

# ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

CONTROL Y REGULACIÓN EN  
EL NEOLIBERALISMO TARDÍO

DANIEL GARCÍA DELGADO  
CRISTINA RUIZ DEL FERRIER  
BEATRIZ DE ANCHORENA  
(COMPILADORES)



**FLACSO**  
ARGENTINA



**FLACSO**  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.

# ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO

CONTROL Y REGULACION EN EL  
NEOLIBERALISMO TARDIO

Daniel García Delgado  
Cristina Ruiz del Ferrier  
Beatriz de Anchorena  
(Compiladores)

FLACSO ARGENTINA  
Área Estado y Políticas Públicas



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b>	9
<i>Claves para volver a pensar nuestra región.</i> <b>Por Luis Alberto Quevedo</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	15
<i>Transparencia: Entre la corrupción clásica y la corrupción estructural.</i> <b>Por Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena</b>	
<b>PRIMERA PARTE: Poder de las elites y Globalización financiera.</b>	25
Capítulo I: Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. <i>Una reflexión ética.</i> <b>Por Daniel García Delgado</b>	27
Capítulo II: El fin de la novela de Balzac. <i>Tres desplazamientos para pensar las elites sociales en el capitalismo financiero.</i> <b>Por Mariana Heredia</b>	47
Capítulo III: Cambiemos y su modelo de Estado: <i>Hacia un orden jerárquico y modernizador.</i> <b>Por Martín Astarita</b>	61
Capítulo IV: El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. <i>Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales.</i> <b>Por Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin</b>	91
<b>SEGUNDA PARTE: Puerta giratoria y Políticas Públicas.</b>	115
Capítulo V: Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri. (2015-2018) <b>Por Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile</b>	117

Capítulo VI: El homo corporativo: <i>Las elites estatales en el neoliberalismo tardío.</i> <b>Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey</b>	137
Capítulo VII: Participación Público Privada. <i>Riesgo fiscal y captura de la obra pública.</i> <b>Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel</b>	157
Capítulo VIII: Poder empresario y políticas públicas. <i>La captura de las políticas agropecuarias.</i> (2015-2018) <b>Por Beatriz de Anchorena</b>	183
Capítulo IX: Intereses en conflicto en tiempos de Macri: <i>La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático.</i> <b>Por Guillermo Carmona</b>	209
<b>TERCERA PARTE: Deuda, Fuga y Rentismo de las elites latinoamericanas.</b>	223
Capítulo X: De vuelta al <i>status quo</i> : <i>Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos.</i> <b>Por Francisco J. Cantamutto y Pablo Nemiña</b>	225
Capítulo XI: La crisis de la política neoliberal en la Argentina del siglo XXI. <b>Por Horacio Rovelli</b>	241
Capítulo XII: La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas. <b>Por Magdalena Rua</b>	257
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	277



## CAPÍTULO VI

### **El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío**

**Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey**

A Carlos Castagnino,  
*In memoriam*

#### **A modo de introducción: el carácter de la Alianza *Cambiemos***

Este capítulo tiene por objetivo analizar las elites estatales que se están conformando con el transcurso del gobierno de la Alianza *Cambiemos*. El triunfo electoral de gobiernos de derecha en buena parte del subcontinente generó una importante cantidad de trabajos que buscaron detallar sus características principales. López Segrera (2016) destaca, entre sus particularidades, el hecho de proyectar la imagen de empresarios jóvenes y exitosos, lo que abre la puerta a una apelación discursiva de las nuevas generaciones en el marco de una estrecha alianza con los *mass media*.

Estos elementos se combinaron, al menos en la Argentina, con la emisión de un discurso electoral bastante *nāif*, que resalta las bondades de la actitud “positiva” y esquivo los temas que puedan generar conflicto; con el discurrir del gobierno, se mantuvo como central esta perspectiva poco sustancial, pero se fue combinando con apelaciones más clásicas del ajuste estructural, relativos al carácter lesivo de la intervención estatal o a la necesidad de que cada persona se haga cargo de sí misma<sup>1</sup>. Esta combinación, al momento de escribirse

---

1 Quien sería presidente del BCRA, Federico Sturzenegger, explicó que recibió de parte de Durán Barba, jefe de campaña del partido gobernante, las recomendaciones de: 1) no proponer nada, y 2) no explicar nada. “Después, tomá las medidas que quieras.” Y ante la pregunta sobre qué tenía que decir: “Decí que están mintiendo... o habló de tus hijos.” Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WrypDqCHfBs> (recuperado el 15/7/18). En cuanto al discurso más cercano al ajuste estructural, las apelaciones a que en el Estado está “la grasa militante” o “el aguantadero de la política” (Véase: [pagina12.com.ar/32545-de-la-grasa-militante-al-aguantadero](http://pagina12.com.ar/32545-de-la-grasa-militante-al-aguantadero)); sobre los trabajadores en general: “les hicieron creer a un empleado medio que podía tener auto, celular e irse de vacaciones” (Véase: [lanacion.com.ar](http://lanacion.com.ar)).

estas líneas, parece mostrar signos de agotamiento, aunque todavía no se ve con claridad otro relato en su reemplazo. La centralidad del discurso *näif* dificulta analizar, a partir del mensaje del gobierno, los objetivos y la dirección de las políticas desplegadas; independientemente de ello, hay relativo consenso en considerar que se busca construir un nuevo bloque histórico alrededor de:

- Representantes del capital financiero nacional e internacional,
- Algunos de los tradicionales exponentes del capitalismo argentino tanto industriales como agrarios (Techint, Arcor, Pérez Companc, Sociedad Rural) y otros recién llegados (Mercado Libre, Grobocopatel),
- El Poder Judicial,
- Los *massmedia*, y
- Una periferia constituida por la asistencia de la embajada de los Estados Unidos, los organismos multilaterales de crédito y una clase media con pretensiones de pertenecer al Primer Mundo.

Uno de los procedimientos más recurrentes para caracterizar al gobierno de la Alianza *Cambiamos* consiste en mostrar similitudes y diferencias con otros ciclos políticos de la derecha en la historia nacional reciente: la dictadura cívico-militar iniciada en 1976 o la década neoliberal signada por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). Para algunos autores, la Alianza *Cambiamos* busca imponer un proyecto económico similar al que caracterizó a la dictadura iniciada en 1976 (*e.g.* Castellani y Canelo, 2017); para otros es un intento de reimplantar el modelo de los años '90, pero bajo condiciones contextuales que harían muy poco probable su éxito (*e.g.* García Delgado, 2017). En nuestro caso, interesa destacar las continuidades y rupturas en el lugar que se asigna al Estado: el modelo actual obviamente rechaza la idea desarrollista encarnada en el gobierno anterior —que consideraba al sector público como el motor de cambio social y económico— y reproduce, a escala aumentada, la típica financierización del gasto que fue casi axiomática en los procesos neoliberales anteriores.

Más allá de las opciones y métodos, la comparación histórica destaca las similitudes de los tres gobiernos (dictadura, menemismo y macrismo) en temas cruciales: centralidad del mercado como mecanismo de asignación de roles y recursos sociales, disciplinamiento de la fuerza de trabajo y del consumo popular, inserción internacional bajo el paraguas norteamericano, ponderación de las instituciones democráticas sólo en su faz procedimental y formal, promoción y subvención al complejo exportador (agro, minería, automóviles, con el agre-

---

[com.ar/1903034-gonzalez-fraga-le-hicieron-crear-al-empleado-medio-que-podia-comprarse-plasmas-y-viajar-al-exterior](http://com.ar/1903034-gonzalez-fraga-le-hicieron-crear-al-empleado-medio-que-podia-comprarse-plasmas-y-viajar-al-exterior)).

gado, en el periodo actual, de las productoras de energía no renovable). Pero encontramos un rasgo diferente respecto de las otras dos experiencias neoliberales: el actual régimen le asigna al sector público el carácter de espacio privilegiado para la promoción de negocios, mecanismo que sería clave para dinamizar la economía nacional. Si esta caracterización es certera, no es casual la proliferación en el Estado de cuadros provenientes del mundo empresarial y financiero –los llamados CEOs (*Chief Executive Officer*)– cuya *expertise* se vincula justamente con su capacidad para descubrir o crear oportunidades de negocios.

