



EL GOBIERNO DE LOS CEOS. EQUIVALENCIA ENTRE ELITES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS EN EL GABINETE DE MAURICIO MACRI (2015-2018)

LA LLEGADA AL PODER DE CAMBIEMOS IMPLICÓ LA PRESENCIA DE UNA INUSUAL PROPORCIÓN DE ALTOS EJECUTIVOS DE EMPRESAS PRIVADAS A CARGO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. LA CRISIS ACTUAL PROFUNDIZÓ ESTA TENDENCIA Y AGUDIZÓ LA LÓGICA PREDATORIA DE LAS DISTINTAS FRACCIONES AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL.

por PAULA CANELO. *Investigadora Independiente en CONICET. Profesora-Investigadora de la UBA y de la UNSAM. Es Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), Magister en Ciencia Política (IDAES-UNSAM) y Licenciada en Sociología (FCS-UBA). Publicó numerosos artículos en revistas científicas argentinas y extranjeras sobre temas de su especialidad, como gobierno, burocracias y elites, memoria y derechos humanos, dictaduras militares, Fuerzas Armadas, entre otros. Coordinadora del Observatorio de las Elites*

por ANA CASTELLANI. *Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Directora del Centro de Innovación de los Trabajadores (CONICET-UMET), Investigadora Independiente CONICET y coordinadora del Observatorio de las Elites Argentinas. Prof. Titular Regular de la FCS-UBA. Ha publicado numerosos trabajos en revistas nacionales e internacionales sobre elites económicas, relación Estado/empresarios y acción económica y política de grandes empresas para el caso argentino de las últimas décadas*

por JULIA GENTILE. *Personal de Apoyo Profesional Principal en CONICET. Maestranda en Generación y Análisis de Información Estadística (UNTREF). Licenciada en Sociología (UBA) y Contadora Pública Nacional (UBA). Coordinadora técnico-académica del Observatorio de las Elites Argentinas*

Introducción

A casi tres años de asumir el poder, es evidente que el gobierno de la alianza Cambiemos, presidido por Mauricio Macri, 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 aquellas 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 Cambiemos 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.

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 antecedentes destacados en la dirección de grandes firmas privadas. Incluso resultó llamativo que muchos de ellos hubieran abandonado 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 “ingritudes” de la gestión pública. Para algunos observadores, esto hablaba de la vocación de estos noveles funcionarios, muchos de ellos sin experiencia gubernamental previa, de provocar un verdadero cambio en la gestión estatal. Se sacrificaban, así, para contribuir con la novedosa experiencia del gobierno de Cambiemos, 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.

Efectivamente, existen diversos mecanismos mediante los cuales las elites económicas intentan incidir en la decisión estatal de forma más o menos directa y/o visible. El más conocido es el *lobby* empresarial, que consiste básicamente en la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas. El segundo mecanismo es la llamada “puerta giratoria”. Esta expresión alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de las trayectorias laborales, y fue acuñada en la legislación estadounidense hace décadas. Ambos fenómenos se presentan con inusitada magnitud en el gabinete nacional actual.

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

Un análisis minucioso de las trayectorias laborales de los 364 altos puestos de gobierno en el gabinete inicial (ministerios, secretarías y subsecretarías) confirma estas afirmaciones: 114 funcionarios del gabinete inicial del presidente Macri ocuparon puestos de alta o media gerencia en el sector privado (casos de circulación público-privada); 86 ocupaban un puesto de este tipo inmediatamente antes de asumir (casos directos de puerta giratoria de entrada); 79 no tenían experiencia alguna en el sector público (casos de carreras privadas puras) y 40 tenían antecedentes de haber ocupado puestos directivos en las principales asociaciones gremiales del empresariado (casos lobistas corporativos).

Cuadro 1. Características distintivas de las trayectorias laborales de los funcionarios del gabinete inicial de Macri

Un 31% (114/364) de los más altos funcionarios del gabinete desempeñó un cargo de dirección o alta gerencia.

La presencia de estos CEOs se verifica en la totalidad del gabinete, y no en ministerios específicos.

Un 24% (86/364) ocupó altos puestos en el sector privado inmediatamente antes de asumir su cargo (60 ocupaban los máximos cargos en la dirección de las empresas de las que provenían); este tipo de funcionarios, a los que llamamos “casos directos de puerta giratoria”, se agrupa en los ministerios de Energía y Minería, Producción, Agroindustria, Jefatura de Gabinete de Ministros y Trabajo.

