

Lobbies y puertas giratorias

Los riesgos de la captura de la decisión pública

¿Cómo afecta la articulación entre Estado y elites económicas la calidad de las democracias? ¿Es posible regular de forma efectiva la relación entre intereses privados y bienes públicos? Estas preguntas cobran relevancia en la agenda pública, ya que las relaciones entre elites económicas y elites políticas se visualizan más claramente que en el pasado. Varios gobiernos incorporan en sus filas a empresarios, gerentes corporativos y directivos de asociaciones del empresariado, lo que genera múltiples situaciones de conflictos de interés, captura institucional y deterioro de la autonomía. Pero hasta el momento este tema no ha concitado la suficiente atención regulatoria en América Latina.

ANA CASTELLANI

Los vínculos crecientes entre elites económicas y elites políticas es un fenómeno cada vez más evidente. En los últimos años, figuras destacadas del mundo empresario llegaron a la Presidencia por la vía electoral en diversos países de América: Donald Trump en Estados Unidos, Sebastián Piñera en Chile, Pedro Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en Argentina son algunos ejemplos. Junto con ellos, desembarcaron en puestos claves de la gestión estatal personas directamente relacionadas con el ámbito empresarial, que en muchos casos carecían de experiencia alguna en el sector público. ¿Qué argumentos se esgrimen para justificar la incorporación de este tipo de

Ana Castellani: es doctora en Ciencias Sociales e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), especializada en el estudio de las elites económicas argentinas. Es codirectora de la Maestría en Sociología Económica y del Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM).

Palabras claves: captura del Estado, democracia, elites económicas, lobby, puertas giratorias.

perfiles a los altos puestos de dirección pública? Básicamente tres: la *expertise*, la eficiencia y la modernización. Es común escuchar que si ellos supieron construir carreras laborales exitosas en el mundo privado es porque son «los mejores»; que como conocen de primera mano el funcionamiento de los sectores que ahora pasan a regular, aplicarán las medidas más acertadas para su desarrollo; que como ya tienen posiciones económicas acomodadas, no buscarán enriquecerse a costa del erario público; que como no vienen de la política partidaria, son más independientes para aplicar medidas de ajuste del gasto estatal; que como conocen bien los criterios de administración de la empresa privada, mejorarán la eficiencia del Estado. Sin embargo, suele soslayarse en el debate público cuáles son los riesgos que acarrea la incorporación masiva de este tipo de perfiles de funcionarios directamente ligados a la elite económica: básicamente, el riesgo de la captura de la decisión pública por parte de intereses privados.

Pero antes de avanzar, definamos qué entendemos exactamente por elite económica. Incluimos dentro de esta categoría al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores de actividad (primario, industrial, servicios, bancario-financiero, etc.) y que, más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También incluimos a los dirigentes de las principales asociaciones gremiales del empresariado que intentan coordinar intereses, muchas veces divergentes, para definir estrategias políticas que condicionen el accionar estatal en favor de sus objetivos y necesidades.

A la luz de numerosas investigaciones empíricas y diversos aportes teóricos, es posible identificar algunos mecanismos mediante los cuales las elites económicas intentan incidir en la decisión estatal de forma más o menos directa o visible. El más conocido es el *lobby empresarial*, tanto individual como corporativo, que consiste básicamente en la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas. Esta conexión se establece de tres formas diferentes: a) la representación directa de los intereses de una firma, sin intermediaciones, por medio de individuos que cumplen esa función dentro de la empresa (los gerentes de relaciones institucionales, por ejemplo); b) la representación indirecta a través de un tercero especializado en esas tareas (las consultoras especializadas en comunicación estratégica para empresas o los lobistas profesionales, entre otros); y c) la representación colectiva llevada adelante por las cámaras y asociaciones gremiales del empresariado, que expresan las demandas sectoriales para que sean consideradas a la hora de formular e implementar políticas

públicas o sancionar leyes que las afectan (formas generalmente más visibles que las del lobby, antes señaladas).

El segundo mecanismo, que toma particular relevancia en la agenda pública tras la crisis internacional de 2008, es el de la llamada «puerta giratoria». Esta expresión, que tiene su origen en la legislación estadounidense, alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente)¹.