De las a veces sutiles diferencias con otros gobiernos de derecha, y de las consecuencias que genera la novedosa *agenda* al programa neoliberal –i.e., el desembarco de CEOs en el Estado– trata este trabajo.

## **2. La Alianza *Cambiemos* y los nuevos conceptos en el neoliberalismo tardío**

### **2.1. La evolución del ideario neoliberal**

Repasemos un poco la evolución de las ideas neoliberales. Los textos de Von Hayek y Milton Friedman<sup>2</sup> –sobre los que se sustentó la primera oleada de reformas estructurales– ponen el énfasis no sólo en la centralidad del mercado, sino también en su condición auto-organizativa y en su funcionamiento automático. Aunque reconocían que las reformas para implantar este modelo generarían turbulencias, sostuvieron que la intervención estatal –por fuera de la que garantiza el orden y la propiedad privada– cualquiera fuera ella, no hace más que profundizar los problemas que quiere resolver.

Hacia la segunda mitad de los '90, el grueso de la bibliografía referida al tema –principalmente para la región, la producida por el Banco Mundial– dejó de lado el automatismo del mercado y sostuvo que el Estado tenía que encargarse de establecer un entramado institucional que fuera funcional al desarrollo de una sociedad mercantil<sup>3</sup>. Era algo que ya habían visto muchos críticos, inclusive aquellos que asumían como propio el paradigma del ajuste estructural: “Sólo los discursos más radicalmente neoliberales asumieron que la retirada del Estado [...] sería condición suficiente para el desarrollo de una economía de mercado vibrante” (Prats, 1999: 119).

De esta manera, en esa segunda etapa, se hizo hegemónico el abordaje neoinstitucionalista que postula que el funcionamiento del mercado precisa de instituciones que den un sostén legal y funcional al orden mercantil, operando, entre otros aspectos, sobre los costos

---

2 Ver, por ejemplo, Friedman (1962) y Von Hayek (sin fecha [1944]).

3 Justamente, el Anuario 2002 no puede ser más significativo: se llama “Instituciones para los mercados” (Banco Mundial, 2002).

de transacción, de forma tal que ellos se mantengan en niveles razonables y que sean iguales para todos los agentes económicos<sup>4</sup>.

En el neoliberalismo tardío estos principios seguirán estando vigentes, pero acompañados de nuevos contenidos. Algunas de las novedades son resultado de la dinámica de todo *corpus* conceptual, cuyo propio despliegue, en consonancia con sus resultados y con la evolución social, genera nuevas facetas y abordajes. En esta dimensión es de resaltar como ha ganado importancia el rol que se asigna al emprendedor, definido como aquella persona capaz de detectar un desfasaje de precios entre recursos y sus usos y, a partir de él, utilizar su inventiva y capacidad de gestión para poner en marcha un emprendimiento rentable. Si bien este rol, en un contexto de libre mercado, fue remarcado desde mucho tiempo atrás –como, por ejemplo, en autores como Jean-Baptiste Say o Joseph Schumpeter–, su posición se habría potenciado a partir de las oportunidades que brinda tanto el despliegue de la sociedad de la información como la ampliación del acceso a la educación superior.

Otras novedades del neoliberalismo se vinculan con un cierto aplacamiento de la euforia de los '90, la misma que llegó a prohiñar expresiones como la relativa al *fin de la historia* y la entrada en una eterna era neoliberal (Fukuyama, 1992). Por el contrario, en todo el mundo, y sobre todo a partir de la crisis del 2008, hay un halo de desencanto pues ciertos pronósticos –“derrame” de riqueza hacia toda la sociedad, estabilidad macroeconómica, superación de la corrupción, paz mundial– no se cumplieron. La puesta en entredicho de los fundamentos del orden global parece haber alcanzado incluso a los Estados Unidos, que ha comenzado a reemplazar su rol de policía liberalizador y mercantilizador a lo largo y ancho del planeta, por un armado geopolítico más tradicional que reemplaza la diplomacia del *libre* accionar de los agentes económicos, por otra que involucra una mayor presencia de sus Fuerzas Armadas y la amenaza de sanciones económicas<sup>5</sup>.

A nivel latinoamericano, el recuerdo de los problemas sociales que provocaron las políticas neoliberales –y la vivencia de nuevos derechos construidos por los gobiernos nacionales-populares de principios de siglo– hizo imposible una victoria electoral con un discurso que apelara al retorno del ajuste estructural. En el caso argentino, además, se precisaba un relato que no cerrara la posibilidad de conseguir aliados partidarios –especialmente la Unión Cívica Radical– y luego, una vez en el gobierno, que no ahuyentara a sectores peronistas imprescindibles para sostener la cotidiana gobernabilidad. Teniendo en cuenta esta situación, el gobierno hizo de su debilidad una virtud y diseñó un programa de gobierno que, apalancado en la capacidad de endeudamiento, en lugar de las políticas de *shock* tradicionales,

---

4 El autor más influyente en este sentido fue el Premio Nobel de economía, Douglas North. Ver, por ejemplo, North (1993).

5 Hay múltiples trabajos sobre este corrimiento. Ver, por ejemplo, [www.resumenlatinoamericano.org/2018/05/28/la-geopolitica-de-donald-trump/](http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/05/28/la-geopolitica-de-donald-trump/) (consultado el 01/08/18).

confió en una transición no traumática consistente en ir limpiando los espacios “contaminados” por la ineficiencia estatal, por otro basado en la competitividad y el mercado. Dentro del gobierno los cuadros más proclives al ajuste estructural sostuvieron que se trataba de un ardid para superar un escenario político –y una alianza– frágil, que no soportaría el despliegue de un programa de reformas estructurales parecido al de los ‘90<sup>6</sup>. Los funcionarios de discurso más desarrollistas –el ministro del Interior, el jefe de la Cámara de Diputados, la periferia radical– por su parte, remarcaron, por el contrario, las diferencias de lo que se estaba haciendo con lo que se promovía desde la ortodoxia neoliberal. El discurso *gradualista* que se emitía desde la Presidencia, con la cobertura de un coro mediático uniforme, fue lo suficientemente vago y superficial como para contener ambas perspectivas.

En ambas propuestas se reconocía que la salida del populismo estatista podía ser costosa en términos sociales, pues el sector público, hasta el cambio de gobierno, fue el sostén de una parte importante de la actividad económica. Para mitigar los costos de esta transición y, al mismo tiempo, seducir a inversores extranjeros, el gobierno debía reformular los programas de ajuste estructural tradicionales para evitar que la salida del Estado como dinamizador de la economía resultara en un costo político que eyectara el experimento antes de que, se esperaba, se vieran sus frutos maduros. En línea con este objetivo, el gobierno decidió ir avanzando en una serie de políticas amigables con las empresas, que serían el anzuelo para la llegada de una corriente de inversiones que decidiría directamente los tiempos de las reformas promercado: a mayor volumen, era posible una mayor velocidad. Un *trade off* que se debía resolver acompañado por una gestión precisa de lo institucional y de la comunicación social.

En este último caso, también hubo una importante acción dirigida a operar sobre una dimensión sociológica: se trataba de crear una nueva subjetividad que tomara distancia del Estado y de la política. Bajo el *slogan* de meritocracia y promoción del emprendedurismo se buscaba impulsar un nuevo tipo de ciudadano, más hedonista e individualista, que terminaría por sanarse de esa ‘enfermedad nacional’ que es el peronismo. Esa base subjetiva facilitaría enormemente la imposición del orden moral neoliberal que hace ya tiempo tematizó Sennett (2000), donde cada uno se sintiera el único responsable de sus éxitos y sus fracasos.

