

Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual.

Paula Canelo y Ana Castellani

24 de octubre de 2016



Antecedentes del Proyecto

- ▶ Programa de Estudios sobre las Elites Argentinas (IDAES-UNSAM) dedicado a analizar el perfil sociológico y las modalidades de interacción de las elites económicas y políticas en la Argentina contemporánea.
- ▶ Se recuperan los criterios teórico-metodológicos utilizados en el análisis del período 1976-2015 para determinar el perfil sociológico del gabinete nacional inicial del Presidente Macri ante el supuesto que esta configuración permite dar cuenta de un **cambio significativo en el modo de articulación entre las elites políticas y económicas**.
- ▶ El trabajo de campo se realizó entre febrero y septiembre de 2016 con un equipo integrado por **18 investigadores y becarios del CONICET y 16 asistentes de investigación** (estudiantes de las carreras de Sociología de la UBA y la UNSAM).

¿Por qué estudiar los gabinetes nacionales?

- ▶ Son dependencias estratégicas y centrales en la organización y el funcionamiento del poder gubernamental.
- ▶ Ayudan a identificar el estilo de liderazgo del Presidente y conocer quiénes son sus aliados sociales y políticos.
- ▶ Permiten comprender mejor los objetivos del Gobierno y el contenido de sus políticas públicas.
- ▶ Establecer qué sectores sociales se podrán beneficiar o perjudicar con las medidas implementadas.
- ▶ Identificar criterios organizacionales, concepciones sobre la administración pública, áreas de gestión más poderosas, niveles de cohesión de los funcionarios y posibilidades de racionalidad estratégica en el accionar estatal.

Numerosos antecedentes académicos en sociología y ciencia política: Amorín Neto (2006); Couthino (2013); De Luca (1998; 2008; 2011); De Imaz (1964); O'Donnell (1982); Niosi (1974); Leiras (2014); Joignant y Güell (eds.) (2011), Malamud (2011); Camerlo (2013); Landau, Luzzi y Gessaghi (2016), Lantos (2011), De Piero y Arceo (2016), entre muchos otros.



Objetivos

► **Objetivo General:**

Analizar el perfil sociológico del gabinete nacional inicial del Presidente Macri

► **Objetivos Específicos:**

1. Reconstruir el organigrama del gabinete nacional inicial hasta el nivel de subsecretarías
2. Describir las trayectorias educativas, ocupacionales y político-partidarias de los funcionarios públicos que ocupan los cargos identificados en el organigrama
3. Identificar los rasgos distintivos del gabinete en su conjunto: criterios de reclutamiento empleados y criterios de conformación de las principales áreas de gestión
4. Analizar los perfiles de cada cartera ministerial identificando continuidades y rupturas con los perfiles correspondientes a períodos previos.



Metodología

- ▶ La estrategia metodológica se basa en la **triangulación de fuentes** (entrevistas, documentos, materiales periodísticos, series estadísticas), **de métodos** (análisis estadístico, descripción prosopográfica) y **de teorías** (sociología del poder y las elites y sociología de la estructuración de grupos sociales).
- ▶ Los datos empleados son de **carácter público** y fueron relevados de distintas fuentes: el Boletín Oficial; diarios y revistas; CV y fichas biográficas de los funcionarios que fueron publicados en las páginas web de los ministerios, eventos académicos, publicaciones oficiales, etc.
- ▶ Análisis prosopográfico en base a estadística descriptiva

Universo: **367** cargos/posiciones ocupadas por **364** individuos

Cargos: Funcionarios ministerios hasta el rango de subsecretaría más directores BCRA.

Variables reconstruidas: **87** agrupadas en tres dimensiones de análisis

Dimensiones de análisis: perfil socio demográfico y educativo, trayectoria ocupacional, político-partidaria y organizacional.

Variables	Indicadores
Perfil sociodemográfico	Sexo, año de nacimiento, país, provincia y ciudad de nacimiento, estado civil.
Trayectoria educativa	Tipo de establecimiento en el que realizó los estudios en todos sus niveles, títulos alcanzados, año de obtención de los títulos y máximo nivel educativo alcanzado.
Trayectoria ocupacional	Cargos ocupados en el sector privado (cantidad de cargos, período, edad de ingreso, tipo y nombre de la empresa, tipo de ocupación y sector de actividad); ejercicio como profesional independiente; cargos ocupados en el sector público (cantidad de cargo, tipo de cargo, nivel de gobierno, período, edad de ingreso).
Formas de participación social	Participación en asociaciones no gubernamentales, corporaciones empresarias, organizaciones internacionales, clubes deportivos, etc. Para cada caso: tipo de participación, período, cargo ocupado.
Trayectoria político-partidaria	Afiliación partidaria, cantidad y tipos de cargos electivos por los que compitió, cantidad y tipos de cargos electivos desempeñados, período de desempeño, cantidad y tipo de cargos públicos no electivos, período de desempeño.

