

# **Captura de la decisión pública. Análisis del caso argentino durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)**

**Dra. Ana Castellani**

**Directora del Centro de Innovación de los Trabajadores (CONICET- UMET)**

**Observatorio de las Elites Argentinas**

**8° Seminario Internacional “Democracias capturadas: desafíos para América latina**

**Ciudad de México, 24 de octubre de 2019**



# **1- Delimitación del problema y precisiones conceptuales**



# El poder de las elites económicas tensionan la democracia

- Las elites económicas concentran cada vez más cantidad de riquezas y se apropian de ingentes flujos de ingresos poniendo en tensión la capacidad de la democracia como régimen político a la hora de impulsar y garantizar el bienestar de las mayorías.
- En Latinoamérica el 1% más rico de la población posee el 37% de la riqueza y el 20% más rico recibe el 45% de los ingresos (OXFAM-CLACSO, 2017)

# Riesgos de captura del Estado

- El poder estructural de las elites económicas se potencia cuando se colocan en puestos claves de la gestión estatal a ex directivos y gerentes de empresas con el argumento de incrementar los niveles de eficiencia y modernización del Estado.
- El ingreso masivo de funcionarios ligados a la elite económica acarrea un riesgo que suele ser soslayado: la *captura de la decisión pública* por parte de intereses privados.

# ¿Qué es la captura?

La *captura* se define como la **pérdida de autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas** como consecuencia de ciertas acciones de articulación de las elites económicas y políticas que no son adecuadamente reguladas y controladas. Puede ser:

- ***captura regulatoria***, cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias, de forma directa (puerta giratoria de entrada) o indirecta (lobby), y
- ***captura cultural***, cuando las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los funcionarios comparten un mismo conjunto de creencias y visiones sobre el sector en cuestión, un *ethos* favorable al mercado

# ¿Cuáles son los mecanismos que la favorecen?

## Lobby empresarial


Representación de intereses particulares ante las autoridades públicas.

- a) la **representación directa** por medio de individuos que cumplen esa función dentro de la empresa;
- b) la **representación indirecta** a través de un tercero especializado en esas y
- c) la **representación colectiva** llevada adelante por las cámaras y asociaciones gremiales del empresariado

## Puerta giratoria

Circulación por altos cargos en el sector público y privado

- a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (**puerta giratoria de entrada**);
- b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (**puerta giratoria de salida**); o
- c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (**puerta giratoria recurrente**).



## **2- Investigación sobre el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2019)**

# El gabinete: espacio clave del poder gubernamental

- Los gabinetes de ministros se consideran **dependencias estratégicas** en la organización y el funcionamiento del **poder gubernamental**.
- Su **configuración inicial** permite tener indicios sobre los objetivos del gobierno nacional, el contenido y orientación de sus políticas públicas, la composición de las coaliciones y la identificación de aliados sociales y políticos.
- El **reclutamiento** de sus integrantes pueden basarse en **diversos criterios** que no son necesariamente excluyentes:
  1. **Expertise:** experiencia en el ejercicio de la función, la formación académica, la actuación profesional
  2. **Lealtad:** trayectoria político-partidaria, confianza, compromiso político con el proyecto gubernamental
  3. **Pertenencia/imbricación:** procedencia del sector sobre al que ahora se va a regular



**Dimensiones reconstruidas para 364 individuos que integraron el gabinete inicial en cargos de alto funcionariado (ministros/as, secretarios/as; subsecretarios/as y coordinadores/as)**

**Perfil socio-demográfico y educativo**

**Trayectorias ocupacionales**

**Participación social y política**

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

Un tercio de los más altos funcionarios del gabinete desempeñó un cargo de dirección o alta gerencia (114/364).

