



OBSERVATORIO DE LAS ELITES ARGENTINAS

Resumen: El Observatorio de las Elites Argentinas se enmarca en las actividades de investigación desarrolladas por el Programa de Estudios sobre las Elites del IDAES-UNSAM, dedicado a reconstruir y analizar el perfil sociológico y las modalidades de interacción de las elites económicas, técnicas y políticas en la Argentina contemporánea. Asimismo, el Observatorio busca acercar al público general, no académico, análisis rigurosos y actualizados sobre la configuración de las elites argentinas, y producir conocimiento útil para la sociedad.

¿Quiénes somos? El Equipo de Investigación

Coordinadoras: Paula Canelo, Ana Castellani y Mariana Heredia

Coordinadora Técnico-académica: Julia Gentile

Asistentes de la Coordinación Técnico-académica: Manuel Varela y Julián Wolpowicz

Investigadores:

Marina Dossi, Alejandro Gaggero, Mariana Gené, Lucas Iramain, Gustavo Motta, Pablo Nemiña, Luisina Perelmiter, Verónica Pérez, Esteban Serrani

Becarios:

Débora Ascencio, Sonia Balza, Leandro Basanta, Gisele Bilañski, Alejandro Dulitzky, Fernán Gaillardou, María Cecilia Lascurain, Agustín Salerno, Daniel Schteingart, Emilia Val.

Colaboradores:

Melina Alcaraz, Mara Ali, Bruno Bonellim, Victoria Campastro, Emilia Cappetta, Maricel Cioce, Mariano Droghi, Joaquín Echave, Camila Esteban, Mayra Ferro, Lara Gervai, Joaquín Ibarra, Carla Larin, Joaquín Pablo Luna, Camila Mazía, Federico Montagna, Lautaro Passano, Lionel Pirone, Camila Sacks, Facundo Tomasich.

El *Observatorio de las Elites Argentinas* se enmarca en las actividades de investigación que desarrolla desde hace varios años el *Programa de Estudios sobre las Elites* del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Este Programa de investigación reúne y articula diferentes proyectos que analizan las transformaciones de las elites en diversas esferas de la sociedad argentina, propiciando un espacio para el debate y la actualización teórico-metodológica, la discusión de los avances de investigación y la integración de los hallazgos de cada proyecto.

El *Programa de Estudios sobre las Elites Argentinas* tiene como objetivos fundamentales: a) Identificar criterios de semejanza y diferenciación en las trayectorias, configuración social, ideológica y organizacional del conjunto de las elites argentinas; y b) Analizar las formas de relación entre las elites políticas, económicas y tecnocráticas en las distintas etapas de elaboración, adopción e implementación de políticas públicas nacionales.

Al reunir investigadores que abordan desde distintos ángulos la problemática de las elites, el Programa aspira a retomar los grandes interrogantes vinculados con las clases/elites dirigentes en la Argentina, desde investigaciones empíricas exhaustivas y actualizadas.

El equipo de investigadores y becarios que integran el Programa ha obtenido financiamiento en concursos y convocatorias realizadas por la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica (ANPCyT), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET) y la UNSAM, para desarrollar diversos proyectos de investigación.

Este grupo de investigadores y becarios integra numerosas redes científicas y académicas nacionales e internacionales, y los resultados de sus investigaciones han sido publicados en diversos formatos, en nuestro país y en el exterior: artículos en revistas científicas, libros, capítulos de libro, artículos de divulgación, entrevistas en medios de comunicación, presentaciones en congresos, jornadas y reuniones científicas, *workshops*, talleres, etc. (ver un resumen de las publicaciones en el Anexo al final del Informe).

La experiencia previa de investigación, actualización y colaboración disciplinaria del equipo de investigadores, becarios y asistentes del *Programa de Estudios sobre Elites* permitió, en 2016, la creación del *Observatorio de las Elites Argentinas*.

El propósito del Observatorio es doble: por un lado, llevar adelante análisis científico-académicos rigurosos y actualizados sobre la configuración de las elites argentinas; por otro lado, posee un objetivo de divulgación y transferencia de este conocimiento, por lo que busca acercarlo al público general, no académico, mediante informes periódicos escritos en un lenguaje accesible (no técnico), produciendo así conocimiento útil para la sociedad.

Como primera tarea, y en continuidad con las tareas de investigación llevadas adelante previamente, el Observatorio se propuso analizar el perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del Presidente Macri, bajo el supuesto de que su configuración supone un cambio significativo en el modo de articulación entre las elites políticas, técnicas y económicas, lo que lo vuelve un objeto de gran interés para el análisis social.

Informe de Investigación N°1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri

Por Paula Canelo y Ana Castellani¹

Apenas se conocieron los primeros nombres de los funcionarios designados para integrar el gabinete inicial del Presidente Macri, diversos medios de comunicación señalaron que entre ellos se contaban muchos hombres y mujeres con antecedentes destacados en la dirección de grandes firmas. Incluso llamó la atención el hecho de que muchos de ellos hubieran abandonado esos altos puestos en el sector privado para asumir funciones vinculadas con el ejercicio del gobierno. Para algunos, esto hablaba de la vocación del gobierno y de estos noveles funcionarios de “elevar la eficiencia del Estado” traspassando los “exitosos” criterios de la gestión privada a la administración pública: así, el Presidente Macri convocaba a “los mejores cuadros del mundo corporativo”, ajenos a “la contaminación de la política partidaria”, para integrar su gabinete nacional. Para otros, sin embargo, comenzaba a configurarse en el seno del gobierno de Macri una “CEOcracia” o “gobierno de los CEOs”, y esta designación de directivos empresarios privados al frente del Estado encerraba altos riesgos de conflictos de intereses.

Las ciencias sociales (la ciencia política, la sociología, entre otras) le han dedicado una gran atención al estudio de los gabinetes. ¿Por qué? Porque se trata de dependencias estratégicas y centrales en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental. Pero además porque su estudio, y el de sus más altos funcionarios, permite comprender mejor los objetivos del gobierno y el contenido de sus políticas públicas, identificar cuáles son las áreas de gestión más poderosas y entender por qué, conocer quiénes son sus aliados sociales y políticos, y determinar qué sectores sociales se podrán beneficiar o perjudicar con las medidas implementadas, entre otras importantes cuestiones.

¹ La realización de este Informe no hubiera sido posible sin el trabajo y compromiso de Julia Gentile, Manuel Varela y Daniel Schteingart.

Aunque las preguntas han variado a lo largo del tiempo y la especialización disciplinar, siempre ha sido posible encontrar interrogantes comunes. La ciencia política, por ejemplo, ha estudiado a los gabinetes para dar cuenta de las características institucionales del presidencialismo, o de las estrategias legislativas del Presidente de la Nación, las tensiones y equilibrios de las coaliciones de gobierno, la construcción de alianzas, etc. Mientras que la sociología se ha interesado por el estudio de los perfiles de los ministros y de las tendencias del reclutamiento ministerial, los vínculos establecidos entre burócratas y políticos, o entre elites gubernamentales y elites sociales, el grado de especialización y profesionalización del personal estatal, etc.²

La presente investigación sobre el perfil sociológico del gabinete inicial del presidente Macri se inserta en este campo amplio de interrogantes, tanto coyunturales

² Esta literatura es muy vasta, y sólo citaremos algunos ejemplos de las distintas orientaciones: AMORIM NETO, Octavio (1998): *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Paper presented on meeting of the Latin American Studies Association Illinois: The Palmer House Hilton Hotel; CAMERLO, Marcelo (2013): “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino” *América Latina Hoy*, N° 64: 119-142; CANELO, Paula (2014): “Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”, *Política. Revista de Ciencia Política*, 52: N° 2: 217-239; CANELO, Paula (2016): “La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983”. En *Historia Crítica*, N°62: 57-75; CANELO, Paula y Ana CASTELLANI (2016): “¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri”, en Lijalad, Ari (comp.): *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*, Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente; CHASQUETTI, Daniel; Daniel BUQUET y Antonio CARDARELLO (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; COUTINHO, María Eugenia (2013): “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”, en D’ALESSANDRO, Martín y Andrés GILIO (comps.): *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*. Buenos Aires: INAP y Universidad Nacional Arturo Jauretche; DÁVILA, Mireya; Alejandro OLIVARES y Octavio AVENDAÑO (2013). “Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010)”, *América Latina Hoy*, N°64: 67-94; DE IMAZ, José Luis (1964): *Los que mandan*, Buenos Aires: Eudeba; DE LUCA, Miguel (2011): “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”, en *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca, Buenos Aires: Eudeba; GENÉ, Mariana (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, Guido (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 UBA*. Buenos Aires: UBA; HEREDIA, Mariana; Mariana GENÉ y Luisina PERELMITER (2012): “Hacia una sociohistoria del gabinete nacional”, *PolHis*, 5: 9: 284-290; JOIGNANT, Alfredo y Pedro GÜELL (eds.) (2011): *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)* Santiago de Chile: Universidad Diego Portales; PERELMITER, Luisina (2016): *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita; POMARES, Julia; LEIRAS, Marcelo; PAGE, María; ZÁRATE, Soledad; ABDALA, María Belén (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; MAILLET, Antoine, Bastián GONZALEZ-BUSTAMANTE y Alejandro OLIVARES (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.

(vinculados con las características específicas de este gabinete) como de largo plazo (los estudios académicos sobre los gabinetes y las preguntas clásicas de la ciencia política y la sociología).

¿A quiénes analizamos concretamente en esta investigación? A los 364 individuos que fueron designados para ocupar las más altas posiciones jerárquicas (367 posiciones en total, ya que algunos individuos ocupan más de un cargo) en el gabinete inicial (N: 364³). Con “gabinete inicial” nos referimos al formado por los funcionarios designados por el Presidente de la Nación apenas asumido su cargo (en diciembre de 2015), y no incluye segundas designaciones, por reemplazos, renunciaciones, etc.

¿Qué posiciones o cargos consideramos? Las más altas: ministros, secretarios, subsecretarios y directores del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Incluimos a todas las dependencias que integran el gabinete nacional: 20 ministerios, las Secretarías de la Presidencia de la Nación (SP) (actualmente General, Legal y Técnica, SEDRONAR, AFI —ex SIDE— y Casa Militar), la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

El gobierno de Macri operó importantes cambios en la organización del gabinete nacional. Hasta el 9 de diciembre de 2015 éste estaba compuesto por un total de 16 ministerios, además de la JGM, las SP y el BCRA. Con la llegada del Gobierno de Cambiemos, esta estructura se modificó cuanti y cualitativamente. El número de ministerios aumentó a 20, más las SP y la JGM; se implementaron algunos cambios de denominación, en muchos casos por modificaciones funcionales en las carteras; y el “área económica” fue fragmentada en varias carteras (Agroindustria, Energía, Hacienda y Producción)⁴. Además se dismanteló el otrora importante Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y se creó el de Modernización, cuyas funciones no son totalmente novedosas pero fueron rejerarquizadas en el nuevo diseño organizacional.

Este incremento en el número de carteras fue acompañado por otro en la cantidad de secretarías y subsecretarías (especialmente en Agroindustria, Producción,

³ El universo de análisis está compuesto por los 364 funcionarios que ocuparon las 367 posiciones del gabinete inicial del Presidente Macri. En cada gráfico aclaramos el número de casos (N) que se analizan.

⁴ El 26 de diciembre de 2016 se anunció la división del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. El de Hacienda quedó a cargo de Nicolás Dujovne y el de Finanzas Públicas, de Luis Caputo, designados por decreto el 3/1/2017.

Modernización y la JGM), resultando en un total de 367 cargos jerárquicos ocupados, como dijimos, por 364 individuos (cuadro 1).

Cuadro 1: Cantidad de funcionarios por dependencia.

Dependencias	Cantidad total de individuos que ocupan cargos jerárquicos por dependencia
Ministerio de Agroindustria	26
Ministerio de Seguridad	26
Jefatura de Gabinete de Ministros	23
Ministerio de Desarrollo Social	23
Ministerio de Producción	23
Ministerio de Defensa	21
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	21
Ministerio de Salud	19
Ministerio de Energía y Minería	18
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	15
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	15
Ministerio de Transporte	15
Ministerio de Modernización	14
Banco Central de la República Argentina	13
Ministerio de Educación y Deportes	13
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	13
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	13
Secretarías de la Presidencia de la Nación	12
Ministerio de Cultura	10
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	9
Ministerio de Turismo	9
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	7
Ministerio de Comunicaciones	6
Total Gabinete Nacional	364

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

Para cada uno de los 364 individuos que integran el universo de estudio de la investigación, reconstruimos 87 variables (entre ellas sexo, edad, lugar de procedencia, nivel educativo alcanzado, tipo de establecimiento educativo, tipo de carrera elegida, participación en ONG's, fundaciones y partidos políticos, cargos públicos ocupados y cargos privados ocupados). Agrupamos estas 87 variables en 4 dimensiones de análisis y las volcamos en una gran base de datos.

Estas dimensiones de análisis son las que organizan, a continuación, la presentación de los resultados de este Informe N°1, que incluye un análisis del *perfil sociodemográfico*, del *perfil educativo*, de la *participación en organizaciones* y de la *trayectoria ocupacional* de los funcionarios jerárquicos del gabinete inicial de Macri.

