

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)

THE PUBLIC-PRIVATE CIRCULATION OF ELITES: ANALYSIS OF THE REVOLVING ROOR AND THE RISK OF EXPOSURE TO CONFLICTS OF INTEREST IN MACRI'S CABINET (ARGENTINA, 2016-2019)

Ana G. Castellani*
Julia N. Gentile**

Introducción

La circulación público-privada de las elites es un fenómeno característico de la configuración del poder en las democracias actuales. El movimiento de individuos entre el sector público (gobierno, administración pública, empresas estatales) y el sector privado (firmas, corporaciones empresarias, fundaciones) abre numerosos interrogantes sobre la calidad del funcionamiento gubernamental en democracia debido al elevado riesgo de exposición a los conflictos de interés y la influencia indebida de los intereses privados en la política pública. Este proceso de circulación definido en la legislación estadounidense como “puerta giratoria”, incluye tanto

la entrada de individuos del sector privado al sector público como la salida de funcionarios públicos hacia el sector privado. Específicamente, “el fenómeno de la puerta giratoria se refiere al movimiento de personas hacia y desde puestos clave de formulación de políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo y agencias reguladoras hacia y desde el sector privado” (Oecd, 2009, p. 8)

La puerta giratoria se manifiesta en dos instancias con características particulares. Una es el ingreso de empresarios o altos ejecutivos a la función pública (puerta giratoria de entrada), donde el riesgo reside en configurar una orientación proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo, así como una

* Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina. E-mail: anagcastellani@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6743-9523>.

** Centro de Innovación para los Trabajadores (CITRA), Buenos Aires, Argentina. E-mail: jgentile@conicet.gov.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1716-4170>.

mayor permeabilidad al lobby debido a la trayectoria previa del funcionario (Cohen, 1986; Gormley, 1979; Seabrooke; Tsingou, 2021). En el caso inverso (puerta giratoria de salida), los funcionarios que pasan al sector privado pueden utilizar su conocimiento y contactos para beneficiar a sus nuevos empleadores, lo que puede generar efectos sobre la imparcialidad y efectividad de la regulación y perjudicar a otros competidores en el mercado, o incluso, pueden actuar en el ejercicio de la función con una orientación proclive a las empresas en las que desean insertarse al finalizar su gestión (Adolph, 2013; Cerrillo, 2016; Johnson, 1974; Koh, 1989). Cuando existe una circulación recurrente, es decir, un grupo de individuos que desarrollan sus carreras laborales ocupando alternativamente cargos altos en el Estado y en el sector privado, se forma un área de intersección entre las élites económicas y políticas, especializada en conectar las esferas del ámbito estatal y empresarial (Cañete Alonso, 2018; Garin; Morales, 2016; Schneider, 1993).

Ahora bien, ambos movimientos incrementan los riesgos de exposición a conflictos de interés, entendidos como la probabilidad de que los intereses personales, profesionales o financieros influyan en la toma de decisiones públicas y afecten la preservación del interés general. Es importante aclarar que se trata de una situación objetiva e independiente de la voluntad e intenciones del funcionario, donde los intereses personales (o de terceros vinculados) pueden entrar en colisión con el interés pú-

blico (Oecd, 2010; Taurel Xifra, 2023, Castellani, 2018a). Por esta razón, más allá del marco jurídico que regula en muchos países el pre y post empleo de los funcionarios públicos, para la sociología y la ciencia política el fenómeno adquiere relevancia debido a las implicancias que estos movimientos de circulación recurrente por altos cargos en el sector público y en el privado tienen sobre la calidad de las instituciones públicas y sobre la configuración de las élites.

En Argentina, se ha observado reiteradamente este tipo de circulación, especialmente en las áreas relacionadas con la gestión económica y financiera. Este fenómeno fue más destacado durante las dictaduras militares y durante los años noventa, cuando se implementaron amplias reformas estructurales (Beltrán; Castellani, 2013; Castellani; Dulitzky, 2018; Donatello, 2013). No obstante, con la asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación en 2015, esta situación adquirió mayor visibilidad y relevancia debido a la magnitud del fenómeno y a la reivindicación pública del criterio de reclutamiento por parte de las máximas autoridades gubernamentales. En efecto, esta era la primera vez que un presidente reivindicaba explícitamente la incorporación en su gabinete de hombres y mujeres del mundo de los negocios con la excusa de elevar la eficiencia, productividad y capacidad de la gestión pública y limitar los riesgos de corrupción, ya que “como tienen mucho dinero no necesitan robar” y “como vienen de manejar grandes empresas están en condiciones de gestionar eficientemente lo público”¹.

1 Más allá de que la inesperada triple victoria electoral (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) incrementó la necesidad de cubrir más cargos de los previstos, la incorporación de empresarios y/o directivos de empresas fue una decisión ideológica basada en el supuesto de que la eficiencia de la gestión en el sector privado alcanza para gestionar adecuadamente lo público, explicitada por el propio presidente en numerosas oportunidades y puesta en práctica entre 2007 y 2015, cuando estuvo al

En esta oportunidad, el objetivo de la investigación consiste en analizar el fenómeno de la circulación público-privada en lo que respecta a un momento particular: la puerta giratoria de salida del total de funcionarios/as que integraron el gabinete de Macri durante los cuatro años que duró su gobierno. De esta manera se pretende contribuir al conocimiento de tres cuestiones complementarias para establecer el carácter recurrente o no de la circulación en un caso concreto: a) establecer los niveles de riesgo (en general y por áreas de la gestión) y los factores predominantes que intervienen en la determinación de la exposición a conflictos de interés; b) determinar si la magnitud y alcance de la puerta giratoria de salida guarda o no correspondencia con la magnitud y alcance de la puerta giratoria de entrada, y c) identificar tipos de modalidad de salida hacia el sector privado y relacionarlas con las trayectorias laborales previas de los funcionarios con mayor nivel de exposición a los conflictos de interés.

Para organizar la exposición, en un primer apartado se presentan los antecedentes más relevantes sobre la cuestión y el abordaje metodológico utilizado para el análisis del caso propuesto, en el segundo se presentan los resultados empíricos que permi-

ten establecer el alcance y la magnitud del fenómeno de la puerta giratoria de salida en el gabinete de Macri, en el tercero, mediante un análisis de las trayectorias laborales previas y posteriores al ejercicio del cargo público de los casos que presentan alto riesgo de exposición a los conflictos de interés, se establece una tipología de formas de circulación público-privada detectadas con el objetivo de determinar la recurrencia o no de la circulación. Finalmente, en las conclusiones se recuperan los principales hallazgos a la luz de los antecedentes y se proponen líneas de indagación que se abren hacia el futuro en función de los resultados obtenidos.²

1. Antecedentes y abordaje metodológico para el análisis de la circulación público-privada de las elites

La circulación público-privada de las elites ha sido objeto de numerosos estudios académicos que buscan entender cómo se configura un grupo de poder que influye en la toma de decisiones ocupando altos puestos alternativamente en la función pública y en la empresa. Asimismo, también se abordan otros interrogantes concatenados como la existencia de potenciales conflictos de interés, exposición a la captura de la

frente del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. De hecho, la escasez de cuadros se podría haber resuelto incorporando a integrantes de las fuerzas políticas aliadas del PRO en la coalición Cambiemos (Unión Cívica Radical y Coalición Cívica) pero, sin embargo, se privilegió el reclutamiento de directivos del sector privado. Sobre los pormenores de la conformación de la alianza Cambiemos y su llegada al gobierno en 2015, consultar el trabajo de Gené y Vommaro (2023), sobre los perfiles de reclutamiento predominantes en los gabinetes iniciales de Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires en 2015, consultar Canelo (2019), y sobre el origen del PRO y sus diversas vertientes, el de Vommaro y Morresi (2014).

2 En el artículo se presentan los resultados preliminares de una investigación más amplia sobre la circulación público-privada de las elites en Argentina entre 2016 y 2023 cuyo objetivo es el de establecer los mecanismos de articulación entre elites económicas y políticas durante el período y su incidencia sobre la orientación de las políticas públicas. Proyecto UMET-Investiga 2024-2026 *Reconfiguración de las elites argentinas. Perfiles sociológicos y modos de interacción de las elites políticas y económicas entre 2016-2023*, con sede en el Centro de Innovación de los Trabajadores (UMET-CONICET) y financiamiento de la Universidad Metropolitana de los Trabajadores.

decisión pública, deterioro en la calidad de las administraciones gubernamentales y de la democracia misma.

El trabajo pionero de Mills (1956) destaca la convergencia de intereses entre políticos, empresarios y militares en los Estados Unidos de la segunda posguerra consolidando una comunidad cerrada que gana cada vez más influencia más allá de los cambios de gobierno. Posteriormente, las investigaciones de Useem (1979; 1984) sobre los directivos de empresas y altos ejecutivos en el mundo anglosajón, permitieron identificar la importancia de las redes de sociabilidad y las conexiones personales en la perpetuación del poder de un reducido círculo de elite.

Sobre el fenómeno de la puerta giratoria en sus diferentes direcciones, las investigaciones señalan que aquellos funcionarios que registran experiencia previa en el sector privado dentro del área que les toca regular, se verán más inclinados a favorecer a este sector y sus empresas que aquéllos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada (Gormley, 1979; Cohen, 1986); y que, además, la visión de los individuos depende tanto del cargo que ocupan en la actualidad, como de los que ocuparon previamente y ocuparán en el futuro (Schneider, 1993). En efecto, la posibilidad de una futura carrera en el sector privado del área regulada puede promover en los funcionarios públicos un comportamiento favorable hacia una o varias empresas en particular, suponiendo que mostrar una mayor predisposición para favorecer sus intereses es un mecanismo efectivo que incrementa las posibilidades de ser contratados para ocupar puestos directivos (Johnson, 1974; Quirk, 1981; Koh, 1989). Esta articulación de intereses también se abordó específicamente hacia el interior del mundo empresarial, mediante técnicas sofisticadas de análisis de redes de directorios

interconectados (*interlocking directorates*) demostrando la conformación de un grupo muy influyente, no solo en la estructura del poder económico mundial sino en la orientación de las políticas públicas de los gobiernos (Cárdenas, 2014; Juste de Ancos, 2023)

Hacia fines de los años ochenta, diversos autores franceses desarrollaron una nueva línea de investigación sobre el *pantouflage*, término que alude específicamente al pasaje de funcionarios públicos hacia el mundo corporativo. La reconstrucción histórica realizada por Charle (1987) para el caso de Francia entre 1880 y 1980 da cuenta del carácter estructural de este fenómeno en detrimento de la administración pública. Más recientemente, autores como Mény (1991 y 2024) y Schifres (1999) pusieron el acento en los conflictos de interés, la corrupción y la calidad de la gobernanza que se deriva del proceso de circulación público-privada. En la misma dirección, diversos organismos internacionales advirtieron sobre el entrecruzamiento de intereses y la captura de la decisión pública como consecuencia de los procesos de puerta giratoria, especialmente por los casos registrados tras la crisis financiera internacional de 2008, y la necesidad de regularlos con legislaciones específicas (Oecd, 2009; 2010; Transparencia Internacional, 2009; 2010).

Sin embargo, algunos autores relativizan los riesgos de la circulación entre el sector público y privado en puestos de alta responsabilidad, destacando las ventajas que la experiencia adquirida en ambos sectores puede aportar a la gestión pública. Los principales exponentes de la Nueva Gerencia Pública, por ejemplo, argumentan que la gestión pública debería orientarse por estándares del sector privado, bajo la premisa de los beneficios derivados del acceso al gobierno por parte de personas con amplio conocimiento de la operación del mundo

corporativo. En consecuencia, bajo esta mirada, quienes han ocupado cargos privados en un sector económico serían considerados idóneos para asumir posiciones en áreas similares dentro del aparato estatal (Hood, 1991; Osborne; Gaebler, 1992).

La irrupción de presidentes de origen empresario en la escena política americana durante los albores del siglo XXI³ revitalizó el debate sobre las formas de articulación entre elite económica y elite política y propició la realización de numerosas investigaciones con amplia base empírica para tratar de describir con precisión su alcance, características y funcionamiento. En efecto, como uno de los aspectos distintivos de estas gestiones presidenciales fue la implementación de reformas económicas centradas en el fortalecimiento del sector privado, surge la pregunta sobre hasta qué punto la incorporación masiva de personas directamente vinculadas al poder económico en altos cargos gubernamentales afecta la calidad de las democracias, considerando que esto representa un incremento significativo en la capacidad de las élites económicas para influir en las políticas públicas.

