

Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos para el bien común, regulación vigente y herramientas

Por José Luis Taurel Xifra*

Resumen

La articulación entre las esferas pública y privada constituye un riesgo para la implementación de políticas públicas. Dentro de los distintos fenómenos que se conjugan en esta intersección, la *puerta giratoria* es uno de los más silenciosos, pero con mayor nivel de penetración. A partir de una revisión bibliográfica y normativa, en este trabajo se describen las características de la *puerta giratoria de salida* y los riesgos potenciales que acarrea para el Estado y la sociedad. Finalmente, luego de realizar un análisis crítico de la normativa vigente en la Argentina, se detallan los aspectos fundamentales para lograr su eficiente regulación.

Palabras clave

Esfera pública, implementación de políticas públicas, Estado, regulación estatal, eficacia pública, articulación de políticas públicas.

Abstract

The articulation between the public and private spheres constitutes a risk for the implementation of public policies. Among the different phenomena that come together in this intersection, the revolving door is one of the most silent, but with the highest level of penetration. Based on a review of the literature and regulations, this paper describes the characteristics of the revolving exit door and the potential risks it entails for the State and society. Finally, after a critical analysis of the regulations in force in Argentina, the fundamental aspects to achieve its efficient regulation are detailed.

* Asesor de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
taurelj@jefatura.gob.ar

<https://orcid.org/0000-0002-2294-6409>

Key words

Public sphere, public policies implementation, state regulation, public effectiveness, public policies articulation.

1. Introducción

La articulación entre el mundo empresarial y el Estado es uno de los puntos de mayor preocupación al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas, porque, de no mediar controles rigurosos, este cruce constituye un potencial riesgo para el interés público. Sin embargo, a pesar del consenso internacional sobre los problemas que esta relación conlleva para las democracias, —como el conflicto de intereses y la captura de la decisión pública (Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020)—, todavía se cuenta con poca investigación empírica que permita evaluar con mayor precisión el fenómeno y sus consecuencias.

Entre los distintos mecanismos de articulación entre el Estado y el sector privado, uno de los apuntados como más riesgoso es el denominado *puerta giratoria*. Tanto es así que la preocupación en torno a este encuentra un lugar destacado en la agenda de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), también en asociaciones civiles como Transparencia Internacional (TI) e incluso excede lo gubernamental hasta alcanzar al ámbito académico.

El concepto de *puerta giratoria* [*revolving door*] fue acuñado en la década del setenta en los Estados Unidos al calor de estudios que analizaban los efectos de las trayectorias laborales privadas de las/os funcionarias/os de las agencias regulatorias (Gormley, 1979). Actualmente, el término se utiliza para describir un tipo particular de circulación entre la esfera pública y la privada que consiste en el pasaje de individuos que, durante su trayectoria laboral, ocupan alternativamente altos cargos en uno y otro sector en un mismo rubro de actividad (OCDE, 2009; Transparencia Internacional, 2010). Pero, si bien desde su aparición el fenómeno ha encontrado presencia en las agendas de gobierno y en las investigaciones,

recién en 2008, a raíz de la crisis financiera internacional, cobró visibilidad plena y recibió un lugar central en las problemáticas de gobierno (OCDE, 2009, 2010; Wirsching, 2018). Tanto es así que, en 2009, la OCDE concluyó en su análisis sobre el *crack subprime*, que señaló a la *puerta giratoria* como su principal causa. En un documento, la organización planteó la siguiente definición:

El fenómeno de la puerta giratoria se refiere al movimiento de personas hacia y desde puestos clave de formulación de políticas en los poderes Ejecutivo y Legislativo y agencias reguladoras. Esto puede conllevar el riesgo de que aumente la probabilidad de que quienes formulan las políticas sean demasiado comprensivos con las necesidades, en particular de las empresas, ya sea porque provienen de ese mundo o porque planean pasar al sector privado después de trabajar en el gobierno (OCDE, 2009, p. 8, traducción propia).

Entonces, la *puerta giratoria* consiste en un tipo particular de circulación entre el sector público y el privado que se caracteriza por la ocupación de altos cargos en uno y otro ámbito, y en un mismo tipo de actividad, por parte de la misma persona a lo largo de su carrera profesional/laboral. En este flujo se distinguen tres situaciones concretas: a) altas/os directivas/os del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público; b) altas/os funcionarias/os que, al dejar su cargo, son contratadas/os en el sector privado para ocupar cargos directivos; c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público de manera recurrente.