Empleamos una estrategia metodológica que combinó la triangulación de fuentes (ver abajo), de métodos (análisis estadístico, descripción prosopográfica, de biografías y/o trayectorias) y de teorías (entre otras, sociología del poder y las elites y sociología de la estructuración de grupos sociales).

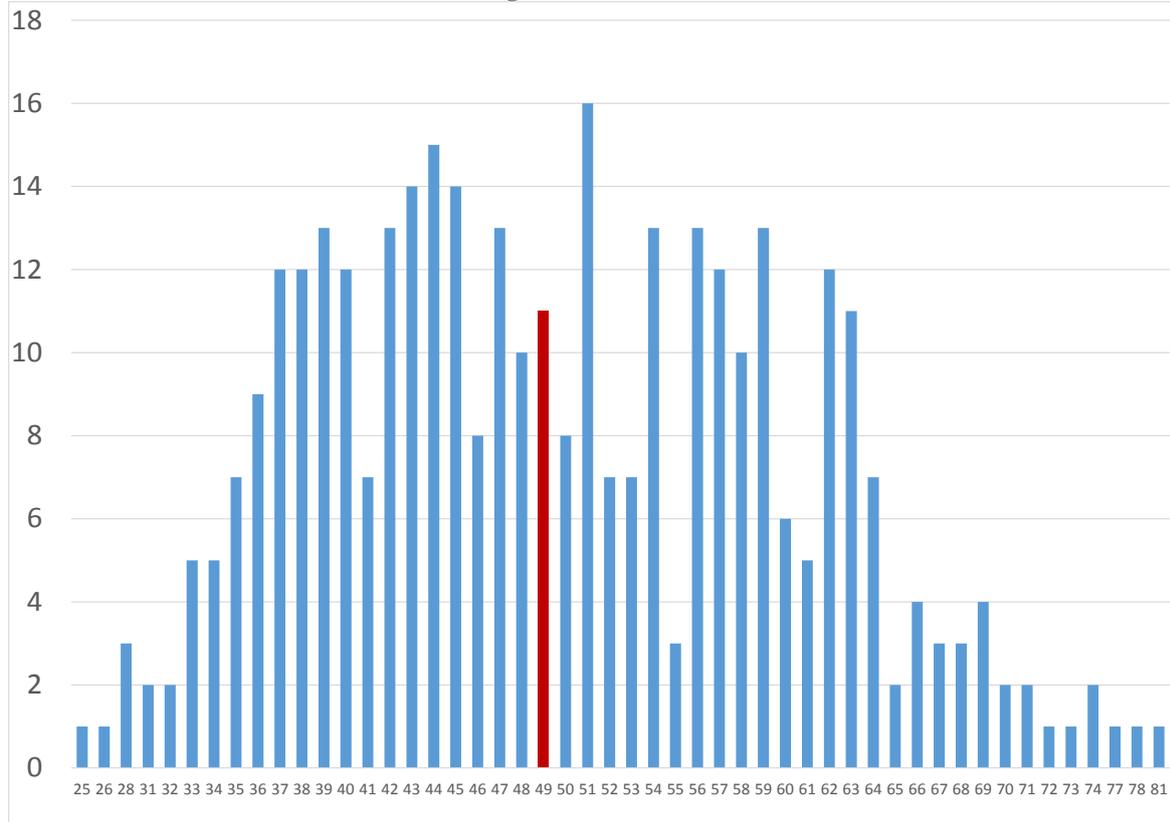
Realizamos esta investigación con distintas fuentes, todas de carácter público. Entre ellas, el Boletín Oficial de la República Argentina, diarios y revistas de circulación nacional (Clarín, La Nación, Perfil, Página 12, El Cronista Comercial, Ámbito Financiero, Revista Mercado, Apertura, Noticias, etc.), *currículum vitae* y fichas biográficas de los funcionarios que fueron publicados, por ejemplo, en las páginas web de los respectivos ministerios, presentaciones de los funcionarios en eventos académicos, publicaciones oficiales, etc.

El trabajo de campo fue realizado entre febrero y septiembre de 2016 por un equipo integrado por 25 investigadores y becarios del CONICET y la UNSAM, y 20 asistentes de investigación, todos ellos estudiantes de las carreras de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del IDAES.

Perfil sociodemográfico de los funcionarios del gabinete inicial: edad, sexo y lugar de procedencia

Los miembros del gabinete inicial del gobierno de Cambiemos son relativamente jóvenes, su edad promedio se ubica en los 50 años (gráfico 1). Dentro de este conjunto, encontramos algunos ministerios más “juveniles”, como Producción o Desarrollo Social, y otros más “envejecidos”, como Salud, Relaciones Exteriores y Culto, y Defensa (gráfico 2).

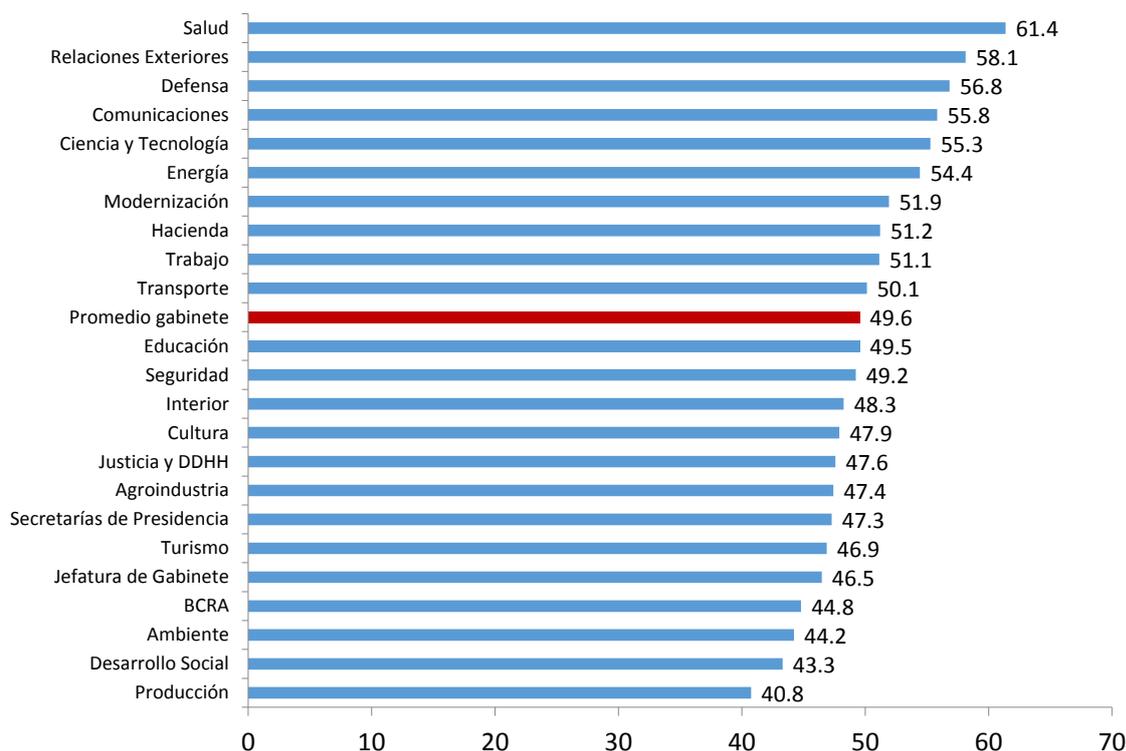
Gráfico 1: Cantidad total de funcionarios según edad



N=359. En rojo, la mediana (49 años). Moda =51 años. Media = 50 años

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

Gráfico 2: Promedio de edad de los funcionarios por dependencia



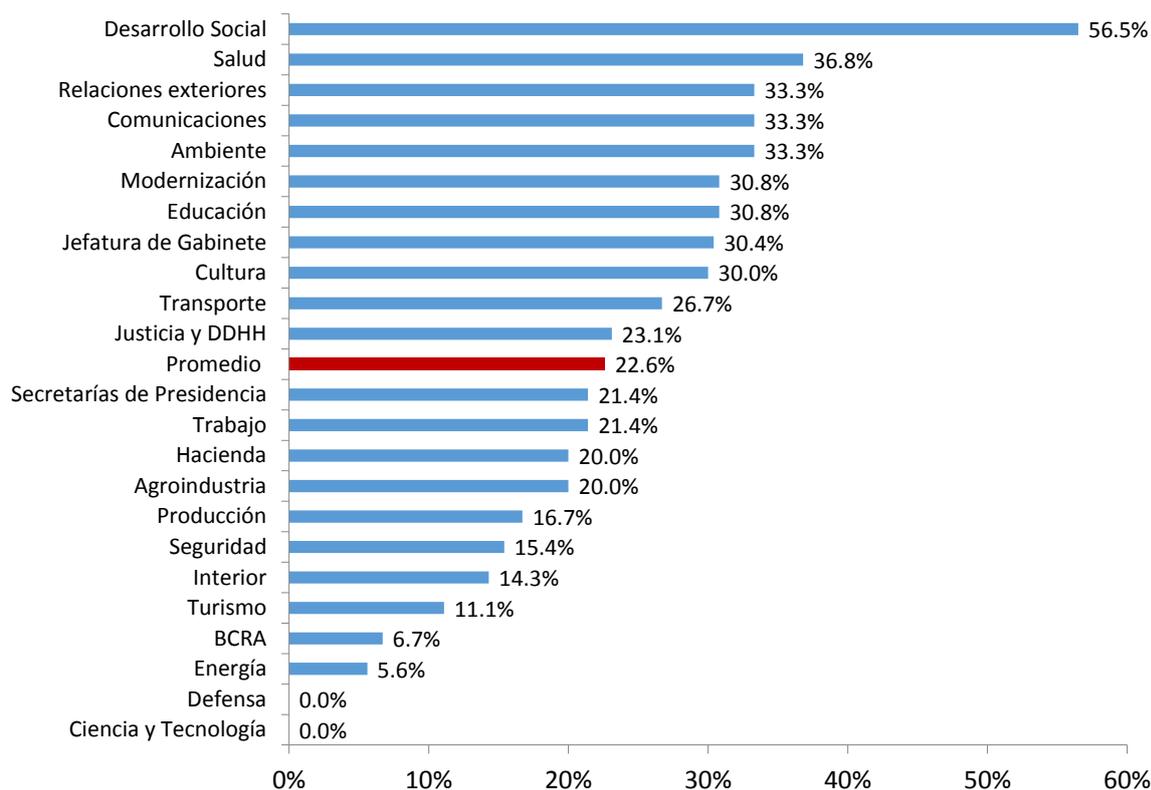
N=359.

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

A pesar de los avances logrados en términos de participación femenina en el ejercicio del poder político, el gabinete de Cambiemos es predominantemente masculino (77,4%).

Sólo el 22,6% del total de los altos puestos jerárquicos del gabinete es ocupado por mujeres (gráfico 3). En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social es la cartera que presenta una distribución de género más equitativa, con un 56,5 % de mujeres, seguido de lejos por Salud, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Ambiente. En el otro extremo encontramos carteras netamente masculinas, como Defensa, y Ciencia y Tecnología.

