

CAPÍTULO V

Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)

Por Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile

Introducción¹

A dos años y medio de ejercicio del gobierno, es evidente que el gobierno de la alianza *Cambiamos* constituye un fenómeno político singular. Por un lado, por la naturaleza de las políticas estatales implementadas, que en muchos casos constituyen una contundente reversión de aquéllas que fueron implementadas por los gobiernos kirchneristas. En especial se destacan tres: el fuerte cambio en los principales precios relativos de las variables económicas (salarios, insumos difundidos, tarifas y dólar), la quita y/o rebaja progresiva de retenciones a los productos primarios de exportación, y la desregulación y apertura del sector financiero; todas ellas desplegadas en el primer año de la gestión. Por otro lado, porque la configuración del gobierno de *Cambiamos* nos muestra el ascenso a las más altas posiciones de poder político de una elite gobernante integrada por un conjunto de individuos con un perfil sociológico distintivo (Canelo y Castellani, 2017a).

En efecto, hacia fines del año 2015, apenas se conocieron públicamente los nombres, procedencias y trayectorias de los funcionarios designados para integrar el gabinete inicial del Presidente Mauricio Macri, amplios sectores de la opinión pública advirtieron que se trataba, en una inusual proporción, de hombres y mujeres que poseían antece-

1 Este trabajo no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de los miembros del Observatorio de las Elites Argentinas radicado en el IDAES-UNSAM. Agradecemos especialmente a Manuel Varela y Julián Wolpowicz por el atento trabajo de sistematización de los datos de esta investigación. A todos se los exime de cualquier error u omisión.

dentes destacados en la dirección de grandes firmas privadas. Incluso resultó llamativo que muchos de ellos hubieran abandonado esos altos puestos en el sector privado para asumir funciones vinculadas con el ejercicio del gobierno, cuando, se afirmaba, debían estar abandonando posiciones de privilegio para “descender” a las “ingratinidades” de la gestión pública. Para algunos observadores, esto hablaba de la vocación de estos noveles funcionarios, muchos de ellos sin experiencia previa en el gobierno, de provocar un verdadero cambio en la gestión estatal. Se sacrificaban, así, para contribuir con la novedosa experiencia del gobierno de *Cambiamos*, elevando “la eficiencia del Estado”, mediante el traspaso de los “exitosos” criterios de la gestión privada, que portaban por trayectoria ocupacional o vínculos personales, a la administración pública, espacio, afirmaban, hasta entonces territorio de depredación del populismo, la ineficiencia, la prebenda, la corrupción. El flamante presidente Macri solía presentarlos como “los mejores cuadros del mundo corporativo”, ajenos a “la contaminación de la política partidaria”, que venían a integrar con él “el mejor equipo de los últimos 50 años”.

Para otros, sin embargo, ya por entonces comenzaba a perfilarse el que sería el principal rasgo del perfil del funcionariado nacional: el de constituir una “CEOcracia” o “gobierno de los CEOs”, una novedosa casta de altos ejecutivos provenientes, con una frecuencia inusual, de grandes empresas privadas. Asimismo, se observaba que esta multiplicación de directivos empresarios privados al frente del Estado encerraba un riesgo, potencial, pero no menor: el de que se plantearan “conflictos de intereses”. En términos concretos, que a la hora de tomar decisiones estos funcionarios, que en su mayor parte habían desarrollado su carrera, lealtades y vínculos fundamentales en el sector privado, pudieran beneficiar o tender a privilegiar intereses privados o particulares (por ejemplo, los de la/s empresa/s donde se habían desempeñado), vulnerando o perjudicando los intereses generales, los del conjunto de la sociedad que ahora debían gobernar.

En este capítulo, presentamos los resultados de una investigación empírica realizada en el marco de las actividades del Observatorio de las Elites Argentinas, con sede en el IDAES-UNSAM. Analizamos las trayectorias ocupacionales de los más altos funcionarios del gabinete nacional de Mauricio Macri en dos momentos concretos: marzo de 2016 y marzo de 2018². De esta forma, obtenemos dos instantáneas, comparables y

2 En esta investigación consideramos a todos los individuos que fueron designados para ocupar las más altas posiciones jerárquicas en el gabinete inicial (formado por los funcionarios designados por el Presidente de la Nación apenas asumido su cargo, entre diciembre de 2015 y abril de 2016), y en marzo de 2018. Incluimos las posiciones más altas: ministros, secretarios, subsecretarios y posiciones equivalentes, designados en todos los ministerios que integraban el gabinete nacional en cada momento. Los datos relevados son de carácter público, y fueron relevados de distintas fuentes: el Boletín Oficial; diarios y revistas; Currículums Vitae y fichas biográficas de los funcionarios que fueron publicados en las páginas web de los ministerios, eventos académicos, publicaciones oficiales, etcétera. Los

analíticamente valiosas, de la evolución del perfil ocupacional de estos altos funcionarios de una de las esferas más importantes del gobierno nacional, el gabinete de ministros. Se trata así de un estudio que aborda la caracterización de las elites designadas para ocupar dependencias estratégicas en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental, cuyo análisis, como ha señalado una extensa bibliografía, permite comprender los objetivos del gobierno, el contenido y orientación de sus políticas públicas, la composición de las coaliciones gubernamentales y los aliados sociales y políticos³. Nuestro propósito es caracterizar lo que consideramos una novedosa forma de articulación entre elites económicas y elites políticas, que, consideramos, es característica de los gabinetes nacionales de la alianza *Cambiamos*.

¿Qué es la “puerta giratoria” y por qué es un problema público?

La expresión “puerta giratoria” (*revolving door*) fue acuñada en la legislación norteamericana. Describe el flujo de personas que, en distintos momentos de sus trayectorias ocupacionales o laborales, ocupan altos cargos tanto en el sector público como en el privado. Ese flujo puede darse en distintos sentidos: puede tratarse de altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público; de funcionarios públicos que al dejar su cargo son contratados en el sector privado para ocupar cargos directivos; o de individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (Canelo y Castellani, 2016).