## **2.2. El programa de gobierno resultante**

Si algo se destaca en la experiencia de gobierno de la Alianza *Cambiamos* es la pobreza de su reformismo institucional en comparación con las acciones desarrolladas por las anteriores administraciones neoliberales. Por ejemplo, son importantes las diferencias en

---

6 El discurso más emblemático en este sentido fue expresado por el *gurú* y ex presidente del Banco Nación, Carlos Melconian y el “plan perdurar”. Ver: <https://www.infobae.com/economia/2018/03/20/melconian-analizo-la-herencia-recibida-y-el-plan-perdurar-de-cara-al-2019/> (recuperado el 22/07/18).

este aspecto con lo ocurrido durante el primer gobierno de Carlos Menem. El punto de partida del *rush* ajustador del menemismo se inició con las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica (leyes 23.696 y 23.697, respectivamente; puntapié inicial de los procesos de privatización, desregulación y descentralización), y continuó con actos legislativos y creación de normas muy potentes, muchas de ellas todavía vigentes<sup>7</sup>.

¿Qué instituciones dejan casi tres años de macrismo en el gobierno? Dejemos de lado la profusión de nuevas unidades estatales creadas al amparo de un clientelismo para la clase media acomodada, que llevó a crear estructuras insólitas, como la de “movilidad en bicicleta”, en un ámbito gubernamental que no regula el uso del territorio. Poco, o casi nada. Tal vez la excepción a la regla sean los Programas de Propiedad Participada –que son tratados en otros capítulos del presente libro– y algunos intentos en el área de la coordinación financiero fiscal con las provincias –el “Consenso Fiscal”<sup>8</sup>– que hasta ahora ha tenido poco impacto concreto.

Sin proyecto institucional que ofrecer, las políticas amigables con las empresas consistieron en “darle a cada fracción del capital lo que pida, independientemente de su impacto en el conjunto del esquema. Contento el capital, la magia del mercado haría el resto [... aunque] la coherencia brillara por su ausencia” (Aronskind, 2018). Dicho de otra forma, sin tener espacio para replantear marcos institucionales globales, el actual gobierno se enfoca en garantizar que la actividad estatal genere ámbitos en donde se produzcan ganancias extraordinarias, lo que coadyuvará a la inversión de capitales en el país y, con ello, al crecimiento económico. La actividad gobernante de la Alianza *Cambiamos* pone en práctica una novedad del neoliberalismo tardío: entender el Estado como un lugar privilegiado para generar emprendimientos rentables, inaugurando así una relación inédita entre éste y el sector privado. Y, de nuevo, esta carencia institucional se reconduce preponderantemente a través de la edificación de un nivel meso o micro organizacional, a partir de casos puntuales de desregulación (UIF –Unidad de Información Financiera–, RENATRE –Registro de Trabajadores Rurales–, BCRA y el movimiento de capitales, medicamentos) de cambios en la

---

7 Por citar algunas, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera, el Decreto N° 2284/91 de desregulación económica, la Ley N° 24.856 que ratifica el Pacto Federal Educativo, la Ley N° 23.928 de Convertibilidad del Austral, etcétera. En una encuesta realizada en el año 2017 a expertos por parte del Centro de Investigaciones en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires) de las 50 normas consideradas de mayor poder performativo desde 1983 en adelante, 31 fueron de los '90. Asimismo, las dos más votadas y 5 del top 10. El informe completo puede verse en: [www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Methodolog%C3%ADa-y-resultados-consulta-normas-y-textos-AP.pdf](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/01/Methodolog%C3%ADa-y-resultados-consulta-normas-y-textos-AP.pdf) (consultado el 22/07/18).

8 <http://www.iprofesional.com/notas/258961-mauricio-macri-empleo-gobierno-presidente-casa-rosada-provincias-gobernador-retiros-voluntarios-jubilaciones-anticipadas-Pacto-Fiscal-el-Gobierno-financiera-retiros-voluntarios-y-jubilaciones-anticipadas-de-emplead>

normativa favorables a los grandes actores (fusión Clarín / Telecom, intento de ingreso de Farmacity a la Provincia de Buenos Aires) o directamente de condiciones más favorables en la relación con el Estado (reducción de retenciones, renovación de contratos de autopistas, *affaires* relativos a los manejos de paquetes accionarios en manos del Estado o funcionarios y evolución de tarifas), por citar algunos de los casos más conocidos. En el micromundo estatal abundan en la actualidad las situaciones en donde se observa este ambiente amigable con los negocios: reemplazo de universidades nacionales por consultoras, cambios de proveedores, gestiones favorables a los actores que se debe controlar o regular, etcétera.

### **3. El tipo ideal para la alta gerencia pública**

#### **3.1. El desembarco de los CEOs**

Con el cambio de gobierno en diciembre del 2015 en la Argentina, de un momento a otro, y en el marco de un discurso en los medios masivos de comunicación —que era aprobado implícitamente por el gobierno— que pregonaba la reducción estatal, el organigrama del Estado tuvo un brusco incremento en todos los órdenes jerárquicos, destacándose claramente la creación de cinco nuevas jurisdicciones entre ministerios y secretarías de Estado<sup>9</sup>. De más está decir que este crecimiento exorbitante descalifica cualquier objetivo de gestión racional de los recursos estatales y genera una serie de graves desequilibrios organizacionales, por ejemplo, entre el personal de carrera y los recién incorporados.

Los puestos de mayor jerarquía, como se muestra con mayor detalle en otros capítulos del presente libro, fueron cubiertos prioritariamente por directivos de las principales empresas del país. Esta colonización alcanza cifras sorprendentes en algunas reparticiones públicas, por ejemplo, en la Jefatura de Gabinete o en el Ministerio de Energía (70% y 50% de los cargos de dirección corresponde respectivamente a estos gerentes) (Castellani y Canelo, 2017). El perfil de alto funcionario público no parece casual si se toma en cuenta que se repite también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia del mismo nombre; dos distritos donde también gobierna la Alianza *Cambiemos* (Laguado y Cao, 2018).

---

9 Los nuevos ministerios son Ambiente, Comunicaciones, Transportes y Comunicaciones. Este crecimiento, con otro mucho más significativo en otras figuras de conducción —algunas creadas *ad hoc* como, por ejemplo, los “coordinadores”— fueron de tal importancia que, a pesar de los masivos despidos de personal, los gastos del Estado en este rubro no disminuyeron. *Cfr.* Instituto Patria (2017: 14-15). Con respecto al apoyo implícito a una reducción del intervencionismo estatal, ver la campaña publicitaria: “Haciendo lo que hay que hacer”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jAJqOdqTDu0&list=PLry2W0bcBZ9yP5CMERxO0plqBLkLbFBTn> (consultado el 3/7/18).

La colonización de los puestos de dirección estatal por parte de gerentes de empresas privadas (CEOs) ha sido llamada *CEOcracia*<sup>10</sup> en un intento de describir de manera impresionista este fenómeno asaz novedoso. Si bien el concepto define a un funcionario de nuevo tipo, consideramos que no logra atrapar su funcionalidad estructural con el modo de acumulación que construye el neoliberalismo tardío. Precisar el modelo de funcionario que se ajusta a la etapa es lo que trataremos en el siguiente punto.

### 3.2. *Homo consultor, homo corporativo*

En Cao, Laguado y Rey (2016) expusimos que existe una necesaria complementariedad entre el modelo de desarrollo con el tipo ideal de funcionario. Así como Max Weber había definido al burócrata apegado a la norma como “el” tipo ideal de empleado para el Estado de principios del siglo XX, el desarrollismo conceptualizó al *homo technicus*, que incorporaba en su formación conocimientos *científicos* –de la ciencia de la administración y de la tecnología que estaba siendo apropiada por las empresas públicas– imprescindibles para guiar la nave estatal en su liderazgo hacia el desarrollo.

