

//////////

Observatorio de las Elites

Informe de Investigación N° 17

¿De dónde vienen y a dónde van? Análisis de las trayectorias previas y posteriores del funcionariado desplazado durante el primer año del gobierno de Milei

Ana Castellani
Julia Gentile y
Pablo Salinas

RESUMEN

El informe¹ analiza las trayectorias previas y posteriores de 96 funcionarios/as superiores que renunciaron o fueron desplazados entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024, en el marco de una alta inestabilidad en el gabinete nacional. La investigación se centra en el origen y destino ocupacional de estas personas, la dinámica de rotación por jurisdicción y trimestre, los casos de "puerta giratoria" entre sector público y privado, y el cumplimiento normativo en la presentación de declaraciones juradas (MAPPAP²).

La rotación se concentró en áreas clave: el Ministerio de Economía registró 27 bajas (28 %), seguido por Capital Humano (20) y Jefatura de Gabinete (14). Los picos de desplazamientos ocurrieron en el segundo y cuarto trimestre de 2024, coincidiendo con reconfiguraciones políticas internas. Presidencia, Salud, Defensa y Relaciones Exteriores mostraron menor pero sostenida inestabilidad.

Respecto a las trayectorias previas, el 39.6 % provenía del sector público, el 34.4 % del privado, el 16.7 % tenía experiencia mixta y el 9.4 % no contaba con datos disponibles. Economía, Jefatura de Gabinete y Presidencia concentraron perfiles privados, mientras que Capital Humano mostró predominancia pública. Se identificaron perfiles técnicos, empresariales y mixtos, con circulación entre sectores.

En cuanto a los destinos posteriores, el 35.4 % se reintegró en el sector público, el 27.1 % migró al privado, el 4.2 % tuvo trayectoria mixta y el 33.3 % no registró información. Se observó continuidad institucional en algunos casos, mientras que otros retornaron a actividades privadas, incluso en firmas vinculadas a los funcionarios, lo que plantea riesgos de conflicto de intereses.

El informe identifica 18 casos de "puerta giratoria recurrente": funcionarios que ingresaron desde el sector privado, ocuparon cargos públicos y regresaron al privado tras su salida. Esta dinámica se concentró en Economía, Capital Humano y Jefatura de Gabinete, y plantea interrogantes sobre la captura de decisiones públicas por intereses privados.

Finalmente, se analiza el cumplimiento del sistema MAPPAP, que exige declarar actividades profesionales previas y posteriores al ejercicio de la función pública. El 71.9 % presentó la declaración de actividades anteriores, pero solo el 47.9 % cumplió con la de actividades posteriores. Este incumplimiento revela debilidades en los mecanismos de control y transparencia en contextos de alta rotación.

El informe concluye que la inestabilidad del primer año de gobierno refleja tensiones estructurales entre los perfiles reclutados y el modelo de liderazgo presidencial, así como una débil institucionalidad para regular la circulación entre lo público y lo privado.

¹ Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de quienes realizaron las tareas de búsqueda y sistematización de datos secundarios: Ariana Córdoba, Ángeles Corrao, Lucila Feuillant, Sofía Quintairos, Martín Reynoso, y Alejandra Zapata.

² Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al ejercicio de la función pública.



INTRODUCCIÓN

El primer año de la administración de Javier Milei estuvo atravesado por una inestabilidad inédita en la conformación de su gabinete, con una rotación del funcionariado sin precedentes desde el retorno de la democracia, tal como demostramos en el *Informe de Investigación N° 13 del Observatorio de las Elites* (Castellani & Salinas, 2024). Esta dinámica no sólo reveló un estilo de conducción política altamente centralizado y poco tolerante al disenso, sino también las limitaciones estructurales de una fuerza política emergente, sin cuadros propios ni mecanismos de formación partidaria consolidados.

En ese contexto, el presente informe se propone avanzar en el análisis de las y los 96 funcionarios/as que renunciaron o fueron cesanteados hasta el 31 de diciembre de 2024. A través del estudio de los cargos públicos y privados ocupados inmediatamente antes y después del ejercicio de la función, se busca comprender quiénes fueron las personas que ocuparon esos puestos, de qué sectores provenían y qué destinos laborales siguieron tras su salida. El análisis se estructura en distintos ejes que permiten abordar la inestabilidad considerando las trayectorias ocupacionales y el cumplimiento normativo. En primer lugar, se describe la distribución de las bajas por jurisdicción para identificar las dependencias u organismos más afectados, y luego, se analiza la evolución temporal durante el primer año de gobierno, con el fin de detectar momentos críticos y dinámicas vinculadas a decisiones políticas o reconfiguraciones del gabinete.

A continuación, se examina el origen ocupacional de las funcionarias y los funcionarios desplazados, diferenciando entre quienes provenían del sector público y del sector privado. En el caso de estos últimos, se incluye una caracterización específica de los cargos privados ocupados, con el fin de comprender los perfiles profesionales que ingresaron a la gestión y sus posibles vínculos con intereses sectoriales. Se realiza el mismo ejercicio para los destinos laborales posteriores, observando si los funcionarios se mantuvieron en el ámbito público, migraron al privado o quedaron fuera del circuito institucional. Además, se dedica un apartado específico a los casos de circulación entre el ámbito público y el sector privado, conocidos como "puerta giratoria", para indagar el alcance de esta dinámica en la configuración del poder estatal y sus implicancias en términos de captura de decisiones, conflictos de interés y debilidad institucional.

Finalmente, se analiza el grado de cumplimiento normativo en relación con la presentación de las Declaraciones Juradas de Actividades Públicas y Privadas (MAPPAP) ante la Oficina Anticorrupción, tanto al inicio como al final del ejercicio de la función. Este eje permite observar el nivel de transparencia y apego a las obligaciones legales por parte del funcionariado desplazado, en un contexto de alta volatilidad institucional.

Este enfoque permite analizar si la inestabilidad observada fue consecuencia de una incompatibilidad estructural entre los perfiles reclutados y el modelo de gobierno, o si, por el contrario, respondió a una lógica de rotación funcional al estilo de liderazgo presidencial. En definitiva, se busca identificar regularidades en las trayectorias ocupacionales de quienes transitaron fugazmente por la gestión, con el objetivo de

