



FRANCISCO DURAND
LA CAPTURA DEL
E\$TADO
EN AMÉRICA LATINA
REFLEXIONES TEÓRICAS

Fondo Editorial PUCP

LA CAPTURA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA:
REFLEXIONES TEÓRICAS

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Francisco Durand

LA CAPTURA DEL ESTADO
EN AMÉRICA LATINA:
REFLEXIONES TEÓRICAS



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Durand, Francisco, 1950-

La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas / Francisco Durand.-- 1a ed, 1a reimpr.-- Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: OXFAM, 2020 (Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa).

204 p.; 21 cm.

Bibliografía: p. 187-204.

D.L. 2020-02299

ISBN 978-612-317-537-5

1. Grupos de presión - Ensayos, conferencias, etc. 2. Corporaciones - Aspectos políticos - América Latina 3. Poder corporativo - América Latina 4. Negocios y política - América Latina 5. Corrupción política - América Latina 6. América Latina - Política y gobierno I. Pontificia Universidad Católica del Perú II. Oxfam América III. Título

La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas

© Francisco Durand, 2019

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2020

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

© Oxfam © Oxfam América Inc

Equipo de Políticas y Campañas de Oxfam en Perú

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima, Perú

<http://peru.oxfam.org>

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2019

Primera reimpresión de la primera edición: febrero de 2020

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-02299

ISBN: 978-612-317-537-5

Registro del Proyecto Editorial: 31501362000143

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

*A Luli, mi esposa de siempre,
y a mis hijas, Ursi y Ale, siempre con ellas*

Fondo Editorial PUCP

*Poquitos son los que mandan en todo el universo,
cielo y tierra, agua y mar.*

José María Arguedas, novelista peruano

La regla de oro: el que tiene el oro hace la regla.

Dicho popular colombiano

Fondo Editorial PUCP

ÍNDICE

Listado de siglas	13
Prefacio	15
Introducción	23
CAPÍTULO 1. CAPTURA Y CAMBIOS DE CONTEXTO	37
CAPÍTULO 2. PODERES E INFLUENCIAS CORPORATIVAS	53
Captura regulatoria	55
Contexto y desarrollo de poderes corporativos	58
Intervencionismo jurídico y legitimidad	62
Reformas y «compra de leyes»	64
La discusión del «dictado de leyes»	68
Zonas grises	69
CAPÍTULO 3. FACTORES QUE FACILITAN LA CAPTURA EN AMÉRICA LATINA	75
Concentración del poder económico	84
Concentración del poder político	92
Sociedad civil débil, debilitada y dispersa (la nueva masa)	109
CAPÍTULO 4. LOS INSTRUMENTOS DEL PODER ECONÓMICO	
SOBRE LA POLÍTICA	123
Instrumentos del poder y democracia	128
Efectividad y juegos repetidos	130
Ciclo político	131

Opacidad	134
Lobby y puerta giratoria	140
Financiación electoral y ciclo político	148
Sobornos y favores	165
Redes e intermediarios	169
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES	177
REFERENCIAS	187

LISTADO DE SIGLAS

BINGO	Business Non Governmental Organization
BM	Banco Mundial
ETN	Empresas Transnacionales
EUA	Estados Unidos de América
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPE	Grupos de Poder Económico
M&A	Mergers & Acquisitions (fusiones y adquisiciones)
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNSRID	United Nations Research Institute for Social Development

Fondo Editorial PUCP

PREFACIO

Durante varias décadas, mis investigaciones y publicaciones se han centrado en el poder económico en el Perú y en América Latina y su proyección a la política. Esta cuestión se vincula con varios otros temas, igualmente complejos: la coparticipación de trabajadores en las industrias, los grupos de poder, la acción colectiva a través de gremios sectoriales y confederaciones, las rebeliones empresariales contra el estatismo, los patrones de relación entre los empresarios y el Estado, la influencia de las corporaciones sobre políticas tributarias, el desplazamiento del capital nacional, extrativismo y política ambiental, responsabilidad social empresarial, y decretismo económico, entre otros. Mis preocupaciones actuales buscan enhebrar este abanico de cuestiones en la teoría de captura del Estado, complementada con las teorías del poder corporativo.

Estas dos teorías son particularmente útiles para una problemática tan actual como importante: el acrecentamiento del poder de las corporaciones y el uso calculado de distintos instrumentos de influencia sobre el Estado. La teoría de captura del Estado sirve para entender la manera cómo actúa esta «captura» en el sistema político, el ciclo político y las políticas públicas.

Por su parte, los estudios sobre el poder empresarial analizan su peso y organización desde un mercado globalizado para ver cómo estos se proyectan de manera organizada en el Estado y la sociedad, lo que permite sacar conclusiones de sus experiencias a nivel local, nacional y global.

Gracias a estos estudios entendemos que las corporaciones, aunque han sido siempre poderosas e influyentes, hoy lo son más que nunca, un dato de la realidad que no puede seguir siendo ignorado o subestimado y que es central para esta discusión de captura. Esto es así porque su poder, a diferencia del Estado y la sociedad civil, ha crecido exponencialmente, generando una fuerte asimetría en relación a los dos últimos. Aprovechando este fortalecimiento, el capitalismo ha desarrollado acciones globales e inteligentes, dirigidas por corporaciones que pueden tener centenas de miles de millones de dólares en activos fijos, coordinando numerosas empresas en varios continentes, reproduciéndose ideológicamente con nuevas narrativas y afinando constantemente sus formas de influencia política y social. Es más, las corporaciones han acrecentado su influencia legal porque cuentan ahora con un ejército de abogados, consultores y expertos en todos los campos. Es tal la gravitación de las corporaciones del siglo XXI que influyen al mismo tiempo sobre comunidades indígenas, gobiernos locales y nacionales, y organizaciones regionales y mundiales (Unión Europea, ONU, FMI), fundaciones y tanques de pensamiento globales, además de eventos deportivos y culturales. Por otro lado, coordinan constantemente en foros selectos, generando influencias que antes no se daban de manera tan profesional, sistemática, global.

Este gran cambio de fuerzas y capacidades corporativas, que se reflejan en su mejor y más hábil manejo de contextos, tiene un

enorme impacto, que debemos estimar, en el Estado y la sociedad civil. Es importante además entender esta situación porque para que siga operando la captura se quiere disfrazar el poder corporativo o negar su existencia. El argumento más usado contra la teoría de captura del Estado y otras similares es que se trata de «teorías conspirativas» o especulativas, porque «no existen evidencias»¹, olvidando que por regla general no solo existe aquello que se puede observar con nitidez, y que más bien hoy en día, en la era de la información, tenemos mayores casos y datos para entender el accionar de los agentes que intervienen en esta situación y casi literalmente podemos observar cómo operan regularmente.

La escala y ámbito de operaciones de estos actores les obliga a innovar su modelo de negocios, que es visible, y desarrollar al mismo tiempo su modelo de influencias, que no es fácilmente detectable, para manejar al mismo tiempo contextos locales, nacionales y globales. Uno de los propósitos de este libro es evidenciar este modo de operar y entender la mutua relación que existe entre el modelo de negocios y el modelo de influencias corporativo.

Permítaseme tomar un poco más espacio del acostumbrado en un prefacio para dar cuenta de cómo y cuándo, a mi parecer y en mi tiempo, estas dos teorías, que pueden verse como complementarias, cobran relevancia. La cuestión de la creciente influencia

¹ De acuerdo a un texto de metodología, «La única manera para que los investigadores puedan acceder al entendimiento de un evento en particular es entrevistando a un participante o apreciarlo con sus propios ojos» (Johnson, Reynolds & Micoff, 2016). Sin embargo, mi experiencia me dice que las relaciones de poder no se develan con entrevistas por el pacto de silencio de las élites económicas y políticas y debido a que no las puedes ver con tus propios ojos. Por lo tanto, la aproximación teórica y metodológica debe adaptarse a realidades ocultas o difícilmente perceptibles. Una de esas metodologías es el análisis de seguimiento de procesos (Collier, 2011).

corporativa asume inusitada importancia a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI por tres factores principales que están interrelacionados. Uno, el aumento exponencial de su escala y ámbito de operaciones en el mundo a medida que «triumfa» el capitalismo democrático al decaer sus rivales: el socialismo soviético y el nacionalismo-populismo tercermundista a fines del siglo XX. Dos, la aceleración de la globalización económica, que integra mercados y genera conectividad a mayor velocidad en todo el planeta. Tres, el aumento de la influencia ideológica de las fuerzas del mercado en los países de capitalismo originario, cuyo modelo de acumulación global, y la política económica que lo sustenta, el neoliberalismo, es trasplantado luego a gran parte de los países del mundo.