Gráfico 3: Porcentaje de mujeres por dependencia

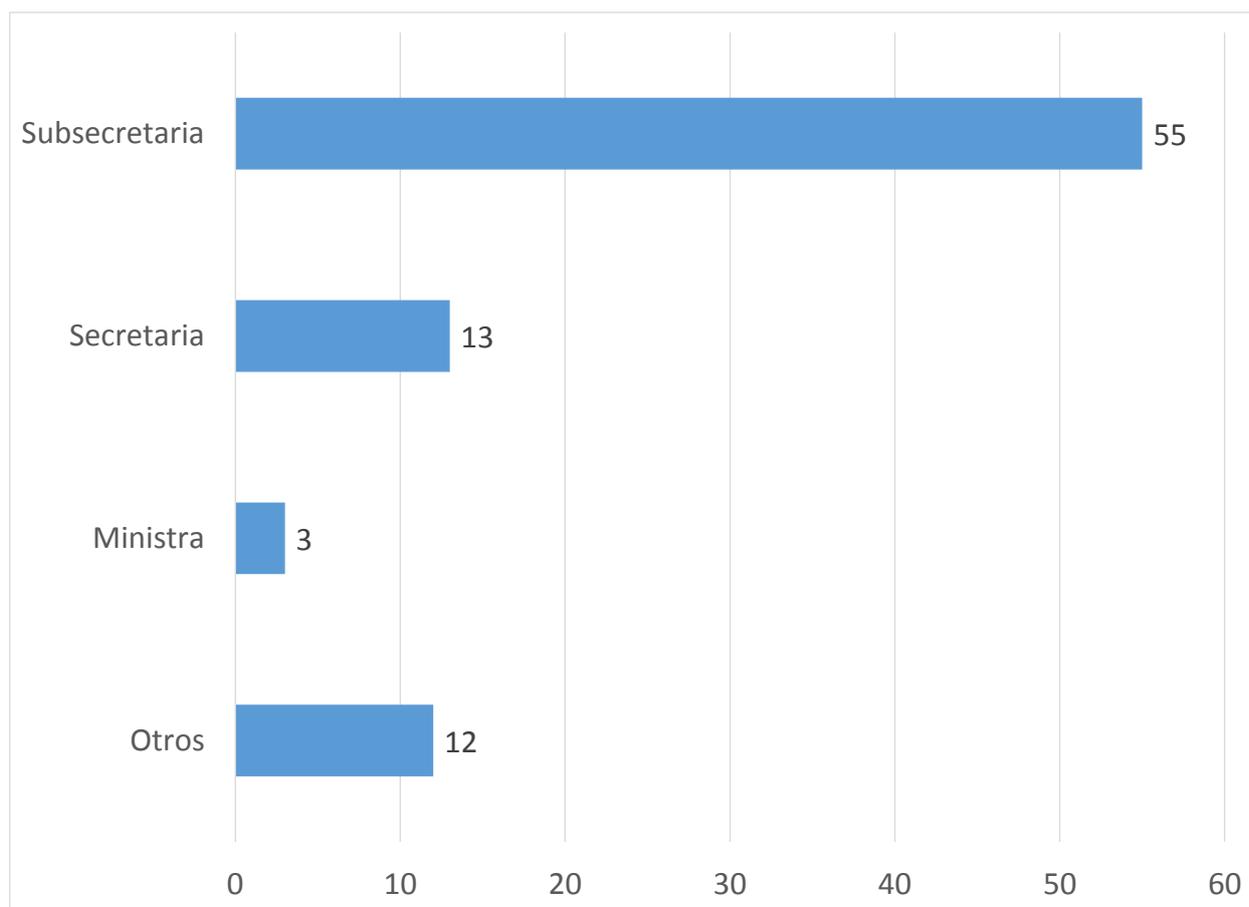


N = 364

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

Más aún: si consideramos qué tipo de cargo ocupan las escasas mujeres designadas en el gabinete de Macri, identificamos claramente un “techo de cristal”: la mayoría de las mujeres ocupa los cargos más bajos. De 83 mujeres, sólo 3 tienen cargo de ministro, Carolina Stanley, en Desarrollo Social, Patricia Bullrich, en Seguridad, y la canciller Susana Malcorra, mientras que 55 (66,2%) se desempeñan como subsecretarias (gráfico 4).

Gráfico 4: Tipo de cargo ocupado por las mujeres en el gabinete



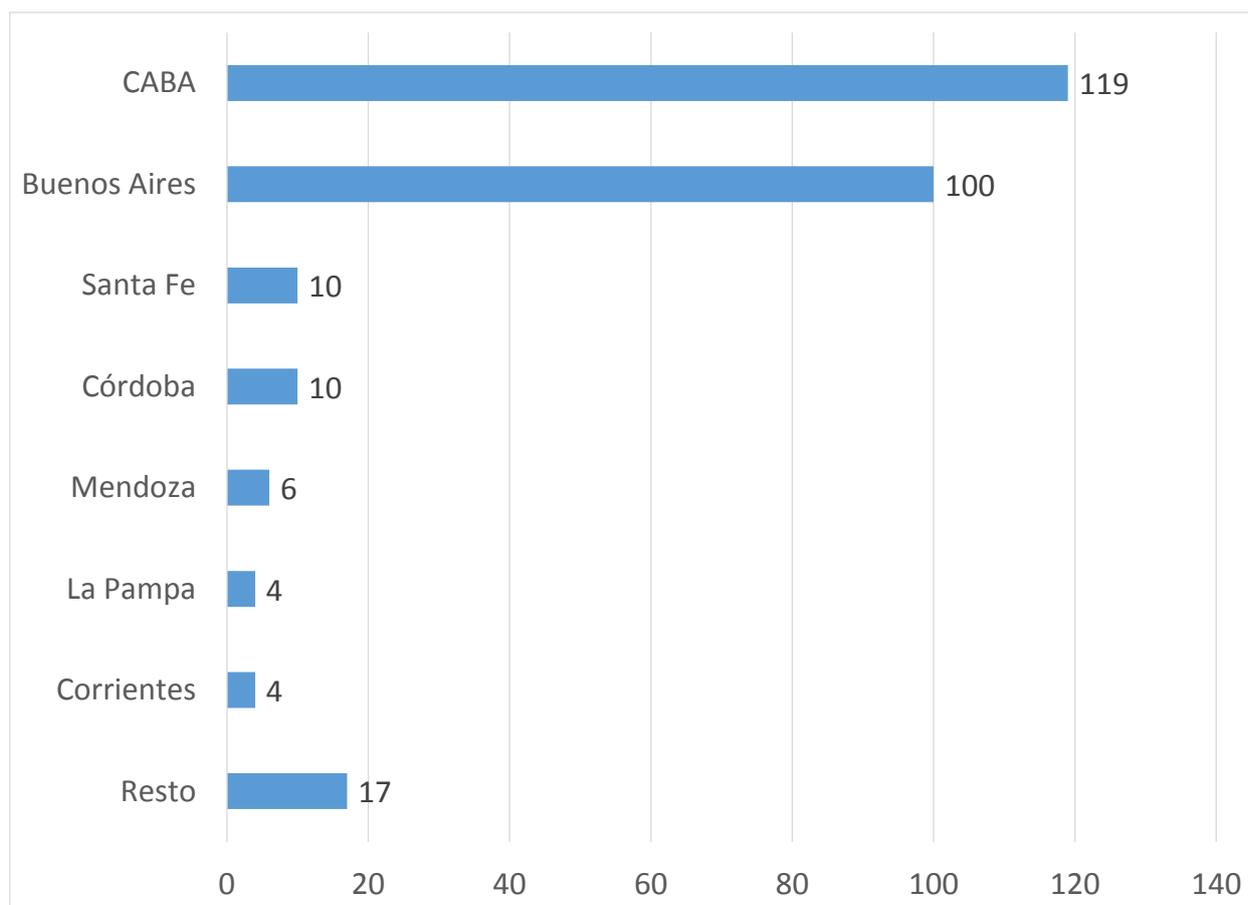
N=83

Otros: jefa de gabinete de ministerio, coordinadora, síndica BCRA, etc.

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

Si analizamos el lugar de procedencia de estos altos funcionarios, encontramos que se trata de un gabinete metropolitano y poco federal. Si bien logramos reconstruir este dato sólo para 270 de los 364 funcionarios, es llamativo que 219 de los 270 provengan de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) o de la Provincia de Buenos Aires (gráfico 5).

Gráfico 5: Lugar geográfico de procedencia de los funcionarios del gabinete



N=270

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

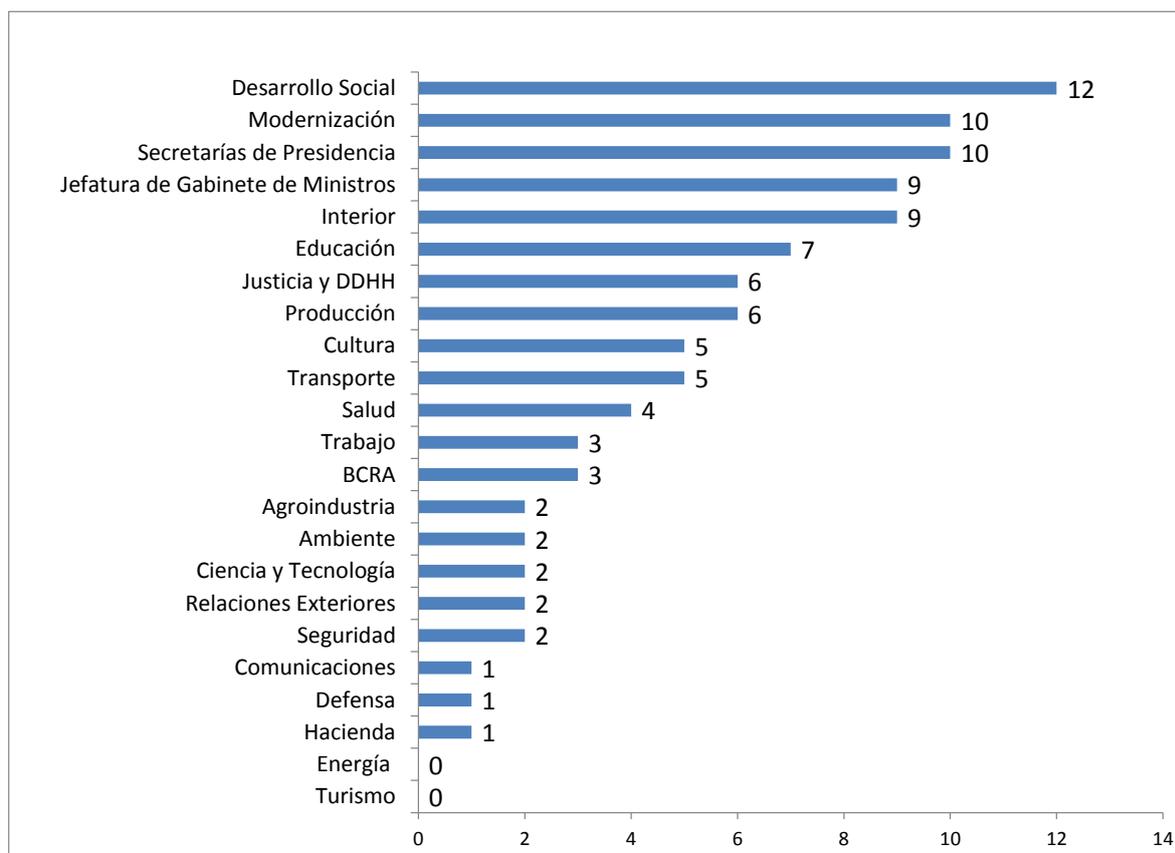
Este dato se complementa cuando observamos que el 28% (102/364) de los funcionarios jerárquicos del gabinete se encontraba trabajando en el gobierno de la CABA, cuna del macrismo, en el momento de ser designado en el nivel nacional, lo que confirma el “trasplante” directo de equipos de la ciudad a la nación a partir de diciembre de 2015.

Asimismo, si observamos en dónde fueron designados estos 102 funcionarios “trasplantados” vemos que se orientaron hacia algunas carteras puntuales: Desarrollo Social, Modernización, las SP, la JGM, Interior y Educación (gráfico 6).

No casualmente, entre estas carteras más “porteñizadas” se encuentran las que forman la que llamaremos “área política” del gabinete: la JGM, las SP y los ministerios de Modernización e Interior. Podríamos aventurar que el Presidente de la Nación procuró integrar las cúpulas de esta “área política”, que cumplirá un rol fundamental en su

gobierno, con hombres de su confianza, y con experiencia en gestión en el gobierno de la CABA. Más aún: si analizamos el peso relativo que tienen estos funcionarios “porteños” dentro de cada ministerio, esta tendencia se afirma: por ejemplo, el 83,3% de los funcionarios de las SP (que integran el núcleo más estrecho del Presidente) viene de ocupar un cargo en CABA (gráfico 7).

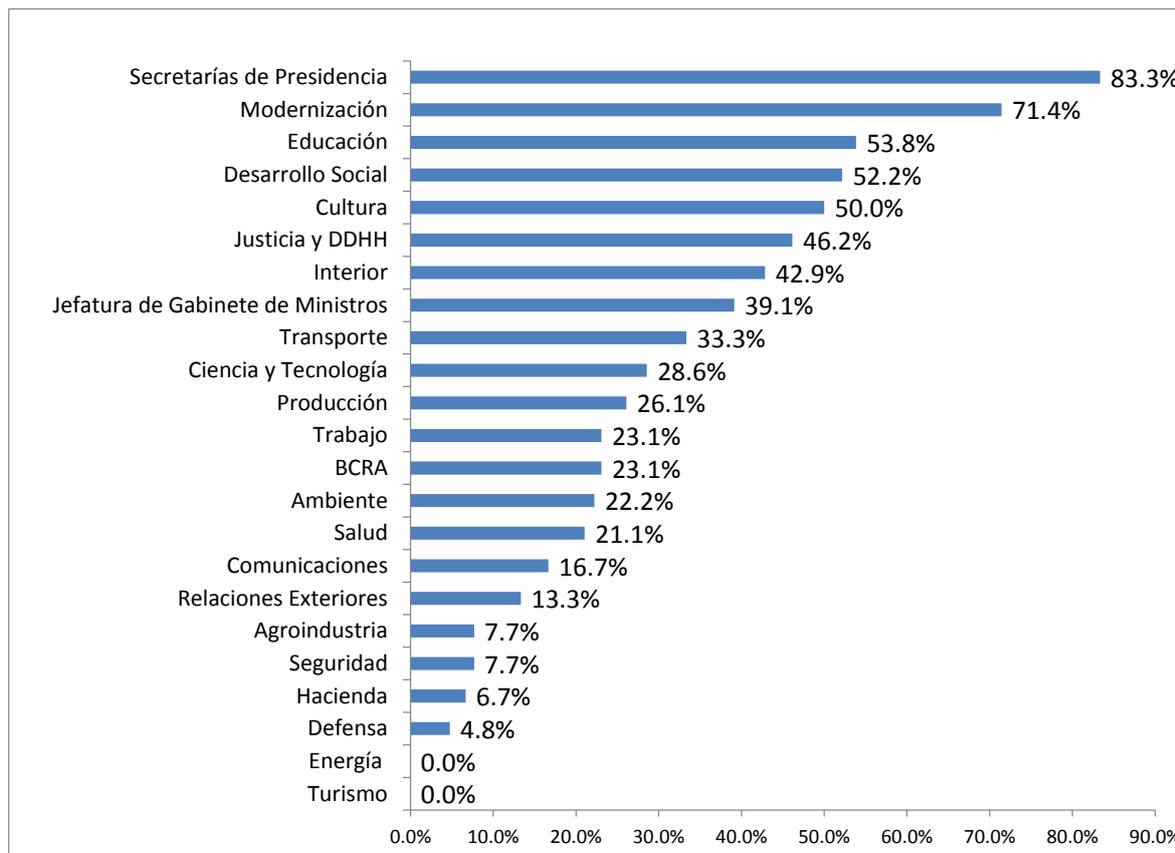
Gráfico 6: Funcionarios que venían de ocupar un puesto en el gobierno de la CABA antes de asumir, distribuidos por dependencia.



