

Informe de Investigación N° 7

**EL ESTADO CONCEBIDO COMO UNA
EMPRESA.
RADIOGRAFÍA DEL MINISTERIO DE
MODERNIZACIÓN ENTRE 2015 Y 2019**

Ana Castellani¹
Damián Pierbattisti²

Septiembre 2019



¹ Los autores agradecen especialmente a Alejandro Gaggero y Alejandro Dulitzky por el análisis realizado del gabinete inicial del Ministerio de Modernización de la Nación, a Julia Gentile para la coordinación del trabajo de campo y la elaboración de redes de vinculación público-privada de los funcionarios, y a Vanesa Sangoi por el diseño y edición final del documento.

² Directora del Centro de Innovación de los Trabajadores (UMET-CONICET). Profesora regular de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

³ Investigador del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Profesor regular de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

Introducción

Uno de los principales desafíos que enfrentan actualmente las democracias en el mundo es el de tratar de contrarrestar los avances del poder económico sobre la decisión pública. En efecto, los grandes empresarios cuentan con importantes recursos a nivel microeconómico y a nivel de acción política, para condicionar a los gobiernos y orientar en su propio beneficio el accionar del Estado, vetando aquellas decisiones que los perjudican o propiciando las que lo favorecen. Esta fuerte asimetría en la capacidad de influencia de los actores sociales genera una distorsión profunda de los regímenes democráticos que urge atender.

En los últimos años, en varios países de América latina se asistió a un proceso extendido de *captura de la democracia*, entendida como la pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas en gobiernos que se han legitimado en elecciones libres. Los gobiernos de Horacio Cartes en Paraguay, Sebastián Piñera en Chile, Pedro Kuczynski en Perú, Mauricio Macri en Argentina, son algunos ejemplos ilustrativos de gobiernos democráticos liderados por empresarios que configuran sus gabinetes primordialmente con ex directivos y/o gerentes de firmas privadas generando un elevado grado de exposición a la captura de la decisión pública por parte de las diversas fracciones del poder económico.

Precisamente, cuando los gobiernos están presididos por empresarios, importantes áreas de la administración suelen quedar bajo el control de personas que ocuparon altos puestos en el sector privado, ya que estos presidentes consideran que el Estado se asemeja a una empresa y que aquellos que se demostraron exitosos en la gestión privada están mejor preparados para encarar la función pública. Este criterio de reclutamiento explícito en este tipo de gobiernos, se busca legitimar públicamente con discursos que apelan a un conjunto de valores supuestamente distintivos y exclusivos del *management* privado: la eficiencia, *expertise* y modernización que supuestamente caracterizaría a estos cuadros, sin advertir que el desembarco masivo de CEOfuncionarios incrementa a niveles exponenciales el riesgo de captura de la decisión estatal. ¿Y por qué lo incrementa? O bien porque estos funcionarios buscan beneficiar directamente a las firmas en las que trabajaron; o bien porque son más receptivos a las demandas del lobby sectorial de procedencia; o bien porque con estos perfiles se internalizan las pujas sectoriales entre distintas fracciones de la elite económica en el interior de la administración pública; o sencillamente, porque comparten un universo de sentidos con aquellos actores a los que deben controlar y/o regular que los hace más proclives a la defensa de los intereses particulares por sobre el cumplimiento y la defensa del interés público.

En efecto, hay dos grandes dimensiones de la captura de la decisión pública: por un lado, la llamada *captura regulatoria* que se cristaliza en la capacidad que ostentan ciertos sectores privados para incidir directamente en la orientación de las políticas (ya sea para impulsarlas o vetarlas); por otro lado, la *captura cultural*, que se define por la convergencia de visiones, valores y creencias compartidas tanto por las agencias públicas como por el sector privado.⁴

Con la llegada de Cambiemos al gobierno nacional ambos riesgos de captura se intensificaron porque el criterio de reclutamiento que primó a la hora de armar el gabinete nacional implicó la incorporación de al menos un tercio de funcionarios que habían ocupado cargos gerenciales en el sector privado a lo largo de su trayectoria laboral, destacándose

⁴ <http://www.citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/Informe2-ObsElitesArg.pdf>

el hecho de que cerca de un cuarto llegaran a la función pública directamente desde un alto puesto privado, es decir que son casos de puerta giratoria de entrada (Canelo y Castellani, 2017). Este desembarco masivo de ex gerentes extendió a lo largo de todo el entramado estatal un tipo particular de racionalidad política empresarial que constituye el *ethos* de la vulgarmente denominada “CEOcracia”, es decir, un conjunto de valores, prácticas y creencias sobre lo público que se derivan de los principios del *management* empresarial. La internalización en el Estado de este tipo de racionalidad implica reconocer una supuesta supremacía del *management* privado respecto de la administración pública para gestionar el Estado, donde la “modernización” de la estructura estatal aparece como un significante muy poderoso que le otorga sentido al paradigma organizacional del que forma parte una porción sustantiva de los funcionarios.

Veamos esto con más detalle. El paradigma modernizador le otorga al sector privado un conjunto de atributos positivos que son el exacto contrario de aquellos que se verificarían en la función pública: flexibilidad, capacidad de innovación y la eficacia que brinda el desapego a las reglas estatutarias propias de la esfera estatal. Para los neoliberales, esta superioridad de la gestión privada respecto de la pública se debe al “efecto disciplinador de la competencia como estímulo del rendimiento” (Dardot y Laval, 293). Esto se encuentra en la base de la amplia cooptación del sector privado de ámbitos y funciones que les estaban reservadas estrictamente al dominio estatal.⁵

La “cruzada modernizadora” que impulsó el gobierno desde el comienzo de su gestión quedó a cargo del Ministerio de Modernización⁶ conducido por Andrés Ibarra, un hombre de estrecha confianza del Presidente,

5 En tal sentido, no es casual que el actual gobierno haya impulsado el programa llamado Participación Público-Privada (PPP) para dejar en manos privadas la construcción de infraestructura pública. El Estado, así, se limitaría a formular el esquema regulatorio otorgándole una amplia autonomía al sector privado. El hecho de que tal iniciativa por el momento se mantenga suspendida no impide observar que la racionalidad política que guía al actual gobierno constituyen las condiciones de posibilidad para que ésta se materialice (Pierbattisti, 2011).