La mayoría de los trabajos al respecto coinciden en señalar la importancia de la circulación público-privada de las elites, particularmente en lo que respecta a la puerta giratoria de entrada (es decir, el desembarco desde el mundo de la empresa hacia el Estado). El exhaustivo trabajo de Cañete Alonso (2018) analiza cómo las élites políticas y económicas inciden en la toma de decisiones de los gobiernos en América Latina y el Ca-

ribe para maximizar sus privilegios fiscales a expensas de los derechos y beneficios de la mayoría. Las investigaciones de Salas-Porras (2012; 2014) indagan cómo las élites económicas y políticas han sido fundamentales en la formación de redes transnacionales que impulsaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, destacando que estas élites no solo influyen en la formulación de políticas, sino que también legitiman y ejercen poder a través de organizaciones y redes corporativas que trascienden a través de los diversos gobiernos mexicanos. En la misma dirección converge la investigación más reciente de Chardavoine (2023).

Por su parte Lazzarini (2010) identifica la existencia de un “capitalismo de lazos”, un sistema en el que empresarios y políticos establecen conexiones estratégicas para influir en decisiones económicas y políticas en Brasil. Estas redes no solo permitieron, según el autor, la consolidación de grupos empresariales con fuerte presencia en sectores clave de la economía, sino que elevaron los riesgos de captura del Estado a la hora de definir las políticas públicas. En Chile, las investigaciones compiladas en la obra de Joignant y Güell (2011) describen el tránsito constante de individuos entre el sector público y el privado, configurando una estructura de élites que ejerce influencia sobre la toma de decisiones estatales. Este proceso es especialmente relevante en áreas estratégicas como la economía, las finanzas y la regulación de mercados. Más recientemente, estos hallazgos se fortalecen con la obra de Maillet, González Bustaman-

3 Una rápida mirada sobre los países de la región en los últimos años nos muestra el encumbramiento de los empresarios en el máximo puesto de la política mediante mecanismos democráticos: Sebastián Piñera en Chile (2010 y 2018), Pedro Kuczynski en Perú (2016), Donald Trump en los Estados Unidos (2017 y 2025), Mauricio Macri en la Argentina (2015), Horacio Cartes en Paraguay (2013), Ricardo Martinelli y Juan Carlos Varela en Panamá (2009 y 2014), Vicente Fox en México (2000), Guillermo Lasso en Ecuador (2021).

te y Olivares (2016), que brinda un panorama empírico sobre el fenómeno de la circulación público-privada durante las primeras décadas de este siglo esbozando un primer análisis de sus determinantes.

En Argentina, existe una prolífica línea de investigación sobre las formas de vinculación entre elites económicas y políticas. Desde los pioneros trabajos de De Imaz (1964) y Niosi (1974) sobre la caracterización de las elites y la irrupción de los empresarios en la gestión económica durante gobiernos militares, hasta los análisis más estructurales de Portantiero (1977), Pucciarelli (1997) y O'Donnell (1982) sobre el proceso de fragmentación de las elites y sus conflictivas dinámicas de articulación antes de la última dictadura. Precisamente, los cambios profundos que se generaron desde 1976 marcaron una transformación en las elites económicas (Beltrán; Castellani, 2013; Castellani; Heredia, 2020; Sábato; Schvarzer, 1991) y una modalidad de articulación con el Estado centrada en la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación que llevaron a un creciente proceso de captura de la decisión pública (Castellani, 2021). Ya en democracia, las elites económicas argentinas recurrieron a diferentes formas de articulación con el Estado: durante los años ochenta, el lobby empresarial fue el mecanismo más utilizado con el rol protagónico de los Capitanes de la Industria (Ostiguy, 1990); durante la década del noventa se destacó la puerta giratoria, aunque circunscripta a la gestión económica, en especial, a la regulación de los servicios públicos privatizados (Castellani; Dulitzky, 2018; Beltrán; Castellani, 2013); durante el kirchnerismo, la colusión público-privada en torno a la realización de obras públicas y la concesión de servicios de transporte de pasajeros fue el mecanismo más utilizado (Castellani; Gaggero, 2017; Novaro, 2019).

Esta somera revisión indica que aún son relativamente escasos los trabajos que se ocupan de analizar específicamente la morfología de la puerta giratoria de salida. Generalmente, los trabajos que abordan esta problemática ponen el foco en los aspectos regulatorios y de control (Taurel Xifra, 2023; Oecd, 2010) pero dicen muy poco sobre cómo esta puerta de salida se articula con la de entrada y permite establecer formatos de circulación recurrente de las elites. Por eso, es necesario avanzar en el conocimiento de la magnitud, alcance y caracterización de la circulación público-privada en un período completo de gobierno, con una estrategia metodológica que permita relacionar los movimientos de salida con los movimientos de entrada. De esta manera, se podrá captar el doble giro de la puerta giratoria y establecer una tipología de trayectorias de salida que permita identificar los determinantes de la circulación.

En ese sentido, el gobierno de Macri constituye un caso relevante porque el presidente definió explícitamente que el criterio de reclutamiento de su gabinete era la procedencia desde el sector privado y esto llevó a la conformación de un cuerpo de funcionarios muy vinculados con el mundo empresarial, configurando situaciones de alta exposición a los conflictos de interés. Esta decisión se corrobora en el análisis de la composición del gabinete inicial de Macri: sobre un total de 364 funcionarios, el 31 % habían ocupado puestos de alta o media gerencia en el sector privado (casos de circulación público-privada); el 24 % ocupaban un puesto de este tipo inmediatamente antes de asumir (casos directos de puerta giratoria de entrada); el 22 % no tenían experiencia alguna en el sector público (casos de carreras privadas puras) y el 11 % tenían antecedentes de haber ocupado

puestos directivos en las principales asociaciones gremiales del empresariado (lobistas corporativos), tal como surge del análisis prosopográfico realizado por Canelo y Castellani (2016)⁴. Determinar el proceso de la puerta giratoria de salida permite completar el análisis abordando de manera articulada la circulación público-privada y establecer, por un lado, la correspondencia de magnitud y alcance entre ambos movimientos (entrada y salida) y, por otro, la tipología de modalidades de salida y su relación con las trayectorias previas a los efectos de captar la recurrencia en la circulación.

Las hipótesis que se pretenden corroborar son tres: a) existe equivalencia en la magnitud y en las áreas de incumbencia más expuestas a los conflictos de interés por puerta giratoria de entrada y de salida; b) el principal factor de riesgo de exposición se asocia a la participación directa en empresas privadas inmediatamente después de ocupar el cargo público; y c) entre los funcionarios más expuestos a conflictos de interés por puerta giratoria de salida, predominan los que también presentaron riesgo de conflicto de interés por puerta giratoria de entrada. De corroborarse estas hipótesis, se podrá determinar con mayor fundamento empírico el carácter estructural y recurrente de la circulación público-privada como un mecanismo de las elites económicas para incidir directamente en la orientación de la acción estatal.

Para abordar empíricamente el análisis de la puerta giratoria de salida de los integrantes del gabinete de Macri se realizó un análisis prosopográfico de biografías y trayectorias ocupacionales de 522 individuos que ocuparon altos cargos entre diciembre de 2015 y noviembre de 2019⁵. Por altos cargos se entiende a los funcionarios/as de la administración pública centralizada (sólo ministerios, sin incluir organismos descentralizados o desconcentrados) desde ministros hasta subsecretarios.

El análisis implicó la reconstrucción de 62 variables⁶ agrupadas en tres dimensiones de análisis: *trayectoria ocupacional posterior, participación en sociedades comerciales y participación en asociaciones de la sociedad civil*. Los datos surgen de diversas fuentes de acceso público: Boletín Oficial de la República Argentina; Base Integral de Empleo Público; Mapa del Estado; Base de Autoridades de Entidades Constituidas en la Inspección General de Justicia de la Nación; Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales presentadas ante la Oficina Anticorrupción; diarios y revistas de circulación nacional; y Curriculum Vitae disponibles en internet. El período para la reconstrucción se extendió hasta julio de 2020 a los efectos de garantizar como mínimo 6 meses de cobertura temporal posterior a la finalización del gobierno.

Una vez reconstruidas las variables se analizó la información recopilada en fun-

4 Cabe aclarar que estos porcentajes no son excluyentes, ya que un mismo funcionario podría pertenecer a más de una de las categorías analizadas.

5 El gabinete de Macri estuvo integrado por un total de 551 funcionarios/as, incluyendo al presidente, que ocuparon puestos políticos entre el 10 de diciembre del 2015 y el 9 de diciembre de 2019. De ese total, se lograron reconstruir 522 trayectorias laborales y de participación en sociedades comerciales y asociaciones empresariales posteriores al ejercicio de la función pública. Este conjunto constituye el universo de análisis para esta investigación.

6 Algunos ejemplos de estas variables son cantidad y tipo de cargo ocupado, período, ámbito, sector de actividad, propietario o socio o cargos de autoridad en sociedades comerciales, en asociaciones civiles, tipos de cargos y entidades en cada caso.

ción de los vínculos con empresas privadas, corporaciones empresariales y ONGs o fundaciones patrocinadas por grandes empresas para determinar el *riesgo de exposición a los conflictos de interés*.⁷ Para analizar el riesgo mencionado, se considera la *probabilidad de ocurrencia*, variable que se refiere a la posibilidad de que un determinado funcionario haya incurrido en una situación de conflicto de interés o de captura de la decisión pública en favor de un interés particular. Esta probabilidad puede ser alta, media o baja según los siguientes parámetros:

Alta: Se considera probabilidad de ocurrencia alta cuando un funcionario pasa a ocupar inmediatamente después de desempeñar el cargo público, un alto puesto en el sector privado y/o en una cámara empresarial y/o mantiene o incorpora participaciones en empresas propias relacionadas directamente con el área de competencia de su cargo público. También conforma una alta probabilidad si un/a funcionario/a pasa a ocupar un cargo directivo en una fundación u ONG patrocinada por grandes empresas privadas de sectores de actividad vinculados directamente con el área de su desempeño en la función pública.

Media: Se considera una probabilidad de ocurrencia media cuando un funcionario pasa a ocupar inmediatamente después del cargo público, un alto puesto en el sector privado y/o en una cámara empresarial y/o mantiene o adquiere participaciones en empresas de un área que no tiene vínculos evidentes con el área de su cargo público. También si un funcionario pasa a ocupar un cargo directivo en una fundación u ONG patrocinada por grandes empresas privadas

de sectores de actividad que no están vinculados directamente con el área de su desempeño en la función pública.

Baja: Se considera probabilidad de ocurrencia baja cuando un funcionario pasa a ocupar inmediatamente después del cargo público otro/s cargos públicos y/o puestos sin jerarquía en el sector privado y/o en una cámara empresarial y no tuvo participaciones en empresas privadas. También conforma probabilidad baja si un funcionario no pasa a ocupar después de asumir el cargo público, un cargo directivo en una fundación u ONG patrocinada por grandes empresas privadas.

Ya establecidos estos parámetros y aplicados al universo de ex funcionarios se avanzó en el análisis de trayectorias ocupacionales previas y posteriores de aquellos que habían registrado altos niveles de riesgo para poder identificar diversas modalidades de puerta giratoria de salida y vincularlas con las trayectorias ocupacionales previas. Finalmente, el análisis integral de los datos permitió poner a prueba las hipótesis planteadas y establecer la recurrencia de la circulación público-privada de las elites.

2. Magnitud y alcance de la circulación público-privada y el riesgo de exposición a conflictos de interés en el gabinete de Macri

Mauricio Macri, líder de la coalición Cambiemos, se convirtió en presidente de la Argentina el 10 de diciembre de 2015 tras vencer de manera ajustada en la segunda vuelta electoral al candidato del oficialismo kirchnerista. Su campaña se caracterizó por

⁷ Cabe aclarar que en esta investigación el foco está puesto en el análisis de los conflictos de interés derivados de la imbricación de funcionarios con el mundo empresarial. Otros potenciales conflictos de interés relacionados con las corporaciones sindicales, los movimientos sociales o las instituciones religiosas, no son considerados en la medida en que lo que se busca es establecer modalidades de articulación entre las elites económicas y políticas, y las posibilidades de captura de la decisión pública por parte del empresariado.

un discurso centrado en el cambio, con promesas de modernizar la economía argentina y combatir la corrupción. También contemplaba propuestas de reformas estructurales en la gestión pública, enfocándose en la eficiencia, la transparencia y la reducción del gasto estatal. Este enfoque contrastaba con el modelo de intervención estatal de los gobiernos previos, lo que le permitió captar el apoyo de votantes interesados en un cambio en la dirección política y económica del país. En materia económica, apostó a generar un ciclo de confianza-inversión-crecimiento a partir de la desregulación del mercado de capitales, la liberalización de las tasas de interés, la eliminación de las retenciones a las exportaciones, la dolarización de tarifas de servicios públicos, la desregulación del mercado energético y una política antiinflacionaria centrada en un fuerte control de la emisión monetaria.

