

**Canelo, Paula y Ana Castellani (2016): “La ‘puerta giratoria’ en el gabinete nacional. Conflictos de intereses y riesgos de captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri”, en *Revista FIDE, Fundación de Investigaciones para el Desarrollo, Coyuntura y Desarrollo* n° 372, 09 de diciembre de 2016. Buenos Aires: FIDE.**

<http://www.fide.com.ar/la-revista/54-la-puerta-giratoria-en-el-gabinete.html>

La expresión “puerta giratoria” (*revolving door*) fue acuñada en la legislación norteamericana y se utiliza para describir el flujo de personas que ocupan altos cargos en el sector público y en el privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público; b) funcionarios, que al dejar su cargo, son contratados en el sector privado para ocupar cargos directivos; o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente.

Estas formas de ingreso y egreso del sector público desde y hacia el sector privado acarrear varios riesgos, ya que pueden perjudicar el interés público y beneficiar a sectores privados específicos: por ejemplo, *conflictos de intereses* y *captura de la decisión pública* por parte de poderosos sectores económicos o grandes firmas cuando los funcionarios pasan de altas posiciones privadas a públicas; o el *traspaso de información privilegiada*, *contactos* y *know-how* cuando se dejan los cargos públicos para acceder a un puesto en firmas u organizaciones privadas. La experiencia internacional comparada muestra que este fenómeno se da más frecuentemente en áreas sensibles vinculadas con los mercados de servicios regulados por el Estado (finanzas, seguros, transporte, comunicaciones, energía, etc.) en donde se observan más claramente los conflictos entre incentivos privados e intereses públicos.

Apenas se conocieron los primeros nombres de los funcionarios integrantes del gabinete nacional del Presidente Macri, diversos medios de comunicación señalaron la presencia de hombres y mujeres con antecedentes destacados en la dirección de grandes firmas; incluso llamó la atención que muchos de ellos abandonaran esos altos puestos para asumir nuevas funciones vinculadas con el ejercicio del gobierno. Para algunos analistas esto hablaba de una vocación por “elevar la eficiencia del Estado”: así, el Presidente 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, era evidente que comenzaba a configurarse una CEOcracia o gobierno de los CEOs, y advertían sobre los riesgos por conflictos de intereses que implicaba ocupar el Estado con directivos empresarios.

Más allá de las apreciaciones a favor o en contra de la incorporación de CEOs en el gabinete nacional y en otras áreas del gobierno, lo cierto es que esto nos habla de una particular forma de articulación entre elite económica y elite política en la Argentina. Si bien no es novedoso que la elite económica busque incidir en la decisión pública en su propio beneficio, resulta llamativo que este reclutamiento de los más altos funcionarios

predomine con tanta claridad, convirtiéndose en el rasgo más relevante de una nueva elite política.

La literatura académica identifica diversos mecanismos mediante los cuales el poder económico intenta incidir en la decisión estatal procurando su propio beneficio:

- a. El *lobby* individual (en algunos países está institucionalizado; en Argentina, no).
- b. El *lobby* a través de las corporaciones empresarias (cámaras, asociaciones, etc.).
- c. La *colusión público-privada* (acuerdos secretos que implican la cooptación de los funcionarios mediante sobornos y/o dádivas para obtener prebendas o regulaciones favorables).
- d. La *colonización* de reductos claves del entramado estatal ubicando dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos.

En esta tipología la “puerta giratoria” es un fenómeno que puede comprender tanto la *colonización*, en el caso del ingreso desde el sector privado hacia la función pública como la *colusión público-privada*, en el caso de la salida desde el cargo público hacia un alto puesto en el sector privado. La configuración del gabinete nacional del gobierno de Macri, entonces, alerta sobre el riesgo concreto de colonización de la administración pública y la captura de la decisión estatal en beneficio de poderosos sectores económicos.

### ***La “puerta giratoria” como problema público***

La preocupación por los conflictos de intereses y captura de la decisión pública que pueden derivarse de la ocupación (simultánea o diacrónica) de posiciones estratégicas en diferentes espacios del mundo político-corporativo, llevó a la conformación de un campo de estudios específicamente dedicado a la investigación de este tipo de entrelazamientos. Aquí sobresalen los trabajos pioneros de Mills (1956) y Useem (1979 y 1984) para el caso norteamericano; Salas-Porrás (2012) para México; Lazzarini (2010) para Brasil; Joignant y Güell (eds.) (2011) para Chile, y Dudouet y Grémont (2007) para Francia. En Argentina se destacan los trabajos de Imaz (1964); O’Donnell (1982); Niosi (1974) y Castellani (2009; 2016).