Al primer tipo de circulación se lo denomina *puerta giratoria de entrada*; al segundo se lo conoce como *puerta giratoria de salida*, mientras que al tercero se llama *puerta giratoria recurrente*. Cada uno de estos tipos presenta unas características y unos riesgos específicos, pero que se engloban en una problemática general que se conoce como los *conflictos de intereses*.

Si bien no constituye necesariamente un delito, la situación de *conflicto de intereses* tiene connotaciones negativas para el Estado y la sociedad, pues significa una contraposición entre las obligaciones que encarna un individuo en tanto funcionaria/o pública/o y los intereses de este mismo individuo como sujeto.

En la Argentina, actualmente, estas situaciones se encuentran reguladas principalmente por dos normativas en el marco de la ética pública. Por un lado, se encuentra el Código de Ética de la Función Pública (sancionado por el Decreto 41/1999) y, por otro, la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública del mismo año. Entre ambas establecen los deberes, las prohibiciones y las incompatibilidades medulares para toda persona que desempeñe la función pública dentro del Poder Ejecutivo¹. Sin embargo, estas no abordan el tema explícitamente como conflictos de intereses, sino como «incompatibilidades», pero la Oficina Anticorrupción (OA), mediante distintas disposiciones y resoluciones, en sintonía con la propuesta de la OCDE (2004), ha establecido la siguiente definición: «existe conflicto de intereses cuando se produce una confrontación entre el deber *público* y los intereses *privados* del funcionario, es decir, cuando este tiene intereses personales que podrían influir indebidamente sobre el desempeño de sus deberes y responsabilidades» (2019, p. 62).

Más allá de su simpleza, esta definición condensa el aspecto principal de la problemática que consiste en destacar que un determinado interés particular del personal público puede afectar su objetividad o imparcialidad al momento de cumplir con sus labores.

Por último, corresponde detallar otras dos características de los conflictos de intereses. En primer lugar, se debe puntualizar que se trata de una situación *objetiva* que es independiente de la voluntad e intenciones del/la funcionario/a. En otras palabras, se trata de la posibilidad de que los intereses personales (o de terceros vinculados) confluyan con el *interés público* más allá que el/la funcionario/a o un familiar suyo/a, obtenga un beneficio. En segundo lugar, la noción de *intereses*

¹ Estas incompatibilidades coexisten con otras, entre las cuales se destacan las incluidas en el Título VI de la Ley 22.520 de Ministerios. Son incompatibilidades específicas aplicables a los cargos de ministras/os, secretarías/os y subsecretarías/os del Poder Ejecutivo Nacional. El artículo 24 prohíbe durante el transcurso del cargo, ejercer «todo tipo de actividad comercial, negocio, empresa o profesión que directa o indirectamente tenga vinculaciones con los poderes, organismos o empresas nacionales, provinciales y municipales», con excepción de la docencia. Mientras que el artículo 25 no permite litigar contra el Estado «ni ejercer profesión liberal o desempeñar actividades en las cuales, sin estar comprometido el interés del Estado, su condición de funcionario pueda influir en la decisión de la autoridad competente o alterar el principio de igualdad ante la ley consagrado por el artículo 16 de la Constitución Nacional».

no debe ser comprendida de manera restringida ni vincularla exclusivamente a cuestiones pecuniarias, ya que estos incluyen convicciones religiosas, culturales, políticas, ideológicas, de género o de cualquier tipo que puedan afectar la independencia de criterio del agente que interviene en una política o cuestión pública. Ante la posibilidad de que se presente una circunstancia de este tipo, a nivel internacional existe un consenso extendido sobre la necesidad de contar con regulaciones firmes tendientes a prevenir y/o gestionar estas tensiones en pos de garantizar la persecución de la integridad y la transparencia en la actividad del Estado.

2. Riesgos de la puerta giratoria de salida

La identificación de la *puerta giratoria* abrió todo un campo de interrogantes y problemas, tanto para los Gobiernos como para la academia: ¿en qué medida están vinculados los espacios de poder político y económico? ¿Acaso las/os altas/os funcionarias/os públicas/os y las/os directivas/os privadas/os forman una gran élite indiferenciada? ¿De qué manera impacta la *puerta giratoria* en las políticas públicas y, finalmente, en la sociedad?