Este flujo de ingreso y egreso del sector público, desde y hacia el sector privado, puede perjudicar el interés público y beneficiar a sectores privados específicos, y por eso la “puerta giratoria” constituye un problema público de relevancia.

Algunos de los riesgos de la “puerta giratoria” son los conflictos de intereses y/o captura de la decisión pública por parte de poderosos sectores económicos o grandes firmas, o el traspaso de información privilegiada, contactos y *know-how*. La literatura académica identifica diversos mecanismos mediante los cuales el poder económico intenta incidir en la decisión estatal procurando su propio beneficio: el *lobby* individual (que en algunos países está institucionalizado, aunque no en la Argentina); el *lobby* a través de las corporaciones empresarias (cámaras, asociaciones, etcétera); la *colusión público-privada*

resultados generales y parciales del análisis del gabinete inicial del Presidente Macri, y otros informes de investigación del Observatorio pueden consultarse en: <http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/>

3 Por ejemplo, Amorim Neto (1998), Camerlo (2013), Canelo (2016), Chasqueti, Buquet y Cardarello (2013), Coutinho (2013), Dávila, Olivares y Avendaño (2013), De Imaz (1964), De Luca (2011), Gené (2014), Giorgi (2013), Heredia, Gené y Perelmiter (2012), Joignant y Güell (2011), Pomares, Leiras, Page, Zárate y Abdala (2014).

(acuerdos secretos que implican la cooptación de los funcionarios mediante sobornos y/o dádivas para obtener prebendas o regulaciones favorables); y/o la *colonización* de reductos clave del entramado estatal ubicando dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos (Castellani, 2009).

La preocupación por los conflictos de intereses y la captura de la decisión pública, llevó a la configuración de un campo de estudios específicamente dedicado a la investigación de este tipo de entrelazamientos. Aquí sobresalen los trabajos pioneros de Wright Mills (1956) y Useem (1979 y 1984) para el caso norteamericano; y los más recientes Salas-Porras (2012) para México; Lazzarini (2010) para Brasil; Joignant y Güell (eds.) (2011) y Maillat, Gonzalez-Bustamante y Olivares (2016) para Chile, y Dudouet y Grémont (2007) para Francia. En la Argentina se destacan los trabajos de De Imaz (1964), O'Donnell (1982), Niosi (1974) y Castellani (2009 y 2016).

Las investigaciones señalan que la circulación recurrente entre sector público y privado tiende a generar condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal. Así, aquellos funcionarios que registran experiencia previa en el sector privado dentro del área que les toca regular, se verán más inclinados a favorecer a este sector y sus empresas que aquéllos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada (Gormley, 1979; Cohen, 1986); y que, además, la visión de los individuos depende tanto del cargo que ocupan en la actualidad, como de los que ocuparon previamente y ocuparán en el futuro (Schneider, 1993). La experiencia internacional comparada muestra además que es en áreas sensibles vinculadas con los mercados de servicios regulados por el Estado (finanzas, seguros, transporte, comunicaciones, energía, etcétera) en donde se observan más claramente estos conflictos entre incentivos privados e intereses públicos.

Teniendo en cuenta estos aportes de la academia y las numerosas denuncias por conflictos de interés que se conocieron, por ejemplo, tras la crisis económica y financiera de 2008, organismos internacionales como la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (2010) y *Transparencia Internacional* (2009, 2010, 2011) establecieron una serie de recomendaciones: a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos; b) establecer “períodos de enfriamiento” previos y posteriores a ocupar los cargos públicos si se viene de o se va hacia el sector privado; c) promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses; d) fortalecer los organismos de control; e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública (Canelo y Castellani, 2016).

Estas recomendaciones permitieron reforzar los marcos regulatorios, en particular en lo que refiere a los “períodos de enfriamiento” que debían transitar los funcionarios antes y después de ocupar cargos gubernamentales, en diversos países. En los Estados

Unidos, Japón, Reino Unido y Países Bajos, por ejemplo, se estableció una espera de dos años posteriores a abandonar el cargo público para volver a trabajar en el sector privado, en un área vinculada. En 31 estados de los Estados Unidos se regulan períodos de “enfriamiento” antes y después del ejercicio de la función pública. En Canadá, el período posterior es de cinco años y existe un código estricto con veinte recomendaciones para evitar conflictos de intereses. En Francia existe una Comisión de Ética Pública que analiza los pasos posteriores de los funcionarios, y normas que establecen un período de enfriamiento de hasta dos años posteriores a dejar el cargo público.

Sin embargo, en la Argentina, la Ley de Ética Pública vigente (N°25.188 y sus modificaciones) no establece ningún período de enfriamiento, ni anterior ni posterior, a la ocupación del cargo público⁴. En su formulación original del año 1999, esta norma establecía un año de espera antes y después para aquellos cargos relacionados con entes regulatorios de servicios públicos, pero tras la modificación sufrida por la misma en el 2001⁵, solicitada por el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, y el Fondo Monetario Internacional, la “puerta giratoria” dejó de regularse, favoreciendo el ingreso al Estado de numerosos cuadros directivos del sector privado (Canelo y Castellani, 2016). Precisamente esta falta de regulación es la que permite la configuración tan particular del actual gabinete nacional, que como veremos a continuación, plantea una articulación distintiva entre elite política y elite económica, y claros riesgos de conflicto de interés y riesgo de captura de la decisión estatal por parte de intereses privados.