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).

La circulación recurrente entre sector público y privado, o el paso coyuntural reiterado por el sector público, tienden a generar condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal. Teniendo en cuenta estos aportes de la academia y las numerosas denuncias por conflictos de interés que se conocieron, por ejemplo, tras la crisis económica y financiera de 2008, organismos internacionales como la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (2010) y Transparencia Internacional (2009-2010-2011) establecieron una serie de recomendaciones para evitar los riesgos de la “puerta giratoria”: a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos; b) establecer períodos de “enfriamiento” previos y posteriores a ocupar los cargos públicos si se viene de o se va hacia el sector privado; c) promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses; d) fortalecer los organismos de control; e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública.

En muchos países estas recomendaciones permitieron reforzar los marcos regulatorios, en particular en lo que refiere a los “períodos de enfriamiento” que debían transitar los funcionarios antes y después de ocupar cargos gubernamentales. En Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Países Bajos, por ejemplo, se estableció una espera de 2 años posteriores a dejar el cargo público para volver a trabajar en un área vinculada en el sector privado. En 31 estados de Estados Unidos se regulan períodos de “enfriamiento” antes y después del ejercicio de la función pública. En Canadá el período posterior es más prolongado, de 5 años, y existe un código estricto con 20 recomendaciones para evitar conflictos de intereses. En Francia existe una Comisión de Ética Pública que analiza los pasos posteriores de los funcionarios y hay normas que establecen un período de enfriamiento de hasta 2 años posteriores a dejar el cargo público.

Sin embargo, en nuestro país la Ley de Ética Pública vigente no establece ningún período de enfriamiento, ni anterior ni posterior a la ocupación del cargo público. La formulación original de la norma, del año 1999, establecía 1 año de espera antes y después, pero tras la modificación sufrida por la misma en el 2001, pedida por el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo y el FMI, la “puerta giratoria” dejó de regularse para favorecer el ingreso al Estado de los cuadros directivos del sector privado.

Precisamente esta falta de regulación es la que permite la configuración tan particular del actual gabinete nacional, que como veremos a continuación plantea muy claros riesgos de conflicto de interés y riesgo de captura de la decisión estatal por parte de la elite económica.

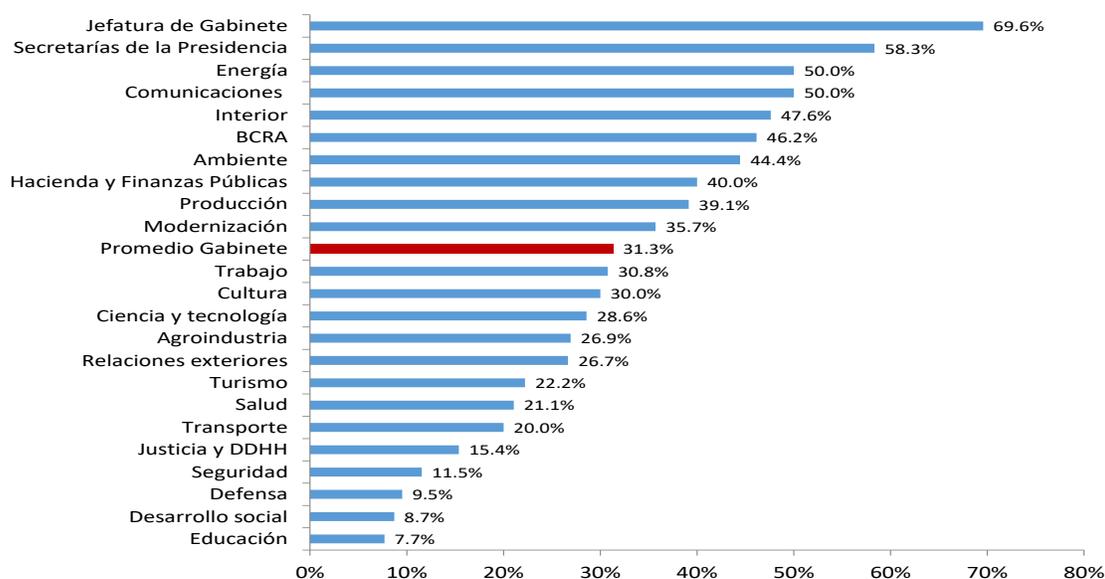
### ***La “puerta giratoria” en el gabinete nacional del gobierno de Macri<sup>1</sup>***