Como se mencionó anteriormente, Macri incluyó en su gabinete a personas con antecedentes destacados en la dirección de grandes firmas muchas de las cuales, incluso, habían abandonado esos altos puestos para asumir el cargo público. Para algunos analistas esto hablaba de una vocación por “elevar la eficiencia del Estado”, se convocaba a “los mejores cuadros del mundo corporativo”, ajenos a “la contaminación de la política partidaria” para traspasar los “exitosos” criterios de la gestión privada a la administración pública. Para otros, sin embargo, comenzaba a configurarse una especie de CEOcracia y, por ende, advertían sobre los riesgos por con-

flictos de intereses que implicaba ocupar el Estado con directivos empresarios (Canelo y Castellani, 2016; Canelo, Castellani y Gentile, 2018). Fueron varias las denuncias periodísticas y judiciales sobre conflictos de interés derivados de la puerta giratoria de entrada durante el gobierno de Macri, en especial en el área energética, productiva y financiera (Castellani; Dossi, 2021; Castellani; Motta; 2020). Pero ¿qué sucedió con los miembros del gabinete al finalizar la gestión de Macri?

La reconstrucción de las trayectorias laborales y de participación en sociedades comerciales o asociaciones civiles posteriores al ejercicio de la función pública de los funcionarios del gabinete de Macri arrojan resultados elocuentes sobre la magnitud del fenómeno de la puerta giratoria de salida⁸: de los 522 casos que constituyen el universo de análisis, el 33 % registran riesgo alto de exposición a los conflictos de interés, el 31 % riesgo medio y el 36 % riesgo bajo, o sea que el 33 % de los integrantes del gabinete político de Macri ocuparon un puesto directivo en empresas o asociaciones empresarias u organizaciones civiles financiadas por grandes empresas directamente vinculadas al área de incumbencia de la función pública desempeñada.

Esta probabilidad de riesgo elevado se incrementa según el rango del cargo desempeñado: 54.1 % para el caso de los ministros, 35.8 % para el de los secretarios y 29 % en el caso de los subsecretarios. También es más elevada la probabilidad según el género: sobre un total de 106 mujeres ex

8 El análisis se realizó considerando los 22 ministerios originales del gabinete de Macri, ya que esta estructura inicial permite una visión integral y consistente del período completo de su mandato. Aunque algunos ministerios fueron eliminados durante 2018 como consecuencia de la crisis financiera y la necesidad de reducir el déficit público, en realidad mantuvieron el rango de Secretaría de Gobierno con funciones y competencias similares. Mantener la clasificación original permite asegurar la comparabilidad de los datos y facilita el análisis de las trayectorias de los funcionarios en relación con las áreas de política pública que gestionaron.

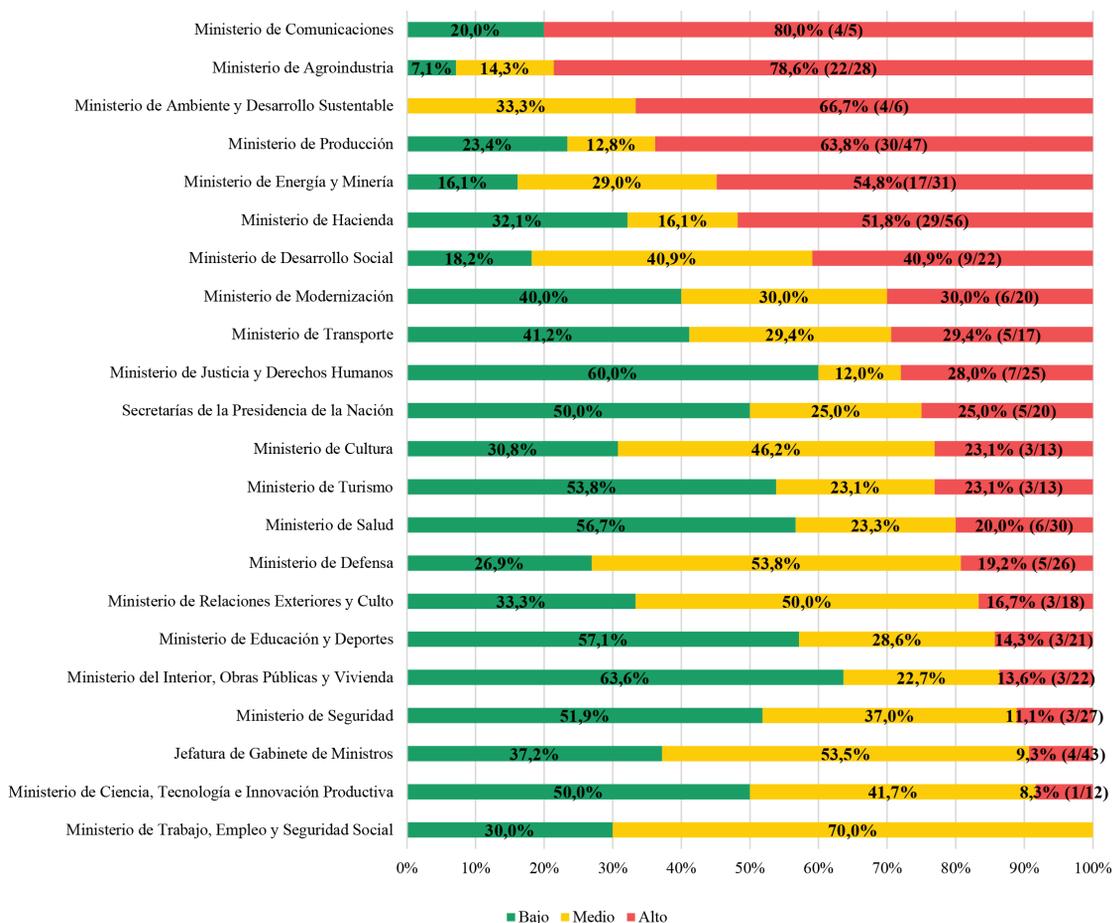
funcionarias (20 % de 522 casos) hay 23 que registran alto riesgo de conflictos de interés por puerta giratoria de salida (13 % sobre 172 casos) mientras que de los 416 hombres que representan el 80 % del total de ex funcionarios, 149 están expuestos (87 % de 172 casos de alto riesgo).

Si analizamos la distribución de riesgos de conflictos de intereses por puerta giratoria de salida en cada cartera ministerial a los efectos de evaluar la distribución de los niveles de riesgo por área de gestión, hay

6 dependencias en donde el porcentaje de funcionarios con alto grado de exposición supera el 50 % del total de sus integrantes: ministerio de Hacienda (51.8 %), de Energía y Minería (54.8 %), de Producción (63.8 %), de Ambiente y Desarrollo Sustentable (66.7 %), de Agroindustria (78.6 %) y de Comunicaciones (80 %). En todos los casos se trata de áreas estrechamente vinculadas a actividades económicas muy sensibles a la regulación estatal (gráfico 1).

Gráfico 1: Nivel de riesgo de exposición a conflictos de intereses de los/as exfuncionarios/as de Cambios por dependencia, Jul-2020 (en porcentajes).

N=522

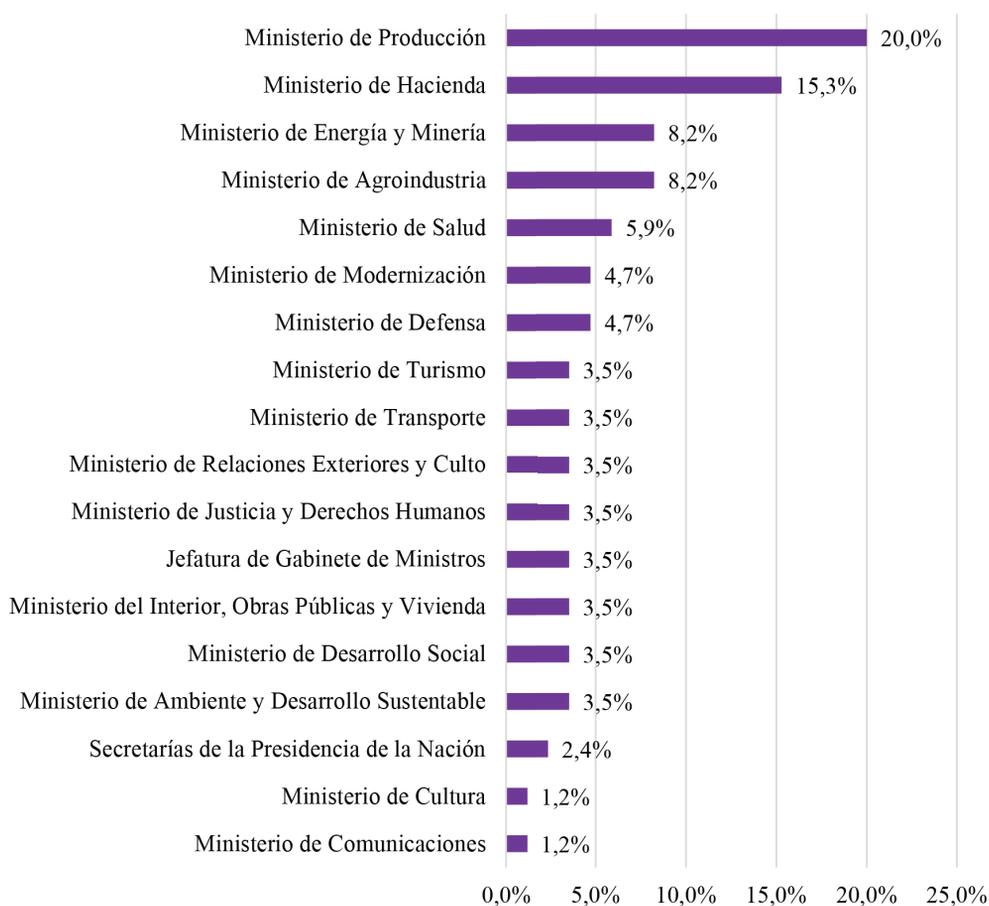


Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, ¿qué sucede si analizamos cada una de las dimensiones que configuran la *probabilidad de alto riesgo de conflictos de interés*? ¿es posible establecer cuáles tienen mayor injerencia en la ponderación general del riesgo? Si se considera la *ocupación de puestos en el sector privado inmediatamente después de dejar la función pública*, del total de 172 ex funcionarios con elevada exposición, el 63 % (109) pasaron a ocupar directamente un cargo en firmas privadas, de los cuales, en 85 casos, ocuparon puestos directivos de importancia dentro de empresas vincu-

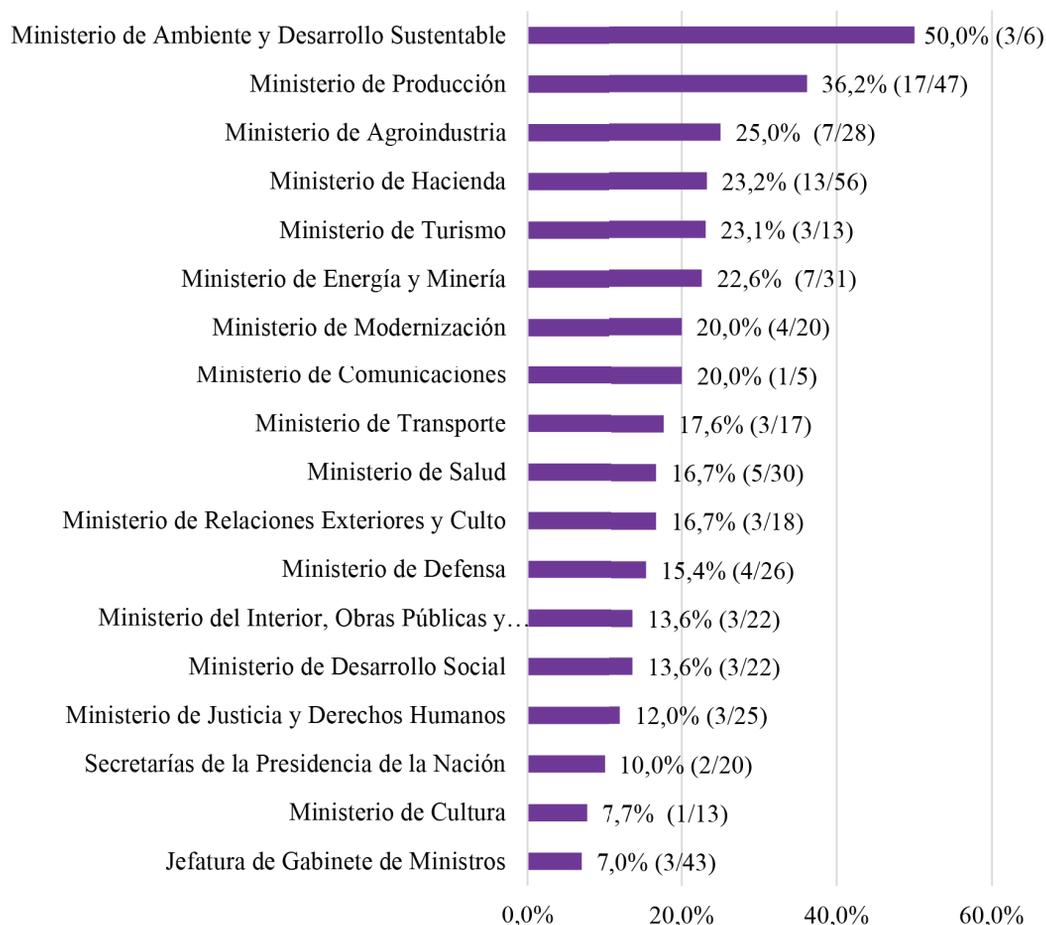
ladamente con el sector de actividad que venían de regular. Si se complementa el análisis con la distribución por dependencias del gabinete nacional, más de la mitad de los casos (44 sobre 85) se concentran en los ministerios de Producción, Hacienda, Energía y Minería y Agroindustria (gráfico 2), y si además se calcula el porcentaje de casos sobre el total de funcionarios en cada dependencia del gabinete nacional, a los anteriores se le agregan los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Turismo (gráfico 3).