Una de las primeras conclusiones alcanzadas sostiene que el primer riesgo que presenta la *puerta giratoria* es convertirse en un generador de conflictos de intereses y, aunque no se trata necesariamente de un delito, constituye una práctica ilegítima, y una preocupación ética y de integridad para los Estados. Por tales motivos, desde los años noventa, la agenda de los organismos internacionales competentes en la materia promueve procesos de actualización en las normativas referidas a la corrupción y a los conflictos de intereses. En los últimos tiempos, se fueron incorporando en la literatura enfoques amplios y concepciones más complejas de acuerdo con la evolución de los fenómenos observados: una nueva mirada se concentró en el cuidado del *bien común*, las capacidades estatales y la autonomía del Estado frente al conjunto de los intereses privados (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional [SSF], 2021).

Lo público posee metas, objetivos y medios que le son propios, es decir se diferencian del sector privado y se ubican por encima de estos últimos. En la

tradicción que se remonta al *Corpus iuris civilis* del derecho romano, la dupla público-privado remite a dos tipos de relaciones sociales distintas. Mientras que la esfera privada presupone relaciones entre iguales y su forma de organización gira en torno al contrato, a lo público, que involucra al Estado y todas sus instituciones, se estructura en torno al supuesto de relaciones entre desiguales. Su finalidad consiste en articular esas diferencias mediante la ley para promover el bien común, entendido como la intervención del Estado con el fin de reducir la inequidad y mejorar las condiciones de vida de toda la población, con especial énfasis hacia quienes se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad social.

Entonces, para comprender los riesgos que acarrea la *puerta giratoria de salida*, conviene comenzar por preguntarse de dónde se derivan los conflictos de intereses. *A priori*, la mayor dificultad que se presenta para prevenirlos y regularlos es la imposibilidad de prever todas las circunstancias en las que pueden manifestarse. Es aquí donde la singularidad de la *puerta giratoria de salida* debe ser examinada con mayor detalle, ya que se trata de un mecanismo que genera este tipo de situaciones.

Las conclusiones alcanzadas en diversas investigaciones destacan dos aspectos fundamentales en los casos de *puerta giratoria* (Garin y Morales, 2016; Mailliet *et al.*, 2016). Por un lado, se distinguen tres atributos propios de los sujetos que circulan por esta y que explican el valor que les atribuye el mercado: el manejo de información privilegiada, el conocimiento específico (*know-how*) y los contactos internos. Aquellos que han pasado por el sector público poseen experiencia, conocen por dentro la dinámica de funcionamiento de la esfera pública, atributo que es reconocido desde las empresas, ya que pueden orientarlas de manera más eficaz. Además, estos sujetos, durante su trayectoria como funcionarias/os, han acumulado saberes sobre procesos, criterios y planificación para proyectar el largo plazo, los cuales resultan muy valiosos para firmas que se desempeñan en un rubro con regulaciones precisas. Finalmente, también han engrosado su *capital social*, es decir, su agenda de contactos, incorporaron información y capacidad para saber con quiénes comunicarse o consultar con la intención de recibir orientación certera a la hora de resolver o tomar decisiones importantes para la empresa en la cual trabajan.

A partir de estos descubrimientos, se dedujeron unas consideraciones generales que en la esfera normativa y en la gestión cotidiana se utilizan como hipótesis en pos de la prevención (que se detallan más adelante).

Por otro lado, como cualquier otra persona, quienes ejercen la función pública poseen un sistema de creencias y valores, con ideas formadas (algunas conscientes y otras inconscientes) sobre un conjunto de temas que desarrollaron durante las distintas etapas de su socialización, que, a su vez, implican ciertas preferencias (rol del Estado, estrategias económicas, etc.). En este sentido, resulta esperable que estos individuos alberguen expectativas sobre sus propias carreras profesionales de completar una trayectoria exitosa en el sector privado. En principio, tales expectativas no representan un problema en el cumplimiento de sus obligaciones como funcionarias/os. Las dificultades surgen con la intención de procurarse un cargo en cierta empresa, se dedican a enviar señales concretas en forma de intervenciones que favorezca a dicha empresa. Esta circunstancia, que los estudios han reconocido como bastante habitual, se conoce en la bibliografía especializada como «principal en la sombra» (Adolph, 2013). Por ejemplo, en los Estados Unidos los casos donde la pérdida de independencia de criterio de la/el funcionaria/o es resultado de la expectativa de recibir un contrato en cierta firma son conocidos como «soborno retardado» (Schneider, 1993). Además, las investigaciones también descubrieron que la *puerta giratoria* se produce con más frecuencia en áreas sensibles de mercados fuertemente regulados como servicios, energía, telecomunicaciones, finanzas y seguros.