La ola neoliberal noventista también creó su tipo ideal de funcionario, al que llamamos *homo consultor* (Cao, Laguado y Rey, 2016). En este caso, se trataba de los cuadros técnicos capaces de desarrollar el entramado institucional necesario como para acercar el espíritu empresarial al sector público, como titulaba el clásico texto de Osborne y Gaebler (1994). Sociológicamente hablando, se trataba de un profesional de clase media alta –en muchos casos con formación posgraduada en países del Primer Mundo– cuyos estudios eran la base de una visión cosmopolita y moderna que guardaba algún grado de diferenciación con la de las tradicionales clases pudientes, *contaminadas* con una mirada religiosa y paternalista (Cfr: Mansilla, 2005). Muchos de los funcionarios que ocuparon lugares centrales en el despliegue neoliberal –Domingo Cavallo, Juan Llach, Ricardo Gutiérrez, Roque Fernández, Pedro Pou, Marcos Makón, Roberto Dromi, por citar los principales– cuando llegaron al gobierno ya se habían hecho un nombre en el mundo académico y estatal<sup>11</sup>. Estos

---

10 Ver, por ejemplo, notas de Zaiat en *Página 12*: [www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-287680-2015-12-06.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-287680-2015-12-06.html) (consultado el 6/7/18) y Martín Gauto en diario *Perfil*: [www.perfil.com/noticias/columnistas/ceocracia-mitos-y-verdades.phtml](http://www.perfil.com/noticias/columnistas/ceocracia-mitos-y-verdades.phtml) (consultado el 6/7/18). El diario del PTS, “*La izquierda a diario*”, organizó una sección llamada “CEOcracia”: [www.laizquierdadiario.com/CEOcracia](http://www.laizquierdadiario.com/CEOcracia) (consultado el 6/7/18). Desde el diario *La Nación*, el vicedirector de gabinete, Mario Quintana, respondió que “la idea de «CEOcracia» [...] no responde a la realidad”. Véase: [www.lanacion.com.ar/1956019-mario-quintana-quieren-instalar-la-idea-de-ceocracia-pero-no-responde-a-la-realidad](http://www.lanacion.com.ar/1956019-mario-quintana-quieren-instalar-la-idea-de-ceocracia-pero-no-responde-a-la-realidad) (consultado el 6/7/18).

11 En la periferia de este despliegue, ocupando cargos que lo complementaban, el gobierno menemista convocó a figuras igualmente importantes en el ámbito académico, político y de gestión (Antonio Sallonia, Guido Di Tella, Oscar Camillion, Rodolfo Barra y Susana Decibe, entre otros).

cuadros estaban imbuidos de una confianza ilimitada en el futuro, la misma que mostraban sus colegas de todo el mundo a partir de la caída de la Unión Soviética. Manejaban una serie de herramientas de base económica –que conformaban un todo bastante consistente y sofisticado, pero también cerrado y un tanto esquemático– con el cual hacer análisis, prospectiva e intervención sobre la realidad que les tocaba enfrentar.

En términos concretos, el *homo consultor* solía ser un economista capaz de delinear y de gestionar sistemas que cambiaran reglas de juego de lo político y social haciéndolas consistentes con una sociedad de mercado. En el caso del Estado, se debían estrechar los ámbitos de acción de políticos y burócratas pues, según su opinión, no había en ellos incentivos para que esos actores tuvieran conductas virtuosas:

- En el caso de los políticos, pues su acceso a información privilegiada les facilitaba la apropiación de los recursos públicos ya sea a través de regulaciones o simplemente por medio de actos ilegales.
- En el caso de los empleados públicos, porque las carreras administrativas no se desplegaban en función de la productividad marginal, lo que los hacía reacios a dejar la zona de *confort* que los esquemas de carrera les habían habilitado.

El 2001 fue un parteaguas para esta generación de profesionales que se catalogaban a sí mismos como técnicos; muchos se refugiaron en la academia, otros migraron o se dedicaron al asesoramiento de empresas o de oficinas estatales. Cuando en el 2015 se produjo el retorno de la derecha al gobierno, muchos de ellos volvieron a ocupar cargos o se acercaron al gobierno por medio de consultorías u otras modalidades de contratación, pero ya no ocuparon los lugares de liderazgo porque esos cargos estaban reservados para cuadros directivos de empresas. Fueron los CEOs quienes, como ya dijimos, ocuparon una enorme proporción de los altos cargos, los existentes y los nuevos creados *ad hoc*. Se construye así un nuevo tipo ideal, el *homo corporativo*, que retoma mucho de los postulados del *homo consultor* y de la Nueva Gerencia Pública –la necesidad de superar el sistema burocrático, el endiosamiento del espíritu empresarial, el énfasis en los sistemas competitivos, la centralidad de la eficiencia– pero, asimismo, presenta un tono distinto que iremos describiendo a lo largo de la presente sección.

En primer lugar, los nuevos líderes tienen un perfil sociodemográfico muy puntual. Estos CEOs devenidos en gerentes públicos comparten, en general, una infancia y juventud porteña acomodada –en ocasiones, en el mismo colegio secundario– que fue rematada con una formación de grado en universidades privadas de elite, y seguida de posgrados en países anglosajones. Ya en su etapa profesional, desarrollaron su actividad en ámbitos empresariales, sin tener vínculos con la vida académica y lejos de la gestión estatal. El

propio Presidente de la Nación, así como Marcos Peña, “Niki” Caputo, Mario Quintana, Gustavo Lopetegui, Juan José Aranguren, Guillermo Dietrich –como emergentes más reconocidos de la ola *CEOcrática*– pertenecen a un círculo social bastante cerrado y exclusivo, observándose en ellos un *habitus*<sup>12</sup> bastante homogéneo.

También los economistas que ocupan los puestos de conducción –Nicolás Dujovne, Carlos Melconian, Alfonso Prat Gay– responden más al modelo de “gurús”, una mezcla de comentaristas mediáticos, *lobbistas* y asesores de empresas o gestores de fondos, que al de analistas académicos. Adicionalmente, no parece casual que los funcionarios con un perfil similar al de la anterior ola neoliberal ocupen en el gobierno espacios menos rutilantes o hayan tenido que salir del Estado (Federico Sturzenegger, Javier González Fraga, Lucas Llach y Mariano Tommasi, entre otros). El subtexto que se encuentra detrás de este nuevo tipo ideal de gerentes estatales es que un empresario exitoso tiene capacidad para dedicarse a cualquier tarea. La idea sería que, en una sociedad capitalista, la capacidad de ganar (mucho) dinero es la prueba más exigente a la que puede someterse un profesional. Adicionalmente, en la hoja de ruta cursada para llegar a CEO, se expían todos los pecados populistas y burocráticos; por último, al ser todos ellos multimillonarios, ya “*estarían hechos*”, y no tendrían las tentaciones que el común de los mortales sufre frente al poder y los dineros públicos.

¿Qué es lo que propugnan estos nuevos “gerentes” estatales? Como vimos, hay muchos puntos de continuidad con los que debían tener en los ‘90 los llamados “cuadros técnicos”. Como aquéllos, los actuales buscan diferenciarse del político tradicional al que ven como un experto en componendas dirigidas a capturar recursos del sector privado para distribuirlos entre una clientela propia, por lo que su práctica es inherentemente corrupta, oscura y arbitraria. Pero también hay diferencias. Para entenderlas, pondremos el foco de atención en otras experiencias de entrelazamiento entre empresarios y Estado, situación que ha producido vasta literatura que va desde considerarla como una práctica virtuosa (el enraizamiento –Evans, 1996– que permite coordinar estrategias público/privadas), hasta una peligrosa deformación funcional del sector público (la “captura” de oficinas estatales por parte de intereses privados –Stiegler, 1971–).