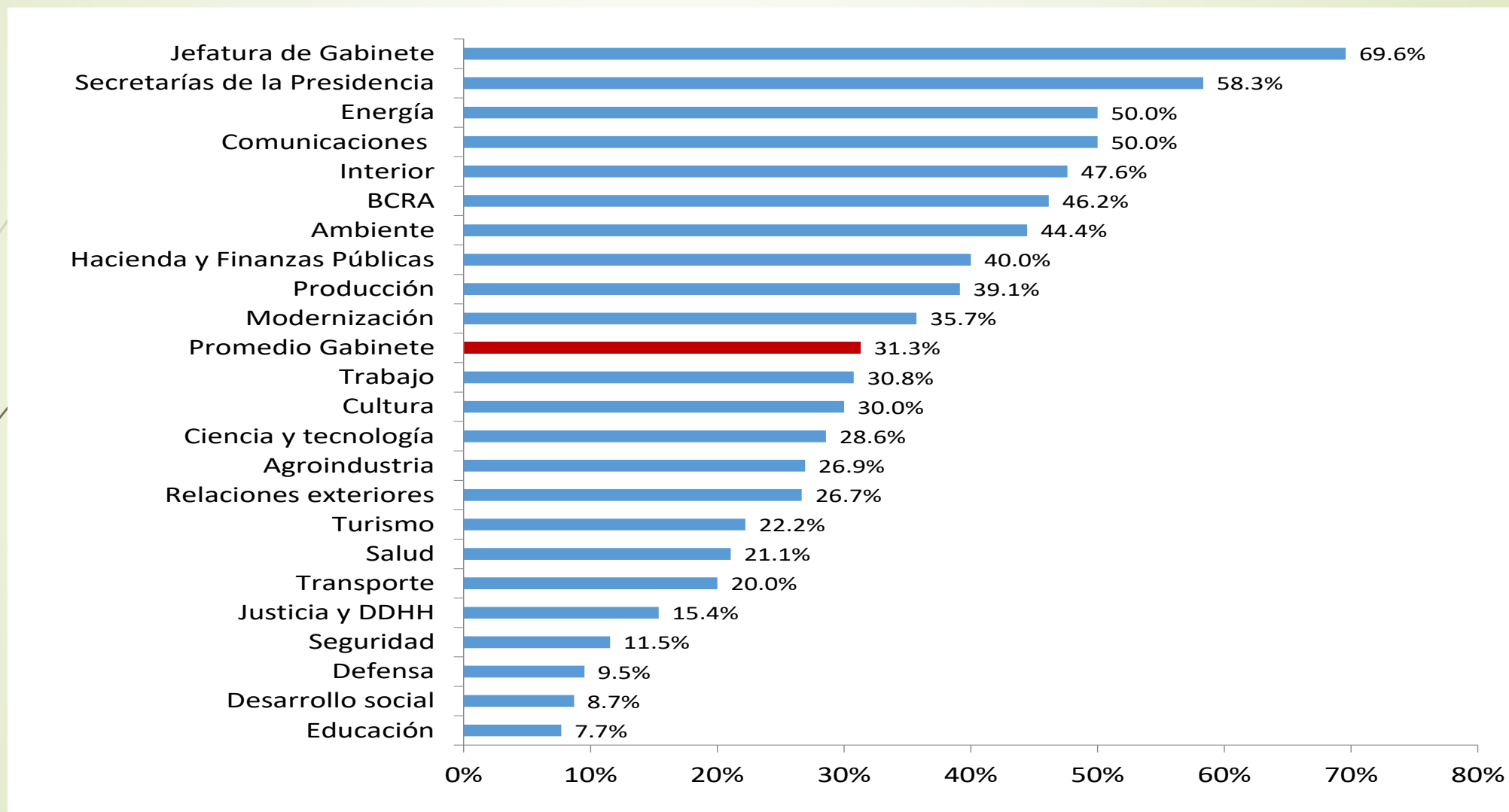
La presencia de estos CEO se verifica en la totalidad del gabinete, y no en ministerios específicos.

Un 24% (86/364) ocupó altos puestos en el sector privado inmediatamente antes de asumir su cargo (60 ocupaban los máximos cargos en la dirección de las empresas de las que provenían); este tipo de funcionarios, a los que llamamos «casos directos de puerta giratoria», se agrupa en los Ministerios de Energía y Minería, Producción, Agroindustria, Jefatura de Gabinete de Ministros y Trabajo.

Un 22% (79/364) de los más altos funcionarios del gabinete desarrollaron su trayectoria ocupacional exclusivamente en el sector privado (no poseen ninguna experiencia en la función pública); este perfil de funcionario «privado puro» se concentra en los mismos ministerios que los del grupo anterior.