La “puerta giratoria” en el gabinete inicial de *Cambiamos* (diciembre de 2015 - marzo de 2016)

Si analizamos las trayectorias ocupacionales de los 351 funcionarios que ocuparon altos puestos en el gabinete inicial del Presidente Macri se confirma una contundente presencia de ex CEOs: casi un 31% de los funcionarios ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en el sector privado. Como muestra el Grafico 1, estos ex gerentes son frecuentemente designados en el “área económica” del gabinete nacional (en este caso, Energía y Hacienda, entre otros), lo que constituye un rasgo habitual en la configuración de los gabinetes argentinos, ya que la presencia de “hombres de empresa” ha sido frecuente en las altas esferas gubernamentales dedicadas al gobierno de la economía (De Imaz, 1964; Giorgi, 2013). Sin embargo, en el gabinete inicial de *Cambiamos*, los

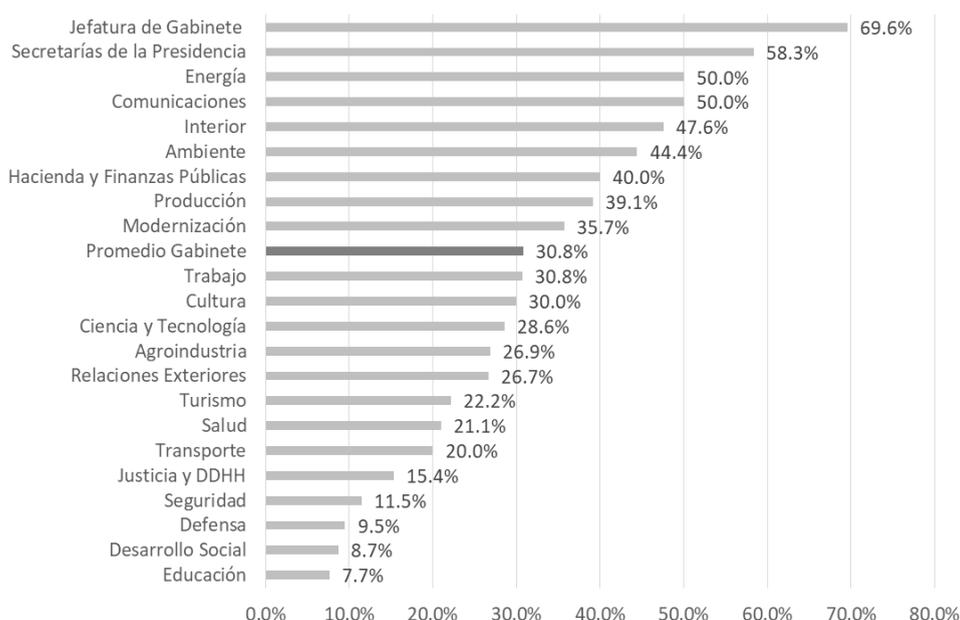
4 Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60847> (último acceso 20 de julio).

5 Ver los considerandos que justifican la modificación de la norma en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67625/norma.htm>

ex CEOs tienden a concentrarse más que en el “área económica”, en el “área política” del gabinete, integrada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (con sus cúpulas formadas casi en un 70% de CEOs), las Secretarías de la Presidencia y el Ministerio del Interior. Esto constituye una verdadera novedad en el perfil de los funcionarios del gabinete nacional argentino.

Gráfico 1:

Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Gabinete inicial.



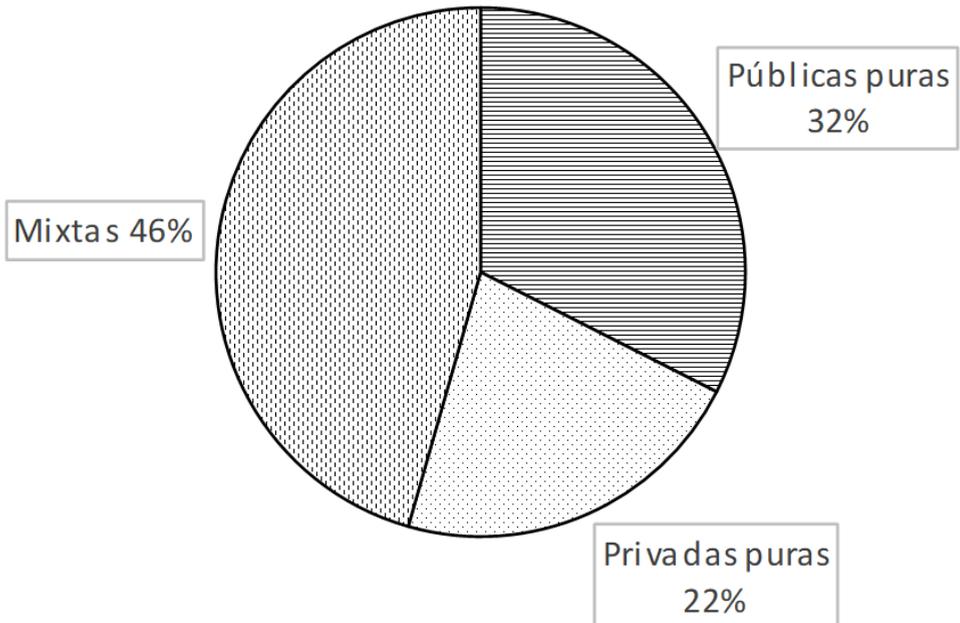
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Analizar el tipo de trayectoria ocupacional que desarrollaron estos 351 individuos antes de ser designados en el gabinete inicial, requiere de reagrupar la gran variedad de cargos y posiciones desempeñadas en algunas categorías. A efectos de este trabajo, clasificamos las trayectorias ocupacionales previas de los miembros del gabinete en tres tipos: las trayectorias “públicas puras”, desarrolladas por individuos que sólo ocuparon cargos en el sector público; las “privadas puras”, esto es, trayectorias ocupacionales desplegadas exclusivamente en el sector privado, y las “mixtas”, donde los individuos desempeñaron alternativamente cargos en ambos sectores. De esta sencilla clasificación de trayectorias

surgen algunos datos interesantes, que refuerzan la tendencia señalada anteriormente sobre el peso de “lo privado” en el gabinete. Nuestros datos muestran que un 22% de miembros del gabinete posee “trayectorias privadas puras”, es decir, que desarrollaron su carrera previa exclusivamente en el sector privado y que no poseen ninguna experiencia en la gestión de cargos estatales.

Gráfico 2:

Tipos de trayectorias ocupacionales previas de los altos funcionarios del gabinete inicial nacional.



