolín para el reconocimiento social. La información se desglosa de la siguiente manera:

- 1) **Isabela Noboa Pontón.** Empresaria guayaquileña, presidenta ejecutiva del Consocio Nobis. Actuó como presidenta del Consejo Nacional de Competitividad, en ese entonces un organismo adscrito a la Presidencia y con rango de ministerio, en el gobierno de Lucio Gutiérrez. En 2017, su yerno Pablo Campana fue designado como ministro de Comercio Exterior en el gobierno de Lenín Moreno.
- 2) **Guillermo Lasso Mendoza.** Empresario guayaquileño, fue uno de los fundadores, accionista y presidente del Banco de Guayaquil, y todavía es cabeza visible esta entidad financiera. Fue gobernador del Guayas, ministro de Economía y presidente de la Comisión de Tránsito del Guayas, cargos ocupados entre 1998 y 2000. Fue candidato tres veces a la Presidencia de la República (2013, 2017 y 2021), para lo cual renunció a la dirección del Banco del Pacífico y también dice haberse deshecho de las acciones del banco para no incurrir en prohibiciones de la ley que impiden a los funcionarios tener bienes en paraísos fiscales (El País, 2021). En la última elección ganó la Presidencia.
- 3) **Abelardo Pachano.** Nacido en Ambato. Fue presidente ejecutivo del Produbanco. En la función pública, trabajó 16 años en el Banco Central, institución en la que llegó a ser gerente general. También integró la Junta Monetaria y dirigió la ex Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE).
- 4) **Fidel Egas Grijalva.** Empresario quiteño, fue presidente de Banco Pichincha y de Diners Club Ecuador. También integró la directiva del canal Teleamazonas y el Consejo Editorial de la Revista Mundo Diners. En el sector público fue secretario del Ministerio de Trabajo y secretario de la Comisión Legislativa Permanente.
- 5) **Rodrigo Paz.** Nació en Tulcán, pero se radicó en Quito. Fue presidente del directorio del Produbanco y otras empresas. Además de presidente del club Liga Deportiva Universitaria. Fue ministro de Finanzas en el gobierno de Oswaldo Hurtado y alcalde de Quito entre 1988 y 1992 (falleció en 2021). Paz era amigo íntimo de la familia Wright, fundadora de Corporación La Favorita que tiene la cadena de supermercados Supermaxi. Los Wright eran primos de Sixto Durán-Ballén. Durante la década de 1970 se consolidó el grupo La Favorita, tras la inauguración del Centro Comercial Ñaquito (CCI), primer centro comercial en

Quito y todo el país. Fierro (1991) apunta que esto fue gracias a la alianza entre estas familias y personajes. Sixto Durán-Ballén fue alcalde de Quito y Presidente de la República.

Entre los antecedentes en el fenómeno de puertas giratorias y élite económica podríamos mencionar el caso de Galo Plaza Lasso. Para Alejandro Moreano, la presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952) marcó un nuevo momento en el proceso consolidación de la clase dominante, pues supuso “la persistencia de los mecanismos oligárquicos de poder y la modernización económica impulsada por la burguesía bananera” (Benavides y Quevedo 2015, 28). Era hijo del expresidente liberal Leónidas Plaza Gutiérrez y de Avelina Lasso de la Vega, conservadora y terrateniente, lo que para muchos fue una alianza matrimonial de las clases dominantes que permitió cierta estabilidad política y despliegue económico.

El gobierno de Plaza Lasso impulsó la internacionalización de las empresas de producción agrícola, en concreto, el banano, con la llegada de las empresas norteamericanas United Fruit Company y Standar Fruit. Abrió las puertas a esas empresas y provocó un boom bananero, pero se ha cuestionado que Plaza Lasso fue funcionario de la United Fruit (North 1985; Quevedo 2014; Pástor 2016), lo que habría generado un conflicto de puerta giratoria. Plaza Lasso estudió en Estados Unidos y trabajó en la naviera norteamericana *Grace Liniers*, por donde empezaron sus primeros contactos con las élites de Estados Unidos.

Durante esos años fue frecuente el mecanismo de puertas giratorias, pues el poder económico requería orientar la política pública. Un pasaje del estudio de North (1985), da cuenta de ello:

Mientras Arosemena (Otto Arosemena Gómez) ocupaba la Presidencia actuó como representante de la compañía naviera *Grace Liniers* y organizó, junto con el molino azucarero San Carlos, una empresa para la producción de cajas de cartón (Cartonera Nacional) para las exportaciones de banano; Juvín Cisneros (empresario de azúcar y banano y presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil) era uno de los socios del grupo San Carlos. Dos miembros de ese mismo grupo fueron además nombrados alcalde de Guayaquil y gobernador de la provincia del Guayas, cuando se depuso el gobierno militar. En los sesenta no solo San Carlos sino también el molino azucarero Valdez formaron parte de conglomerados que incluían bancos, cementeras, fertilizantes, envasadoras, comercios y otras empresas (North, 1985, 437).

Cabe destacar que el párrafo anterior da cuenta del emporio económico que levantó Luis Noboa Naranjo. Cartonera Nacional y el Ingenio Valdez corresponden a su grupo económico que, tras su muerte, se dividió para sus hijos Álvaro e Isabel Noboa Pontón, citados más arriba como dos de los cinco empresarios más reconocidos del país. En estas empresas trabajaron León Febres Cordero, posteriormente diputado, Presidente de la República y alcalde de Guayaquil, y Jime Nebot Velasco, alcalde de Guayaquil (Fierro 1991). Mientras el molino azucarero Valdez era propiedad de Juan Marcos Aguirre, amigo íntimo de Luis Naranjo. Los dos fueron socios en diferentes negocios. A este respecto, el Atlas de los Grupo Económicos resume:

Juan X. Marcos Aguirre, vinculado a la élite bancaria que se fortaleció durante la época de la plutocracia posterior a la Revolución Liberal, hizo fortuna aprovechándose de los “grancacao” que vivían por Europa, mientras sus haciendas quedaron en manos de administradores, representantes y banqueros. Diversificando sus inversiones compró el Ingenio San Carlos al mismo banco donde trabajó. Aprovechándose del poder económico y político se asoció en 1949 con Luis A. Noboa Naranjo y “propuso varios negocios porque acababa de subir a la Presidencia de la República del Dr. Carlos Alberto Arroyo del Río, su abogado y amigo personal de muchos años. Arroyo emitió un decreto que favoreció a las industrias azucareras permitiéndoles renovar sus maquinarias sin el requisito de los impuestos de importación, beneficiando principalmente a los ingenios Valdez y San Carlos (Macaroff et al. 2019, 75).

Así es como se fueron formando estos grupos. Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos sigue siendo una de las empresas más grandes del país. Sus directivos han pasado por la puerta giratoria. Desde 1980, esta empresa fue dirigida por Mariano González Portes, quien dejó ese cargo en 1992 para asumir el ministerio de Agricultura durante el gobierno de Sixto Durán-Ballén (Macaroff et al. 2019). También destaca Gustavo Noboa Bejarano, quien fue gobernador del Guayas y presidente de la República entre 2000 y 2003, que, durante más de diez años fue gerente general del Ingenio San Carlos.

Otro empresario de la llamada oligarquía, Sergio Semanario, empresario bananero y fundador de la Asociación de Exportadores de Banano del Ecuador (AEBE), también fue nombrado ministro de Agricultura durante el gobierno de Lucio Gutiérrez. Aquí se han citado algunos casos de puerta giratoria, pero no son todos. La literatura tiene un vacío en este campo, pues no hay un estudio enfocado en el tema que permita una

síntesis de funcionarios que pasan del sector privado al público y viceversa. De todos modos, hay intentos de sistematización como lo mostramos a continuación.

4.2.1. Banco del Pacífico, un caso atípico

De acuerdo a Fierro (1991), ocho empresarios que pasaron por el directorio del Banco del Pacífico en las décadas de 1970 y 1980, ocuparon importantes cargos en los gobiernos posteriores. Este banco fue fundado en 1972 por Marcel Laniado de Wind, un empresario guayaquileño que hábilmente se introdujo en la política. La idea del Banco del Pacífico era tener una institución del capital abierto, a diferencia de los otros bancos que estaban dominados por ciertos grupos familiares. Inició con un capital de 40 millones de sucres y 447 accionistas de distintas ciudades de la Costa y Sierra. Sin embargo, se convirtió en “el mayor banco monopolista del país” (Fierro 1991, 153), ya que agrupó a familias oligarcas como Plaza, Noboa, Nebot y grupos como Cofiec, Proinco y Filanbanco. Anteriormente, Laniado ya había fundado el Banco de Machala en 1962 y era un exitoso empresario agrícola. También hacía parte de este grupo la familia Maspons que se dedicaba a la exportación de café y cacao, y la importación y comercio. La síntesis de esto se refleja en la siguiente tabla:

Tabla 4.1. Puerta giratoria en el Banco del Pacífico (1970-2000)

Nombre	Cargos en el Banco del Pacífico	Cargos ocupados en el Estado
Marcel Laniado	Presidente Ejecutivo	Ministro de Agricultura durante el gobierno de León Febres-Cordero. Alcalde de Machala. Diputado del Congreso Nacional. Todos estos cargos los ocupó después de consagrarse como empresario.
Raúl Clemente Huerta	Procurador	Presidente de la Junta Monetaria. Ministro del Tesoro. Presidente de la Cámara de Representantes (Congreso). Candidato a presidente de la República. Estos cargos los desempeñó antes de asumir como procurador del Banco del Pacífico. Primero se consagró como político.
Carlos Emanuel Jijón	Vicepresidente financiero	Gerente general del Banco Central
Francisco Swett	Asesor económico	Ministro de Finanzas. Diputado.
Alberto Dahik	Gerente técnico	Ministro de Finanzas. Presidente la Junta Monetaria. Diputado. Vicepresidente de la República durante el gobierno de Sixto Durán-Ballen.