Gráfico 2: Porcentaje de ex-funcionarios del gabinete de Macri con puestos gerenciales en el sector privado posteriores al ejercicio del cargo en la función pública por dependencia. N=85



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3: Ex-funcionarios/as del gabinete de Macri con puestos gerenciales en el sector privado posteriores al ejercicio del cargo en la función pública como porcentaje por cada dependencia. N=85

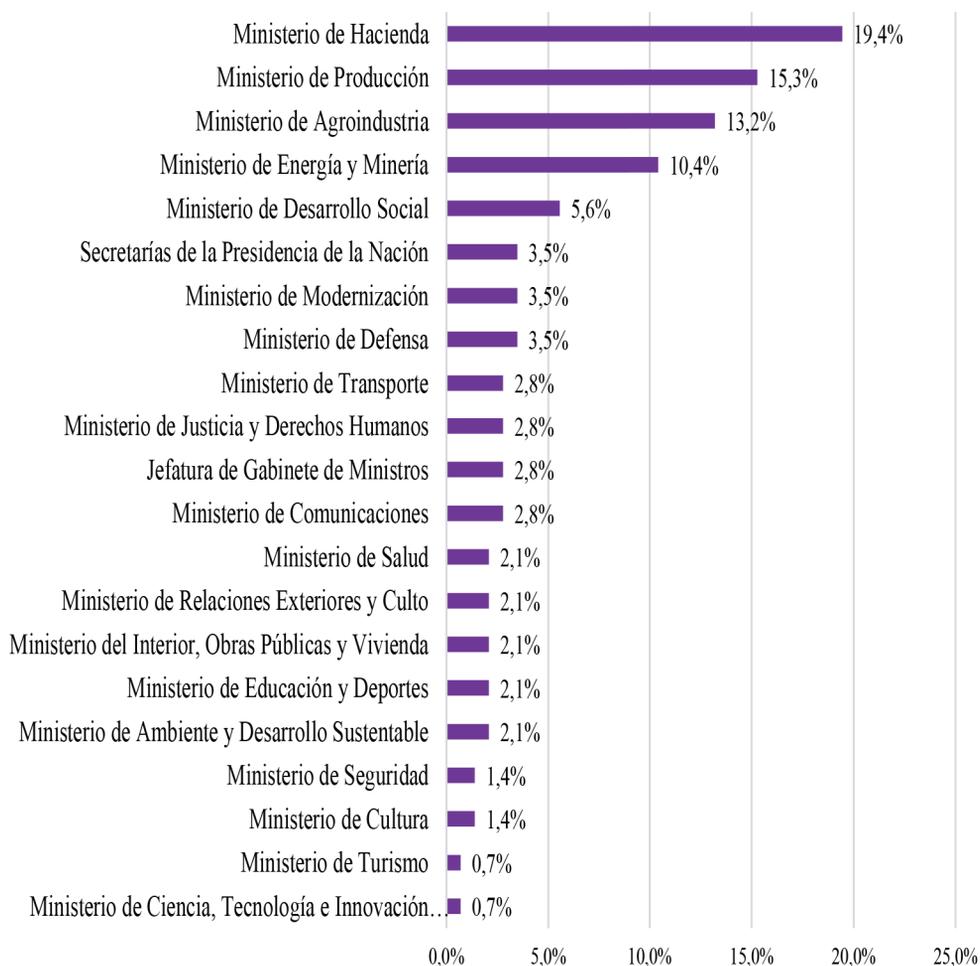


Fuente: Elaboración propia.

Al incluir la dimensión de análisis *participación como propietarios, accionistas y/o directivos de sociedades comerciales*, los resultados son más elocuentes: del total de los funcionarios expuestos a alto riesgo de conflictos de intereses, el 83,7 % (144/172) tienen algún tipo de participación en empresas privadas. En el 58,3 % de los casos se trata de ex funcionarios de las carteras de Hacienda, Producción, Agroindustria y Energía y Minería que emer-

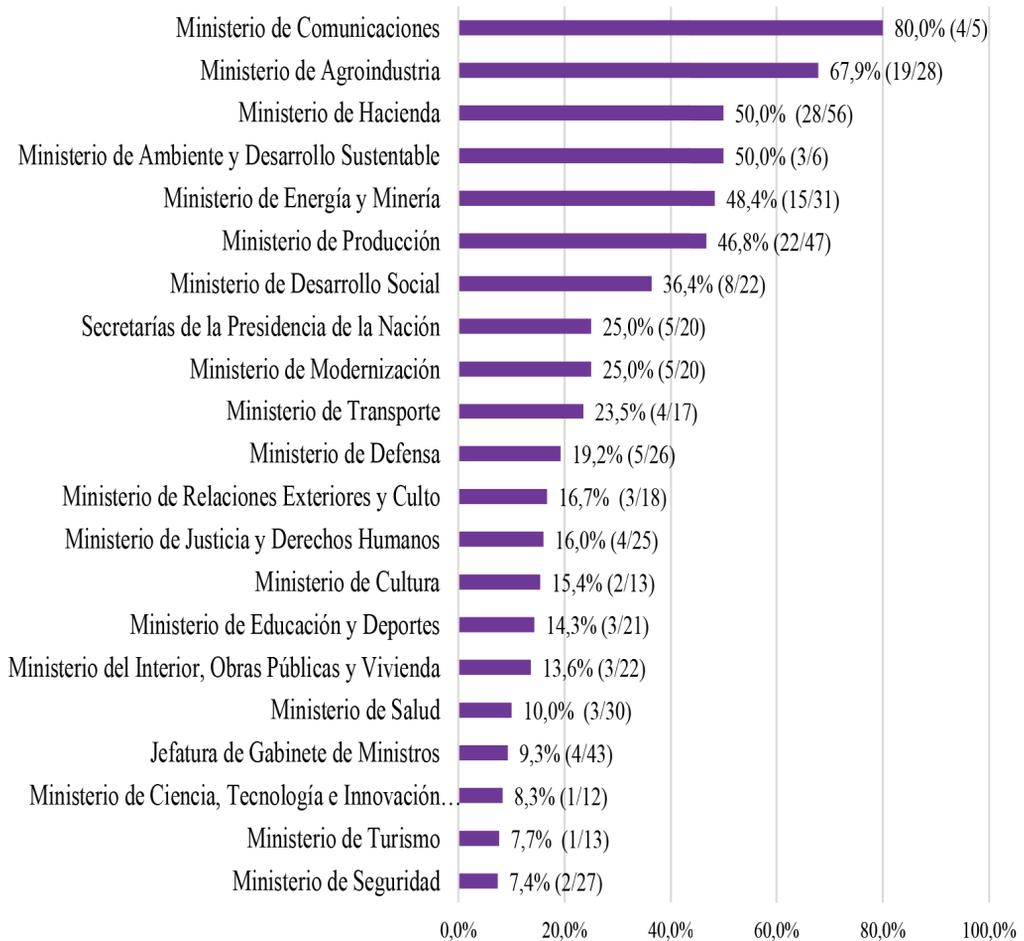
gen como las áreas más expuestas a los conflictos de interés en el gabinete del presidente Macri (gráfico 4). Si se considera el porcentaje de casos de participación en empresas privadas sobre el total de funcionarios/as de cada cartera, a las ya mencionadas, se les agregan las de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Comunicaciones, y Producción, todas con más del 46% de funcionarios con participación en sociedades comerciales (gráfico 5).

Gráfico 4: Porcentaje de ex funcionarios/as del gabinete de Macri con participación en sociedades comerciales por dependencia. N=144



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5: Ex-funcionarios/as del gabinete de Macri con participación en sociedades comerciales como porcentaje de cada dependencia. N=144



Fuente: Elaboración propia.

En estos casos la coincidencia entre la función desempeñada y la participación en sociedades comerciales potencia el alto riesgo de captura: en el ministerio de Hacienda la mayor cantidad de participaciones societarias se registran en bancos⁹ y/o empresas de servicios financieros, en el ministerio de Producción, en firmas industriales o comerciales, en el de Energía y Minería, en empresas petroleras, mineras y de energías renovables, y en el de Agroindustria, en explotaciones agropecuarias y comercializadoras de granos. En estas 3 últimas carteras, además, hay registros de participación en consultorías, bancos y empresas de servicios financieros.

Finalmente, si consideramos la tercera variable que configura riesgo elevado de exposición a conflictos de interés, *participación en asociaciones civiles*, el 49.4 % de los/as exfuncionarios/as con un alto nivel de exposición a los conflictos de intereses participa en este tipo de organizaciones (85 sobre 172). De ese grupo, un 36.5% lo hace en asociaciones sectoriales como por ejemplo de finanzas, bancos (ADEBA), te-

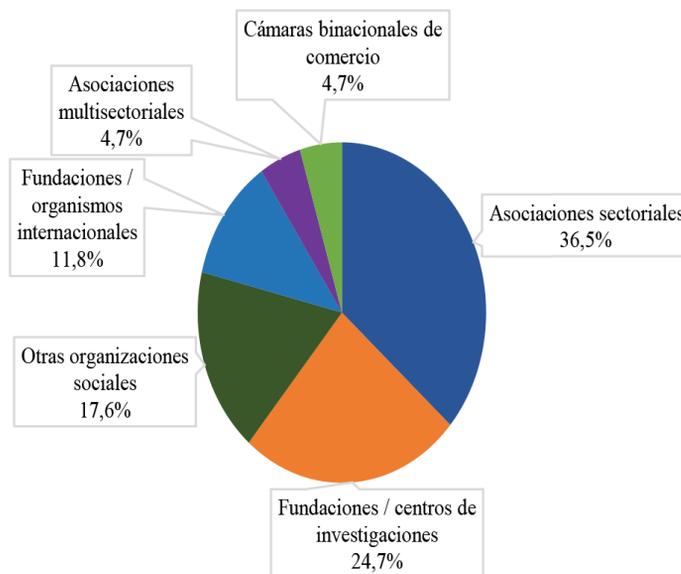
lecomunicaciones, turismo, agropecuario (SRA, CONINAGRO, AAPRESID), petróleo, etc. Un 24.7 % participa en fundaciones o centros de investigaciones como CIPPEC, Fundación Pensar, Fundación Nuevas Generaciones, Fundación Enseña Argentina entre otros. Un 17.6 % participa en otras organizaciones sociales como por ejemplo en comisiones directivas de clubes deportivos, en colegios profesionales, en fundaciones como Cascos Verdes, Irradia, ArteBA, etc. El 11.8 % participa en organismos internacionales como el BID, FMI y fundaciones internacionales. En asociaciones multisectoriales como UIA, IDEA y ACDE participa un 4.7 % de los mencionados funcionarios. Y el mismo porcentaje, en las cámaras binacionales de comercio de Estados Unidos (AmCham), mexicana (CAMEX) y británica (gráfico 6). Cabe señalar que la clasificación utilizada agrupa asociaciones con objetivos, alcances y capacidades de influencia muy diversos, pero que tienen un punto en común: vínculos por representación de intereses, integración y/o financiamiento del empresariado.

9 Especialmente se destaca la presencia de ex funcionarios con participaciones en las empresas del Grupo Galicia SA, el principal grupo bancario y financiero privado de capitales nacionales del país.

10 Según este concepto, el riesgo radica en que quienes formulan políticas sean más comprensivos con las necesidades de las empresas porque planean su inserción en el sector privado tras dejar el gobierno.

11 La noción de apropiación privada del conocimiento público se refiere al uso indebido de información privilegiada o confidencial que los funcionarios públicos adquirieron en el ejercicio de su cargo y que no está disponible para la ciudadanía en general. Incluye tanto información clasificada formalmente como aquella accesible únicamente por la posición desempeñada en la función pública, cuyo aprovechamiento en beneficio de sus empleadores en el ámbito privado representa un claro conflicto de intereses (Taurel Xifra, 2023).