El análisis de ambos fenómenos permite elaborar una tipología de trayectos posibles entre el sector público y el privado, considerando las posiciones tanto en la empresa como en las organizaciones encargadas de llevar adelante la representación de los intereses corporativos.

■ Conflictos de interés y captura de la decisión pública: algunas precisiones

Desde el punto de vista jurídico, la puerta giratoria y el lobby empresarial, en sus distintas modalidades, son problemas que se ubican dentro del campo de los llamados *conflictos de interés*. Hablamos de conflictos de interés explícitos cuando los funcionarios públicos que tienen o han tenido un vínculo con una empresa privada toman decisiones que favorecen a esa empresa de manera tal que, al hacerlo, ese beneficio también los alcanza de manera concreta y específica. Además de estos conflictos de interés explícitos, existen otros dos tipos de conflictos de interés: los llamados conflictos de interés aparentes (cuando hay un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes) y los conflictos de interés potenciales (que se generan cuando el funcionario público tiene un

1. Una presentación más detallada de esta cuestión se encuentra en Paula Canelo y A. Castellani: «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, 2017, disponible en <<http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf>>.



Cuadro 1

Tipología de la «puerta giratoria» según la OCDE

Tipos de puerta giratoria	Características
Del sector privado al sector público	Se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde donde puedan desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
Del sector público al sector privado	Los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.
De posiciones de lobby al sector público	Individuos que operaron como lobistas 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.
Del sector público a posiciones de lobby	Legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convierten sus amplias redes de contactos en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que ahora trabajan.

Fuente: elaboración de la autora.

interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro). Tomando la definición que brinda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su *Guía para el manejo de los conflictos de interés en el servicio público*, que incluye las tres variantes, los conflictos de interés aluden a la tensión entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un funcionario cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropiamente en el desempeño de sus actividades como servidor público.

Es importante destacar que los conflictos de interés no implican necesariamente la comisión de delitos vinculados al cohecho, aunque en la práctica se suelen dar en simultáneo. La situación de conflicto de interés excede la dimensión pecuniaria, ya que se produce ante la existencia de cualquier tipo de

interés que influya de manera indebida en el ejercicio del cargo por parte del funcionario público y que permita torcer la decisión pública en favor de un interés particular. Veamos con más detalle de dónde se derivan estas posibles situaciones de conflictos de interés.

Los gobiernos formulan e implementan constantemente políticas públicas que, por definición, deben procurar el bienestar de la sociedad en su conjunto, perseguir el interés general y producir bienes públicos de calidad. Si, por ejemplo, ciertas carteras ministeriales o áreas importantes de la gestión pública quedan bajo el control de personas que ocuparon altos puestos en el sector privado, se eleva el riesgo de conflictos de interés potenciales porque las decisiones estatales pueden beneficiar de manera directa a la empresa de procedencia del funcionario, sin que necesariamente haya sobornos o dádivas de por medio. Si las hubiera, se configuraría el delito de cohecho, que necesariamente involucra a las dos partes: la que recibe la dádiva o soborno (cohecho pasivo) y la que la otorga (cohecho activo). Se resalta esta doble vía del cohecho porque en el discurso público suelen cargarse las responsabilidades exclusivamente en los funcionarios y se tiende a ocultar el rol de los empresarios en la configuración de estas prácticas corruptas.

Por otro lado, cuando un ministerio, agencia regulatoria u otra alta dependencia estatal encargada de formular y/o ejecutar decisiones públicas que afectan intereses sectoriales queda a cargo de funcionarios provenientes del sector privado que deben comenzar a regular, es altamente probable que las demandas del lobby sectorial encuentren mayor recepción y se conviertan más fácilmente en políticas públicas. O, en otros términos, que el interés particular resulte privilegiado frente al interés general, en tanto la trayectoria previa del funcionario configura preferencias sectoriales y mayor grado de permeabilidad al lobby empresarial que en el caso de las personas que no provienen del sector.