Marco Flores Troncoso	Gerente regional	Diputado. Ministro de Finanzas en el gobierno de Fabián Alarcón.
Álvaro Guerrero	Gerente de operaciones	Presidente del Consejo de Modernización en el gobierno de Jamil Mahuad.
Diego Tamaríz Serrano	Gerente en Quito	Ministro de Economía en el gobierno de Rodrigo Borja.

Elaborado por el autor a partir de Fierro (1991) y Pástor (2016).

Marcel Laniado de Wind falleció en 1998. A diferencia de otros personajes de la tabla expuesta anteriormente, dejó la sensación de un empresario ejemplar (Expreso, 2019). Tras su muerte, los accionistas se disputaron la dirigencia del banco y éste quebró en 1999 junto con otras entidades financieras. Luego pasó a manos del Estado y ahora se analiza su venta definitiva al capital privado internacional.

4.2.2. Crisis Bancaria y puerta giratoria

No es objetivo de esta tesis abundar en el manejo de los bancos privados y la crisis financiera de 1999, que sigue siendo un punto de inflexión y disputa en la política ecuatoriana. Sin embargo, es prominente destacar el fenómeno de la puerta giratoria en este período, con una sistematización elaborada por FCD (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2021). Tras posesionarse Jamil Mahuad en la Presidencia de la República en 1998, hizo algunas designaciones para funciones públicas de personas que estaban relacionadas a la banca privada:

Tabla 4.2. Puerta giratoria en el gobierno de Jamil Mahuad

Nombre	Cargo en el sector privado	Cargos públicos
Guillermo Lasso	Presidente del Banco de Guayaquil	Gobernador del Guayas y Superministro de Economía
Álvaro Guerrero Ferber	Directivo de Banco La Previsora	Presidente de Consejo Nacional de Modernización
Medardo Cevallos Balda	Directivo de Bancomex	Embajador de Ecuador en México
Ana Lucía Armijos	Miembro del Directorio de la Asociación de Bancos Privados	Ministra de Gobierno, ministra de Finanzas y Embajadora de Ecuador en España
Carlos Larreategui	Presidente Ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados	Superministro de Desarrollo Humano
Jorge Guzmán	Vicepresidente Ejecutivo de la Asociación de Bancos Privados	Superintendente de Bancos

Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo (s/f)

El tema bancario era una constante desde décadas atrás. Fierro (1991) refería que: “lo bancos se encuentran vinculados a grupos financieros, sean nacionales o extranjeros, la mayor parte del capital bancario se encuentra fusionada con capitales productivos y comerciales”, dice Fierro (1991; 173). Todos los grupos financieros estaban ligados a la industria textil, de comercio y agricultura, incluso a la imprenta como era el caso de la familia Mantilla que tenía participación en el Banco del Pichincha y Diario el Comercio. Como se puede observar, el fenómeno de puertas giratorias no es nuevo en el Ecuador. Se ha realizado un recuento sucinto sobre algunos casos y a continuación el análisis se enfocará en cómo operó este mecanismo al final del gobierno de Rafael Correa (2013-2017), Lenín Moreno (2017-2021) y el inicio del gobierno de Guillermo Lasso (2021-2022).

4.3. Puertas giratorias en Ecuador en el período 2013 - 2022

Recordemos que tomamos con punto de partida el año 2017, por ser un período de inflexión y ruptura de la conducción de la política económica, tras una década de discurso de izquierda y anti élites del Rafael Correa. Pese a que Lenín Moreno asumió la Presidencia cobijado con la misma bandera de la revolución ciudadana, empezó con un discurso que se alejaba de la izquierda de su predecesor. Poco a poco los líderes se fueron alejando y Moreno se acercó a la derecha. Esa tendencia se mantuvo con la victoria de Guillermo Lasso en 2021. En el primer año de Lasso en el poder, sus designaciones permiten ver el fenómeno de la puerta giratoria. En este apartado se analizará cómo operó el mecanismo de puerta giratoria en los gabinetes de estos tres gobiernos, cada uno con diferente orientación política.

Del universo de 487 de la élite económica caracterizada en esta investigación en el tercer capítulo, ninguno ha hecho uso del mecanismo de puerta giratoria. Por en el siguiente apartado recurrimos al análisis de los gabinetes presidenciales para ver cómo opera el mecanismo y determinar de esta forma si hay relación con la élite económica.

El universo de actores que se analizan en este parte son los ministros y secretarios de los gobiernos del expresidente Rafael Correa (2013-2017); Lenín Moreno (2017-2021) y Guillermo Lasso (2021-2022). Este análisis se enfocará en los gabinetes, en los puestos que son ocupados por personas que designan directamente los mandatarios y son su gente de confianza. También vale recordar que el análisis se hará sobre el número de

actores, es decir ministros y secretarios, más no sobre el número de nombramientos, ya que algunos ministros pasaron por diferentes carteras.

4.3.1. Puertas giratorias en el gobierno de Rafael Correa (2013 – 2014)

Durante el período examinado existieron 126 actores, entre ministros y secretarios de estado que formaron parte del gabinete de gobierno. Los siguientes gráficos muestran la estadística descriptiva de la composición.

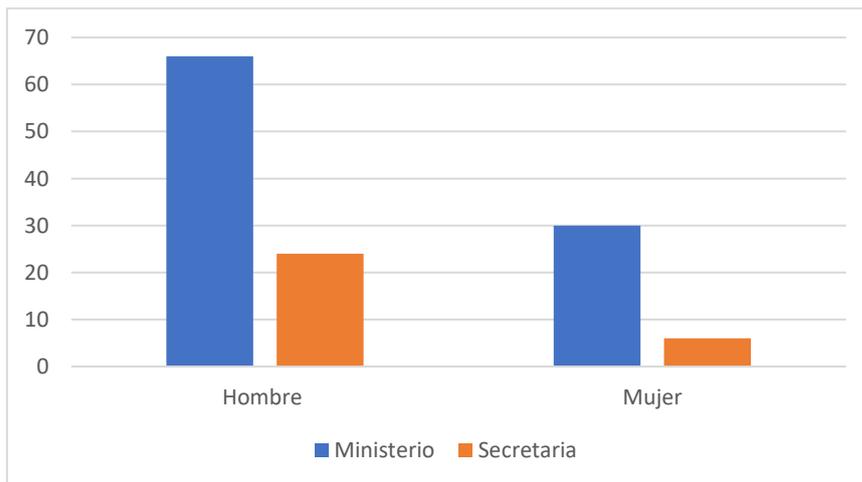
Tabla 4.3. Composición del gabinete ministerial de Rafael Correa (2013 - 2017)

Gabinete de Rafael Correa (2013-2017)	
29 ministerios	96 ministros
12 secretarías	30 secretarios
41 instituciones	126 actores

Elaborado por el autor.

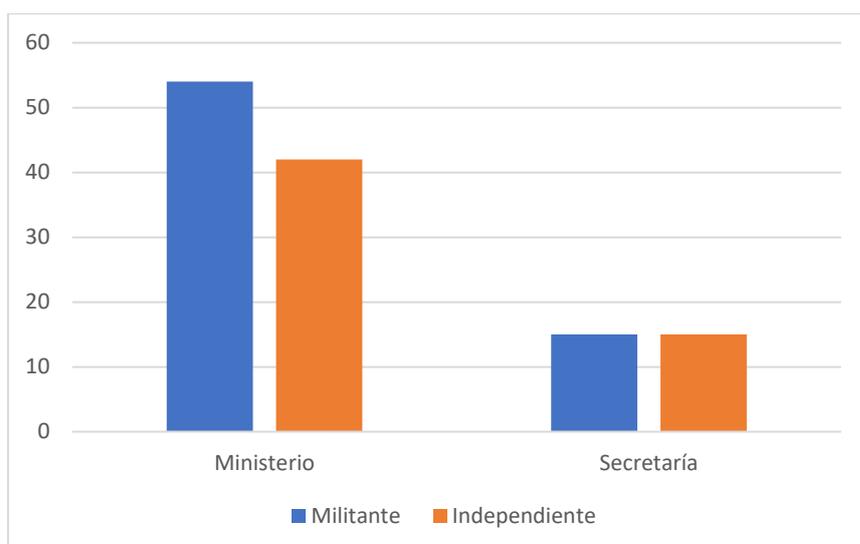
A continuación, se desglosa por género y militancia, ya que, según la literatura, son variables que inciden en la puerta giratoria (Maillet, González, & Olivares, 2016).

Gráfico 4.1. Composición del gabinete de Rafael Correa por género



Elaborado por el autor.

Gráfico 4.2. Composición del gabinete de Rafael Correa según militancia



Elaborado por el autor.

Como podemos observar, el gabinete está compuesto en su mayoría por hombres. En tanto la participación de militantes al partido e independientes es más equilibrada.

Una vez descrita la composición del gabinete, procedemos a analizar las frecuencias de circulación público-privada y puerta giratoria. Un primer vistazo nos permite identificar que el 71 por ciento de ministros tienen trayectorias estrictamente en el sector público (en los que se incluye también académicos y provenientes de organizaciones sociales), y un 29 por ciento han circulado entre lo público y lo privado.

El exministro Augusto Espinosa Andrade es un caso de circulación público-privada, por ejemplo, ya que antes de desempeñarse como ministro de Educación, fue directivo de una empresa del sector exportador de flores. El fenómeno de puertas giratorias se habría presentado si, por ejemplo, asumía la cartera de Comercio Exterior, puesto se podría haber considerado que con eso beneficiaría a ese sector productivo-exportador.

Tabla 4.4. Trayectoria político-privada y puerta giratoria en el gabinete de Rafael Correa (2013 - 2017)

Cargo	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Ministerios	71,00%	29,00%	24,00%
(n=96)	(n=68)	(n=28)	(n=23)

Secretarías	80,00%	20,00%	7,00%
(n=30)	(=24)	(n=6)	(n=2)
<i>Gabinete</i>	73,00%	27,00%	20,00%
<i>Rafael Correa</i>	(n=92)	(n=34)	(n=25)

Elaborado por el autor.