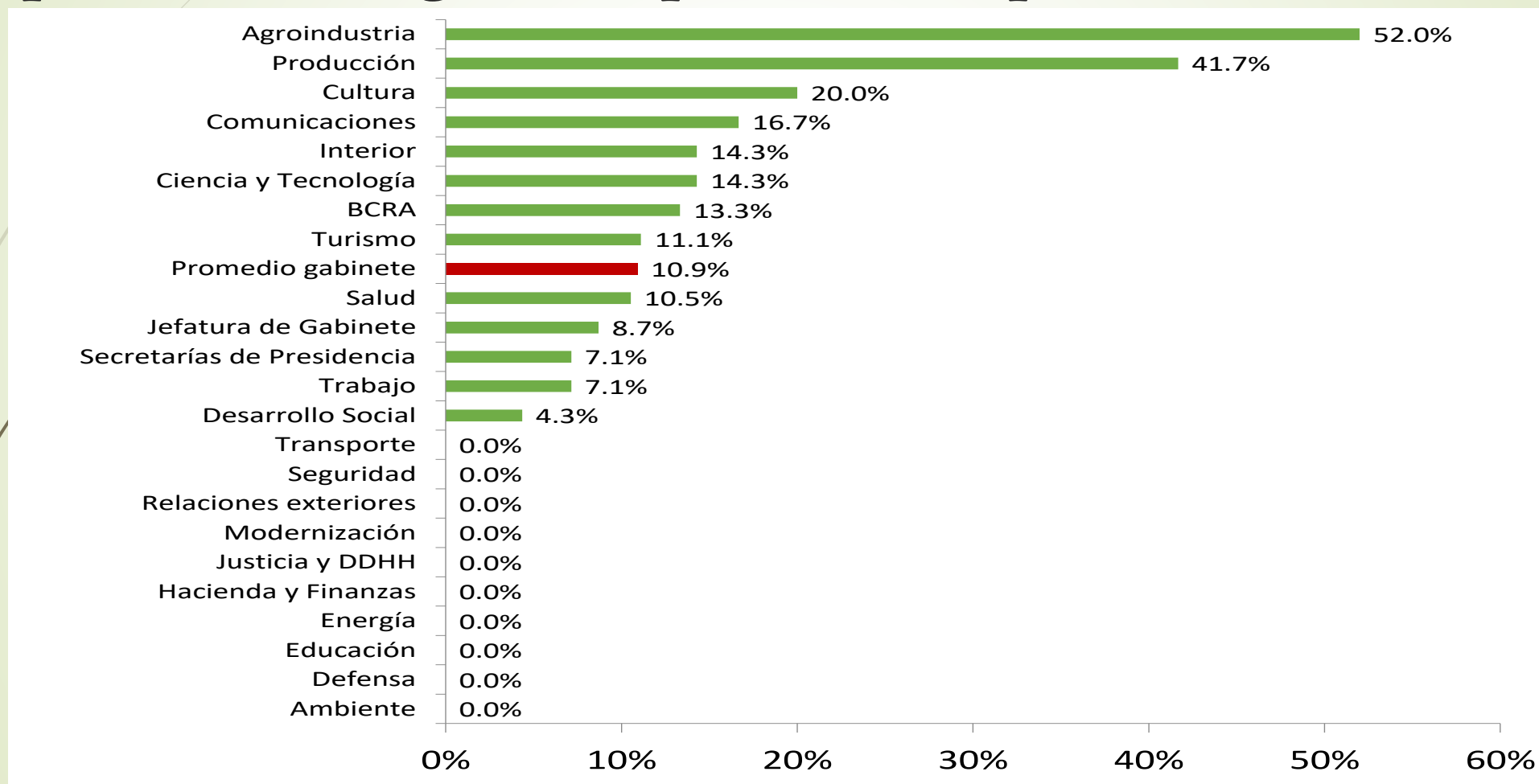
Un 11% (40/364) de los más altos funcionarios del gabinete se desempeñaron como dirigentes de las principales corporaciones empresarias y se concentran especialmente en dos ministerios directamente vinculados a los sectores de procedencia: Agroindustria y Producción.