Composición Comparada Gabinetes

Último gabinete CFK

- 16 ministerios, JGM, SP, BCRA

Gabinete Inicial Macri

- 20 ministerios, JGM, SP, BCRA

Hasta 2015*	Desde Diciembre 2015*
Jefatura de Gabinete	Jefatura de Gabinete
Interior y Transporte	Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Interior, Obras Publicas y Vivienda Transporte
Justicia y DDHH	Justicia y DDHH
Seguridad	Seguridad
Educacion	Educacion y Deportes
Ciencia, Tecnologia e Innovación Productiva	Ciencia, Tecnologia e Innovación Productiva
Cultura	Cultura
RREE, Comercio Internacional y Culto	RREE y Culto
Planificacion Federal, Inversion Publica y Servicios	Energía y Minería Comunicaciones
Economia y Finanzas Publicas	Hacienda y Finanzas Publicas
Turismo	Turismo
Agricultura, Ganaderia, Pesca y Alimentacion	Agroindustria
Industria	Producción
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Salud	Salud
Desarrollo Social	Desarrollo Social

Referencias

Ministerios Nuevos

Ministerios sin cambios

Ministerios con cambio de denominación

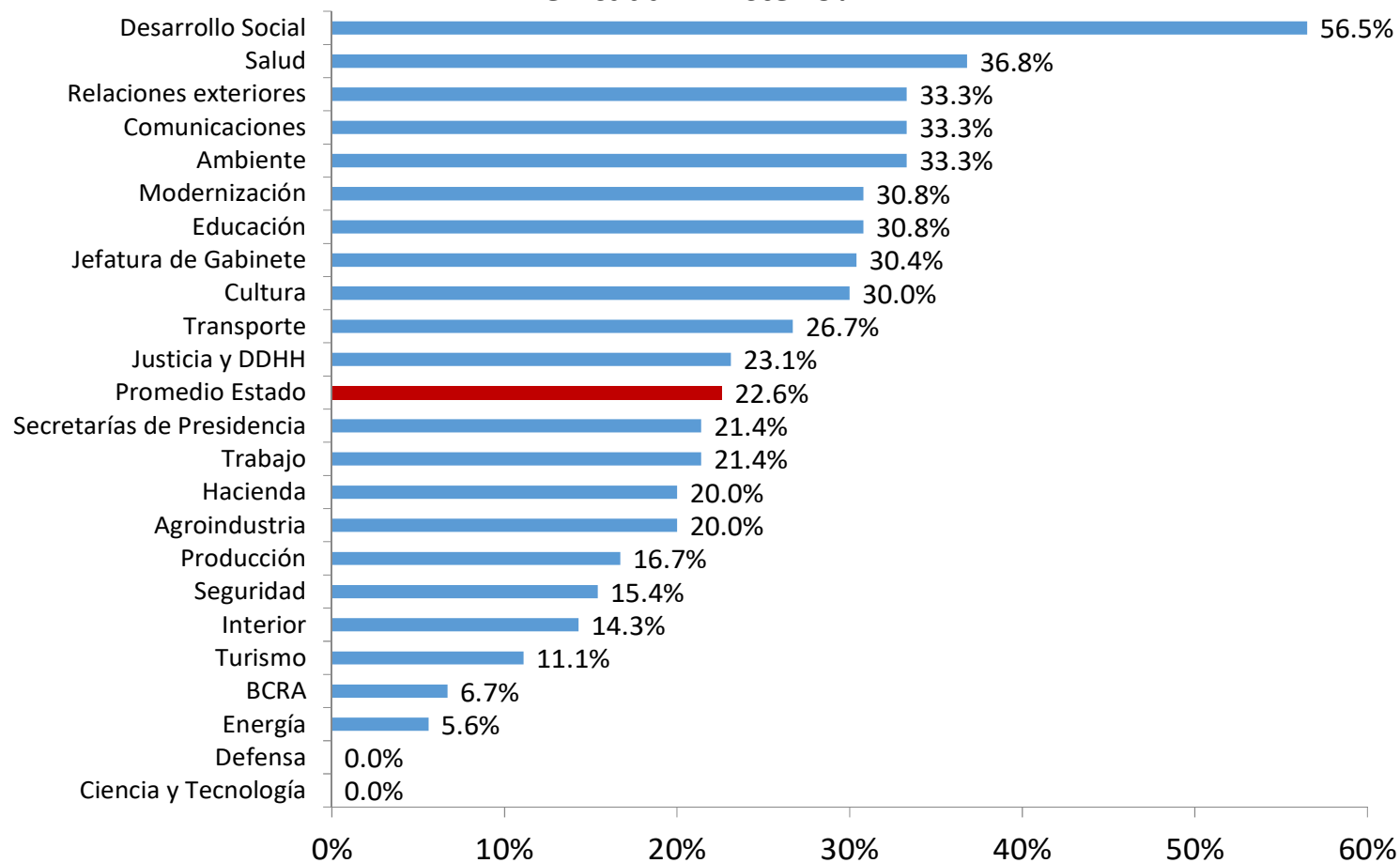
Distribución cargos por ministerios

Ministerio	Cantidad Total Funcionarios x Ministerio
Agroindustria	26
Ambiente	9
BCRA	13
Comunicaciones	6
Cultura	10
Defensa	21
Educacion y Deporte	13
Energia	18
Hacienda y Finanzas Públicas	15
Interior, Obras Publicas y Vivienda	21
Jefatura de Gabinete	23
Justicia y DDHH	13
Ministerio Desarrollo Social	23
MINCyT	7
Modernizacion	14
Presidencia	12
Produccion	23
RREE y Culto	15
Salud	19
Seguridad	26