En este punto, y para no tener una mala interpretación de la estadística, se recuerda que toda puerta giratoria corresponde al fenómeno de circulación público-privada, pero no toda circulación público-privada es puerta giratoria. Entonces, los datos ubicados en la columna de circulación público-privada contienen los datos de puerta giratoria. Es decir, de los 28 ministros que han circulado por los sectores público-privado, 23 son los que han asumido cargos en el mismo sector. Aquí podemos ubicar el caso de la exministra Ligia Álava Freire, quien fue gerente general de Siemens Enterprise Communications y otras empresas de telecomunicaciones antes de ocupar el cargo público y, a su salida, regresó al sector privado.

Para el fenómeno de puertas giratorias, podemos observar que, tanto en ministerios y secretarías, la estadística es inferior al 23 por ciento. Sin embargo, podría considerarse alto si el discurso del expresidente Rafael Correa plegaba por la tecnocracia.

Un estudio sobre puertas giratorias en Chile (Maillet 2016) da cuenta que de este fenómeno tiene un 23,3 por ciento de incidencia, comparable al caso del gabinete de Rafael Correa. Sin embargo, el caso chileno, según este análisis, tiene un porcentaje más alto en circulación público-privada: 63 por ciento. Y más bajo en trayectoria pública: 30 por ciento. Es decir, la composición de los gabinetes chilenos tiene menor participación de actores relacionados exclusivamente con la política. Este porcentaje en el gobierno de Correa estuvo en el 70 por ciento, es decir, más participación de actores exclusivos de la política (en los que se incluye academia y ONG).

Llama la atención que ministros como Fernando y Vinicio Alvarado pasaron por ministerios y secretarías del sector político, administración pública y comunicacional y, según denuncias de la prensa e investigaciones en marcha por organismos de control, han demostrado que empresas de comunicación y consultoría de las cuales ellos y sus

familiares son propietarios se han beneficiado de contratos con el Estado. En esta misma línea, está el caso del Carlos Bernal, quien inició como secretario político del Presidente y luego pasó a secretarías de los Sectores Estratégicos, cuando está vinculado a empresas del sector inmobiliario.

Otros casos que destacan son, por ejemplo, los ministros de Agricultura, Transporte y Obras Públicas, Comercio Exterior, entre otros que, si bien no son perfiles que ha representado a la élite económica del país o a grandes firmas, eran directivos de empresas pequeñas. Resaltan los casos de los exministros de Transporte y Obras Públicas Walter Solís y María de los Ángeles Duarte, que dirigieron empresas del sector inmobiliario.

Otro caso a destacar es el del exministro de Minería, Javier Córdova. Fue un funcionario que inició como viceministro del Interior y luego se convirtió en ministro, con el Ministerio de Minería que fue creado en el gobierno de Rafael Correa y eliminado en el gobierno de Lenín Moreno. Córdova dejó el Ministerio en 2017 y mayo de 2018 fue nombrado consultor especial de la minera canadiense Soma Gold, y dos años más tarde se convirtió en directo ejecutivo de esta empresa (Código Vidrio, 2020). Es un claro ejemplo, de que la circulación no solo es del sector privado al público, sino que los funcionarios también son requeridos por la empresa privada por sus ventajas competitivas (Garin y Morales, 2016).

Se encuentra también que en varios de estos ministerios del sector económico y productivo se dan con mayor frecuencia el fenómeno de circulación y puerta giratoria, como ya lo han descrito estudios previos (Cohen, 1986; Castellani, 2013).

Tabla 4.5. Trayectoria público-privada y puerta giratoria en el gabinete de Rafael Correa (2013-2017) por sector gubernamental

Sector	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Económico-productivo (n=51)	49,02% (n=25)	50,98% (n=26)	47,06% (n=24)
Político	83,33%	16,67%	3,33%

(n=30)	(n=25)	(n=5)	(n=1)
Social	93,33%	6,67%	0,00%
(n=45)	(n=42)	(n=3)	(n=0)
<i>Gabinete de</i>	73,02%	26,98%	19,84%
<i>Rafael Correa</i>	(n=92)	(n=34)	(n=25)

Elaborado por el autor.

El resultado de la puerta giratoria segmentado por sector económico-productivo, político y social, da cuenta de que la mayoría del fenómeno se concentra en el primero: ministerios de Minería, Hidrocarburos, Obras Públicas, Agricultura, etc. Sin embargo, en este período, todos los ministros de Economía y Finanzas tienen carreras exclusivamente públicas. En los sectores político y social se evidencia una escasa participación de actores que provienen o circulan en el sector privado.

Tabla 4.6. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gabinete de Rafael Correa (2013-2017)

Género	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Hombres	67,78%	32,22%	23,33%
(n=90)	(n=61)	(n=29)	(n=21)
Mujeres	86,11%	13,89%	11,11%
(n=36)	(n=31)	(n=5)	(n=4)
<i>Gabinete</i>	73,02%	26,98%	19,84%
<i>Rafael Correa</i>	(n=92)	(n=34)	(n=25)

Elaborado por el autor.

En cuanto al género y la militancia, la estadística coincide con la teoría: ser hombre e independiente de los partidos políticos incrementa las posibilidades de la puerta giratoria. En este caso vemos que la incidencia de los hombres en la puerta giratoria es del 23 por ciento y se reduce al 11 por ciento para las mujeres. Mientras, los ministros y secretarios independientes del partido político tienen una incidencia del 33 por ciento en puerta giratoria, en comparación con el 8 por ciento de los militantes.

Tabla 4.7. Trayectoria público privada y puerta giratoria por militancia del gabinete de Rafael Correa (2013-2017)

Militancia	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Independiente (n=57)	61,40% (n=35)	38,60% (n=22)	33,33% (n=19)
Militante (n=69)	85,51% (n=59)	14,49% (n=10)	8,70% (n=6)
<i>Gabinete de Rafael Correa</i>	73,02% (n=92)	26,98% (n=34)	19,84% (n=25)

Elaborado por el autor.

Este apartado tuvo el objetivo de ofrecer una estadística descriptiva del fenómeno de puerta giratoria y las trayectorias del gabinete del Rafael Correa. Como pudimos apreciar, el hecho de que haya sido un gobierno con un discurso de izquierda, no escapó del reclutamiento de hombres y mujeres de negocios para administrar la cosa pública. Aunque ninguno de ellos pertenece a la élite económica caracterizada en esta investigación con el método posicional. También sería difícil que alguno de ellos sea considerado como élite con los métodos reputacional o decisional, puesto que no han manejado grandes empresas o han sido representantes de los gremios empresariales. Entonces, se puede sostener que si bien, estos actores han trabajado en el sector privado, no necesariamente representan a la élite económica del país.

4.3.2. Puertas giratorias en el gobierno de Lenin Moreno (2017 – 2021)

A simple vista podemos ver que el gabinete de Moreno tuvo menos instituciones que en el gobierno de Correa. Esto se explica por la eliminación y fusión de ministerios que hizo Moreno para achicar el Estado bajo el discurso de mayor eficiencia y gasto prudente de los recursos del Estado. Por ejemplo, fusionó los ministerios de Hidrocarburos, Electricidad y Minería en un nuevo Ministerio de Energía. Eliminó los ministerios coordinadores, entre otros. Además, se puede ver la creación de una “Consejería”, que es un asesor con rango de ministro. Para el análisis, sumaremos esa consejería a las secretarías.

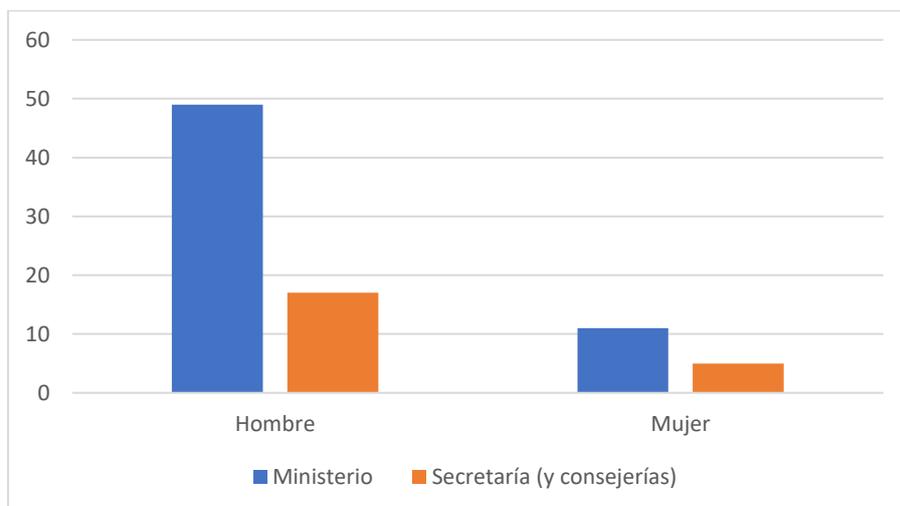
Tabla 4.8. Composición del gabinete ministerial de Lenín Moreno (2017 - 2021)

Gabinete de Lenín Moreno (2017-2021)	
17 ministerios	66 ministerios
8 secretarías	15 secretarios
1 consejería	1 concejero
26 instituciones	82 actores

Elaborado por el autor.