N= 102

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

Gráfico 7: Porcentaje de funcionarios que venían de ocupar un puesto en el gobierno de la CABA antes de asumir, en cada dependencia.



N=102

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

Perfil educativo del gabinete: nivel educativo alcanzado, tipo de establecimiento y tipo de carrera elegida.

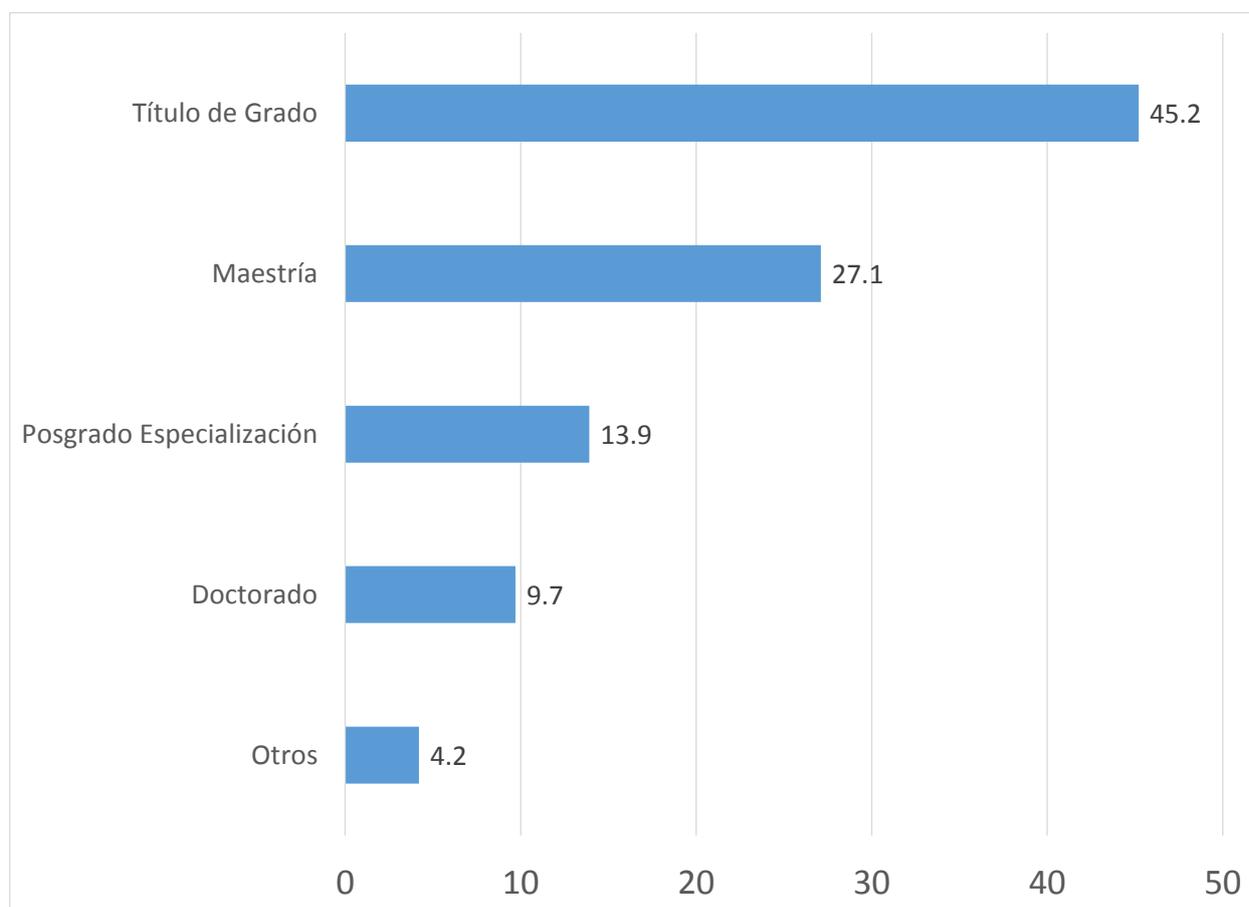
Los funcionarios jerárquicos del gabinete inicial presentan un elevado nivel educativo: el 75% posee un título universitario, y el 42% posee, además, algún posgrado, generalmente maestrías (gráfico 8).

En términos generales, las disciplinas en las que se formaron estos funcionarios son las consideradas “tradicional” entre las elites argentinas por la bibliografía especializada. En efecto: el 78% del total se formó en alguna de las ciencias económicas, derecho o alguna ingeniería. Cabe señalar además, que observamos una marcada correspondencia entre el tipo de carrera que predomina entre los funcionarios y las funciones propias de cada cartera: por ejemplo, los profesionales de las ciencias económicas abundan en

Hacienda y en el BCRA, y los abogados son mayoría en Justicia. En la JGM, la diversidad de funciones nuclea perfiles más heterogéneos: allí conviven profesionales de las ciencias económicas, politólogos y abogados.

Hay, sin embargo, varios aspectos distintivos de este grupo de funcionarios en términos de formación. Primero, a diferencia de lo que tiende a suceder en otros grupos de elite, incluso de elite política (por ejemplo, los parlamentarios, o los gobernadores), las ciencias económicas igualan, e incluso superan levemente, el peso de las ciencias jurídicas (gráfico 9).

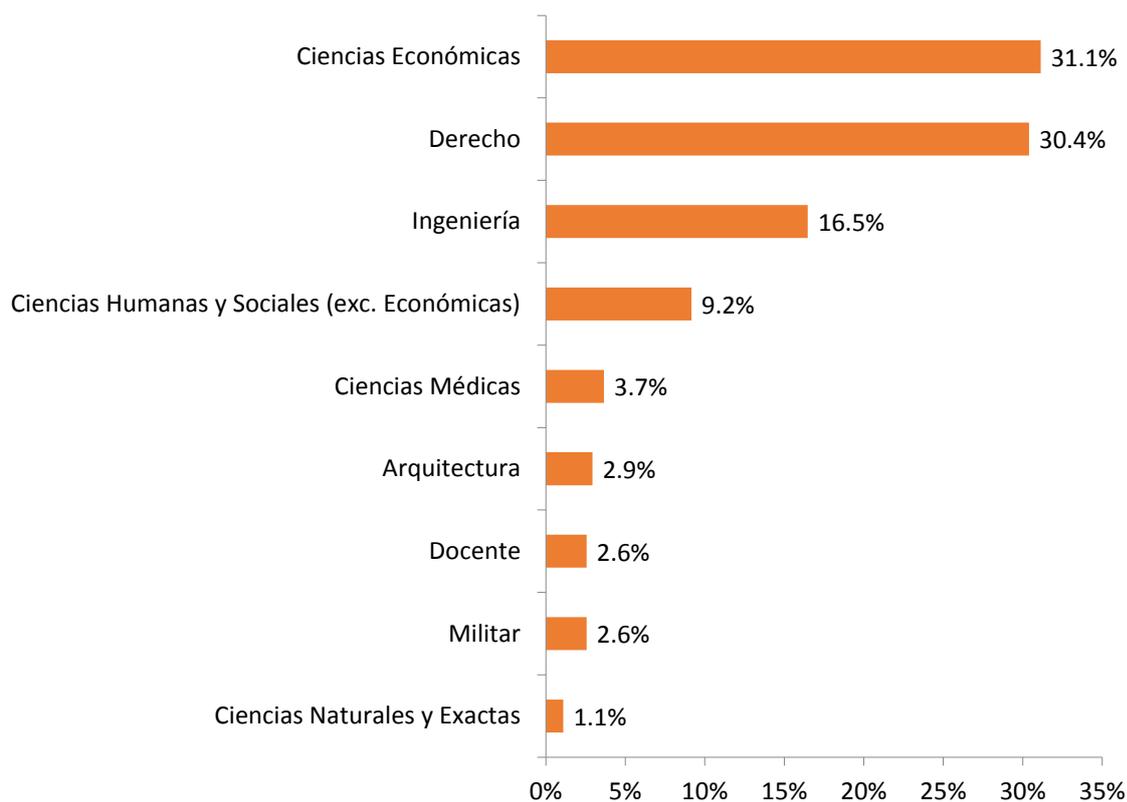
Gráfico 8: Máximo nivel educativo alcanzado por los funcionarios del gabinete (en porcentaje)



N= 310

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

Gráfico 9: Carrera de grado de los funcionarios del gabinete

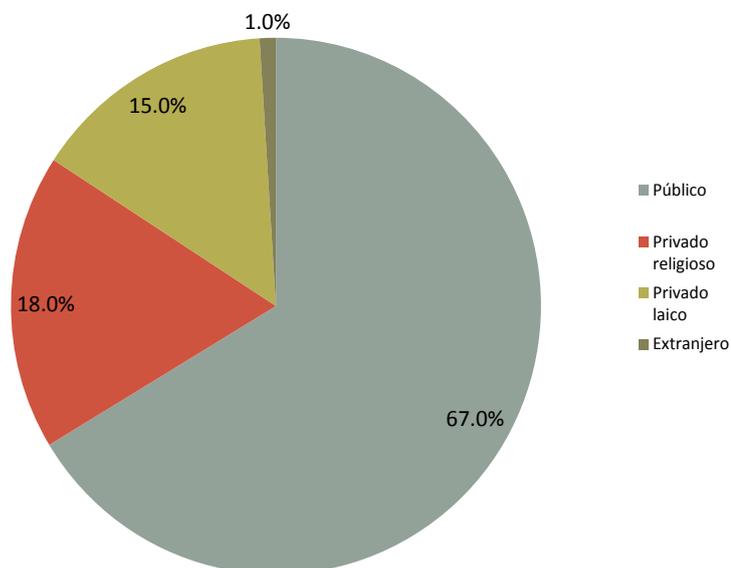


N = 279

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

Segundo, en la formación de los funcionarios del gabinete inicial alcanzan un gran peso las instituciones educativas privadas: 33% en el caso del grado (tanto en escuelas privadas religiosas como en escuelas privadas laicas) y 70% entre quienes tienen posgrado (gráficos 10 y 11).

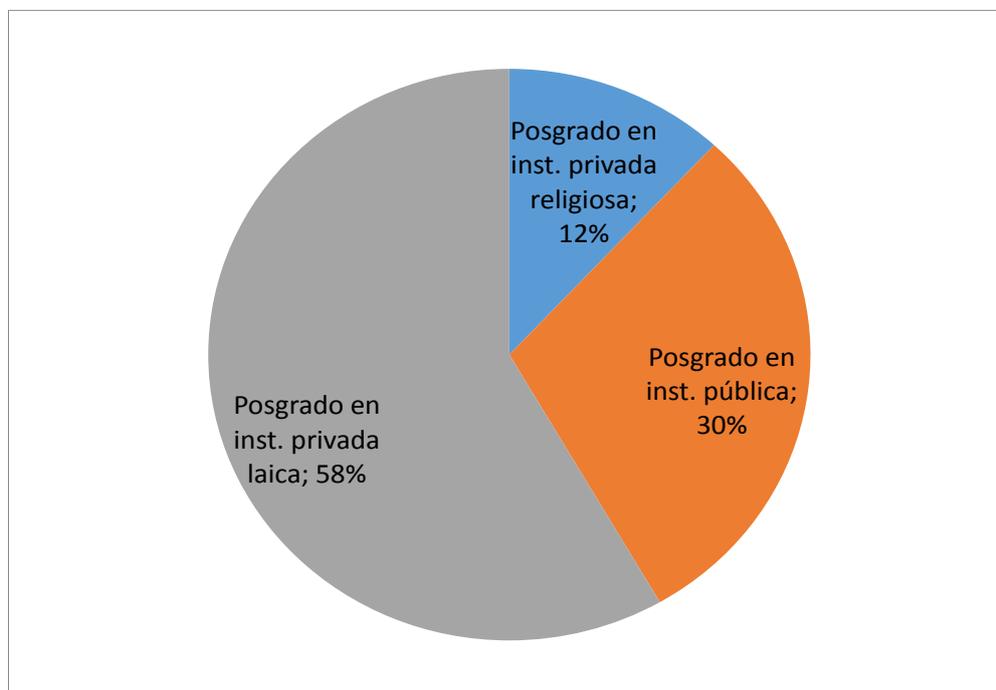
Gráfico 10: Tipo de establecimiento educativo donde realizaron sus estudios de grado los funcionarios del gabinete



