

“Puerta Giratoria” en Argentina

Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada.

*Dras. Paula Canelo y Ana Castellani
IDAES-UNSAM/CONICET*

*Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina
8 de noviembre de 2016*



Índice de la presentación

1. Definición, antecedentes y regulación del fenómeno “puerta giratoria”
2. Antecedentes y metodología del estudio sobre el Gabinete Nacional
3. Análisis del perfil general de los funcionarios del Gabinete Nacional
4. La “puerta giratoria” en el Gabinete Nacional
5. Principales conclusiones



1- Definición, antecedentes y regulación del fenómeno “puerta giratoria”

¿Qué es la “puerta giratoria”?

- La expresión “**puerta giratoria**” (*revolving door*) fue acuñada en la legislación norteamericana y se utiliza para describir el **flujo de personas ocupando altos cargos en el sector público y el privado.**
- **La circulación propia de la “puerta giratoria” puede darse en cualquier dirección:** a) altos directivos del sector privado accediendo a cargos altos en el sector público; b) funcionarios, que al dejar su cargo, son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos; c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente.

¿Qué riesgos acarrea la “puerta giratoria”?

- **Riesgos principales:** los **conflictos de intereses**, la **captura de la decisión pública** por parte de sectores económicos o grandes firmas y el **traspaso de información privilegiada, contactos y know-how** desde las oficinas públicas hacia algunas organizaciones privadas en perjuicio del Estado y del resto de las empresas del sector.
- La experiencia comparada muestra que **la puerta giratoria se da más frecuentemente en áreas sensibles relacionadas con los mercados de servicios regulados por el Estado** (finanzas, seguros, transporte, comunicaciones, energía, etc.) en donde se ven más claramente los **conflictos entre incentivos privados e intereses públicos**. El mundo privado se rige por incentivos que muchas veces pueden entrar en colisión con los intereses públicos.

¿Por qué estudiamos la “puerta giratoria”?

- ▶ La puerta giratoria es un **problema de investigación relevante** para diversas disciplinas (Ciencia Política, Sociología, Derecho, Administración Pública) desde mediados del siglo XX. Hay abundante bibliografía académica para el mundo anglosajón, europeo continental y latinoamericano que da cuenta de las características e implicancias del fenómeno.
- ▶ La preocupación por los **conflictos de intereses y captura de la decisión pública** que podrían derivarse de la **ocupación (simultánea o diacrónica) de posiciones estratégicas en diferentes espacios del mundo político-corporativo**, llevó a que se conformara un campo de estudio específicamente dedicado a la investigación de este tipo de entrelazamientos en donde sobresalen los trabajos pioneros de Mills (1956) y Useem (1979 y 1984) para el caso norteamericano; Salas-Porras (2006 y 2012) para México; Lazzarini (2010) para Brasil; Joignant y Güell (eds.) (2011) para Chile y Dudouet y Grémont (2007) para Francia.
- ▶ En Argentina sobresalen los trabajos de Imaz (1964); O'Donnell (1982); Niosi (1974); Coutinho (2013); Castellani (2009; 2016).

¿Qué dice la literatura internacional sobre “puerta giratoria”?

- ▶ **Hipótesis de entrada:** aquellos funcionarios que registran una experiencia previa en el sector privado dentro del área que ahora les toca regular se verán más inclinados a favorecer a este grupo de empresas que aquellos que no poseen ningún tipo de vinculación pasada (Gormley, 1979; Cohen, 1986).
- ▶ **Hipótesis de salida:** 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 bajo el supuesto de 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 (Johnson, 1974; Quirk, 1981; Koh, 1989).
- ▶ **Carreras circulares:** 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 generar condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal.**

¿Cuál es la especificidad de la “puerta giratoria”?

- La literatura académica identifica diversos mecanismos mediante los cuales la elite económica intenta incidir en la decisión estatal:
 - 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** colocando dirigentes corporativos o directivos de empresas en cargos públicos.
- La “puerta giratoria” es un fenómeno que comprende: la colonización en el caso del ingreso desde el sector privado hacia la función pública y la colusión público-privada en el caso de la salida desde el cargo público hacia un alto puesto en el sector privado.

¿Qué dice la literatura internacional sobre los tipos de carreras en la función pública?

Japón y Francia

- ▶ Ejemplos claros de elites estatales homogéneas y cohesionadas.
- ▶ Los altos funcionarios tienden a desarrollar la mayor parte de sus carreras dentro del Estado.
- ▶ Sus trayectorias suelen estar vinculadas a un único ministerio y su circulación restringida a las agencias estatales que dependen del mismo.
- ▶ Los funcionarios se forman en los mismos establecimientos, caracterizados por inculcar en sus estudiantes un perfil académico marcadamente estatista (la Escuela Nacional de Administración en Francia, y la Escuela de Leyes de la Universidad de Tokyo)

EE.UU. y Sudamérica

- ▶ Los perfiles de los funcionarios públicos son mucho más disímiles y, por lo tanto, las lealtades que construyen se encuentran superpuestas unas con otras.
- ▶ Mientras algunos funcionarios son leales a sus agencias gubernamentales, otros responden a intereses más “personales” o vinculados a sus grupos de pertenencia.
- ▶ La articulación entre elite política y económica es muy fluida y es habitual detectar carreras con intensa circulación público-privada

¿Qué recomiendan los organismos internacionales sobre la “puerta giratoria”?

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2010) y Transparencia Internacional (2009-2010-2011) recomiendan:

1. **Regular el ingreso, tránsito y egreso** de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos.
2. **Establecer períodos de “enfriamiento” previos y posteriores** a ocupar los cargos públicos si se viene o se va hacia el sector privado.
3. **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**.
4. **Recusación obligatoria** en asuntos relacionados con antiguos clientes o empleadores.
5. **Fortalecimiento de los organismos de control y evaluación de los diferentes casos**, gubernamentales y no gubernamentales.
6. **Establecimiento de sanciones ante los incumplimientos de códigos**.

¿Cómo se regula la “puerta giratoria” en otros países?


- **EE.UU:** Executive Order 13490 21/01/2009. Período de espera para ocupar un cargo en el sector privado de **2 años** posteriores a ocupar un cargo público en un área vinculada. En **31 estados** se regulan períodos de “enfriamiento” **antes y después** del ejercicio de la función pública.
- **Canadá:** **5 años** de guarda posteriores y código estricto para evitar conflicto de intereses con 20 recomendaciones.
- **Australia:** **1 año** o **18 meses** posteriores al egreso según el tipo de cargo público que se haya ocupado
- **Reino Unido, Japón y Países Bajos:** **2 años** de guarda posteriores.
- **Francia:** Comisión de Ética Pública que analiza los pasos posteriores. Período de guarda de hasta **2 años** en función del tipo de cargo.
- **Irlanda y Polonia:** **1 año** de guarda


¿Cómo se regula y controla la “puerta giratoria” y sus efectos en Argentina?

- La **Ley de Ética Pública** vigente (modificada en 2001) no establece ningún período de “enfriamiento” anterior ni posterior a la ocupación del cargo público. La formulación original del año 1999 establecía 1 año de espera antes y después. **La “puerta giratoria” no se regula actualmente.**
- La **Ley de Ministerios** establece con precisión en sus **artículos 24 y 25** las **incompatibilidades** con el ejercicio de la función pública para evitar los conflictos de intereses
- La **Oficina Anticorrupción** analiza y recomienda ante situaciones que impliquen **incumplimiento** de los deberes de funcionario público.
- La **Auditoría General de la Nación** y la **Sindicatura General de la Nación** realizan informes no vinculantes sobre la **transparencia en los actos de gobierno.**



2- Antecedentes y metodología del estudio sobre el Gabinete Nacional

- 
- **Programa de Estudios sobre las Elites Argentinas-Observatorio de las Elites Argentinas (IDAES-UNSAM)** dedicado a analizar el **perfil sociológico y las modalidades de interacción de las elites económicas y políticas** en la Argentina contemporánea.
 - Se recuperan los criterios teórico-metodológicos utilizados en el análisis del período 1976-2015 para determinar el **perfil sociológico del gabinete nacional inicial del Presidente Macri** ante el supuesto que esta configuración implica un **cambio significativo en el modo de articulación entre las elites políticas y económicas**.
 - El trabajo de campo se realizó entre febrero y septiembre de 2016 con un equipo integrado por **18 investigadores y becarios del CONICET y 16 asistentes de investigación** (estudiantes de las carreras de Sociología de la UBA y la UNSAM).