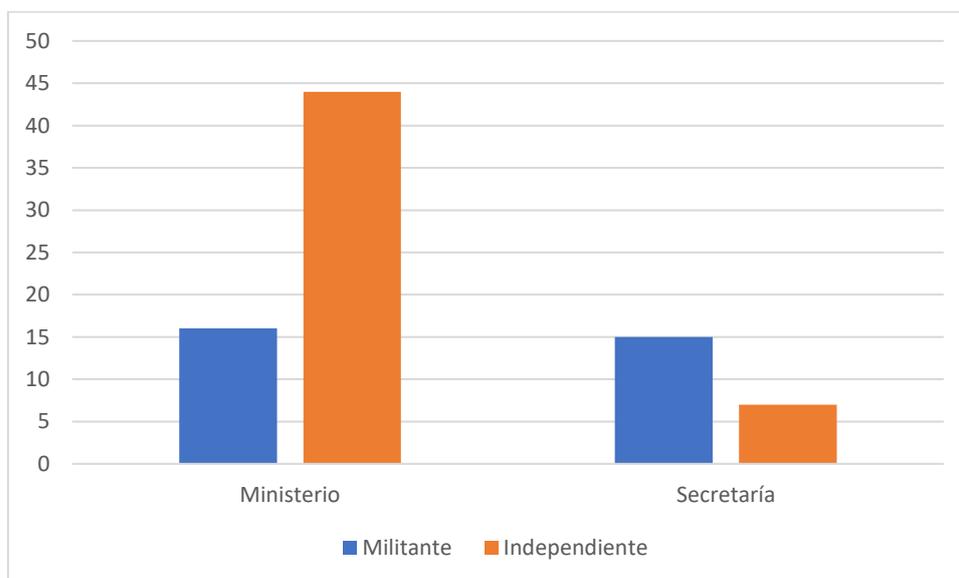
En la composición por género podemos ver que hay una preminencia de los hombres frente a las mujeres.

Gráfico 4.3. Composición del gabinete por género en el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021)



Elaborado por el autor.

Gráfico 4.4. Composición del gabinete de Lenín Moreno (2017-2021), según la militancia de sus miembros



Elaborado por el autor.

También podemos ver, en comparación con el gabinete de Rafael Correa, que hay menos militantes. Esto puede deberse a la ruptura que tuvo Moreno con la Revolución Ciudadana y las alianzas que se vio forzado a armar con otros sectores y para dar la imagen de un gobierno renovado y menos politizado.

Tabla 4.9. Trayectoria político-privada y puerta giratoria del gabinete de Lenín Moreno (2017-2021)

Cargo	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Ministerios (n=60)	66,67% (n=40)	33,33% (n=20)	26,67% (n=16)
Secretarías (n=22)	59,09% (n=13)	40,91% (n=9)	22,73% (n=5)
Gabinete de Lenín Moreno	64,63% (n=53)	35,37% (n=29)	25,61% (n=21)

Elaborado por el autor.

En cuanto a la circulación público-privada y la puerta giratoria, se puede ver un aumento en los porcentajes, en comparación con el gobierno anterior. Lenín Moreno empezó con un discurso de apertura a la empresa privada y el capital. Entre los fichajes más notorios estuvieron Richard Martínez, quien era presidente de la Cámara de Industrias, pasó a ser ministro de Economía y Finanzas. Luego de su paso por el sector público, Martínez fue designado vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También figuraron en este gobierno Pablo Campana, yerno de Isabela Noboa, quien ocupó el cargo de ministro de Comercio Exterior. Raúl Ledesma, proveniente del sector agroindustrial y bananero ocupó las carteras de Trabajo y Ambiente. Y la lista es larga.

Tabla 4.10. Trayectoria público-privada y puerta giratoria en el gabinete de Lenín Moreno (2017-2021) por sector gubernamental

Sector	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Económico-productivo (n=38)	60,58% (n=23)	39,47% (n=15)	36,84% (n=14)
Político (n=21)	57,14% (n=12)	42,86% (n=9)	23,81% (n=5)
Social (n=23)	78,26% (n=18)	21,74% (n=5)	8,70% (n=2)
Gabinete de Lenín Moreno	64,63% (n=53)	35,37% (n=29)	25,61% (n=21)

Elaborado por el autor.

Al dividir por sectores, se puede observar un mayor porcentaje en la circulación público-privada para el sector político. Esto se explica a que gran parte de las secretarías destinadas a comunicación y política fueron manejadas por ejemplo por Andrés Michelena, que tiene empresas de comunicación y propaganda; Caridad Vela, también empresaria de la comunicación, entre otros que han tenido empresas de consultorías y comercio y otras áreas. Sin embargo, el porcentaje de puerta giratoria es mayor en sector económico-productivo, lo que da cuenta de que ahí se juegan más intereses.

Tabla 4.11. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021)

Género	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Hombres	60,61%	39,39%	28,79%

(n=66)	(n=40)	(n=26)	(n=19)
Mujeres	81,25%	18,75%	12,50%
(n=16)	(n=13)	(n=3)	(n=2)
Gabinete de	64,63%	35,37%	25,61%
Lenín Moreno	(n=92)	(n=29)	(n=21)

Elaborado por el autor.

En cuanto al género y la militancia, podemos observar el mismo patrón del gabinete de Rafael Correa. Hay más probabilidades de los hombres para pasar por la puerta giratoria. Y en porcentaje también es mayor cuando son independientes de los partidos políticos.

Tabla 4.12. Trayectoria público privada y puerta giratoria por militancia del gabinete del Lenín Moreno (2017-2021)

Militancia	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Independiente	59,36%	40,68%	30,51%
(n=59)	(n=35)	(n=24)	(n=18)
Militante	78,26%	21,76%	13,04%
(n=23)	(n=18)	(n=5)	(n=3)
Gabinete de	64,63%	35,37%	25,61%
Lenín Moreno	(n=53)	(n=29)	(n=21)

Elaborado por el autor.

El análisis de puerta giratoria y gabinete del Lenin Moreno también no arroja ninguna coincidencia con los actores de la élite económica caracterizada en esta investigación. De todos modos, podemos concluir que Moreno optó por más cuadros empresariales y algunos de ellos que manejaron empresas medianas como Raúl Ledezma o que han sido

representantes de los gremios empresariales como Richard Martínez que, si bien no entran en la caracterización de élite, sí podrían ser considerados como representantes del sector.

4.3.3. Puertas giratorias en el gobierno de Guillermo Lasso (2021 – 2022)

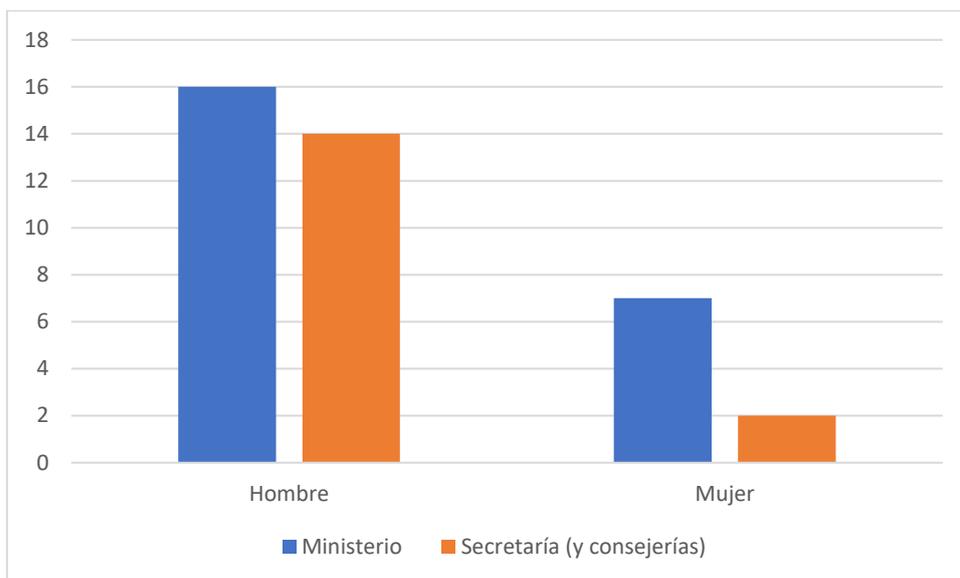
El gabinete de Guillermo Lasso suma un ministerio más, en comparación al de Lenín Moreno. Revivió el Ministerio del Deporte. También tiene siete consejerías que se ha ido añadiendo y las cuales se las incluirá como secretarías para el análisis estadístico. Los 39 actores del gabinete parecen un número reducido en comparación con los datos de los gobiernos de Correa y Moreno, pero es porque se analiza el primer año en funciones de su gobierno (2021-2022).

Tabla 4.13. Composición del gabinete ministerial del gobierno de Guillermo Lasso (2021 - 2022)

Gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022)	
18 ministerios	23 ministros
8 secretarías	8 secretarios
7 consejerías	8 consejeros
33 instituciones	39 actores

Elaborado por el autor.

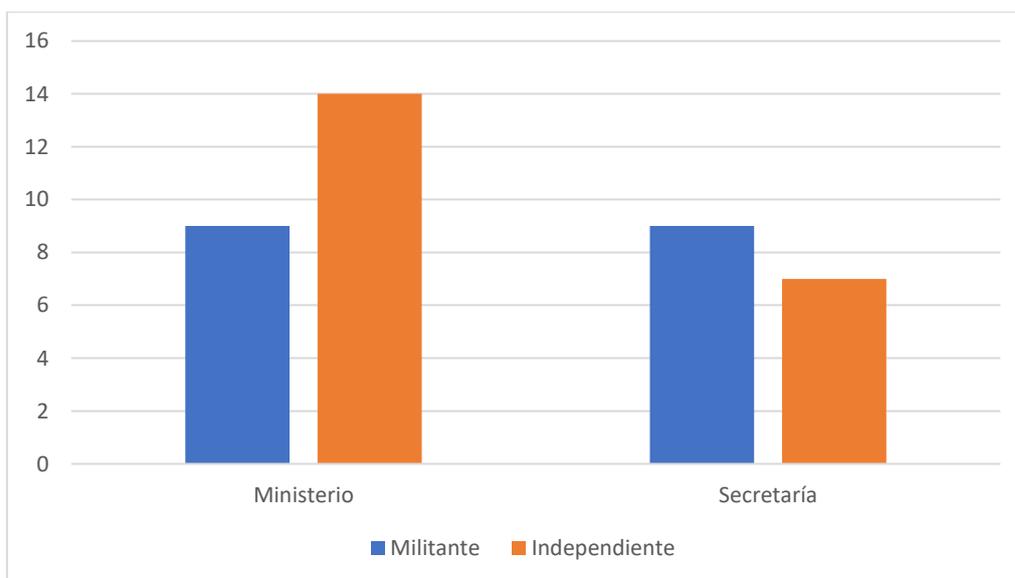
Gráfico 4.5. Composición del gabinete por género en el gobierno de Guillermo Lasso (2017-2021)



Elaborado por el autor.