N=297

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

Gráfico 11: Tipo de establecimiento educativo en el que realizaron sus estudios de posgrado los funcionarios del gabinete



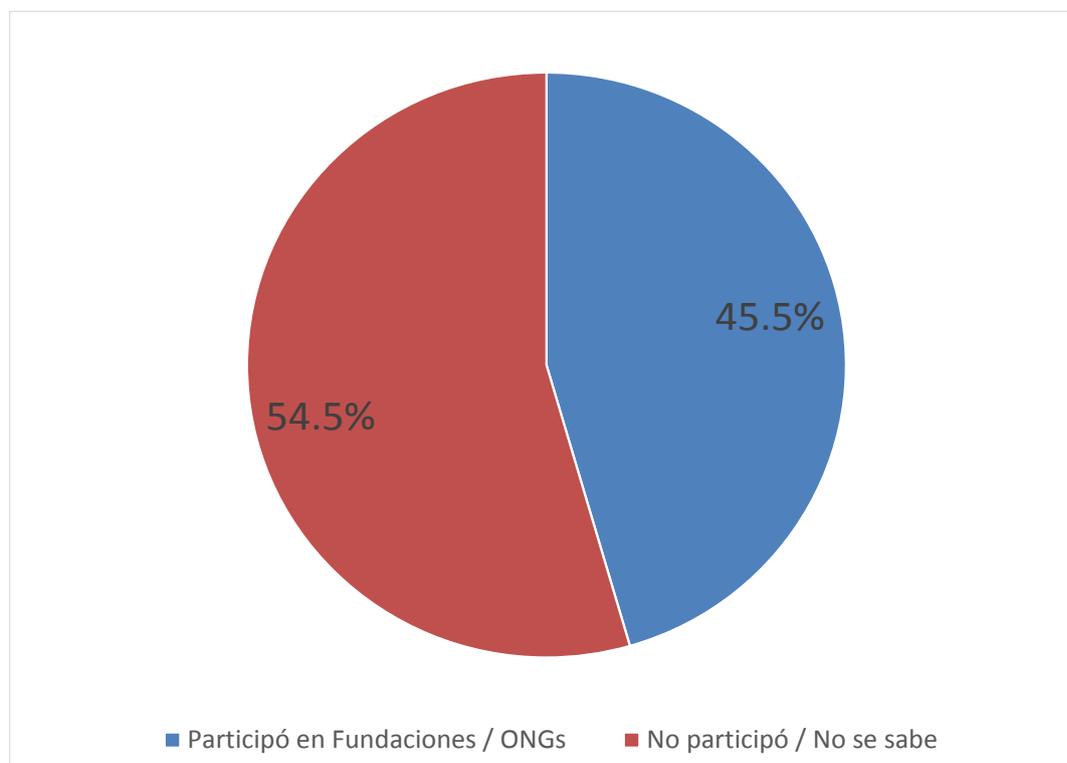
N=168

Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

Participación en organizaciones: fundaciones, ONG's y partidos políticos

Uno de los rasgos distintivos de los altos funcionarios del gabinete inicial de Macri es su frecuente participación en fundaciones u ONG's, y otro tipo de organizaciones sociales, culturales, académicas, profesionales, religiosas, etc. Más de la mitad del alto funcionariado del gabinete inicial (54,5%) participó alguna vez en este tipo de organizaciones, lo que sugiere que esta práctica forma parte de la sociabilidad básica de los miembros de esta fuerza política, o parte de un cierto *cursus honorum* de lo que podríamos denominar como “carrera política PRO” (gráfico 12).

Gráfico 12: Porcentaje de funcionarios del gabinete que participó de alguna ONG/fundación



N=364

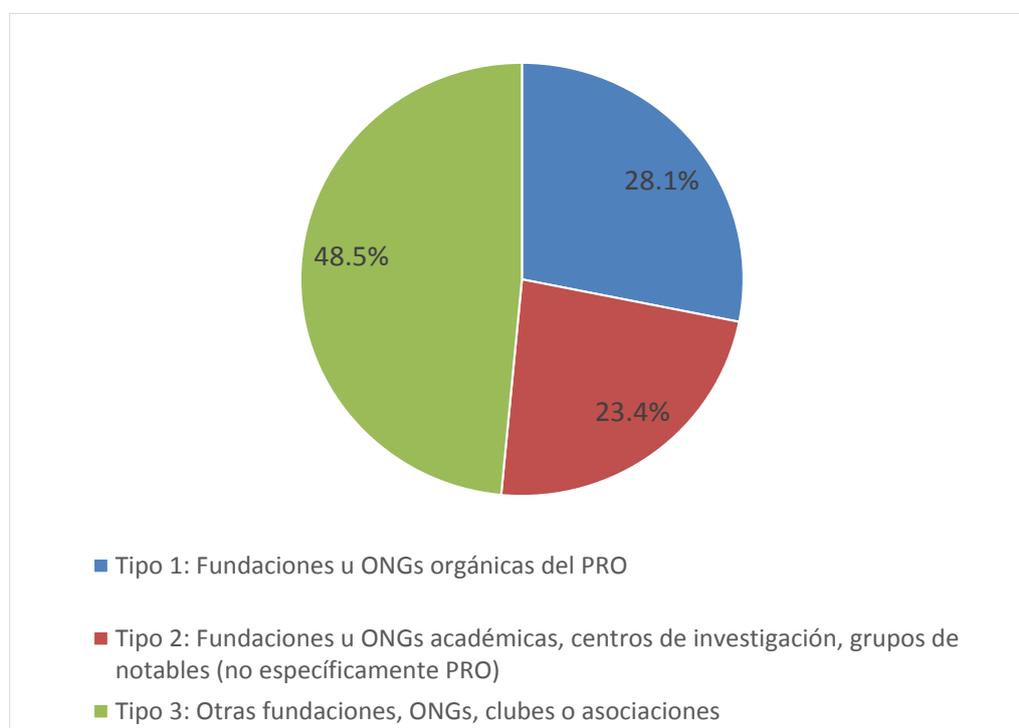
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Dentro del conjunto de funcionarios que sí participaron en este tipo de organizaciones, el 28,1% lo hizo dentro de las ONG's o fundaciones consideradas “orgánicas” del PRO: Pensar (34 casos), Grupo Sophia (7) y/o Creer y Crecer (5). Pero la participación se diversifica en otro tipo de organizaciones variadas: el 23,4% de los

funcionarios participó en organizaciones académicas y/o centros de investigación como CIPPEC (6), mientras que el resto formó o forma parte de otras organizaciones profesionales, culturales, religiosas, etc. (Colegio Público de Abogados (7), Andares (4), Asociación Médica Argentina (3), Conferencia Episcopal Argentina (2), Boca Juniors (2), etc.) (gráfico 13).

Esta participación, además, se encuentra extendida por todo el gabinete, concentrándose en los ministerios de Producción, Desarrollo Social, Salud, JGM, Agroindustria, BCRA, Seguridad y SP (gráfico 14).

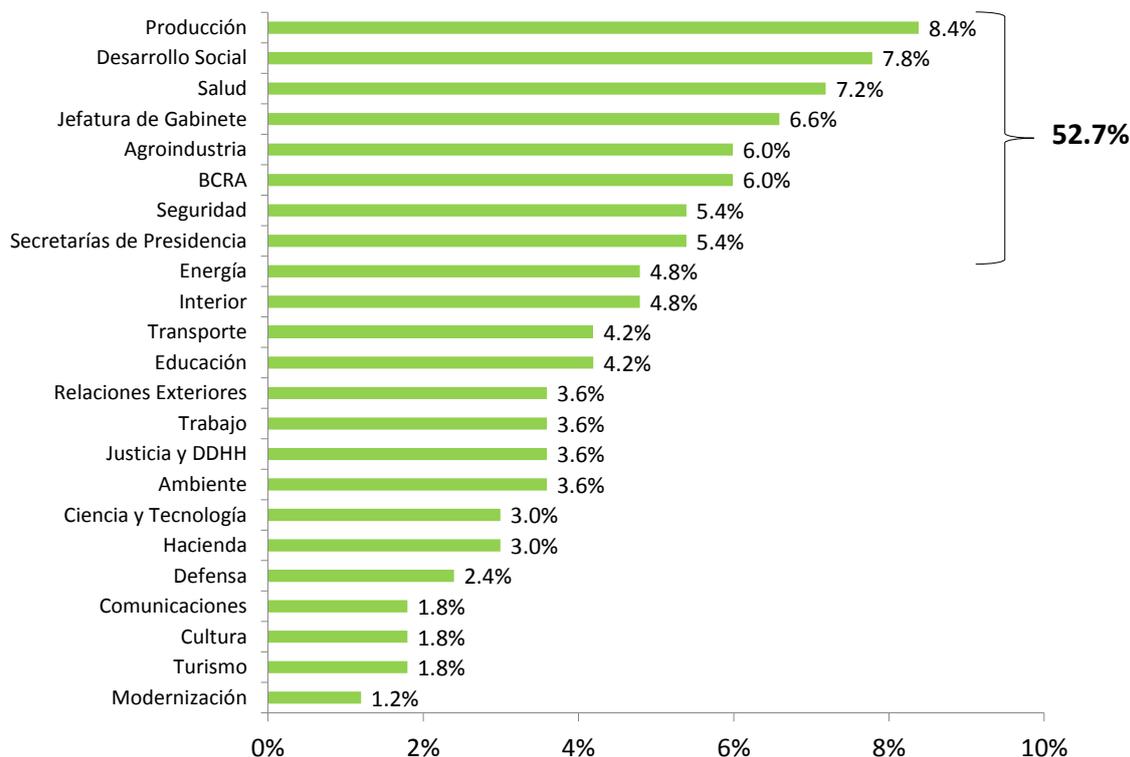
Gráfico 13: Tipo de ONG/fundación en la que participaron los funcionarios del gabinete



N=167

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

Gráfico 14: Porcentaje de funcionarios con participación en fundaciones/ONGs, por dependencia.

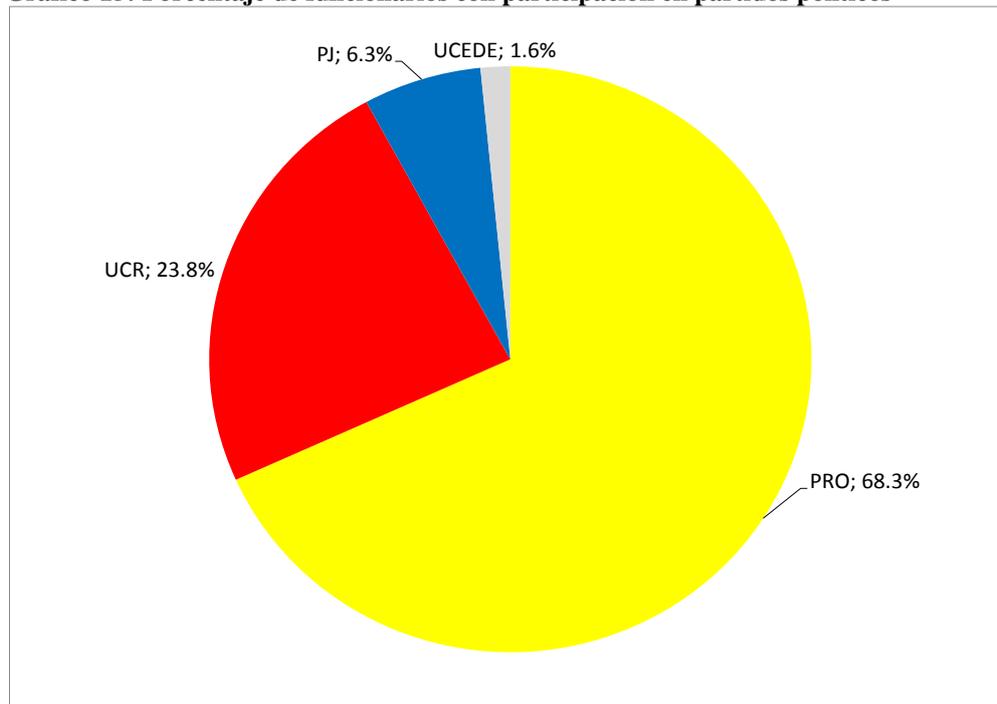


N=167

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

Esta generalizada participación en diversas organizaciones decrece sustantivamente en el caso de la participación en partidos políticos. Del total del alto funcionariado del gabinete, sólo 63 individuos (17%) poseen participación partidaria comprobada (53 de ellos están afiliados a algún partido). En este reducido grupo, los funcionarios del PRO representan el 68,3%, seguidos por un 23,8% de la Unión Cívica Radical, con una presencia mínima de funcionarios que participaron o participan en otras fuerzas políticas, como el peronismo o la Unión de Centro Democrático (gráfico 15).