También se registran casos concretos de conflictos de interés cuando la dirección de la puerta giratoria es inversa, es decir, cuando los funcionarios dejan sus puestos en el sector público y pasan a ocupar cargos en el sector privado, ya sea como directivos o lobistas. En ese pasaje, el flujo de contactos, información sensible y conocimiento específico sobre el funcionamiento del Estado son apropiados por las firmas, lo que genera problemas no solo para la calidad de la acción estatal sino también para el resto de las firmas del sector que no tienen acceso a esa información y quedan en condiciones desventajosas para la competencia mercantil. Asimismo, la puerta giratoria de salida

advierte sobre otro potencial conflicto de interés: el llamado *soborno diferido*, que se produce cuando un funcionario beneficia a un privado en el ejercicio de sus funciones públicas a la espera de una recompensa, como puede ser la ocupación en el futuro de un alto puesto en el sector que está regulando en el presente². En efecto, la experiencia internacional comparada muestra que

**La puerta giratoria
de salida advierte
sobre otro potencial
conflicto de**

**interés: el llamado
soborno diferido ■**

tanto el lobby como la puerta giratoria se dan con mayor frecuencia en áreas muy sensibles a la regulación estatal: las finanzas, los seguros, el transporte, las comunicaciones, los servicios de salud y la energía, especialmente.

En trabajos recientes, organismos internacionales como la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con asociaciones civiles como Transparencia Internacional (TI), han publicado informes que presentan evidencia de numerosos casos de conflictos de interés derivados de la puerta giratoria y el lobby organizado en diversos países del mundo. Las conclusiones a las que arriban estos trabajos son contundentes: a) la razón principal de la puerta giratoria de entrada es la decisión de incidir en el accionar del Estado en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia, y ese paso suele durar lo suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario; b) la posibilidad de ocupar un alto cargo en el sector privado luego de dejar la función pública opera para algunos funcionarios como un incentivo para beneficiar a un supuesto futuro empleador; y c) es necesario regular estas prácticas y sus efectos adversos con una batería de medidas articuladas, para menguar sus efectos nocivos sobre la calidad de la acción estatal y de las democracias en sí mismas.

La lista de recomendaciones de la OCDE, el PNUD y TI para morigerar los efectos adversos de la puerta giratoria y el lobby empresarial puede agruparse en cinco ejes:

- a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos;
- b) establecer «periodos de enfriamiento» previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado;

2. Al respecto, v. Ben Ross Schneider: «The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation» en *Comparative Politics* vol. 25 N° 3, 1993.

- 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 y garantizar su autonomía;
- e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública.

Estas recomendaciones permitieron reforzar los marcos regulatorios de varios países, en particular en lo que respecta a los periodos de enfriamiento (espera) que deben respetar los funcionarios antes y después de ocupar cargos gubernamentales. Es decir que lo que más se regula es la puerta giratoria de salida. Veamos algunos ejemplos en esa dirección.

El presidente estadounidense Donald Trump elevó de dos a cinco los años de espera para ocupar cargos en el sector privado de procedencia o para ejercer actividades de lobby luego de dejar un cargo público³; Japón, Reino Unido y los Países Bajos tienen esperas de dos años; en Canadá, el periodo de espera es de cinco años y existe un código estricto con 20 recomendaciones muy específicas para evitar los conflictos de interés; Francia tiene una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior a la ocupación de un cargo público de los funcionarios y hay normas que establecen un periodo de enfriamiento de hasta dos años luego de dejar el cargo público. Asimismo, muchos de estos países tienen institucionalizada la práctica del lobby con registros públicos de representantes o gestores de intereses privados y acceso a la información sobre audiencias realizadas con funcionarios y legisladores.