En la Argentina, la situación fue descrita en numerosas ocasiones. Por ejemplo, hace casi cincuenta años atrás, Roberto Roth, funcionario del Presidente de facto Juan Carlos Onganía (1966/70), fustigaba a “la relativa impudicia con que los ministros y funcionarios abandonaban los despachos oficiales para ubicarse en los puestos de comando de las empresas cuyas pretensiones inmoderadas presumiblemente debían mantener a raya; la velocidad con que ex Secretarios de Estado acceden a Directorios en empresas cuyos

---

12 El concepto de *habitus* es de Bourdieu (2007) y refiere, *grosso modo*, a la manera en que las estructuras sociales objetivas son incorporadas en la vida cotidiana, definiendo valores, actitudes y, en general, las principales cosmovisiones que definen el mundo de la vida.

créditos y avales oficiales han tramitado, la aparente solución de continuidad en el pasaje de las empresas a los cargos oficiales y viceversa” (en Ramos, 1982: 219).

En un texto de Pandolfi (1994) –dirigido a describir la atmósfera conspirativa que enmarcó las pujas entre azules y colorados (primera mitad de los ’60)– se describe el entrelazamiento entre militares –los hombres fuertes de la época–, empresarios, políticos y *lobbistas*; en algunos casos estos encuentros se realizaban en el marco de reuniones secretas –o no tanto, pero que era necesario hacer aparecer como tales– con personajes que cumplían, al mismo tiempo, esas cuatro funciones. En esos casos se trataba de gestores capaces de conocer los entresijos alrededor de los cuales se desarrollaban las políticas públicas. A partir de este conocimiento, su misión era la de acceder a la persona justa en el momento indicado para favorecer a una empresa determinada o permitir el despliegue de una política pública específica. Eran, entonces, mitad especialistas en temas estatales, y mitad empleados de empresas o de sectores, cuya doble *expertise* era la razón de su poder personal. Podríamos decir que estos cuadros eran un subproducto –poco garboso, por cierto– del proceso de inserción que el Estado tenía que lograr en el mundo de la producción para poder liderarla<sup>13</sup>.

Este caso que acabamos de comentar muestra que existen de larga data múltiples canales de contacto entre el mundo de la empresa privada y el de la alta gerencia pública; nuestro interés está en mostrar el cambio cualitativo que esta imbricación está sufriendo durante el neoliberalismo tardío. En efecto, el tipo de relación que genera el quehacer del *homo corporativo* es totalmente nuevo: ya no es cuestión de establecer alianzas Estado/empresas –y si lo es, el liderazgo estaría en las grandes corporaciones–, sino en la capacidad que tienen los cuadros del mundo económico para apalancarse en una actividad estatal y, a partir de ella, producir renta. No importa aquí establecer si la elección del *homo corporativo* como modelo de funcionario fue un resultado planeado racionalmente o si fue el producto del *habitus* de clase; lo que es relevante es que este perfil parece ser la forma organizacional que mejor se adapta a la concepción del Estado como un facilitador y generador de los negocios.

Quienes tienen trato con los funcionarios macristas observan en ellos un total desconocimiento sobre la gestión estatal... y la ostentación de tal condición con orgullo, pues ella es considerada una ventaja, en tanto no han sido “contaminados” por modalidades de gestión consideradas obsoletas. No se trata ya, como sucedió con el *homo consultor*, de intentar una reingeniería del mundo público para adaptarla a los parámetros de eficiencia del privado, adaptación que produjo una proliferación de *papers* y literatura *ad hoc*. En este caso se trata de la traslación de la racionalidad económica de la empresa privada –*i.e.* no contaminada por el mundo político– por el mecanismo, aparentemente más directo,

---

13 Se trataba de “una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 1996: 547).

de incorporar a los gerentes y su estilo de trabajo en la dirección de los equipos de gestión de los asuntos públicos. Esta condición existencial le permitiría al funcionario de alta categoría transitar los caminos más eficientes y —a partir de su propia la creatividad y olfato— detectar las mejores oportunidades de creación de renta en la confluencia público/privada.

Entonces, la convocatoria a CEOs no implica sólo el traspaso de la experticia privada al Estado, sino que conlleva una manera de establecer una nueva forma de relación entre el capital y el sector público. En efecto, más que una alianza con el capital nacional, lo que se busca es incorporar una visión diferente, la que devendría de la capacidad que tienen estos cuadros del mundo económico para generar negocios<sup>14</sup> desde el Estado. Este es el *plus* que tendría el nuevo modelo gerencial, que lo diferencia del liderazgo más convencional que describen los manuales de la nueva gerencia pública. Estos cuadros no sólo habrían demostrado que pueden liderar equipos de trabajo, sino que también conducen la nave pública dejando tras de sí una estela de emprendimientos rentables.

Con este tipo de razonamiento, desde el gobierno se establece que son irrelevantes las denuncias que se hacen acerca de incompatibilidad de funciones e intereses. En el esquema de pensamiento descrito las contradicciones se disolverían: tanto la empresa como el Estado construyen oportunidades de negocios; la primera porque es su razón de ser, el segundo porque en la medida en que mayores sean las ganancias, mayor será el excedente y el número y el volumen de las inversiones que hacen girar de forma virtuosa la rueda de la economía. La titular de la Oficina Anticorrupción (OA), Laura Alonso, llevó a nivel de doctrina este razonamiento: “los conflictos de intereses no son corrupción”, sostuvo, y consistente con la sentencia, en tres años de trabajo no encontró ninguna incompatibilidad para el desempeño de funcionarios: ni Aranguren con Shell, ni Braun con La Anónima, ni Macri con Correo Argentino, Odebrecht, Lecsa, Avianca, entre otros<sup>15</sup>.

#### **4. Las debilidades del nuevo tipo ideal de gerente público**

Más allá de los postulados respecto de sus bondades, las ideas relativas al *homo corporativo* han comenzado a mostrar, en estos dos años y medio, notorias disfuncionalidades. Pasemos

---

14 Por “negocios” no entendemos necesariamente hechos de corrupción o arreglos personales. Eventualmente los incluye, pero comprende principalmente acciones en un área “gris” que se despliega prioritariamente en niveles estatales micro y meso organizacionales, y que resultan en renta ricardiana (tasa de ganancia superior a la media de la economía). Esta renta se considera clave para dinamizar el funcionamiento de la economía.

15 Ha habido mecanismos formales que no solucionan la cuestión de fondo como, por ejemplo, que el Presidente traspase la firma en la negociación en Autopistas del Sol (vinculada a su familia) a la Vicepresidenta. Desde la Oficina Anticorrupción ya se había recomendado al comienzo del gobierno que en estos casos se debía delegar la firma “hacia arriba o hacia el costado” para evitar que los denuncien. Las

sucinta revista a ellas. En primer lugar, se observa poco “enraizamiento” y mucha “captura”; enormes ganancias de empresas y resultados negativos tanto para el sector público como para la economía en general. La idea de que los CEOs tienen una gestión neutra y eficiente no podría sostenerse si no se contara con el amparo de los medios de comunicación y la decidida toma de posición política del Poder Judicial, que ha amparado ganancias extraordinarias a partir de manipulaciones de la legislación y de la extralimitación de funciones. Son tantas las denuncias en este sentido, que desviaríamos el sentido del presente capítulo si las enumeráramos<sup>16</sup>. Pero la disfuncionalidad de la mirada de los CEOs excede su mayor propensión a favorecer a una parte de la sociedad en detrimento de las otras y de ella como un todo. Como se ha hecho notar reiteradamente, las capacidades estatales tienen una dimensión vinculada al orden político, entendido éste como la facultad de representar los intereses plurales y muchas veces en tensión de los diferentes actores sociales, y de ejercer la mediación en los inevitables conflictos (Repetto, 2004; Grindle, 1997; Evans, 1996). Da la sensación de que el tipo ideal de *homo corporativo* —estructural y existencialmente vinculado a un sector (minoritario, además)— tendrá dificultades para llevar adelante esta tarea.