Sin embargo, en medio de esa transición siempre me llamó la atención el exacerbado optimismo por el crecimiento que generaba la nueva economía, al mismo tiempo que se olvidaba la idea del desarrollo y la justicia social, volviendo a esa convicción linear del progreso económico y político basado en la libertad y generando una fe ciega en el mercado, olvidando al mismo tiempo lo importante que era el Estado para grupos vulnerables.

Precisamente, la discusión sobre captura económica empieza en países del ex bloque soviético europeo que adoptaron el modelo de libre mercado auspiciado por la triada Europa Occidental-Japón-Norteamérica. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) comenzaron a estudiar casos de «compra de leyes» por parte de empresas coludidas con políticos elegidos en los países que dejaron el comunismo. Destacó el caso de Rusia bajo Boris Yeltsin (1991-1999), y la influencia de «los oligarcas», que surgieron luego de que se privatizaron los ingentes recursos de la ex Unión Soviética, problemática que se detectó también en

los países de Europa Central y Asia Central que estuvieron dentro de su órbita. Esta concentración económica, facilitada por la privatización y un eventual abuso de poder, también se manifestó en América Latina luego de que la región hiciera una doble transición en la década de 1990: del autoritarismo a la democracia, y de la economía protegida al libre mercado.

Como respuesta a este enfoque de captura, limitado al soborno, algunos estudiosos ampliaron la mirada para discutir la influencia de las corporaciones y el uso de distintos mecanismos de influencia, legales o no. En paralelo, surgieron discusiones sobre la globalización económica y el rol de su principal beneficiario y actor: las corporaciones. Otros analistas, siguiendo esta línea realista, comenzaron a profundizar el tema de la corrupción y lo ilegal, aplicando la noción de captura al crimen organizado.

Luego de la crisis financiera global 2008-2009 —que viví personalmente cuando trabajaba en los Estados Unidos (EUA)—, que contaminó a los mercados del mundo, y del rescate de los principales bancos internacionales con recursos públicos, el concepto de captura ha sido utilizado mayormente como metáfora para discutir la influencia corporativa en los EUA y Europa. A partir de esta crisis se hace evidente el aumento de la desigualdad y se quiebra la tesis del bienestar creciente y el continuo crecimiento de la clase media, símbolo de los logros del capitalismo avanzado que funciona en democracias.

Luego siguieron episodios que sacudieron a los poderosos globales, cuando se conocieron mecanismos de colusión delatados de manera anónima por *hackers* o por filtraciones de investigaciones oficiales. Destacan las grandes revelaciones sobre los paraísos tributarios que permiten a los ricos y las corporaciones, así como al crimen organizado, eludir y evadir impuestos; y el escándalo

de corrupción corporativa Lava Jato en Brasil, que empieza en 2014 y que sacude a América Latina y parte del África, por tratarse de empresas constructoras globalizadas. En este contexto, la teoría de captura del Estado y el poder corporativo se incorpora como problemática de investigación en numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) globales y organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas y una de sus unidades de investigación, la UNRISD, con sede en Ginebra, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), lo que permitió la aparición de estudios en distintos continentes.

Estas tendencias, que he observado como testigo que soy de los cambios del poder empresarial que ocurren en mi tiempo, me empujan a escribir este libro. Dada mi especialidad, el interés principal es estudiar la captura económica o corporativa en América Latina, enfatizando qué tiene en común en los distintos países y cuáles los rasgos generales que se manifiestan en la mayoría de aquellos con democracias de mercado donde predominan las corporaciones, para ver cómo se manifestaron en el pasado inmediato y cómo se desarrollan hoy.

Concluyo este prefacio, ya de por sí un tanto largo, reconociendo el aporte de diversas personas e instituciones. En la Pontificia Universidad Católica (PUCP), mi agradecimiento a Alejandro Diez, jefe del Departamento de Ciencias Sociales; a Narda Henríquez, fundadora del grupo de investigaciones GICO; y a Patricia Arévalo, directora del Fondo Editorial, donde he publicado varios libros. No puedo dejar de mencionar a mis colegas Santiago Pedraglio, Edmundo Beteta, y Camila Gianella, con quienes colaboramos en este centro universitario en una investigación sobre captura en el sector salud, con el apoyo de Oxfam.

Agradezco asimismo al programa trAndeS de la Freie Universität de Berlín y la PUCP, que me permitió dictar clases en su programa de Maestría y pasar un semestre de investigación en Berlín. La primera versión de este trabajo apareció como un Working Paper de trAndeS. También a la profesora Benedicte Bull, de la Universidad de Oslo, quien me dio la oportunidad de presentar los resultados de investigación sobre captura en el caso Odebrecht en Oslo. A John Crabtree de la Universidad de Oxford, coautor de un libro publicado en Londres y Lima, con quien participamos en varios eventos para discutir el problema de captura en la Universidad de Oxford, Oxford Brookes University y en un panel de Latin American Studies Association en Barcelona, va mi reconocimiento. También a otro colega y amigo, Maxwell Cameron, de la Universidad de British Columbia, quien trabaja ahora temas relacionados con la vuelta de la oligarquía y su impacto en la precaria democracia latinoamericana. A la Fundación Friedrich Ebert, oficinas de Berlín, São Paulo, Buenos Aires y Lima, que apoyaron y organizaron varias conferencias en las cuales participé.

Un merecido reconocimiento a las diversas oficinas de la confederación Oxfam que apoyaron mis estudios, destacando Nick Galasso de Oxfam América en Washington D.C., Hernán Cortés y Susana Ruiz de Oxfam Intermón en España, Rosa María Cañete de la Plataforma Latinoamericana de Oxfam, Isabel Crabtree-Cóndor de Oxfam Novib en Holanda; y, muy particularmente, a la oficina de Oxfam en Perú, donde debo un especial reconocimiento a su director Frank Boeren, al investigador Armando Mendoza y, más especialmente todavía, a Alejandra Alayza, Gerente de Políticas y Campañas, quien impulsó una serie de estudios, publicaciones y eventos sobre captura.

Varios politólogos peruanos, Nicolás Lynch, Alberto Adrianzén y Rolando Ames, han comentado las primeras versiones de este trabajo, permitiendo introducir mejoras. Jonas Wolff, investigador del Peace Research Institute de Frankfurt, hizo observaciones que permitieron mejorar el trabajo.

A mis colegas de Otra Mirada, en cuyo directorio discutimos la coyuntura en Lima, reuniones gratificantes que afinan la mirada, mi reconocimiento a Alberto Adrianzén, Humberto Campodónico, Gonzalo García Nuñez, Cecilia Israel, Salomón Lerner, Nicolás Lynch, Francisco Pérez y Rosa Alva. También al experto en derecho electoral Jorge Jáuregui, que conoce las realidades ocultas del sistema de financiación electoral que afecta a muchos partidos. Finalmente, un particular agradecimiento a Emilio Salcedo, con quien trabajamos en la PUCP y con el apoyo de Oxfam varias investigaciones.

Se me escapan posiblemente varios nombres más, de modo que me adelanto pidiendo disculpas si por ahí cometí alguna omisión. No puedo, finalmente, olvidar a los doctores. Este libro empezó en Berlín el segundo semestre del 2018, continuó en Lima el primer semestre del 2019, y tuve que terminarlo en EUA cuando una crisis de salud interrumpió mi rutina. Gracias a los doctores que me trataron, logré terminarlo entre tratamientos y medicamentos. A ellos va este último reconocimiento. Y gracias a los cuidados de mi esposa e hijas encontré las energías y el tiempo para terminarlo. A ellas dedico este libro.

INTRODUCCIÓN

Las teorías críticas de la política, en particular aquellas sobre la influencia excesiva de intereses económicos y el abuso de poder, tienen gran importancia pasada y presente en América Latina. Problemas persistentes como las desigualdades, que se manifiestan en recursos y oportunidades concentrados en élites de origen europeo en sociedades con mayorías indígenas, africanas y mestizas —problema colonial reproducido en la república—; la inestabilidad política, que produce una constante oscilación pendular entre regímenes y frecuentes cambios constitucionales y legales; y la debilidad institucional, que se ve representada en el manejo discrecional, la debilidad regulatoria, la corrupción y el clientelismo, hacen particularmente atractivos estos enfoques a intelectuales, académicos, políticos y activistas sociales.