Se puede apreciar que la composición por género sigue siendo favorable para los hombres en el gabinete de Guillermo Lasso, igual que en los gobiernos anteriores. En cuanto a la militancia, se puede ver una composición a favor de los independientes.

Gráfico 4.6. Composición del gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022) según la militancia



Elaborado por el autor.

La estadística refleja una pronunciada participación de la puerta giratoria que alcanza un 30 por ciento. Entre las designaciones más destacadas de personajes provenientes del sector privado están: Julio José Prado, expresidente de la Asociación de Bancos Privados (ASOBANCA), como ministro de Comercio Exterior; Neis Olsen Peet, empresario del sector turístico al ministerio de Turismo; Gustavo Manrique Miranda, empresario del sector agrícola al ministerio de Agricultura; Juan José Pons, viejo político y empresario ocupa la “Conserjería para las Políticas Públicas para la Protección del Sector Bananero”, entre otros.

Tabla 4.14. Trayectoria político-privada y puerta giratoria del gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022)

Cargo	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Ministerios (n=23)	60,87% (n=14)	39,13% (n=9)	30,43% (n=7)
Secretarías (n=16)	62,50% (n=10)	37,50% (n=6)	31,25% (n=5)
Gabinete de Guillermo Lasso	61,54% (n=24)	38,46% (n=15)	30,77% (n=12)

Elaborado por el autor.

Al segmentar por sectores podemos ver que todos los secretarios y ministros del sector económico-productivo dirigen una institución del mismo sector del que provienen en la empresa privada. Por eso el porcentaje de circulación público-privada es el mismo que el de puerta giratoria. Aunque se esperaba que Guillermo Lasso nombre como ministro de Economía a alguien con un perfil similar a Richard Martínez, proveniente de las cámaras empresariales, fue más cauto y designó a Simón Cueva Armijos, un perfil de académico pero que dirige empresas de consultoría e inversiones económicas, por lo que sí responde al fenómeno de puerta giratoria.

Tabla 4.15. Trayectoria público-privada y puerta giratoria en el gabinete del Guillermo Lasso (2021-2022) por sector gubernamental

Sector	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Económico-productivo	40,00%	60,00%	60,00%
(n=10)	(n=4)	(n=6)	(n=6)
Político	57,89%	42,11%	31,58%
(n=19)	(n=11)	(n=8)	(n=6)
Social	90,00%	10,00%	0,00%
(n=10)	(n=9)	(n=1)	(n=0)
Gabinete de Guillermo Lasso	61,45%	38,46%	30,77%
	(n=24)	(n=15)	(n=12)

Elaborado por el autor.

En el sector social llama la atención que hay nula presencia de puerta giratoria. Desde el inicio, Lasso escogió perfiles técnicos y políticos para estos cargos: María Brown al Ministerio de Educación, exfuncionaria de esa entidad y también de UNICEF; Bernarda Ordoñez, activista feminista a la Secretaría de Derechos Humanos; Sebastián Palacios al Ministerio del Deporte, entre otros.

Tabla 4.16. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022)

Género	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Hombres	50,00%	50,00%	40,00%
(n=30)	(n=15)	(n=15)	(n=12)

Mujeres	100,00%	0,00%	0,00%
(n=9)	(n=9)	(n=0)	(n=0)

Gabinete de Guillermo Lasso	61,54% (n=24)	38,46% (n=15)	30,77% (n=12)
--------------------------------	------------------	------------------	------------------

Elaborado por el autor.

Al igual que en los gobiernos anteriores, notamos que se repite el mismo patrón cuando se segmenta por género y militancia. Las mujeres y los independientes de partidos políticos son quienes más participan en la puerta giratoria.

Tabla 4.17. Trayectoria público privada y puerta giratoria por género en el gabinete de Guillermo Lasso (2021-2022)

Militancia	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Independiente	57,14%	42,86%	42,86%
(n=21)	(n=12)	(n=9)	(n=9)
Militante	66,77%	33,33%	16,67%
(n=18)	(n=12)	(n=6)	(n=3)
Gabinete Guillermo Lasso	61,54% (n=24)	38,46% (n=15)	30,77% (n=12)

Elaborado por el autor.

En el gabinete de Guillermo Lasso tampoco encontramos coincidencias con los actores de nuestra caracterización. De todos modos, sí hay un crecimiento en los de representantes empresariales o ligados a la banca, como Julio José Prado o Juan José Pons. Aunque estos dos actores no tienen participación formal en los directorios y propiedad de las grandes empresas para ser considerados en la caracterización propuesta,

podrían ser considerados élite económica con otros métodos, pues representan a sectores bien definidos como la banca y los exportadores bananeros, respectivamente.

4.4. Comparativa de puertas giratorias en los gobiernos 2014 – 2022

Hemos visto cómo se mueven los gabinetes en la puerta giratoria dentro de los tres últimos gobiernos. La siguiente tabla muestra una comparativa del comportamiento:

Tabla 4.18. Comparación de puertas giratorias en los gobiernos de Rafael Correa, Lenín Moreno y Guillermo Lasso

Cargo	Trayectoria pública	Circulación público-privada	Puerta giratoria
Rafel Correa (n=126)	73,00% (n=92)	27,00% (n=34)	20,00% (n=25)
Lenín Moreno (n=86)	64,63% (n=53)	35,37% (n=29)	25,61% (n=21)
Guillermo Lasso (n=39)	61,54% (n=24)	38,46% (n=15)	30,77% (n=12)
Total gabinetes 2014 - 2022	66,39% (n=169)	33,61% (n=78)	25,46% (n=58)

Elaborado por el autor.

La estadística es coherente con el gobierno de Rafael Correa: tiene un mayor porcentaje de ministros con trayectorias públicas, lo que responde a su discurso de izquierda y tecnocracia. En el caso de Lenín Moreno, su gabinete tiene menos participación de trayectorias exclusivamente públicas y mayor participación de trayectorias público privadas, lo que coincide con el giro hacia la derecha que tomó. Se supondría que Guillermo Lasso habría dado un giro de 180 grados en comparación a los dos gobiernos anteriores y debía mostrar una amplia diferencia en las trayectorias público privadas de

sus ministros, pero la diferencia es mínima. Esto puede deberse a que Lasso tomó con mucha cautela la visibilidad de perfiles empresariales en su gobierno para evitar la etiqueta de neoliberal, y prefirió, al menos para el sector social, nombrar perfiles netamente técnicos, al menos en su primer año de gobierno, que es el que se analiza para esta investigación. En algunos sectores políticos ubicó a miembros de la Fundación Libre Ecuador, un tanque de pensamiento liberal fundado por Lasso hace algunos años y que en su mayoría se mueven en el mundo académico y empresarial (Arroyo, 2021). Hay que tener en cuenta también que se están analizando los primeros ocho meses del gobierno de Lasso. Todavía le el resto de su período para incrementar la cuota de perfiles empresariales a su gobierno, a medida que se consolide su modelo económico.

En Argentina, por ejemplo, el gobierno de Mauricio Macri irrumpió en la presidencia de su país en 2015 con un gabinete de “CEOfuncionarios”, “que alcanzaban nada menos que el 31 por ciento de la cúpula del gabinete de ministros que se distribuían por todo el Estado, desbordando el área de la gestión económica, históricamente más proclive a presentar este perfil de reclutamiento” (Canelo y Castellani 2017, 2). Sin embargo, el estudio citado no da más detalles. Lamentablemente, la literatura en la región tiene un vacío en este ámbito de estudios comparados. En Ecuador al menos no tenemos un vasto análisis de puertas giratorias, lo que hace difícil una comparación de gobierno anteriores con los tres gobiernos que estamos estudiando.

De todos modos, un estudio comparado de Chile (Maillet et al. 2016) nos permite tener una perspectiva. Se analizaron las trayectorias de los gabinetes de los gobiernos de Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Esto permitió tener una amplia base de datos comuna temporalidad de 14 años: 2010-2014.

Tabla 4.19. Estudio comparado de puertas giratorias en Chile

Gobierno	Período	Trayectoria pública	Trayectoria público-privada	Trayectoria por la puerta giratoria
Ricardo Lagos (n = 142)	2000-2006	47,9% (n = 68)	52,1% (n = 74)	14,8% (n = 21)
Michelle Bachelet (n = 118)	2006-2010	44,9% (n = 53)	55,1% (n = 65)	22,0% (n = 26)
Sebastián Piñera (n = 126)	2010-2014	15,1% (n = 19)	84,9% (n = 107)	34,1% (n = 43)
		36,3% (n = 140)	63,7% (n = 246)	23,3% (n = 90)

Fuente: Maillet, Gonzáles y Olivares (2016)

Como podemos ver, la comparativa chilena nos permite evidenciar que, si bien las cifras no coinciden con este estudio que hacemos de los tres últimos gobiernos ecuatorianos, las tendencias sí reflejan una similitud. Por ejemplo, es notorio que los gobiernos socialistas de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet tienen mayor participación de ministros con trayectorias exclusivamente públicas, en comparación con el gobierno de derecha de Sebastián Piñera. La misma tendencia se refleja entre el gobierno de izquierda de Rafael Correa y el gobierno de derecha de Guillermo Lasso.