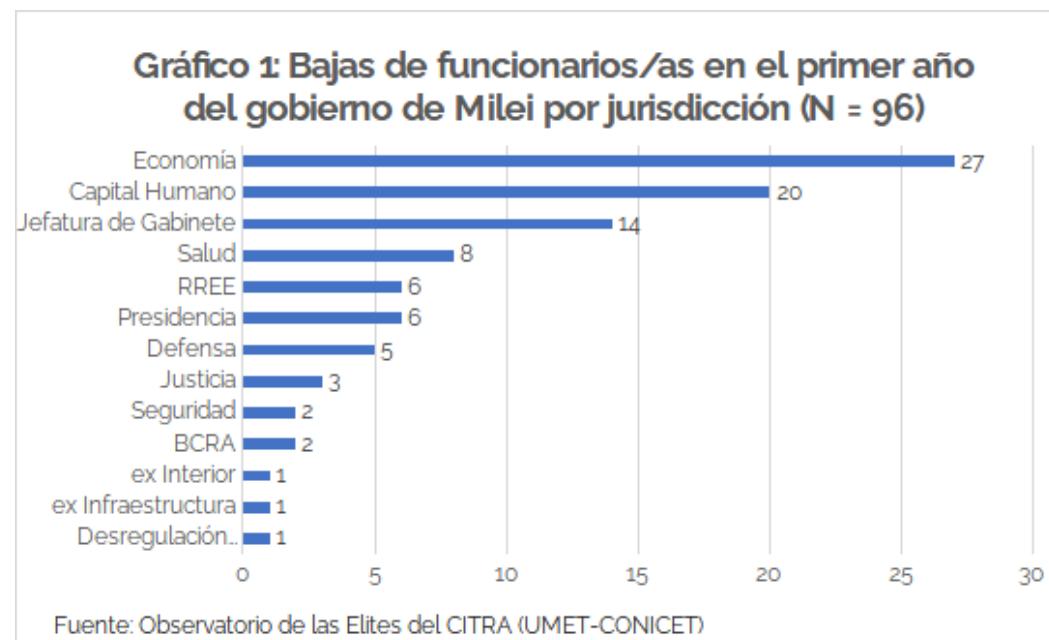


aportar una mirada más profunda sobre los límites, tensiones y desafíos del armado gubernamental en su primer año.

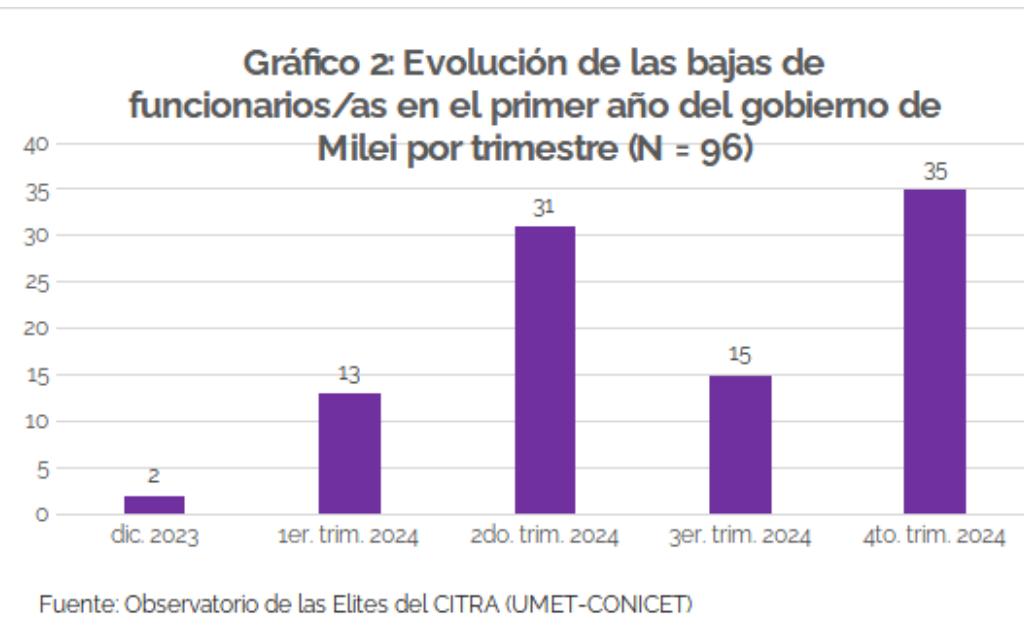
Distribución y evolución de las bajas durante 2024

Este apartado ofrece una descripción general del desplazamiento del funcionariado en el primer año de gobierno. Por un lado, se analiza la distribución de las bajas por jurisdicción, identificando las dependencias y organismos más afectados. Por otro, se examina la evolución temporal de las renuncias y cesantías a lo largo del año, con el objetivo de detectar momentos críticos, acumulaciones o rupturas que puedan vincularse con decisiones políticas o reconfiguraciones del gabinete.

La distribución de las bajas por jurisdicción evidencia una concentración significativa en áreas clave del gabinete nacional (gráfico 1). El Ministerio de Economía encabeza el listado con 27 funcionarios/as desplazados/as, lo que representa casi un tercio del total de bajas registradas. Esta alta rotación relativa en el área económica sugiere tensiones internas y una dinámica de recambio acelerada en un sector estratégico para la gestión. Le sigue el Ministerio de Capital Humano con 20 bajas, una cifra elevada considerando su estructura de cargos superiores. La Jefatura de Gabinete acumula 14 bajas, con una distribución relativamente equilibrada entre los trimestres, mientras que Presidencia mantiene un perfil bajo en cuanto a rotaciones, con 6 salidas en todo el período. Jurisdicciones como Salud, Defensa y Relaciones Exteriores presentan un desplazamiento moderado pero constante, con entre 5 y 7 bajas cada una, lo que indica cierta inestabilidad sostenida en áreas sensibles.



Al analizar la evolución de las bajas a lo largo del primer año de gobierno, se observan dos momentos claves en el desplazamiento durante el segundo y el cuarto trimestre, con 31 y 35 bajas respectivamente. El primero coincide con la renuncia del primer Jefe de Gabinete, Nicolás Posse, mientras que el segundo posiblemente esté vinculado a ajustes estratégicos y/o conflictos internos (gráfico 2). Esta tendencia sugiere una creciente inestabilidad o reconfiguración interna hacia el cierre del año.



La combinación de ambos gráficos —por jurisdicción y por trimestre— permite identificar no solo dónde se concentró la rotación, sino también cuándo se intensificó, aportando una lectura más precisa sobre los ritmos y focos de inestabilidad en el primer año de gobierno.

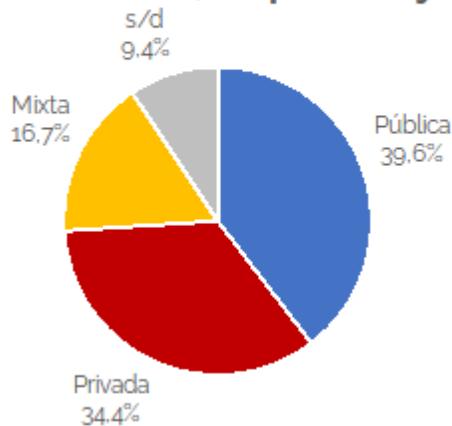
¿De dónde vienen? Trayectorias previas del funcionariado desplazado

El análisis de las trayectorias ocupacionales previas al ingreso al gobierno de Javier Milei durante su primer año de gestión revela una composición diversa entre las autoridades superiores desplazadas, con una leve mayoría proveniente del sector público (gráfico 3). De los 96 funcionarios/as desplazados, el 39,6 % (38 casos) provenía del ámbito público, lo que sugiere que una parte significativa del funcionariado desplazado contaba con experiencia institucional acumulada. En contraste, el 34,4 % (33 casos) ingresó desde el sector privado, lo que refleja la incorporación de perfiles técnicos o profesionales ajenos a la estructura estatal. Asimismo, se identificaron 16 casos (16,7 %) de trayectoria mixta, es decir, funcionarios/as que combinaban experiencias en el sector público —como cargos en provincias, municipios, docencia universitaria o asesorías en organismos descentralizados o ministerios— con



desempeños en el ámbito privado, incluyendo estudios jurídicos, consultoras, asesorías técnicas y emprendimientos empresariales. Por otro lado, un 9,4 % (9 casos) no cuenta con información disponible sobre su ocupación anterior, lo que limita la reconstrucción completa de los perfiles de ingreso.