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	13
Transporte	15
Turismo	9

Perfil sociodemográfico

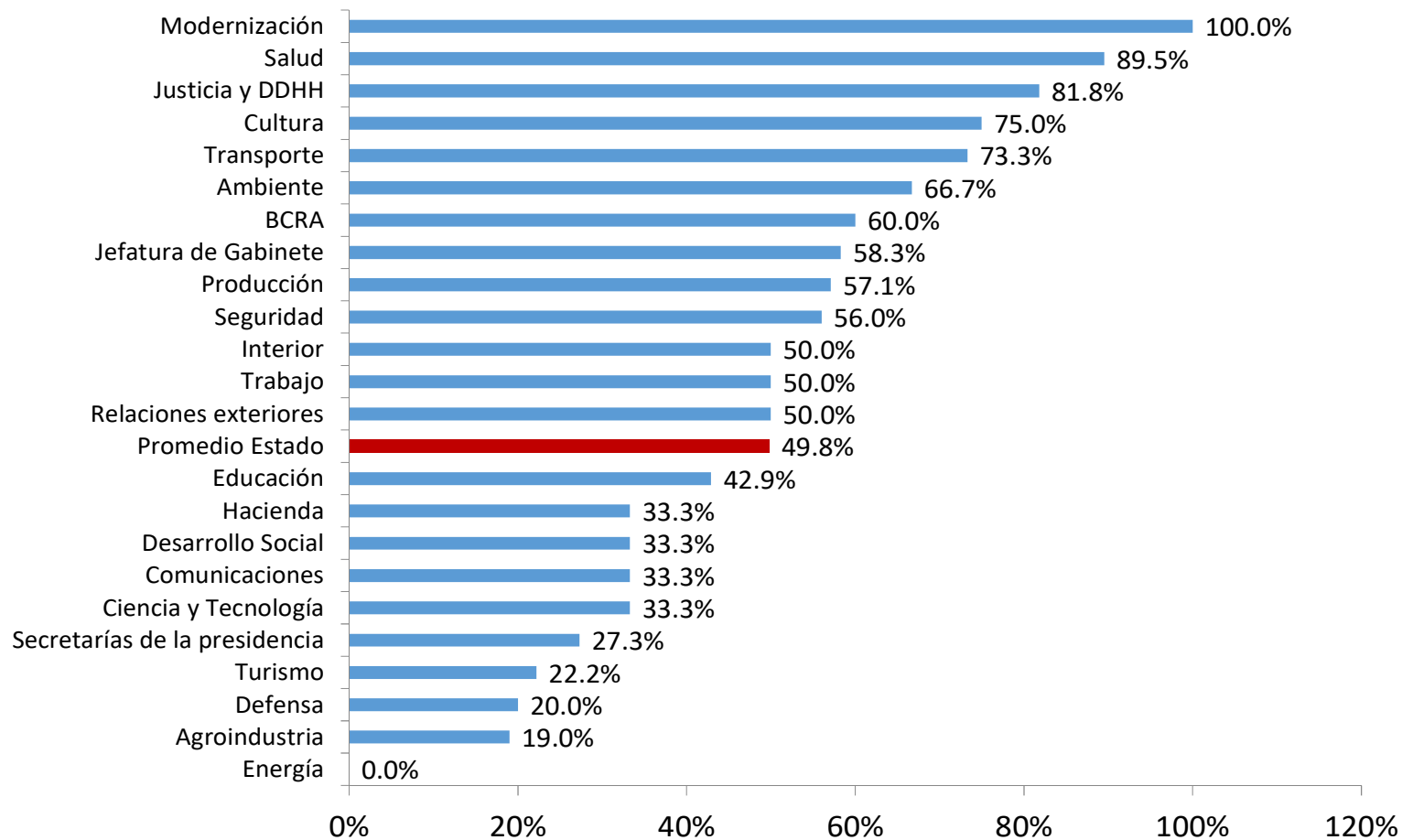
- ▶ Funcionarios **relativamente jóvenes** (la edad promedio 50 años). Ministerios más “juveniles”: **Producción, JGM y Desarrollo Social**, más “envejecidos”: **Salud, Defensa y Relaciones Exteriores y Culto**.
- ▶ **Predominio hombres (77 %)**. Las únicas ministras mujeres son Carolina Stanley, en Desarrollo Social, Patricia Bullrich, en Seguridad, y la canciller Susana Malcorra. Tanto el Ministerio de **Desarrollo Social** como el de **Educación y Deporte**, presentan una **distribución de género más equitativa**, con un **50 % de mujeres**; mientras que otros ministerios son más masculinos, como los de **Ciencia y Tecnología, Defensa, Energía y Turismo**, donde **las mujeres no llegan al 10 % del plantel**.
- ▶ **Gabinete metropolitano** y poco federal, lo que confirma que el reclutamiento en gran parte “transplantó” a los funcionarios de la CABA: el 50 % de los funcionarios son porteños, el 30 % de la provincia de Buenos Aires y el resto proviene de otras provincias centrales como Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba. Los ministerios más “**federales**” son **Turismo, Defensa y Comunicaciones** (los tres conducidos por aliados políticos), mientras que los más “**porteños**” son **Modernización, Transporte, Cultura, Salud y Justicia**, los tres primeros con equipos prácticamente trasplantados de la Ciudad.