Como resultado de las evidencias empíricas referidas y con el objetivo de prevenir que esas circunstancias se reiteren, el tratamiento de la *puerta giratoria de salida* se plantea desde la siguiente hipótesis de trabajo. Se presume que las/os funcionarias/os de alta jerarquía poseen intenciones de continuar su carrera profesional en una empresa dentro de la órbita de su incumbencia; entonces, ante la posibilidad de que utilice su cargo en el sector público para favorecer a una firma que luego la/o contrataría en recompensa por su conducta, se plantea la necesidad de desarrollar preventivamente una serie de medidas para impedirlo y que permitan monitorear tales comportamientos.

Esta precaución también se apoya en el antecedente de que las compañías para sus puestos directivos se ven inclinadas a contratar a aquellas personas que durante su paso por la función pública mostraron una mayor predisposición para resolver sus problemas y apoyar sus causas (Johnson, 1974; Schneider, 1993).

Las distintas situaciones de riesgo potencial referidas se combinan con otras que fueron identificadas en el informe *Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest (El empleo pospúblico, buenas prácticas para prevenir el conflicto de interés)*, publicado por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE (2010). Allí se reconocen cinco circunstancias concretas:

1. durante la búsqueda de empleo, mientras la/el funcionaria/o sigue en funciones.
2. en el *lobby* que puede realizar hacia su anterior oficina quien dejó el sector público.
3. en el cambio recurrente de sector de actividad (también conocido como «carreras circulares»),
4. en el uso de información privilegiada; y
5. al recontractar a exfuncionarias/os.

La primera categoría involucra riesgos que mayormente ya han sido señalados y que no constituyen necesariamente un delito e incluso, muchas veces, son difíciles de reconocer, ya que un trato preferencial se suele asemejar a brindar una buena atención (trato preferencial en contratos, subsidios, omisiones ante el incumplimiento de normas, etc.). Sin embargo, estas preferencias cobran mayor gravedad cuando las/os funcionarias/os, en lugar de promover el bien común, terminan adoptando medidas directamente reclamadas por una empresa o el sector empresarial. A este fenómeno se lo conoce como *captura de la decisión pública* y se caracteriza principalmente por la pérdida de autonomía del Estado para definir políticas públicas (Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018; OCDE, 2020; SSFI, 2021).

La segunda categoría implica problemas que surgen principalmente después de que las/os funcionarias/os dejan el Gobierno. Prácticas de *lobby* no reguladas, negociaciones o acuerdos a puertas cerradas no transparentes, levantan sospechas que además pueden redundar en ventajas para ciertas firmas en detrimento de otras. Asimismo, existe una estrecha vinculación entre la *puerta giratoria de salida*, el *lobby*, los conflictos de intereses y la *captura*. Una/un exfuncionaria/o, como se mencionó anteriormente, cuenta con la información y los contactos necesarios para favorecer a su empleadora/or.

En tercer lugar, se llama la atención en el deber de las/os funcionarias/os actuales de evitar el trato preferencial de las/os exfuncionarias/os públicas/os. 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). Una persona que fue la encargada de diseñar y/o implementar regulaciones y sanciones, puede, poco tiempo después, convertirse en asesora o litigante al representar una empresa en contra del Estado. En suma, la circulación recurrente entre sector público y privado es factible de generar condiciones estructurales que promuevan los conflictos de interés y procesos de captura de la decisión estatal.

La cuarta categoría hace referencia a un aspecto crucial: el manejo de información. La OCDE (2010) propone la siguiente definición sobre los conflictos de intereses que favorece la *puerta giratoria de salida*:

Un conflicto de intereses de empleo posterior al público surge cuando los funcionarios públicos que dejan el gobierno aprovechan indebidamente la información privilegiada que obtuvieron mientras estaban en el gobierno para beneficiarse a sí mismos o a su nuevo empleador (OCDE, 2010, p. 29).

Desde esta perspectiva, el eje del problema lo traza el manejo indebido de *información confidencial o privilegiada (insider information)*. Esta noción se refiere no solo a información del Estado formalmente clasificada como confidencial, sino también a información a la cual las/os funcionarias/os públicas/os tienen acceso en virtud de su posición y que no se ha puesto a disposición de la ciudadanía en general. En resumen, el problema emerge cuando las/os exfuncionarias/os hacen uso de ese conocimiento que

obtuvieron por el cargo que desempeñaban para que sus actuales empleadoras/es se vean beneficiadas/os.