En una comparativa global Chile-Ecuador se diría que los gobiernos chilenos son más proclives a la circulación público privada, independientemente de la tendencia ideológica. Pero quizá esta evaluación requiera un análisis más profundo, pues Chile es un país con una política-económica más abierta al mercado en comparación a Ecuador, y eso puede inferir en las trayectorias de los gabinetes para que haya mayor participación de ministros que han trabajado en el sector privado y público.

En la descripción por gobiernos también analizamos que hay más participación de trayectorias público privadas y puerta giratoria en los sectores económicos y productivos, independientemente de la tendencia ideológica de los gobiernos y esto se corrobora con el estudio sobre Chile (Maillet et al. 2016) y lo descrito escuetamente por Canelo y Castellani (2016) sobre el gobierno de Mauricio Macri en Argentina.

Asimismo, el análisis estadístico de los tres últimos gobiernos de Ecuador permitió ver que los hombres tienen mayor participación en el fenómeno de puerta giratoria, en comparación a las mujeres; y los no militantes superan en este ámbito a quienes militan en partidos políticos.

Ahora bien, al analizar el fenómeno de puerta giratoria y circulación pública privada en los gobiernos de Rafael Correa, Lenin Moreno y Guillermo Lasso se identificaron 251 actores (ministros, secretarios y consejeros presidenciales), como se ha descrito en todo este apartado estadístico. Contrario a lo que se esperaba encontrar, ninguno de estos actores coincide con los actores de caracterización de la élite económica que se desarrolló en el Capítulo III. Es decir, hay puerta giratoria pero no es la élite económica la que está usando este mecanismo. En el siguiente apartado se desarrollará la posible explicación a esto.

4.5. Hallazgos y dinámica de élite económica y el mecanismo de la puerta giratoria en Ecuador 2013 – 2022

Este trabajo partió con el objetivo de describir a la élite económica ecuatoriana y su vinculación en la esfera política a través del mecanismo de puerta giratoria. Para eso se elaboró un marco teórico y una metodología que se han puesto a prueba en las páginas anteriores. En el Capítulo III se identificaron 487 actores (personas naturales) que componen la élite económica en Ecuador, es decir, los directivos y accionistas de las mayores empresas del país, a través del método posicional (Hoffman 2018). Sin embargo, ninguno de estos actores ha participado en política, pues sus trayectorias han sido netamente empresariales. Esto se corroboró con búsquedas en notas de prensa y registros de nóminas laborales de las páginas web de las instituciones estatales. Ya anotamos al inicio de este capítulo que nombres como Guillermo Lasso Mendoza y Álvaro Noboa Pontón no aparecen en estas listas pese a ser los dueños de emporios empresariales, como Banco de Guayaquil o Grupo Noboa, respectivamente. Anotamos también que la metodología planteada tiene la limitación de la “formalidad” de los registros públicos de la Superintendencia de Compañías y la Superintendencia de Bancos y Seguros. Es decir, Lasso y Noboa abandonaron los cargos de dirección en sus empresas hace algunos años y mantienen sus paquetes accionarios a través de otras empresas o los cedieron a su familia, lo que hace que no figuren en esta base de datos que hemos denominado élite económica. No obstante, esto parece ocurrir solo con grandes empresarios que se dedican a la política. Los dueños de grandes emporios empresariales como La Favorita, El Rosado o Pronaca, por ejemplo, mantienen como socios y accionistas a sus fundadores, pero ninguno de ellos se ha inmiscuido en política, al menos de manera directa.

Llegados a este punto tenemos dos explicaciones. La primera es el método posicional que, por un lado, permite tener un número grande de actores, pero por otro lado está limitado porque actores de la élite que este momento no se encuentran en posiciones de liderazgo formales en el sector empresarial, quedan fuera de la caracterización, como es el caso de Guillermo Lasso que abandonó sus posiciones en el Banco de Guayaquil para dedicarse a la política. Sin embargo, si se aplicara el método reputacional o decisional, seguramente Lasso, Noboa y otros actores entrarían en estas categorías.

Entonces, ¿podríamos decir que a la élite económica no le importa la política? No necesariamente. El hecho de tener a Álvaro Noboa, uno de los “oligarcas” más

importantes del país buscando la presidencia por cinco veces y en cargos altos de la función pública; y Guillermo Lasso, uno de los banqueros más importantes, ahora como presidente de la República, da cuenta de que a la élite si le importa la política y quiere ser parte de ella. En este capítulo hemos descrito casos de puerta giratoria proveniente de las élites económicas en la política ecuatoriana, durante al menos la segunda mitad del Siglo XX.

Como ejercicio ilustrativo, si nos remontamos a la década del noventa e inicios de la década del 2000, recordaremos que los empresarios Guillermo Lasso, Álvaro Noboa, Isabel Noboa, Fidel Egas y Abelardo Pachano, a quienes se nombró al inicio de este capítulo como los empresarios más reconocidos a nivel nacional, según la *Revista Líderes*, todos ellos ocuparon cargos en la función pública en esos años y eran directivos y accionistas directos de sus grandes empresas. En decir, aplicado el método posicional para la identificación de la élite en esos momentos, estos personajes habrían liderado la caracterización, pero el lapso temporal tomado para esta investigación los dejó fuera. Entonces, podemos decir que la élite económica, conceptualizada como los directivos y accionistas de las grandes empresas del país, sí ocupó cargos en el sector público. De todos modos, como hemos señalado, son contados los empresarios que han participado de la puerta giratoria, al menos en las dos últimas décadas.

Pasando a los datos que arrojó este trabajo, si nos enfocamos en el gabinete del último gobierno de Rafael Correa (2013-2017), podemos decir que, si bien se evidenció la participación de ministros que han pasado por el sector privado, ninguno de ellos representaba a la élite económica caracterizada en este trabajo, puesto que eran directivos o accionistas de pequeñas y medianas empresas. Podríamos destacar los casos de la exministra de Telecomunicaciones Ligia Álava Freire, que fue gerente de Siemens Enterprise Communications, como un caso de puerta giratoria; y el caso del exministro de Educación, Augusto Espinosa, que era parte de una empresa familiar exportadora de flores. En cualquier caso, con el discurso anti-élites de Rafael Correa, habría sido muy difícil que un representante de la élite económica caracterizada en este trabajo sea parte de su gobierno. Pero como señalamos en el Capítulo III, de acuerdo a varios autores, los grandes grupos económicos ganaron y se expandieron en ese gobierno, no solo por el boom petrolero que disparó la economía sino porque el gobierno creó las condiciones para el fortalecimiento de la matriz primario exportadora del país, situación que

benefició a sectores específicos (Pástor 2016; Ospina 2019; Fierro 2019; Acosta y Cajas 2020).

En el caso del gobierno de Lenín Moreno se pudo ver una participación más activa de actores del sector privado en el gabinete, aunque no de los actores de lo que en este trabajo llamamos la élite. Destacan los casos de los ministros Richard Martínez, que luce como representante de todo el gremio empresarial; Pablo Campaña, que claramente representa a uno de los más grandes grupos económicos del país: el Consorcio Nobis; Raúl Ledezma, que proviene del sector bananero, el gremio que más ha incidido en la política nacional, según revisamos la literatura en este capítulo; Carlos Pérez García, que representa a los intereses extractivos transnacionales, por mencionar algunos. Son empresarios o representantes gremiales que más claramente llevaron la agenda del sector privado. Como señalamos en el Capítulo II, la legitimidad de cambiar abruptamente de un gobierno anti-élites a uno más moderado e incluso permisivo con el sector privado, puede explicarse por la tesis de Chaisson-Lebel (2016), que ubica períodos de mayor concentración estatal y mayor penetración de las élites en el Estado, en función del mercado de las *commodities* y los recursos naturales.

El gobierno de Guillermo Lasso, como se esperaba mostró una mayor participación del gabinete con una circulación público privada, aunque no muy excesiva en comparación a sus antecesores. Como dijimos, esto pudo aumentar en la medida que Lasso consolide su modelo económico y pase a tener en el gabinete a más empresarios, quizá los perfiles más destacados son Julio José Prado, quien era presidente de la ASOBANCA, y Juan José Pons, del sector bananero. El resto de ministros que responden al fenómeno de circulación público-privada y puerta giratoria son más bien perfiles más bajos, en comparación con los ministros de Lenín Moreno. Sin embargo, Lasso tiene tres años más de gobierno en los que puede rediseñar su gabinete. Pero la tendencia es clara hacia una mayor participación de actores de la empresa privada. De todos modos, este gobierno tampoco ha reclutado a perfiles de lo que en este trabajo se conceptualizó como élite económica.

En este punto la gran pregunta es: ¿Por qué la élite no participa de la puerta giratoria? Como ya lo señalamos, en la década del 90 y principios del 2000 fue clara la participación de la élite en la política con actores como Guillermo Lasso, Isabel Noboa, Álvaro Noboa, entre otros, quienes en ese entonces eran directivos y accionistas directos de sus empresas. Esto pudo deberse a la consolidación del modelo “neoliberal”, lo que

permitió la penetración de las élites en el Estado, como lo apunta Chaisson-Lebel (2016). Para este autor hay tres momentos para entender las tensiones élites-Estado. El primero se da en las décadas del 60 y 70 con los gobiernos militares y el boom petrolero, que condujo a proyectos nacionalistas con mayor presencia del Estado. Una segunda etapa se marca con el agotamiento de ese modelo desarrollista, el regreso a la democracia y la implantación de políticas neoliberales, que introdujeron a las élites nuevamente en el Estado, sobre todo a finales de la década del 90. El tercer período vendría con el ascenso al poder de Rafael Correa y la consolidación de su modelo gracias a los altos precios del petróleo. Esto incentivo nuevamente “el regreso del Estado” y el reclutamiento de tecnócratas para administrar la cosa pública.