Gráfico 6: Tipo de asociaciones civiles o corporaciones empresariales donde participan los/as ex-funcionarios del gabinete de Macri, en porcentajes, Jul 2020. N=85

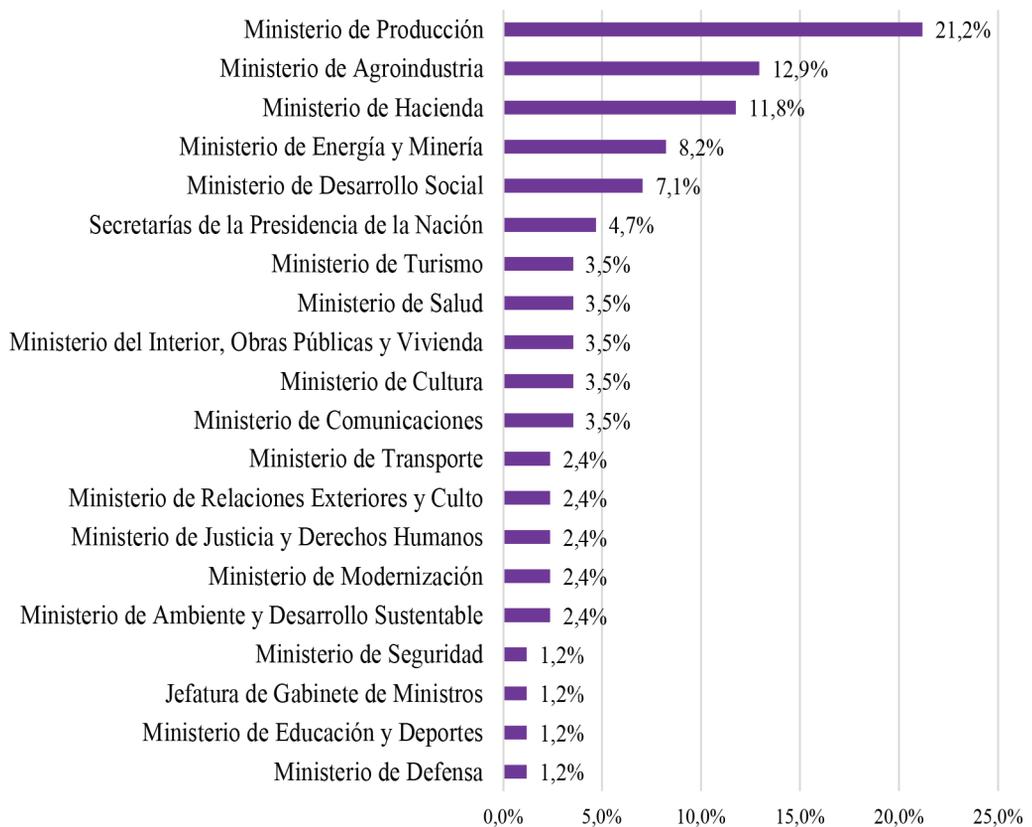


Fuente: Elaboración propia.

Si se analizan los datos por dependencias gubernamentales, más de la mitad de los ex funcionarios expuestos a alto riesgo de conflictos de intereses que participan en asociaciones civiles o corporaciones empresariales se concentraron en las carteras de Producción, Agroindustria, Hacienda, y

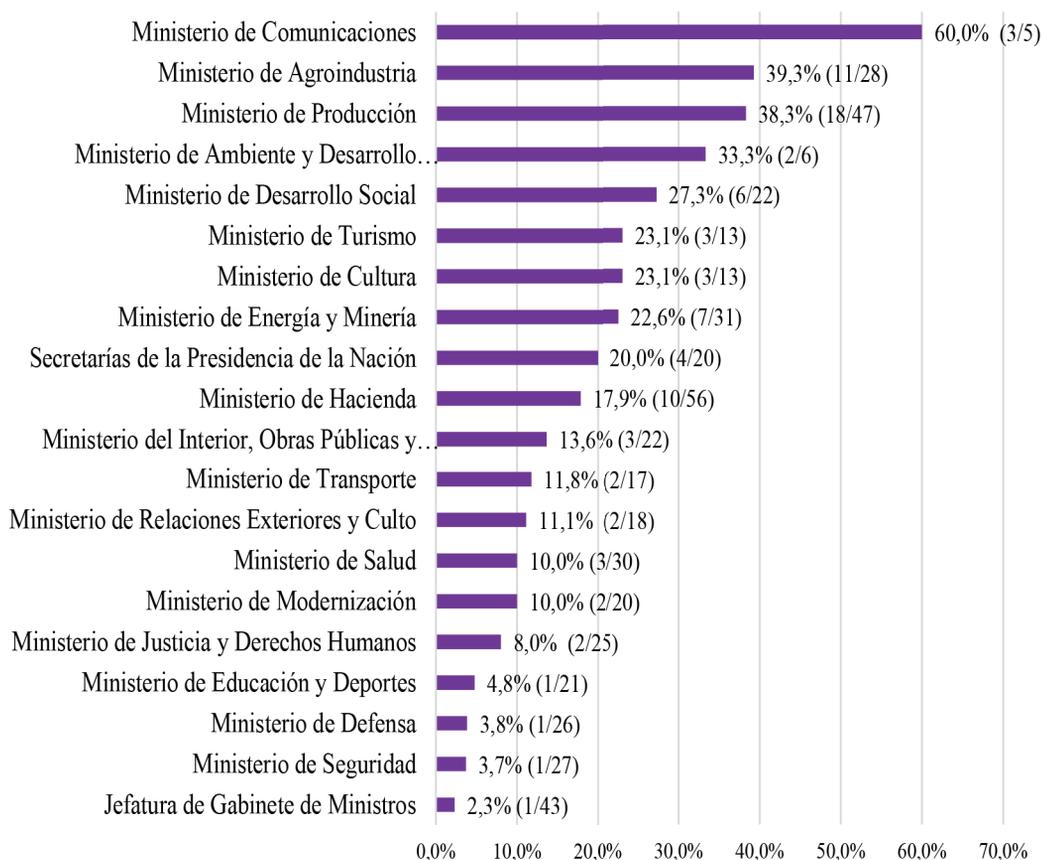
Energía y Minería (gráfico 7). Si se analiza como porcentaje del total de cargos en cada dependencia, los ministerios de mayor nivel de exposición además de los anteriores son los de Comunicaciones y Ambiente y Desarrollo Sustentable (gráfico 8).

Gráfico 7: Porcentaje de ex-funcionarios/as del gabinete de Macri con participación en asociaciones civiles por dependencia. N=85



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8: Ex-funcionarios/as del gabinete de Macri con participación en asociaciones civiles como porcentajes en cada dependencia. N=85



Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, la dimensión con mayor injerencia a la hora de determinar el alto riesgo de conflictos de interés por puerta giratoria de salida es la de la participación en sociedades comerciales, seguida por la de ocupación de puestos en el sector privado inmediatamente después del ejercicio del cargo público y, en tercer término, con menor peso relativo, la participación en asociaciones civiles. En cuanto a las áreas más expuestas a los riesgos de conflictos de interés y captura de la decisión pública, hay 6 ministerios que

se reiteran en todas las mediciones: Agroindustria, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Comunicaciones, Energía y Minería, Hacienda y Producción. Todas áreas que se ocupan de actividades económicas muy sensibles a la regulación estatal.

Para profundizar el análisis y establecer con mayor precisión la naturaleza de este proceso de circulación público-privada de las elites, su carácter estructural y recurrente, es necesario complementar estos datos con un análisis de las diversas trayectorias

de salida que presentan estos funcionarios con alto grado de exposición a los conflictos de interés en relación con sus trayectorias ocupacionales previas.

3. Análisis de casos: morfología de la circulación público-privada de las elites

Para analizar las diversas formas que adquiere la circulación público-privada de las elites se reconstruyeron las trayectorias laborales completas de los 172 integrantes del gabinete de Macri identificados por alguna/as de las dimensiones clave establecidas (ocupación posterior de alto puesto en empresas, participación en sociedades comerciales y/o asociaciones empresarias) como de alto riesgo de exposición a los conflictos de interés. De esta manera, es posible identificar los recorridos hacia la puerta giratoria de salida y la existencia o no de circulación recurrente.

En el caso de la puerta giratoria de salida, se asumen como hipótesis que la posibilidad futura de realizar una carrera lucrativa dentro de alguna empresa del área regulada podría inducir en los funcionarios un comportamiento favorable hacia la empresa en cuestión y que las empresas se ven inclinadas a contratar para sus puestos directivos a aquellas personas que, en su paso por el Estado, mostraron una mayor predisposición para resolver sus problemas y apoyar sus causas. Estudios previos sugieren que las empresas tienden a seleccionar para sus altos cargos a exfuncionarios que han mostrado predisposición para atender sus intereses mientras ocupaban cargos en el Esta-

do, lo que podría generar incentivos sutiles para favorecer a estas empresas (Castellani, 2018a; Taurel Xifra, 2023). Según Adolph (2013), ciertos funcionarios pueden enviar señales concretas en forma de intervenciones que beneficien a determinadas empresas con la intención de facilitar su ingreso futuro a estas organizaciones, fenómeno que denomina “principal en la sombra”. En el mismo sentido opera la noción de “soborno diferido” de Schneider (1993) que ilustra cómo la pérdida de independencia de criterio puede estar asociada a la expectativa de obtener un contrato en una firma específica en el futuro¹².

En el análisis concreto de las trayectorias laborales posteriores de ex funcionarios del gabinete de Macri, se seleccionaron los casos considerando dos criterios principales: haber ocupado cargos públicos relevantes vinculados a la regulación o gestión de un sector específico, y haber transitado al sector privado en roles que podrían representar beneficios estratégicos para las empresas receptoras, relacionados con el área de su gestión pública. Estos casos de puerta giratoria de salida ilustran situaciones potencialmente comprometedoras, que pueden interpretarse como sobornos diferidos o como claras ventajas para las firmas derivadas de redes de contacto e información privilegiada¹³. Por ejemplo, la firma SACME S.A. dedicada a la generación y transmisión de energía eléctrica incorporó en su directorio a dos ex funcionarios del área de Energía y Minería apenas dejaron la función pública. Uno se había desempeñado como secretario de Recursos Renovables y Merca-

12 Estos datos corroboran hallazgos previos sobre este tipo de entrecruzamiento de intereses en el gobierno de Macri (Castellani, 2018b).

13 Desde diciembre de 2023, con la llegada a la presidencia de Javier Milei, Santiago Bausili se desempeña como presidente del Banco Central de la República Argentina.

do Eléctrico y el otro, como subsecretario de Energía Térmica, Transporte y Distribución de Energía Eléctrica y esa incorporación genera dudas sobre la posibilidad de que se haya producido un soborno diferido. Algo similar sucede con el ex subsecretario de Gobierno Digital entre 2016 y 2019, que había hecho toda su trayectoria laboral previa en el sector público y al finalizar su cargo se convirtió en el representante para Amé-

rica latina de la consultora internacional de servicios digitales Public Digital. O con el secretario de Control y Monitoreo Ambiental del ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que al dejar su puesto en diciembre de 2017 pasó a desempeñarse como director de Sustentabilidad de ClimAS LLC, una consultora internacional en cambio climático desde enero de 2018 hasta agosto de 2021 (cuadro 1).

Cuadro 1: Casos ilustrativos de puerta giratoria de salida de la función pública hacia altos puestos en empresas privadas que operan en el mismo sector de actividad del que el ex funcionario del gabinete de Macri tenía a cargo

Apellido y Nombre	Cargo público y período	Cargo privado posterior	Empresa	Sector de actividad
Garade, Juan Antonio	Secretario de Recursos Renovables y Mercado Eléctrico del Ministerio de Energía y Minería (2019)	Autoridad desde 2020	SACME S.A.	Coordinación, supervisión y operación del sistema de generación, transmisión y subtransmisión de energía.
Rolando, Osvaldo Ernesto	Subsecretario de Energía Térmica, Transporte y Distribución de Energía Eléctrica de la Secretaría de Energía Eléctrica del Ministerio de Energía y Minería (2016-2017)	Autoridad desde 2018	SACME S.A.	Coordinación, supervisión y operación del sistema de generación, transmisión y subtransmisión de energía.
Vazquez Alessia, Jorge Augusto	Subsecretario de Coordinación Administrativa del Ministerio de Defensa (2018-2019)	Consultor de alta gerencia desde 2020	BBG - Beyond Business Group	Servicios empresariales, de investigación y seguridad
Abadie, Daniel Alejandro	Subsecretario de Gobierno Digital dependiente de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública del (ex) Ministerio de Modernización (2016-2019)	Representante para América latina desde 2020	Public Digital	Servicios de consultores en informática y suministros de programas de informática
Ureta Saenz Peña, Javier	Secretario de Control y Monitoreo Ambiental (2016-2017)	Director de Sustentabilidad desde 2018	ClimAS LLC	Servicios de consultoría y asesoramiento en cambio climático

Fuente: elaboración propia con datos de la *Base de ex funcionarios/as del gobierno de Macri del Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)*.