Finalmente, la quinta categoría se aproxima mucho a la tercera, que es el riesgo de las carreras circulares. Concretamente, la atención debe enfocarse en las situaciones en las cuales los organismos públicos vuelven a contratar a antiguas/os agentes para que realicen sustancialmente las mismas funciones que hacían cuando estaban empleadas/os allí. Si bien recontractar a alguien con experiencia en un mismo sector puede ser muy apropiado desde los aspectos técnicos y de gestión, su antigua/o empleadora/or puede aprovechar, mediante sus excompañeras/os, la nueva posición. Así, una trayectoria de circulación recurrente entre ambos sectores resulta un foco de atención porque puede introducir un sesgo propio, alimentado por visiones más apropiadas para las empresas sobre las decisiones de organismos públicos y las orientaciones de políticas públicas, ya que, aunque resulta difícil determinarlo con exactitud, la proveniencia y experiencia influyen en sus acciones mientras se desempeñan como autoridades.

3. Regulación vigente en la Argentina sobre puerta giratoria de salida

La finalidad de un régimen sobre conflictos de intereses es establecer un conjunto de reglas destinadas a prevenir que el interés particular de quien ejerce una función pública afecte su deber de trabajar por la realización del bien común. En una palabra, se trata de establecer *mecanismos* para impedir que la independencia de criterio o la imparcialidad del agente se vea afectada.

En este sentido, ciertos organismos internacionales y estudios académicos recomiendan que la *puerta giratoria de salida*, en tanto fenómeno que potencialmente genera conflictos de intereses, debe contar con una regulación específica. La herramienta más extendida para regular los potenciales conflictos que acarrea es el *período de enfriamiento o de carencia*. Según la definición que brinda la OCDE, se trata de

... un período de tiempo designado durante el cual los ex funcionarios públicos no pueden aceptar empleo con ciertas organizaciones del sector privado o no pueden representar a ninguna entidad en el trato con partes específicas del gobierno donde esas representaciones puedan constituir un conflicto de intereses real o aparente (OCDE, 2010, p. 27).

Al respecto, Transparencia Internacional (2015) señala que este mecanismo se apoya en el supuesto de que, transcurrido cierto plazo de tiempo, la capacidad del/la exfuncionario/a de influenciar en una decisión que favorezca a su empleadora/or decrece significativamente. En su informe, la OCDE comunica que los plazos, en general, van desde un año (por ejemplo, en Irlanda, Polonia y Eslovaquia) hasta los dos años (en Japón, Corea del Sur, Holanda, Turquía, y el Reino Unido). Además, se sugiere que el período de enfriamiento debe variar según la jerarquía del agente y la importancia del área en la que se desempeñó. Por su parte, Transparencia Internacional (2015) ha recomendado un plazo mínimo de dos años para mitigar el riesgo.

No obstante las recomendaciones, hoy en día, la Argentina no cuenta con ninguna medida concreta para regular este fenómeno. La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública precisa las actividades vedadas en los artículos 13 y 14, mientras que, en la redacción original del artículo 15, se dictamina que «Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente». Es decir que se fijaba un período de enfriamiento de un año anterior y posterior para el ejercicio de las actividades puntuadas en los artículos precedentes.

En 2001, bajo el argumento de que la limitación para designar funcionarias/os impedía al Estado argentino contratar a profesionales destacadas/os en el ámbito privado y así aprovechar su experiencia, se promulgó el Decreto 862/2001 que, al reemplazar completamente la redacción del artículo 15 de la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, derogó los períodos de carencia *ex ante* y *ex post* para acceder a la función pública. Solo se mantuvo en vigencia el artículo 14, que limita por tres años la circulación de funcionarias/os que

hayan intervenido en materia de concesiones y privatizaciones hacia entes reguladores de tales empresas.

Actualmente, la única reglamentación general en vigencia para regular estas situaciones es el artículo 46 del Código de Ética aplicable a los agentes del Poder Ejecutivo Nacional. Puntualmente, allí se establece:

PERÍODO DE CARENCIA. El funcionario público no debe, durante su empleo y hasta UN (1) año después de su egreso, efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas, se encuentren o no directamente a su cargo, ni celebrar contratos con la Administración Pública Nacional, cuando tengan vinculaciones funcionales con la actividad que desempeñó o hubiera desempeñado.

No es necesario remarcar que se trata de unas restricciones de alcance mucho más limitado que las propuestas en la primera versión de la Ley 25.188, ya que no impiden a la/el exfuncionaria/o realizar actividades en el mismo sector sobre el que poseía atribuciones, sino que solo prohíben «efectuar o patrocinar para terceros, trámites o gestiones administrativas» y «celebrar contratos».