¿Qué porcentaje de los funcionarios del gabinete nacional son mujeres, en cada ministerio?



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

¿Qué porcentaje de los funcionarios del gabinete nacional son porteños, en cada ministerio?

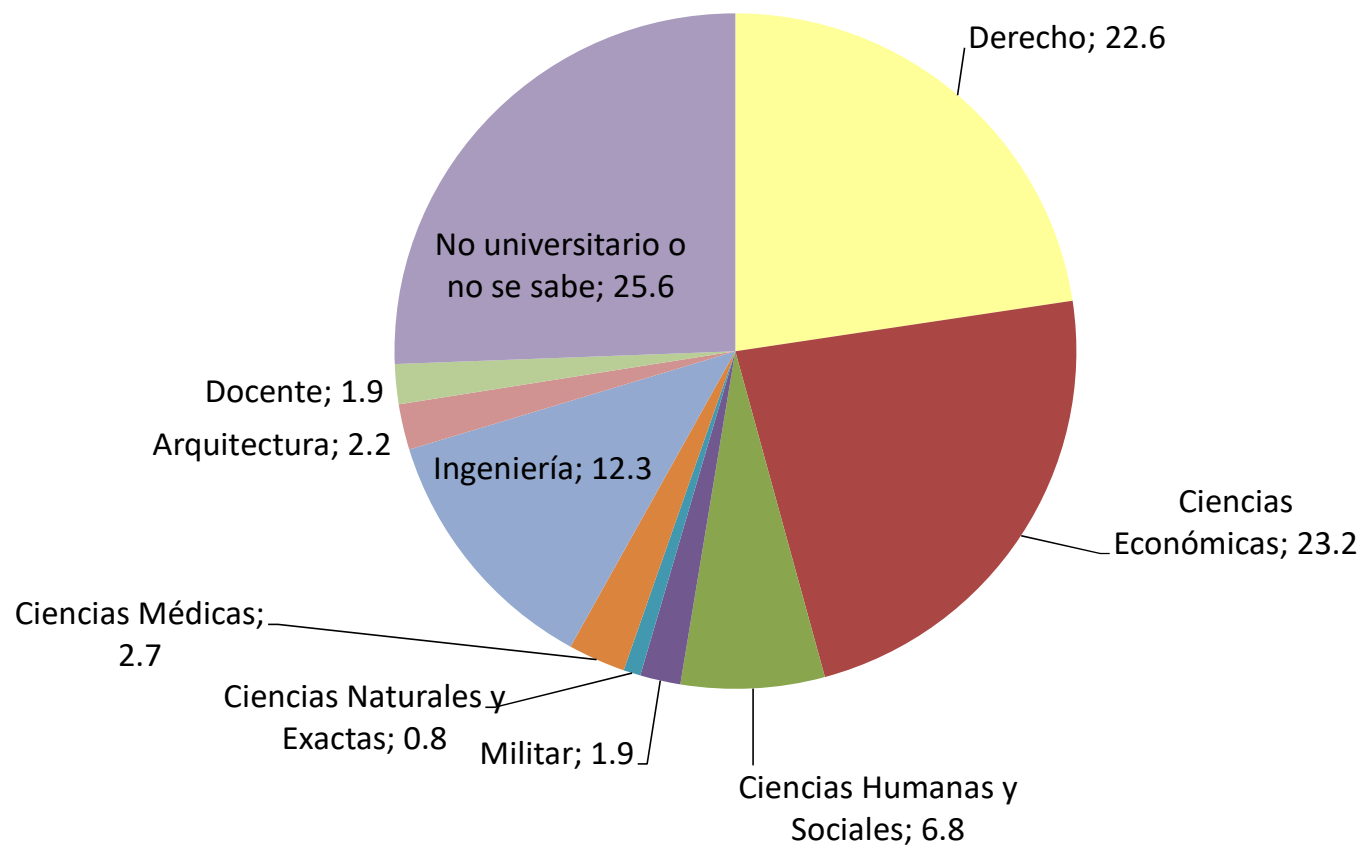


Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM.

Perfil educativo

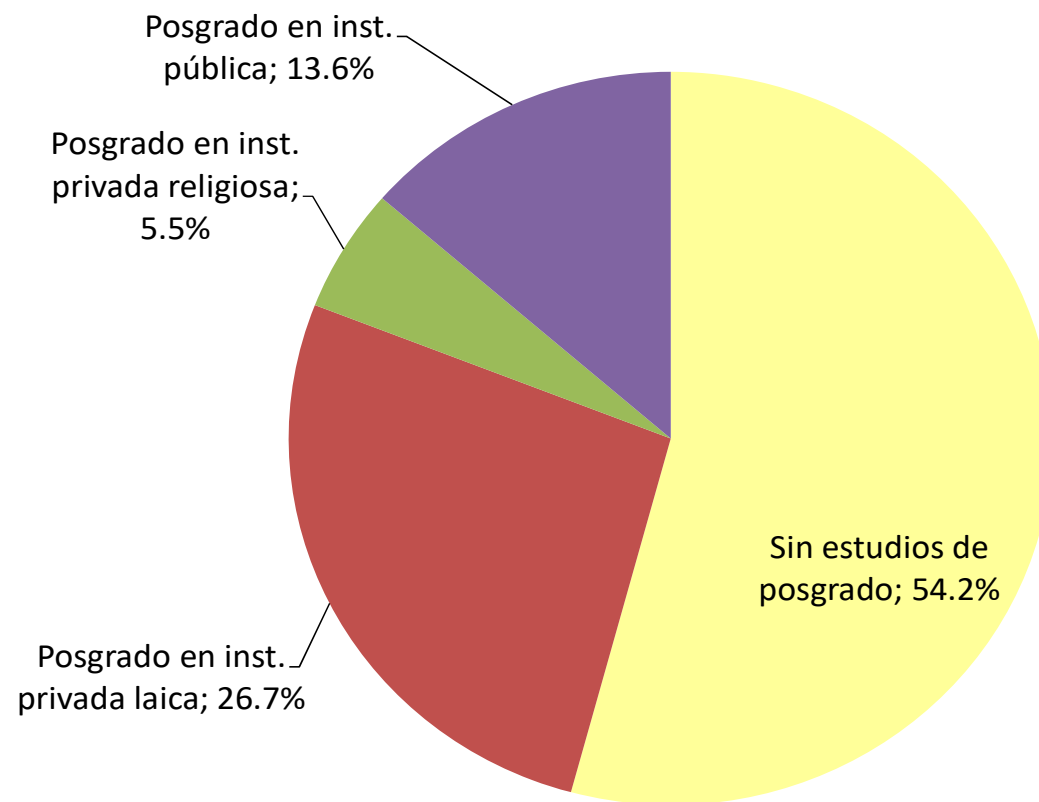
- ▶ Alto nivel educativo: el **75 % tiene un título universitario** y el 42 % posee, además, algún título de posgrado
- ▶ Este perfil educativo se encuentra uniformemente distribuido en el conjunto de las carteras ministeriales.
- ▶ Sobresalen las disciplinas “tradicionales”: **abogacía, ciencias económicas e ingenierías varias**. La distribución de estos títulos varía de acuerdo al ministerio, dadas las necesidades de la especialización profesional en cada uno: los economistas y administradores predominan en Producción y Hacienda; los abogados, en Justicia y Comunicaciones; y los ingenieros, en Agroindustria, Transporte, Modernización y Energía.
- ▶ Aunque tradicionalmente los miembros del gabinete se graduaban en universidades públicas, un rasgo novedoso del gabinete de Macri es el **importante peso que tienen las universidades privadas en la formación de sus integrantes (35 % en el caso del grado y 70 % en el nivel de posgrado)**. Los ministerios con mayor peso de educación privada son la **JGM, Educación, Producción, Turismo, Justicia y Desarrollo Social** (en estas dos últimas, sobresalen las universidades católicas).