---

<sup>1</sup>Este trabajo no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de los investigadores que integran el Observatorio de las Elites Argentinas radicado en el IDAES-UNSAM. Agradecemos especialmente a Julia Gentile, Manuel Varela y Julián Wolpowicz. A todos ellos se los exime de cualquier error u omisión. Los datos empleados son de carácter público, y fueron relevados de distintas fuentes: el Boletín Oficial; diarios y revistas; cvs y fichas biográficas de los funcionarios que fueron publicados en las páginas web de los ministerios, eventos académicos, publicaciones oficiales, etc. Los resultados generales y parciales del análisis del gabinete inicial del Presidente Macri pueden consultarse en [www.idaes.edu.ar](http://www.idaes.edu.ar)

Si analizamos las trayectorias ocupacionales de los 364 funcionarios que ocupan altos puestos en el gabinete inicial del Presidente Macri (ministros, secretarios, subsecretarios y equivalentes) se confirma una contundente presencia de CEOs: un 31% de los funcionarios (114/364) ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en el sector privado. Aunque tradicionalmente estos ex gerentes solían ocupar puestos en las carteras del “área económica”, ahora se distribuyen por todo el gabinete, destacándose su concentración en el “área política” del gabinete (la Jefatura de Gabinete de Ministros –JGM-, las Secretarías de la Presidencia, y los ministerios de Modernización, Interior y Obras y Servicios Públicos) (gráfico 1). La mayoría de los funcionarios que registran antecedentes de alta dirección en el sector privado vienen de desempeñarse en tres sectores particularmente sensibles a la regulación estatal: el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales (seguros, consultorías, grandes estudios jurídicos).

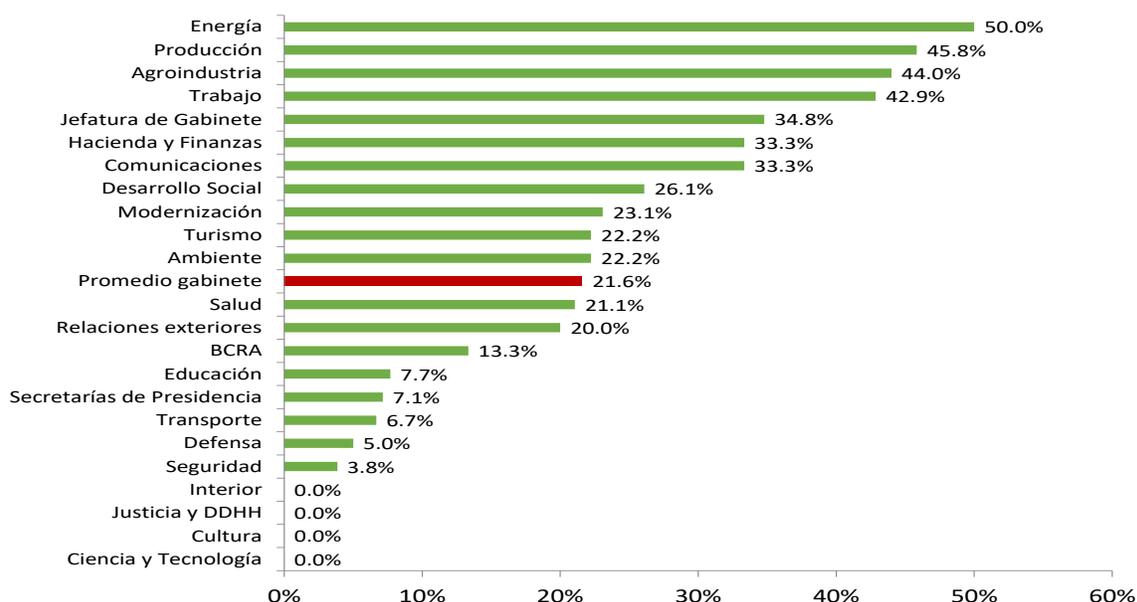
Gráfico 1: Porcentaje de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado por repartición pública.