En América Latina, la situación es muy precaria aún. Prácticamente no hay regulación para la puerta giratoria y los intentos de regulación del lobby son recientes. En Argentina, por ejemplo, la Ley 25188 de Ética Pública, modificada en 2001, no establece ningún periodo de enfriamiento (en su formulación original de 1999 establecía un año de espera antes y después de la ocupación del cargo público). Por su parte, la Oficina Anticorrupción, organismo encargado de analizar y establecer recomendaciones ante situaciones que impliquen incumplimiento de los deberes de funcionario público, depende de la Presidencia de la Nación y en la práctica carece de autonomía política. Los

3. Al mismo tiempo, no se establece ningún periodo de espera previo a la ocupación del cargo y, de hecho, son muy numerosos los casos de puerta giratoria de entrada en el gabinete del actual presidente estadounidense.

recientes intentos de regular el lobby, como la creación de registros de lobistas y la publicación de las audiencias solicitadas a funcionarios públicos, aún son insuficientes para controlar los efectos nocivos de estas prácticas sobre la calidad de la acción estatal. En Chile, por su parte, el artículo 58 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado establece un periodo de enfriamiento posterior a la ocupación de cargos públicos de seis meses, limitado exclusivamente a las instituciones de tipo regulatorias, con lo cual quedan excluidos puestos sensibles como los ministerios y subsecretarías. Esa es la única regulación a la puerta giratoria vigente en Chile. A partir de marzo de 2014, con la sanción de la ley 20730, conocida como Ley del Lobby, se regulan las gestiones que representan intereses particulares ante autoridades y funcionarios, mediante el registro y la transparencia de reuniones y audiencias entre lobistas y funcionarios, los viajes que estos realicen en el ejercicio de sus funciones y los regalos que reciben relacionados con su posición en el gobierno.

Más allá de su encuadre jurídico como situaciones que configuran potenciales conflictos de interés, cabe resaltar que la puerta giratoria y el lobby son concebidos sociológicamente como formas de articulación entre las elites económicas y políticas que están estrechamente asociados a otro fenómeno: la *captura de la decisión estatal*. Esta se define como la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas a través de dos mecanismos principales: a) la *captura regulatoria*, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (puerta giratoria de entrada) o indirecta (lobby), y b) la *captura cultural*, una forma mucho más difusa pero no por eso menos importante, por la cual las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el sector en cuestión, un *ethos* favorable al mercado⁴.

Estos procesos de captura se vinculan con otro proceso conocido por los politólogos como *circulación público-privada*, caracterizado por la existencia de un grupo estable de individuos que desarrollan sus carreras laborales ocupando alternativamente cargos altos en el Estado y en el sector privado. Se trata de un grupo que constituye un área de intersección entre las elites económicas

4. Ver Renato Garin y Patricio Morales: «Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria», documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política, Santiago de Chile, 2016, <www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id>.

y políticas, especializado en conectar las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial. En ese sentido, el concepto de circulación público-privada extiende los límites de la puerta giratoria, ya que analiza sus diversas posibilidades, establece las hipótesis que la explican, incorpora la dimensión temporal del proceso y permite abordar empíricamente, a través de la reconstrucción de las trayectorias laborales de los funcionarios públicos, el alcance y la magnitud del fenómeno⁵.

El concepto de circulación público-privada extiende los límites de la puerta giratoria ■

En efecto, la preocupación por los conflictos de interés y la captura de la decisión pública que podrían derivarse de la ocupación de posiciones estratégicas en diferentes espacios del mundo político-corporativo llevó a que se conformara un campo de estudio específicamente dedicado a la investigación de este tipo de entrelazamientos. Estos trabajos académicos establecen un conjunto de hipótesis explicativas al respecto.

Hipótesis de entrada. Aquellos funcionarios que registran una experiencia previa en el sector privado dentro del área que ahora les toca regular se verán más inclinados a favorecer a este grupo de empresas que aquellos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada⁶.

Hipótesis de salida. La posibilidad futura de realizar una carrera lucrativa dentro de alguna empresa del área regulada podría inducir en los funcionarios un comportamiento favorable hacia la empresa en cuestión, bajo el supuesto de que las empresas se ven inclinadas a contratar para sus puestos directivos a aquellas personas que, en su paso por el Estado, mostraron una mayor predisposición para resolver sus problemas y apoyar sus causas⁷.

Carreras circulares. 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. La circulación recurrente entre sector público y privado o el paso

5. Ver Antoine Maillet, Bastián González-Bustamante y Alejandro Olivares: «¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)», serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad, Santiago de Chile, 2016.