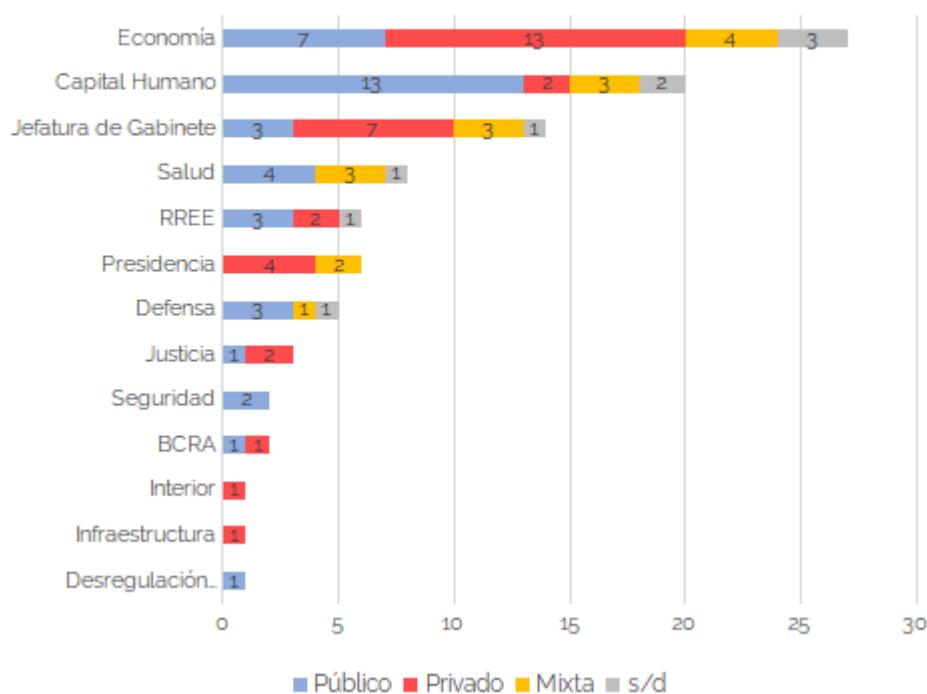
Gráfico 3: Tipo de trayectorias de entrada del funcionariado desplazado en el primer año del gobierno de Milei, en porcentajes (N = 96)



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

Como se observa en el gráfico 4, las trayectorias ocupacionales previas de las y los funcionarios desplazados presentan patrones diferenciados según la jurisdicción en la que se desempeñaron. Las áreas de Economía y Jefatura de Gabinete concentran una proporción significativamente mayor de perfiles con antecedentes en el sector privado: en Economía, 13 de los 27 casos (48,1 %) provienen de ese ámbito, mientras que en Jefatura de Gabinete la cifra asciende a 7 de 14 (50 %). A su vez, Presidencia cuenta con 4 de sus 6 casos provenientes del sector privado y 2 con trayectorias mixtas, sin registros de ingresos desde el sector público. Esta composición sugiere una presencia destacada de autoridades superiores con experiencia en el mercado en dichas carteras. En contraste, Capital Humano muestra una mayoría de trayectorias públicas (13 de 20 casos), lo que refleja una integración más marcada de perfiles con recorrido institucional entre las personas desplazadas. Por su parte, las áreas de Salud y Defensa exhiben una mayor diversidad de trayectorias, incluyendo varios casos mixtos, lo que podría indicar vínculos intersectoriales o una mayor flexibilidad profesional.

Gráfico 4: Tipo de trayectorias de entrada del funcionariado desplazado en el primer año del gobierno de Milei por jurisdicción (N = 96)



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

A modo ilustrativo, el Cuadro 1 presenta casos que revelan los tres tipos de trayectorias previas al ingreso al gabinete de Javier Milei. Algunas de ellas se caracterizan por una consolidación en el ámbito público, con perfiles técnicos que acumulan experiencia en organismos estatales provinciales o locales. Tal es el caso de Osvaldo Giordano, quien asumió en ANSES tras una extensa carrera en la administración financiera de Córdoba; Bartolomé Heredia, con continuidad en funciones de planificación energética; y Ricardo Martín Boccacci, con antecedentes en la planta de gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En contraste, otros funcionarios provienen del sector privado, con perfiles empresariales que se insertan en la gestión pública desde ámbitos corporativos. Nicolás Posse, por ejemplo, llegó a la Jefatura de Gabinete tras desempeñarse como gerente en Aeropuertos Argentina 2000; Florencia Misrahi, desde CARGILL, asumió en ARCA; y Gladys Humenuk, con experiencia en Corporación América, accedió a un cargo estratégico en Presidencia. Estas trayectorias plantean interrogantes sobre los vínculos entre intereses sectoriales y decisiones públicas. Por último, las trayectorias mixtas combinan experiencias en el sector público y privado, como en los casos de Juan Cruz Molina Hafford, Sergio Robert y Carlos Cuburu. Estos perfiles intersectoriales evidencian una circulación fluida entre ámbitos estatales y productivos, especialmente en áreas como agroindustria, minería y desarrollo regional.



Cuadro 1: Trayectorias anteriores del gabinete de Milei: casos ilustrativos por tipo de procedencia ocupacional

Tipo de trayectoria de entrada	Nombre	Cargo en el gabinete de Milei	Cargo anterior	Comentario breve
Pública	Osvaldo Giordano	Director Ejecutivo de ANSES	Ministro de Finanzas de Córdoba	Trayectoria técnica consolidada en la administración pública provincial.
	Bartolomé Heredia	Administrador del ENOHSA	Secretario de Desarrollo Energético en Córdoba	Continuidad en funciones estatales vinculadas a planificación energética.
	Ricardo Martín Boccacci	Subsecretario de Empleo Público	Funcionario (GCBA)	Experiencia previa en el mismo ámbito, parte de la planta de gabinete porteña.
Privada	Nicolás Posse	Jefe de Gabinete de Ministros	Gerente General en Aeropuertos Argentina 2000.	Perfil empresarial con experiencia en gestión de infraestructura aeroportuaria.
	Florencia Misrahi	Directora Ejecutiva de ARCA	Directora en CARGILL S.A.C.I.	Trayectoria en multinacional agroindustrial, con perfil técnico y corporativo.
	Gladys Humenuk	Subsecretaria de Coordinación Administrativa de Presidencia	Gerenta de Administración y Finanzas en Corporación América	Experiencia en conglomerado empresarial con presencia en sectores estratégicos.
Mixta	Juan Cruz Molina Hafford	Presidente del INTA	Director Regional del INTA Córdoba y socio en Campo y Negocios S.A.	Articulación entre gestión pública agropecuaria y actividad empresarial privada.