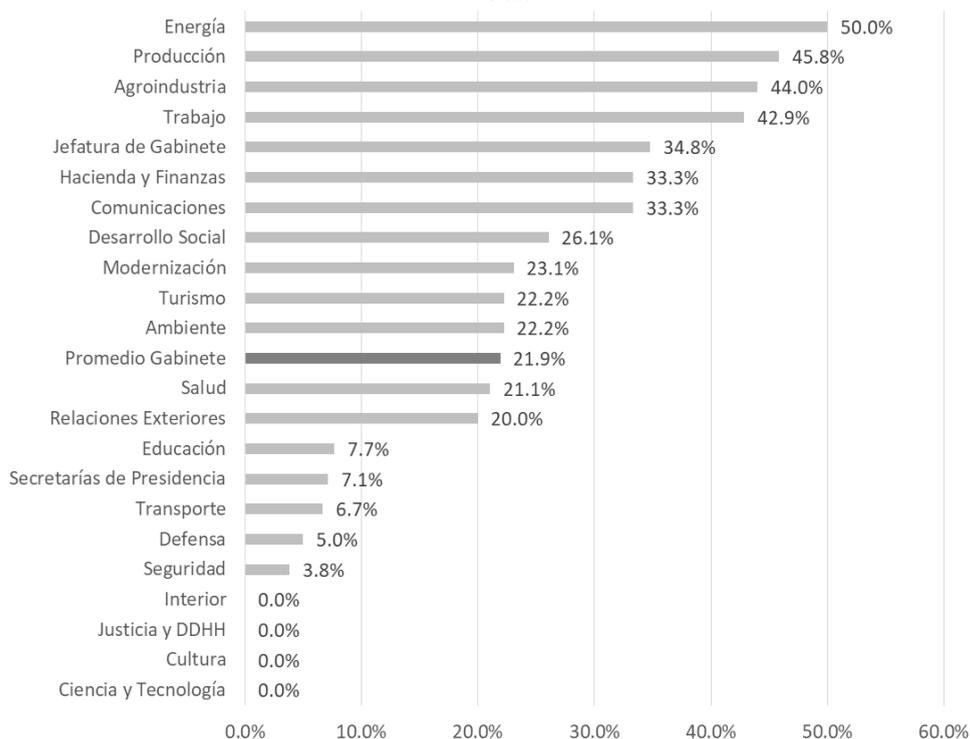
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Al observar además cómo se distribuye este tipo de funcionario con trayectoria “privada pura” entre las carteras del gabinete inicial, encontramos que este perfil se concentra en un puñado de dependencias: Energía (la mitad de la cúpula de este ministerio no posee ninguna experiencia en el sector público⁶), Producción, Agroindustria, y, llamativamente, Trabajo y la Jefatura de Gabinete (Gráfico 3).

⁶ Sobre el caso paradigmático del Ministerio de Energía, consultar: Canelo y Castellani (2017b).

Gráfico 3:

Porcentaje de funcionarios con “trayectorias privadas puras” por ministerio. Gabinete inicial.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Hasta aquí, nuestro análisis revela ciertos rasgos centrales del reclutamiento de funcionarios realizado por un gobierno evidentemente muy apoyado en el sector privado de la economía, especialmente en grandes empresas: importante peso de CEOs y de individuos con trayectoria ocupacional exclusiva en las altas esferas del mundo empresarial, sin ninguna experiencia en el ejercicio de cargos públicos.

Pero el rasgo del gabinete de Macri que más puede potenciar el riesgo de conflicto de interés y la captura de la decisión estatal, es el peso decisivo que poseen los que en este trabajo llamamos “casos directos” de puerta giratoria. Nos referimos a la importante presencia, dentro del conjunto de funcionarios designados en el gabinete inicial, de individuos que ocupaban un cargo privado inmediatamente antes de ser designados en

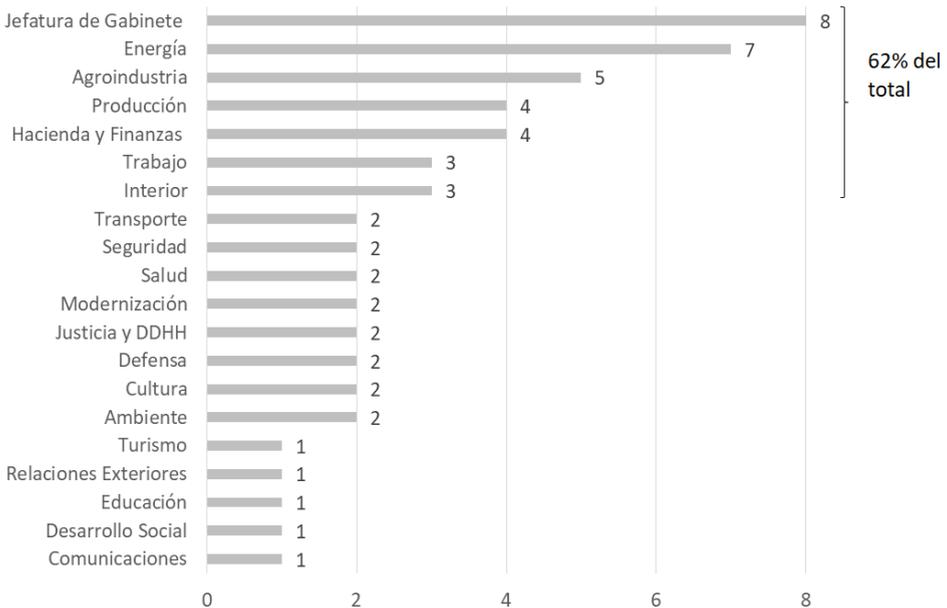
el gobierno. Esto es, de funcionarios que “saltaron” directamente del sector privado al gabinete.

El peso de estos casos directos de puerta giratoria dentro del conjunto del gabinete es del 22% (78/351). De aplicarse las recomendaciones internacionales vigentes (o al menos la legislación previa a la reforma 2001 de la Ley de Ética Pública) muchos de estos funcionarios no podrían haber asumido su función.