6 En septiembre de 2018 el Ministerio se degradó al rango de Secretaría de Gobierno dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Andrés Ibarra pasó a ocupar desde entonces un doble cargo: Vicejefe de Gabinetes de Ministros (debajo de Marcos Peña) y Secretario de Gobierno de Modernización

al que conocía desde su paso por diversos puestos en las empresas del grupo SOCMA, en la gestión del Club Boca Juniors y en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde estuvo encargado de “modernizar” el entramado estatal porteño⁷.

Precisamente en este informe analizamos la configuración de esta relevante área de la gestión gubernamental, los ejes principales de las políticas implementadas, los supuestos ideológicos que las impregnan, el perfil de los “modernizadores” que integraron el gabinete durante estos cuatro años y la exposición a los conflictos de interés que se derivan de sus trayectorias laborales, para dar cuenta de los procesos de captura regulatoria y cultural que se produjeron en el Estado durante el gobierno de Cambiemos.

I. De qué hablamos cuando hablamos de “modernización”

Desde el avance de la ideología neoliberal a mediados de los años setenta, el término modernización fue adquiriendo múltiples significados que impregnan la racionalidad empresaria y buscan legitimarse en el conjunto social. La más visible de las acepciones es la que alude a la creación de un modelo de gestión y organización completamente opuesto al de la supuesta ineficiencia característica de la administración pública. A partir de inicios de la década de los ochenta, la modernización será la forma que asumirá el intento por instalar la eficiencia, que supuestamente impera en la esfera privada, en el ámbito de lo público.

Simultáneamente, “modernización” es un concepto vinculado al de “racionalización”, eufemismo que recorrió el ciclo privatizador de los años

⁷ En el Club Atlético Boca Juniors, bajo la presidencia de Mauricio Macri, ocupó el cargo de Gerente General de la Comisión Directiva (2004-2007). Antes estuvo como Director Comercial Corporativo del Correo Argentino (1997-1999), Director Comercial (1999-2001) y Director de Marketing (2001-2004). En Sideco Americana (del grupo Macri) ocupó el puesto de Gerente a cargo de la coordinación de proyecto de privatización de Obras Sanitarias de la Nación (1991-1992) y el cargo de Gerente de Planeamiento y Control de Gestión en la Empresa Aguas de Corrientes (1987-1992). En SOCMA (Sociedades Macri) ingresó como Becario (1978-1980) ascendió a Analista Económico (1980-1982), pasó a Jefe de Finanzas (1982-1986) y a Subgerente Financiero 1986-1987)

noventa para referirse a los despidos masivos de trabajadores estatales con el objeto de “sanear” las alicaídas empresas públicas, antes de su traspaso a manos privadas. Este aspecto de la “modernización” tuvo su apogeo con el inicio de la actual gestión cuando el por entonces Ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay, se refirió a los/as trabajadores/as estatales como “ñoquis” y “grasa militante” de la cual el Estado debía desprenderse⁸. Por extensión, y en sentido amplio, cuando los cuadros teóricos del neoliberalismo hablan de “modernización”, aluden con ello a la necesidad de gestionar lo público a partir de los principios que rigen a la actividad privada. Se trata de un isomorfismo que se traduce en la estatización de una filosofía empresarial que acompañó la consolidación del neoliberalismo como racionalidad política y doctrina de gobierno, a escala planetaria, en el curso de los últimos cuarenta años.

Este fenómeno es inescindible de otro aspecto central que presenta el neoliberalismo como racionalidad política y doctrina de gobierno: la individualización de la relación capital-trabajo y la imposición de una particular forma de concebir lo económico donde la productividad individualizada es la clave de los comportamientos humanos. De allí que toda expresión de intereses colectivos constituya el primer obstáculo por remover para imponer el neoliberalismo como doctrina de gobierno⁹.

La “modernización” también alude al fin del Estado productor de bienes y servicios públicos, función que se fue acrecentando bajo la égida de la expansión de los Estados de Bienestar a mediados del siglo pasado. La “modernización”, opera así como el significante que reúne a un conjunto de tácticas, técnicas y metodologías que traducirán la paulatina colonización de la racionalidad empresarial en la esfera pública: “Frente a la empresa, adornada con todas la cualidades, el Estado providencia es presentado como una «carga», un freno al crecimiento y fuente de ineficacia” (Dardot y Laval, 292).

8 <https://www.lanacion.com.ar/politica/prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter-nid1861924>

9 Es en el marco de esta observación conceptual que deben interpretarse las múltiples agresiones que el actual gobierno ejecutó contra diferentes colectivos de trabajadores/as, tanto estatales como privados.

Esta caracterización del Estado de Bienestar es la base material sobre la que se asienta el conjunto de acepciones que acompaña al término “modernización”. Sin embargo, todas confluyen en un postulado que constituye uno de los principales vectores teórico-políticos del neoliberalismo: el efecto ordenador de la competencia y el pleno funcionamiento del libre mercado sobre los agentes económicos. Desde esta perspectiva, la paulatina estatización de los parámetros de evaluación de la gestión pública (en términos de “eficacia”, “eficiencia”, “productividad” y “orientación a resultados”) parte del supuesto de igualar a la administración pública con el sector privado.