6. Entre los trabajos pioneros sobre este tema, están William Gormley Jr.: «A Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC» en *American Journal of Political Science* vol. 23 N° 4, 1979, y Jeffrey E. Cohen: «The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC» en *American Journal of Political Science* vol. 30 N° 4, 1986.

7. Ver Chalmers Johnson: «The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business» en *Asian Survey* vol. 14 N° 11, 1974.

coyuntural reiterado por el sector público generan condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal⁸.

■ El gabinete como espacio de articulación de las elites: el caso argentino

Los gabinetes de ministros se consideran dependencias estratégicas en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental. Su configuración inicial permite tener indicios sobre los objetivos del gobierno nacional, el contenido y la orientación de sus políticas públicas, la composición de las coaliciones y la identificación de aliados sociales y políticos.

En Argentina, la elite económica tuvo fluida presencia en los gabinetes presidenciales. Hay numerosos ejemplos de empresarios o dirigentes corporativos en puestos de gobierno, tanto en dictadura como en democracia⁹. Una mirada de largo plazo permite establecer que la presencia de los miembros de la elite económica fue predominante en gobiernos dictatoriales y que, básicamente, se concentró en las áreas de gestión económica y financiera. En consonancia con la experiencia internacional, los periodos de aplicación de reformas estructurales, como la década de 1990, registran una mayor cantidad de empresarios en el gabinete, en puestos de poca visibilidad vinculados a la gestión económica, aunque claves a la hora de aplicar políticas centrales como las privatizaciones y la regulación de los servicios públicos. La principal consecuencia de este paso fugaz de los empresarios por el Estado fue la pérdida de autonomía estatal, en particular a la hora de establecer controles a las grandes empresas privatizadas y al sector bancario y financiero.

Con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia, el 10 de diciembre de 2015, la articulación entre elites económicas y políticas adquirió rasgos cuantitativa y cualitativamente distintivos. La novedad no reside en la existencia del fenómeno en sí mismo sino en la magnitud, la extensión y la visibilidad que presenta. La designación de personas con trayectorias fluidas de circulación público-privada o exclusivamente privada en los altos puestos del Estado es

8. B. Ross Schneider: ob. cit. y Alejandra Salas-Porras: «Las elites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?» en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* vol. LIX N° 222, 9-12/2014.

9. V., entre otros, los trabajos de Jorge Niosi: *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 1974; Guillermo O'Donnell: *El Estado burocrático-autoritario. Triunfos, derrotas y crisis (1966-1982)*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1982; y A. Castellani y Alejandro Dulitzky: «Economic Elite and Structural Reforms. The 'Revolving Door' in Argentina at the End of the Century (1989-2001)» en *Latin American Business Review* vol. 19 N° 2, en prensa.

propia de esta gestión: son muchos, están distribuidos prácticamente en todo el entramado estatal (gabinete, empresas públicas, entes reguladores y organismos descentralizados) y, a diferencia de otras oportunidades, ocupan puestos de alta visibilidad dentro de la función pública.

Un análisis minucioso de las trayectorias laborales de los 364 altos puestos de gobierno en el gabinete inicial (ministerios, secretarías y subsecretarías) que encaramos en el Observatorio de las Elites Argentinas 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 (lobistas corporativos).

Cuadro 2

Características distintivas de las trayectorias laborales de los funcionarios del gabinete inicial del presidente Macri