De esos 78 casos directos de “puerta giratoria”, 55 ocupaban los puestos más altos en la dirección de las firmas privadas. La distribución de estos casos directos en las carteras del gabinete inicial es llamativa: un 62% del total se agrupa en sólo 7 carteras. Y estas carteras pertenecen tanto al “área política” como al “área económica”: se trata de Jefatura de Gabinete, Energía, Agroindustria, Producción, Hacienda y Finanzas, Trabajo e Interior (gráfico 4).

Gráfico 4:

Distribución por ministerio de los casos directos de puerta giratoria. Gabinete inicial.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Las tendencias en el gabinete nacional a marzo de 2018

A más de dos años de iniciada la gestión de *Cambiamos* en el gobierno, y tras implementar las principales políticas de su plan, los resultados macroeconómicos en materia de empleo, producción industrial, consumo, inversión y estabilización de precios son francamente desfavorables. El ciclo confianza-inversión-crecimiento al que se apostaba de entrada, no se inició nunca y el alarmante déficit en el sector externo derivó en un reflujo de los capitales especulativos, iniciando una corrida cambiaria entre abril y mayo de 2018 que consumió 15 mil millones de reservas y una devaluación del peso cercana al 50%. Ante ese escenario adverso en materia cambiaria, inflacionaria y financiera, el gobierno argentino acudió al auxilio del Fondo Monetario Internacional (FMI) por primera vez en 18 años, tratando de recomponer la confianza de los inversores e iniciando un plan de ajuste del gasto público mayor al proyectado.

A principios del mes de marzo, antes de que se desatara la corrida cambiaria, percibiendo el contexto de crisis y la reversión de las expectativas sobre la marcha de la economía, el gobierno de Macri reestructuró el gabinete nacional y tomó un conjunto de medidas relacionadas con los “cargos políticos” del Poder Ejecutivo Nacional. El propósito era mostrar una cierta “línea de austeridad” que debía servir de ejemplo para el resto de los poderes del Estado y las administraciones públicas provinciales. Entre las medidas se proponía: a) la reducción cercana a un 25% de los cargos políticos en el Poder Ejecutivo Nacional (unos 1000 puestos aproximadamente), b) el congelamiento salarial para esos cargos durante todo 2018; y c) la promulgación de un decreto que prohibía ocupar cargos públicos en la Administración Pública Nacional y otros organismos dependientes del Poder Ejecutivo, a los familiares de los ministros⁷.

Estas primeras medidas implicaron una reducción en el número total de las secretarías y subsecretarías, no así de los ministerios, que siguieron siendo 21 contando la Jefatura de Gabinete. El principal cambio en el organigrama de marzo 2018 con respecto al gabinete inicial fue la eliminación del Ministerio de Comunicaciones, absorbido por el de Modernización⁸.

El perfil de los altos funcionarios de esta nueva configuración de gabinete nacional en materia de trayectoria ocupacional se mantiene, e incluso se agudiza. Los 351 individuos que conformaban la cúpula del gabinete inicial ahora se han reducido a 284 funcionarios.

7 <https://www.infobae.com/economia/2018/03/05/el-nuevo-estado-de-macri-asi-se-reordenaron-los-ministerios-mas-importantes-del-gobierno/>

8 En el mes de junio se produjo otra modificación importante: la fusión del Ministerio de Finanzas con el de Hacienda tras el paso del ex ministro Luis Caputo a la Presidencia del Banco Central. Esta mo-

Como muestra el gráfico 5, a marzo de 2018, la presencia de los ex CEO en el conjunto del gabinete se eleva del 31% (gabinete inicial) a más del 36%. Esto supone una significativa profundización de la tendencia identificada para los primeros meses de gobierno, sobre la importante influencia que alcanza el reclutamiento de ex CEO para integrar el gabinete.

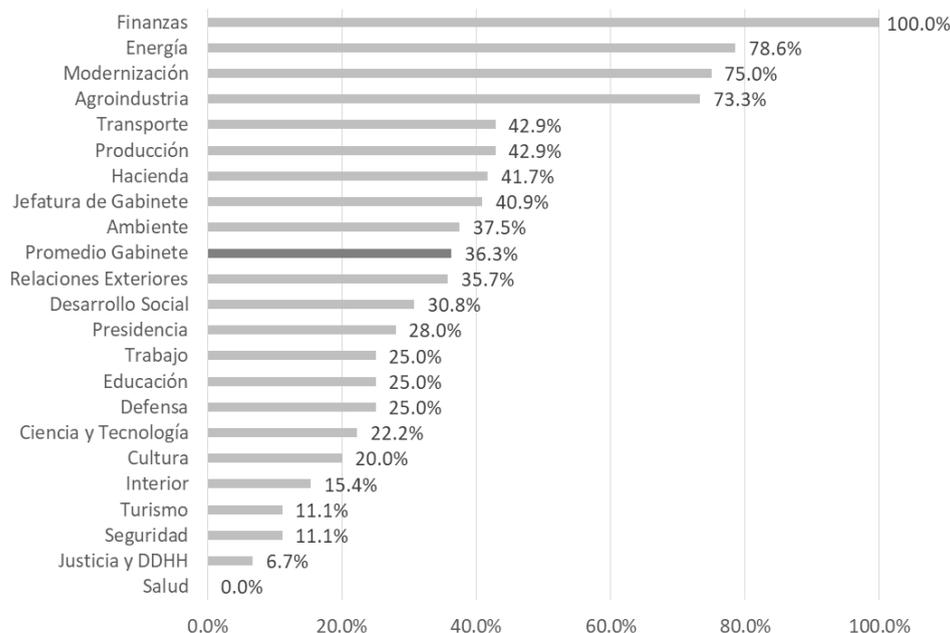
Un rasgo muy interesante que surge de la comparación marzo 2016-marzo 2018 es que, a diferencia del gabinete inicial, donde los CEOs tendían a agruparse en el “área política” (como Jefatura de Gabinete), hacia marzo de 2018 los CEOs han tendido a concentrarse más en las carteras que integran el “área económica”.