No es casual que se produzca la creación del Ministerio de Modernización al mismo tiempo que las élites capturaron la gestión estatal del modo en que se llevó a cabo bajo el actual gobierno, tal como lo mostramos en documentos previos del Observatorio de las Elites del CITRA. En tal sentido, la administración pública comenzó a verse fuertemente permeada por diversos cuadros técnicos provenientes de empresas que ejercen una singular preponderancia en el área de interés a la cual fueron destinados (el caso del ex Ministro de Energía Juan José Aranguren constituyó uno de los casos más emblemáticos)¹⁰, al tiempo que se observa una fuerte predominancia tanto de la formación de tales cuadros en el campo privado como de la incidencia que ejercen en el ámbito educativo diversas ONGs. Fundaciones educativas y Universidades privadas, constituyen un punto de partida común para un gran número de los/as funcionarios/as que se sumaron a la gestión pública desde el inicio del actual gobierno.¹¹

En otros términos, lo que se deriva de la paulatina estatización de la racionalidad política neoliberal es que el Estado comienza a ser percibido, y a percibirse a sí mismo, como una empresa. Al tiempo que se convierte en el garante del pleno desenvolvimiento del libre mercado en el que

10 En el documento n°2 analizamos en profundidad este fenómeno: <http://www.citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/Informe2-ObsElitesArg.pdf>

11 Esta problemática es abordada en el Documento n°6 del Observatorio de las Elites disponible en <http://www.citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/03/informe-6-Observatorio-de-las-Elites.pdf>

los agentes económicos se ven compelidos a gestionar el “capital humano” del cual son portadores. Esta es la base material sobre la que se construye el discurso tendiente a ensalzar el “emprendedorismo”. En tal sentido, “la “gubernamentalidad empresarial”, que debe prevalecer en el plan de acción del Estado, encuentra en efecto una forma de prolongación en el gobierno de sí del “individuo-empresa”; o bien, más exactamente, el Estado “emprendedor” debe, como los actores privados considerados en la relación que mantienen consigo mismos, llevar indirectamente a los individuos a conducirse como emprendedores. El modo de gubernamentalidad propio del neoliberalismo cubre, por lo tanto, “el conjunto de las técnicas de gobierno que exceden de la estricta acción estatal y orquestan la forma en que los sujetos se conducen por sí mismos. La empresa es pues promovida a la categoría de modelo de subjetivación: cada cual es una empresa a gestionar y un capital que hay que hacer fructificar” (Dardoy y Laval, 384-385).

Este fenómeno es concomitante a la centralidad que asume la noción de “competencia” como eje ordenador de las relaciones sociales bajo la égida del pensamiento neoliberal. La “competencia” es el eje que articula el comportamiento de los agentes económicos con el marco general que se plasma en un nuevo conjunto normativo, que orienta y decodifica la acción estatal. Es decir, se trata de una suerte de escala que va de lo macro a lo micro cubriendo la superficie del conjunto de relaciones sociales. Así, la racionalidad mercantil permea, al tiempo que modula, la vasta extensión del tejido social; traduciendo el diseño de un modelo societario cuyo tipo ideal resulta del pleno funcionamiento del libre mercado.

En resumen, el paradigma modernizador viene de la mano de la expansión de las ideas neoliberales desde mediados de los años setenta. La premisa fundamental en que se asienta el neoliberalismo como paradigma ideológico es simple: la libertad individual es el principal valor a preservar. De ahí se desprende que el objetivo final de toda sociedad es el de mantener la libertad de sus integrantes por encima de cualquier otro valor, especialmente por encima de la igualdad, que por lo general es el objetivo que se interpone para terminar cercenando esas libertades individuales. Como la base última de la libertad individual se encuentra en su aspecto económico, el funcionamiento del mercado

sin restricciones constituye su principal garantía. En ese marco, para el neoliberalismo el Estado adquiere un doble rol: por un lado es un instrumento insustituible para preservar la libertad porque establece el significado de los derechos de propiedad y los garantiza; pero paradójicamente constituye a su principal amenaza, ya que la concentración de poder político en el Estado suele derivar en mayor intervención sobre el funcionamiento del mercado y sobre las libertades individuales básicas. De ahí la mirada tan negativa que sobre lo estatal y lo político presenta esta ideología. Y en esa noción de paso, diluye e impugna los lazos sociales, las acciones colectivas, y resalta los atributos individuales como principales mecanismos de cambio.

II. La “modernización” cristalizada en el gabinete nacional: la organización del Ministerio y el perfil de sus funcionarios.

El Ministerio de Modernización fue creado en la actual gestión de gobierno mediante el Decreto 13/2015 tomando como base al organismo homónimo perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, creado en el año 2011 durante la segunda gestión de Mauricio Macri al frente de la ciudad. Las funciones que desempeña esta dependencia se organizan en cinco grandes ejes:

1. **Capital Humano**, que focaliza en la actualización de los procesos tecnológicos y administrativos y en la capacitación y valoración del capital humano;
2. **Modernización Administrativa**, dedicada a la incorporación de herramientas informáticas para mejorar los sistemas de tramitación;
3. **Gobierno Abierto**, cuyo objetivo es brindar información libre y de fácil acceso a los ciudadanos sobre los planes de gobierno;
4. **Infraestructura Tecnológica**, destinada a organizar y coordinar toda la estructura informática y de telecomunicaciones de las diferentes áreas de gobierno; y
5. **Ciudad Inteligente**, que tiene por objeto promover el desarrollo sustentable y la integración económica y social a través de la implementación de nuevas tecnologías.

La configuración del organigrama inicial de del Ministerio estaba conformado por con 4 secretarías a cargo de estas 5 líneas programáticas. De cada una de estas las secretarías depende una subsecretaría, excepto en el caso de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública que cuenta con 2. Dependiendo directamente del ministro Ibarra se ubican otras 4 subsecretarías, 1 dirección nacional y 1 proyecto PNUD.

Cuadro 1: Configuración inicial del gabinete del Ministerio de Modernización de la Nación (marzo, 2016)

Unidad	Cargo	Nombre
Ministro	Ministro	Lic. Andrés Horacio IBARRA
Secretarías	Secretario del Empleo Público	Ing. Pablo Martín LEGORBURU
	Secretaria de Gestión e Innovación Pública	Sra. María Inés BAQUÉ
	Secretario de Modernización Administrativa	Lic. Eduardo Nicolás MARTELLI
	Secretario País Digital	Sr. Raúl MARTÍNEZ
Subsecretarías	Subsecretario de Coordinación Administrativa	Cdor. Ernesto Darío QUIROGA SHRAER
	Subsecretario de tecnología y Ciberseguridad	Ing. José HIRSCHSON ÁLVAREZ PRADO
	Subsecretario de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil	Dr. Carlos Alberto LELIO
	Subsecretaria de Planificación del Empleo Público	Lic. Cecilia María KLAPPENBACH
	Subsecretario de Gobierno Digital	Sr. Daniel Alejandro ABADIE
	Subsecretario de Innovación Pública y Gobierno Abierto	Lic. Rudi Werner BORRMANN
	Subsecretaria de Desarrollo de País Digital	Cdora. Laura Silvia BORSATO
	Subsecretaria de Gestión Administrativa	Lic. María José Geraldina MARTELO

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET).