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Es muy interesante observar que de estos 114 CEOs, 79 desarrollaron una trayectoria laboral exclusiva en el sector privado, es decir que no cuentan con experiencia en el ejercicio de la función pública. Este tipo de perfil se concentra especialmente en cuatro carteras: Producción, Agroindustria, Energía y JGM (gráfico 2).

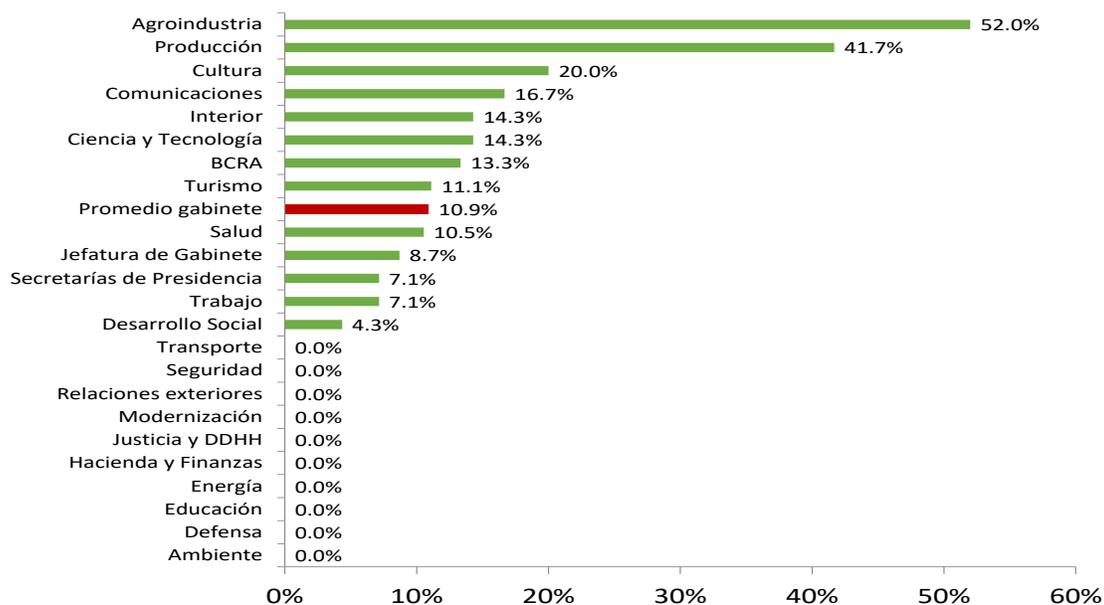
Gráfico 2: Porcentaje de funcionarios con trayectorias laborales exclusivas en el sector privado



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

Este perfil particular del gabinete de Macri se completa con otro rasgo distintivo, un intenso reclutamiento de dirigentes de las principales corporaciones empresarias: un 11% de los funcionarios (40/364) ocuparon cargos directivos en alguna de ellas. A diferencia de los que provienen de la dirección de empresas, la distribución de estos dirigentes corporativos está concentrada en pocos ministerios: Agroindustria (32%) y Producción (25%) absorben más de la mitad de los casos (57%). La mitad de los funcionarios de Agroindustria(13/26) fue dirigente de corporaciones agropecuarias, como CRA, COPAL y SRA, mientras que el 42% de los funcionarios de Producción (10/23) fue dirigente del empresariado, en especialde la UIA. También se registran numerosos casos en Interior, JGM, Salud, Cultura, Trabajo y Banco Central. (gráfico 3).