No obstante, lo exiguo de la normativa argentina no invalida la necesidad de implementar rigurosos mecanismos de control que velen por el efectivo cumplimiento de las regulaciones vigentes. Al respecto, la Oficina Anticorrupción ha desarrollado el Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública, cuyo objetivo consiste en cotejar y verificar el cumplimiento de las normas.

La herramienta busca reforzar el control del cumplimiento de los deberes impuestos por el artículo 12 de la Ley de Ética de en la Función Pública y en el artículo 45 del Código de Ética, en los cuales se establece declarar los antecedentes laborales y los empleos posteriores, públicos y privados, con el fin de facilitar el control de las posibles configuraciones de conflictos de intereses. Sus destinatarias/os son las autoridades superiores que ingresan y/o egresan de cargos públicos de la Administración Pública Nacional (sean organismos centralizados, desconcentrados, descentralizados, como también de los entes y

empresas del Sector Público Nacional pertenecientes al Poder Ejecutivo Nacional). Puntualmente, comprende a aquellas/os funcionarias/os que ejercen cargos de jefa/e de Gabinete de Ministros, ministra/o, secretaria/o, subsecretaria/o y a las autoridades de igual jerarquía.

En conclusión, a pesar de que el período de enfriamiento es una medida ampliamente recomendada, actualmente la Argentina no cuenta con ninguna restricción concreta a nivel de ley en relación con la *puerta giratoria* (ni de entrada, ni de salida). Al día de hoy, una/un alta/o funcionaria/o que deja un cargo público de importancia —por ejemplo, en la regulación de un sector— puede ingresar inmediatamente en un cargo directivo de una empresa del rubro².

Sin embargo, muchos de los «baches» que se han señalado han sido considerados y corregidos en el proyecto de una nueva ley de ética pública que la OA remitió al Poder Ejecutivo en junio de 2022. Esta propuesta se apoyó, para su elaboración, en mecanismos de transparencia como la participación ciudadana (tanto por vías digitales como presenciales en todo el país), que también incluyó la realización de encuentros con organizaciones civiles y foros con especialistas. Específicamente, en relación con la *puerta giratoria* y los conflictos de intereses, además de prever la implementación de tecnología para mejorar la eficiencia de los controles, establece períodos de carencia de hasta tres años para quienes egresan de la función pública. Además, el mismo plazo y otras limitaciones especiales aplican para las/os funcionarias/os que hayan intervenido en la planificación, desarrollo o concreción de privatizaciones, concesiones de servicios públicos o que se hayan desempeñado en áreas sensibles como, por ejemplo, de contrataciones, control o supervisión³.

² No obstante, existen algunas normas específicas para determinados organismos o funciones, como el artículo 10 de la Ley 25.246 que prohíbe a la/el presidenta/e, vicepresidenta/e y vocales del Consejo Asesor de la Unidad de Información Financiera (UIF) ejercer ciertas actividades durante los dos (2) años posteriores a su desvinculación.

³ Se puede acceder a más información y al proyecto de ley presentado por la Oficina Anticorrupción en el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oa-envio-la-presidencia-de-la-nacion-el-proyecto-de-ley-de-integridad-y-etica-publica>

4. Consideraciones finales

Finalmente, sobre la base de la bibliografía consultada y referida oportunamente, pueden sintetizarse un conjunto de recomendaciones amplias y de diverso alcance que se aconseja desarrollar de manera articulada para prevenir los riesgos ya mencionados. Estas medidas son:

1. Establecer «períodos de enfriamiento» posteriores a ocupar determinados cargos públicos de áreas sensibles para el desarrollo económico y social. Asimismo, y en conexión con el punto siguiente, en su estudio sobre integridad en la Argentina la OCDE (2019, p. 129) recomendó «introducir un período de enfriamiento previo y posterior al empleo público según la jerarquía y/o la ocupación». Es decir que, en general, se sugiere que la duración del período de carencia debe aumentar según la jerarquía de la/el funcionaria/o y/o la importancia del área en la que se desempeñó.
2. Definir regulaciones para las/os funcionarias/os y para el empleo público.
3. Las regulaciones para el ejercicio de la función pública y para el momento del egreso deben recurrir a todos los niveles disponibles (leyes, decretos, códigos, pautas, etc.) para ganar en precisión. La legislación primaria (leyes nacionales, código civil o penal) provee desde prohibiciones hasta sanciones generales que impiden el aprovechamiento de una posición de privilegio. La legislación secundaria (reglas, directivas) refuerza a la primaria mediante controles más específicos. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, en los contratos de directivas/os, se incluyen cláusulas donde se limitan ciertas actividades remuneradas que pueden ejercer y se detallan los períodos de carencia o enfriamiento (OCDE, 2010). Por último, pero no menos importante, resulta conveniente incluir instrumentos sin valor jurídico: guías, manuales, pautas, consejos, etc., que, más que proscribir, promuevan la construcción de una cultura de integridad.