- 
- **Estrategia metodológica: triangulación de fuentes** (documentos públicos, materiales periodísticos, series estadísticas), **de métodos** (análisis estadístico, descripción prosopográfica) y **de teorías** (sociología del poder y las elites y sociología de la estructuración de grupos sociales).
 - **Fuentes:** Boletín Oficial; diarios y revistas; CV y fichas biográficas de los funcionarios que fueron publicados en las páginas web de los ministerios, eventos académicos, publicaciones oficiales, etc. **Todos los datos recabados son públicos.**

➤ **Análisis: estadístico descriptivo en base a biografías y/o trayectorias**

Universo: 367 cargos/posiciones ocupadas por **364** individuos

Cargos: Funcionarios de los ministerios hasta el rango de subsecretaría más directores BCRA.

Variables reconstruidas: 87 agrupadas en tres dimensiones de análisis

Dimensiones de análisis: perfil socio demográfico y educativo, trayectoria ocupacional, político-partidaria y organizacional.

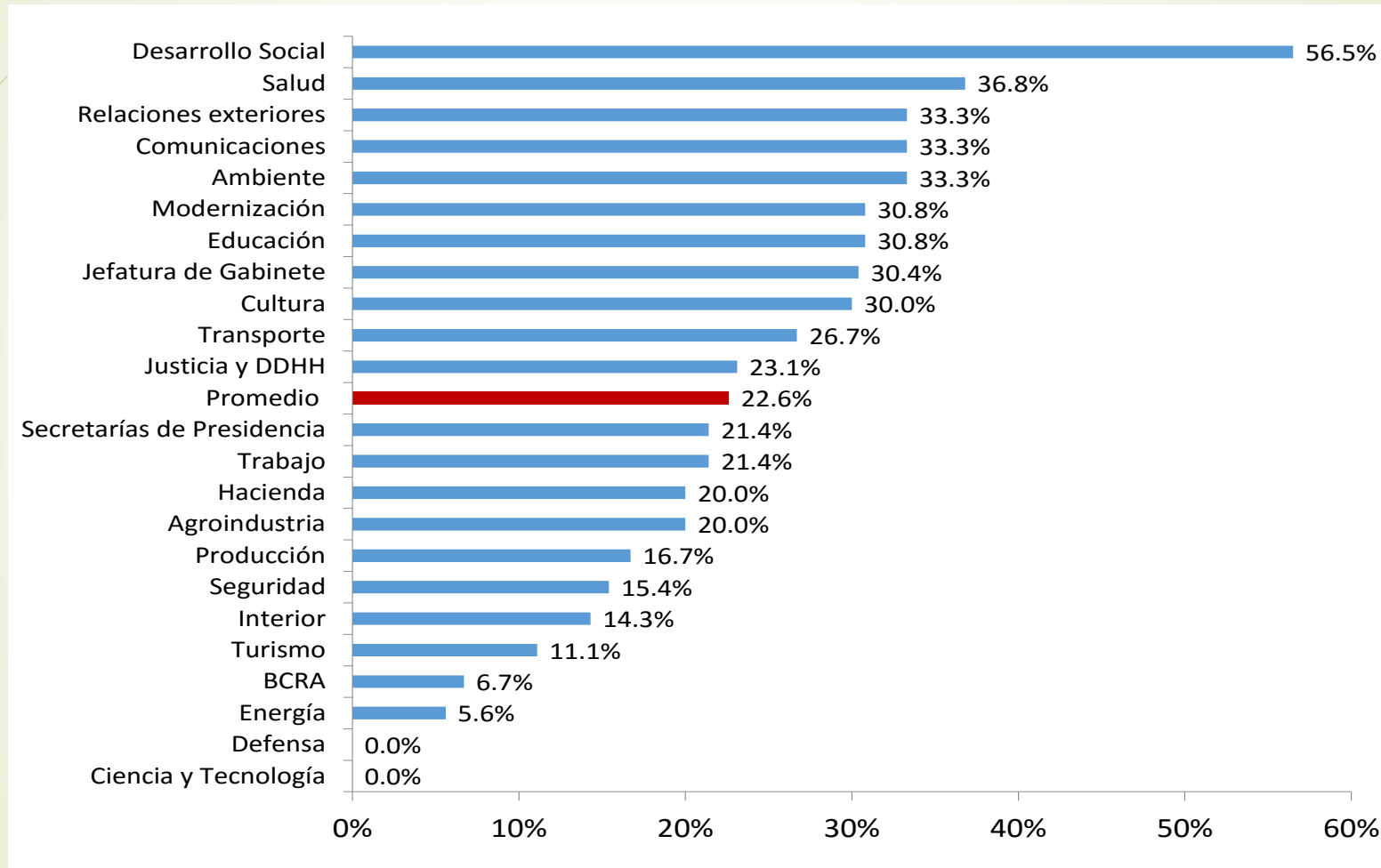


3- Análisis del perfil general de los funcionarios del Gabinete Nacional

Cantidad de
funcionarios por
cada cartera

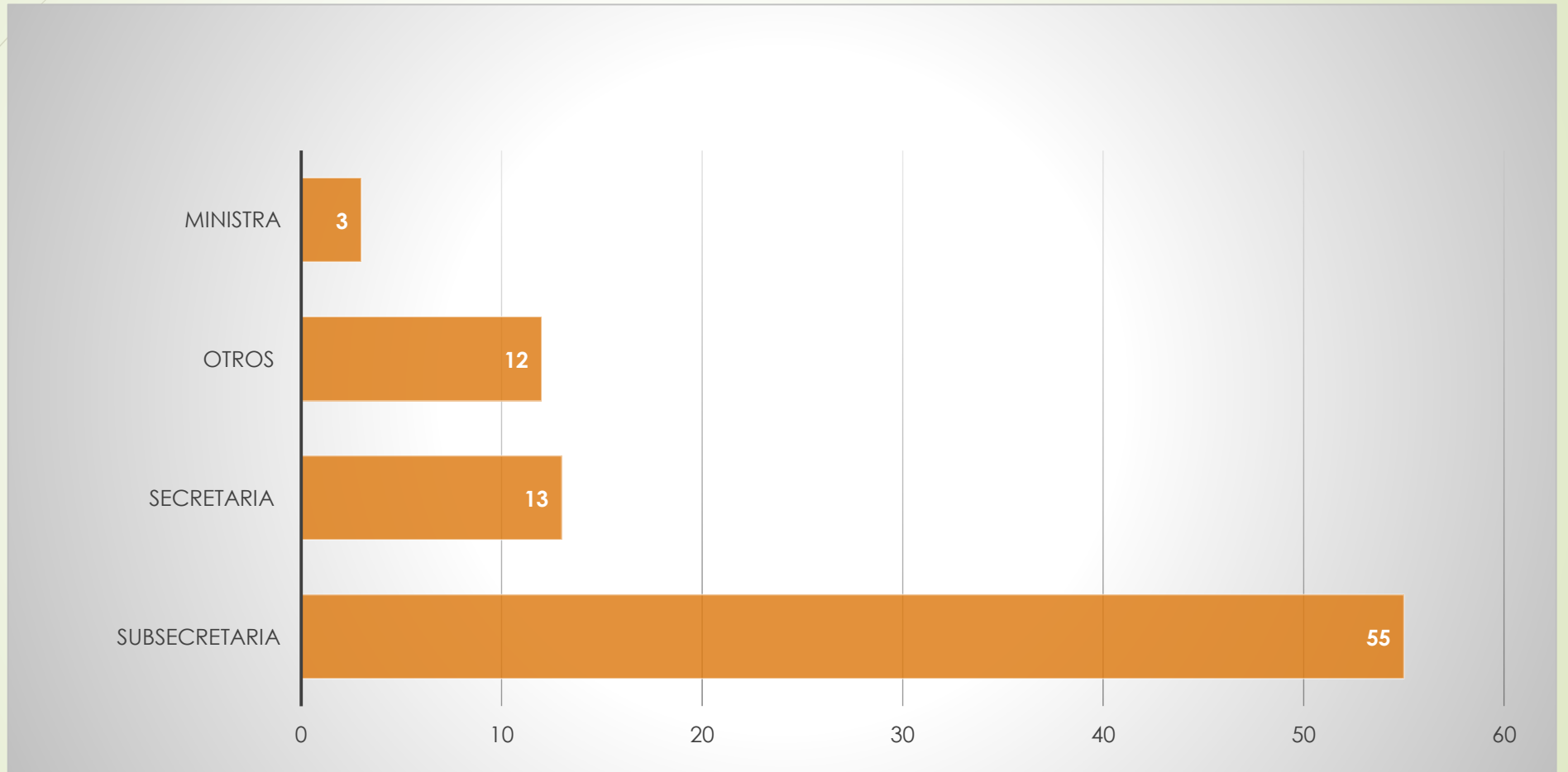
Ministerio	Cantidad Total Funcionarios x Ministerio
Agroindustria	26
Ambiente	9
BCRA	13
Comunicaciones	6
Cultura	10
Defensa	21
Educacion y Deporte	13
Energia	18
Hacienda y Finanzas Públicas	15
Interior, Obras Publicas y Vivienda	21
Jefatura de Gabinete	23
Justicia y DDHH	13
Ministerio Desarrollo Social	23
MINCyT	7
Modernizacion	14
Presidencia	12
Produccion	23
RREE y Culto	15
Salud	19
Seguridad	26
Trabajo, Empleo y Seguridad Social	13
Transporte	15
Turismo	9
Total Gabinete Nacional	364