# Porcentaje de CEOS/gerentes en cada ministerio



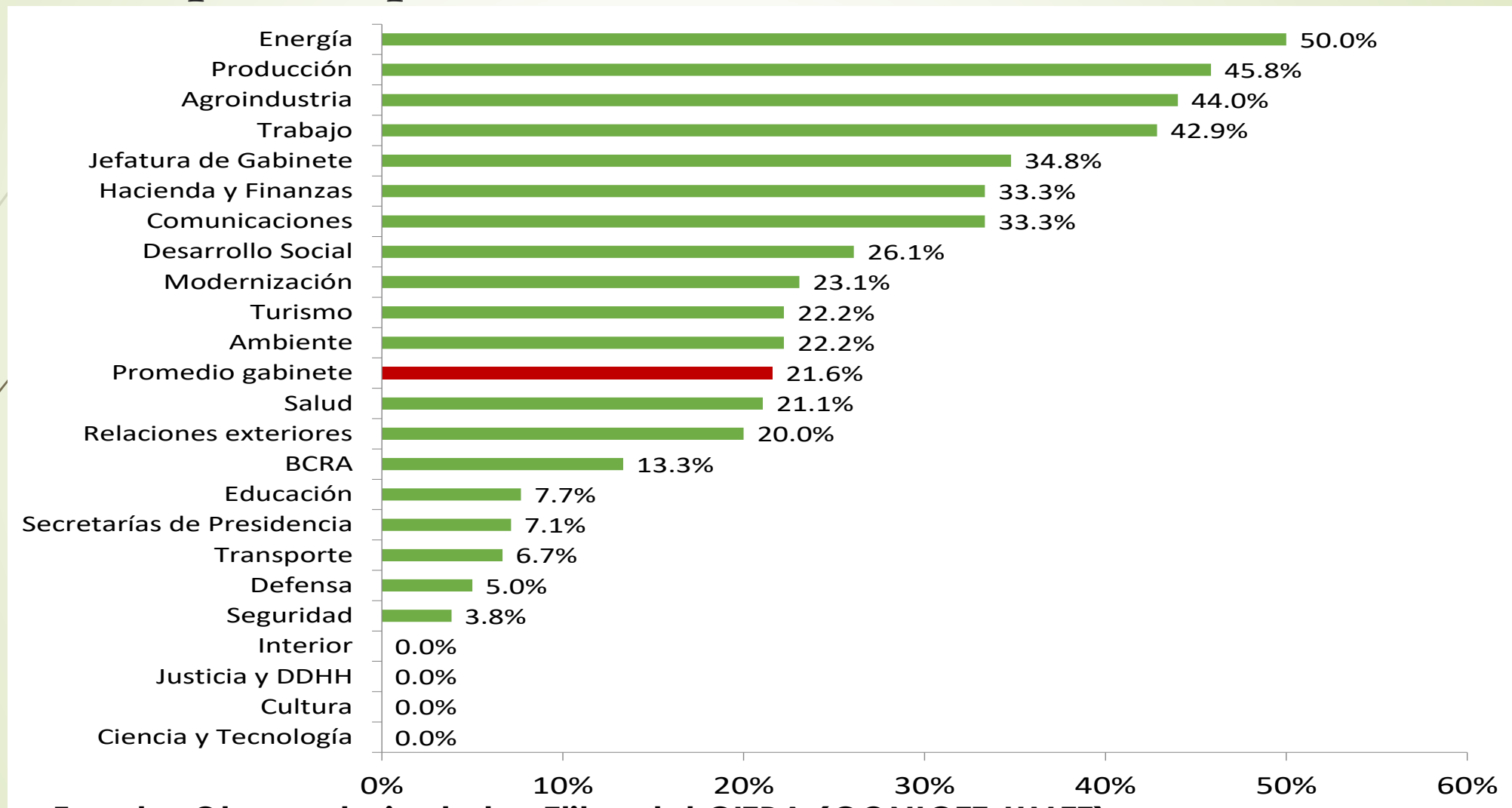
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