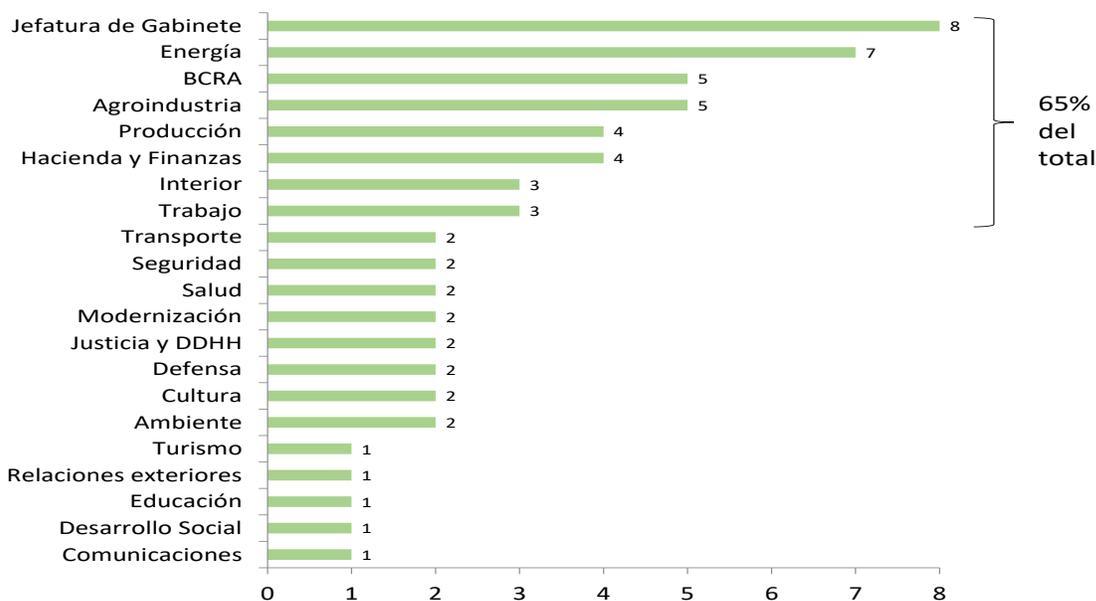
Gráfico 3: Porcentaje de los funcionarios de cada ministerio que ocupó cargos directivos en alguna corporación empresaria



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

Pero el rasgo del gabinete de Macri que más puede potenciar el riesgo de conflicto de interés y captura de la decisión estatal es que el 24% de los funcionarios (86/364) ocupaba un cargo en el sector privado al momento de ser convocado para integrarse al gobierno. Se trata, de esta forma, de casos directos de “puerta giratoria” que, de aplicarse las recomendaciones internacionales vigentes (o al menos la legislación previa a la reforma 2001 de la Ley de Ética Pública) no podrían haber asumido su función. De esos 86 casos directos de “puerta giratoria”, 60 ocupaban los puestos más altos en la dirección de las firmas privadas. Estos funcionarios ingresaron, en su mayoría, a los Ministerios de Energía, Producción y Agroindustria, pero también a carteras más político-sociales como la JGM y Trabajo (gráfico 4).

Gráfico 4: ¿Cómo se distribuyen en el gabinete los funcionarios que vienen de ocupar directamente un alto puesto en el sector privado?



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM.

El caso más elocuente de “puerta giratoria” y con más riesgo de conflicto de interés es sin dudas el del Ministerio de Energía. Esta cartera comprende 18 altos cargos: 1 unidad ministro, 4 secretarías y 13 subsecretarías. La mitad de los más altos funcionarios de este ministerio desempeñaron un importante cargo directivo en compañías internacionales y nacionales del sector energético, entre otras Shell, Repsol-YPF, Pan American Energy, Axion Energy, Exxon Mobil, Bidas, ESSO, EDESUR, CAMMESA. Un tercio (6/18) ocupaba un puesto de alta gerencia inmediatamente antes de asumir el cargo público: el ministro Aranguren, 2 secretarios y 3 subsecretarios. Y los 9 funcionarios restantes se habían desempeñado en consultoras, estudios jurídicos o compañías constructoras relacionadas directamente con el sector energético. Es decir que los 18 puestos más altos del ministerio están ocupados por funcionarios con antecedentes recientes en la misma actividad que ahora deben gestionar. No casualmente es la cartera sobre la que más denuncias periodísticas y judiciales se han presentado en este primer año de gobierno y sobre la que recaen la mayor parte de las sospechas públicas sobre captura de la decisión estatal.