¿Qué porcentaje de los funcionarios del gabinete son mujeres?



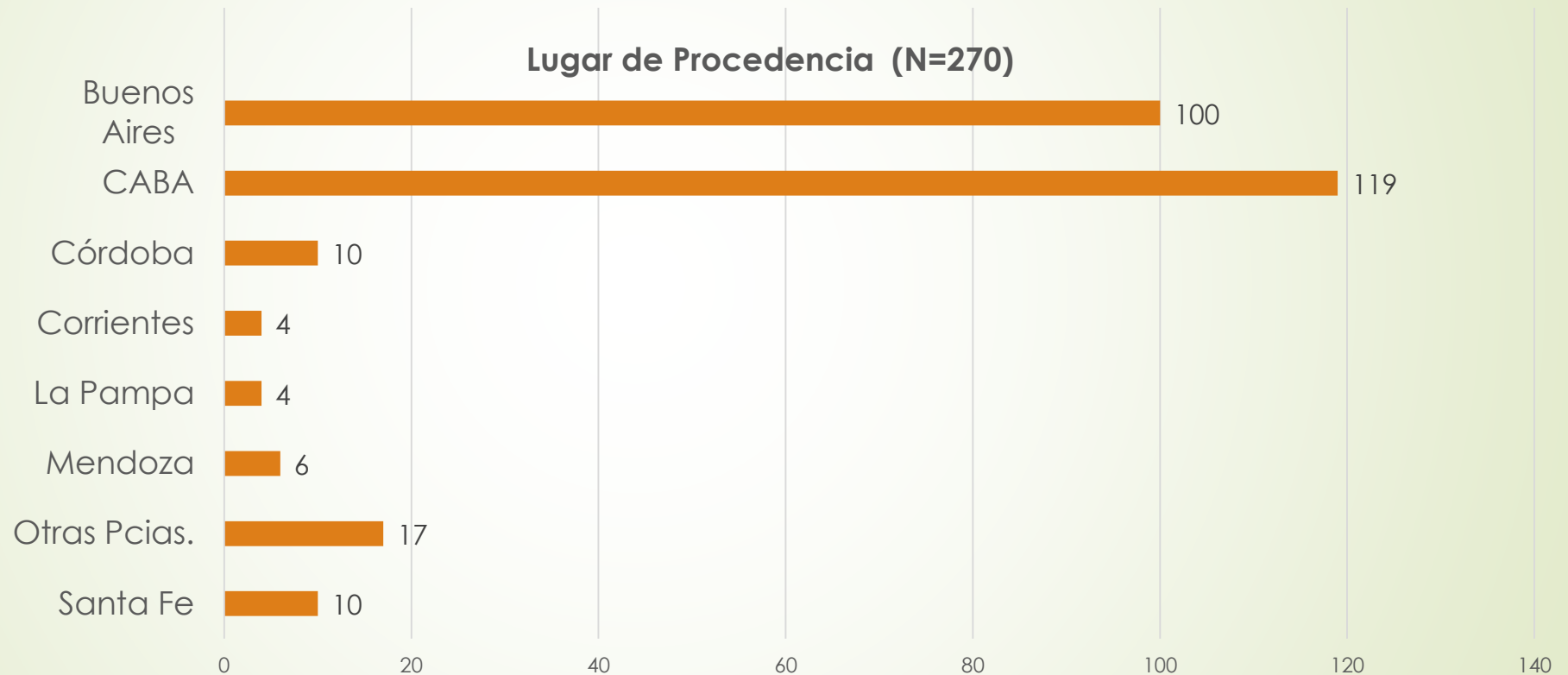
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

¿Qué tipo de cargo ocupan las mujeres del Gabinete?



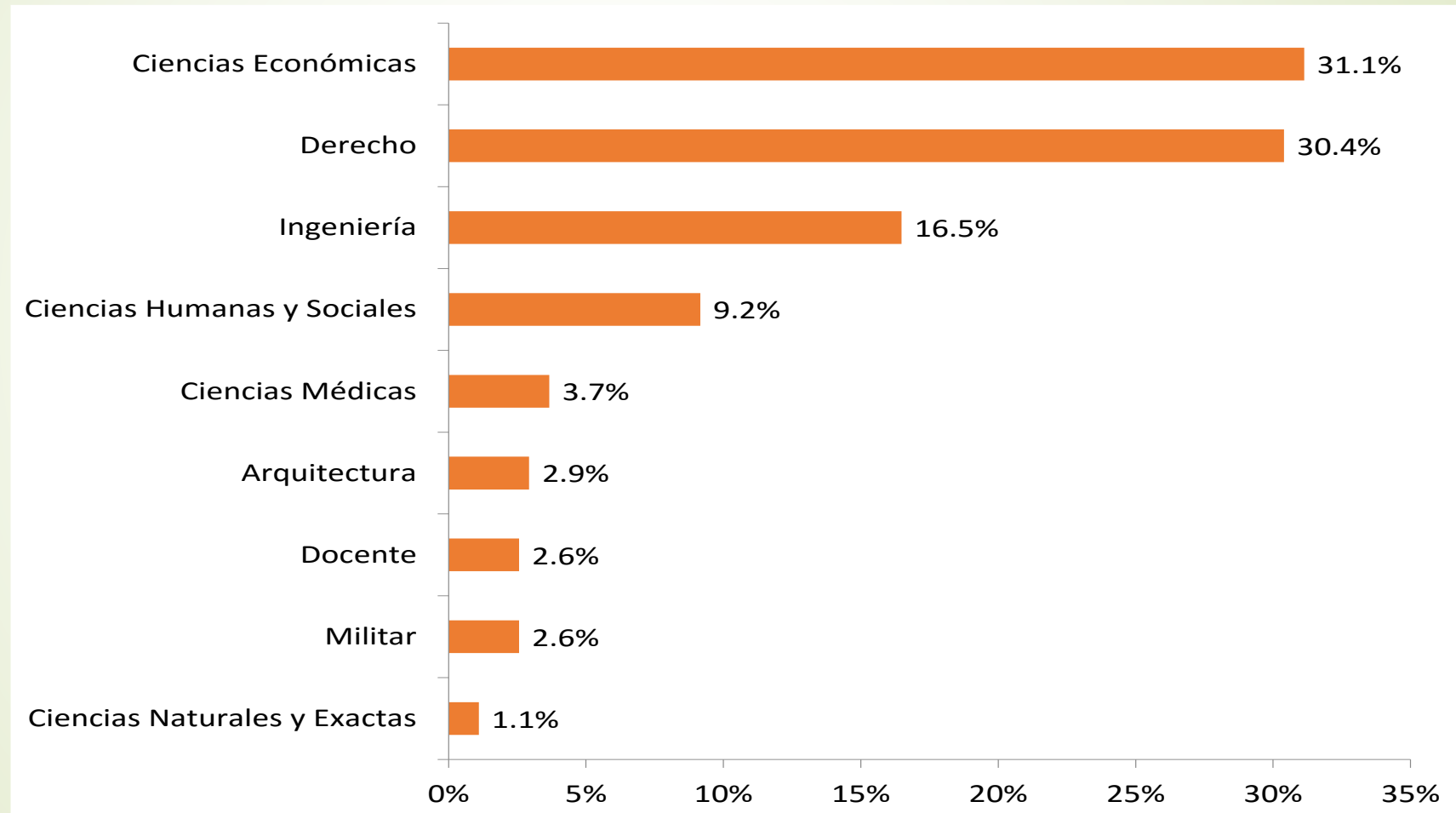
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