Pero las preocupaciones no terminan allí. Estas cuestiones de manejo del poder también intranquilizan y a veces agitan a las mayorías, para quienes la captura del Estado y los privilegios de las elites económicas modernas es una realidad que no se puede negar, aunque sea sobre un razonamiento aproximativo o intuitivo. Las encuestas confirman lo que piensan. El 79% de los latinoamericanos considera que «se gobierna para unos cuantos

grupos poderosos en su propio beneficio», antes que «para el bien de todo el pueblo»; tan solo 5% piensa que existe una «democracia plena», mientras 43% considera que tiene «grandes problemas» (Latinobarómetro, 2018, pp. 38 y 31, respectivamente). Los porcentajes tienden a acentuarse, indicando un débil enraizamiento de las prácticas democráticas y un creciente cuestionamiento a las élites del poder².

Estamos entonces frente a «un problema»; algo que no tiene solución inmediata y que se suma a la lista de principales preocupaciones continentales. En este libro nos proponemos analizar este poder elitista y juego de dados cargados propio del siglo XXI. Lo hacemos apoyándonos en la teoría de captura del Estado, complementada con la teoría del poder corporativo, para argumentar que el juego político se caracteriza por fuertes asimetrías que benefician a las élites económicas, relacionadas y coludidas con las élites políticas, cuestionando de ese modo el paradigma pluralista de la democracia de mercado. El viejo debate continúa:

² Uno de los temas más populares y que, con variantes, se repite en América Latina, es la crítica a los «dueños del país». Esta noción está generalmente referida a las familias propietarias, tanto la vieja oligarquía del siglo XIX y XX como a la nueva del siglo XXI, que por extensión incluyen a las empresas transnacionales, sobre todo en el siglo XXI, donde la globalización y la apertura de mercados ha atraído gigantes corporativos de todos los continentes. Sobre esa «dueñidad» propietaria, véase el libro pionero de Malpica *Los dueños del Perú*, que tuvo varias ediciones (3ª ed. 1963). Luego salió una larga lista con el mismo título en otros países; en Panamá con Hughes y Quintero (1989), en Argentina con Majul (1992), en Chile y Venezuela con Carmona (2002 y 2004 respectivamente), en República Dominicana con Rosario (1988), en Uruguay con Traibel (2008) y en América Latina con Reyes (2003). Estos trabajos, escritos por periodistas de investigación y activistas sociales, dan cuenta de qué riqueza está en manos de qué familias, pero no explican (aunque lo suponen) cómo ello influye en los juegos de poder, tarea que realizamos en este libro. Un intento por demostrarlo en el caso de la familia Romero y en los principales grupos de poder peruanos, inspirado por Malpica, se encuentra en Durand 2013 y 2017, respectivamente.

la pregunta clave en política no es quién gobierna sino quién manda, sobre todo en el momento actual (Culpepper, 2015).

El pluralismo supone, siguiendo a Dahl (1971), su principal exponente contemporáneo, que existe un predominio de juegos políticos equilibrados de una poliarquía con poderes dispersos. El poder económico se encuentra diluido porque el sistema opera en una «economía competitiva» donde el interés económico es simplemente uno entre varios factores. El sistema político, por ser abierto, genera similares condiciones de participación y funciona con representación política. Un supuesto central es que el Estado es neutral. Por lo tanto, el terreno político se encuentra nivelado y existe igualdad de oportunidades de participación política. La ley y la justicia son ciegas, los medios de comunicación son independientes y existe un sistema adecuado de rendición de cuentas vertical³. Ergo, en este sistema de gobierno participativo y abierto, las políticas públicas responden a las preferencias de los votantes, porque están basados en la igualdad política (PNUD, 2018, pp. 371-372).

Esta teoría se traslada a América Latina bajo el concepto de «democracias de mercado», *market democracies*, y reclama todas esas virtudes, al menos la posibilidad de hacerlas realidad, dado que a partir de la década de 1990 se combinan las libertades económicas con las libertades políticas (Domínguez, 1998).

³ Este supuesto es cuestionado por Lindblom (1977), quien afirma que debemos abandonar el hábito de considerar que los distintos grupos de interés juegan en un terreno nivelado, pues las grandes empresas tienen más recursos y una relación privilegiada con el Estado por su poder estructural: generan empleo y desarrollo tecnológico (pp. 193-198). Schattschneider (1960), por su parte, considera que la teoría pluralista de los grupos de interés exagera su rol representativo y transparente, incidiendo en que la política no es siempre pública y que existen formas de acceso individual e informal al Estado (p. 40). Sobre el sistema de rendición de cuentas vertical, ver los comentarios de Foweraker, 2018, pp. 15-16.

Se trata de un hecho histórico. Antes de 1990, las libertades de mercado las impulsaron gobiernos elitistas oligárquicos o dictatoriales, mientras las democracias populistas-nacionalistas y los gobiernos socialistas fueron fuertemente intervencionistas y discrecionales. América Latina, por primera vez, pasa por un momento liberal, acercándose y desarrollando, en la mayoría de países, sistemas propios de las democracias de mercado del Norte global, aunque en realidades diferentes (Franco, 2013; Forewaker, 2018). Ante la crisis del modelo soviético y la caída de los gobiernos nacionalistas-populistas de América Latina ocurre una crisis de paradigmas e incluso pensadores de izquierda inician, en palabras de Franco, una «fuga hacia el pensamiento liberal» (2013, p. 54) abandonando las discusiones del poder y centrándose en construir gobiernos democráticos, postura que todavía perdura.

En nuestra visión del poder —más que del gobierno—, en base a la experiencia histórica de principios del siglo XXI, argumentamos que las políticas públicas bajo situaciones de captura responden a un factor clave de influencia, las corporaciones nacionales y extranjeras, que actúan en colusión con la clase política para beneficiarse de esta desigualdad política y obtener privilegios y beneficios. Para entender esta proposición, debemos tomar en cuenta la concentración del poder económico y estimar sus efectos políticos, pues estamos frente a un nuevo mapa de fuerzas. Tomamos en cuenta los cambios en la correlación, en la medida en que se ha concentrado la propiedad como nunca antes, gracias a las políticas de apertura de los mercados, las libertades y oportunidades que brinda la globalización económica, las masivas y continuas privatizaciones de activos estatales y privados, el acceso a propiedades comunitarias de pueblos indígenas por medio de concesiones extractivas y la creación de jurisdicciones especiales

para los inversionistas. Estas élites económicas operan con un sistema discrecional y tecnocrático de decisiones políticas, relacionados íntimamente con un Estado poroso o penetrable, donde existen fallas del sistema de rendición de cuentas, pocos contrapesos de la sociedad civil y formas débiles de representación política. Es un panorama complejo, donde entran a tallar varios condicionamientos y factores que, combinados de cierta manera, abren situaciones de captura del Estado que desatan procesos de influencia excesiva o indebida, gracias al uso efectivo de instrumentos de influencia en ciertas coyunturas políticas. Al mismo tiempo, abren la posibilidad de grandes estallidos sociales.

Esta opción analítica que, por ser realista pretende ver la política «tal cual es», está en sintonía con los cambios en la correlación de fuerzas que la teoría pluralista ignora, y más cerca de las corrientes de la opinión pública latinoamericana que, como hemos visto, piensa mayoritariamente que se gobierna para unos pocos. Esos todopoderosos, «los dueños de América Latina», son los que poseen y dirigen los grandes grupos de poder económico y manejan los recursos del país asociados a las empresas transnacionales (ETN), teniendo un estatus especial y conformando una clase aparte. El juego político está marcado por el renacimiento de una oligarquía (Cameron, 2018), que es otra manera de enfocar este problema para entender qué clase de democracia y democracia de qué clase tenemos.

A los analistas políticos les atrae hoy en día el enfoque de captura del Estado por ser un intento por explicar las influencias detrás de los procesos y el *modus operandi* de los sistemas políticos donde el gran poder económico obtiene ventajas. A partir de ahí se pueden entender los problemas que generan las desigualdades de acceso e influencia política en democracias formales.

Por lo mismo, los problemas de América Latina no se limitan a la consabida lista de pobreza, subdesarrollo, corrupción, debilidad institucional, discriminación e inseguridad ciudadana, que son los grandes temas en la agenda de los gobiernos y los organismos internacionales. No sorprende en ese sentido que se hable siempre de cambio y que permanentemente se anuncien reformas. En realidad, lo que indica este pedido continuo es que no hay tal cambio, en buena parte porque hay fuerzas económicamente poderosas y políticamente influyentes que lo traban, porque prefieren mantener el statu quo y tienen la ventaja de aparecer como solución más que como problema⁴.