Aquí se destaca el caso del Ministerio de Finanzas, donde los CEOs constituyen el 100% del plantel, seguida por Energía (79% de CEOs), Modernización y Agroindustria. El peso de los ex directivos de empresas decreció notablemente en el “área política” del gabinete, especialmente en la Jefatura de Gabinete, en la que el peso de los CEOs decreció de casi un 70% en 2016 a un 41% en 2018. La reducción es contundente en las Secretarías de la Presidencia (de un 58,3% en 2016 a un 28% en 2018) y en Interior (de 47,6% a 15,4%), ambas dependencias ahora muy por debajo del promedio del gabinete (gráfico 5).

dificación fue posterior al armado de la muestra base de nuestro trabajo y por ello no está incluida en el análisis empírico. Lo mismo sucede con los cambios anunciados el 3 de septiembre que implicaron una transformación drástica en el gabinete nacional al reducirse de 22 a 11 los ministerios y al disolver las dos áreas de coordinación de Jefatura de Gabinete a cargo de Gustavo Lopetegui y Mario Quintana: <https://www.lanacion.com.ar/2168333-uno-uno-como-quedaron-ministerios-reduccion-del>

Gráfico 5:

Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Marzo 2018.



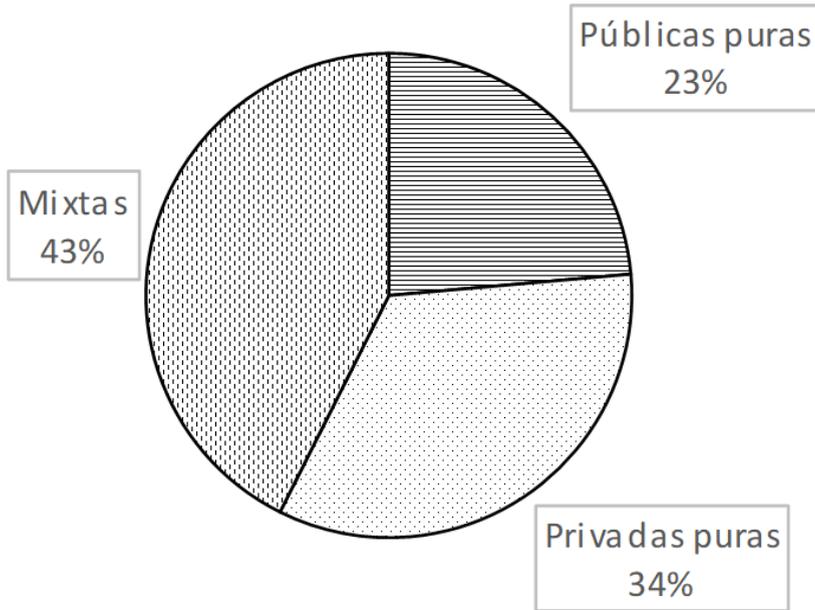
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Si consideramos el tipo de trayectoria ocupacional que poseen quienes ocupan el gabinete en marzo de 2018, vemos otra tendencia significativa. Quienes poseen experiencia exclusiva en el sector privado, o trayectorias “privadas puras” (es decir, ninguna experiencia en gestión pública) crecieron del 21% (gabinete inicial) al 34%. El peso de los funcionarios provenientes exclusivamente del sector privado aumenta su peso relativo en el conjunto del gabinete, lo que marca una significativa “privatización” del funcionario de Macri.

Esta tendencia se complementa con la reducción que experimentan los funcionarios con trayectorias “públicas puras” (es decir, sólo con experiencia en el sector público) que se reducen del 32% del total que alcanzaban en el gabinete inicial a sólo un 23%. Poseer una carrera ocupacional netamente desplegada en el sector público parece ser una credencial en desuso en el gabinete de Macri (gráfico 6).

Gráfico 6:

Tipos de trayectoria ocupacional previa de los altos funcionarios del gabinete nacional.
Marzo de 2018.

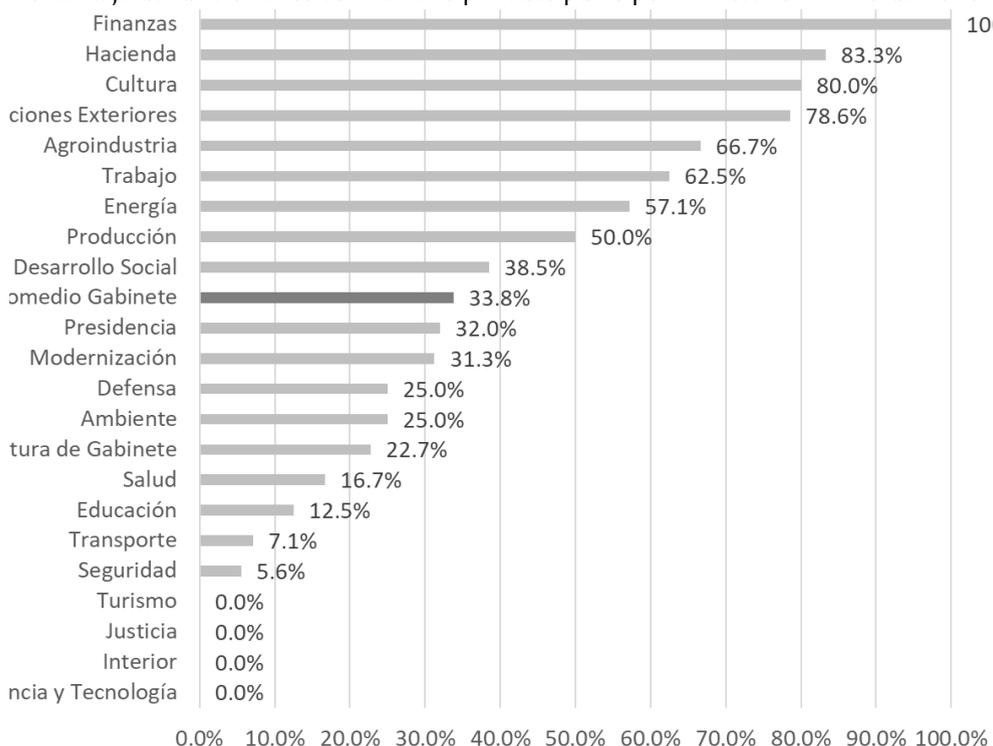


Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Si observamos la distribución de estos funcionarios con “carreras privadas puras”, vemos que hacia marzo de 2018 el peso de este tipo de funcionario es del 100% en Finanzas, el ministerio más “privatizado” del conjunto. Energía, Agroindustria y Trabajo se mantienen con un fuerte peso de las carreras privadas puras, siempre en aumento en relación con el gabinete inicial. Y además se observan algunas modificaciones importantes: la Jefatura de Gabinete que en 2016 poseía un importante peso de este perfil de funcionario, desciende de un 35% a un 28%; asimismo, surgen con un importante peso de funcionarios con privadas puras los ministerios de Cultura (80%) y Relaciones Exteriores (78,6%) (gráfico 7).