4. Identificar las áreas de riesgo de exposición a conflictos de intereses y captura de la decisión pública y aquellos cargos más permeables a la influencia del sector privado, con especial atención en el manejo de información sensible o privilegiada por parte de estas áreas/cargos.
5. Un aspecto fundamental para prevenir dificultades consiste en detectar las áreas de riesgo y aquellos cargos más permeables a los intereses privados, con el fin de promulgar normativas específicas. Los riesgos se dividen en dos líneas. Por un lado, áreas de regulación o que interactúan con el sector privado, como entes de energía, financieros, telecomunicaciones, contrataciones, aduanas, inspecciones. Por otro lado, se encuentran los puestos de alta jerarquía, aquellos que poseen capacidad de decisión, motivo por el cual deben recaer restricciones concretas y controles sobre quienes ocuparon estas posiciones. Sobre el primer punto, en Italia las prohibiciones específicas también cubren áreas en riesgo como los reguladores en los sectores de telecomunicaciones y energía, y se aplican a los miembros del Centro Nacional de Tecnología de la Información del Gobierno. Además, existen restricciones específicas también en materia de adquisiciones y contratos sobre funcionarios/os que supervisan obras públicas (OCDE, 2010).
6. En cuanto a la jerarquía, se apunta a que funcionarias/os públicas/os de alto nivel —como las/os ministras/os, secretarías/os y miembros del Poder Legislativo y directoras/es de empresas estatales o entes descentralizados, deben ser objeto principal de prohibiciones de empleo pospúblico y restricciones⁴. El Banco Mundial, en su Código de Conducta para Directores, estableció limitaciones en los tipos de cargos a los que puede acceder un exmiembro al retirarse. También impone la restricción de un año, tanto previo como posterior a la ocupación del cargo en el BM

⁴Una dificultad que se debe tener en cuenta al momento de implementar regulaciones al respecto es encontrar un equilibrio entre las restricciones que buscan proteger la integridad pública y prevenir los conflictos de intereses, y las repercusiones en las carreras profesionales del funcionariado público. Por tal motivo, se sugiere que las prohibiciones sean específicas al área de incumbencia y proporcionadas al cargo ostentado o a las tareas desempeñadas.

y la abstención para intervenir en cuestiones relacionadas a su anterior o futura/o empleadora/or o clientas/es. Además, el organismo prohíbe a sus exempleadas/os divulgar o utilizar información obtenida durante sus funciones (World Bank Group, 2018).

7. Por último, ya sea para los cargos jerárquicos o en las áreas de riesgo, se recomienda definir reglas especiales respecto del manejo de información sensible o privilegiada, que la protejan tanto mientras las/os agentes cumplen funciones como para una vez que han abandonado el sector público.
8. Fortalecer (o desarrollar) organismos de control con autonomía junto con sanciones de diverso tipo.
9. Difícilmente se podrá sancionar a alguien si no se conoce la infracción, por eso, sin un funcionamiento óptimo de estos mecanismos, el mejor sistema de regulación de puerta giratoria resulta inocuo. Asimismo, es necesario remarcar que la efectividad de las medidas no solo depende de un control externo y coercitivo, sino que los buenos resultados también precisan lograr una comunicación efectiva con todos los actores involucrados: sector público, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc. Las medidas de comunicación más corrientes incluyen sesiones informativas y asesoramiento. Muchos países entregan una copia del código de ética correspondiente y brindan un taller sobre conflictos de intereses cuando un/una funcionaria/o ingresa a un cargo. Los códigos pueden incluir sanciones administrativas como advertencias y multas, hasta sanciones severas, como degradación y despido. Según informa la OCDE (2010), en Alemania la jubilación o pensión de una/un exfuncionaria/o puede reducirse en caso de incumplimiento de las normas de empleo pospúblico en la Administración Federal. Por su parte, Francia posee un organismo específico para el monitoreo del desempeño de sus funcionarias/os: la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique) se encarga de examinar los requisitos y perfiles con el fin de autorizar o no a las/os candidatas/os

propuesta/os para puestos jerárquicos. También interviene en caso de dudas de una autoridad ante un nuevo empleo de una/un exfuncionaria/o.