Afirmamos entonces que existe «otro problema» que tiene que ver con las élites del poder, y que no se visualiza oficialmente en parte porque las élites económicas tienden a colocarse fuera de la agenda nacional e internacional. Este actor corporativo, apoyado por los principales gobiernos y organismos internacionales, así como por los grandes medios de comunicación global, protegidos por los partidos políticos de centro y derecha, y la derechización de la izquierda, solo le exigen aprobar voluntariamente códigos de conducta, y logran ocultar su poder. Para las instituciones globales, la corporación global o globalizada es una fuerza civilizatoria que todo lo cambia para mejor; son la punta de lanza de las innovaciones tecnológicas y la génesis de una incesante renovación de los productos de consumo que beneficia al «consumidor soberano», que escogerá lo mejor al mejor precio, satisfaciendo sus necesidades y deseos. En suma, la corporación es un actor clave para el bienestar. En realidad, las corporaciones son

⁴ Hay, ciertamente, países más desarrollados que otros, pero los «casos de éxito» (generalmente Costa Rica, Uruguay, quizás Chile, país muy desigual) son, en realidad, excepciones.

parte del statu quo, un jugador cada vez más poderoso e influyente, con gran capacidad de propuestas y de veto, interesado en pagar bajos salarios, evitar las negociaciones con los sindicatos y beneficiarse de una declinante contribución tributaria. Por lo tanto, en materia de recursos para reformas, su baja tributación no contribuye a realizarlas. Tampoco permite mejoras sustantivas del sistema regulatorio, menos una activación de los sindicatos; muestra siempre su rechazo a las protestas sociales como «ruido político», exigiendo orden y afirmando que la prioridad siempre es «incentivar las grandes inversiones, base del bienestar». Aunque existen otras trabas culturales e institucionales para el cambio, la poca disposición a grandes reformas si estas tocan los intereses económicos es un factor clave. No puede ni debe ser ignorado en tanto hablamos del actor más poderoso, aquel que tiene mayor influencia mediática y política.

Este discurso liberal o neoliberal, como a veces se le denomina para distinguirlo de periodos históricos anteriores al surgimiento del nacionalismo y el populismo, es más importante hoy que ayer, porque antes las corporaciones no necesitaban construir su legitimidad en América Latina. Operaban cómodamente con dictaduras, como el caso del general Pinochet en Chile. No tenían un discurso innovador. Pero en democracias, y al desatarse la globalización, tienen que ver la manera de influir directa e indirectamente en las mayorías, justificar el trato especial que reciben del Estado, camuflar su cada vez más reducida contribución fiscal, y también el creciente poder que van adquiriendo a medida que se fortalecen en el mercado.

El libro busca dar sentido a este actor, abriendo en lugar de cerrando los ojos, viéndolo como es, pero entendiendo su discurso. Para avanzar en esta discusión, evaluamos las principales

teorías del poder como actores capaces de proponer, vetar y convencer; explicamos las capacidades de influencia que desarrolla crecientemente el poder corporativo y las relacionamos al fenómeno de captura. De esa manera, ponemos énfasis en factores explicativos claves como la concentración de poderes corporativos tridimensionales —materiales, instrumentales, discursivos— que la globalización neoliberal amplifica, lo que facilita la captura económica del Estado; analizamos los elementos históricos e institucionales que en el contexto latinoamericano abren la posibilidad de cooptarlo; identificamos las redes y los modos de influencia excesiva e indebida que les sirven para dictar o comprar decisiones de política pública y neutralizar las resistencias que pudieran venir del Estado y la sociedad civil.

Antes de empezar a realizar este necesario balance, conviene precisar que la captura corporativa del Estado no es un fenómeno homogéneo, en tanto, visto como un proceso, experimenta variaciones temporales y espaciales, dependiendo de los cambios en las correlaciones de fuerza, las alteraciones de ciclo político y económico y los sistemas económicos, políticos y culturales de cada continente y país. Una breve mirada al panorama presente y el pasado reciente de América Latina muestra estas diferencias.

La variabilidad se puede observar en los Andes centrales en las primeras décadas del siglo XXI. En esta subregión se pueden detectar casos acentuados de captura corporativa, donde las corporaciones, y sus intermediarios nacionales y soportes globales, tienen altos niveles de influencia. Tenemos a Perú y Colombia, países de la Cuenca del Pacífico, firmantes de tratados de libre comercio con EUA y alineados con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde las corporaciones operan con notable comodidad por su cercanía

con el Estado. Este par de casos contrastan con otros dos, la Bolivia de Evo Morales y el Ecuador de Rafael Correa, donde se formaron gobiernos radicales que intentan o intentaron reducir o superar la captura corporativa —no por ello exentos de escándalos de corrupción y casos de mal gobierno—, frenando su influencia política e ideológica, aunque sin limitar su poder estructural. En Ecuador han recuperado el poder y en Bolivia queda por ver si recapturan el Estado. Estas variaciones, que se observan en todo el continente en un escenario mayor donde predominan las situaciones de captura corporativa, abren interesantes posibilidades de análisis.

Nos concentramos en lo que es común o general, tomando en cuenta las situaciones de captura que se inician cuando se introduce el neoliberalismo a comienzos de la década de 1990, momento de cambio de paradigma al adoptarse, por necesidad o convicción, las recomendaciones del Consenso de Washington y, más adelante, a partir de 2016, cuando luego de un giro a la izquierda, una buena parte del continente, incluyendo los países más importantes, hacen un giro conservador, regresando a la misma senda, al mismo tiempo que las corporaciones privadas y sus soportes recuperan sus niveles de influencia. En Brasil, para citar un caso prominente, el gobierno de Jair Bolsonaro elegido en 2018 muestra ser un caso de recuperación política de las élites del poder, donde el Estado vuelve a considerar la promoción de la inversión privada como la gran prioridad del Estado. El de Mauricio Macri, un presidente empresario elegido en Argentina en 2016 es parecido, y destaca por el uso de la «puerta giratoria», que ha permitido extremar la influencia corporativa. A estos se suma el giro conservador de Lenin Moreno en Ecuador en 2017 y el segundo gobierno de Sebastián Piñera en Chile en 2018.

Este giro conservador, sin embargo, no solo no se disemina en todo el continente, sino que los gobiernos de derecha de marcada influencia elitista tienden a generar fuerte rechazo social una vez que están en el gobierno e imponen medidas de austeridad mientras mantienen los privilegios de los ricos. Tal ha sido el caso de Macri en Argentina, Moreno en Ecuador y Piñera en Chile, países en los cuales han aparecido movimientos de rechazo y fuertes estallidos sociales en 2019.

La experiencia latinoamericana tiene estos vaivenes, pero el panorama general, incluso durante el periodo de auge del giro a la izquierda (1998-2016), con gobiernos intervencionistas y redistributivos que experimentan problemas distintos a los discutidos aquí, seguía siendo de predominio de situaciones de captura corporativa del Estado. Durante este periodo ocurrió un superciclo de *commodities* que mejoró los indicadores de crecimiento, empleo y pobreza, razón de más para discutir enfoques que dan cuenta de este persistente fenómeno conservador, en lugar de distraernos con el más precario, aunque más atractivo, caso de gobiernos radicales (Levitsky & Roberts, 2011).

Estos vaivenes y variaciones pueden ser tomados en cuenta sobre todo para un análisis comparativo. Para nuestros propósitos, sin desconocer la importancia de tales estudios, vemos el fenómeno de captura como algo general, que afecta, si no a todos, al menos a muchos de los países del continente, casi en su totalidad democracias y donde las fuerzas del mercado están encabezadas por grandes corporaciones privadas. Nos enfocamos en las principales tendencias con una visión de mediano más que de corto plazo, poniendo el énfasis en los elementos habituales de la captura. El panorama que se dibuja es un tipo ideal de dominación o influencia extrema de las élites del poder sobre

el Estado para obtener beneficios que afectan el interés común. Este fenómeno es reconocido como problema —algo que no tiene solución inmediata— por expertos y ciudadanos, excepto para quienes evitan verlo como uno de los grandes problemas de nuestro tiempo, creyendo en una idealizada democracia de mercado, o debido a que se benefician de la captura y, por lo mismo, no identifican el problema para no cambiar arreglos y prácticas que les convienen. Sea por convicción o interés, diversas fuerzas económicas y políticas que idealizan a las corporaciones —y afirman que estamos frente a una verdadera democracia de terreno nivelado— coinciden en la defensa del statu quo, lo que beneficia a los actores captores.