Gráfico 7:

Porcentaje de funcionarios con carreras privadas puras por ministerio. Marzo de 2018.

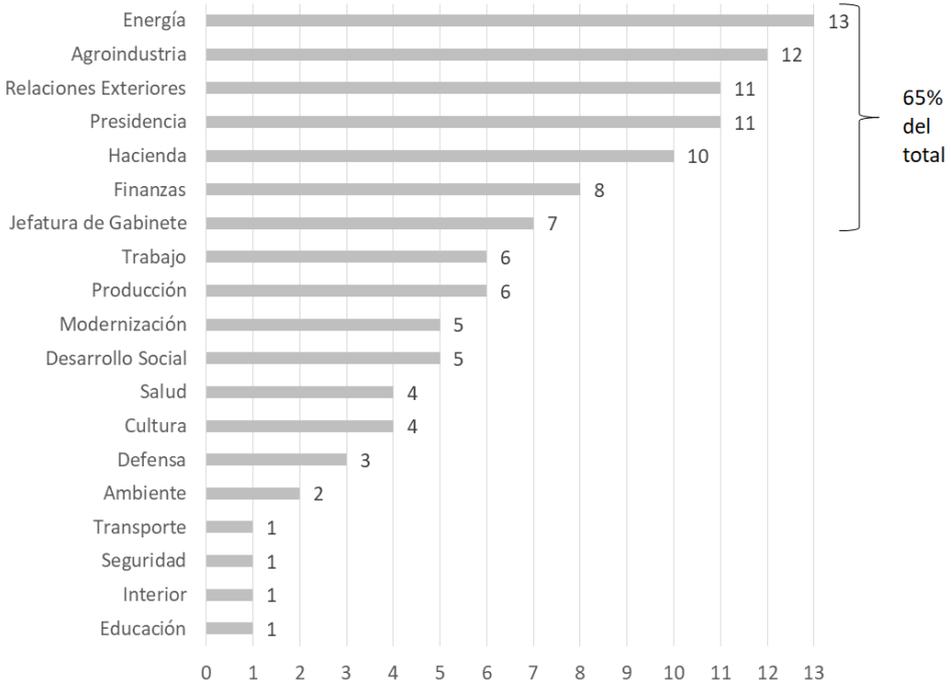


Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

En el gabinete de marzo de 2018, el peso de los que llamamos “casos directos” de puerta giratoria, que en el gabinete inicial era de 22%, ahora asciende al 38%. Nuevamente, estos casos de puerta giratoria se encuentran muy concentrados: en este caso el 65% del total se explica por 7 carteras: Energía, Agroindustria y Relaciones Exteriores son los casos paradigmáticos, a las que se suman las Secretarías de la Presidencia, Hacienda, Finanzas y Jefatura de Gabinete (gráfico 8).

Gráfico 8:

Distribución por ministerio de los casos directos de puerta giratoria. Marzo de 2018.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Conclusiones

Nuestra investigación muestra que el gabinete de Mauricio Macri, analizado tanto en su configuración inicial como en la más reciente, presenta una particular articulación entre elites económicas y elites políticas, que lo hacen especialmente distintivo. En primer lugar, advertimos un fuerte peso de ex CEOs en el conjunto del gabinete nacional, que además es una tendencia en aumento entre marzo de 2016 y marzo de 2018. Como mencionamos, otras investigaciones han demostrado que no es novedoso que los “hombres de empresa” participen activamente en la toma de decisiones públicas ocupando puestos clave en los diferentes gobiernos. Pero de nuestro análisis del caso específico de *Cambiamos*, surge que esta tendencia en el reclutamiento de los más altos funcionarios es no sólo un dato, sino el rasgo más relevante de una nueva elite política.

Como mostramos, el gobierno de Macri transformó al gabinete nacional en un área de profunda influencia de los CEOs, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Lo novedoso no es solamente que los CEOs tengan un peso destacado en la composición del gabinete (un 31% en 2016 y más del 36% en 2018), sino que además hayan desbordado las “áreas económicas” del gabinete, donde tradicionalmente se agrupaban, para ocupar posiciones vinculadas con la toma de decisiones políticas, especialmente en la Jefatura de Gabinete y también en las Secretarías de la Presidencia y en el Ministerio del Interior. Esta tendencia a la “politización” de los CEOs, muy destacada en el gabinete inicial, parece reducirse hacia marzo de 2018, cuando encontramos a los CEOs más concentrados en el área económica.

En segundo lugar, nuestro análisis muestra una creciente y progresiva “privatización” del gabinete de Macri. Con esta expresión nos referimos al importante crecimiento del reclutamiento de funcionarios que poseen carreras ocupacionales desarrolladas exclusivamente en el sector privado (lo que llamamos “trayectorias privadas puras”). Desde su inicio, Macri se ha apoyado no sólo en el mundo de los CEOs sino, en términos más generales, en individuos provenientes del mundo privado para integrar su gobierno⁹.

Pero, además, la crisis económico-financiera parece haber sido determinante en la confirmación de esta tendencia. Antes que recurrir a funcionarios con mayor experiencia pública o política, el macrismo profundizó su tendencia originaria a confiar en hombres del mundo privado para transitarla.