	Sergio Robert	Vicepresidente del SENASA	Asesor en INTA-IPAF Pampeano y consultor en mercado ganadero	Combinación de funciones técnicas estatales y consultor en mercado de ganado y carne vacuna.
	Carlos Cuburu	Subsecretario de Política Minera del Ministerio de Economía	Docente en el Consejo Provincial de Educación de Río Negro y asesor minero en empresa privada	Trayectoria intersectorial entre docencia pública y asesoría técnica en el sector minero privado.

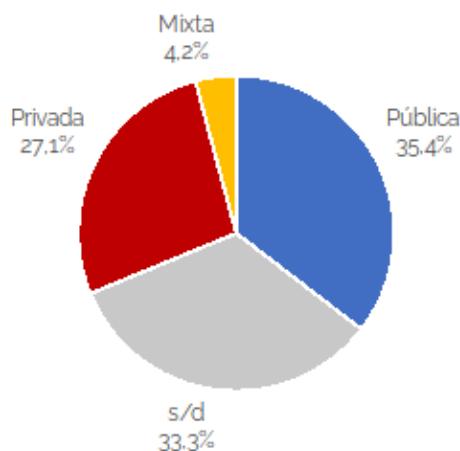
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

¿A dónde van? Trayectorias posteriores del funcionariado desplazado

El análisis de las trayectorias ocupacionales posteriores a la salida del cargo de autoridad superior del gobierno de Milei durante el primer año revela una distribución relativamente equilibrada entre los distintos destinos laborales, aunque con una leve predominancia del sector público (gráfico 5). De los 96 funcionarios/as desplazados durante el primer año de gobierno, el 35.4 % (34 casos) continuó su carrera en el ámbito público, lo que sugiere una persistencia de vínculos institucionales pese al desplazamiento. En contraste, el 27.1 % (26 casos) migró hacia el sector privado, lo que podría indicar una reorientación profesional hacia espacios no estatales. Además, se identificaron 4 casos (4.2 %) de trayectoria mixta, es decir, funcionarios/as que transitaron simultáneamente entre el sector público y privado tras su salida. Por otro lado, un dato significativo es el elevado porcentaje de casos sin datos disponibles (s/d), que alcanza el 33.3 % (32 funcionarios/as). Esta ausencia de información impide una caracterización completa de los destinos laborales y plantea interrogantes sobre la trazabilidad institucional del funcionariado desplazado, así como sobre los mecanismos de registro y transparencia en contextos de alta inestabilidad.



Gráfico 5: Tipo de trayectorias de salida del funcionariado desplazado en el primer año del gobierno de Milei, en porcentajes (N = 96)

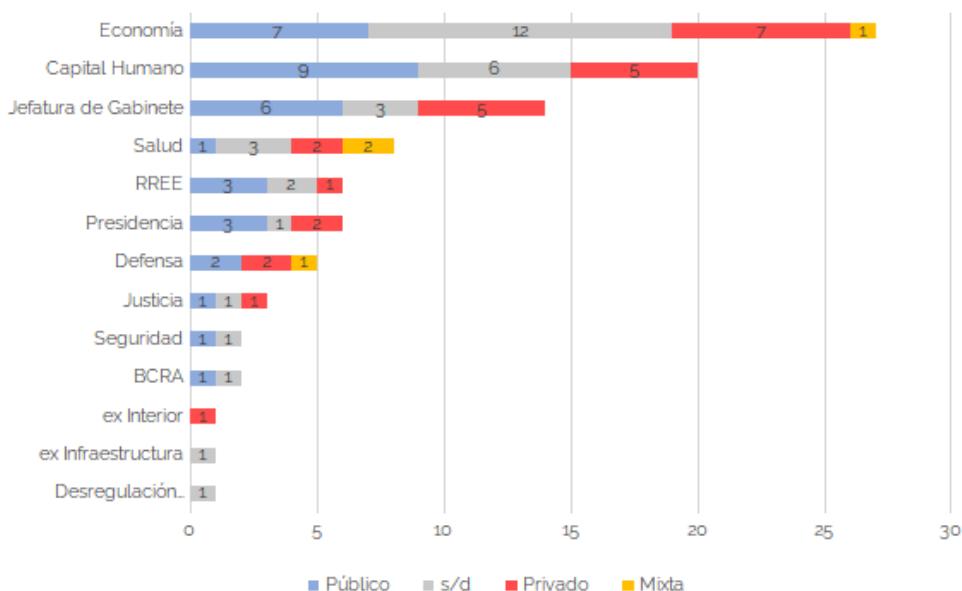


Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)

Asimismo, en el gráfico 6 se observa que las carteras de Economía, Capital Humano y Jefatura de Gabinete de Ministros presentan una distribución relativamente equilibrada entre los destinos público y privado, lo que sugiere que los perfiles técnicos o políticos allí involucrados mantienen una capacidad de reinserción tanto en el aparato estatal como en el mercado. Por otro lado, áreas como Salud y Defensa exhiben trayectorias más diversificadas, incluyendo casos de trayectoria mixta, lo que podría indicar una mayor flexibilidad profesional o vínculos intersectoriales. En contraste, las jurisdicciones de menor volumen (como Desregulación, ex Infraestructura y ex Interior³) presentan un único caso cada una, dificultando inferencias más amplias. Sin embargo, los resultados están atravesados por una constante: la opacidad en el registro de los destinos laborales de una parte significativa del funcionariado desplazado.

³ Si bien el Ministerio fue repuesto dentro de la estructura de Gabinete en septiembre de 2025, desde mayo de 2024 fue degradado a Secretaría de Interior dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Por esa razón nos referimos al mismo en el presente informe como "ex". Un dato adicional, en ninguna de las conformaciones ministeriales de Argentina como país independiente, democráticas o dictatoriales, se prescindió del Ministerio del Interior. El gobierno de Milei tiene el llamativo récord de haber innovado en esta materia.

Gráfico 6: Tipo de trayectorias de salida del funcionariado desplazado en el primer año del gobierno de Milei por jurisdicción (N = 96)



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

A modo ilustrativo el cuadro 2 presenta casos que revelan los tres tipos trayectorias posteriores a la salida del gabinete de Milei. Algunas de ellas se caracterizan por una continuidad institucional, ya sea en el mismo organismo (como Rosana Lodovico), en el ámbito local (Pablo De la Torre), o en empresas estatales estratégicas (Omar De Marchi), lo que sugiere una persistencia de vínculos con el aparato estatal y una valorización de la experiencia pública. En cambio, otras trayectorias implican una reorientación hacia el sector privado, con perfiles técnicos que retornan a la práctica profesional (Martín Huidobro), se insertan en medios sectoriales (Fernando Vilella) o se reubican en firmas con redes familiares (Osvaldo Giordano). Si bien estas trayectorias pueden reflejar una legítima continuidad profesional, también están expuestas a **potenciales conflictos de intereses**, especialmente cuando los destinos privados se vinculan con sectores previamente regulados o beneficiados por la gestión pública. Esto plantea la necesidad de fortalecer mecanismos de control, transparencia y períodos de enfriamiento que garanticen la integridad institucional. Por último, las **trayectorias mixtas** combinan inserciones simultáneas en instituciones públicas y privadas, como en los casos de Raúl Marino, Juan Cruz Molina Hafford y Hernán Seoane. Esta multiposicionalidad refleja una creciente superposición de roles entre sectores estatales y privados, especialmente en áreas como salud, ciencia y educación. Sin embargo, esta doble pertenencia también puede generar tensiones éticas y operativas, especialmente cuando se solapan intereses o funciones entre ambos ámbitos.