El enfoque metodológico que analiza regímenes político-económicos ha sido objeto de importantes aportes. Un modelo de reflexiones abstractas sobre las democracias basado en atributos en regiones ha sido utilizado por Dahl, el teórico de la democracia liberal ideal que llama poliarquía. Lo mismo ha hecho O'Donnell con su teoría de la democracia delegativa de América Latina. Aquí caminamos por la misma senda con una visión más crítica de la democracia contemporánea, delineando un tipo ideal de captura corporativa en América Latina, tomando en cuenta una variable que los otros minimizan: el poder corporativo en mercados crecientemente oligopolizados. Hasta que los pueblos se levanten.

Tanto la ideología reinante como los intereses particulares, que gracias al poder discursivo de las corporaciones y los neoliberales pueden presentarse como beneficiosos para todos y como la única alternativa para salir adelante, intervienen no solo para bloquear las ideas divergentes sino para impedir el pensamiento crítico que pudiera generarlas. En este libro asumimos esta perspectiva crítica, basándonos en los distintos estudios de varios continentes

sobre la captura del Estado y sus variantes. También nos apoyamos en la experiencia del presente y el pasado reciente del continente latinoamericano y en el caso peruano, donde la captura corporativa es extrema y antigua, y ha sido estudiada en detalle y por largo tiempo por diversos investigadores y analistas, incluyéndonos⁵.

El libro está organizado de la siguiente manera. La definición de captura, y la identificación más precisa del tipo principal, la captura corporativa del Estado, se discute en el primer capítulo. La captura se asocia con cambios en el contexto: el neoliberalismo globalizador, la tercera ola de la democracia, y las consecuencias de las propuestas de cambio de políticas impulsadas por Thatcher y Reagan para países que salían de la órbita comunista y populista radical y luego continuados por Blair y Clinton.

En este contexto se inicia la discusión de las formas y niveles de influencia corporativa sobre el Estado, y en el segundo capítulo se distingue la «influencia indebida», basada en el soborno, de la «influencia desmedida», que se apoya en múltiples mecanismos, algunos legales, otros grises e ilegales. Se relaciona la discusión de

⁵ Ver Távara (2004, 2006), Dammert (2010), López (2010, 2012) y Alarco (2012). El primer trabajo en el que analizo la captura —de modo preliminar— es de 2005, *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y la política*. El tema fue luego re trabajado, y en 2010 publiqué *La mano invisible en el Estado: crítica a los neoliberales criollos*. Luego he profundizado el tema en varios artículos, capítulos y libros que se irán mencionando a lo largo del libro, manteniéndose la hipótesis de que la introducción y profundización de políticas llamadas neoliberales contribuye de modo importante a generar situaciones de captura del Estado al concentrar poderes económicos y políticos, y al debilitarse la sociedad civil y, en particular, los sindicatos. Se han realizado varios estudios sobre casos concretos y con base empírica para cerrar «la brecha de evidencias» que aqueja a esta temática, como son los sistemas de impuestos, la normativa ambiental y la propia empresa constructora Odebrecht, que funcionan como cuestiones decisorias que determinan el «decretismo».

captura con el análisis del poder corporativo y se discute sus poderes tridimensionales —estructural, instrumental y discursivo—.

En el tercer capítulo se discuten los factores estructurales e institucionales que facilitan la captura corporativa del Estado en América Latina, región con una historia propia que condiciona el proceso de toma de decisiones, con énfasis en las particularidades de la concentración de poder económico y político, la porosidad y discrecionalidad del sistema político y la acentuada ausencia de la sociedad civil.

Los principales instrumentos del poder corporativo para penetrar el Estado son materia del cuarto capítulo, en el que se analiza por separado el lobby, la puerta giratoria, la financiación electoral y los sobornos, y se considera la posibilidad de que las corporaciones —actores inteligentes, ricos y organizados— pueden usarlas de manera secuencial, siguiendo la lógica del ciclo político y sobre la base de una estrategia de influencias.

El último capítulo presenta las conclusiones del trabajo y resume las ideas centrales sobre poder empresarial y captura corporativa del Estado en América Latina, estimando las consecuencias que esta situación genera en términos económicos, políticos y sociales.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 1

CAPTURA Y CAMBIOS DE CONTEXTO

Diversas escuelas y autores han desarrollado la teoría de captura del Estado, que ha sido objeto de variadas contribuciones empíricas, algunas más profundas y mejor documentadas que otras. No falta un debate sobre su carácter conspirativo, que ciertamente existe como fenómeno en la arena política, y que a veces se filtra en las contribuciones académicas (Romero, 2008). Todo ello obliga a ordenar y matizar la discusión, particularmente la variante conocida como captura corporativa —tanto en América Latina como en otras regiones—, en tanto es un tipo más universal que ocurre en contextos donde las fuerzas privadas predominan en el mercado y se proyectan a la política gracias a Estados porosos que les permiten operar con relativa comodidad en democracias⁶.

⁶ Lo interesante de la teoría de captura es que, además de la captura de élites económicas, considera que actores políticos fuertes (caso de familias, partidos o caudillos, o una mezcla de esos componentes, como el gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua o Jacob Zuma en Sudáfrica), pueden ejercer influencias excesivas e indebidas y abusar el poder yendo contra el pacto social. Sin embargo, no es una captura puramente de elementos políticos pues por lo general se asocia a grandes empresas, como en el caso de Sudáfrica con el grupo Gupta y en Nicaragua con el grupo Pellas. Asimismo, la teoría explica casos de «captura de mafias» a nivel subnacional (Garay & Salcedo-Albarán 2012; IDEA, 2017), que tiene mayor aceptación, pues no cuestiona el statu quo.

Los estudios de captura corporativa se centran en procesos o situaciones donde una élite influyente, la económica moderna, representada por altos ejecutivos y grandes propietarios, va desarrollando una relación colusiva con las élites políticas a medida que acumula riquezas, representada por políticos elegidos y funcionarios, a varios niveles —local, regional, nacional— y en diversas instancias del Estado, como los organismos regulatorios, los ministerios de línea, las principales instancias burocráticas económicas, y la propia presidencia, el Congreso y el Poder Judicial. En este libro usamos un enfoque dinámico-relacional para entender este acuerdo, identificando los factores estructurales e institucionales que generan o facilitan situaciones más marcadas de captura, y las redes y los mecanismos que utilizan las élites corporativas para proyectarse con ventaja al Estado. Este balance permite comprender mejor los alcances de la teoría, definir los conceptos con más precisión, entender las variantes o tipos de captura y elaborar hipótesis más útiles para entender también los procesos de «recaptura» cuando las élites económicas recuperan sus niveles de influencia política.

Si bien la discusión de captura está referida a América Latina, toma en consideración los avances teóricos de otros continentes, sobre todo aquellos que pueden catalogarse como democracias de mercado, caracterizados por la oligarquización de la política y la aparición de una «corporatocracia». Esta amplia y diversa discusión planetaria es un reconocimiento de la vigencia de teorías críticas en lugares con distintos niveles de desarrollo económico y político que, coincidentemente, tienen en común el acentuado poder de las corporaciones privadas que la globalización fomenta, y su eficaz manejo político en democracias formales. La discusión de captura está entonces asociada al llamado

neoliberalismo, los intereses que promueven la globalización económica y, como lo dicen con dureza varios analistas, a las democracias «dirigidas» (Wolin, 2008) o «secuestradas» por las élites (Oxfam Internacional, 2018), términos que se aplican a países con distintos niveles de desarrollo.

La captura corporativa —en el pasado inmediato y en el presente— predomina cuando ocurre una recuperación política y un acelerado fortalecimiento económico de las fuerzas privadas del mercado sobre un Estado con funciones y voluntades reducidas. De este modo, gracias a esta acentuada asimetría de poder, la situación laboral de las clases mayoritarias, antes beneficiadas con políticas redistributivas de un Estado fuerte y con la capacidad negociadora de los sindicatos, se precariza. Una vez cooptado el poder —a veces literalmente ocupado—, las élites económicas se benefician con la implementación y profundización del modelo de globalización neoliberal, generando un nuevo statu quo que defienden con vigor, empezando por la política económica, siguiendo por «los derechos adquiridos» en materia tributaria y laboral y las condiciones político-jurídicas que les permiten operar con ventaja.

La adopción de este modelo es resultado de la manera como fue manejada la globalización neoliberal al ser impulsada desde los países del norte por los gobiernos aliados de Ronald Reagan en EUA y Margaret Thatcher en el Reino Unido a partir de 1980, cuando ocurrió un gran cambio político. Esas políticas fueron luego impulsadas por Bill Clinton y Tony Blair, y por los socialdemócratas europeos en la última década del siglo XX. Estos líderes fueron «seducidos» por el neoliberalismo, a pesar de representar o decir representar a las mayorías trabajadoras.