No obstante, el modelo de Rafael Correa entendido como el regreso del Estado también se agotó nuevamente. Parte de la élite, entendida como algunos ministros del gobierno de Lenín Moreno irrumpieron nuevamente en escena. Sería un cuarto período o el círculo vicioso que marca la política de este país y de otros de la región. Si esa predicción fuese correcta, a medida que se consolide el gobierno de Guillermo Lasso puede incrementarse la participación de un gabinete con trayectorias en el sector empresarial y quizá un relevo generacional dentro de las élites, pues si hablamos de Guillermo Lasso y Álvaro Noboa, estamos frente a personajes que han estado en la escena público privada durante casi medio siglo.

La pregunta inicial era: ¿Cómo se caracteriza la élite económica en Ecuador y cuál es su comportamiento en la puerta giratoria?

En el tercer capítulo conceptualizamos a la élite económica como ese conjunto de actores que son directivos y accionistas de las mayores empresas del país, entiendo a estas como las empresas que tuvieron ingresos por más de cien millones de dólares en 2017. Diseñamos una tipología para caracterizar a estos actores en función de la concentración de directorios cruzados y las relaciones de propiedad en ese conjunto de empresas. Esta tipología demostró que en Ecuador no hay una élite dominante, sino dispersa, pues los directorios y accionistas de las grandes empresas están prácticamente desconectadas. Aunque la literatura sobre grupos económicos en Ecuador es basta y ha concluido que son conglomerados poderosos y monopólicos, lo cierto es que este trabajo llega a una conclusión diferente pues no son una élite dominante o que tenga un objetivo común en función de intereses generales. Esto daría cuenta de una élite empresarial sin conciencia política al interior del grupo, lo que puede devenir en un

desentendimiento con los problemas del país (Mizruchi 2013, citado en Cárdenas 2016). Esto también coincide con la literatura sobre las élites económicas y políticas en el país, que dan cuenta de poderes regionales que se anclan en intereses locales (Burbano de Lara 2006; Pachano 2004)

Con esta caracterización de la élite económica, parece lógico que no le interese participar de la política desde cargos visibles como ministerios. Hemos visto en el análisis de los tres últimos gobiernos que no hay representantes de la élite económica en estos cargos. De todos modos, esto no es sinónimo de que las élites económicas no penetran el Estado e interfieren en el diseño de políticas públicas. Hay varias maneras de hacerlo y la literatura lo ha estudiado (Schneider 2013; Waxenecker 2017): financiamiento de campañas políticas, de lo cual hay muchas denuncias en Ecuador; presión a través de asociaciones o gremios empresariales, como fue el caso del exministro Richard Martínez y otros ministros del gabinete de Lenín Moreno; el cabildeo o *lobby* en el Congreso o Asamblea y ante el Ejecutivo.

No obstante, se ha demostrado mediante estadística descriptiva que independientemente de la bandera ideológica, que la circulación pública privada y la puerta giratoria son una constante en los gobiernos ecuatorianos. Y no solo en el sentido de empresarios que llegan al sector público, sino perfiles que inician en el sector público y lo usan como trampolín para ser reclutados por el sector privado, como es el caso del exministro de Minería Javier Córdova. También podría citarse el caso del exministro de Economía Richard Martínez que, a su salida del gobierno, fue nombrado vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

Pero como mencionamos al principio, esta tesis no tiene la intención de concluir si la puerta giratoria es beneficiosa o perjudicial. En el marco teórico hemos desarrollado las tesis de la OCDE (2009) que ve este fenómeno como un conflicto de intereses y la perspectiva de la Nueva Gestión Pública que sostiene que los modelos burocráticos se agotan y se necesitan las técnicas gerenciales de la empresa privada (Rogers y Guzmán 2015). Un análisis más enfocado en carreras político-empresariales podría develar los conflictos de interés o los beneficios para las políticas públicas de estos perfiles. Por el momento, esta investigación muestra un panorama descriptivo de las élites económicas y el mecanismo de la puerta giratoria, que han sido poco estudiadas en Ecuador.

Conclusiones

Entre las primeras conclusiones que arroja este trabajo es que hay un vacío en la literatura ecuatoriana sobre la caracterización de élites económicas, puesto que frecuentemente se recurre al abordaje desde los grupos económicos, dejando de lado métodos que la literatura propone para identificar y caracterizar a estos grupos. Y es prácticamente nulo el estudio de la élite económica y la puerta giratoria que, de alguna manera sí está solventado en otros países de la región usando el método posicional (Hoffman 2018). Esto podría estar impidiendo llegar a una visión más amplia de cómo se comporta la élite en la articulación con el poder político. Esta perspectiva de análisis muestra una élite económica dominante a nivel nacional de varios sectores de la economía, capaz de penetrar en la esfera estatal e influir directamente en el diseño de políticas públicas para su beneficio (North, 1985; Fierro 2019; Paz y Miño 2006; Pástor 2016). Pero también hay otra visión que devela un clivaje regional y un escenario fragmentado de la élite económica, incapaz de convertirse en una fuerza dominante, similar a la de los partidos políticos, y que vive en tensión con el Estado (Burbano de Lara 2006; Pachano 2009; Chaisson-Lebel 2020).

El análisis y caracterización de la élite económica presentada en este trabajo coincide con la segunda visión de una élite económica fragmentada, pues los actores de la élite (directivos y accionistas de las empresas más grandes del país) no tienen una importante participación en directorios cruzados y relaciones de propiedad como para generar una élite dominante. La tipología nos dice que la élite económica es más bien dispersa, puesto que la mayoría de actores se encuentran en ese cuadrante.

Como primera hipótesis, planteamos que la mayor parte de la élite económica ecuatoriana se concentra en los cuadrantes de la élite dispersa y propietaria. Dispersa porque parte de la literatura mostró el marcado clivaje regional del empresariado ecuatoriano y, propietaria, porque las grandes empresas han mantenido su tradición familiar, en lugar de optar por el gerencialismo. La hipótesis resulta positiva luego del análisis de directorios cruzados y relaciones de propiedad, y su posterior caracterización.

La segunda hipótesis: Los actores de la élite económica, caracterizados en esta investigación, penetran en la esfera del poder político a través del mecanismo de puerta giratoria, sobre todo en puestos relacionados a los sectores de la economía y producción, queda parcialmente comprobada. Según la propuesta teórica y

metodológica, no tenemos actores de la élite participando en la puerta giratoria. Como mencionamos, el aspecto más problemático o desafiante fue la camisa de fuerza que impone el método posicional para la selección e identificación de la élite económica. Si, por un lado, el método permitió explorar en un universo amplio de actores, dejó fuera a personajes como Guillermo Lasso, que habrían sido incluidos bajo los métodos decisional o reputacional. Pero bajo esos métodos, se habría reducido la posibilidad de analizar a un conjunto grande de empresarios. De todos modos, este trabajo describió e identificó a parte de esos actores de la élite, que no entra en la caracterización propuesta, para complementar la información. Ya que este es un primer acercamiento a una caracterización de la élite económica en Ecuador, futuros trabajos podrían considerar los otros métodos de selección o combinación de métodos.

El análisis de las trayectorias público-privadas de los gabinetes de los tres últimos gobiernos en el cuarto capítulo, dieron cuenta que los ministerios relacionados con las actividades económicas y productivas tuvieron los mayores porcentajes de participación de puerta giratoria, lo que coincide con la teoría (Cohen 1986) y con estudios regionales (Maillet et al. 2016; Canelo y Castellani 2017). La hipótesis se prueba parcialmente, ya que si bien, la puerta giratoria es usada más en los sectores económicos y productivos, no tuvimos actores de la caracterización de la élite económica para reforzar la hipótesis.

En una tercera hipótesis se planteó que todos los gobiernos, sin importar su tendencia ideológica usan el mecanismo de puerta giratoria y que los perfiles de hombres y no militantes de partidos políticos son más proclives a este a circular entre los ámbitos público-privado. Esta hipótesis sí se corrobora, puesto que en los tres gobiernos analizados (Correa, Moreno y Lasso, con distintas tendencias cada uno) se observa el mecanismo de puerta giratoria. Sin embargo, aquí es necesaria una precisión: En el gobierno de Correa los ministros con trayectorias público-privadas eran unos desconocidos en el ámbito empresarial, diferente a lo observado en los gobiernos de Moreno y Lasso, en los que participaron representantes más notorios del empresariado e incluso directivos gremiales, que aunque esta investigación no los caracterizó como parte de la élite económica, con otros métodos de identificación y caracterización sí podrían entrar en el concepto. También se corrobora que los hombre y no militantes de los partidos políticos son más proclives a pasar por la puerta giratoria, según el análisis descriptivo del Capítulo IV y es concordante con la literatura.

Llegados a este punto podemos decir que este trabajo es un esfuerzo para mostrar un primer acercamiento a las élites económicas desde un enfoque de la Ciencia Política y con los actores de la élite como y su participación en la puerta giratoria como objeto de estudio. El método para la identificación y caracterización muestra sus ventajas y limitaciones, pero este trabajo ya es un punto de partida para futuras investigaciones, pues hay un vacío de la literatura en este campo de estudios comparados.