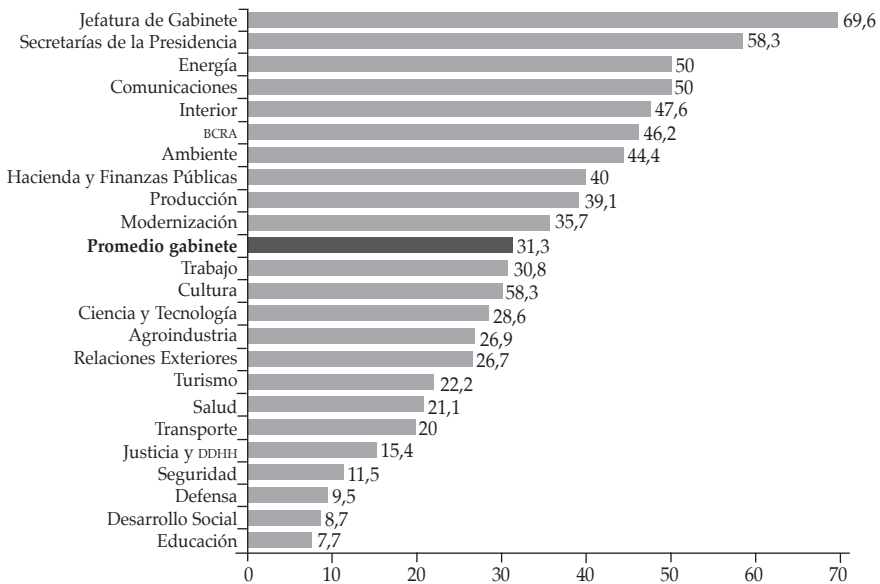
- Un tercio de los más altos funcionarios del gabinete desempeñó un cargo de dirección o alta gerencia (114 de 364).
- La presencia de estos CEO se verifica en la totalidad del gabinete y no en ministerios específicos.
- 24% (86 de 364) ocupó altos puestos en el sector privado inmediatamente antes de 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.
- 22% (79 de 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.
- 11% (40 de 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: Paula Canelo y A. Castellani: «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, 2017, disponible en <www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informe1.pdf>.

Asimismo, este perfil de funcionarios se encuentra diseminado por todo el organigrama del Poder Ejecutivo Nacional y desborda su tradicional área de incidencia: la gestión económica.

Gráfico

**Funcionarios del gobierno argentino que fueron CEO o gerentes en el sector privado
 (en porcentaje)**



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

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 cámaras corporativas, confirma la impronta refundacional del nuevo gobierno argentino: la 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 sobre la base de los criterios propios del *management* privado.

■ **Los desafíos inmediatos**

El aumento del involucramiento directo en la función pública por parte de la elite económica reconfigura los rasgos centrales de las elites políticas y

habilita a pensar en la conformación de una especie de subelite que intersecta a ambas, integrada por personas que transitan por los dos mundos, dedicadas a canalizar ideas, información, contactos, conocimientos y prácticas específicas. De esta forma, se conectan directamente los espacios de la administración pública y privada y se van debilitando los grados de autonomía estatal.

Si bien, como señalamos oportunamente, no es novedoso que la elite económica busque influir en las decisiones de gobierno a través de múltiples maneras, este formato de acceso directo a la función pública ha adquirido más visibilidad y alcance que antaño, y esto abre nuevos interrogantes: ¿qué problemas conlleva la consolidación de este tipo de elites tan permeables entre sí?; ¿cómo incide en la calidad de la acción del Estado y de las instituciones públicas?; ¿cómo afecta el ejercicio del gobierno democrático el desembarco de los miembros de la elite económica en los gabinetes nacionales?

Al menos es posible identificar cuatro aspectos que ponen en riesgo la calidad de la acción estatal con el desembarco de esta subelite en los altos cargos de gobierno:

- a) la extensión de una mirada negativa de la política y un cierto sesgo anti-estatal y excesivamente favorable al mercado entre los servidores públicos;
- b) los problemas para cohesionar un cuerpo de altos funcionarios caracterizado por un compromiso político partidario mucho más débil que el que los une al mundo corporativo en el que desarrollaron carreras exitosas;
- c) las dificultades que se derivan del traspaso acrítico de los criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública;
- d) el esquema de lealtades que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, proclive a la configuración de diversos conflictos de interés y a una mayor permeabilidad al lobby empresarial.

Es clave entender que si los miembros de las elites económicas se comportan conforme a incentivos privados y muchas veces esos incentivos pueden ir totalmente en contra del interés general, la calidad de las instituciones públicas dependerá, en gran medida, de la capacidad que tenga la sociedad civil para demandar controles efectivos sobre los fenómenos que propician los conflictos de interés y la captura de la decisión pública; en otras palabras, es preciso avanzar en la regulación estricta del lobby empresarial y la puerta giratoria. ☐