En palabras de Wolin, en estos países desarrollados —y luego en sus zonas de influencia—, surgió un sistema de poder asimétrico que «representa fundamentalmente la madurez política de las corporaciones y la desmovilización política de la ciudadanía» (2008, p. 12). Gracias a las influencias de los aliados anglosajones, estas políticas y sus principios ideológicos fueron diseminados en gran parte del planeta con la ayuda de los organismos financieros internacionales, influenciados por las superpotencias al controlar los votos de sus directorios y a medida que pasaban por crisis que eran resueltas o manejadas por estos poderes.

El modelo fue crecientemente cuestionado a partir de la crisis financiera mundial 2008-2009, al revelarse que los financistas, y sus privilegiados ejecutivos, fueron responsables de una crisis con dramáticas consecuencias, pero terminaron siendo rescatados con millonarios recursos fiscales a la vez que poco investigados y sancionados. La crisis global, la más seria desde la Gran Depresión de 1929-1930, revelaba los juegos del poder a favor de las élites globales, al mismo tiempo que al acentuarse las desigualdades (Picketty, 2014; Therborn, 2015), polarizaba las sociedades y socava las democracias (Kupferschmidt, 2009, p. 14). A partir de este momento se comenzó a hablar del 1% que concentra la riqueza.

Al respecto, para sopesar la importancia de este megaevento, que a diferencia de la Gran Depresión del siglo XX no generó cambios en políticas ni modificaciones en la correlación de fuerzas, pero sí preocupaciones, tensiones y discusiones. Se hablaba incluso de una crisis del capitalismo global moderno. Cabe señalar el siguiente balance. Ricardo Dudda (2019) identifica con claridad las preocupaciones al interior de las élites globales, y añade que a pesar de las crisis y las propuestas se mantuvo la defensa del statu quo, acentuándose los cuestionamientos:

De pronto, más de diez años después de las famosas palabras de Sarkozy («hay que refundar el capitalismo»), todos hablamos de la crisis del capitalismo. Y no solo en la izquierda, sino también en el establishment financiero. Martin Wolf del *Financial Times* recorre los grandes foros económicos globales para hablar de una crisis sistémica, Adrian Wooldridge intenta convencer a sus lectores en *The Economist* de que hay que leer a Marx para comprender lo que nos pasa, el gurú financiero Ray Dalio avisa de una revolución si el capitalismo no se reforma y el presidente billonario de Starbucks se ofrece como candidato presidencial con una propuesta de subir los impuestos a las grandes fortunas (Dudda, 2019, p. 10).

A pesar de todas estas discusiones e iniciativas, el statu quo se mantuvo. Cabe preguntarse por qué. Una posible explicación la dan dos pensadores franceses. La adopción y profundización del paradigma económico neoliberal, y su correspondiente filosofía individualista, se mantiene porque, más que como una política económica, opera como «razón del mundo» (Laval & Dardot, 2013). En otras palabras, es la influencia ideológica y la penetración del individualismo en la sociedad civil lo que ha impedido aprovechar la crisis para iniciar un proceso radical de cambios, como sucedió luego de la Gran Depresión. Mientras tanto, el poder corporativo continúa impertérrito su acumulación de riqueza y mantiene su indiferencia frente al resquebrajamiento del pacto social.

América Latina escapa a esta crisis del capitalismo originario debido a que algunos países han girado en dirección hacia la redistribución, y todos, más allá de su orientación, gozaban de la bonanza exportadora del periodo 2002-2014, en gran parte alimentada por el hambre de materias primas de una China en expansión. La bonanza le alarga la vida a esta opción, que, en realidad, a pesar del aumento del trabajo y el consumo, continúa

generando una correlación de fuerzas favorable para las minorías selectas y desfavorable para las mayorías. Esta asimetría es más acentuada en América Latina que en los países del norte que promocionaron la globalización neoliberal.

En la segunda década del siglo XXI, estas tendencias, atenuadas durante el periodo 2002-2014 por el superciclo de *commodities* y el exceso de gasto fiscal que produjo el fortalecimiento del polo radical (Stefan, 2014), se han acentuado con el giro conservador iniciado en 2016 con la salida de gobiernos radicales (Cannon, 2018; Kingstone & Rami, 2018). Si bien los cambios de gobierno fortalecieron políticamente la opción neoliberal en el continente, esto sucedió luego de la erosión del efecto de su discurso modernizador y en un clima político más represivo (Stefanoni, 2018). En varios casos de vuelta de gobiernos neoliberales de derecha, la adopción de medidas de ajuste fiscal mientras se mantienen los privilegios tributarios ha dado lugar a expresiones violentas de conflicto social.

Ello nos indica que a pesar de este giro conservador y de la acentuación del fenómeno de captura corporativa del Estado que se observa en América Latina —al igual que en el norte global, más polarizado cuando emerge el llamado populismo de derecha—, las élites del poder neoliberales enfrentan dificultades para estabilizar su hegemonía, en parte por el desgaste de sus promesas de modernización, su menor contribución tributaria, el efecto negativo de las políticas de austeridad fiscal en los países con serios déficits, la tendencia represiva y antisindical, y factores nuevos como los escándalos y revelaciones de los juegos de poder de las élites, que afectan su legitimidad.

Cabe comentar el factor escándalo, que ha entrado en la escena política como un huracán que ha dejado desnudas a las

elites del poder. En efecto, los escándalos de corrupción y malos manejos divulgados por internet son un nuevo elemento que ha puesto a la defensiva a los actores captores, e indican nuevos desarrollos políticos generados por cambios tecnológicos en una sociedad global que opera en red (Castells, 2009). Han surgido graves denuncias internacionales de corrupción empresarial y gubernamental a partir de escándalos reveladores en España, y otros aún más fuertes, como Lava Jato en América Latina y el África portuguesa, en 2016. Este caso muestra casos extremos de colusión y corrupción de las empresas multilatinas brasileñas asociadas a empresas locales en países latinoamericanos y algunos africanos para desarrollar prácticas colusivas y delictivas⁷. Solo en el caso de la constructora Odebrecht se han reconocido pagos de sobornos y otras formas de influencia para conseguir contratos de obras públicas y sacar ventajas por distintos medios en diez países latinoamericanos y dos antiguas colonias portuguesas africanas (Cabral & Oliveira, 2017; Durand, 2018; Rodrigues, 2019).

A ello se añaden otras revelaciones sobre evasión fiscal y ocultamiento de riquezas en paraísos tributarios como las conocidas como *Luxemburg Leaks* (2014), *Swiss Leaks* (2015), *Panama Papers* (2016)⁸ y *Paradise Papers* (2017). Estas «islas del tesoro», cuyo número crece en varios puntos del planeta e incluso se ubican en territorios de países desarrollados (Delaware en EUA) o se encuentran alojados en la propia Unión Europea (Luxemburgo, uno de los fundadores), son usadas por piratas modernos para

⁷ Sintomáticamente, en algunos países se han frenado las investigaciones, pero en otros —los menos— han activado distintas formas de oposición, sobre todo en Brasil y Perú.

⁸ Ver al respecto *Panama Papers: Dirty Money and Tax Tricks*. GUE/NGL Parlamento Europeo, 2017. <https://www.guengl.eu/content/uploads/2017/12/dirtymoneyandtaxtricks.pdf>

esconder sus fortunas. Su extensión es el resultado de poderosos lobbies globales, y sus principales usuarios no son los políticos corruptos ni el crimen organizado, sino las corporaciones y no pocos políticos considerados decentes (Shaxson, 2014; Zucman, 2015)⁹. El impacto de estos escándalos de élites económicas y políticas ha sido profundo y global, motivando respuestas por parte de la OCDE para contener la hemorragia fiscal y el secretismo con el plan BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), y la publicación, a regañadientes, de listas negras y grises de países de baja fiscalización y tributación¹⁰. La tolerancia de las grandes potencias a los paraísos tributarios —en realidad su protección— muestra ese doble estándar al institucionalizar el incumplimiento. Justamente de eso se trata: el *modus operandi* de la élite corporativa global es avanzar teniendo la ley por delante, no asaltando el Estado. Este es el modo preferido de la cleptocracia política.

Tanto Lava Jato como los escándalos de evasión fiscal global y ocultamiento masivo de riquezas de distintos orígenes han generado mayores cuestionamientos de privilegios y abusos. La crítica es fuerte, porque toca al mismo tiempo a las élites económicas y políticas del planeta. Se apoya en documentos reveladores que

⁹ De acuerdo a Fichter (2013, p. 11), cien empresas de la Bolsa de Valores de Londres controlan 34 216 subsidiarias, *joint ventures* y otras empresas asociadas, incluyendo 8492 en paraísos tributarios. Estas empresas son legalmente independientes, pero están vinculadas a la matriz y gozan, para efectos tributarios, del beneficio de que sus movimientos comerciales son considerados como transacciones entre empresas diferentes y no entre empresas del mismo grupo. Este recurso, en realidad una ficción legal, es altamente favorable a la elusión y evasión de impuestos.