¿Cuál es el lugar geográfico de procedencia de los funcionarios del Gabinete?



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

¿Qué carrera de grado hicieron los 273 funcionarios que tienen título universitario?



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

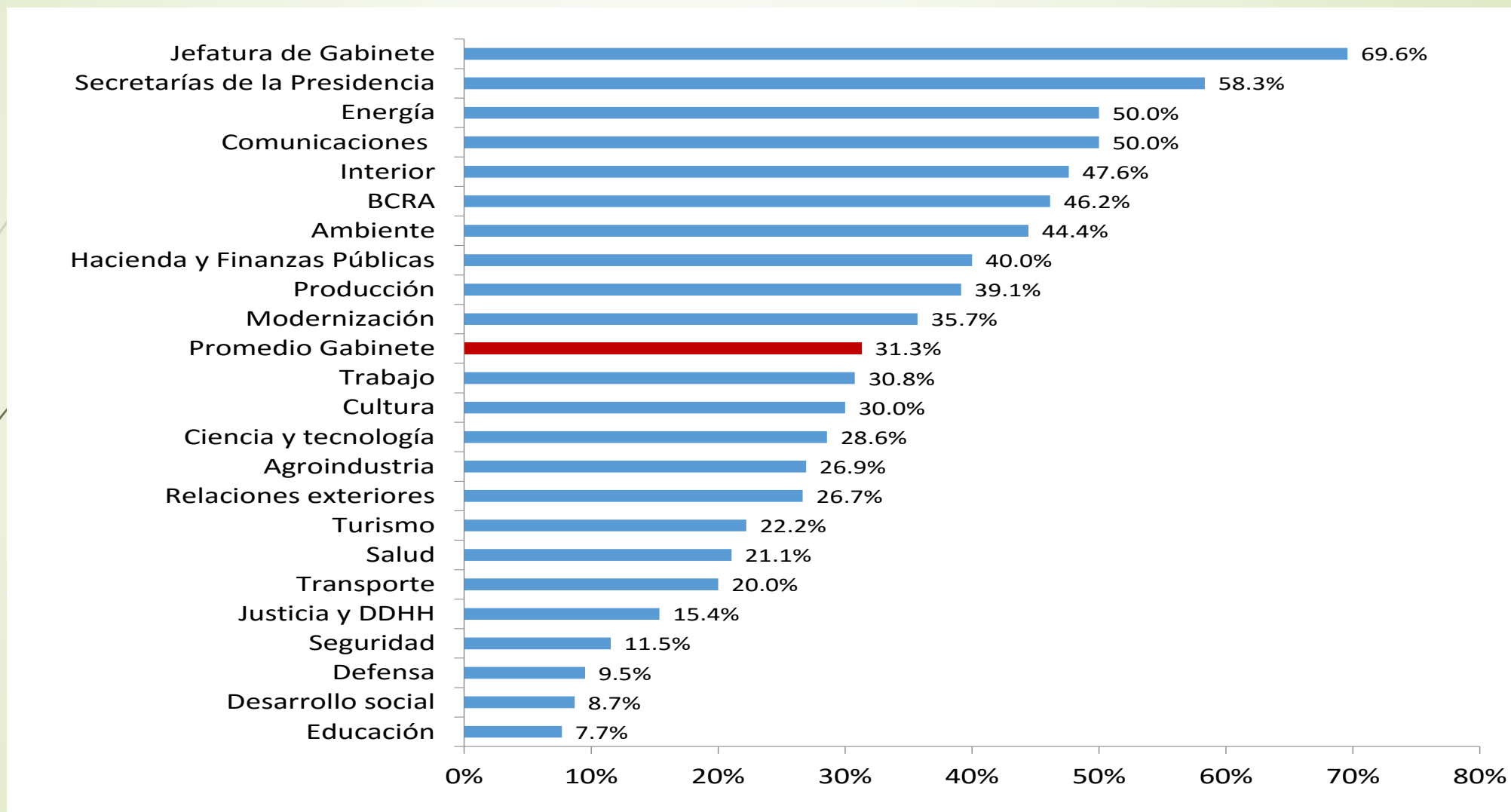


4- La “puerta giratoria” en el Gabinete Nacional

¿Cuántos altos funcionarios del Gabinete Nacional ocuparon cargos jerárquicos en el sector privado?

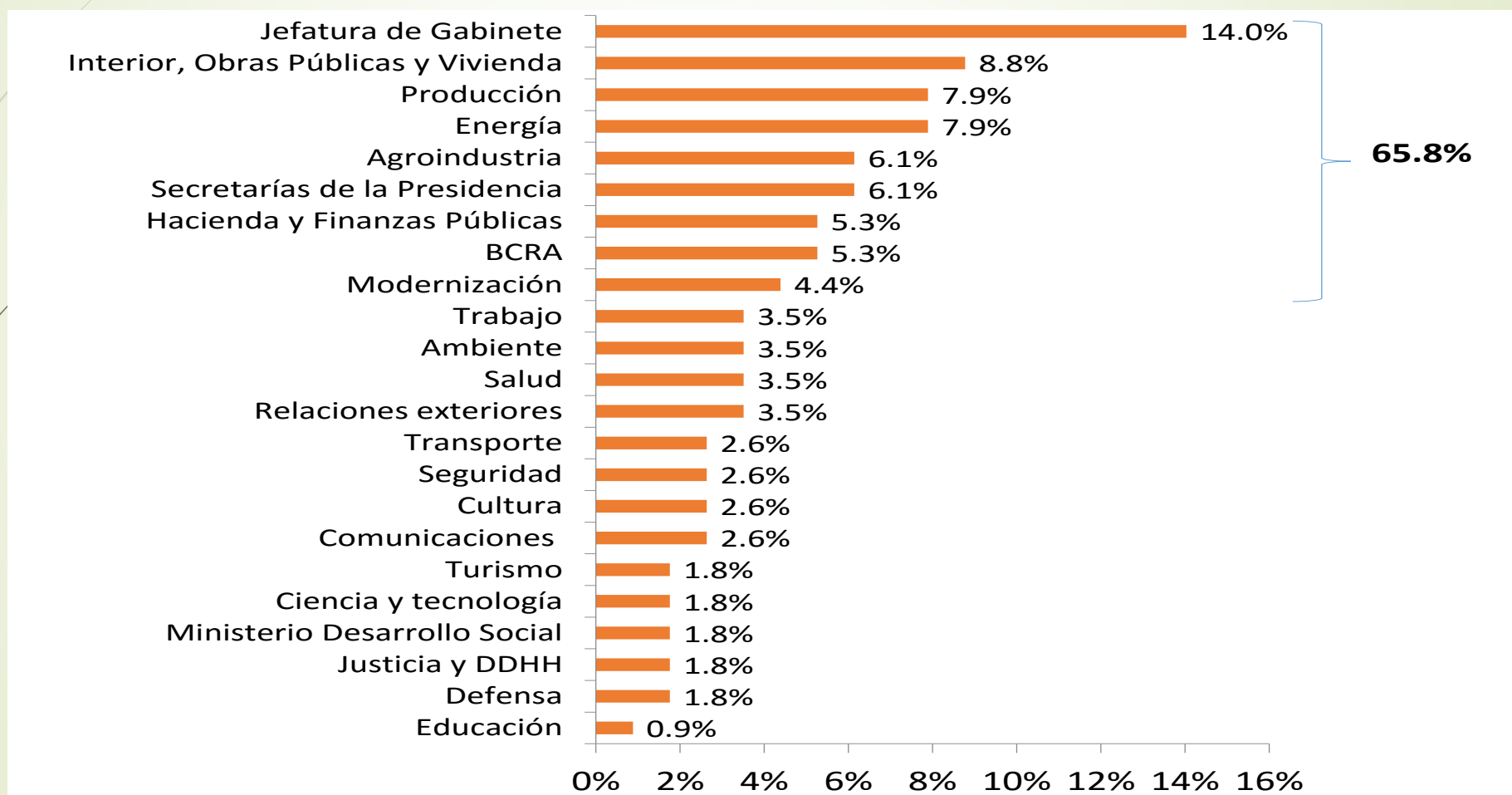
- El 31% (114/364) de los funcionarios ocupó alguna vez un puesto de alta o medio/alta gerencia en el sector privado.
- La distribución de este tipo de funcionarios dentro del gabinete es muy dispar y se concentra en el “área política” (la JGM, las SP y los ministerios de Modernización e Interior), y más previsiblemente en el “área económica” (Agroindustria, Energía, Hacienda y Producción).
- Estos funcionarios ocuparon altos puestos directivos particularmente en tres sectores de actividad: **el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales.**