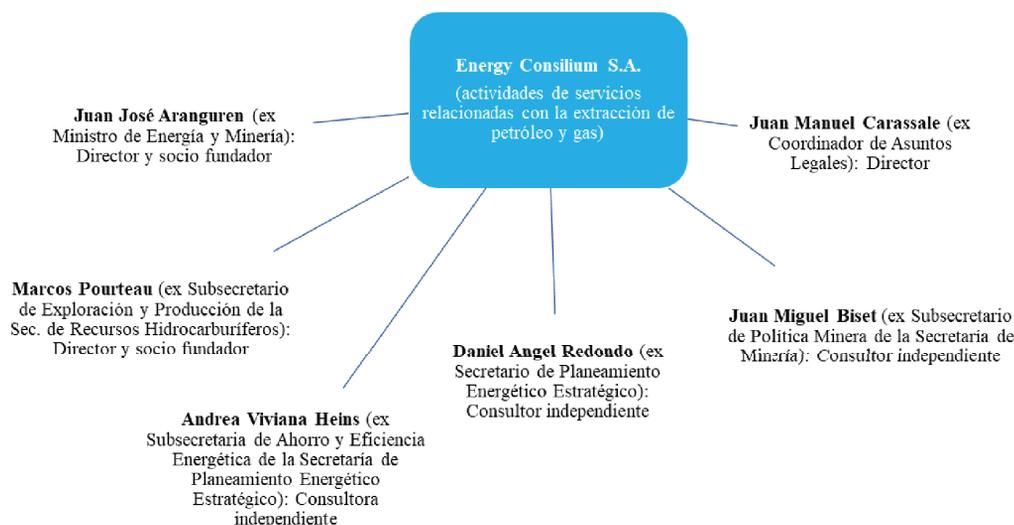
También se registran casos donde los ex funcionarios arman sus propias empresas (generalmente de servicios de consultoría)

en la misma rama de actividad sobre la que tuvieron incumbencia en el ejercicio de la función pública. Los ejemplos más notables

son los de dos ex ministros de Macri, el de Energía, Juan José Aranguren y el de Modernización, Andrés Ibarra, que conformaron consultoras junto con los funcionarios que los habían acompañado en la gestión. Aranguren, que ya tenía múltiples situaciones de conflictos de interés por su trayectoria previa como director de Shell Argentina, fundó la consultora energética Energy Consilium S.A. en septiembre de 2018 (apenas dejó el cargo público) incorporando a 5 de sus ex funcionarios del ministerio (figura 1). Ibarra, junto a su ex secretario de Empleo Público entre 2016 y 2019, Pablo Legorburu hizo algo similar con la creación de la Fundación País Abierto Digital (PAD), organización dedicada a brindar servicios de

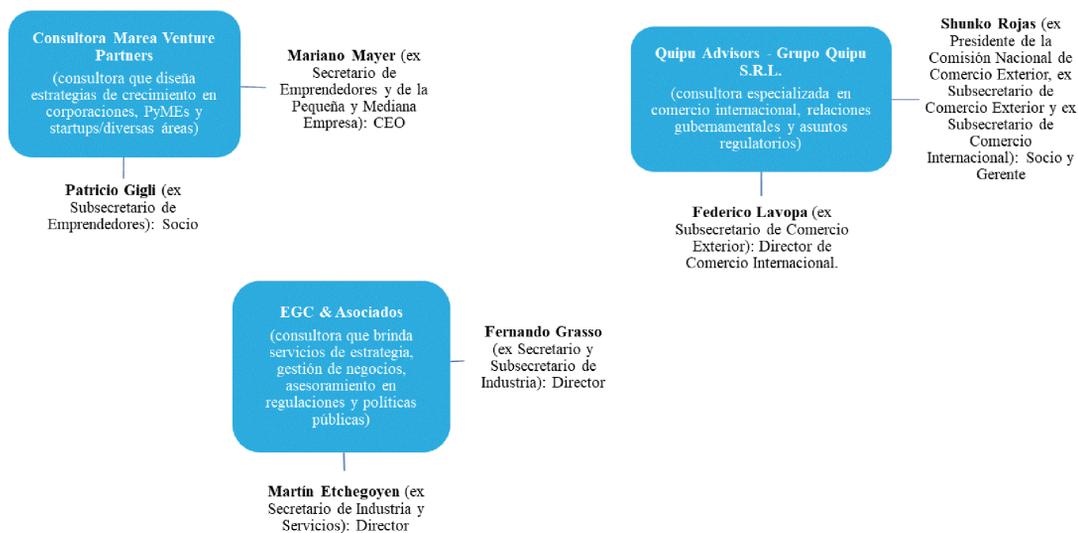
asesoramiento a empresas y estados en materia de digitalización, infraestructura digital y manejo del talento humano. Ambos casos configuran ejemplos de apropiación de saberes, información y contactos aprendidos en el transcurso de la función pública. A estos ejemplos se les suman otros de menor envergadura pero que siguen la misma matriz de funcionamiento como el de Luis María Urriza que fue subsecretario de Agricultura y cuando dejó el cargo fundó Integra Negocios S.A., una consultoría de asesoramiento, dirección y gestión empresarial; o el de varios ex funcionarios del ministerio de Producción que inmediatamente después de dejar el cargo se incorporaron a consultoras especializadas en la misma ma-

Figura 1: Ex funcionarios/as del ministerio de Energía y Minería que integran Energy Consilium S.A.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2: Consultoras creadas con posterioridad el ejercicio de la función pública integradas por ex funcionarios/as del Ministerio de Producción



Fuente: Elaboración propia.

teria de incumbencia de la gestión pública que venían de desempeñar (figura 2).

Otra variante de la puerta giratoria de salida es la de aquellos funcionarios que tras dejar el cargo figuran con participaciones varias en sociedades comerciales de distinto tipo que incluye en varios casos, las de firmas privadas que operan en el mismo sector de actividad que vienen de regular. En el cuadro 2 se incluyen algunos casos a título ilustrativo de ex funcionarios del gabinete de Macri que, al mes de julio de 2020, registraban participaciones en sociedades comerciales. Los criterios de selección se basaron en identificar a aquellos funcionarios que ocuparon cargos públicos relevantes y que, durante o después de su gestión, mantuvieron o adquirieron participaciones en empresas, especialmente en sectores vin-

culados a su área de desempeño público. Este análisis también consideró casos de multiposicionalidad, es decir, registrar participación privada en el mismo período en el que ejercían el cargo público¹⁴. Un secretario de Finanzas con participación en sociedades bancarias del exterior, ministros de Producción y de Agroindustria dueños y/o directivos de empresas del sector que regulan, secretario de Emprendedores y Pequeña y Mediana Empresa con múltiples participaciones en firmas radicadas en el exterior, son solo unos pocos ejemplos que sirven para ilustrar el fenómeno. Algunos rasgos en común se detectan en estos casos: presencia de participación en sociedades bancarias y/o financieras, de participación en firmas radicadas en el exterior, y al menos una de las participaciones es en empresas que operan en sectores directamente vincu-

14 Desde diciembre 2023, Juan Manuel Gallo es el secretario de Coordinación Legal y Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

dados al ejercicio de la función pública (cuadro 2).

Cuadro 2: Casos ilustrativos de ex funcionarios/as del gabinete de Macri que registran participación en sociedades comerciales en julio 2020.

Funcionario, cargo desempeñado y periodo	Empresas en las que registra participación
Bausili Santiago Secretario de Finanzas en el Ministerio de Hacienda (2017-2019)	PAMPA ENERGÍA S.A.; ARGUAR S.A., TRIAD SA, STREET PILAR SA; DEUTSCHE BANK AG (EN EL EXTERIOR).
Griffi, Marcelo Eugenio Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Hacienda y Finanzas Publicas (2015-2017)	ALUAR S.A., BANCO FRANCES S.A.; CENTRAL PUERTO S.A., YPF S.A.; HOLCIM ARGENTINA SA, TENARIS SA.
Medina, Hugo Raúl Secretario Legal y Administrativo (2019) del Ministerio de Hacienda	GRUPO FINANCIERO GALICIA S.A, BANCO MACRO SA; PAMPA HOLDING S.A, YPFD S.A, TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ALTA TENSIÓN TRANSENER S.A., BOLSA Y MERCADOS ARGENTINOS S.A, LOMA NEGRA CÍA. INDUSTRIAL ARGENTINA S.A, INVERSORA JURAMENTO S.A
Cabrera, Francisco Adolfo Ministro de Producción (2016-2018)	LACOCK S.R.L.; LOGICA PRODUCCIONES S.A.; 5F S.R.L, ZURICH ASEGURADORA ARGENTINA S.A.UNISERVICIOS S.A., PUBLIREVISTAS S.A. SEGUROS LA BUENOS AIRES. DOCTHOS S.A.
Mayer, Mariano Secretario de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa (2016-2019)	MAREA VENTURE PARTNERS; PASSARO S.A; PATAGONIA HOLDINGS, LLC; PONCHO MORO LLC; RIO CORCOVADO LLC; TRANSNATIONAL INVESTMENTS, LLC; EL LECHUZON S.A. GLOBAL PROPERTIES,LLC; FORJADOS Y LAMINADOS S.A; R-BIOPHARM AG.; ZELLER ASSOCIATES GMBH SOCIEDAD EXTRANJERA DUCDE, S.A.; CODORNIU S.A. AGM LATAM S.A. AUSTRAL REAL ESTATE; FINCA ARTINA S.R.L. HOLLYWOOD BURGER ARGENTINA S.R.L; ESTANCIA PONCHO MORO; PALENQUE S.R.L. THE ALGODON-RECOLETA; VIVENCIALOVERDE S.R.L. HALCYON DAYS, LLC; INVESTPROPERTY GROUP LLC; NEWELL COMMERCIAL PROPERTIES,L.P.; AGROPECUARIA SIERRAS DE ALTO BELLO S.R.L.; ALGODON PROPERTIES II S.R.L.; FORGITAL SOUTH AMERICA S.A. ALGODON GLOBAL PROPERTIES,LLC MATHIS VENTURES LLC; VIVENCIALOVERDE S.R.L.; AGROPECUARIA SIERRAS DE ALTO BELLO
Etchevehere, Luis Miguel Ministro de Agroindustria (2017-2019)	LAS MARGARITAS S.A.; LOS VASCOS PROPIEDADES S.A.; CONSTRUCCIONES DEL PARANA S.A. ETCHEVEHERE RURAL S.R.L. LAS CRIAS SAS
Del Solar, Dorrego Santiago Titular de la Unidad de Coordinación General (Nivel de Secretaría) del Ministerio de Agroindustria (2018-2019)	AGROPECUARIA DEL SOLAR DORREGO S.A.; LA TOLDERIA S.R.L.; FAMILIES SA; EL ALERTA S.C.A.; ESTANCIAS LAUQUEN DE INCHAUSPE SA; BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES S A U; SASTRE INCHAUSPE S A; VANECK VECTORS TR ETF BIOTECH ETF BBH (EEUU); BONDS (EEUU); MUTUAL FUNDS (EEUU); ACC AXA WRLD FDS (Suiza); NTS ARGENTINE 2014 (Suiza); NTS ARG 2017 (Suiza); GLN ARGENTINE 2003 (Suiza); ACC FRANKLIN TEMPL INV FDS (Suiza); ACC FRANKLIN TEMPL INV SICAV (Suiza); ACC DB PWM SICAV (Suiza); ACC PIMCO FDS INV SER PLC (Suiza); LORD ABBETT PASSPORT PORT PLC HIGHT; WELLS FARGO; ESTRACAN SA; MORGAN STANLEY INVESTIMENT FDS SICAV; REPUBLIC OF ARGENTINA EURO MEDIUM TERM
Laharrague, Nicolas Miguel Subsecretario de Desarrollo Foresto Industrial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del ministerio de Agroindustria (2018)	LAHARRAGUE CHODORGE S.A; EL MOCONA S. A PUERTO LAHARRAGUE S. A; MIRASOLES S.A; LA ESMERALDA AGROPECUARIA S.A.; LES BASQUES S.A;

Fuente: elaboración propia en base a *DDJJ Patrimoniales Integradas* presentadas ante la Oficina Anticorrupción y