Lista de referencias

- Acosta, A., & Cajas, J. (2020). El "hocico de lagarto" ecuatoriano: Entre igualdades coyunturales y estructurales. En L. North, B. Rubio, A. Acosta, & C. (. Pástor, *Concentración económica y poder político en América Latina* (págs. 401-444). México: Fundación Friedrich Ebert.
- Aron, R. (1970). Wilfrido Pareto. En R. Aron, *Las etapas del pensamiento socioológico (Segundo Tomo)* (págs. 117-214). Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte.
- Arroyo, M. B. (27 de 09 de 2021). Eduardo Bonilla revela cómo nació el proyecto que creó la Ley de Oportunidades. *Revista Vistazo*.
- Atria, J., Amenábar, J., Sánchez, J., Castillo, J. C., & Cociña, M. (2017). Investigando a la élite económica: Lecciones y desafíos a partir del caso de Chile. *Cuhsó, Cultura, Hombre, Sociedad*, 5 - 36.
- Bachrach, P., & baratz, M. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 947-952.
- Benavídes, C., & Quevedo, T. (2015). *Y el desierto se hizo verde: agroindustria, modelo de acumulación y élites; el caso de la provincia de Los Ríos*. Observatorio de Cambio Rural (OCARU).
- Berho, M. y. (2016). La puerta giratoria en Chile: Análisis de la incorporación de directores con trayectoria política en las grandes empresas chilenas.
- Bobbio, N. (1983). Teoría de las élites. En N. Bobbio, N. Mateucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política* (págs. 519-527). México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1993). From Ruling Class o Field of Power: An Interview with Pierre Bourdieu. *Theory, Culture and Society*, 19-44.
- Bubano de Lara, F. (2006). Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador. En E. Basualdo, & E. Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (págs. 293-316). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cajas-Guijarro, J. (2018). *Los capos del comercio. Concentración, poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludeo*. Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud.
- Camp, R. (2008). *Las élites del poder en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2017). *Puerta giratoria, conflicto de interés y captura de la desición estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería d ela Nación. Informe de Investigación N°2*. Buenos Aires: Observatorio de las élites argentinas.
- Cárdenas, J. (2018). *Élites y desarrollo*. Berlín: TRANDES.
- Carroll, W., & Fennema, M. (2002). Is There a Transnational Business Community? *International Sociology*, 393-419.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (2016). Las marcas distintivas de la élite económica argentina de los años noventa. *Revista de Ciencia Política*, 85-121.
- Castellano, J. (2015). *Estudio sobre las puertas giratorias en la administración general del Estado y el papel de la oficina de Conflictos de Intereses*. Madrid: Hay Derecho.
- Chandler, A. (1984). The Emergence of Managerial Capitalism. *Business History Review*, 473 - 503.

- Chiasson-Lebel, T. (2020). Tres períodos de relaciones entre las élites y el Estado: una comparación entre los casos de Venezuela y Ecuador. En L. North, B. Rubio, & A. (. Acosta, *Concentración económica y podre político en América Latina* (págs. 94 - 136). México: Fundación Friederich Ebert.
- Cisneros, I. (1996). Gaetano Mosca y los elitistas democráticos. *Estudios sociológicos*, 119-138.
- Código Vidrio. (11 de 11 de 2020). *Exministro Córdova es CEO de minera canadiense*. Obtenido de Código Vidrio.
- Cohen, J. (1986). The Dynamics of the Revolving Door on the FCC. *American Journal of*, 689-708.
- Coronel, V., Stoessel, S., Guanche, J. C., & Cadahia, M. L. (2019). Captura y decorporativización de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, 147-174.
- Dahl, R. (2010). *¿Quién gobierna?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Domhoff, G. W. (12 de 15 de 2018). *Who Rules America?* Obtenido de Who Rules America?: <https://whorulesamerica.ucsc.edu/about.html>
- Dörrenbächer, N. (2016). Patterns of post-cabinet careers: When one door closes another door opens? *Acta Politica*, 1-220.
- Ecuador Verifica. (24 de 05 de 2021). *Hijo de Lasso designado a directorio de bancos del país*. Obtenido de Ecuador Verifica: <https://ecuadorverifica.org/2021/05/24/guillermo-enrique-lasso-hijo-del-presidente-lasso-es-parte-del-directorio-de-la-asociacion-de-bancos-privados-del-ecuador/>
- El Comercio. (21 de 01 de 2018). Carlos Bernal enfrenta dos indagaciones penales. *El Comercio*.
- El Comercio. (20 de 05 de 2021). Julio José Prado será designado como ministro de Producción . *El Comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/julio-jose-prado-ministro-comercio.html>
- El País. (21 de 11 de 2021). *El País*. Obtenido de El País: <https://elpais.com/pandora-papers/2021-10-03/el-entramado-offshore-de-guillermo-lasso-el-banquero-que-llego-a-presidente-de-ecuador.html>
- El Universo. (14 de Octubre de 2003). Sergio Seminario será el nuevo Ministro de Agricultura. *El Universo*.
- Expreso. (1 de 08 de 2019). Marcel Laniado, un hombre visionario. *Expreso*.
- Fierro, L. (3 de Mayo de 2019). Los grupos financieros en el Ecuador - 25 años después. *Revista PUCE*, 108, 139-175.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2021). *Feriado Bancario - Jamil Mahuad*. Quito: FCD.
- Garin, R., & Morales, P. (2016). *Élites y regulación: Conflicto de interés, lobby y puerta giratoria*. Centro de análisis e investigación política. Obtenido de <https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id>
- Guillén, M. (2000). Business Groups in Emerging Economies: A resource-Based View. *Academy of Management Journal*, 362-380.
- Gutiérrez, L., & Pombo, C. (2008). Ownership and control in Colombian corporations. *Elsevier*, 22 - 47.
- Gutiérrez, L., & Pombo, C. y. (2008). Ownership and control in Colombia corporations. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 22 - 47.
- Hoffmann, U. (2018). Methods of Elite Identification. *The Palgrave Handbook of Political Elites*, 79 - 92.

- Huneus, C. (2011). El comportamiento político. *Perspectivas*, 315 - 377.
- Jerez, M. (1982). Corrientes científico-políticas en el tema de la élite norteamericana. *Revista de Estudios Políticos*, 81-108.
- LaPira, T. y. (2014). Revolving doors lobbyists and interest representation. *Interest Groups and Advocacy*.
- Maccaroff, A., Pástor, C., Singuña, D., López, E., & Lasso, G. (2019). *Atlas Los Grupos Agroalimentarios ¿Quién decide lo que producimos, exportamos y consumimos?* Quito: Ediciones La Tierra.
- Maclean, M., Harvey, C., & Kling, G. (2017). Elite Business Networks and the Field of Power: A matter of Class? *Theory, Culture and Society*, 127-151.
- Maiguashca, J., & North, L. (1985). Orígenes y significado del Velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972. En L. (. Lefebvre, *La economía política del Ecuador. Campo, región, nación* (págs. 89-159). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Maillet, A., González, B., & Olivares, A. (2016). *Puertas giratorias. Análisis de la circulación pública privada en Chile (2000 - 2014)*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Martínez-Gallardo, C. (2014). Desingning Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 3-38.
- Menezes, D., & Uribe, O. (1963). Una coincidencia irónica y curiosa: Acerca de Modern Corporation and Private Property, de Berle y Means. *Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México*, 966-970.
- Miliband, R. (1976). Élités económicas y clase dominante. En R. Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista* (págs. 24-49). México: Siglo XXI Editores.
- Miller, W. a. (2009). Revolving doors, accountability and transparency - emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis. *OECD Expert Group on Conflict of Interest*.
- Mills, C. W. (1987). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mizruchi, M. (2017). The Power Elite in historical context: a reevaluation of Mills's thesis, then and now. *Springer*, 95-116.
- Mosca, G. (1992). *La clase política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- North, L. (1985). Implementación de la política económica y la estructura del poder político en Ecuador. En L. Lefebvre, *La economía política del Ecuador. Campo, región, nación* (págs. 425-457). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ortega, J. M. (1997). Sobre el desarrollo de la teoría del neocorporativismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 31- 45.
- Ossandón, J. (2012). *Hacia una cartografía de la élite corporativa en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Pachano, S. (2004). El tejido de Penélope. Reforma política en Ecuador. En W. Hofmeister, *Reformas políticas en América Latina* (págs. 87-188). Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pástor, C. (2016). *Los grupos económicos en el Ecuador*. Quito: Ediciones La Tierra.
- Paz y Miño, J. (2016). *Empresarios u oligarquías modernas. Temas para el debate sobre las capacidades empresariales en la historia económica del Ecuador*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Taller de Historia Económica.
- Plablo, O. (2019). Fin de ciclo político en Ecuador". En Ecuador: Balance de una década. Crisis socioambiental, extractivismo, política e integración. *Corporación Ediciones La Tierra*.

- Puertas, M. (13 de 10 de 2014). Fernando Aspiazu, el expoderoso que usa la Metrovía. *La Historia* (Portal web: <https://lahistoria.ec/2014/10/13/aspiazu-expoderoso-usa-metrovia/>).
- Revista Líderes. (18 de Marzo de 2011). Los empresarios más respetados. *El Comercio*, págs. 3 - 4.
- Rodríguez, J. (2003). Revistando el poder: Cambios en la estructura social del poder en España (1991 - 2000). *Sistema*, 3 - 26.
- Roy, R., & Guzmán, N. (2015). El directivo público hoy; Contexto, roles y desafíos. *Serie Publicaciones Servicio Civil*, 331-350.
- Sartori, G. (1998). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schneider, B. (1993). The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, 331 - 350.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Ediciones Folio.
- Spalding, R. (2017). Los empresarios y el estado posrevolucionario: el reordenamiento de las élites y la nueva estrategia de colaboración en Nicaragua. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 149 - 188.
- Sribman, A. D. (2017). El estudio de las élites políticas. En S. Martí, J. Solís, & F. Sánchez, *Curso de Ciencia Política* (págs. 213 - 246). Ciudad de México: Senado de la República de México.
- Ussem, M. (1978). The Inner Group of the American Capitalist Class. *Oxford University Press*, 225-240.
- Von Luebke, C. (2009). Striking the Right Balance: Economic Concentration and Local government Performance in Indonesia and the Philippines. *Annual Meeting of the American Political Association Toronto, 2009*. Toronto.
- Waldmann, P. (2007). Algunas observaciones y reflexiones críticas sobre el concepto de élite. En p. Birle, H. W., G. Maihold, & B. Potthast, *Élites en América Latina* (págs. 9-30). Madrid: Iberoamericana-Veruert.
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura del Estado?* San Salvador: Ediciones Böll.
- Wolff, J. (2016). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 124 - 147.
- Zheng, W. (2015). The Revolving Door. *Notre Dame Law Review*, 1562-1306.