Porcentaje de CEOs/gerentes en cada ministerio



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

Distribución de los 114 funcionarios que ocuparon puestos directivos en el sector privado dentro del Gabinete

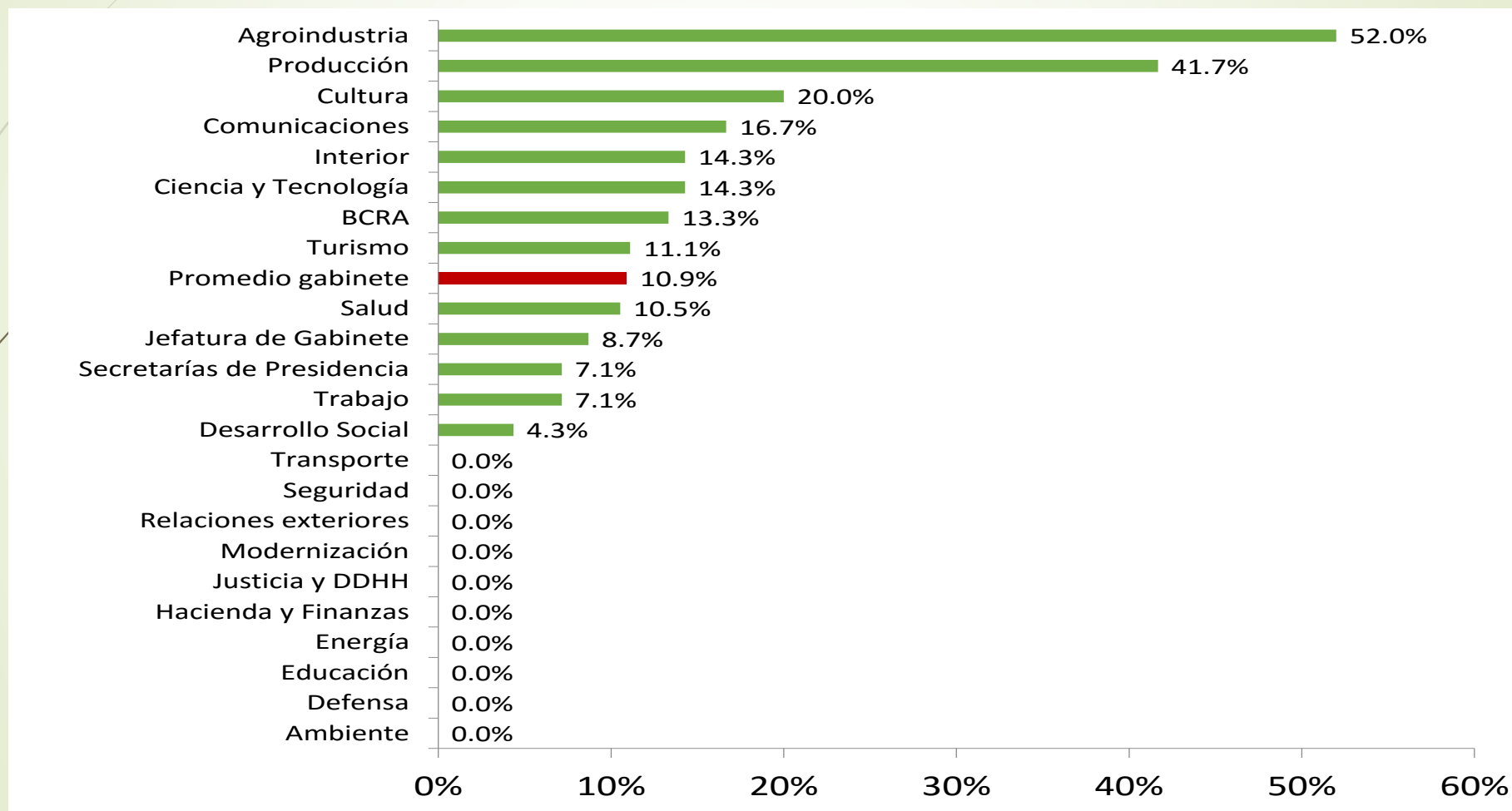


Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

La presencia de dirigentes de las principales corporaciones empresarias en el Gabinete Nacional