Entre ministro, secretarios y subsecretarios, el gabinete inicial de Modernización tenía 14 posiciones jerárquicas, la mayoría de las cuales fueron ocupadas por hombres (10 de 14). Si bien el promedio de edad es de 55 años, había 3 funcionarios por debajo de los 40 años, y 1 por encima de los 70.

Respecto al perfil educativo, se destacan dos grandes áreas de formación. En primer lugar, las ingenierías ligadas a la informática, la electrónica y los sistemas (5 de 14). En segundo término, la formación en áreas vinculadas a la economía, las finanzas y la administración de empresas (5 de 14). La mayoría de los funcionarios de este gabinete inicial realizó sólo estudios de grado y 5 de 14 completaron estudios de posgrado, 2 de ellos en el exterior (Stanford y Babson College, en EEUU). En cuanto a las instituciones de formación, la mayoría cursó sus estudios en universidades públicas del ámbito local (8 en la UBA y 1 en la UTN); el resto lo hizo en universidades privadas, tales como UCEMA, USAL, ITBA y UCA.

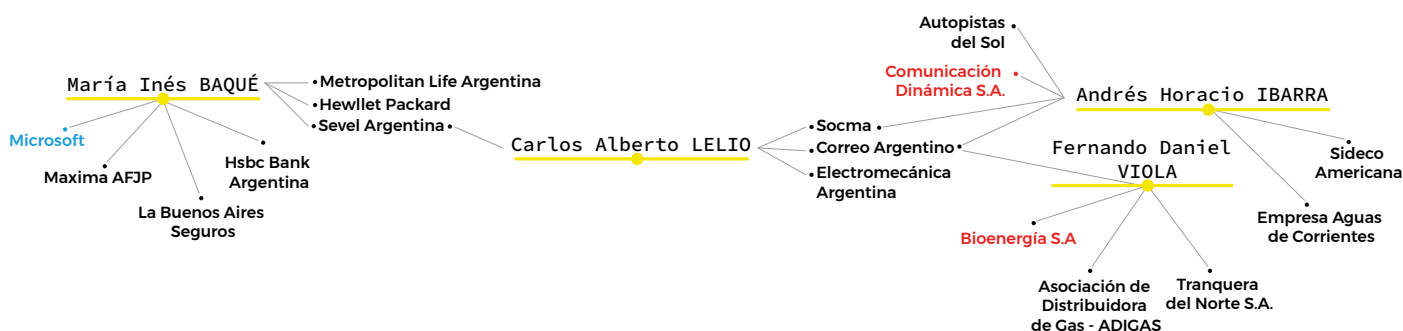
Más allá de que una gran mayoría participó de la gestión PRO en la Ciudad de Buenos Aires, sólo se detectaron 2 casos de militancia político-partidaria activa. El más relevante es el del propio Andrés Ibarra, que durante los últimos años desempeñó tareas importantes en la construcción partidaria del PRO. En las elecciones legislativas de 2013, por ejemplo, formó parte del comité de campaña de Propuesta Republicana. El otro caso es el de Daniel Alejandro Abadié, que participó activamente de la segunda campaña de Mauricio Macri para Jefe de Gobierno, y de su reciente campaña para Presidente de la Nación.

Ahora bien, la internalización estatal de la racionalidad política empresarial se evidencia nítidamente si se analizan las trayectorias laborales de los funcionarios que se desempeñaron en el del gabinete de Modernización a lo largo de estos años. En efecto, esta área crucial de la gestión pone de relieve como pocas la decisión de incorporar a distintos cuadros provenientes del sector privado para pensar al Estado.

Las trayectorias laborales previas a la ocupación del cargo público de los funcionarios del gabinete inicial reflejan que la mayoría provienen de cargos similares dentro del área de Modernización, Innovación y Tecnología del GCBA (10 de 14). El resto (4 de 10) viene del sector privado y no

exhibe experiencia previa en la gestión del sector público. En todos los casos, las posiciones privadas ocupadas con anterioridad al cargo dentro de Modernización fueron de alta jerarquía (gerente, director, CEO) y dentro del área de competencia que desempeñan actualmente en el Estado. O sea que tanto los que llegaron al gabinete desde el gobierno de la ciudad como los que se incorporaron directamente desde el sector privado cuentan con experiencia previa en cargos gerenciales de empresas privadas, 4 de ellos desarrollaron su vida profesional en firmas del grupo Macri (Ibarra, Leijo, Martínez y Baqué) como se puede apreciar en la Figura 1.

Figura 1: Red de vínculos de los funcionarios de Modernización con empresas del grupo Macri a lo largo de su trayectoria laboral



Referencias:

- **Funcionarios de Modernización exclusivamente**
- **Funcionarios de Comunicación que pasaron en 2017 a Modernización**
- **Empresas donde se desempeñaban en el directorio como autoridades (junio de 2018, IGJ)**
- **Empresas donde ocupaban altos cargos inmediatamente antes de asumir en Modernización**
- **Empresas donde trabajaron durante su trayectoria laboral**

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los funcionarios llegó al cargo luego de la gestión en el GCBA, por lo cual existe una experiencia de trabajo conjunta. Desde su configuración inicial en diciembre 2015 hasta el presente, hay 11 funcionarios del área de Modernización que ocuparon cargos similares en CABA inmediatamente antes de asumir (cuadro 2)

Cuadro 2: Funcionarios/as que ocuparon cargos en el GCBA inmediatamente antes de asumir en Modernización de Nación