En segundo lugar, hay una tendencia de la práctica gerencial proveniente de la gestión privada a desestimar los segmentos del mercado que no le son de interés. En los hechos concretos, esto implica que las demandas de actores sociales y políticos que no están en el radio de gestión programado no tienen otra opción que acomodarse a lo dado o ser excluidos. Ese menosprecio, que puede ser funcional para superar algún tema puntual, no augura buenos resultados en el mediano plazo: los que quedan afuera no necesariamente van a asumir la aceptación resignada y optimista que propone el *asesor filosófico* presidencial Alejandro Rozitchner<sup>17</sup>.

En tercer lugar, está la asimilación de lo estatal a lo privado y la simplificación de lo que implica la gestión pública. La idea de un gobierno despolitizado, que apunta a solucionar los problemas de la gente sin anteojeras ideológicas y enunciando la vocación de sus máximos dirigentes por alimentar un país con menos disputas, más consensual y pluralista, fue puesta en entredicho a poco del desembarco de los CEOs en la Administración Pública. Es que las eventuales disfuncionalidades de lo estatal no se originan {¿únicamente?} en la

---

expresiones de la titular de la Oficina Anticorrupción que se citan fueron tomadas en una entrevista en Radio Nacional (citado en [nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/alonso-no-encontro-solo-caso-corrupcion/](https://nuestrasvoces.com.ar/investigaciones/alonso-no-encontro-solo-caso-corrupcion/) (consultado el 01/08/18).

16 Remitimos, entre muchos otros autores, a las notas de Ari Lijalad al respecto: <https://www.eldestapeweb.com/perfil/130-ari-lijalad> (consultado el 23/07/18).

17 Rozitchner dicta un “Taller de Entusiasmo”, financiado por la Escuela de Dirigentes del PRO. Sostiene, por ejemplo, que los despidos son una ilusión armada: [www.lapoliticaonline.com/nota/97602-el-filosofo-de-macri-dijo-que-los-despidos-son-una-ilusion-armada/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/97602-el-filosofo-de-macri-dijo-que-los-despidos-son-una-ilusion-armada/) (consultado el 5/6/18).

ineficiencia o en las pesadas ataduras institucionales, sino en un complicado pero necesario sistema de pesos y contrapesos –oficinas legales, circuitos administrativos, lógicas de los expedientes...– muy diferente del privado. Jorge Etkin critica la traspolación de sinergias de la corporación al ámbito público, a contramano de las demostraciones de que éste es un “espacio social” con reglas específicas, en el cual existen diferentes intereses –muchas veces contrapuestos– que no siempre resuelven sus controversias por mecanismos de consenso (Etkin, 2000). En cuanto a las múltiples diferencias entre estos “espacios sociales”, Carlos Matus destaca que las empresas, por lo general, se desenvuelven en un marco de gobernabilidad mayor, orientado por el argumento costo-beneficio que es mucho más fuerte y simple que en el ámbito público. La fricción burocrática es ostensiblemente menor, así como es mayor la libertad para contratar, fijar remuneraciones y precios, reorganizar y concebir proyectos futuros. Estas diferencias son mayúsculas por lo que no es de extrañar “la inadecuación del gerente privado a la función pública” (Matus, 2008: 88-89).

En cuarto lugar, está la infravaloración del componente político en la concepción de la estatalidad. Aún cuando este modelo lograra éxitos de gestión, la falta de la imprescindible sensibilidad al juego político lo llevaría al fracaso. En un reportaje<sup>18</sup>, la ex titular de Aerolíneas Argentinas, Isela Costantini, describió cómo el discurso corporativo (del éxito, la superación, el liderazgo, etcétera –que ella define como “el formato privado” o “la formación de atleta”–) chocó de frente contra los vericuetos de la política. En un pasaje de la entrevista, Costantini se reprocha no haberse dado cuenta “hacia dónde estábamos yendo”, hasta que fue necesario aceptar que su gestión estaba en crisis. Y describe detalladamente los diferentes éxitos organizacionales que había cosechado y su contento por poder demostrar que se “venía haciendo una muy buena gestión”. Inmediatamente después de estas evaluaciones positivas, fue despedida de su cargo. En la mirada retrospectiva que hizo de su gestión, admitió las limitaciones de su abordaje: “Yo solo pude aportar desde el lado de manejar una empresa, porque es lo que aprendí a hacer. No tengo el estómago del político, las habilidades del político y algunas sensibilidades que exige la política”, reconoció. Y esas limitaciones le impidieron ver tanto los problemas extra organizacionales de su gestión como las oportunidades de construcción política para superarlos.

En quinto lugar, su visión desaprobatoria de la organización estatal significa un permanente desajuste con el aparato público realmente existente. En los anteriores experimentos neoliberales, hubo una visión refundacional por lo que estas inadecuaciones

---

18 [www.lapoliticaonline.com/nota/105857/](http://www.lapoliticaonline.com/nota/105857/) (consultado el 15/6/18). No fue la única expresión en este sentido. El modelo tuvo críticos impensados, como el economista Espert –imposible de acusar de populista– que hizo notar las diferencias entre “hacer plata” y manejar el ministerio de economía. Ver: [www.cronista.com/finanzasmercados/EspertNo-pueden-manejar-la-economia-dos-millonarios-que-de-economia-no-saben-nada-20170414-0008.html](http://www.cronista.com/finanzasmercados/EspertNo-pueden-manejar-la-economia-dos-millonarios-que-de-economia-no-saben-nada-20170414-0008.html) (consultado el 7/7/17).

eran parte de procesos de cambio explícitos. En el presente periodo que, como vimos se caracteriza por continuidades institucionales más que rupturas en el ámbito de la gestión pública, estas incongruencias generan una serie de choques entre la cultura del *management* de los funcionarios designados y los valores bastante consolidados de lo público en la planta estatal<sup>19</sup>.

En sexto lugar, está la fragmentación de las políticas públicas, tema crítico en el Estado contemporáneo que el *homo corporativo* no puede más que empeorar. La repartición de los cargos de la alta función pública entre CEOs, al seguir la lógica de la empresa privada, hace que cada Ministerio o Instituto tienda a maximizar el logro de sus propias metas, independientemente de los objetivos generales del proyecto político. Es que aun cuando estos gerentes reconvertidos en funcionarios compartan los principios ideológicos del proyecto de *Cambiamos* —e incluso, su *habitus*—, la cultura empresarial se ha mostrado menos eficaz que la denostada política tradicional para organizar lealtades y articulaciones<sup>20</sup>. La tendencia hacia la fragmentación buscó ser contrarrestada con una instancia coordinadora de tipo técnico, a cargo de la Jefatura de Gabinete, pero más temprano que tarde aquella entró en crisis y hoy casi ha desaparecido.

En suma, el *homo corporativo* se ha mostrado ineficiente en sus propios términos, esto es, ha reducido sustancialmente la eficiencia y efectividad de las políticas públicas, generando un hiato con el decisionismo reformista que precisa el nuevo bloque histórico en formación, inclusive marcándole límites. Tanto es así que hoy, y a pesar del escudo mediático, el latiguillo presidencial relativo al “mejor equipo de los últimos 50 años” suena con más frecuencia dicho con sorna, en boca de la oposición, que como marca de prestigio gubernamental.

## **Breves conclusiones**

Atravesamos en la Argentina el tercer gobierno neoliberal en cuarenta años. Como no podía ser de otra manera, el propio paso del tiempo ha hecho que el actual gobierno disponga de nuevas herramientas y dispositivos, aunque en su interior persisten valores y rasgos que ponen en evidencia una continuidad bastante directa con los anteriores experimentos. Sus tópicos fundamentales —centralidad del mercado, liderazgo del capital financiero, alineamiento con los Estados Unidos— parecen mantenerse inalterables y,

---

19 Un ejemplo: en una actividad que involucraba a coordinadores de Capacitación sectoriales, se anunció que aquellos que consiguieran más inscriptos serían premiados con golosinas. En el trabajo del Instituto Patria, (2017: 15) se reproduce un *flyer* estilo McDonald's con el que se publicitó la acción. Tal vez este tipo de actividades atraigan a los empleados de una multinacional; en organismos técnicos del Estado es poco menos que un insulto.