¹⁰ Al respecto, véanse los debates en la Unión Europea, que tiene a su interior paraísos tributarios como Luxemburgo, y algunos nuevos como Irlanda. La primera lista negra se publica, a pesar de la renuencia de las autoridades de Bruselas, luego de presiones de las ONG globales como Oxfam. En diciembre de 2017 solo incluía a diecisiete países. En marzo de 2018 se retiraron de la lista ocho países, incluido Panamá.

circulan libremente por internet, promoviendo un debate local y global, alimentando exigencias de justicia, transparencia, equidad tributaria, contrabalance al poder corporativo, defensa de derechos y nueva democracia, sin faltar intentos por «salvar al capitalismo» (Dudda, 2019, p. 2).

El reforzado predominio neoliberal de Latinoamérica en la segunda década del siglo XXI es, entonces, más inestable y tiene menos posibilidades de consolidarse si la performance económica declina, tendencia ya manifiesta al terminar el superciclo de *commodities* 2003-2013, el desgaste de algunas grandes reformas privatizadoras como los fondos de pensiones (Ortiz y otros, 2019), el inicio de las tensiones comerciales de EUA con Europa y China y los estallidos de violencia popular en Ecuador y Chile del 2019. La crítica se acentúa por el «desnudamiento del poder», un efecto del cambio tecnológico, y el mayor rechazo social a los privilegios de las élites económicas. Sin embargo, para que los opositores avancen se requiere de paradigmas alternativos que todavía no aparecen con claridad. No bastan las reacciones, sobre todo las de derecha. El surgimiento de populismos de derecha de corte caudillista en Europa, EUA y América Latina, limitados a atacar a la clase política, más no a la económica —limitando sus discursos contra las élites económicas o incluso favoreciéndolas abiertamente— genera inestabilidad política (Pappas, 2012; Greven, 2016). Las corporaciones se acercan o financian los populismos y abandonan a sus viejos aliados políticos, acomodándose con los «nuevos líderes del pueblo», que enfrentan a la clase política vinculada a los partidos de corte socialdemócrata. El precio de esto es que al acentuar la captura del Estado pueden provocar, más adelante, una respuesta.

A nivel global, se vive un periodo de concentración de la riqueza, revelaciones de aumento de la desigualdad y preocupación por los privilegios políticos de las corporaciones y la nociva influencia del dinero en la política. Este debate toca a países líderes de la globalización neoliberal como la Unión Europea (Bouwen, 2004; Coen & Richardson, 2009) y los EUA, y cobra fuerza como efecto de la crisis financiera 2008-2009 y el aumento de la desigualdad (Wolin, 2008; Sachs, 2011; Winters & Page, 2011; Kay, 2015). Para algunos académicos, el problema de fondo ha venido acumulándose durante los últimos treinta años, debido a que las ETN se han fortalecido con las privatizaciones, la liberalización de los mercados y la financiarización, convirtiéndose en los *drivers* de un paradigma «de relaciones de poder que van más allá del Estado-nación» (Fichter, 2013, p. 3)¹¹. Los sociólogos más influyentes también aportan al debate, preocupados porque mientras las ETN se fortalecen, los Estados se achican, la soberanía nacional se reduce, la desigualdad crece y la polarización política aumenta. Según Touraine, este periodo contemporáneo se caracteriza por una distorsión de prioridades de políticas públicas debido al determinismo económico, recientemente asociado a un populismo de derecha con rasgos antidemocráticos (2018, pp. 7-8). El afamado Estado de bienestar, en el que tanto el Estado como el mercado impulsaron el crecimiento de la clase media, y permitió que en 1945 se abriera una era de capitalismo avanzado, reconciliado con los sindicatos y la democracia, es cosa del pasado (Dudda, 2019).

¹¹ Para reforzar el argumento con datos, la UNCTAD informa que el 80% del comercio mundial está en manos de las empresas transnacionales (Lakhani y otros, citado por Fichter, 2013, pp. 4-5).

Como ejemplo de estos tiempos nuevos, vale citar una conferencia organizada por UNRISD de Ginebra en 2018, que muestra preocupaciones en grandes instituciones, preocupación que, sin embargo, ya llevaba tiempo en el *mainstream* académico de la ciencia política: «Mientras el poder de las élites crece y las brechas sociales aumentan, las instituciones que representan el bien común y los valores universales están siendo crecientemente debilitadas o cooptadas y las visiones de justicia social y equidad pasan a ser menos prioritarias» (traducción libre).¹²

Otra organización internacional, la OCDE, el club de países desarrollados de Europa y Norteamérica, territorio de «democracias avanzadas», a los cuales se han sumado México, Colombia y Chile (el Perú está en la lista de espera), ha generado estudios sobre riesgos de captura de políticas públicas, advirtiendo sobre las debilidades regulatorias del dinero que fluye hacia la política y los partidos durante elecciones (OCDE, 2016, 2017). Incluso se puede argumentar, como se ha hecho antes, que estos organismos internacionales actúan tardía y débilmente porque se trataría de «organismos capturados» debido a la fuerte presencia de gobiernos con ese rasgo (Moreno Ocampo, 2001).

Sobre este peligro hay docenas de advertencias, y se encienden las alarmas sobre todo en países donde opera el crimen organizado, pero también se repiten admoniciones y recomendaciones en países democráticos donde el cuestionamiento principal es sobre el 1% que concentra la riqueza legal, donde los gobiernos rotan sobre la base del voto ciudadano por partidos crecientemente financiados por grandes donantes privados.

¹² Conferencia de UNRISD «Superando las desigualdades en un mundo fracturado: entre el poder de las élites y la movilización social». Ginebra, 8 y 9 de noviembre de 2018.

A continuación se presenta un ejemplo de esta declaración de buenas intenciones de los organismos internacionales, que van de intentos del Foro de Davos o la Asamblea de Gobernadores del FMI por discutir la desigualdad sin inquirir sobre algunas de sus causas. La cita es larga pero ilustrativa y va directo al grano, es decir, a la captura. Discute el caso de México, uno de los dos países más grandes e importantes de América Latina:

Acordados por los Estados miembros de Naciones Unidas y diseñados «para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad», y para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son en verdad admirables como metas a alcanzar en 2030. Pero tres años después de su adopción por parte de los líderes mundiales, su progreso es muy lento, particularmente en México. ¿Qué es lo que no está funcionando?

La captura del Estado por parte de la élite corporativa, a pesar de que no sea esta la única causa, explica en gran parte el problema. La indebida influencia corporativa en las instituciones estatales y sobre los responsables de la toma de decisiones relacionadas con políticas públicas socava la capacidad del Estado para estimular el crecimiento económico, reducir la pobreza y la desigualdad y proteger el medio ambiente.

Esta captura del Estado es a la vez causa y efecto de las fuertes disparidades en términos de riqueza de las que adolece México, que la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible reconoce como uno de los «grandes desafíos». Al día de hoy, la economía mexicana es la decimoquinta más grande de mundo, pero México ocupa el lugar número 17 del ranking de países más desiguales en términos de distribución de la riqueza. Y dado que el poder económico se traduce en poder social y político, lo que tenemos es un sistema en el que la élite económica puede conseguir que se gobierne el país según sus intereses. Lo cual, a su vez, tiende a intensificar las desigualdades.

En todo el mundo, la extrema concentración de la riqueza ha reducido los recursos públicos disponibles para el desarrollo. A la vez que los países se vuelven más ricos, los gobiernos se vuelven más pobres, debido en gran parte a los altos niveles de evasión fiscal, los flujos financieros ilícitos y el uso de paraísos fiscales para ocultar ganancias privadas. Un informe de 2018 del Banco Mundial demuestra que las empresas multinacionales trasladan alrededor del 40% de sus ganancias a paraísos fiscales y que México es uno de los países más afectados por este fenómeno. En 2015 el Estado mexicano perdió 197 150 millones de pesos (14 200 millones de dólares al tipo de cambio promedio de 2015) por evasión fiscal de empresas privadas (Dowley, 2019).