# ¿Qué porcentaje de los funcionarios de cada ministerio proviene de alguna corporación empresaria?



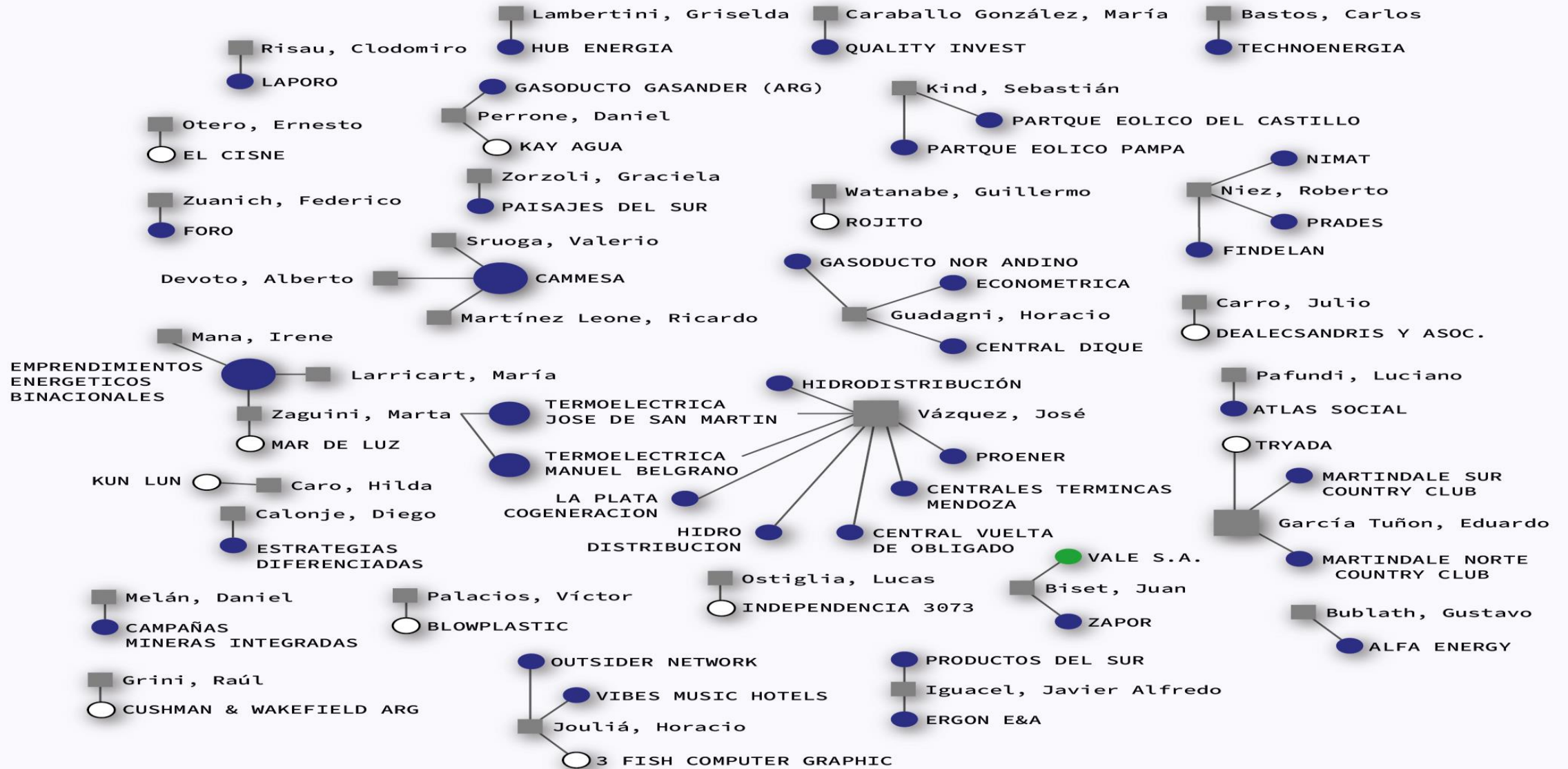
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

# Porcentaje de funcionarios con trayectoria exclusiva en el sector privado por ministerio



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

## Red de funcionarios del gabinete de Energía de la Nación con participaciones en directorios de sociedades comerciales a junio de 2018