Cuadro 2: Trayectorias posteriores a la salida del gabinete de Milei: casos ilustrativos por tipo de destino ocupacional

Tipo de trayectoria de salida	Nombre	Cargo en el gabinete de Milei	Destino posterior	Comentario breve
Pública	Pablo De la Torre	Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia (Capital Humano)	Secretario de Salud en el Municipio de San Isidro	Reincisión inmediata en el ámbito público local, con continuidad temática en políticas sociales y sanitarias.
	Rosana Lodovico	Directora General de Aduanas (Economía)	Subdirectora General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas (Dirección General de Aduanas)	Permanencia institucional en el mismo organismo, aunque en un cargo de menor jerarquía.
	Omar De Marchi	Secretario de Relaciones Parlamentarias e Institucionales (Jefatura de Gabinete)	Vicepresidente de Aerolíneas Argentinas	Rotación hacia una empresa estatal estratégica, con persistencia en espacios de conducción pública.
Privada	Fernando Vilella	Secretario de Bioeconomía (Economía)	Director de Desarrollo Estratégico en Agroempresario.com	Inserción en el ecosistema agroindustrial privado, con rol comunicacional estratégico.
	Martín Huidobro	Subsecretario de Trabajo (Capital Humano)	Abogado en el Estudio Jurídico Huidobro y Asociados	Retorno a la práctica profesional privada.
	Osvaldo Giordano	Director Ejecutivo de ANSES (Capital Humano)	Gerente de planificación estratégica en Torres, Giordano y Asociados. Presidente de IERAL de la Fundación Mediterránea.	Reubicación en firma privada con vínculos familiares.



Mixta	Raúl Marino	Secretario de Investigación, Política Industrial y Producción (Defensa)	Docente en la Universidad Nacional de Cuyo / Director en el ITBA	Trayectoria académica con inserción simultánea en instituciones públicas y privadas.
	Juan Cruz Molina Hafford	Presidente del INTA (Economía)	Director del INTA Córdoba / Socio en Campo y Negocios S.A.	Circulación entre sistema científico estatal y sector agroempresarial, con vínculos operativos en ambos espacios.
	Hernán Seoane	Subsecretario de Planificación y Programación Sanitaria (Salud)	Representante en Hospital SAMIC / Gerente general de Clínica Modelo Lanús	Doble inserción en el sistema sanitario.

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

Circulación entre el sector público y privado: casos de puerta giratoria recurrente

En esta sección, se identifican los casos en los que las y los funcionarios transitaron del sector privado al público y regresaron al privado, evaluando los potenciales conflictos de intereses y procesos de captura de la decisión pública. Este fenómeno no es nuevo, como ya se demostró en otras oportunidades (Castellani, 2024; Castellani y Gentile, 2025; Castellani y Dulitzky, 2018; Castellani y Motta, 2020).

Entre los 96 desplazados del primer año de Javier Milei, se encuentran 18 casos de funcionarios/as que transitaron directamente del sector privado al gabinete nacional y, tras su salida, regresaron nuevamente al ámbito privado. Este patrón de circulación —conocido como “puerta giratoria recurrente”— permite observar cómo ciertos perfiles se insertan temporalmente en el Estado, sin romper sus vínculos con espacios de influencia económica, técnica o profesional.

Los casos relevados abarcan una amplia variedad de dependencias, aunque se concentran principalmente en los ministerios de Economía y Capital Humano, y Jefatura de Gabinete, áreas estratégicas para la definición de políticas públicas. En relación con el ministerio de **Economía**, por ejemplo, se destacan figuras como el ex administrador de Aviación Civil, Gustavo Marón, que ingresó desde una consultora aeroespacial y regresó como asesor jurídico; o el presidente el INTA, Juan Cruz Molina Hafford, que mantuvo su rol como socio en una empresa agropecuaria antes y después de su paso por la gestión. Esta continuidad revela una vinculación directa con sectores regulados por el Estado, especialmente en el agro y la infraestructura. En cuanto al ministerio de **Capital Humano**, los funcionarios Maximiliano Keczeli y Pablo Rodríguez



transitaron desde empresas tecnológicas y gestión privada hacia cargos de coordinación y subsecretarías, para luego retornar a actividades similares en el sector privado. También en **Jefatura de Gabinete**, se observa una lógica similar: por ejemplo, Alicia Caballero, Alberto Haure y Carlos Peracca ingresaron desde consultoras, universidades privadas o estudios contables, y tras su salida retomaron funciones directivas en firmas privadas o emprendimientos propios. A su vez, en las carteras de **Presidencia, Salud, Defensa, ex Interior, Justicia y Relaciones Exteriores** se presentan casos de puerta giratoria, aunque en menor número. En estos casos, los/as funcionarios/as regresaron a roles como médicos independientes, abogados, docentes universitarios, representantes deportivos o directores de medios de comunicación, lo que sugiere una reconexión con actividades previas y una continuidad profesional fuera del Estado.

La circulación de funcionarios entre el Estado y el sector privado reaviva un debate clave: ¿quién toma realmente las decisiones en el poder estatal? Cada vez es más frecuente ver a figuras que, tras pasar por la administración pública, regresan a empresas o consultoras privadas con las que nunca cortaron del todo sus lazos. Esta "puerta giratoria" no solo desdibuja la frontera entre lo público y lo privado, sino que también dispara alertas sobre posibles conflictos de intereses, debilitando los controles internos y abriendo la puerta a la captura de decisiones estratégicas por parte de actores económicos.

Frente a este escenario, el desafío es claro: robustecer los sistemas de transparencia, endurecer el control sobre las incompatibilidades y exigir una rendición de cuentas efectiva. El relevamiento de 18 casos concretos ilustra una práctica extendida y todavía débilmente regulada, con impacto directo en la calidad institucional y la independencia del aparato estatal frente a intereses privados.

Rendición de cuentas: el (in)cumplimiento de las Declaraciones Juradas MAPPAP ante la Oficina Anticorrupción por parte del funcionariado desplazado

¿Realmente sabemos quién ocupa los cargos más altos en el Estado y cómo han transitado entre lo público y lo privado? El eje central aquí es el MAPPAP, el sistema que la Oficina Anticorrupción exige para declarar las actividades de los funcionarios antes y después de ocupar un puesto público. ¿Por qué es tan importante este control? Porque busca destapar posibles conflictos de intereses y evitar que quienes gestionan lo público lo hagan pensando en sus vínculos previos o futuros en empresas privadas.