*¿Qué es lo nuevo del gabinete de Macri?*

¿La presencia de estos empresarios y/o directivos privados en las altas esferas del gobierno es un fenómeno nuevo en la Argentina? En absoluto, ya que en varios momentos de nuestra historia reciente hubo numerosos empresarios o dirigentes corporativos integrando el funcionariado de diferentes gobiernos, en general en las áreas de gestión económica y financiera (en especial, durante las dictaduras militares y en los años de aplicación de reformas estructurales).

¿Cuáles son los argumentos que se han esgrimido públicamente para justificar su incorporación a la gestión pública? La supuesta “expertisse”, “eficiencia”, “modernización” que estos funcionarios traerían a la gestión estatal. Se afirma que si construyeron carreras laborales exitosas en el mundo privado, serían “los mejores” (lo que alimenta la actualmente tan extendida noción de “meritocracia”); que, como ya gozan de posiciones acomodadas, no se enriquecerán a costa del erario público; que, como no provienen de la política partidaria, tendrán independencia para aplicar criterios de gestión tecnocráticos, transparentes y apolíticos.

Sin embargo, el perfil *corporate* acarrea varios riesgos, muchos de ellos ya señalados por la literatura nacional e internacional, y que como vimos impulsó estrictas regulaciones en varios países centrales. Primero, el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que suele impregnar la ideología de los CEOs y gerentes, característica de sus mundos de pertenencia. Segundo, las lealtades posiblemente volcadas a favor de determinados sectores privados que podrían traer al seno del Estado y del gobierno quienes desarrollaron allí sus trayectorias, aumentando de esta forma la permeabilidad a las presiones de los actores económicos. Tercero, las dificultades para cohesionar un cuerpo de funcionarios caracterizado por compromisos políticos débiles, algunas de las cuales ya se han revelado públicamente durante este primer año de gobierno. Y por último, la extrapolación de criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública, confundiendo lo privado con lo público y olvidando la irreductible especificidad de la maquinaria estatal y sus burocracias.

El gobierno de Macri transformó al gabinete nacional en un área de profunda influencia de los CEOs, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Por un lado, por la magnitud, extensión y visibilidad de su presencia en estas altas dependencias del gobierno y del Estado. Por otro, porque los CEOs desbordaron el “área económica”, donde generalmente tendían a posicionarse, para colonizar el “área política” del gabinete, transformándose así en actores decisivos en la toma de decisiones políticas. Esto constituye un rasgo inédito en la experiencia argentina reciente, al tiempo que configura numerosas situaciones de riesgo de conflictos de interés y captura de la decisión estatal en contra del bien público.

### **Bibliografía citada:**

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

Castellani, Ana (coord.) (2016) *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: Unsam-Edita.

Cohen, Jeffrey. (1986). "The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC". *American Journal of Political Science*, Vol. 30, N°4, pp. 689-708.

De Imaz, José Luis (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: EUDEBA.

Dudouet, François-Xavier y Eric Grémont (2007) "Les grands patrons et l'État en France (1981-2007)", *Sociétés contemporaines*, N°68, pp. 105-131.

Gormley, William (1979). "A test of the revolving door hypothesis on the FCC". *American Journal of Political Science*, 23, pp. 665-683.

Joignant, Alfredo y Pedro Güell, eds. (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines: Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Lazzarini, Sergio (2011) *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*, Rio de Janeiro: Elsevier.

Niosi, Jorge (1974). *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

O'Donnell, Guillermo (1982) *El Estado Burocrático-Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis (1966-1982)*. Buenos Aires: Ediciones de Belgrano.

Salas-Porras, Alejandra (2012). "The Transnational Class in México: new and old mechanisms structuring corporate networks (1981-2010)", en *Financial Elites and Transnational Business. Who rules the world?*, Georgina Murray y John Scott, eds., Cheltenham: Edward Elgar.

Schneider, Ben Ross (1993). "The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation". En *Comparative Politics*, Vol. 25, N°3, pp.331-350.

Useem, Michael (1974). "The Social Organization of the American Business Elite and Participation of Corporation Directors in the Governance of American Institutions", *American Sociology Review*, Vol. 44, N°4, pp. 553-572.

Useem, Michael (1984). *The Inner Circle. Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and UK*, Oxford: Oxford University Press.

Wright Mills, Charles (1956). *The power elite*. New York: Oxford University Press.