Nombre y apellido	Cargo público anterior
Andrés Horacio IBARRA	Ministro de Modernización GCBA
Carlos Alberto LELIO	Dirección General de Estructuras del Gobierno y Relaciones Laborales GCBA
Rudi Werner BORRMANN	Director General de Innovación y Gobierno Abierto GCBA
Pablo Martín LEGORBURU	Subsecretario de Recursos Humanos - Ministerio de Modernización GCBA
Cecilia María KLAPPENBACH	Directora General Capital Humano GCBA
Raúl MARTÍNEZ	Director Ejecutivo, Agencia Sistemas de Información GCBA
Laura Silvia BORSATO	Subsecretaria de Ciudad Inteligente - Ministerio de Modernización GCBA
Daniel Alejandro ABADIE	Director General de Gobierno Electrónico GCBA
Eduardo Nicolás MARTELLI	Subsecretario de Gestión de Proyectos de Modernización GCBA
María José Geraldina MARTELO	Directora General Modernización Administrativa GCBA
Marcela Lucía PETTIS	Jefa de Gabinete Subsecretaría G. RRHH. GCBA
Ernesto Darío QUIROGA SHRAER	Director General de Organización y Estructura de Gobierno GCBA

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET) en base al Boletín Oficial de la República Argentina

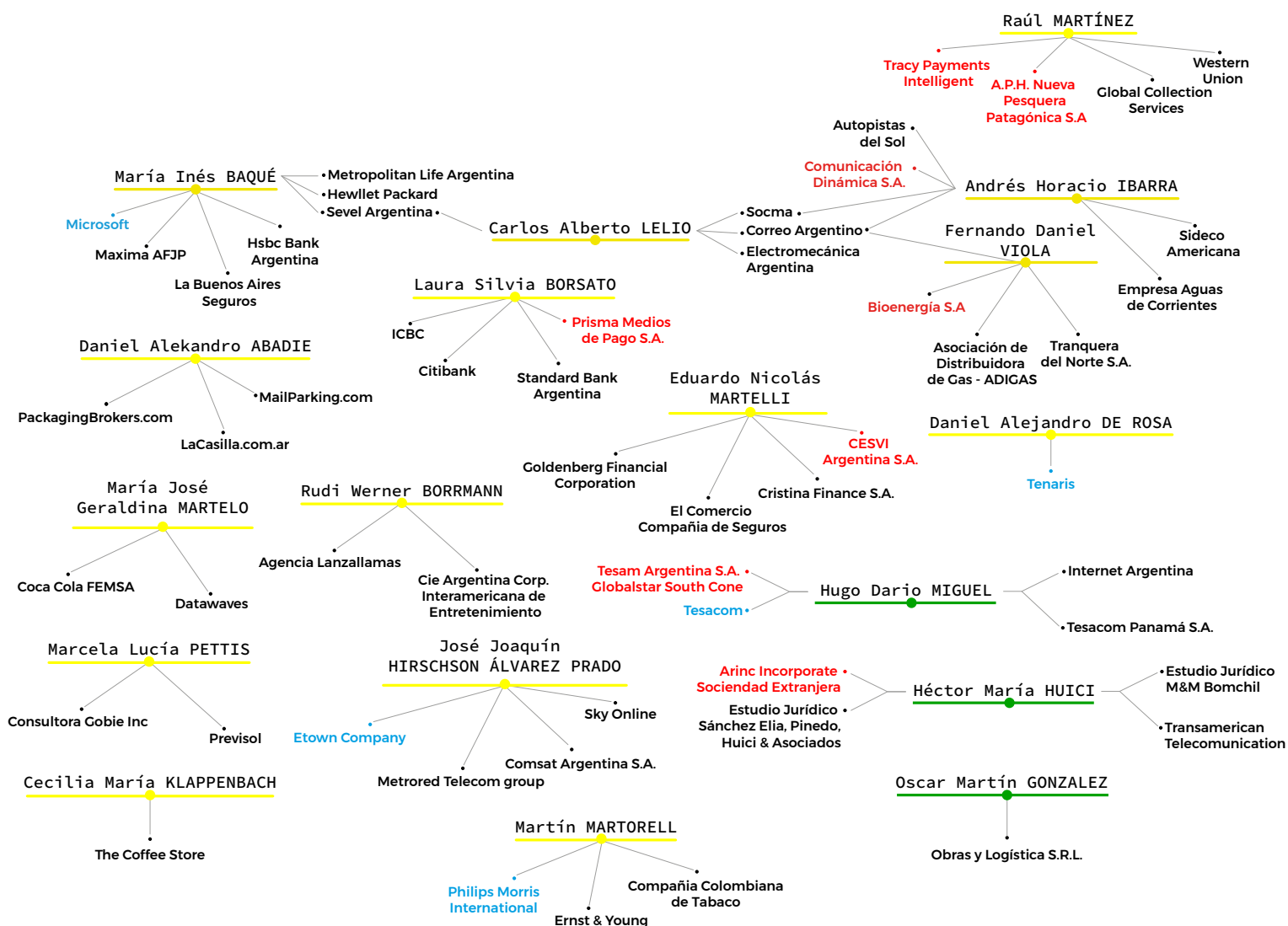
Es posible identificar dos perfiles distintivos entre los “modernizadores” teniendo en cuenta su edad y experiencia laboral. Los más jóvenes en general están formados en el sector de informática, tienen alguna experiencia en el sector privado pero han desarrollado la mayor parte de su carrera en la gestión pública (por ejemplo, Abadié y Martelo). Los de mayor edad –muchos dedicados a la administración de recursos humanos- tienen una larga trayectoria en el mundo gerencial. Andrés Ibarra tuvo un rol importante en el pasaje al sector público de una parte rele-

vante de ellos, con una relación iniciada a través de ámbitos de trabajo compartidos en el mundo corporativo. En estos casos, las relaciones entabladas durante los años de trabajo en SOCMA (Sociedades Macri) son relevantes, especialmente en los casos de Baqué (se desempeñó durante seis años como analista y project leader en Sevel), Lelio (director de Personal en Sevel y luego en Correo Argentino) y Martínez (director en Global Collection Services).