A través del MAPPAP —aprobado por la Resolución 7/2022—, se solicita a las autoridades superiores del Ejecutivo Nacional que informen qué hacían profesionalmente hasta tres años antes y un año después de su gestión estatal. ¿Se está logrando con esto frenar la famosa "puerta giratoria" entre Estado y sector privado? ¿Es suficiente para evitar que la información privilegiada termine siendo usada en beneficio propio?

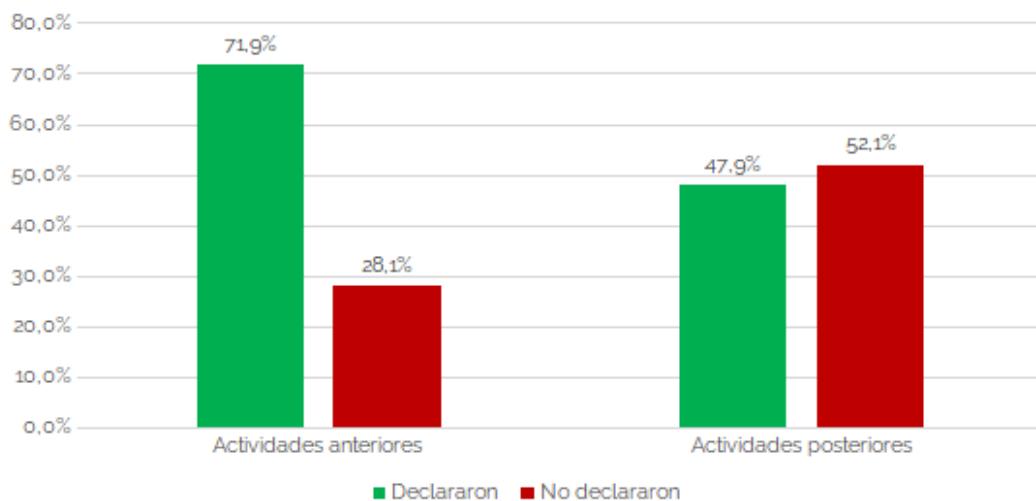


El sistema se apoya en la transparencia y el control ciudadano: cualquier persona puede consultar los antecedentes y los destinos de quienes ocupan altos cargos. Así, el objetivo es claro: fortalecer la ética pública y garantizar que las decisiones del Estado se tomen con independencia y criterio profesional.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de cumplimiento del MAPPAP por parte de las y los funcionarios desplazados, tanto al momento de ingreso como al egreso de la función pública, con el fin de evaluar el nivel de apego a las obligaciones legales en un contexto de alta rotación institucional.

En este marco, se analizaron los niveles de cumplimiento del MAPPAP por parte de los/las 96 funcionarios/as desplazados durante el primer año de gestión. Los resultados muestran un cumplimiento parcial y heterogéneo, que pone en evidencia las limitaciones del sistema en un contexto de alta rotación institucional. En cuanto a las declaraciones juradas de actividades previas, el 71,9 % de los funcionarios/as cumplió con la presentación, mientras que el 28,1 % omitió este requisito. El panorama se agrava al observar las declaraciones de actividades posteriores: apenas el 47,9 % realizó la presentación correspondiente, frente a un 52,1 % que no cumplió con esta obligación (gráfico 7).

Gráfico 7: Cumplimiento del MAPPAP por funcionarios/as desplazados/as en el primer año del gobierno de Milei (N = 96)



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET) en base al catálogo de datos abiertos de la Oficina Anticorrupción

Asimismo, la falta de información sobre las actividades posteriores limita severamente la eficacia del MAPPAP como herramienta de transparencia activa. Sin datos sobre los vínculos laborales que se establecen luego del paso por la gestión pública, se pierde la posibilidad de evaluar la imparcialidad en la toma de decisiones y de prevenir el uso indebido de información privilegiada. En conclusión, los datos evidencian una



implementación deficiente del MAPPAP en el primer año de gobierno, con niveles de cumplimiento insuficientes tanto al ingreso como al egreso de la función pública. La falta de presentación posterior —clave para prevenir la captura institucional— es particularmente alarmante. Fortalecer los mecanismos de control y garantizar la aplicación efectiva del MAPPAP resulta indispensable para avanzar hacia una administración pública más transparente, profesional y comprometida con los principios éticos que deben regir el ejercicio de la función pública.

El cuadro de cumplimiento del MAPPAP por funcionario/a y jurisdicción (Anexo) aporta una dimensión cualitativa al análisis, permitiendo observar patrones específicos dentro de cada área del gabinete. Esta información complementa los porcentajes generales ya presentados, revelando que el incumplimiento no solo es elevado, sino también sistemático en ciertos sectores.

En áreas como Economía y Capital Humano, se observa una coexistencia de altos cargos con omisiones reiteradas, incluso en funciones estratégicas como Aduanas, Agricultura y Vialidad Nacional. En Presidencia y Relaciones Exteriores, el incumplimiento se concentra en cargos sensibles vinculados a inteligencia, medios y política exterior, lo que agrava el impacto institucional. Por el contrario, Defensa y Justicia presentan un cumplimiento casi pleno, lo que sugiere una cultura administrativa más consolidada en materia de transparencia.

Además, se advierte un patrón transversal: funcionarios que sí declararon actividades anteriores, pero omitieron las posteriores. Este fenómeno se repite en múltiples jurisdicciones, lo que indica un déficit en el seguimiento del MAPPAP y en la percepción de continuidad de la obligación. La persistencia de estos vacíos, especialmente en sectores con alta exposición pública o capacidad de decisión, pone en tensión los principios establecidos por la Ley 25.188 y el Decreto 41/99, y plantea la necesidad de reforzar los mecanismos de control, capacitación y sanción para garantizar una ética pública efectiva.

Síntesis y conclusiones

El análisis de las trayectorias previas y posteriores del funcionariado superior nacional desplazado del gabinete entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024 permite establecer que los ministerios más afectados por la inestabilidad fueron Economía (27 bajas), Capital Humano (20) y Jefatura de Gabinete (14). Los picos de desplazamientos ocurrieron en el segundo y cuarto trimestre de 2024, coincidiendo con reconfiguraciones políticas internas.

El origen de los funcionarios se divide casi por mitades entre ocupaciones en el sector público y en el privado, siendo muy pocos casos los que tenían experiencias previas mixtas (17%). En el 10% de los casos no se logró indagar cuál es su trayectoria previa. Que el 34% haya tenido experiencia de dedicación exclusiva en el sector privado remite a la concepción en la conformación del gabinete de cada uno de los ministros y altos funcionarios de la APN, pero también permite comprender el enfoque privatista que le dan o dieron a su gestión, donde se avanzó en reducir capacidades estatales.



Economía, Jefatura de Gabinete y Presidencia concentraron este tipo de perfiles mientras que Capital Humano mostró predominancia de trayectorias públicas.

En cuanto a las trayectorias posteriores a la salida, el 35,4% continuó en el sector público, 27,1% migró al privado, 4,2% tuvo trayectoria mixta y llamativamente, el 33,3% no informó su situación. Asimismo, se identificaron 18 casos de circulación directa del sector privado al gabinete y regreso al privado, especialmente en Economía, Capital Humano y Jefatura de Gabinete concentran estos casos y esto advierte sobre el riesgo de captura de decisiones y conflictos de interés por vínculos persistentes con sectores regulados.