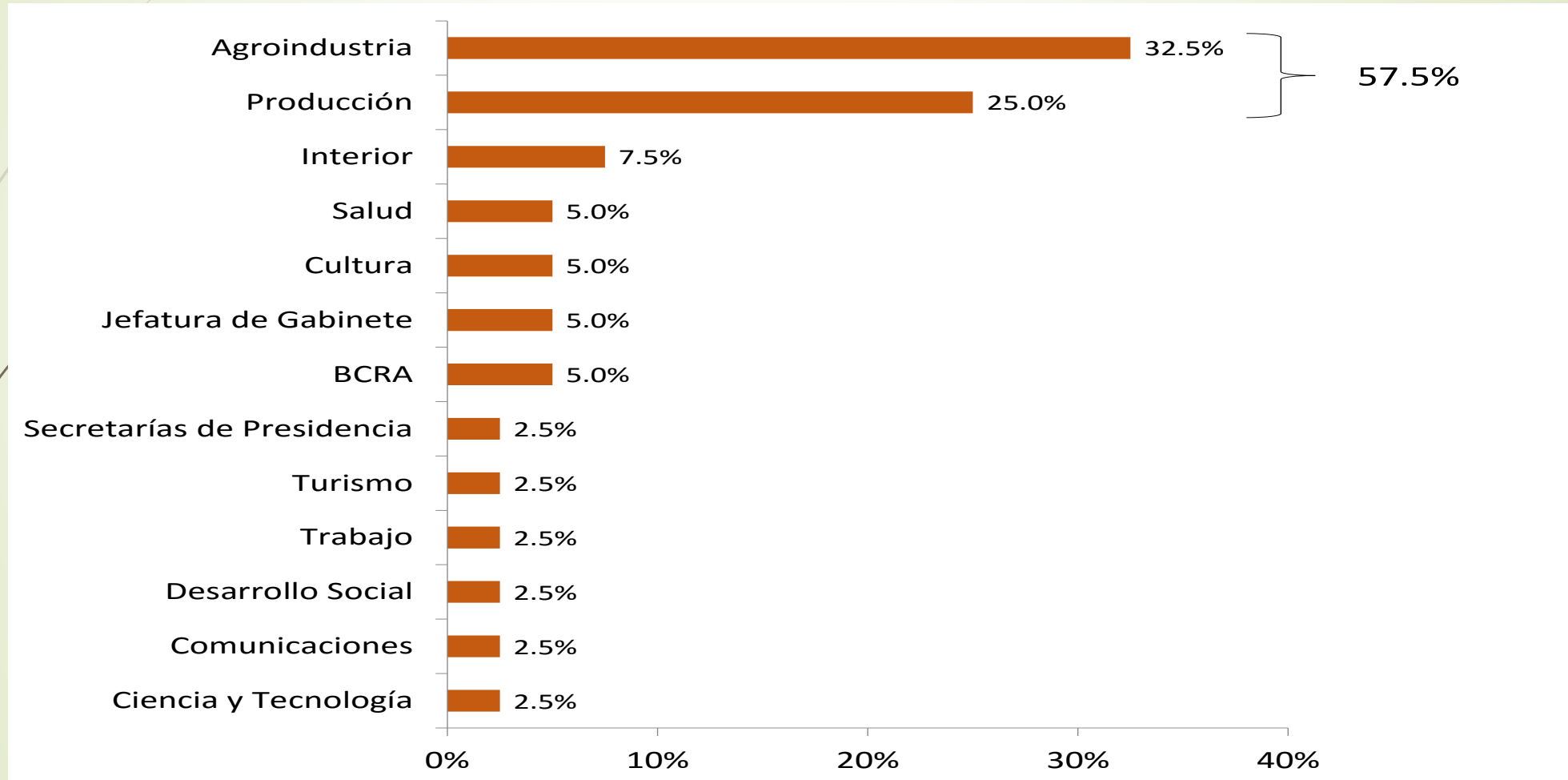
- Un **11% de los funcionarios (40/364)** han sido dirigentes de las principales corporaciones empresarias.
- Su distribución está **concentrada en pocos ministerios**: Agroindustria (32%) y Producción (25%) absorben más de la mitad de los casos (57%). También hay casos en Interior, JGM, Salud, Cultura , Trabajo y Banco Central
- En **Agroindustria, la mitad de los funcionarios (13/26) fueron dirigentes de corporaciones agropecuarias**, en particular, de la CRA, COPAL y SRA
- En **Producción, el 42% de los funcionarios (10/23), fueron dirigentes de corporaciones empresarias**, en especial, la UIA.

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



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

¿Cómo se distribuyen en el Gabinete los 40 funcionarios que provienen de alguna corporación empresaria?



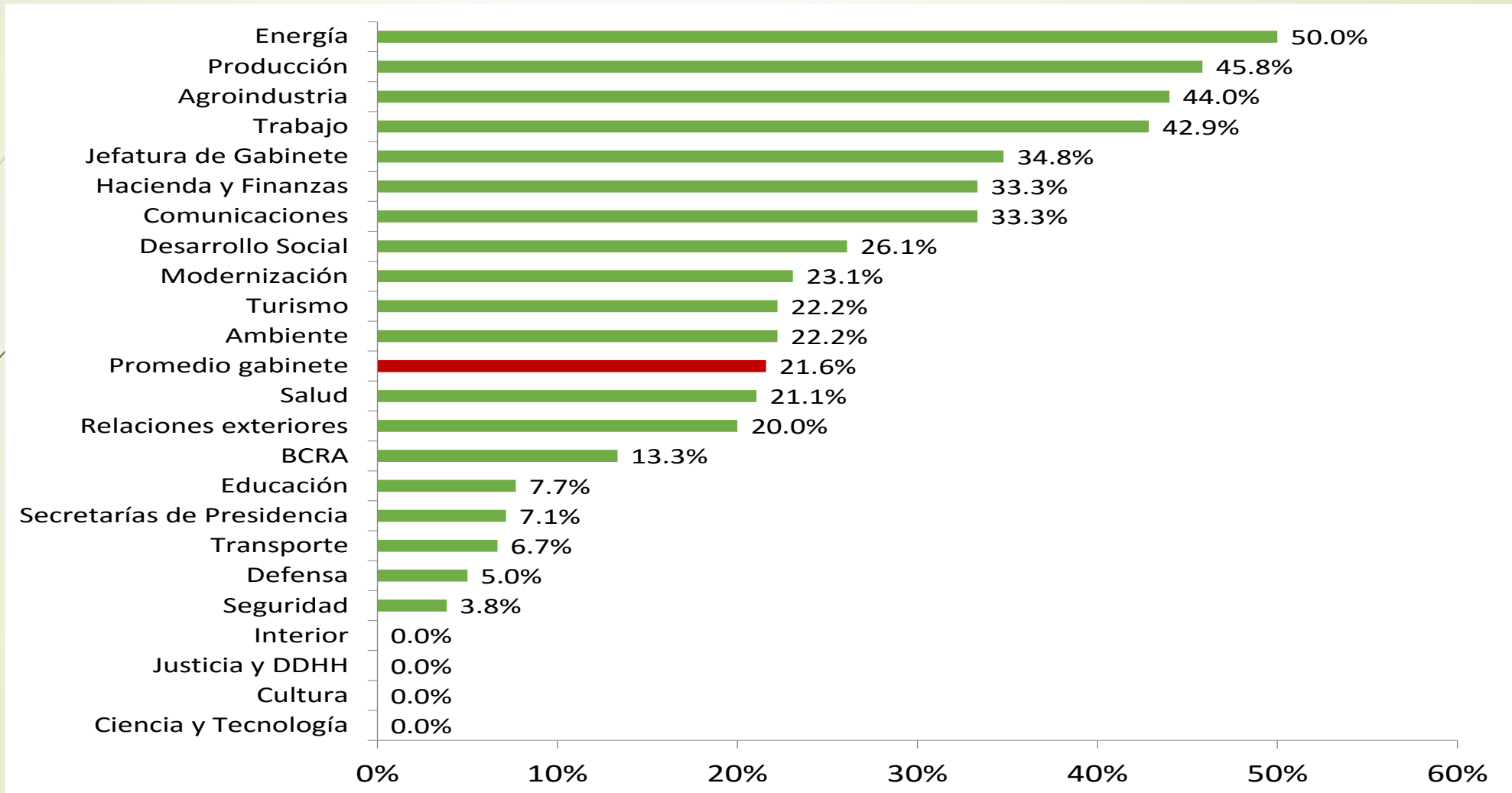
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM



Funcionarios con experiencia exclusiva en el sector privado y casos directos de “puerta giratoria”