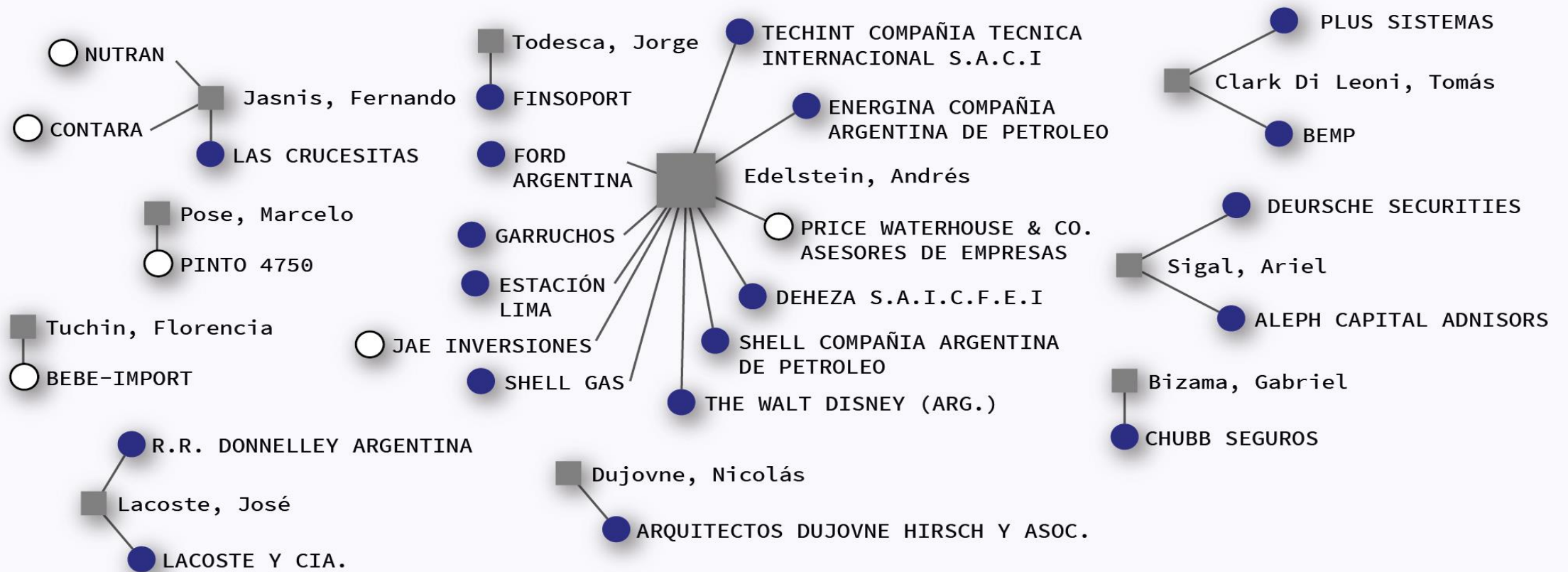


**REFERENCIAS:**

- Funcionarios
- Sociedades Anónimas radicadas en el país
- Sociedades de Responsabilidad Limitada radicadas en el país
- Empresas extranjeras

FUENTE: Observatorio de las Elites CITRA UMET-CONICET

## Red de funcionarios del gabinete de Hacienda de la Nación con participaciones en directorios de sociedades comerciales a junio de 2018