Gráfico 15: Porcentaje de funcionarios con participación en partidos políticos



N=63

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

Trayectoria ocupacional: cargos públicos y cargos privados.

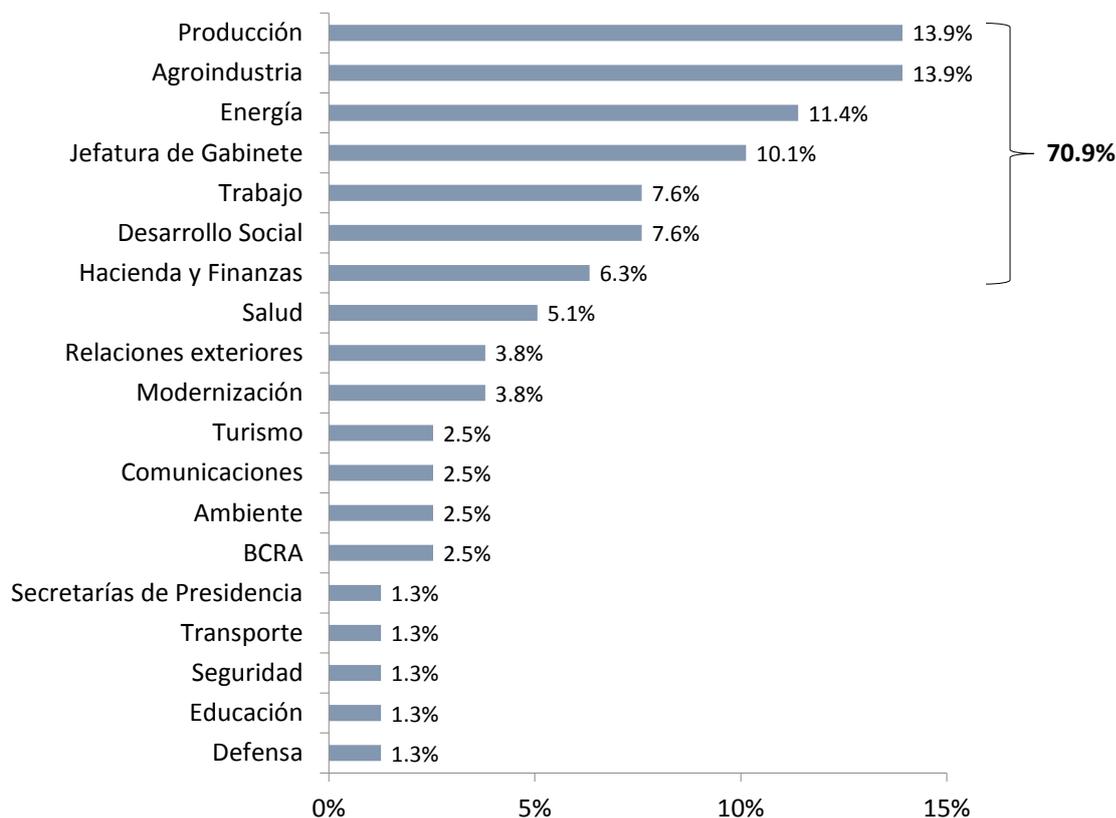
Entre los altos funcionarios del gabinete nacional observamos una marcada presencia de individuos que construyeron sus trayectorias ocupacionales “circulando” (es decir, ocupando cargos alternativamente) entre el sector público y el sector privado: un 48% presenta una “trayectoria público-privada”. Además, un 30% presenta una “trayectoria pública pura”, desarrollada exclusivamente en el sector público; mientras que un 22% sólo trabajó en el sector privado, construyendo una “trayectoria privada pura”.

Estos perfiles no se distribuyen uniformemente entre las diversas carteras: la mayor proporción de funcionarios con “trayectorias públicas puras” se concentra en los ministerios de Seguridad, Desarrollo Social y Defensa; y aquellos que poseen “trayectorias público-privadas” en los ministerios del Interior y Salud y en el BCRA.

Detengámonos en los 79 individuos que presentan “trayectorias privadas puras” que acceden a los más altos cargos del Ejecutivo sin poseer ninguna experiencia en gestión pública. Si consideramos su distribución en el conjunto del gabinete, advertimos que este

tipo de perfil se concentra especialmente en 7 carteras, que explican el 70,9% de los casos: Producción, Agroindustria, Energía, JGM, Trabajo, Desarrollo Social, Hacienda y Finanzas en ese orden (gráfico 16).

Gráfico 16: Distribución en el gabinete de funcionarios con trayectorias ocupacionales “privadas puras”

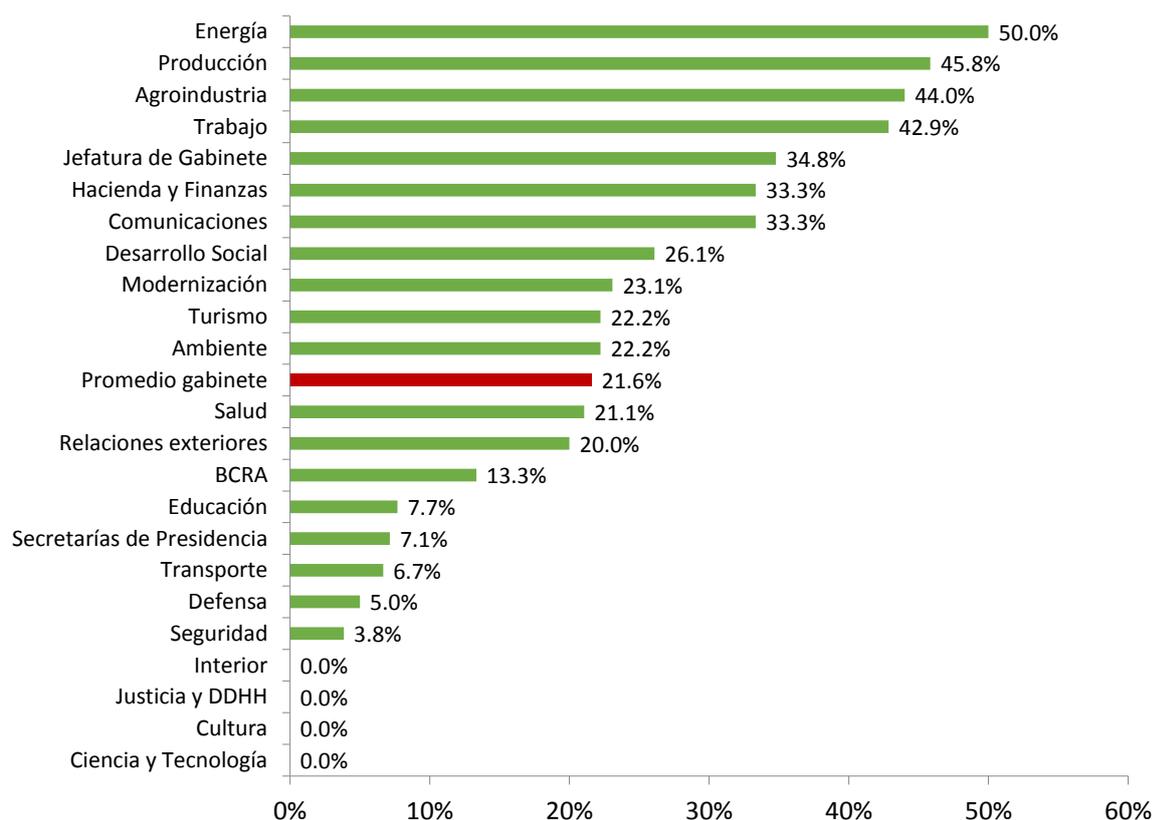


N: 79

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

El peso de estos altos funcionarios sin ningún ejercicio previo de cargos públicos, con “trayectorias privadas puras”, alcanza al 22% del gabinete, y es contundente en las carteras del “área económica”, tales como Energía (50%), Producción (45,8%), Agroindustria (44%), y también en la cartera de Trabajo (42,9%) (gráfico 17).

Gráfico 17: Porcentaje de funcionarios con trayectorias “privadas puras” por dependencia.



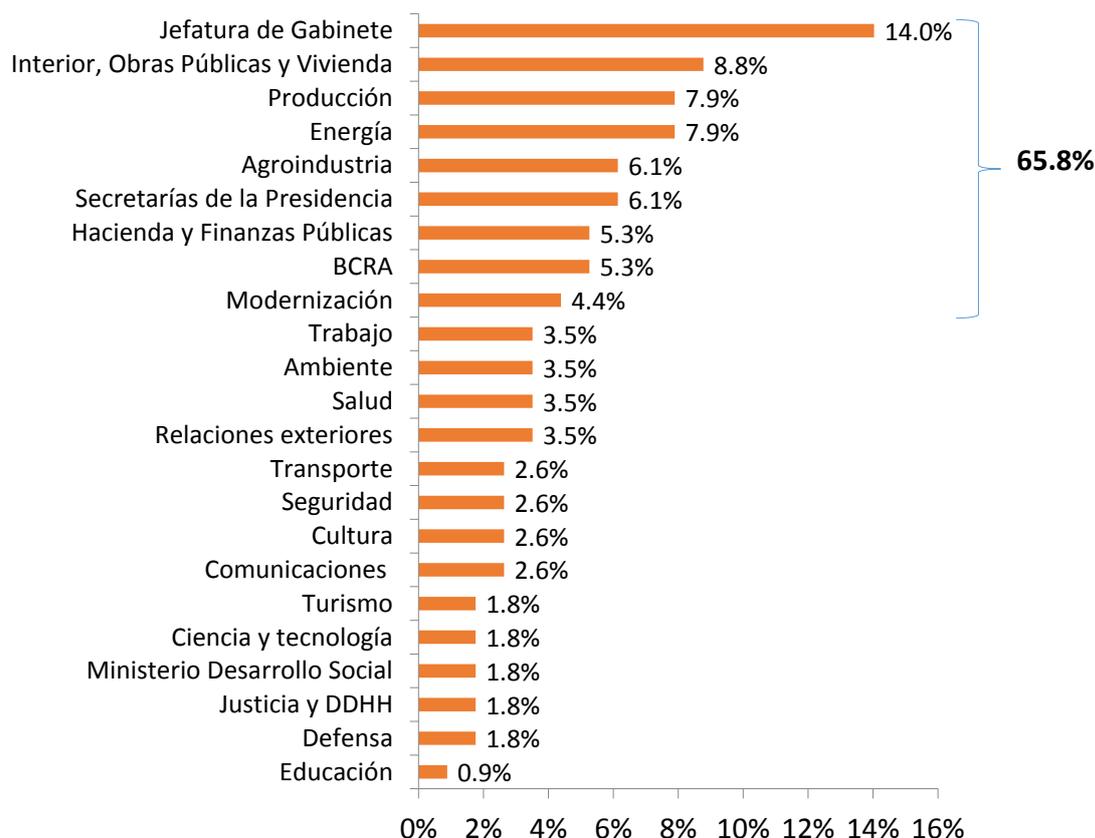
N: 364

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

Pero la excepcionalidad del gabinete inicial de Macri se manifiesta al observar el tipo de cargo desempeñado en el sector privado. Aquí se revela, por un lado, el inédito peso que alcanzan los llamados “CEOs” en el conjunto del gabinete: nada menos que el 31,3% de los funcionarios (114/364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en diversas empresas.

Por otro lado, estos CEOs presentan una distribución muy particular en el gabinete. Además de concentrarse en el “área económica” (Producción, Energía, Agroindustria, Hacienda y BCRA), rasgo frecuente de los gabinetes argentinos durante los años recientes, ahora se los encuentra distribuidos en todas las carteras, incluso en la que llamamos “área política” (JGM, Interior, las SP y Modernización). Las mencionadas dependencias agrupan al 65,8% de los CEOs designados en el gabinete (gráfico 18).