En marzo de 2018, en el marco de un conjunto de reformas para racionalizar el tamaño del gabinete, el ministerio de Modernización absorbió a los funcionarios de la cartera del disuelto ministerio de Comunicación, ampliando su nómina de funcionarios en 5 puestos de alta jerarquía. Tres de ellos fueron ocupados por Héctor Huici, Hugo Miguel y Oscar González, que ejercieron cargos directivos o fueron asesores en importantes empresas y bancos y montaron proyectos comerciales propios. Miguel por ejemplo, era proveedor de tecnologías de comunicación y seguridad en CABA antes de asumir el cargo.

Teniendo en cuenta estas últimas incorporaciones, entre diciembre de 2015 y agosto de 2019 pasaron por el área de Modernización 21 altos funcionarios de los cuales: 18 ocuparon altos cargos en empresas privadas, 4 de ellos en firmas del grupo Macri, 5 ocuparon los cargos altos en el sector privado antes de asumir (puerta giratoria de entrada) y 7 mantenían cargos en directorios de firmas privadas a junio 2018 (figura 2).

Figura 2: Red de vinculaciones con empresas privadas de los funcionarios del área de Modernización de la Nación desde diciembre 2015 hasta agosto 2019.



Referencias:

- Funcionarios de Modernización exclusivamente
- Funcionarios de Comunicación que pasaron en 2017 a Modernización
- Empresas donde se desempeñaban en el directorio como autoridades (junio de 2018, IGJ)
- Empresas donde ocupaban altos cargos inmediatamente antes de asumir en Modernización
- Empresas donde trabajaron durante su trayectoria laboral

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Esta profunda imbricación entre intereses privados y funcionarios públicos genera las condiciones propicias para la captura de la decisión pública y eleva los riesgos de exposición a los conflictos de interés en el gabinete a cargo de pensar nada menos que al Estado Nacional.

III. Los principales ejes de la “acción modernizadora”, la exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública.

El Plan de Modernización del Estado¹² que se puso en marcha en marzo de 2016 constituye el eje de la gestión de Andrés Ibarra. El objetivo explícito del plan es el de “convertir el Estado en garante de la transparencia y el bien común” aplicando cinco líneas estratégicas de políticas públicas que se desplegaron desde el inicio de la gestión con ritmos y resultados dispares:

1. Plan Tecnología y Gobierno Digital (administración sin papeles)
2. Gestión Integral de Recursos Humanos (profesionalización de los trabajadores del Estado)
3. Gestión de Resultados y Compromisos Públicos
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública (acceso ciudadano a la información pública)
5. Estrategia País Digital (línea transversal)

Las que más avanzaron fueron las relacionadas con el eje 1 vinculadas entre otras cosas a la digitalización de expedientes y a la implementación de la firma digital. En menor medida también se avanzó sobre plataformas para contrataciones públicas y sistemas de administración de recursos humanos (Figura 3).

Figura 3. Principales políticas implementadas por el área de Modernización entre 2016 y 2018.