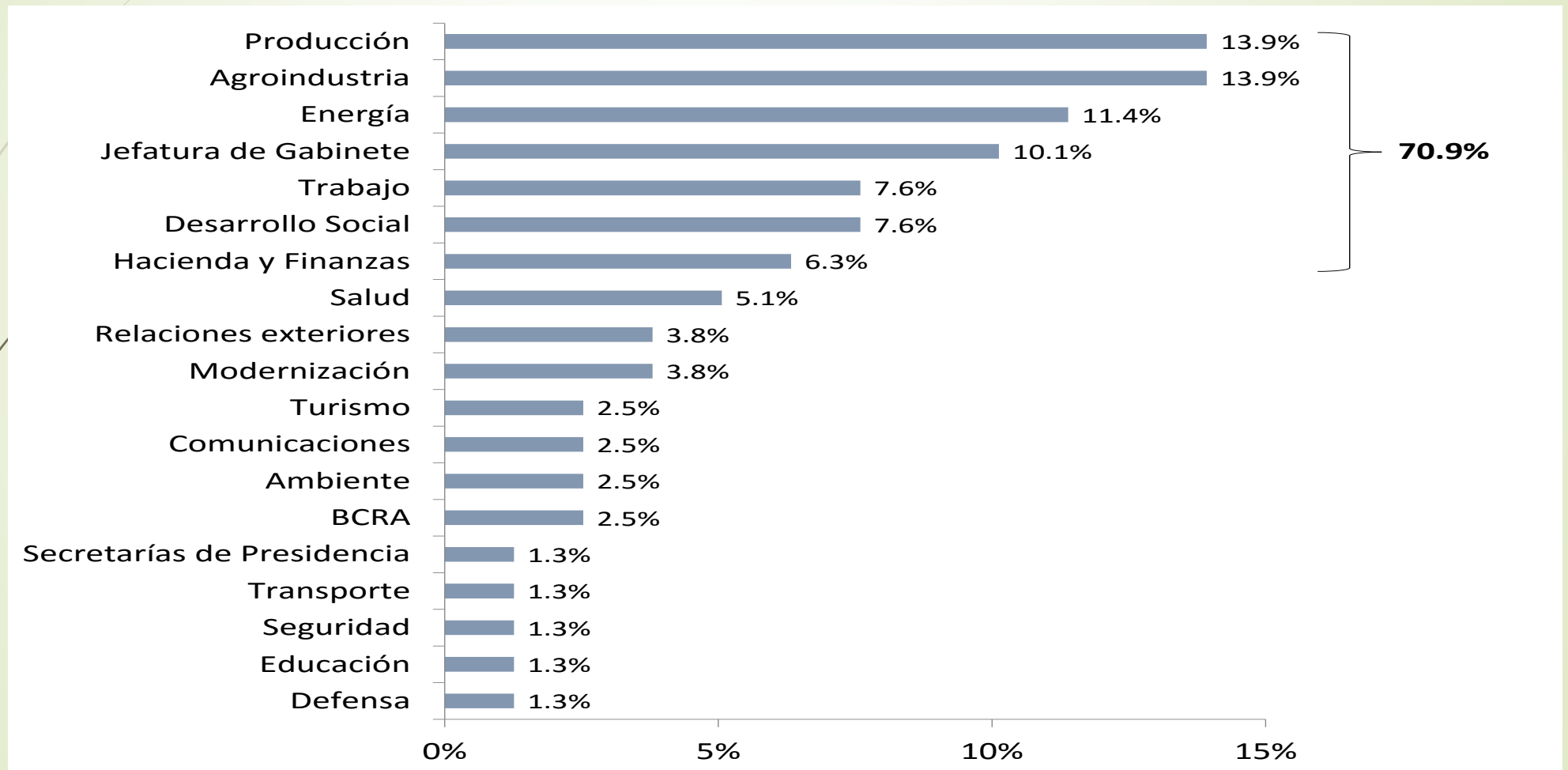
- **El 22% de los funcionarios del Gabinete (79/364) desarrolló una trayectoria exclusiva en el sector privado.** La mayoría se concentra en Producción, Agroindustria, Energía y JGM.
- **El 24% de los funcionarios (86/364) ocupaba un cargo en el sector privado al momento de ser convocados para integrarse al Gobierno (casos directos de “puerta giratoria”).**
- **De esos 86 casos directos de “puerta giratoria”, 60 ocupaban un puesto de alta dirección.** Estos funcionarios ingresaron, en su mayoría, a Energía, Producción y Agroindustria, pero también a carteras más político-sociales como la JGM y Trabajo.

Porcentaje de funcionarios con trayectoria exclusiva en el sector privado por Ministerio



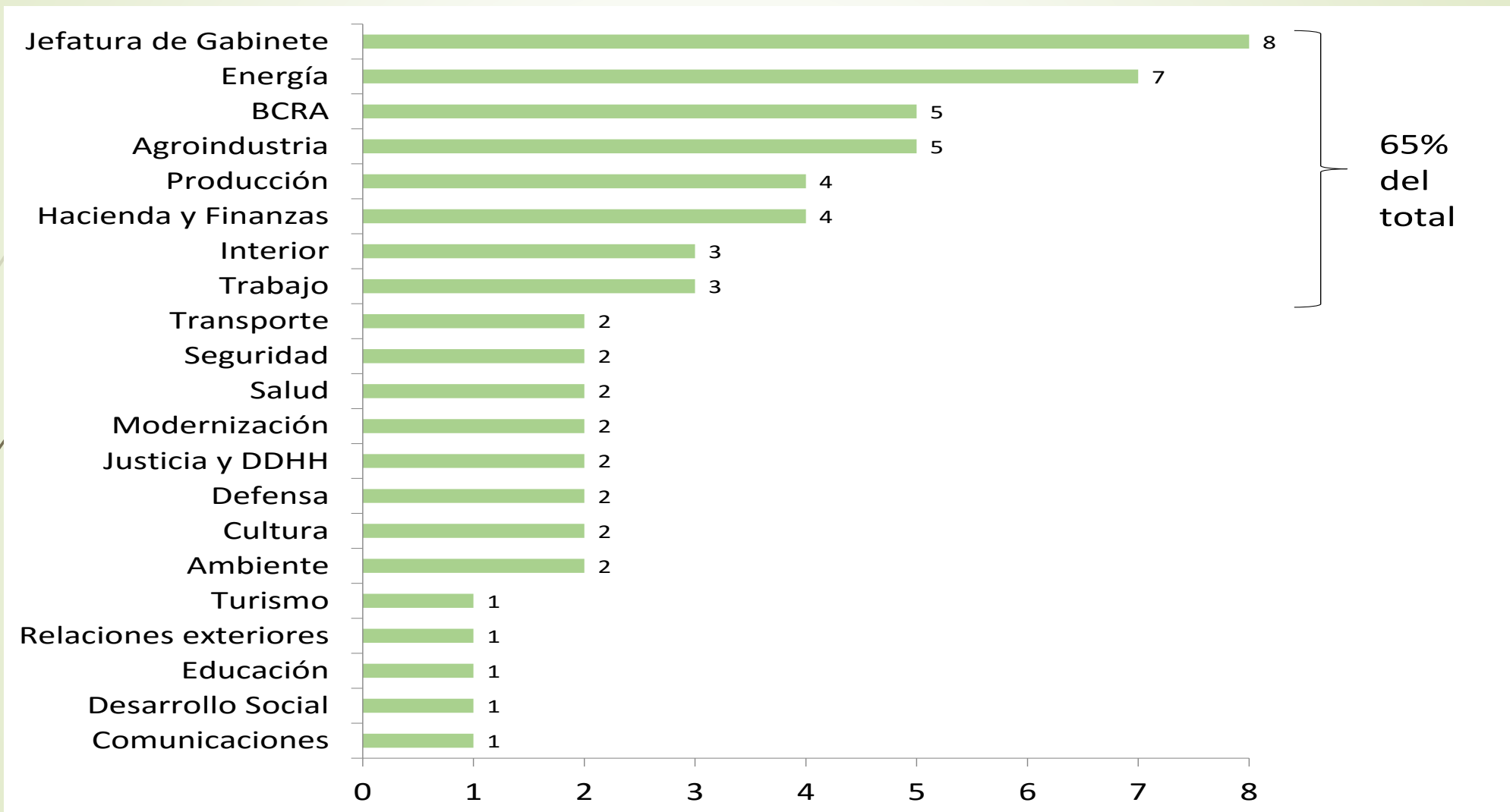
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

¿Cómo se distribuyen en el Gabinete los funcionarios con trayectoria exclusiva en el sector privado?