Gráfico 18: Distribución de CEOs en el gabinete según dependencia

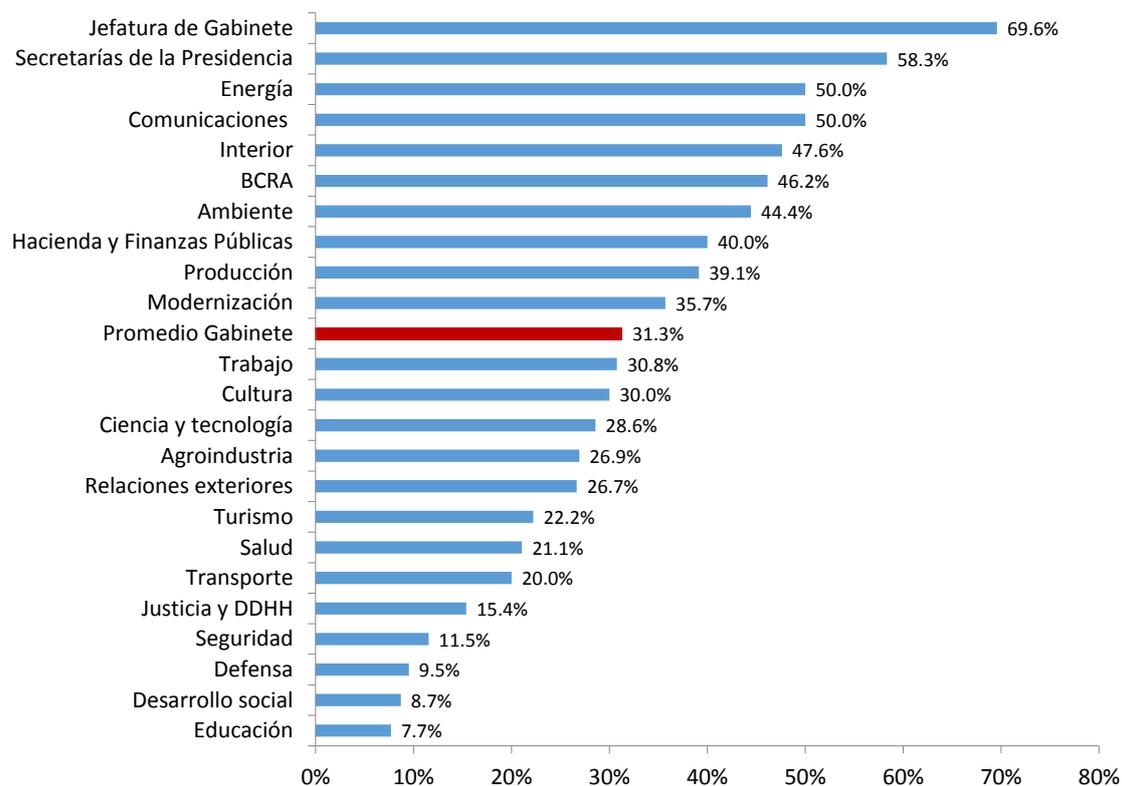


N: 114

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

Si consideramos el peso relativo de los CEOs dentro de cada dependencia, los datos son elocuentes. Éstos representan el 69,6% de la cúpula de la JGM, y el 58,3% de la de las SP, que aunque en el diseño del gabinete cumplen funciones políticas son las dos áreas más colonizadas por los CEOs. En el extremo opuesto, Defensa, Desarrollo Social y Educación son las carteras con menos presencia de estos ex gerentes. De todas formas, cabe destacar que en todas las carteras del gabinete nacional hay al menos un CEO ocupando un alto cargo público (gráfico 19).

Gráfico 19: Porcentaje de CEOs en cada dependencia del gabinete

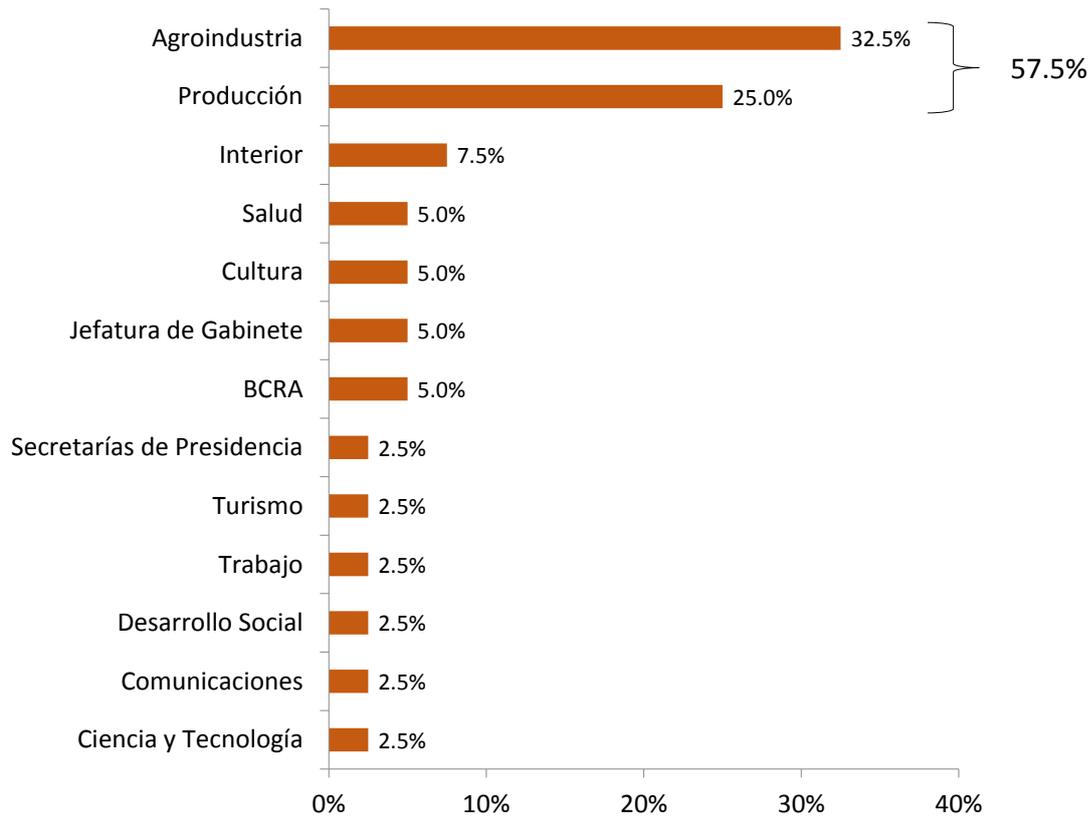


N=364

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

Otro rasgo distintivo del gabinete inicial de Macri es la importante presencia que alcanzan los dirigentes de las principales corporaciones empresarias: el 10,9% de los funcionarios (40/364) ocuparon cargos directivos en alguna de estas poderosas organizaciones. A diferencia de los CEOs, extendidos por todo el gabinete, los dirigentes corporativos se concentran selectivamente en pocos ministerios: Agroindustria (32,5%) y Producción (25%) absorben más de la mitad de los casos (57,5%). También se registran numerosos ejemplos en Interior, Salud, Cultura, JGM y BCRA (gráficos 20 y 21).

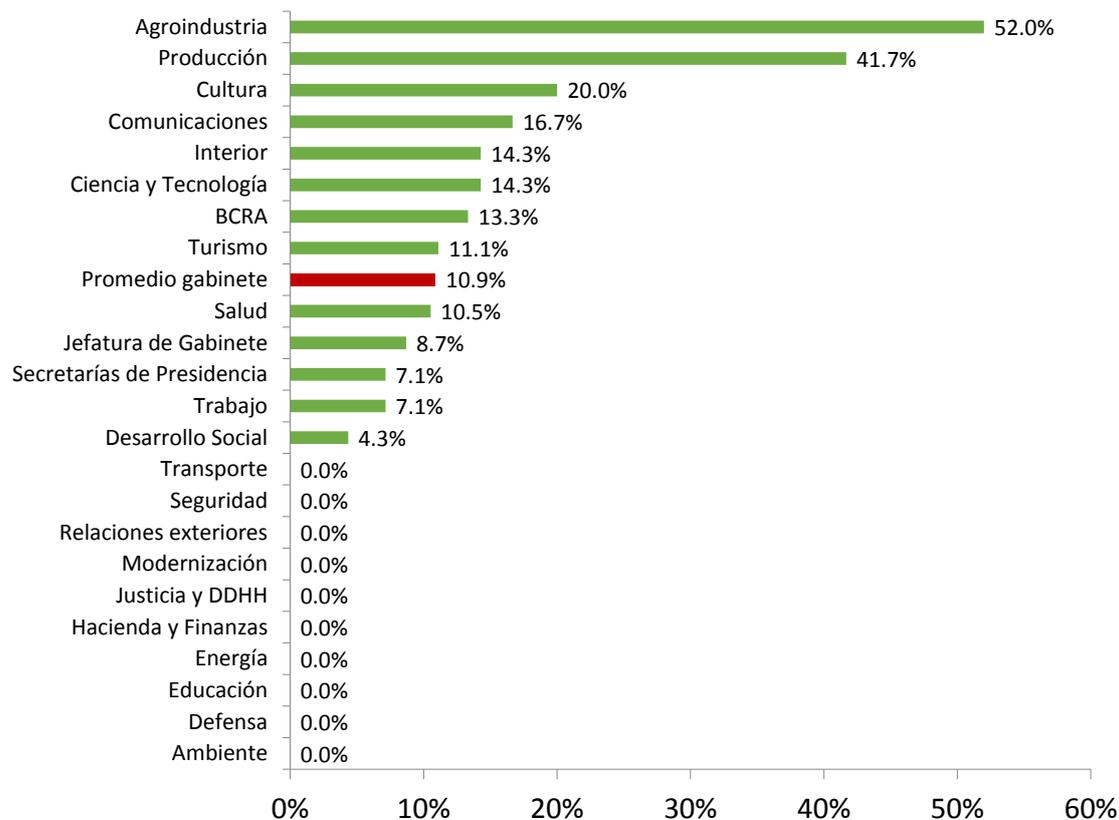
Gráfico 20: Distribución de los dirigentes de corporaciones empresarias en el gabinete



N: 40

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

Gráfico 21: Porcentaje de dirigentes de corporaciones empresarias en cada dependencia del gabinete



N=364

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

El peso relativo de los dirigentes de corporaciones empresarias se encuentra muy concentrado en Agroindustria y Producción. En el primer caso, este perfil de dirigente representa el 52% del total de la cúpula de la cartera, proveniente de corporaciones agropecuarias como Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), y Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), entre otras. En el caso del Ministerio de Producción el peso de estos dirigentes es del 41,7%, donde sobresale la Unión Industrial Argentina (UIA) con la mitad de los casos.

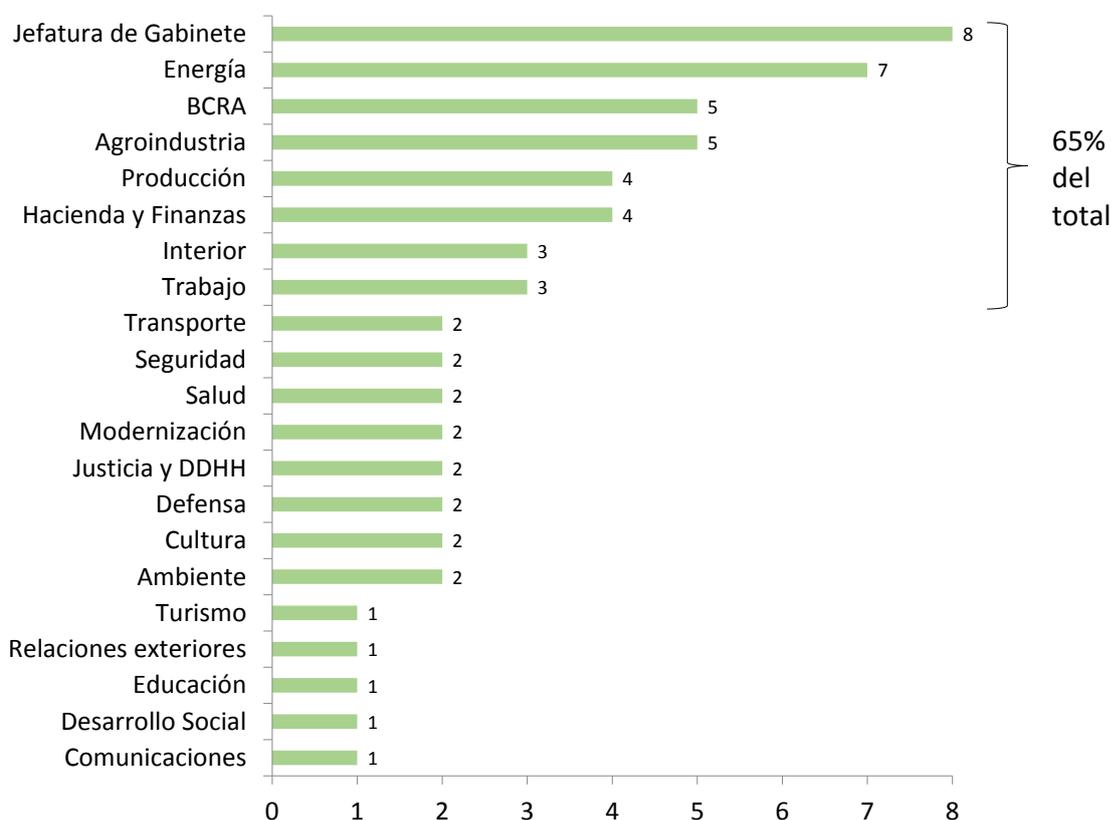
Otro rasgo destacable del gabinete inicial del presidente Macri es que el 24% de los funcionarios (86/364) ocupaba un cargo en el sector privado al momento de ser convocado para integrarse al gobierno. Estamos así en presencia de que la literatura especializada

denomina casos directos de “puerta giratoria” o *revolving door* (personas que pasan de ocupar altos cargos en el sector privado para desempeñarse en altos cargos en el sector público y viceversa).

De esos 86 casos de “puerta giratoria”, 60 eran CEOs que ocupaban los puestos más altos en la dirección de las respectivas firmas. Estos CEOs ingresaron, en su mayoría, a los Ministerios de Energía, Producción, Agroindustria y Hacienda, y al BCRA, pero también a carteras más político-sociales como la JGM, Interior y Trabajo (gráfico 22).