En efecto, el origen público o privado de los/as funcionarios/as no es bueno o malo en sí mismo, lo que nos interesa destacar en el informe son los riesgos en un punto central: la transparencia. La carencia de información pública de muchos orígenes y, más aún, muchos destinos de personas que tuvieron altas responsabilidades en la APN hacen sonar las alarmas en dos fenómenos que ocurren en las gestiones: la puerta giratoria y la captura de la política pública.

En ambos casos se provocan conflictos de intereses de personas que representaron o representan sectores económicos concretos y fueron funcionarios públicos dentro de esas mismas áreas de interés. El uso de información privilegiada, el conocer el funcionamiento de control estatal y las formas de eludirlos, la redacción de normas y ejecución de políticas públicas afines al área de origen repercuten en posibles hechos que hasta pueden ser pasibles de judicialización en muchos casos.

En cuanto al cumplimiento normativo (MAPPAP) el 71,9% presentó declaración jurada de actividades previas y solo el 47,9% cumplió con la declaración de actividades posteriores. Estos datos muestran que el sistema de control muestra debilidades frente a la alta rotación y opacidad en los registros.

Es por ello por lo que surge la necesidad de impulsar mejores mecanismos de control y seguimiento de trayectorias para evitar estos problemas que repercuten negativamente en los intereses nacionales y soberanos. En otras palabras, que Argentina permita que personas que vienen de un sector privado específico ocupen lugares públicos relacionados a las mismas áreas de interés e influencia de sus empresas y que luego no se ponga algún límite temporal para volver a las mismas ramas de actividad, puede perjudicar las capacidades estatales y de desarrollo del país.

Esta necesidad de la que hablamos no es innovadora: países como Canadá, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y numerosos organismos internacionales regulan la puerta giratoria de manera muy estricta para justamente evitar el aprovechamiento del sector privado (captura de la política pública) sobre las capacidades estatales de los países. La regulación más concreta es establecer un período de carencia temporal para volver a ocupar cargos que son incompatibles con la función previa, lo que también se conoce como "períodos de enfriamiento" que tienen como meta preservar la integridad institucional.

Argentina cuenta con las herramientas de seguimiento y control, como el mencionado "Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriore al ejercicio de la función pública" (MAPAPP). El salto adelante debería ser fortalecer la



aplicación del mismo, así como encontrar mecanismos sancionatorios eficaces en los casos de incumplimiento.

El cumplimiento con lo establecido por el MAPAPP es heterogéneo según las carteras relevadas, registrándose mayor control en Defensa y Justicia; quedando el resto de las áreas en una zona gris de ocultamiento/omisión de la información. En este lote se destacan áreas como Economía y Capital Humano (hay coexistencia de altos cargos con omisiones reiteradas, incluso en funciones estratégicas como Aduanas, Agricultura y Vialidad Nacional); Presidencia y Relaciones Exteriores (el incumplimiento se concentra en cargos sensibles vinculados a inteligencia, medios y política exterior).

En suma, el análisis de las trayectorias del funcionariado desplazado durante el primer año del gobierno de Javier Milei permite advertir sobre los riesgos que conlleva una gestión sin mecanismos sólidos de control, transparencia y regulación de los vínculos entre lo público y lo privado. La persistencia de omisiones en la rendición de cuentas, la opacidad en los destinos laborales y la circulación recurrente entre sectores estratégicos del Estado y empresas privadas revelan una arquitectura institucional vulnerable a la captura de intereses particulares. Fortalecer los sistemas de monitoreo como el MAPAPP, garantizar su aplicación efectiva y avanzar hacia regulaciones más estrictas —como los períodos de enfriamiento— no son solo medidas técnicas, sino condiciones indispensables para resguardar la integridad del Estado, su capacidad de planificación y su autonomía frente a presiones sectoriales.

Bibliografía

Castellani, A. (2024). *Funcionarios públicos, intereses privados. Análisis de la participación en sociedades comerciales y asociaciones empresariales del gabinete nacional* (Informe de Investigación N.º 12). Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET).

Recuperado de

<https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-investigacion-del-observatorio-de-las-elites/informe-de-investigacion-n12/>

Castellani, A. & Dulitzky, A. (2018). "The Reverse Revolving Door. Participation of Economic Elites in the Public Sector during the 90s in Argentina", *Latin American Business Review*, vol. 19, Issue 2, Londres.

Castellani, A. & Gentile, J (2025). La circulación público-privada de las elites: análisis de la puerta giratoria de salida y del riesgo de exposición a conflictos de interés del gabinete de Macri (Argentina, 2016-2019). *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 22, n. 2, p. 276-308. Disponible en:

<https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/27483>

Castellani, A. y Motta, G. (2020). La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el Gabinete Nacional (Argentina, 2018). *Miriada: Investigación En Ciencias Sociales*, 12 (16), 77-119. Recuperado a partir de

<https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/5084>

Castellani, A., & Salinas, P. (2024). *La inestabilidad como marca distintiva: Análisis del primer año del gabinete de Milei* (Informe de Investigación N° 13). Observatorio de las



Elites del CITRA (UMET-CONICET). Recuperado de
<https://citra.org.ar/publicaciones/informes-de-investigacion-del-observatorio-de-las-elites/informe-de-investigacion-no-13-la-iestabilidad-como-marca-distintiva>

Decreto N.º 41/99. Código de Ética de la Función Pública. Emitido el 27 de enero de 1999. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ley N.º 25.188. Ley de Ética en la Función Pública. Sancionada el 29 de septiembre de 1999. Boletín Oficial de la República Argentina.

Oficina Anticorrupción. "Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas (MAPPAP)". Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/prevencion-de-los-conflictos-de-intereses/sistema-de-monitoreo-de-actividades-privadas-y-publicas>



Anexo

Listado de funcionarios/as desplazados de sus cargos durante el primer año de gestión de Javier Milei. Cargo ocupado y cumplimientos en presentación DDJJ de actividades anteriores y DDJJ de actividades posteriores.