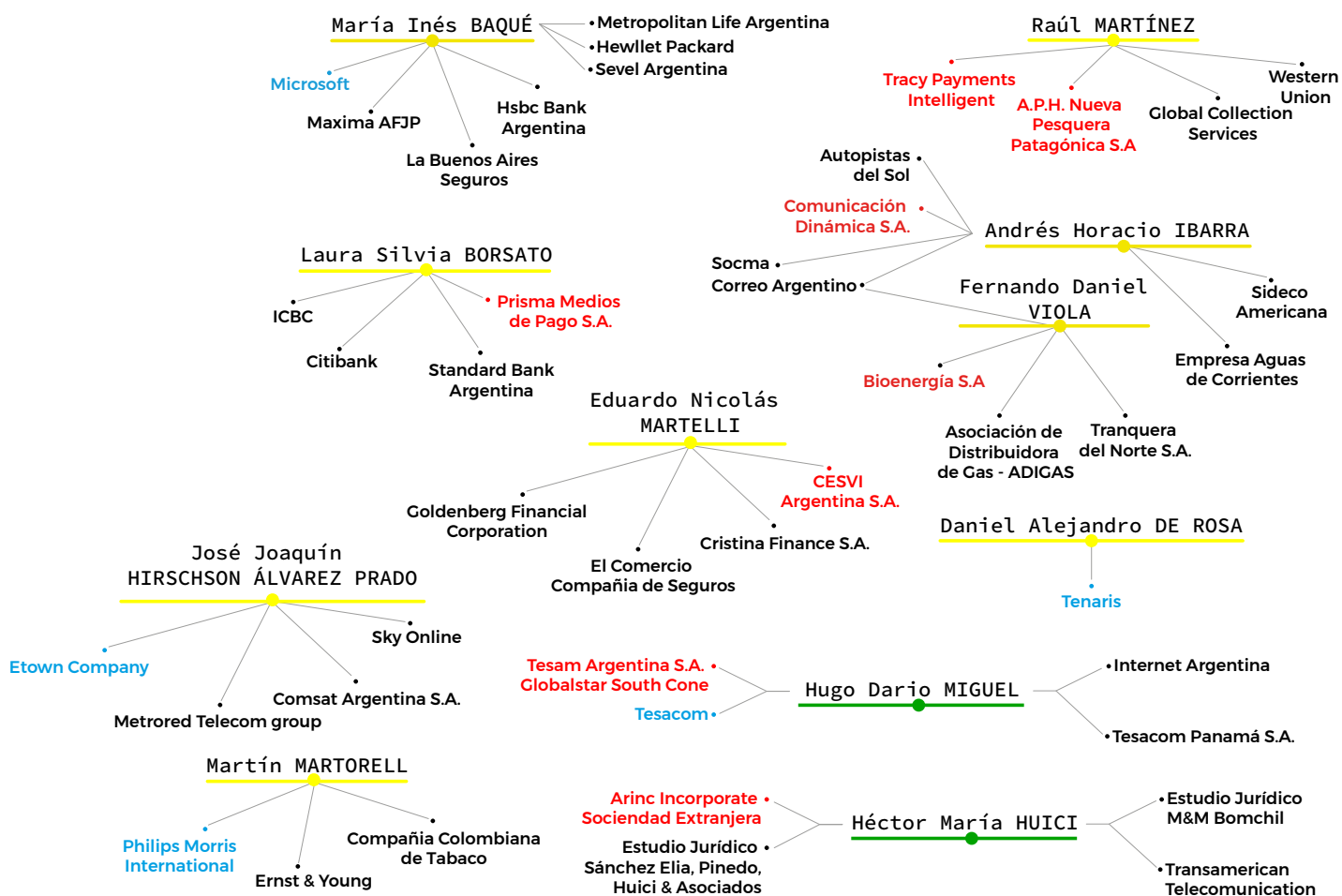


Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina

¹² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>

Tomando en cuenta los lugares en los que trabajaron anteriormente y los puestos desempeñados en directorios de empresas privadas, se registran varios casos de funcionarios del área de Modernización vinculados a empresas que actualmente son contratistas del Estado. Los casos de Marta Inés Baqué, en HSBC y Microsoft; Hugo Darío Miguel en Tesam Argentina SA, Laura Silvia Borsato en Prisma SA y Citibank y María Martelo en Datawaves SA, son sólo algunos ejemplos. En total son 11 los funcionarios que por sus vínculos previos o actuales con empresas privadas quedan más expuestos a potenciales conflictos de interés (Figura 4)

Figura 4: Red de vinculaciones con empresas privadas de los funcionarios de Modernización más expuestos a conflictos de interés



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Más allá de que esta configuración particular de gabinete eleva los riesgos de conflictos de interés y facilita la permeabilidad al *lobby* empresario del sector telecomunicaciones y de tecnologías informáticas, el rasgo más llamativo de la gestión “modernizadora” es el nivel de captura cultural y regulatoria que atraviesa la concepción de lo estatal y de sus trabajadores. Precisamente la adquisición del Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) muestra a las claras como opera este tipo de capturas en contra del interés público.

En efecto, el 13 de septiembre de 2016 el gobierno llamó a licitación pública para implementar en toda la administración nacional un software que había sido desarrollado previamente por la AFIP y que se había adoptado en algunas dependencias públicas con la asistencia técnica del organismo recaudador. En vez de continuar con ese proceso tecnológico desarrollado en el Estado, y con la excusa de la celeridad en la implementación del nuevo sistema, Modernización optó por contratar a consultoras privadas para que implementaran el software con asistencia y capacitación a cargo de los propios técnicos de la AFIP. Es decir que el Estado terminó pagando por algo que creó y que ya estaba siendo implementando de manera exitosa.¹³ De las 11 firmas que ganaron la licitación, 6 formalizaron contratos por un monto de 88.974.258 pesos (se trata de las consultoras NewRol-It, Tecninfor, Open Solutions, Unitech SA., Atos Argentina SA. y Ryaco SA).¹⁴ Así se generó un ámbito de negocios para un conjunto de firmas privadas basado en un desarrollo tecnológico del sector público, repitiendo viejos ejemplos de “Estado bobo” que se dieron en otros momentos de la historia reciente.¹⁵

Esta medida cristaliza con absoluta nitidez la intencionalidad política que subyace a la creación del Ministerio de Modernización: no se trata

13 La adjudicación del SARHA alcanzó a once empresas: 1) Summant Technologies SRL.; 2) Open Solutions Argentina SA.; 3) NewRol-it; 4) Intersoft SA.; 5) Neoris Consulting Argentina SA.; 6) Hexacta S.A.; 7) Atos Argentina SA.; 8) Tecninfor SA.; 9) Ryaco SA.; 10) Everis Argentina SA. y 11) Unitech SA.

14 <https://www.pagina12.com.ar/105588-ventajas-de-asociarse-con-el-estado-bobo>

15 <https://www.pagina12.com.ar/5873-el-regreso-estelar-del-estado-bobo>

de mejorar u optimizar el funcionamiento del Estado, tal como se declama, sino de ceder al sector privado, y poner bajo su órbita, mecanismos y disposiciones que pueden ser altamente eficientes constituyendo verdaderos *ámbitos privilegiados de acumulación* (Castellani, 2009). Se trata de una convicción ideológica antes que de un criterio real de eficiencia. En otros términos, no existía razón alguna que no se apoyara en la fuerte impronta ideológica que inspira la formación del Ministerio de Modernización para que el SARHA fuese cedido al sector privado.

Síntesis y conclusiones

1. Con la llegada de Cambiemos al gobierno nacional se incrementaron los riesgos de captura de la decisión pública porque el criterio de reclutamiento que primó a la hora de armar el gabinete nacional implicó la incorporación de funcionarios que habían ocupado cargos gerenciales en el sector privado. Este desembarco masivo de ex gerentes extendió a lo largo de todo el entramado estatal un tipo particular de racionalidad política empresarial que constituye el *ethos* de la vulgarmente denominada “CEOcracia”, es decir, un conjunto de valores, prácticas y creencias sobre lo público que se derivan de los principios del *management* empresarial. La internalización en el Estado de este tipo de racionalidad implica reconocer una supuesta supremacía del *management* privado respecto de la administración pública para gestionar el Estado, donde la “modernización” de la estructura estatal aparece como un significativo muy poderoso que le otorga sentido al paradigma organizacional del que forma parte una porción sustantiva de los funcionarios.

2. La “modernización” cobra su impulso de un sesgo cultural fuertemente instalado en la sociedad civil argentina: la supuesta superioridad moral que otorga la reproducción de las condiciones materiales de vida en el ámbito privado respecto de la esfera pública. Los intelectuales orgánicos de la derecha política, a través de la concentrada red privada de medios de comunicación, se ocuparon de difundir desde el inicio del actual gobierno características negativas no solo de los/as trabajadores/as estatales sino también de todos/as aquellos/as beneficiarios de diversos derechos sociales. Estos derechos sociales supuestamente se opondrían a una etérea “cultura del trabajo”, que se vería erosionada

por la percepción de los mismos. Al constituir un piso de subsistencia social, fuertemente erosionado por el proceso inflacionario que se agudizó desde inicios del actual gobierno, a la percepción de diversos derechos sociales se la estigmatiza como contraria a la cultura del trabajo, porque ataca directamente la “cultura del superviviente” (Canetti, 1983) que subyace al pleno funcionamiento del libre mercado que postula el neoliberalismo.