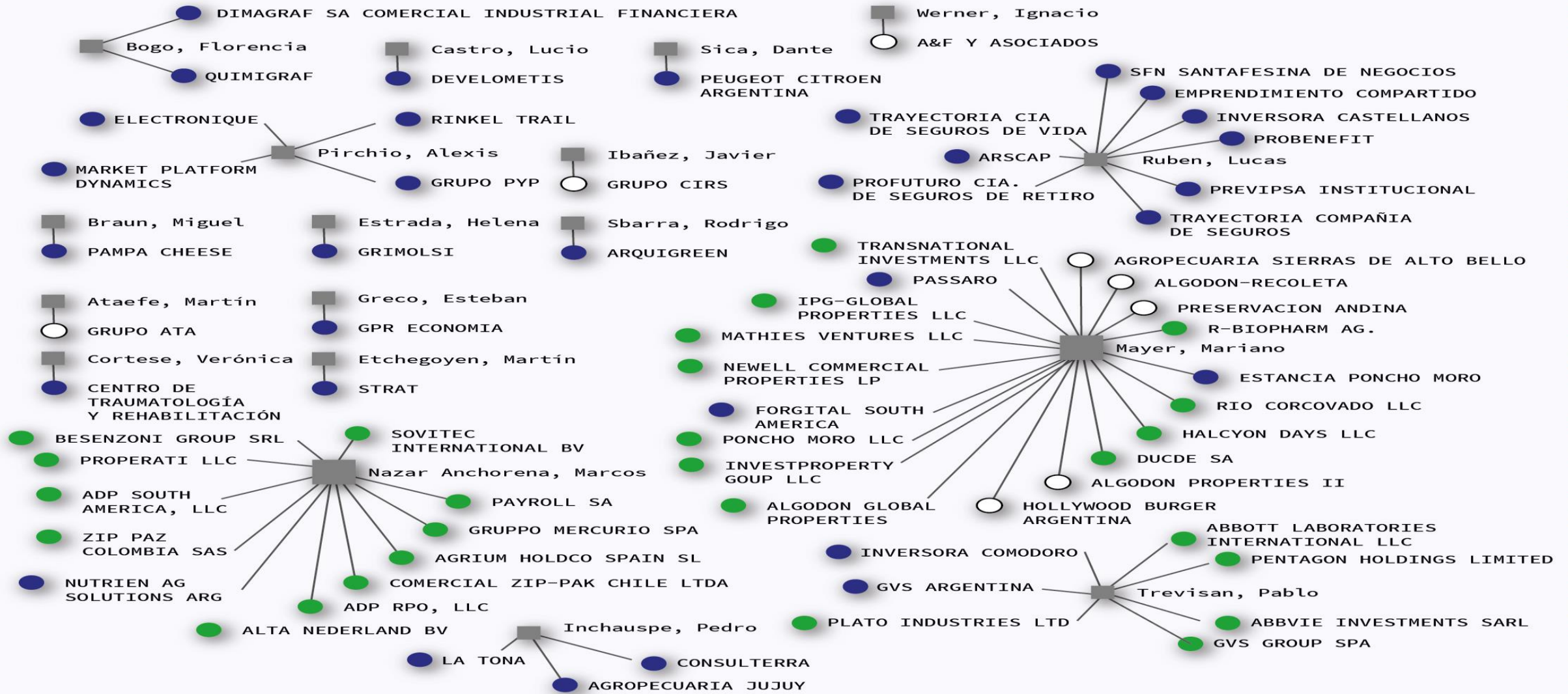


**REFERENCIAS:**

- Funcionarios
- Sociedades Anónimas radicadas en el país
- Sociedades de Responsabilidad Limitada radicadas en el país

FUENTE: Observatorio de las Elites CITRA UMET-CONICET

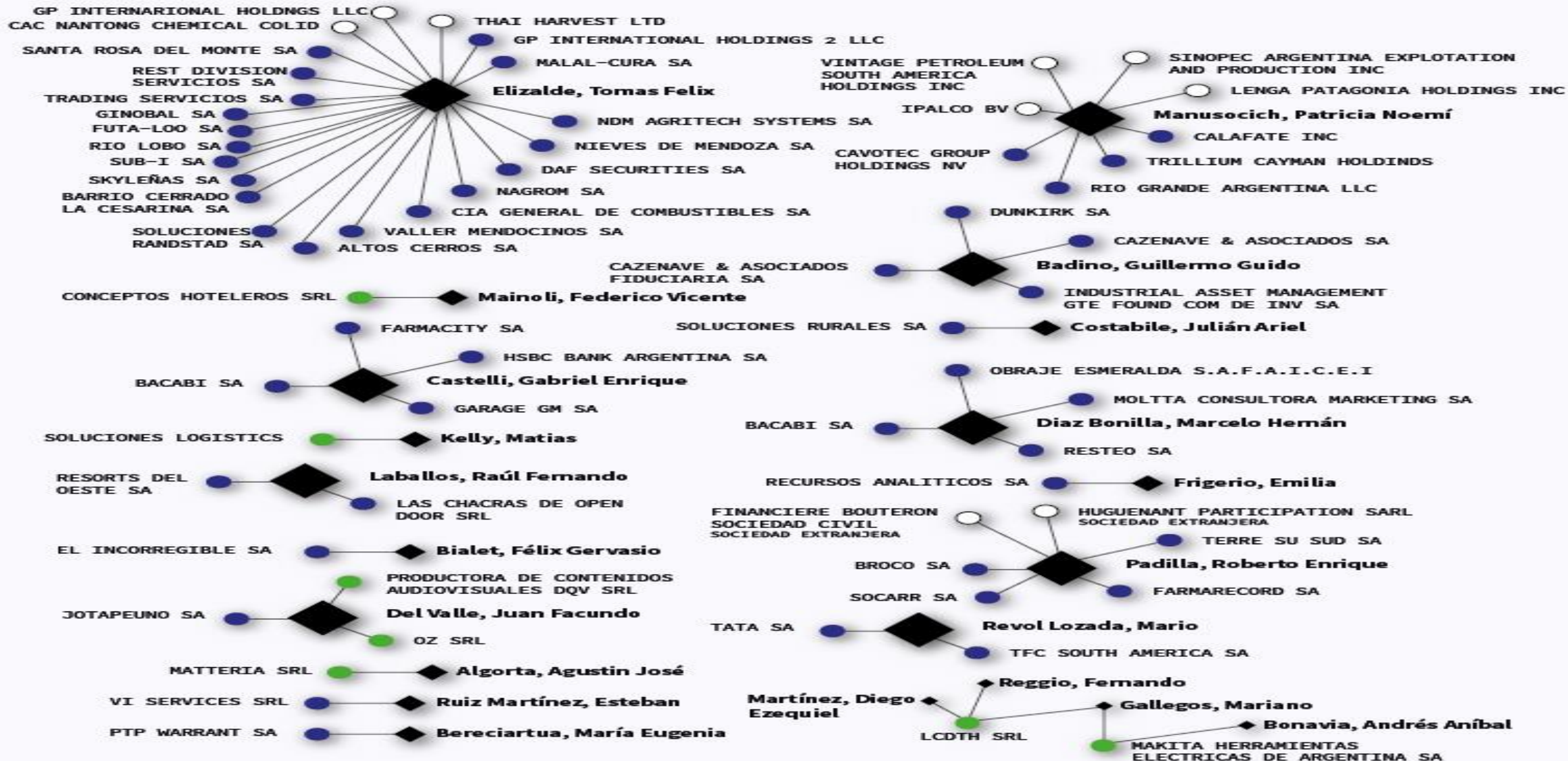
## Red de funcionarios del gabinete de Producción de la Nación con participaciones en directorios de sociedades comerciales a junio de 2018