Jurisdicción	Cargo en el gabinete de Milei	Funcionario/a	Declaró actividades anteriores	Declaró actividades posteriores
Economía	Administrador del ENOHSA (organismo disuelto DTO. 1020/24)	Bartolomé Heredia	no	no
	Administrador General de Vialidad Nacional	Raúl Edgardo Bértola	no	no
	Administrador Nacional de Aviación Civil	Gustavo Marón	sí	sí
	Director BNA	Manuel Calderón	no	no
	Directora Ejecutiva ARCA (Remuévase)	Florencia Misrahi	sí	sí
	Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Seguridad Vial	Daniela Ortiz	sí	sí
	Directora General de Aduanas	Rosana Lodovico	no	no
	Presidente de la Junta de Seguridad en el Transporte	Julián Obaid	sí	sí
	Presidente del Directorio del ORSNA	Pedro Hadida	sí	sí
	Presidente del INTA	Juan Cruz Molina Hafford	sí	sí
Secretaría de Minería	Secretaria de Minería	Flavia Royón	sí	sí
	Secretario de Bioeconomía	Fernando Vilella	sí	sí



	Secretario de Coordinación de Producción	Juan Pazo	sí	no
	Secretario de Desarrollo Territorial, Hábitat y Vivienda	Héctor Lostri	sí	no
	Secretario de Energía	Eduardo Rodríguez Chirillo	sí	sí
	Secretario de Industria y Comercio	Pablo Lavigne	sí	no
	Secretario de Política Económica	Joaquín Cottani	sí	sí
	Subsecretaria de Transición y Planeamiento Energético	Mariela Beljansky	sí	no
	Subsecretario de Agricultura	Germán Di Bella	no	no
	Subsecretario de Combustibles Líquidos	Francisco De Ridder	no	no
	Subsecretario de Comercio Exterior	Esteban Marzorati	sí	no
	Subsecretario de Energía Eléctrica	Sergio Falzone	sí	sí
	Subsecretario de Fortalecimiento Productivo y Sustentable PyME	Pedro Vigneau	sí	no
	Subsecretario de Política Minera	Carlos Cuburu	sí	sí
	Subsecretario de Puertos y Vías Navegables	Pablo Piccirilli Francos	no	no
	Vicepresidente del INTI	Gustavo Rodríguez	no	no



	Vicepresidente SENASA	Sergio Robert	sí	no
Capital Humano	Director Ejecutivo ANSES	Osvaldo Giordano	sí	sí
	Directora de la Casa Patria Libertad	Mariana Sartoris	no	no
	Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia	Yanina Nano Lembo	sí	sí
	Secretario de Coordinación Legal y Administrativa	Maximiliano Keczeli	no	no
	Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia	Pablo De la Torre	sí	no
	Secretario de Trabajo, Empleo y Seguridad	Omar Yasin	sí	sí
	Subsecretaria de Gestión Administrativa de Niñez, Adolescencia y Familia	Constanza Cassino	no	no
	Subsecretaria de Innovación Educativa	María Inés Pla Alba	sí	sí
	Subsecretaria de Políticas Familiares	Ana Belén Mármore	no	no
	Subsecretaria de Políticas Territoriales y Desarrollo Humano	María Lucía Raskovsky	sí	sí
Subsecretaria de Relaciones del Trabajo	Liliana Acosta de Archimbal	sí	sí	
	Mariana Hortal Sueldo	sí	no	
Subsecretaria Legal	Leila Gianni	sí	sí	



	Subsecretario Administrativo	Agustín Sánchez Sorondo	no	no
	Subsecretario de Gestión Administrativa	Ricardo Spartano	sí	sí
	Subsecretario de Políticas Sociales	Héctor Calvente	sí	sí
		Martín Galmarini	no	no
		Pablo Rodríguez	no	no
	Subsecretario de Trabajo	Martín Huidobro	sí	sí
	Titular de la Unidad de Gabinete de Asesores	Fernando Szereszhevsky	sí	sí
Jefatura de Gabinete	Jefe de Gabinete de Ministros	Nicolás Posse	sí	sí
	Pta. de la Agencia Nac. de Prom. de Invest., el Desarr. Tec. y la Innov.	Alicia Caballero	sí	sí
	Secretaría de Simplificación del Estado	Josefina María Isabel Sanz	no	sí
	Secretario de Coordinación Legal y Administrativa de Interior	Alberto Haure	sí	no
		Fabio Marcelo Bianco	no	sí
	Secretario de Empresas y Sociedades del Estado	Mauricio González Botto	sí	no
	Secretario de Estrategia Nacional	Jorge Jesús Antelo	sí	no
	Secretario de Innovación, Ciencia y Tecnología	Alejandro Cosentino	sí	sí
	Secretario de Relaciones Parlamentarias	Omar De Marchi	sí	no



	e Institucionales			
	Secretario de Transformación del Estado y Función Pública	Armando Guibert	sí	no
	Subsecretaria de Turismo	Yanina Martínez	sí	sí
	Subsecretario de Deportes	Julio Garro	sí	no
	Subsecretario de Empleo Público	Ricardo Martín Boccacci	sí	sí
	Subsecretario Legal de Interior	Carlos Peracca	sí	sí
Salud	Ministro	Mario Russo	sí	sí
	Secretario de Acceso y Equidad en Salud	Andrés Scarsi	sí	sí
		Pablo Bertoldi Hepburn	no	no
	Secretario de Calidad en Salud	Leonardo Oscar Busso	sí	no
	Secretario de Gestión Administrativa	Gustavo Panera	sí	sí
	Subsecretario Planificación y Programación Sanitaria	Hernán Seoane	sí	no
	Superintendente de Servicios de Salud	Enrique Rodríguez Chiantore	no	sí
Presidencia	Titular de la ANLIS	Pascual Fidelio	sí	no
	Interventor AFI	Silvestre Sívori	no	no
	Secretaría de Medios	Belén Stettler	sí	sí
	Secretario de Medios	Eduardo Roust	no	no
	Subsecretaria de Coordinación Administrativa	Gladys Humenuk	no	no



	Subsecretario de Gestión y Desarrollo Cultural	Ignacio Lupi	sí	no
	Subsecretario de Planeamiento Normativo	Alejandro Chiti	sí	sí
RREE	Ministra	Diana Mondino	sí	sí
	Secretario de Coordinación y Planificación Exterior	Ernesto Gaspari	no	no
	Secretario de Culto	Francisco Sánchez	no	no
	Secretario de Relaciones Económicas Internacionales	Héctor Cima	sí	sí
	Secretario de Relaciones Exteriores	Leopoldo Sahores	no	no
	Titular de la Unidad de Gabinete de Asesores	Federico Barttfeld	no	no
Defensa	Director del Servicio Meteorológico Nacional	Alejandro De la Torre	sí	sí
	Secretario de Estrategia y Asuntos Militares	Claudio Ernesto Pasqualini	sí	sí
	Secretario de Investigación, Política Industrial y Producción	Raúl Marino	sí	no
	Subsecretario de Planeamiento y Coordinación Ejecutiva en Emergencias	Marcelo Rozas Garay	sí	no
	Titular de la Unidad de	Carlos Becker Fioretti	sí	sí



	Gabinete de Asesores			
Justicia	Subsecretaria de Protección contra la Violencia de Género	Claudia Barcia	sí	sí
	Titular de la Unidad de Gabinete de Asesores	Diego Guerendiain	sí	sí
	Vicepresidente de la UIF	Manuel Tessio	sí	sí
Seguridad	Secretario de Articulación Federal	Sebastián García de Luca	sí	no
	Secretario de Seguridad	Vicente Ventura Barreiro	sí	no
BCRA	Director	Agustín Pesce	sí	no
		Alejandro Lew	no	no
Desregulación...	Subsecretario de Gestión Administrativa	Fernando Trabucco	sí	no
ex Infraestructura	Ministro	Guillermo Ferraro	sí	sí
ex Interior	Subsecretario de Deportes	Ricardo Schlieper	sí	no

Fuente: Elaboración propia en base al catálogo de datos abiertos de la Oficina Anticorrupción (última actualización de septiembre 2025).