En síntesis, la atención institucional que se ha prestado sobre la *puerta giratoria* de salida ha sido analizada por numerosos autores, instituciones y organismos internacionales desde perspectivas diversas, y, en general, las conclusiones a las que arribaron coinciden en varios puntos:

- La *puerta giratoria de salida* es un fenómeno que incide en el accionar del Estado al torcer su capacidad de decisión a favor del sector o empresa de destino de la/el funcionaria/o involucrada/o, que presenta un alto riesgo de derivar en un proceso de captura de la decisión pública (SSFI, 2021).
- La posibilidad cierta para la/el funcionaria/o de «saltar» del ámbito público a un alto cargo en el sector privado opera en una cantidad significativa de casos como incentivo para beneficiar a su posible empleadora/or.
- Resulta indispensable implementar medidas regulatorias sobre estas prácticas y sus efectos mediante una batería de medidas articuladas, en pos de disminuir el impacto sobre el accionar estatal y de las democracias.

Referencias bibliográficas

- Adolph, C. (2013). *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics. The Myth of Neutrality*. Cambridge University Press.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). «Puerta giratoria» en Argentina. *Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada* [Diapositiva de PowerPoint]. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Puerta-Giratoria-en-Argentina-Analisis-del-gabinete-nacional-actual-y-la-experiencia-internacional-comparada.pdf>

- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. CLACSO-Oxfam. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf
- Castellani, A. (2018). *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. Revista Nueva Sociedad, (276), 48-61.*
- Decreto 41 de 1999 [Poder Ejecutivo Nacional]. Código de Ética de la Función Pública. 3 de febrero de 1999.
- Garin, R. y Morales, P. (2016). *Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria* (documento de trabajo). Centro de Análisis e Investigación Política. https://www.u-cursos.cl/inap/2016/1/ELE661/1/material_docente/bajar?id_material=1291783
- Gormley, W. (1979). A Test of the Revolving Door Hypothesis on the FCC. *American Journal of Political Science, 23(4)*.
- International Monetary Fund (1998). *IMF Code of Conduct for Staff.* <http://imf.org/external/hrd/code.htm>
- Johnson, C. (1974). The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business. *Asian Survey, 14*, 953-965. <https://doi.org/10.2307/2643506>
- Ley 25.188 de 1999. Ética en el Ejercicio de la Función Pública. 1 de noviembre de 1999.
- Ley 25.246 de 2000. Código Penal. Modificación. Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo. Unidad de Información Financiera. Deber de informar. Sujetos obligados. Régimen Penal Administrativo. Ministerio Público Fiscal. Derógase el artículo 25 de la Ley 23.737 (texto ordenado). 5 de mayo de 2000.
- Maillet, A., González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)* (Serie Documentos de Trabajo PNUD-desigualdad). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Oficina Anticorrupción (2019). *Ética pública y conflictos de intereses. Estudio para su prevención y su adecuada gestión*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual-etica.pdf>

- Oficina Anticorrupción (s.f.). *Herramientas para la Transparencia en la Gestión: conflictos de intereses*. www.argentina.gob.ar/sites/default/files/confl_de_intereses_guidelines_1.pdf
- Oficina Anticorrupción y Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020). *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_el_ejercicio_etico_-_oa_y_sgyep_-_septiembre_2020.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2004). *La gestión de los conflictos de intereses en el sector público*. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *Post-Public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un cambio sistémico y sostenido* (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- Resolución 7 de 2022 [Oficina Anticorrupción]. Por la cual se aprueba el Régimen del Sistema de Monitoreo de Actividades Privadas y Públicas Anteriores y Posteriores al Ejercicio de la Función Pública. MAPPAP. 21 de abril de 2022.
- Schneider, B. R. (1993). The Career Connection: a Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, 25(3), 331-350.
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (2021). *Un nuevo enfoque en integridad y transparencia. Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública* (Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente). Secretaría de

Gestión y Empleo Público. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Transparency International (2010). *Regulating the Revolving Door* (Working Paper 6/10).

Transparency International (2015). *Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door*. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf

Wirsching, E. M. (2018). *The Revolving Door for Political Elites: an Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation*. 2018 OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum. <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>

World Bank Group (2018). *Code of Conduct for Board Officials*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/786861541011483695/pdf/131464-BR-PUBLIC-after-11-01-18-Code-of-Conduct-for-Board-Officials.pdf>

Cómo citar este artículo

Taurel Xifra, J. L. (2023). Puerta giratoria de salida en la Argentina. Riesgos para el bien común, regulación vigente y herramientas. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), diciembre-marzo, 87-106.

Fecha de recepción 10/2022 | Fecha de aprobación 01/2023