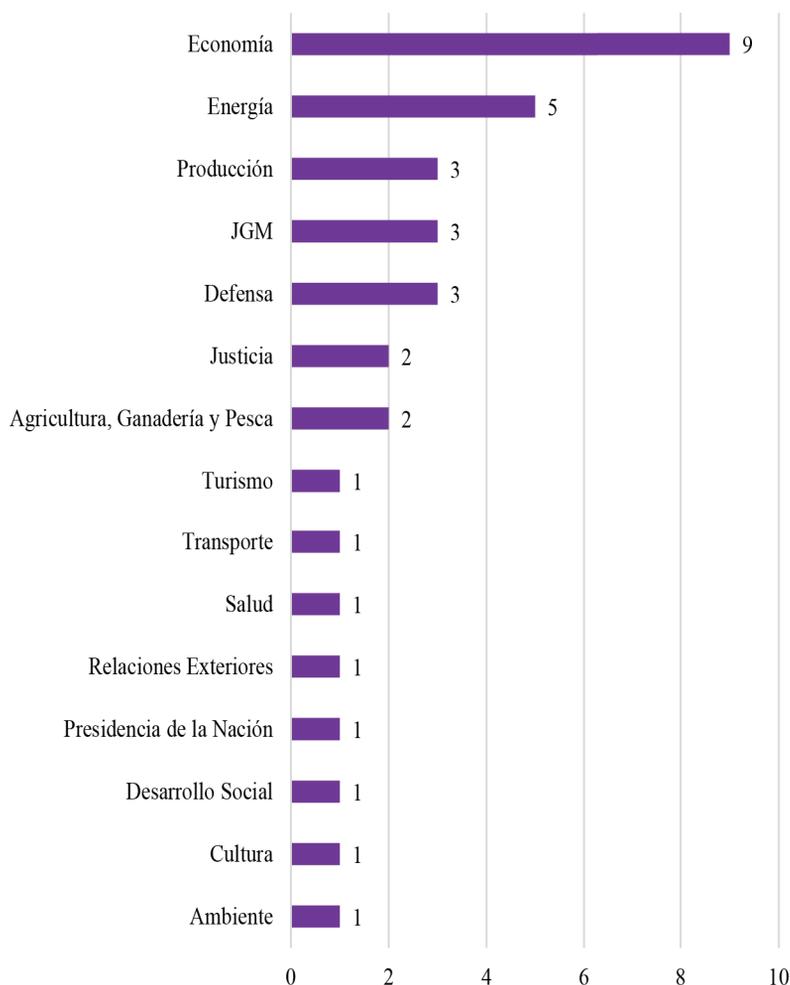
a los registros de la *Base de Autoridades de Entidades Constituidas en la Inspección General de Justicia de la Nación*.

Finalmente, están los casos de doble puerta giratoria (de entrada y de salida) con sus diversos matices: aquellos que volvieron a su mismo puesto en una empresa no propia, aquellos que volvieron a su mismo puesto en una empresa propia, y aquellos que, tras dejar su cargo público, fueron a trabajar a una empresa privada en un puesto mejor que el anterior (donde el cargo pú-

blico ofició como trampolín). Precisamente, estos casos de circulación recurrente facilitan la conformación de una red de relaciones mucho más amplia que permite articular con más fluidez las elites económicas y políticas.

De 85 ex-funcionarios con altos puestos gerenciales en el sector privado posteriores al cargo en la función pública, 35 ocupaban altos y medios puestos gerenciales en el sector privado antes de desempeñar el cargo en la función pública. Si se distribuyen los casos de doble puerta giratoria por

Gráfico 9: Cantidad de casos de doble puerta giratoria (entrada y salida) del gabinete de Macri por dependencia (N=35)



Fuente: Elaboración propia.

dependencia, los ministerios de Economía y Energía son los que concentran la mayor cantidad (gráfico 9).

Entre los 35 ex funcionarios que registran doble puerta giratoria, en 9 casos se volvieron a la misma empresa en la que estaban antes de ejercer la función pública. Se trata mayormente de socios de estudios jurídicos o consultoras, aunque también hay casos de directivos de empresas privadas no propias que les garantizaron el mantenimiento del puesto a su regreso (cuadro 3). De los 26 casos restantes, 10 pasaron a ocupar altos cargos en firmas que operaban en un sector distinto al de aquellas en las que habían estado antes de la función pública, 8 se reinsertaron en el mismo sector de actividad en cargos de mayor jerarquía o en empresas más importantes, 6 fundaron com-

pañías propias en el mismo sector de actividad en el que tenían incumbencia durante la función pública, y 2 pasaron a ocupar un cargo en el directorio de una empresa pública. El cuadro 4 incluye casos ilustrativos de ex funcionarios que registran doble puerta giratoria en distintas empresas. Los casos fueron seleccionados en base a los siguientes criterios: haber ocupado cargos relevantes en el sector público, haber trabajado previamente en el sector privado en roles significativos, y haber realizado un tránsito laboral posterior que refleje un impacto en sus condiciones laborales, ya sea a través del cambio a otra empresa del mismo sector en un rol más jerárquico, el ingreso a un sector distinto, o la fundación de empresas propias relacionadas con su área de gestión pública. En la mayoría de estos casos de doble puerta giratoria, el paso por el

cargo público implicó una mejora en las condiciones laborales inmediatamente posteriores, generando una especie de “efecto trampolín” (cuadro 4).

Cuadro 3: Casos de ex funcionarios del gabinete de Macri que registran doble puerta giratoria en una misma empresa

Apellido y nombre, cargo público y período	Cargo privado anterior	Nombre de la empresa y sector de actividad	Cargo privado posterior
Staiff, Débora Subsecretaria de Cultura Ciudadana de la Secretaría de Cultura y Creatividad del Ministerio de Cultura (2016-2017)	Directora 2002-2015	ÍNDIGO PRODUCCIONES SRL Servicios culturales	Directora Ejecutiva
Morea, José Luis Secretario de Participación Público Privada del Ministerio de Hacienda (2018-2018)	Gerente de Planeamiento Estratégico 2015-2017	CENTRAL PUERTO S.A. Energético	Director titular
Saravia Frías, Bernardo Secretario Legal y Administrativo del Ministerio de Hacienda (2017) / Luego fue Procurador del Tesoro de la Nación (2017-2019)	Socio fundador 2008-2017	SARAVIA FRÍAS ABOGADOS Servicios jurídicos	Socio fundador
Cohan, Luciano Martin Subsecretario de Programación Macroeconómica de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda (2017-2018)	Director 2016-2017	ELYPSIS Servicios de consultoría	Socio
Hirschson Álvarez Prado, José Joaquín Subsecretario de Tecnología y Ciberseguridad del Ministerio de Modernización (2016-2018)	Director Titular 2006-2016	ENTERTAI-NET GROUP S.A Servicios de transmisión de radio y televisión	Presidente
Conte Grand, Esteban Javier Jefe de Gabinete de Asesores Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016-2017)	Socio 1997-2015	CONTE-GRAND, DONCEL JONES & ASOCIADOS Servicios jurídicos	Socio
Arana, Roberto Javier Subsecretario de Estrategía Comercial y Promoción Económica dependiente de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2018-2019)	Asesor de gestión 2012-2017	HERMES MANAGEMENT CONSULTING Servicios consultoría	Director suplente
Aruachan. Elías Davis Secretario de Operaciones y Estrategias de Atención de la Salud del Ministerio de Salud	Socio fundador y presidente 2011-2015	SASS SERVICIOS DE SALUD S.A. Servicios de salud	Socio fundador y presidente
Tizado, Javier Miguel Subsecretario de Comercio Interior de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción (2015-2017)	Alta dirección 2009-2015	TUBOS TRANS ELECTRIC S.A Industria metalmecánica	Alta dirección

Fuente: elaboración propia con datos de la *Base de ex funcionarios/as del gobierno de Macri del Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)*.

Cuadro 4: Casos seleccionados de ex funcionarios que registran doble puerta giratoria en distintas empresas.

Apellido y nombre	Cargo público y período	Cargo privado anterior, empresa, sector de actividad y período	Cargo privado posterior, empresa, sector de actividad, año de inicio
Miguens, Juan Antonio	Subsecretario de Coordinación Técnica y Administrativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2017-2019)	Gerente de Planeamiento Estratégico en S.A. San Miguel A.G.I.C.I. y F., frutihortícola, productora y exportadora (2011-2016)	Gerente de Administración, Finanzas y Tecnología en Morgan, García Mansilla y Cía SA, comercializadora agrícola (2020)
Cuirolo, María Julia	Subsecretaria de Coordinación Administrativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016-2017)	Directora de Relaciones Institucionales y Seguridad Patrimonial, Grupo ENEL, sector energético (2014-2016)	Directora Legal de SIECSA (Special Investment Energy Company S.A.), sector energético (2017)
Caride, Pablo	Subsecretario de Coordinación, Monitoreo y Logística y subsecretario de Coordinación Administrativa del Ministerio de Desarrollo Social (2016-2017)	Director de finanzas y control de gestión, Grupo Newsan, industria electrónica (2011-2015)	Director Financiero de Supercemento SAIC, construcción (2017)
Edelstein, Andres Mariano	Secretario de Ingresos Públicos del Ministerio de Hacienda (2018-2019)	Socio en Price Waterhouse Coopers, servicios de consultoría para grandes empresas (2002-2017)	Director titular de Bolsas y Mercados Argentinos S.A. servicios mercados y cajas de valores (2019)
Bruno, Eugenio Andrea	Subsecretario de Asuntos Regulatorios Financieros del Ministerio de Hacienda y Finanzas Publicas (2016-2017) y subsecretario de Asuntos Legales y Regulatorios de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Finanzas (2017-2018)	Socio en Estudio Garrido Abogados, servicios jurídicos (2012-2016)	Nicholson y Cano, estudio jurídico especializado en mercado de capitales, financiación soberana y derivados (2018)
Cuccioli, Leandro German	Secretario de Servicios Financieros del Ministerio de Finanzas (2017-2018) / director de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (2018-2019)	Director de Capital Group American Funds, servicios financieros (2011-2016)	Fundador y Socio Administrador Titular de SWAN PARTNERS S.A.S, Servicios de asesoramiento, dirección y gestión empresarial (enero 2020)
Gallo, Juan Manuel	Subsecretario de Coordinación Administrativa del Ministerio de Transporte (2016-2019)	Socio del Ramos Vertiz, Nilles & Asoc. estudio jurídico (2013-2015) en paralelo a ejercer un cargo público en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Presidente de Green Ocean Trust & Insurance S.A, servicios financieros y seguros (2019)
Alem, Ramiro	Asesor de la Unidad Ministro (2016-2017) y subsecretario de Inversiones Turísticas del Ministerio de Turismo (2017-2018)	Desarrollador de negocios en STR Global (2014-2015)	Socio fundador y director titular de InverTur S.A., empresa de asesoramiento para inversiones turísticas en Latinoamérica (2018)

Fuente: elaboración propia con datos de la *Base de ex funcionarios/as del gobierno de Macri del Observatorio de las Elites del CITRA (UMET-CONICET)*.

Si bien el análisis de las modalidades de salida aún no permite establecer correlaciones precisas con la trayectoria previa a la ocupación del cargo público, hay datos que evidencian la recurrencia inminente de la circulación en un 20 % del total de casos de alto riesgo de exposición a los conflictos de interés (35 de 172) y en un 40 % de los casos de puerta giratoria de salida hacia puestos de jerarquía en empresas privadas (35 de 85).

Consideraciones finales

Los resultados de la investigación muestran con claridad la magnitud y alcance que adquiere la puerta giratoria de salida en el cuerpo de funcionarios que integraron el gabinete de Macri. Efectivamente, un tercio (172 de 522) pasaron a ocupar después del cargo público, un alto puesto en el sector privado y/o en una cámara empresarial y/o mantiene o incorpora participaciones en empresas propias de un área que tiene vinculaciones directas con el área de su desempeño en la función pública. De esta manera, se corrobora la primera hipótesis que orientó la investigación, ya que el porcentaje de exposición a conflictos de interés por puerta giratoria de salida es incluso mayor al riesgo por puerta giratoria de entrada: 33 % contra 24 % respectivamente. Los datos permiten, además, establecer que el elevado riesgo de exposición a los conflictos de interés al momento de la salida se incrementa en función de tres variables: el nivel del cargo público ocupado (a mayor jerarquía mayor porcentaje de casos de exposición), el género (proporcionalmente es mayor la cantidad de varones que de mujeres con casos de riesgo alto de exposición) y el área del gabinete en la que desempeñaron la función pública (económica, comunicaciones y ambiente).

El alcance del fenómeno de la puerta giratoria de salida y su correspondencia con la de entrada, también se corrobora al realizar el análisis por dependencias ministeriales: hay 6 dependencias en donde el porcentaje de funcionarios con alto grado de exposición supera el 50 % del total de sus integrantes: ministerio de Hacienda (51.8 %), de Energía y Minería (54.8 %), de Producción (63.8 %), de Ambiente y Desarrollo Sustentable (66.7 %), de Agroindustria (78.6 %) y de Comunicaciones (80 %). En todos los casos se trata de áreas estrechamente vinculadas a actividades económicas muy sensibles a la regulación estatal y coinciden con las áreas en las que se habían detectado mayor exposición a riesgos en el momento del ingreso.