¿Cuáles fueron los argumentos esgrimidos públicamente para justificar la incorporación de este tipo de funcionario a la gestión pública? La supuesta “expertise”, “eficiencia”, o “modernización” que estos funcionarios traerían a la gestión estatal. Se sostiene que si construyeron carreras laborales exitosas en el mundo privado, serían “los mejores” (lo que alimenta la actualmente extendida noción de “meritocracia”¹⁰); que, como ya gozan de posiciones acomodadas, no se enriquecerán a costa del erario público; que, como no provienen de la política partidaria, tendrán independencia para aplicar criterios de gestión tecnocráticos, transparentes y apolíticos.

Sin embargo, el perfil *corporate* acarrea varios riesgos, muchos de ellos ya señalados por la literatura nacional e internacional, y que como vimos impulsó estrictas regulaciones en varios países centrales. Primero, el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que suele impregnar la ideología de los CEOs y gerentes, característica de sus mundos de pertenencia. Segundo, las lealtades posiblemente volcadas a favor de determinados sectores privados que podrían traer al seno del Estado y del gobierno quienes desarrollaron

9 Este rasgo es característico desde los tiempos en que se desempeñaba como Jefe de Gobierno de la CABA, tal como señalan Vommaro *et al.* (2015) cuando analizan la configuración del PRO.

10 Al respecto, ver Canelo (2018).

allí sus trayectorias, aumentando de esta forma la permeabilidad a las presiones de los actores económicos. Tercero, las dificultades para cohesionar un cuerpo de funcionarios caracterizado por compromisos políticos débiles, algunas de las cuales ya se han revelado públicamente durante este primer año de gobierno. Y, por último, la extrapolación de criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública, confundiendo lo privado con lo público y olvidando la irreductible especificidad de la maquinaria estatal y sus burocracias.

Estos riesgos se pusieron claramente de manifiesto en el manejo de la crisis, en lo que va del año 2018. La magnitud de la puerta giratoria disparó la lógica predatoria de las distintas fracciones de la elite en el interior del gabinete nacional ya que ninguno de los sectores beneficiados por las políticas públicas del macrismo se mostró dispuesto a pagar los costos del ajuste, y todos poseen su propio *lobby* internalizado en los ministerios correspondientes. Los casos del Ministerio de Energía, con las tarifas de servicios energéticos y el precio de los hidrocarburos (que terminó con la salida forzada del ministro paradigmático de la puerta giratoria, Juan José Aranguren), y Agroindustria, por la posible suspensión de la baja en las retenciones a la exportación de soja, son sólo dos ejemplos muy elocuentes de lo que puede suceder cuando se privilegia el reclutamiento de hombres de negocios en la función pública.

En suma, la configuración del gabinete de Mauricio Macri y la particular articulación entre elite económica y elite política que en su seno se plantea, constituye un rasgo inédito en la experiencia argentina reciente, al tiempo que configura numerosas situaciones de riesgo de conflictos de interés y captura de la decisión estatal en contra del bien público.

Referencias bibliográficas

- Amorim Neto, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Paper presented on meeting of the Latin American Studies Association, Illinois.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*. N° 64, 119-142.
- Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. *Historia Crítica*. N° 62, 57-75.
- Canelo, P. (2018). Como el flautista de Hamelin. Meritocracia, jerarquías, aspiración. *Artepolítica*. 17 de abril de 2018. Disponible en: <http://artepolitica.com/articulos/como-el-flautista-de-hamelin-meritocracia-jerarquias-aspiracion/>
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). La 'puerta giratoria' en el gabinete nacional. Conflictos de intereses y riesgos de captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. *Revista FIDE*.

- Fundación de Investigaciones para el Desarrollo. Coyuntura y Desarrollo. Núm. 372, 09 de diciembre de 2016.*
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N° 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM. Buenos Aires: IDAES-UNSAM.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017b). Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación. *Informe de Investigación N° 2 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM*. Buenos Aires: IDAES-UNSAM.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (Coord.). (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Chasquetti, D., Buquet, D. y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*. N° 64, 15-40.
- Cohen, J. (1986). The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC. *American Journal of Political Science*. Vol. 30, N°4, 689-708.
- Coutinho, M. E. (2013). *De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial*. En M. D'Alessandro y A. Gilio (Comps.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP y Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Dávila, M., Olivares, A. y Avendaño, O. (2013). Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*. N°64, 67-94.
- De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Luca, M. (2011). *Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente*. En A. Malamud y M. De Luca (Eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dudouet, F.-X. y Grémont, E. (2007). Les grands patrons et l'État en France (1981-2007). *Sociétés contemporaines*. N° 68, 105-131.
- Gené, M. (2014). *Al interior de la política. Trayectorias, legitimidades y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (Argentina, 1983-2007)*. Tesis de Doctorado, UBA/École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Giorgi, G. (2013). Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional. Ponencia presentada en *las X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: UBA.
- Gormley, W. (1979). A test of the revolving door hypothesis on the FCC. *American Journal of Political Science*. 23, 665-683.
- Heredia, M., Gené, M. y Perelmiter, L. (2012). Hacia una sociohistoria del gabinete nacional. *PolHis*. 5: 9, 284-290.

- Joignant, A. y Güell, P. (Eds.). (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Lazzarini, S. (2011). *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Maillet, A., González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. PNUD: Serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad N°2016/07, diciembre de 2016.
- Niosi, J. (1974). *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático-Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis (1966-1982)*. Buenos Aires: Ediciones de Belgrano.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S. y Abdala, M. B. (2014). *Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983*. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de Políticas Públicas/Análisis N°138.
- Salas-Porras, A. (2012). *The Transnational Class in México: new and old mechanisms structuring corporate networks (1981-2010)*. En G. Murray y J. Scott (Eds.). *Financial Elites and Transnational Business. Who rules the world?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Schneider, B. R. (1993). The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*. Vol. 25, N°3, 331-350.
- Useem, M. (1974). The Social Organization of the American Business Elite and Participation of Corporation Directors in the Governance of American Institutions. *American Sociology Review*. Vol. 44, N°4, 553-572.
- Useem, M. (1984). *The Inner Circle. Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and UK*. Oxford: Oxford University Press.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Wright Mills, Ch. (1956). *The power elite*. New York: Oxford University Press.