- REFERENCIAS:
- Funcionarios
  - Sociedades Anónimas radicadas en el país
  - Sociedades de Responsabilidad Limitada radicadas en el país
  - Empresas extranjeras

FUENTE: Observatorio de las Elites CITRA UMET-CONICET





REFERENCIAS:  
 ◆ Funcionarios  
 ● Sociedades Anónimas radicadas en el país  
 ○ Sociedades de Responsabilidad Limitada radicadas en el país  
 ● Empresas extranjeras

FUENTE: Observatorio de Las Elites CITRA UMET-COMICET



## **3- Principales conclusiones**

## La presencia de los CEO y dirigentes empresarios es un rasgo distintivo del gabinete nacional

El Gabinete Nacional es un **área de profunda influencia de los CEO y dirigentes de las principales corporaciones empresarias**

Se trata de un **rasgo inédito en la experiencia argentina reciente** por dos motivos:

1. **La magnitud, extensión y visibilidad** que adquirieron dentro del Gabinete;
2. **El desborde del “área económica” para colonizar el “área política”**

Además de un rasgo inédito, esto **configura numerosas situaciones de riesgo de conflictos de interés y captura de la decisión estatal en perjuicio del bien público.**

## Riesgos de la configuración del gabinete (1)

- ▶ El **esquema de lealtades** que prima entre quienes 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).
- ▶ El **sesgo antiestatal, antipolítico y promercado** que impregna la configuración de sentido de los CEO y gerentes, convencidos que el mercado es el que debe liderar los procesos de desarrollo, dejando al Estado en un rol subsidiario (atenta contra construcción de capacidades estatales).

## Riesgos de la configuración del gabinete (2).

- Las **dificultades de cohesionar** un cuerpo de funcionarios caracterizado por un compromiso político débil (atenta contra racionalidad estratégica).
- Las dificultades políticas y de gestión que puede generar la **traspolación de los criterios organizacionales** propios del *management* a la administración pública. Ej.: 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).



## Necesidad de avanzar en la regulación efectiva de:

- Puerta giratoria de entrada y de salida con períodos de espera de no menos de un año
- Lobby empresarial: institucionalizar la actividad
- Conducta funcionarios públicos
- Resguardo información sensible
- Organismos de control por fuera del Poder Ejecutivo
- Organización de carrera de funcionarios públicos



¡Muchas gracias!

[anagcastellani@gmail.com](mailto:anagcastellani@gmail.com)

<http://www.citra.org.ar/observatorio-de-las-elites/documentos/>