En cuanto a los factores que predominan a la hora de determinar altos niveles de riesgo de exposición, el que más se reitera es el de participación en directorios de sociedades comerciales vinculadas directamente a la actividad propia del ejercicio del cargo público, corroborando la segunda hipótesis de la investigación: que, de todos los factores determinantes de riesgo, el mayoritario es aquel que implica una vinculación más directa con la elite económica, es decir, la participación en el directorio de las empresas. Específicamente, se detectaron los siguientes valores para cada uno de los factores analizados:

a) el 83,7 % (144/172) de los ex funcionarios con riesgo de exposición por puerta giratoria de salida son propietarios o directivos de las empresas privadas. Esa participación registra tres rasgos comunes: en todos los casos figuran participaciones en sociedades bancarias y/o financieras, en firmas radicadas en el exterior, y en empresas que operan en sectores directamente vinculados al ejercicio de la función pública.

En cuanto al alcance, la distribución de este tipo de ex funcionarios se concentra en las carteras de Hacienda, Producción, Agroindustria y Energía (84/144).

b) el 63,4% de quienes están expuestos a alto riesgo de conflictos de intereses ocupan un cargo privado posterior (109/172) y de estos, 85 se desempeñan en altos puestos (directores/as, gerentes/as generales o gerentes de departamentos). La distribución de este tipo de casos también se concentró en el área económica ya que las carteras de Producción, Hacienda, Energía y Agroindustria concentran 44 de los 85 casos;

c) más de la mitad de los exfuncionarios con un alto nivel de exposición a los conflictos de intereses participa en asociaciones civiles o corporaciones empresariales. Y también se destaca que la distribución de este tipo de ex funcionarios vinculados a asociaciones sectoriales, cámaras binacionales de comercio, asociaciones multisectoriales, fundaciones / centros de investigaciones y otras organizaciones sociales, se concentró (46/85) en el área económica.

Finalmente, la reconstrucción de las trayectorias laborales de los 172 ex funcionarios expuestos a alto riesgo de conflictos de interés permite identificar diversas modalidades de la circulación público-privada de las elites: a) puerta giratoria de salida hacia el sector privado en una firma en el mismo sector, b) creación de una firma propia vinculada al sector que se viene de regular, c) integración de directorios de sociedades comerciales (con o sin multiposicionalidad) y d) casos de circulación recurrente inmediata (o doble puerta giratoria) ya sea desde y hacia la misma empresa luego de dejar la función pública, o desde una empresa privada del sector hacia el cargo público y de allí hacia otra empresa más importante, donde el cargo público oficia de trampolín. Todas

ellas abren interrogantes sobre los potenciales conflictos de interés y los procesos de captura de la decisión pública en favor de intereses particulares ya que fue posible identificar en casos concretos, situaciones compatibles con sobornos diferidos, circulación recurrente, multiposicionalidad, traspaso de información sensible y/o apropiación privada de conocimiento público que deberán profundizarse en el futuro con estudios cualitativos más específicos.

Cabe destacar que prácticamente el 50% de los casos (85/172) venían de ocupar un alto puesto en el sector privado antes de asumir el cargo público y de esos 85, 35 volvieron a ocupar un alto cargo en el sector privado inmediatamente después de dejar la función pública. Si bien estos resultados son insuficientes para demostrar que existe una mayor probabilidad de incurrir en alto riesgo de conflicto de interés por puerta giratoria de salida cuando también se registra riesgo en el momento de la entrada, tal como se propuso en la tercera hipótesis, permiten corroborar la existencia de circulación recurrente que deberá abordarse con más detalle en una próxima etapa de la investigación utilizando técnicas análisis estadístico inferencial que combinen factores de riesgo de ingreso con factores de riesgo de salida.

Los hallazgos de esta investigación evidencian la profunda interrelación entre el sector público y el privado en el gabinete de Mauricio Macri, revelando dinámicas de circulación recurrente que exponen altos niveles de riesgo de conflictos de interés. La correspondencia entre la magnitud y alcance de la puerta giratoria de entrada y salida, junto con la concentración de casos en áreas estratégicas de la administración pública que son similares en uno y otro momento de la circulación, sugiere la necesi-

dad de un análisis más detallado sobre los mecanismos de captura de la decisión estatal. La prevalencia de participación en sociedades comerciales, el acceso a posiciones de liderazgo en el sector privado y la vinculación con cámaras empresariales refuerzan la hipótesis de que la permeabilidad entre ambas esferas no es un fenómeno aislado, sino un patrón estructural. En este sentido, habrá que profundizar en las implicancias de estas dinámicas, tanto en lo que respecta a la configuración y articulación de las élites económicas y políticas, como en los mecanismos de prevención de la captura de la decisión pública.

Referencias

- ADOLPH, C. *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics. The Myth of Neutrality*. Cambridge University Press, 2013.
- BELTRÁN, G.; CASTELLANI, A. Cambio estructural y transformaciones en la elite económica”. *Observatorio Latinoamericano*, n.12, p. 183-204, 2013.
- CANELO, P. *¿Cambiamos?: La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2019.
- CANELO, P.; CASTELLANI, A. *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Buenos Aires: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM, 2016.
- CANELO, P.; CASTELLANI, A.; GENTILE, J. *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)*. In: GARCÍA DELGADO, D. RUIZ DEL FERRIER, C.; ANCHORENA, B. de (Orgs.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2018, p. 117-136.
- CAÑETE ALONSO, R. *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Buenos Aires: Oxfam, 2018.
- CÁRDENAS, J. *El poder económico mundial: Análisis de redes de 'interlocking directorates' y variedades de capitalismo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2014.
- CASTELLANI, A. *Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública*. *Nueva Sociedad*, 276, p. 48-61, 2018a.
- CASTELLANI, A. *'Cambiamos SA': Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018*. Buenos Aires: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM, 2018b.
- CASTELLANI, A. *La consolidación de la 'patria contratista' durante la última dictadura cívico-militar*. In: SCHORR, M. (Org.). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina desde el siglo XIX hasta el presente*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021 p. 93- 114.
- CASTELLANI, A.; DOSSI, M. *Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso de Ministerio de Producción (2015-2019)*”. *Estudios Sociales del Estado*, v. 7, n.14, p. 72-107, 2021.
- CASTELLANI, A.; DULITZKY, A. *The Reverse Revolving Door: Participation of Economic Elites in the Public Sector during the 1990s in Argentina*, *Latin American Business Review*, v. 19, n. 2, p.131-156, 2018.
- CASTELLANI, A.; GAGGERO, A. *La relación entre el Estado y la elite económica durante el kirchnerismo*. In: PUCCIARELLI, A. CASTELLANI, A. (Orgs.). *Los años kirchneristas. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2017, p. 175-208.
- CASTELLANI, A.; HEREDIA, M. *La reproducción fallida de las elites. Inestabilidad y transformaciones de las elites empresariales argentinas entre 1976 y 2015*. *Revista Española de Sociología*, v. 29, n. 3, p. 467-486, 2020.
- CASTELLANI, A.; MOTTA, G. *La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el gobierno de Cambiamos. Análisis de las redes de articulación público-privada en el gabi-*

- nete nacional (Argentina, 2018). *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, v.12, n.16, p. 77-119, 2020.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation. *Public Integrity*, v.19, n. 4, p. 357-373, 2016.
- CHARDAVOINE, P. *Circulación de las élites políticas y económicas en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2023.
- CHARLE, C. Le pantouflage en France (vers 1880-vers 1980). *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Paris, v. 42, n. 5, p. 1115-1137, 1987.
- COHEN, J. The Economic Basis of Deliberative Democracy. *Social Philosophy and Policy*, Cambridge, v. 3, n. 2, p. 25-50, 1986.
- DE IMAZ, J.L. *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964.
- DONATELLO, L. Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil. *Ponto de Vista*; n. 4; p. 1-15, 2013.
- GARIN, R.; MORALES, P. *Elites y Regulación: Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria*. Santiago: Centro de Análisis e Investigación Política (CAIP), 2016.
- GENÉ, M.; VOMMARO, G. *El sueño intacto de la centroderecha: y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2023.
- GORMLEY, W. Test of the Revolving Door Hypothesis at the FCC. *American Journal of Political Science*, v. 23, n. 4, p. 665-683, 1979.
- HOOD, C. A. Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n.1, p. 3-19, 1991.
- JOHNSON, C. The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business. *Asian Survey*, v. 14, p. 953-965, 1974.
- JOIGNANT, A.; GÜELL, P. (Orgs.). *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología histórica de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Editorial Universitaria, 2011.
- JUSTE DE ANCOS, I. *La Revolución de las élites en el siglo XXI*. Madrid: Ediciones Península, 2023.
- KOH, B.C. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- LAZZARINI, G. *Estudio sobre la puerta giratoria en Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.
- MAILLET, A.; GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.; OLIVARES, F. *Regulación y élites en América Latina: Conflictos de interés y puerta giratoria*. Santiago: Universidad de Chile, 2016.
- MÉNY, Y. *La corrupción de la República*. Paris: Fayard, 1991.
- MÉNY, Y. *Pantouflage. Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024.
- MILLS, C.W. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.
- NIOSI, J. *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1974.
- NOVARO, M. *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa, 2019.
- O'DONNELL, G. *El Estado Burocrático Autoritario: Triunfos, Derrotas y Crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.
- OECD. *Regulating the Revolving Door*. OECD Working Paper, 2009.
- OECD. *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Paris: OECD Publishing, 2010.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing, 1992.
- OSTIGUY, P. *Los capitanes de la industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa, 1990.

- PORTANTIERO, J. C. Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 39, n. 2, p. 531-565, 1977.
- PUCCIARELLI, A. Dilemas irresueltos en la historia reciente de la sociedad argentina. *Revista Taller: Revista de Sociedad, Cultura y Política*, v. 2, n. 5, p. 82-121, 1997
- QUIRK, P. *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies*. Princeton: Princeton University Press, 1981.
- SÁBATO, J. F.; SCHVARZER, J. *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y características*. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.
- SALAS-PORRAS, A. The Transnational Capitalist Class in Mexico: New and Old Mechanisms Structuring Corporate Networks. *Global Networks*, v. 12, n. 3, p. 303-319, 2012.
- SALAS-PORRAS, A. Elite Networks & NAFTA Governance: Beyond State & Multi-centricism. *International Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 250-270, 2014.
- SCHIFRES, M. *La désertion des Énarques: du pantouflage en République*. Paris: Stock, 1999.
- SCHNEIDER, B.R. *The Political Economy of Latin American Industrialization*. Boulder: Westview Press, 1993.
- SEABROOKE, L., TSINGOU, E. Revolving doors in international financial governance. *Global Networks*, 21, p. 294-319, 2021.
- TAUREL XIFRA, J.L. Puerta giratoria de salida en la Argentina. *Estado Abierto*, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p. 25-40, 2023.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Transparency International Annual Report 2009*. Berlin: Transparency International, 2009.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Transparency International Annual Report 2010*. Berlin: Transparency International, 2010.
- USEEM, M. The Social Organization of the American Business Elite and Participation of Corporation Directors in the Governance of American Institutions. *American Sociological Review*, v. 44, n. 5, p. 553-572, 1979.
- USEEM, M. *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* New York: Oxford University Press, 1984.
- VOMMARO, G.; MORRESI, S. Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, v. 8, n. 2, p. 375-417, 2014.

RESUMEN

El artículo analiza la “circulación público-privada de élites”, enfocándose en la dinámica de “puertas giratorias” en el gabinete de Mauricio Macri en Argentina (2016-2019). De esta manera se pretende corroborar si el fenómeno detectado de puerta giratoria de entrada y circulación público-privada previa se confirma al analizar el trayecto laboral posterior de los/as funcionarios/as. Mediante un análisis prosopográfico se relevaron trayectorias de más de 500 funcionarios, identificando patrones de salidas a empresas privadas y evaluando magnitud y alcance del riesgo de exposición a conflictos de interés. Los resultados muestran que un tercio está expuesto a un riesgo elevado, especialmente por la participación en directorios de sociedades comerciales vinculadas directamente a la actividad propia del ejercicio del cargo público, y que ese riesgo se incrementa en función de tres variables: el nivel del cargo, el género y el área del gabinete en la que se desempeñaron.

PALABRAS CLAVE

Circulación de las élites. Puerta giratoria. Conflictos de interés.

ABSTRACT

This article analyzes the “public-private circulation of elites,” focusing on the “revolving door” dynamics in Mauricio Macri’s cabinet in Argentina (2016-2019). This paper seeks to corroborate whether the previously detected phenomenon of a revolving door of entry and prior public-private circulation is confirmed by analyzing the subsequent career paths of officials. Through a prosopographic analysis, the careers of more than 500 officials were surveyed, identifying patterns of departures to private companies and assessing the magnitude and scope of the risk of exposure to conflicts of interest. The results show that one-third are exposed to high risk, especially due to their participation on the boards of commercial companies directly linked to the activity of holding public office, and that this risk increases depending on three variables: position level, gender, and the cabinet area in which they served.

KEYWORDS

Circulation of elites. Revolving Door. Conflicts of interest.

Recebido em: 31/12/2024

Aprovado em: 11/04/2025