Asimismo, venían de desempeñarse en tres sectores particularmente sensibles a la regulación estatal: el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales (seguros, consultorías, grandes estudios jurídicos) (gráfico 23).

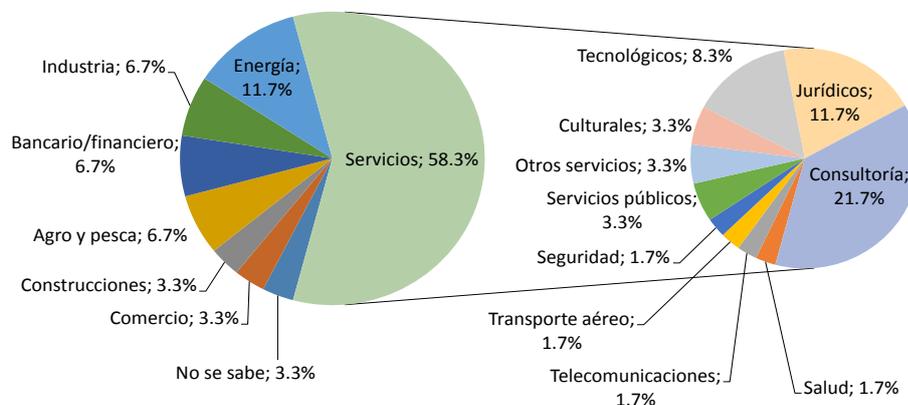
Gráfico 22: Distribución de casos directos de “puerta giratoria” por dependencia



N: 60

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

Gráfico 23: Sector de actividad en que se desempeñaban los casos directos de “puerta giratoria” al momento de ingresar al gabinete



N: 60

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

Síntesis

En este Informe de Investigación hemos analizado el perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Macri.

Como vimos, estos altos funcionarios presentan un perfil sociodemográfico específico. Se trata de individuos jóvenes, con una edad promedio de 50 años. La distribución de género es marcadamente desigual en detrimento de las mujeres, que representan sólo el 22,6% del gabinete contra el 77,4% de los hombres. Además, las mujeres ocupan los puestos más bajos, mostrando cómo se reproduce en este gabinete el llamado “techo de cristal”, con excepción de algunas áreas (Desarrollo Social, Seguridad y Relaciones Exteriores).

Se trata, asimismo, de un gabinete muy poco federal, proveniente en su mayoría de la CABA (distrito de origen del macrismo) y de la Provincia de Buenos Aires. Además, el 28% de estos funcionarios se encontraba trabajando en el gobierno de la CABA en el

momento de su designación, lo que confirma el “transplante” de equipos que operó Cambiemos a la hora de su nacionalización. En este contexto, la “porteñización” del gabinete se observa más claramente en algunas carteras, entre las que se destacan aquellas que integran lo que llamamos “área política” del gabinete: la JGM, las SP y los ministerios de Modernización e Interior.

El perfil educativo de estos funcionarios es elevado: el 75% posee un título universitario, y el 42% posee, además, algún posgrado, generalmente maestrías. Las disciplinas en las que se han formado se corresponden generalmente con las consideradas “tradicionales” entre las elites argentinas: el 78% del total se formó en alguna de las ciencias económicas, derecho o alguna ingeniería. Sin embargo, diferenciándose de otros grupos de elite política, entre los funcionarios macristas las ciencias económicas igualan, e incluso superan levemente, a las ciencias jurídicas. Otro rasgo distintivo es el importante peso que adquieren las instituciones educativas privadas en la formación de los funcionarios: un 33% en el caso del grado y un 70% entre quienes tienen posgrado.

Los miembros del gabinete inicial de Macri muestran un elevado grado de participación en fundaciones u ONG’s, y otro tipo de organizaciones sociales, culturales, académicas, profesionales, religiosas, etc, que forman parte de la sociabilidad básica de los miembros del PRO. Y no sólo en las ONGs o fundaciones consideradas “orgánicas” del PRO, como Pensar, Grupo Sophia y/o Creer y Crecer, sino también en otras de tipo académico (como CIPPEC), profesionales, culturales, religiosas, etc. No sucede lo mismo con la participación en partidos políticos: sólo el 17% posee participación partidaria comprobada.

Sin dudas, es en la trayectoria ocupacional de estos individuos donde encontramos un conjunto de particularidades que hacen a la verdadera excepcionalidad del gabinete inicial de Macri.

En primer lugar, casi la mitad de estos funcionarios (48%) presenta una trayectoria ocupacional caracterizada por la “circulación público-privada”, perfil acentuado en los ministerios del Interior y Salud y en el BCRA. Un 30% presenta una “trayectoria pública pura”, desarrollada exclusivamente en el sector público, perfil con importante peso en las carteras de Seguridad, Desarrollo Social y Defensa. Finalmente, es muy llamativa la presencia de un 22% de miembros del gabinete que sólo trabajó en el sector privado, construyendo una “trayectoria privada pura”: es decir, individuos que a pesar de no poseer

ningún tipo de experiencia en el sector público accede directamente a las más altas dependencias del Poder Ejecutivo Nacional. Este tipo de perfil se presenta sobre todo en el “área económica” del gabinete, pero abarca otras dependencias, como JGM, Trabajo y Desarrollo Social.

En segundo lugar, si observamos el tipo de cargo que estos individuos ocuparon en el sector privado encontramos una excepcional presencia de “CEOs”: nada menos que el 31,3% de los funcionarios ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en diversas empresas. Estos CEOs presentan una distribución muy particular en el gabinete. Además de concentrarse en el “área económica” (Producción, Energía, Agroindustria, Hacienda y BCRA), rasgo frecuente de los gabinetes argentinos durante los años recientes, ahora se los encuentra distribuidos en todas las carteras, incluso en las que integran el “área política” (JGM, Interior, las SP y Modernización). Más aún: las carteras más colonizadas por los CEOs no corresponden al “área económica” sino al “área política”: este tipo de funcionario representa el 69,6% de la cúpula de la JGM, y el 58,3% de la de las SP.

En tercer lugar, el gabinete inicial de Macri revela un peso inédito de dirigentes de las grandes corporaciones del empresariado argentino (AACREA, SRA, CRA, COPAL, CONINAGRO, UIA, entre otras). Estos dirigentes corporativos alcanzan un 10,9% en el conjunto del gabinete y, a diferencia de los CEOs, extendidos por todo el gabinete, se concentran selectivamente en sus áreas de influencia sectorial: Agroindustria (32,5%) y Producción (25%).

En cuarto lugar, observamos en este gabinete una incidencia notable de casos de “puerta giratoria”. En efecto, el 24% de los funcionarios ocupaba un cargo en el sector privado al momento de ser convocado para integrarse al gobierno. Y de esos 86 individuos, 60 eran CEOs que ocupaban los puestos más altos en la dirección de las respectivas firmas, y que ingresaron en su mayoría, al “área económica” (Ministerios de Energía, Producción, Agroindustria y Hacienda, y al BCRA), pero también a carteras más político-sociales como la JGM, Interior y Trabajo. Es importante destacar que estos funcionarios venían de desempeñarse en tres sectores particularmente sensibles a la regulación estatal: el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales (seguros, consultorías, grandes estudios jurídicos).

El diseño general del gabinete inicial de Macri nos presenta un conjunto de particularidades de innegable interés para el análisis sociológico.

Primero, la conformación de un “área política” con centro en la JGM, “gerencia política general” del gabinete, que también incluye a las SP y los Ministerio de Interior y Modernización, fuertemente colonizada por los CEOs, en convivencia con perfiles más tradicionales de “funcionarios políticos”.

Segundo, la fragmentación deliberada del “área económica” en 4 ministerios, lo que busca evitar la existencia de un “superministro” de Economía, figura que se personalizó en personajes como José Alfredo Martínez de Hoz o Domingo Cavallo durante la historia reciente, que llegaron a opacar la autoridad presidencial.

Tercero, la aplicación de criterios organizacionales propios del management en la estructura gubernamental y en el Estado, expresada en varias “gerencias-ministerios” agrupadas por áreas, con coordinadores que reportan directamente a la “gerencia política general” en un esquema que tiende a la descentralización y que se replica en el organigrama de cada ministerio.

¿La extendida presencia de CEO en estas altas esferas del Gobierno nacional es un fenómeno nuevo? No, en varios momentos de nuestra historia reciente hubo empresarios o dirigentes corporativos integrando gabinetes nacionales, sobre todo en las áreas de gestión económica y financiera (en especial, en dictaduras y en los años de aplicación de reformas estructurales).

Sin embargo, lo inédito o distintivo del gabinete inicial de Macri es que lo transformó en un área de profunda influencia de los CEOs, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia reciente. Por la magnitud, extensión y visibilidad de su presencia en estas altas dependencias del Gobierno y del Estado, y porque desbordaron el “área económica”, donde generalmente tendían a posicionarse, para colonizar el “área política” del gabinete, transformándose así en actores decisivos en la toma de decisiones en ese área.

¿Cuáles son los argumentos que se esgrimen públicamente para justificar su incorporación a la gestión pública? La supuesta *expertise*, “eficiencia”, “modernización” que traerían a la gestión estatal. Se argumenta que, si construyeron carreras laborales exitosas en el mundo privado, son “los mejores” (“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. Sin embargo, el perfil *corporate* acarrea varios riesgos: a) el sesgo

antiestatal, antipolítico y promercado que impregna la ideología de los CEOs y gerentes; b) las lealtades que traen al seno del Estado y del Gobierno quienes desarrollaron sus trayectorias en el sector privado, aumentando la probabilidad de conflictos de intereses y la permeabilidad a las presiones de los actores económicos; c) las dificultades para cohesionar un cuerpo de funcionarios caracterizado por compromisos políticos débiles; y d) la extrapolación de criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública.

Más allá de las apreciaciones a favor o en contra de la incorporación de CEOs en el gabinete nacional y en otras áreas del gobierno, lo cierto es que esto nos habla de una particular forma de articulación entre elite económica y elite política en la Argentina. Si bien no es novedoso que la elite económica busque incidir en la decisión pública en su propio beneficio, resulta llamativo que este reclutamiento de los más altos funcionarios predomine con tanta claridad, convirtiéndose en el rasgo más relevante de una nueva elite política.

ANEXO

Nómina de proyectos financiados desarrollados en el marco del Programa de Estudios sobre Elites del IDAES-UNSAM:

- Proyecto PIP-CONICET 2015-2017: *¿Renovación de las elites? Perfiles sociológicos, modos de interacción y posicionamientos públicos de las elites políticas, económicas y tecnocráticas durante los años kirchneristas (2003-2015).* Sede: IDAES-UNSAM. Directora: Dra. Paula Canelo.
- Proyecto PIP-CONICET N°415: *Reconfiguración de las elites argentinas. Perfil sociológico y dinámicas de interacción de las elites políticas, económicas y tecnocráticas entre 2002 y 2010.* Sede: IDAES-UNSAM. Directora: Dra. Ana Castellani.
- Proyecto PIP-CONICET N°1350: *Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002.* Sede: IDAES-UNSAM. Directora: Dra. Ana Castellani.
- Proyecto UNSAM K011 11/12 2011-2012: *Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002.* Sede: IDAES-UNSAM. Directora: Dra. Ana Castellani.
- Proyecto UNSAM SJ 10/12 2010-2012: *La desigualdad desde arriba: las clases altas en la Argentina contemporánea.* Sede: IDAES-UNSAM. Directora: Dra. Mariana Heredia
- Proyecto UNSAM SJ 10/12 2010-2012: *Transformaciones recientes en la profesión política. Un perfil de las elites políticas argentinas entre 1973 y 2001.* Sede: IDAES-UNSAM. Directora: Dra. Paula Canelo

Otras publicaciones sobre el tema de los miembros del Observatorio de las Elites (resumen):

- CANELO, Paula (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, Octubre-Diciembre de 2016, págs. 57-75,

Bogotá: Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes.

- CANELO, Paula (2016): *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983)*. Buenos Aires: Edhasa.
- CANELO, Paula (2014): “Represión, consenso y diálogo político. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina”, *Política. Revista de Ciencia Política*, Vol. 52, N°2, Dossier: “El discreto encanto de las elites”, coordinado por Alfredo Joignant, Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, págs. 217-239.
- CANELO, Paula (2013): “Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, Año 11, N°11, págs. 323-341.
- CANELO, Paula y Ana CASTELLANI (2016): “¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri”, en LIJALAD, Ari (comp.): *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*, Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente.
- CASTELLANI, Ana (coord.) (2015): *Radiografía de la elite económica argentina en los años noventa*, Buenos Aires: UNSAM-Edita.
- CASTELLANI, Ana (2014): *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI, en coedición con Alfredo PUCCIARELLI.
- CASTELLANI, Ana (coord.) (2012): *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina (1966-2003)*, Buenos Aires: UNSAM-Edita.
- CASTELLANI, Ana (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- HEREDIA, Mariana (2015): *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza de los expertos)*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- HEREDIA, Mariana; Mariana GENÉ y Luisina PERELMITER (2012): Dossier “Hacia una sociohistoria del gabinete nacional”, *PolHis*, Año 5, N°9.



- HEREDIA, Mariana (2006): “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”. En PUCCIARELLI, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.