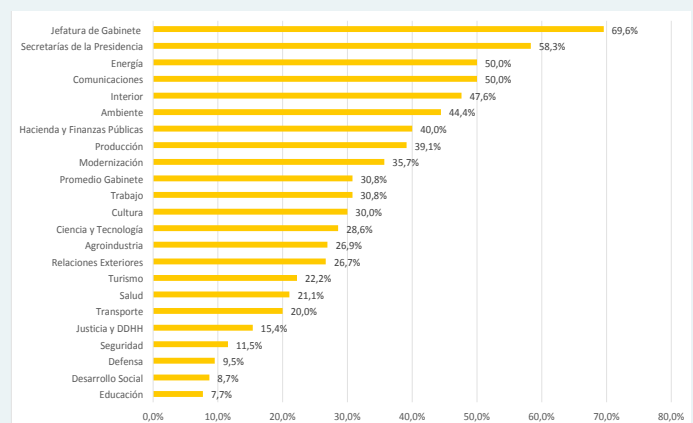
Un 22% (79/364) de los más altos funcionarios del gabinete desarrollaron su trayectoria ocupacional exclusivamente en el sector privado (no poseen ninguna experiencia en la función pública); este perfil de funcionario “privado puro” se concentra en los mismos ministerios que los del grupo anterior.

Un 11% (40/364) de los más altos funcionarios del gabinete se desempeñaron como dirigentes de las principales corporaciones empresarias y se concentran especialmente en dos ministerios directamente vinculados a los sectores de procedencia: Agroindustria y Producción.

Fuente: Informe N°1 del Observatorio de las Elites Argentinas (<http://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/>)

Asimismo, este perfil de funcionarios se encuentra diseminado por todo el organigrama del Ejecutivo nacional, desbordando su tradicional área de incidencia: la gestión económica (gráfico 1).

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

Esta masiva incorporación de gerentes provenientes en su mayoría de las grandes empresas que operan en el sector energético, financiero y de servicios (muchas de ellas extranjeras) y de dirigentes corporativos confirma la impronta refundacional del nuevo gobierno argentino: reorientación de la intervención estatal en favor del gran capital para iniciar un ciclo de confianza/inversión/crecimiento y la organización de la administración pública en base a los criterios propios del *management* privado.

Las tendencias en el gabinete nacional a marzo de 2018

Tras implementar las principales políticas de su programa de gobierno, 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 15.000 millones de dólares 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 1.000 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 ministros.

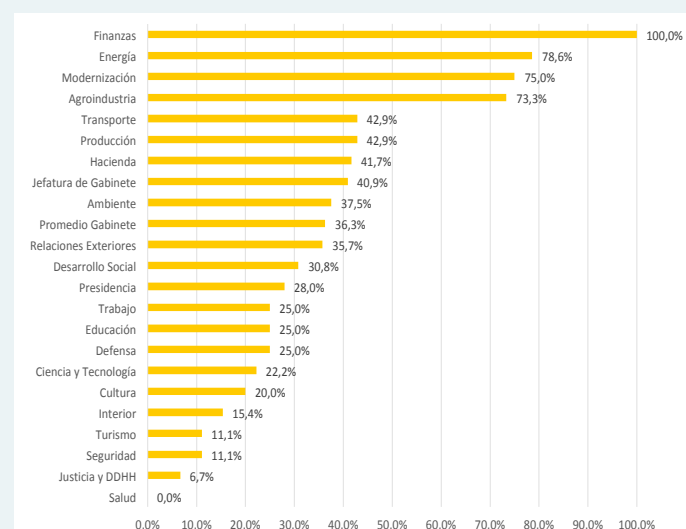
Estas primeras medidas implicaron una reducción en el número total de las secretarías y subsecretarías, no así de los ministerios, que siguieron siendo 21 contando la Jefatura de Gabinete. El principal cambio en el organigrama de marzo 2018 con respecto al gabinete inicial fue la eliminación del Ministerio de Comunicaciones, absorbido por el de Modernización. 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 364 individuos que conformaban la cúpula del gabinete inicial ahora se han reducido a 284 funcionarios.

Como muestra el gráfico 2, a marzo de 2018 la presencia de los ex CEOs 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 CEOs 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, seguido 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 se redujo 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 2).

Gráfico 2. Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública. Marzo 2018



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas

Conclusiones

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 Cambiemos, surge que esta tendencia en el reclutamiento de los más altos funcionarios es no solo 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 solo en el mundo de los CEOs, sino, en términos más generales, en individuos provenientes del mundo privado para integrar su gobierno.

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”); 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 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 se revelaron públicamente ya durante el primer año de gobierno para profundizarse progresivamente. 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, donde cada fracción procuró obtener el mayor beneficio posible de manera inmediata, ya fuera a través de transferencia de recursos públicos como de cambios regulatorios que la favorecieran. Ninguna de estas fracciones se mostró dispuesta a pagar los costos del ajuste, y todas 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 solo dos ejemplos muy elocuentes de lo que puede suceder cuando se privilegia el reclutamiento de hombres de negocios en la función pública. El ejemplo más reciente de esta lógica predatoria es la decisión del secretario de Energía, Javier Iguacel, de “compensar” a las empresas de gas en virtud de la devaluación del peso argentino con respecto al dólar, vía un conjunto de cuotas “extras” que deberán pagar los usuarios de dicho servicio público. 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, más concretamente, la equivalencia entre ambas, 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.