¿Cuál es la carrera de grado que estudiaron los 367 funcionarios del gabinete nacional?



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM

¿Qué porcentaje del gabinete del gobierno realizó estudios de posgrado? ¿En qué tipo de instituciones?

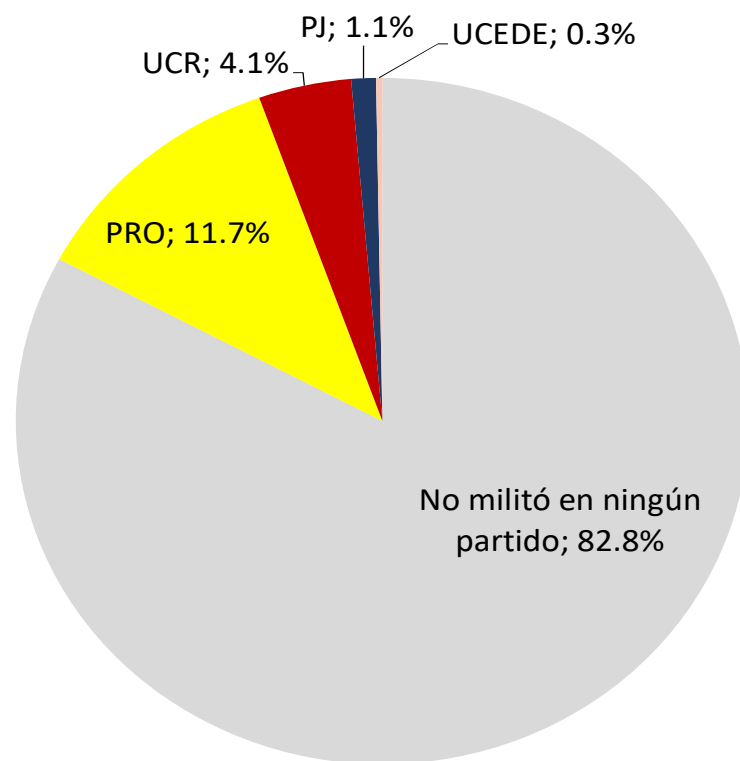


Fuente: Observatorio de Elites del IDAES-UNSAM

Trayectorias en organizaciones político-partidarias y fundaciones

- Sólo el 16 % del gabinete posee algún tipo de participación político-partidaria explícita, entendida como afiliación concreta a un partido político, competencia por u ocupación de cargos electivos.
- Dentro de este reducido grupo, **los funcionarios del PRO representan aprox. 68%, seguidos por un 24 % de la UCR**, con una presencia mínima de funcionarios de otras fuerzas políticas (Coalición Cívica, Frente Renovador, etc.).
- Estos “funcionarios políticos” son pocos, pero están estratégicamente ubicados: tienen fuerte presencia en **Agroindustria (por el peso de la UCR), las SP, Interior, Trabajo y la JGM**, en ese orden. Como vemos, **predominan en el “área política”** del gabinete.
- En la **JGM** y en el **Ministerio del Interior** se revela un **mayor equilibrio entre PRO y UCR**. Igual es contundente la pobre *performance* de los socios electorales del PRO, de apoyo decisivo en las elecciones presidenciales, para obtener espacios ministeriales, especialmente notable en el caso de la UCR.
- Frente a esta escasa presencia de los funcionarios con pertenencia político-partidaria, en este primer gabinete **sobresale la trayectoria en fundaciones y ONG macristas, especialmente la Fundación Pensar y el Grupo Sophia**, una particularidad de los cuadros del PRO.

¿Qué trayectoria en partidos políticos tuvieron los 367 funcionarios del gabinete nacional?