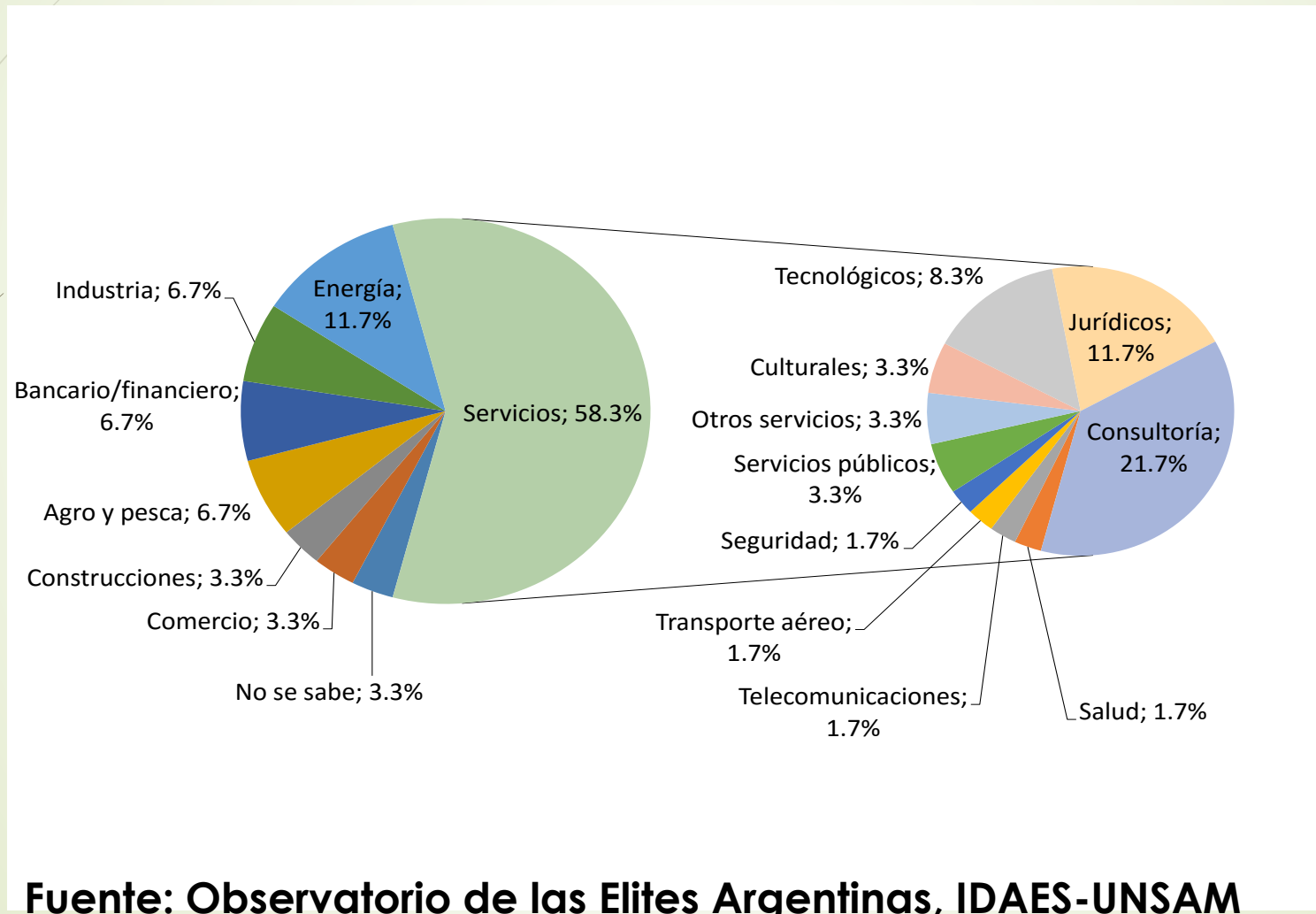
Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

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



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

¿En qué sectores de actividad se desempeñaban los funcionarios del gabinete que vinieron directamente de ocupar altos puestos en el sector privado?



Fuente: Observatorio de las Elites Argentinas, IDAES-UNSAM

“Puerta giratoria”: el caso del Ministerio de Energía y Minería

- Comprende **18 cargos**: 1 unidad ministro, 4 secretarías y 13 subsecretarías.
- La **mitad (9/18)** de los funcionarios **desempeñaron un alto 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)** ocupaban un puesto de alta gerencia **inmediatamente antes de asumir** el cargo público: el Ministro, 2 secretarios y 3 subsecretarios.

Cargo actual y funcionario	Cargo más alto en el sector privado	Otros cargos privados
Ministro de Energía y Minería Juan José Aranguren	Presidente de la filial argentina y Vicepresidente de Suministros para América Latina a nivel mundial de Royal Dutch Shell (2003-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Vicepresidente del mercado automotor para los países del cono sur: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, Royal Dutch Shell (2000-2003). • Vicepresidente de Suministros y Comercialización, Royal Dutch Shell. (1997-2000). • Coordinador de las actividades de los países anglo parlantes de África y Latinoamérica en las oficinas centrales de Londres, Royal Dutch Shell (1997). • Gerente comercial, Royal Dutch Shell (1986-1997).
Secretario de Energía Eléctrica Alejandro Valerio Sruoga	Presidente de Cammesa (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • SyA CONSULTORÍA SRL, consultoria a empresas eléctricas y organismos regulatorios (1998-2015)
Secretario de Recursos Hidrocarburíferos José Luis Sureda	Vicepresidente Comercial de Panamerican Energy (1997-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente Comercial en Asia Central para Bidas (1993-1997) • Gerente en operaciones de exploración y producción en gasoductos para Bidas S.A.(1993-1998)

Cargo actual y funcionario	Cargo más alto en el sector privado	Otros cargos privados
Subsecretaria de Ahorro y Eficiencia Energética Andrea Viviana Heins	Socia Energy Performance SRL (2012-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Jefa de procesos - Dirección de Ingeniería, Repsol – YPF (2009-2012). • Jefa de procesos - Dirección de Tecnología en Repsol – YPF (2007-2009). Ingeniera de Procesos, Especialista en Eficiencia Energética, Repsol –YPF (1998-2007).
Subsecretario de Refinación y Comercialización Pablo Ricardo Popik	Gerente de Planeamiento Comercial y Economía de Axion Energy (2012-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Líder de Planeamiento Comercial para Argentina, Uruguay y Paraguay, Exxon Mobil (2011-2012). • Analista del negocio y asesor de informes en el área de industria global y ventas al por mayor, Exxon Mobil, Washington D.C., EE.UU (2010-2011). • Asesor de planificación, Exxon Mobil, Washington D.C., EEUU (2009-2010). Gerente de ventas, Industria y ventas al por mayor, Exxon Mobil, Chile y Argentina (2008-2009). • Gerente de fijación de precios, industria y ventas al por mayor. Exxon Mobil. (2004-2008). Latinoamérica y el Caribe.
Subsecretario de Exploración y Producción Marcos Pourteau	Director General de Endriven (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente Comercial de Brass LNG Limited, Lagos, Nigeria (2012 – 2015). • Negociador Senior de Gas Natural Licuado de Total S.A. (2011-2012). • Comerciante de Gas Natural para el Continente Europeo de Total Gas. y Power Ltd., Londres, Reino Unido (2007-2011). • Líder de Estrategia para Argentina y Cono Sur de Total Gas Marketing, Cono Sur (2004-2006). • Gerente de optimización de operaciones, Central Puerto S.A., Argentina (1999-2004). • Gerente de Proyectos de Repsol – YPF, (1995-1999).



5- Principales conclusiones



La presencia de los CEO y dirigentes empresarios es un rasgo distintivo del Gabinete Nacional

El Gabinete se transformó en un **área de profunda influencia de los CEO y dirigentes de las principales corporaciones empresarias**, lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia argentina reciente por dos motivos:

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

Riesgos de la configuración del gabinete actual (1)

- El **esquema de lealtades** que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, ya que puede generar **conflicto de intereses** o **incrementar la permeabilidad a las presiones de los actores económicos** (atenta contra autonomía enraizada).
- El **sesgo antiestatal, antipolítico y promercado** que impregna la configuración de sentido de los CEO y gerentes, convencidos que el mercado es el que debe liderar los procesos de desarrollo dejando al Estado en un rol subsidiario (atenta contra construcción de capacidades).

Riesgos de la configuración del gabinete actual (2).

- Las **dificultades de cohesionar** un cuerpo de funcionarios caracterizado por un compromiso político débil (atenta contra racionalidad estratégica).
- Las dificultades políticas y de gestión que puede generar la **traspolación de los criterios organizacionales** propios del *management* a la administración pública, como por ejemplo, la fragmentación excesiva del gabinete económico, las coordinaciones por áreas y la multiplicación de carteras ministeriales (atenta contra la construcción de capacidades y la racionalidad estratégica).



¡Muchas gracias!

anagcastellani@gmail.com

pvcanelo@yahoo.com