3. La “cruzada modernizadora” que impulsó el gobierno desde el comienzo de su gestión quedó a cargo del Ministerio de Modernización conducido por Andrés Ibarra, un hombre de estrecha confianza del Presidente, al que conocía desde su paso por diversos puestos en las empresas del grupo SOCMA, en la gestión del Club Boca Juniors y en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde estuvo encargado de “modernizar” el entramado estatal porteño. El Ministro puso en marcha el Plan de Modernización del Estado¹⁶ con el objetivo de “convertir el Estado en garante de la transparencia y el bien común” desplegando cinco líneas estratégicas de políticas públicas con ritmos y resultados dispares: a) el Plan Tecnología y Gobierno Digital (administración sin papeles y acceso ciudadano a la información pública), b) la Gestión Integral de Recursos Humanos (profesionalización de los trabajadores del Estado); c) la Gestión de Resultados y Compromisos Públicos; d) el Gobierno Abierto e Innovación Pública; y e) la Estrategia País Digital (línea transversal). Las que más avanzaron fueron las relacionadas a la digitalización de expedientes y a la implementación de la firma digital. En menor medida también se avanzó sobre plataformas para contrataciones públicas y sistemas de administración de recursos humanos (Figura 3).

4. Entre diciembre de 2015 y agosto de 2019 pasaron por el área de Modernización 21 altos funcionarios de los cuales: 18 ocuparon altos cargos en empresas privadas, 4 de ellos en firmas del grupo Macri, 5 ocuparon los cargos altos en el sector privado antes de asumir (puerta giratoria de entrada) y 7 mantenían cargos en directorios de firmas privadas a junio 2018 (figura 2). Asimismo, si se toman en cuenta los lugares en los que

¹⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>

trabajaron anteriormente y los puestos desempeñados en directorios de empresas privadas, se registran varios casos de funcionarios del área de Modernización vinculados a empresas que actualmente son contratistas del Estado. Los casos de Marta Inés Baqué, en HSBC y Microsoft; Hugo Darío Miguel en Tesam Argentina SA, Laura Silvia Borsato en Prisma SA y Citibank y María Martelo en Datawaves SA, son sólo algunos ejemplos. En total son 11 los funcionarios que por sus vínculos previos o actuales con empresas privadas quedan más expuestos a potenciales conflictos de interés (Figura 4)

5. Uno de los principales problemas que se instaló con la creación del Ministerio de Modernización refería a la cantidad y estabilidad laboral de los/as trabajadores/as pertenecientes a la esfera pública. Desde el primer momento se intentó establecer criterios de productividad y eficiencia propios del sector privado, aun cuando los procesos de trabajo que se llevasen a cabo en el sector público reflejasen una gran eficacia. Esto fue lo que ocurrió con el software que había sido creado por la AFIP, que demostró ser altamente eficiente y que sin embargo fue cedido a manos privadas.

6. El gobierno de Mauricio Macri persiguió un objetivo refundacional anclado en un profundo cambio cultural que “postuló a la “meritocracia” como modelo a seguir y con ese solo gesto tocó el corazón aspiracional de la sociedad argentina, apelando además a los malestares de amplios sectores que habían visto en el kirchnerismo formas arbitrarias y poco transparentes de distribuir premios y castigos, cuando no el reinado de “la prebenda” y la corrupción [...] Mientras recibir subsidios o mantener vínculos privilegiados con el Estado “está mal” para el conjunto de la sociedad, no necesariamente lo está para los elencos gobernantes y sus aliados. Por caso, los subsidios o tarifazos concedidos a los sectores de energía y transporte, la quita de retenciones a los monopolios sojeros, las rentas financieras extraordinarias, el blanqueo de capitales, todas medidas implementadas por el gobierno de Cambiemos, por acción u omisión, fueron “razonables”, “naturales” y en algún caso, hasta necesarias” (Canelo, 2019: 43-49).

En otros términos, el proceso confiscatorio del que fueron objeto tanto los sectores populares como los estratos medios fueron acompañados por una porción significativa de la sociedad civil argentina.

7. Hoy se presentan dos proyectos de país claramente contrapuestos (Pierbattisti, 2018). De allí la centralidad que asume el hecho de que se diriman en elecciones democráticas y libres de toda proscripción. Por lo pronto, los resultados de las primarias celebradas el 11 de agosto permiten suponer que el proyecto refundacional del macrismo fue puesto en crisis, y con él la racionalidad política que llevó a concebir al Estado como una empresa. Caída la ilusión de una tierra prometida que se aleja mientras se camina hacia ella, sólo queda expuesto el verdadero desafío que enfrentó el neoliberalismo argentino desde su retorno a la Casa Rosada en diciembre de 2015: cómo hacer para construir una sociedad crecientemente injusta y desigual y que al mismo tiempo se mantenga disciplinada y gobernable.

Bibliografía citada

Canelo, P. (2019): *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017): *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*, Informe de Investigación N°1 del Observatorio de las Elites, disponible en <http://www.citra.org.ar/wp-content/uploads/2019/02/Informe1-ObsElitesArg.pdf>

Canetti, E. (1983): *Masa y poder*. Madrid, Alianza.

Castellani, A. (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires, Prometeo.

Dardot, P. y Laval., C. (2010): *La nueva razón del mundo*. Barcelona, Gedisa.

Pierbattisti, D. (2011): "Las privatizaciones en la Argentina y Canadá: neoliberalismo, gobierno y reforma del Estado". *Revista de la Asociación Argentina de Estudios Canadienses* N° 4 abril de 2011. Buenos Aires: Editorial La Ley.

Pierbattisti, D. (2018): "La confrontación entre dos modelos societarios y económicos en Argentina 2003-2017". *Revista Ensayos de Economía*. Universidad Nacional del Colombia. Vol. 28 N° 53. Págs 121-140.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/75019>



CONICET



  @citrainv

 www.citra.org.ar

 citra@citra.org.ar