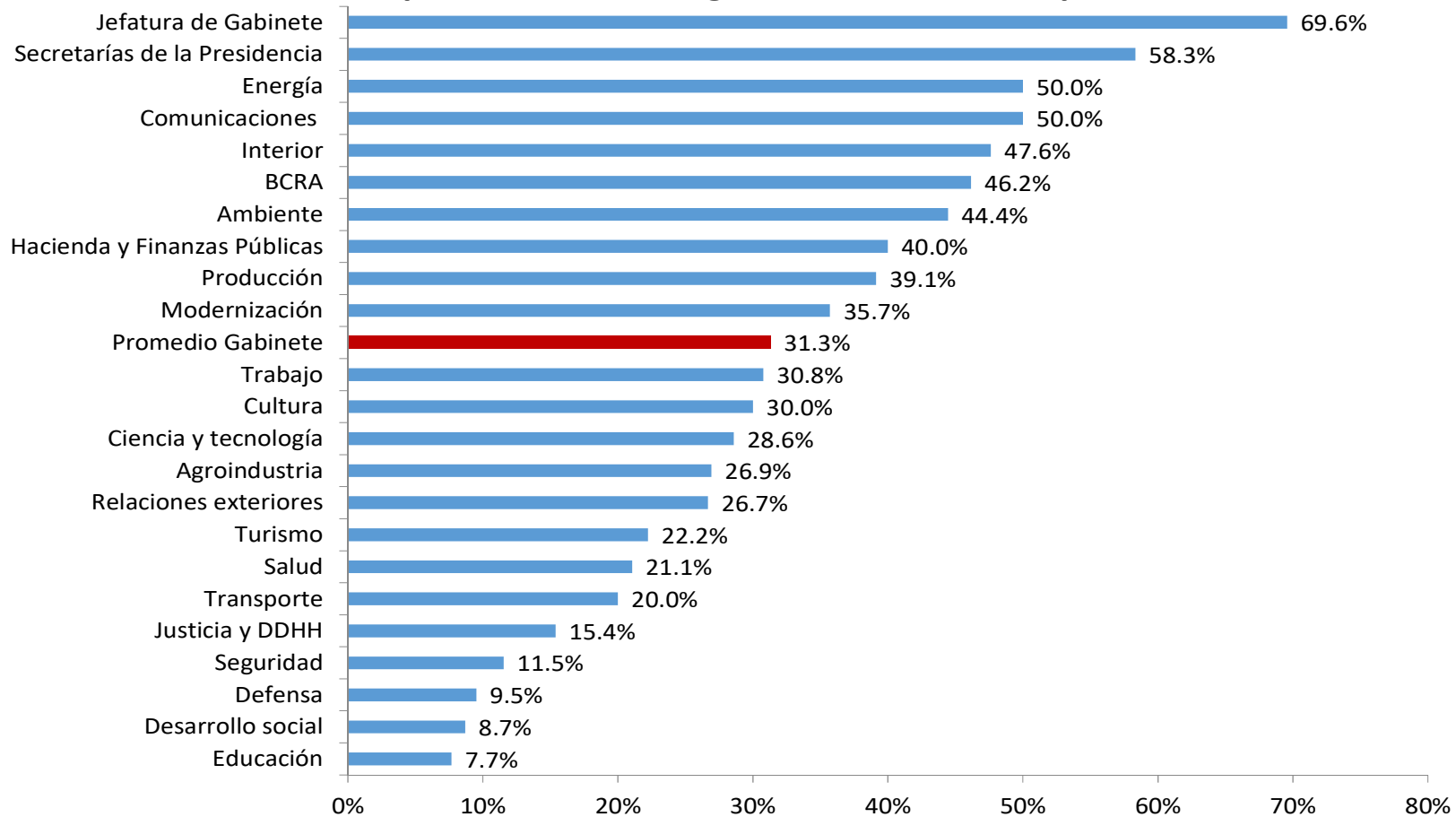


Fuente: Observatorio de Elites del IDAES-UNSAM

Trayectoria ocupacional

- ▶ Es en esta dimensión donde se revela la excepcionalidad del primer gabinete de Macri. **El 31% (114) de los funcionarios reclutados ocupó alguna vez un puesto de alta o medio/alta gerencia en el sector privado.**
- ▶ La **distribución de este tipo de funcionarios dentro del gabinete es muy dispar** y se concentra llamativamente en el “área política” (la JGM, las SP y los ministerios de Modernización e Interior), y más previsiblemente en el “área económica” (Agroindustria, Energía, Hacienda y Producción).
- ▶ A diferencia de otros gabinetes, **el 22% (81) de los funcionarios nunca ocupó un cargo público.** Aquí también es heterogénea la distribución: la mayoría se concentra en Producción, Agroindustria y Energía, pero también, llamativamente, en la JGM.
- ▶ **Casi un cuarto de los funcionarios ocupaba un cargo en el sector privado en el momento de ser convocado para integrarse al Gobierno.** Estos funcionarios ingresaron, en su mayoría, a Energía, Producción y Agroindustria, pero también, llamativamente, a la JGM y Trabajo.