20 Aunque justo es decirlo, la política también tiene dificultades para alcanzarlo.

como lógica consecuencia, se generan parecidas disputas –políticas, sociales, ideológicas– ante el despliegue de su programa.

Como adelantaron los diferentes analistas que citamos a lo largo de este capítulo, si algo caracteriza al neoliberalismo tardío actualmente en curso, es su inviabilidad: de su programa –alcanzar la “pobreza cero” y desplegar políticas dirigidas a atraer inversores–; de su alianza política –neoliberales y desarrollistas de derecha–; discursiva –republicanismo y gobierno de empresarios–. Esta inviabilidad fue descrita como transitoria por el núcleo central de la Alianza *Cambiamos*, situación que se hizo pública en el citado “plan perdurar”: utilizar el endeudamiento para apuntalar el bloque histórico, el que, una vez lograda su consolidación, lanzaría la nueva versión del ajuste estructural. A cargo de esta tarea, y acorde con la tonalidad de la época, se puso a gestionar el sector público un funcionario de nuevo tipo: el *homo corporativo*, un grupo de patronos y gerentes rebaudados con el mote más glamoroso de CEOs.

Este derrotero puede ser considerado un signo de época, un emergente de la expansión hasta el paroxismo del capitalismo financiero. La que es tal vez la autora preferida de los CEOs, Ayn Rand –por otra parte, la autora de cabecera del Presidente– ha escrito textos en donde los empresarios aparecen como la esperanza de la humanidad y el Estado como el gran enemigo<sup>21</sup>. Qué mejor que ellos, entonces, que tienen la vivencia racional y existencial de la conducción y que han sido exitosos en el mundo mercantil y financiero, para subordinar el Estado a las necesidades de la economía empresarial. Con ellos en su comando, el sector público dejará de ser enemigo de los generadores de oportunidades de negocios, para transformar sus potestades y potencial en sus auxiliares. De esta forma, la economía florecerá y derramará sus frutos a todos los miembros de la comunidad.

En los hechos concretos, la afinidad electiva entre el *homo corporativo* y el neoliberalismo tardío ha mostrado importantes limitaciones. Está comprobado empíricamente que el propio programa neoliberal, dirigido a debilitar el rol del Estado y su poder de intervención en la sociedad, genera tensiones y turbulencias en la administración pública. Esta situación se ve agravada en la actual coyuntura, en donde la estrategia “gradualista” tuvo su contracara en un modelo de gestión amigable con los negocios, lo que resultó en un abono para propiciar el brote de comportamientos oportunistas y acciones poco claras, por decirlo de manera suave.

---

21 Sobre la preferencia del Presidente por la obra de Ayn Rand, ver: [www.politicargentina.com/notas/201507/7029-quien-es-la-escritora-preferida-de-macri.html](http://www.politicargentina.com/notas/201507/7029-quien-es-la-escritora-preferida-de-macri.html), [www.lanacion.com.ar/946337-quien-le-teme-a-ayn-rand](http://www.lanacion.com.ar/946337-quien-le-teme-a-ayn-rand), [www.politicargentina.com/notas/201507/7029-quien-es-la-escritora-preferida-de-macri.html](http://www.politicargentina.com/notas/201507/7029-quien-es-la-escritora-preferida-de-macri.html) (consultado el 30/07/18). Sobre los textos de Ayn Rand, ver: [https://es.wikipedia.org/wiki/Ayn\\_Rand](https://es.wikipedia.org/wiki/Ayn_Rand) (consultado el 30/07/18).

Esta estela de hechos sospechosos –tapado por el silencio cómplice de buena parte de los medios de comunicación masiva y de una parte importante del Poder Judicial– fue potenciada por el desembarco masivo de empresarios, en muchos casos beneficiarios directos de las decisiones que ellos mismos tomaban. En el plano más conceptual, esta situación no puede menos que reverdecer históricos análisis alrededor de los temas de captura y enraizamiento, que tienen hoy más vigencia que nunca a partir de esta múltiple lealtad que presentan los CEOs (al Estado, a su empresa, a su clase).

En este capítulo, nos concentramos en el análisis del nuevo tipo ideal de cuadro de conducción estatal, al que llamamos *homo corporativo*. Toda una serie de elementos, que fuimos desgranando en el texto, hacen de él un tipo de funcionario que parece poco fecundo, aún en sus propios términos de eficiencia y eficacia. Las miradas, los dispositivos y las herramientas del sector privado son unidireccionales y rudimentarios para comprender el complejo mundo en donde se articula sociedad y Estado, poder y administración pública. La cultura organizacional de los CEOs se ha mostrado poco funcional para entender los valores de los empleados estatales y adecuarlos a sus fines, generando una ruptura con evidentes consecuencias sobre el despliegue estatal. De igual forma, la lógica individualista del gerente empresarial ha tenido importantes dificultades para articular las diferentes políticas públicas, agravando los ya importantes problemas de coordinación que muestra el Estado contemporáneo.

Los CEOs desde su *habitus* subestiman a la política y a los políticos, pero cuando les toca interactuar con ellos, se terminan dando cuenta de sus limitaciones para manejar un gobierno, un ministerio, un partido, o tan ni siquiera una empresa estatal. Consistente con esta mirada, hasta el momento el *homo corporativo* sólo puede mostrar fracasos en su travesía por el Estado argentino... y no parece que vaya a haber tiempo para que recomponga su situación.

### ***Post Scriptum***

Transcurrido algo más de un mes desde la redacción de este trabajo, los acontecimientos parecen reafirmar nuestras tesis sobre el *homo corporativo*, especialmente en lo referido su incapacidad para comprender/conducir el mundo de la política. Es más discutible, en cambio, si el fracaso económico de la Alianza *Cambiamos* es el resultado de una suma de errores o un deliberado intento de disciplinar –vía ajuste– a la población argentina, “malacostumbrada a vivir bien”, según han repetido publicistas del régimen<sup>22</sup>.

---

22 Expresiones como “le hicieron creer a un empleado medio que podía comprarse celulares e irse al exterior”, “la fiesta hay que pagarla”, “nadie puede vivir por encima de sus posibilidades”, entre muchas otra repetidas por políticos, economistas y periodistas de *Cambiamos* han logrado cierta legitimidad en sectores de las clases medias argentinas.

Al incremento desmesurado de la deuda externa, tasas de interés superiores al 60%, devaluación mayor del 100% en el año en curso<sup>23</sup>, una inflación estimada superior al 40% y una caída del PBI cercana al 2,5% para cerrar el año 2018<sup>24</sup>, se sumó una corrida cambiaria iniciada en los últimos días de agosto que, al momento de escribir estas líneas (07/09/18), no estaba aún controlada. Voluntaria o no, la crisis económica generada por la Alianza *Cambiemos* fue agudizada por su incompreensión del mundo político. El apriete público al FMI anunciando acuerdos aún no firmados, la terquedad en conservar sin modificaciones el gabinete o la insistencia en mantener la lógica amigo/enemigo como única forma de construcción política, han ido minando aceleradamente la confianza en el proyecto del neoliberalismo tardío. A la desconfianza de los inversores se suma la caída de la imagen del presidente, según encuestas recientes<sup>25</sup>, que aleja aún más la posibilidad de ingreso de capitales. En resumen, la lluvia de dólares en la cual se basaba la estrategia de *Cambiemos* no sólo no llegó, sino que cada vez se aleja más: el *homo corporativo*, devenido en político, no ha podido convencer a las corporaciones.

Si las políticas económicas de la administración Macri han sido erráticas, no han sido más seguras las referidas a la alta gerencia pública. La necesidad de compensar la falta de pasión por lo público del *homo corporativo* con contratos bien remunerados condujo a la multiplicación de los cargos directivos, incluyendo la ampliación de los ministerios de 16 a 21.