¿Conflicto de intereses? Porcentaje de funcionarios del gabinete nacional que fueron CEOs o gerentes en el sector privado



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM

Distribución funcionarios que ocuparon puestos de alta/media gerencia en el sector privado por Ministerio

Ministerio	Cantidad de funcionarios que registran puestos de alta y media gerencia en su trayectoria laboral	Cantidad Total Funcionarios x Ministerio	% de funcionarios/gerentes x Ministerio	Funcionarios con trayectoria privada pura (nunca antes ocuparon cargo público)	Cantidad Total Funcionarios x Ministerio	%
Agroindustria	7	26	27%	11	26	42%
Ambiente	4	9	44%	2	9	22%
BCRA	6	13	46%	2	13	15%
Comunicaciones	3	6	50%	2	6	33%
Cultura	3	10	30%	1	10	10%
Defensa	2	21	10%	1	21	5%
Educación y Deporte	1	13	8%	1	13	8%
Energía	9	18	50%	9	18	50%
Hacienda y Finanzas Públicas	6	15	40%	5	15	33%
Interior, Obras Públicas y Vivienda	10	21	48%	0	21	0%
Jefatura de Gabinete	16	23	70%	8	23	35%
Justicia y DDHH	2	13	15%	0	13	0%
Ministerio Desarrollo Social	2	23	9%	6	23	26%
MINCyT	2	7	29%	0	7	0%
Modernización	5	14	36%	3	14	21%
Presidencia	7	12	58%	1	12	8%
Producción	9	23	39%	11	23	48%
RREE y Culto	4	15	27%	3	15	20%
Salud	4	19	21%	4	19	21%
Seguridad	3	26	12%	1	26	4%
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	4	13	31%	6	13	46%
Transporte	3	15	20%	1	15	7%
Turismo	2	9	22%	2	9	22%
Total Gabinete Nacional	114	364		80	364	

¿Qué es lo inédito del primer gabinete de Macri?

El gabinete de ministros se transformó en un área de profunda influencia de los CEO, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia reciente por dos motivos:

- 1) la magnitud, extensión y visibilidad de su presencia en estas altas dependencias del Gobierno y del Estado.
- 2) porque los CEO 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.

Participación de empresarios en el sector público ¿novedad?

- Siempre hubo empresarios o dirigentes corporativos en puestos de gobierno, tanto en dictadura como en democracia. La literatura académica da cuenta de la presencia de empresarios en el gabinete durante el siglo XX aunque esa presencia fue predominante en gobiernos dictatoriales y de aplicación de reformas estructurales y básicamente, se concentró en las áreas de gestión económica y financiera.
- La participación de empresarios en los gobiernos se conoce en la literatura académica como “**puerta giratoria**” y los diversos trabajos elaboran hipótesis sobre la entrada y sobre la salida. Existen numerosos casos de estudio para países desarrollados como EEUU, Alemania, Rusia y Francia y países latinoamericanos como Brasil, México, Colombia, Perú y Chile
- La mayoría de esos trabajos coinciden en señalar que la razón principal que justifica este paso desde el sector privado al público obedece a la decisión de **incidir en el accionar del Estado** en favor de los sectores/empresas/ámbito de negocios de procedencia (hipótesis de entrada). Es más, son varios los casos en los que **las propias empresas avalan el traspaso de sus CEOs y se hacen cargo de la gran brecha salarial que se registra entre ambos sectores**. El paso suele durar lo suficiente como para garantizar la aplicación de políticas favorables para el sector de actividad del que proviene el funcionario-empresario.



¿Cuáles son los argumentos que públicamente se esgrimen para justificar la incorporación de empresarios/gerentes en la gestión estatal?

La expertise, la eficiencia, la modernización.

- Se supone que si construyeron carreras laborales exitosas en el mundo privado, son los mejores;
- que como ya tienen posiciones acomodadas no buscarán enriquecerse a costa del erario público;
- que como no vienen de la política partidaria son más independientes para aplicar criterios tecnocráticos;
- que los criterios de administración privada son extrapolables a la función pública,
- que los criterios del sector privado son los más “modernos” y eficientes.

¿Qué riesgos acarrea el perfil *corporate* del gabinete actual?

- a) el **sesgo antiestatal, antipolítico y promercado** que impregna la configuración de sentido de los CEOs y gerentes, convencidos que el empresariado es el que debe liderar los procesos de desarrollo dejando al Estado en un rol subsidiario (atenta contra construcción de capacidades)
- b) el **esquema de lealtades** que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, ya que puede generar conflicto de intereses o incrementar la permeabilidad a las presiones de los actores económicos (atenta contra autonomía enraizada por conflictos de interés)
- c) las **dificultades de cohesionar** un cuerpo de funcionarios (reclutados en muchos casos a través de agencias de empleo) caracterizado por un compromiso político débil; (atenta contra racionalidad estratégica)
- d) las dificultades políticas y de gestión que puede generar la **traspolación de los criterios organizacionales** propios del *management* a la administración pública, como por ejemplo, la fragmentación excesiva del gabinete económico, las coordinaciones por áreas y la multiplicación de carteras ministeriales (atenta contra la construcción de capacidades y la racionalidad estratégica).

Muchas gracias

Especialmente a todo el equipo de investigación que hizo posible este trabajo
en un plazo tan breve.