Paralelamente, desde el inicio de su periodo de gobierno los salarios –y especialmente los salarios de los empleados públicos– han sido una variable de ajuste y la reducción del Estado uno de los ejes de su discurso. Agudizada la crisis en la segunda mitad de 2018, se propusieron los habituales ajustes y el no menos usual discurso del esfuerzo colectivo y el sacrificio de toda la sociedad. El gobierno puso su parte: redujo los 21 ministerios a sólo 10, suprimiendo a su ministerio estrella –el de Modernización– y reduciendo al rango de Secretaría de Gobierno a once Ministerios. En términos concretos esta degradación simbólica de Ministerio a Secretaría de Gobierno –un nuevo tipo jerárquico que se ubica en el organigrama debajo de los ministerios, pero encima de las otras secretarías– no tiene ninguna importancia presupuestal pues el cambio de nombre no implica una reducción de estructuras. Por lo tanto, la reducción de las estructuras del Estado se restringió a ser un mensaje engañoso para el gran público a costa de sa-

---

23 Cfr: <https://www.pagina12.com.ar/140498-solo-para-locos-audaces-o-buitres>

24 [https://tn.com.ar/economia/el-gobierno-espera-para-2018-una-inflacion-de-42-y-una-caida-de-la-economia-de-24\\_894557](https://tn.com.ar/economia/el-gobierno-espera-para-2018-una-inflacion-de-42-y-una-caida-de-la-economia-de-24_894557)

25 Desde diciembre del 2017 las encuestas señalan la caída de la imagen del presidente. Esta caída se aceleró en los últimos meses. *P. e.* [https://infocielo.com/nota/94845/la\\_imagen\\_de\\_macri\\_cae\\_en\\_pi-cada\\_una\\_encuesta\\_refleja\\_que\\_casi\\_el\\_60\\_de\\_los\\_bonaerenses\\_lo\\_rechaza/](https://infocielo.com/nota/94845/la_imagen_de_macri_cae_en_pi-cada_una_encuesta_refleja_que_casi_el_60_de_los_bonaerenses_lo_rechaza/)

crificar un ministerio central en la concepción de Estado del proyecto de *Cambiamos*: el de Modernización. Más grave aún: se degradaron simbólicamente los ministerios de Salud, Trabajo y Ciencia y Tecnología. Los dos primeros de importancia simbólica en la historia del desarrollo nacional; el último, de reciente creación ya se había ungido como representante de los logros científicos argentinos.

En resumen, la crisis cambiaria y financiera de finales de agosto pone en duda, una vez más, las capacidades del *homo corporativo* en términos políticos –capacidad de construir un proyecto hegemónico duradero–, económicos –dificultad para convencer a las propias corporaciones de que inviertan en el país– y de racionalización del Estado, subsumida hoy día a las tradicionales políticas de ajuste basadas en la reducción del gasto salarial.

## Referencias bibliográficas

- Aronskind, R. (2018). No fue mala praxis: fue el plan económico. *El cohete a la luna*. Recuperado de: [www.elcoheteealuna.com/no-fue-mala-praxis-fue-el-plan-economico/](http://www.elcoheteealuna.com/no-fue-mala-praxis-fue-el-plan-economico/)
- Astarita, M. y De Piero, S. (2016). La irrupción de *Cambiamos* en el escenario político argentino: ¿Una nueva derecha o la reedición del liberalismo clásico? Trabajo preparado para su presentación en *el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia*, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 12 al 15 de septiembre de 2016.
- Banco Mundial (2002). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Instituciones para los mercados*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2014). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Riesgo y oportunidad: la administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bourdieu, P. (2007 [1980]). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Cao, H. y Laguado, A. (2018). *Argentina: cambios, perspectivas y valores alrededor del homo corporativo*. En *El desangramiento latinoamericano: un panorama político contemporáneo sobre la reorganización y la reconfiguración del Estado neoliberal* (pp. 57-91). Barranquilla: Editorial House, Corporación Universitaria Americana.
- Cao, H., Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina. 1958-2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. y Canelo, P. (2017). *Informe de Investigación N°1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Buenos Aires: Observatorio de las elites argentinas, IDAES, UNSAM, Prometeo.
- Etkin, J. (2000). *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice Hall.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. Núm. 140, 529-559.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Madrid: Planeta Agostini.

- García Delgado, D. (2017). *Desarrollo, políticas públicas e innovación en la Argentina del siglo XXI. La "Creativa destrucción de Cambiemos"*. Tomado de: [docplayer.es/73131122-Desarrollo-politicas-publicas-e-innovacion-en-la-argentina-del-siglo-xxi.html](http://docplayer.es/73131122-Desarrollo-politicas-publicas-e-innovacion-en-la-argentina-del-siglo-xxi.html)
- Grindle, M. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard: Harvard University Press.
- Instituto Patria (2017). *El Estado que Cambiemos pretende: limitaciones e impacto regresivo*. Buenos Aires: Comisión Estado y Administración Pública en el proyecto nacional, Instituto Patria. Tomado de: [equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-programa-de-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-Cambiemos.pdf](http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-programa-de-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-Cambiemos.pdf)
- López Segreña, F. (2016). *Crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CLACSO. Tomado de: [biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160913013520/America-Latina-Crisis-del-neoliberalismo.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20160913013520/America-Latina-Crisis-del-neoliberalismo.pdf)
- Mansilla, H. (2005). De la aristocracia tradicional a las modernas elites funcionales en el terreno político. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 128, 179-191 Tomado de: [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1255759.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1255759.pdf)
- Matus, C. (2008). *El Líder sin estado mayor: la oficina del gobernante*. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994 [1991]). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona: Paidós.
- Pandolfi, R. (1994). Azules y colorados. *Colección Estudios*. N° 23.
- Prats I Catalá, J. (1999). Reforma del Estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*. N° 160, 118-132.
- Ramos, J. (1982). *La era del peronismo (1946-1976)*. Buenos Aires: Ediciones Mar Dulce.
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Serie de Documentos de Trabajo I-52*. Washington D.C.; INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*. Vol. 2, issue 1, 3-21.
- Von Hayek, F. (1978). *Camino de servidumbre*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

# ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO



**Prólogo: Claves para volver a pensar nuestra región** • Por Luis Alberto Quevedo

**Introducción: Transparencia: Entre la corrupción clásica y la corrupción estructural**

Por Daniel García Delgado, Cristina Ruiz del Ferrier y Beatriz de Anchorena

*PRIMERA PARTE: Poder de las elites y Globalización financiera*

**I : Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética**  
Por Daniel García Delgado

**II: El fin de la novela de Balzac. Tres desplazamientos para pensar las elites en el capitalismo financiero**  
Por Mariana Heredia

**III: Cambios y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador**  
Por Martín Astarita

**IV: El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales**  
Por Cristina Ruiz del Ferrier y Agustina Gradin

*SEGUNDA PARTE: Puerta giratoria y Políticas Públicas*

**V: Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)**

Por Paula Canelo, Ana Castellani y Julia Gentile

**VI: El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío**  
Por Horacio Cao, Arturo Laguado Duca y Maximiliano Rey

**VII: Participación Público Privada. Riesgo fiscal y captura de la obra pública**  
Por Aníbal Jorge Sotelo Maciel

**VIII: Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)**  
Por Beatriz de Anchorena

**IX: Intereses en conflicto en tiempos de Macri: La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático**  
Por Guillermo Carmona

*TERCERA PARTE: Deuda, Fuga y Rentismo de las elites latinoamericanas.*

**X: De vuelta al status quo. Deuda e inserción financiera internacional durante la gestión Cambiemos**  
Por Francisco J. Cantamutto y Pablo Nemiña

**XI: La crisis de la política neoliberal en la Argentina del siglo XXI**  
Por Horacio Rovelli

**XII: La fuga de capitales como modo de acumulación de riqueza de las elites latinoamericanas**  
Por Magdalena Rua



FLACSO  
ARGENTINA



FLACSO  
ARGENTINA

Facultad  
Latinoamericana de  
Ciencias Sociales.  
Sede Argentina.

Área Estado y  
Políticas Públicas.