Estamos, por lo tanto, frente a un problema planetario que viene impulsado por varios factores y genera diversas consecuencias que luego discutiremos. Es importante anotar, sin embargo, que la captura corporativa más acentuada ocurre en las regiones de mayor liberalismo económico y político del mundo, particularmente allí donde existe menor equidad y desarrollo institucional, como Latinoamérica y Europa Central, entre otros. Coincidentemente, estos países han puesto todos los huevos en la canasta de la globalización económica corporativa privada y desarmado o debilitado fuertemente al Estado y la sociedad civil, intentando sostener una democracia cada vez más débil. No sorprende que allí la captura corporativa del Estado sea persistente y extrema, aunque tampoco se descartan casos de captura en gobiernos radicales, que pueden padecer patologías similares sobre todo por corrupción, más no en la orientación general de políticas públicas. En el caso del África, se discute más una captura del Estado cleptocrática, aunque no exenta de colusión con grandes intereses privados, con un actor captor principal político (Public Protector of South Africa, 2016; Mungwari, 2019). Se trata de un doble abuso.

Dadas estas tendencias, no han faltado pensadores liberales que reconocen una crisis ideológica. Cabe citar el ensayo de *The Economist*, una revista proglobalización neoliberal, que publica «A Manifesto for Renewing Liberalism» (Nº 175, setiembre de 2018). De allí que los agentes auspiciadores de la globalización neoliberal insistan en proponer reformas del sistema global, adoptando muchas veces planes de autorregulación, pero sin modificar la correlación de fuerzas favorable a las corporaciones ni corregir la desigualdad tributaria. Al mismo tiempo, mantienen bajo su esfera de influencia a Latinoamérica, en gran parte atada a tratados de comercio y, en algunos casos, por ser o aspirar a ser miembros de la OCDE.

Mientras estas tendencias negativas se manifestaban en los países de capitalismo originario, en América Latina la Gran Recesión, como hemos comentado líneas arriba, causó un efecto menor en tanto la región continuó gozando de una inusual bonanza exportadora gracias al rol más activo de China como comprador masivo de materias primas y sus bajos niveles de endeudamiento. Durante este periodo dorado, todos los países mostraron, por efecto del shock externo positivo, una reducción sensible de la pobreza, atenuando por un tiempo la cuestión de la desigualdad, sin importar su alineamiento ideológico. Terminada la bonanza —un periodo de prosperidad largo que ocurre muy rara vez—, los índices de pobreza promedio en el continente comenzaron a subir, indicando que se trataba de un fenómeno «porfiado», al bajar los ingresos de los grupos más vulnerables (Campodónico, 2019). En este nuevo contexto post bonanza, el reto es ver cómo estas fuerzas corporativas se adaptan a la tendencia populista de derecha en curso y, de otro lado, cómo enfrentan los estallidos de ira popular o la resistencia sindical.

Viendo la relación entre texto y contexto, no sorprende la proliferación de trabajos relacionados con la captura en América Latina, las discusiones relacionadas al «secuestro de la democracia» (Foweraker, 2018), los estudios de las nuevas oligarquías (Birle, 2007; North & Clark, 2018; Cameron, 2018; Codato & Espinoza, 2018) y sus conexiones con las distintas expresiones de la derecha (Cannon, 2018). También en la ex Unión Soviética han proliferado los estudios sobre captura del Estado (Omelyanshuk, 2001; Yakolev, 2006; Pesic, 2007; Innes, 2014; Fasekas & Tóth, 2016; Marandici, 2017). En los países desarrollados, más afe-rrados al discurso liberal, si bien no se discute abiertamente la captura corporativa del Estado, esta se menciona como metáfora (Fichter, 2013; Stiglitz, 2016) y aparecen también estudios sobre los privilegios y abusos de la «corporatocracia» (Sachs, 2011) y las élites influyentes que operan en la sombra (Wedell, 2009). Sobre la influencia política de la financiación electoral, dos trabajos sistemáticos demuestran que en EUA (Gilens, 2012) y en Francia (Bekkouche & Cagé, 2018; Cagé, 2018) el dinero corporativo que fluye a la política condiciona sus decisiones legislativas. A este torrente de investigación crítica se suma incluso el senador demócrata Sheldon Whitehouse (2017), quien discute explícitamente la captura como infiltración corporativa de la democracia.

Esta breve revisión de los ciclos políticos en América Latina y las tendencias mundiales indica en qué circunstancias y por qué razones surgen los debates sobre la captura corporativa del Estado, qué reacciones generan y cuándo van apareciendo corrientes críticas en distintas partes del mundo que cuestionan el paradigma liberal reinante. Estas corrientes buscan interpretar las tendencias a partir de enfoques realistas antes que con anclaje histórico-institucional, razonando sobre la base de modelos abstractos

e idealizados de mercado y democracia, para analizar el ejercicio crudo del poder y no la manera ideal como debería funcionar. Se dibuja así una alternativa teórica interpretativa más apropiada para América Latina, que se vuelve incluso más relevante a partir de episodios importantes de recaptura corporativa del Estado con el giro conservador o los estallidos de violencia social contra gobiernos capturados.

CAPÍTULO 2

PODERES E INFLUENCIAS CORPORATIVAS

El campo de estudio de captura en sus distintas modalidades, entre las que destaca la corporativa y la burocrático-mafiosa o cleptocrática —que aquí no analizamos—, está relacionado con la discusión más amplia y permanente sobre el poder en abstracto, con el poder en la sociedad en su conjunto, y con la más específica del instrumentalismo y los mecanismos de influencia de ciertos actores poderosos, que es el nivel donde nos ubicamos. Este libro se ubica a un nivel analítico meso. Busca plantearse cómo se expresa el poder en lo económico y lo político, y que relación guardan entre sí ambas esferas, al punto de penetrar el Estado con ventaja, o en condiciones de desigualdad de acceso que dan lugar a influencias indebidas y excesivas que favorecen a las élites económicas y generan una serie de problemas en el mercado, el sistema político y la sociedad civil. Esta entrada permite ver con mayor facilidad los casos micro de captura, y transitar hacia una discusión más amplia de captura del Estado como forma de dominación social.

Antes de discutir la captura corporativa y algunos términos complementarios, conviene realizar una breve taxonomía y distinguir sus dos tipos principales, que dependen de quién sea el actor

captor central. La captura se puede realizar a partir del poder económico concentrado en manos de las corporaciones o del poder concentrado de actores político-burocráticos que capturan, literalmente, ramas del Estado u operan dentro de ciertas ramas como red oculta para su propio beneficio. En el primer caso hablamos de actores del mercado proyectados al Estado. En el segundo, de actores político-burocráticos que controlan decisiones de Estado y generalmente terminan haciendo negociados o desarrollando un sistema de extorsiones que involucra operaciones de mercado. En ambos casos la captura se expresa en privilegios y beneficios que enriquecen minorías poderosas y atentan contra la democracia, el interés público y el interés y bienestar de las mayorías.

La captura económica y la político-burocrática también tienen variantes por las que pueden organizar distintos actores y proyectarse sobre el Estado y operar en él a partir de ciertos mecanismos específicos, unos legales, otros ilegales. En el caso de la captura político-burocrática, podemos identificar partidos, familias o caudillos que combinan una serie de instrumentos legales o ilegales, y operan con impunidad. En el caso de la captura económica, destacan dos actores, ambos con gran poder económico, que combinan distintos instrumentos de influencia: las corporaciones legales y las corporaciones del crimen. En el primer caso se trata de una captura legal y en el segundo de una captura ilegal o mafiosa.

En la discusión de la captura económica cabe identificar otros términos vinculados al poder corporativo. Sus distintas, complejas, formas de influencia se refieren a la relación de colaboración que establecen con los grandes medios de comunicación de masas, dando lugar a la discusión de captura mediática. Cuando la ideología de promoción de las corporaciones y el interés privado por

encima del interés público penetra organismos regulatorios, se habla de captura cultural o captura cognitiva, una variante de los estudios clásicos de captura regulatoria. En este trabajo discutimos la captura corporativa y consideramos las variantes arriba identificadas.

Dos grandes vertientes contemporáneas del siglo XXI discuten cómo ejercen el poder las élites económicas modernas. Una primera, inspirada en anteriores estudios sobre captura regulatoria, pone el énfasis en la influencia indebida de empresas corruptas que recurren al soborno como principal instrumento para lograr ventajas. Otra, que intenta superar las limitaciones de la primera, discute más bien la influencia excesiva de las corporaciones vía el lobby, la puerta giratoria y la financiación electoral. Ofrece una visión panorámica, sin dejar de considerar el soborno. No faltan, una vez que se enriquece la discusión, los enfoques integrados que consideran que las corporaciones pueden usar, al mismo tiempo, los dos tipos de influencia. En esta visión más amplia, como la que aquí intentamos desarrollar, se discute la existencia de «zonas grises», en la medida en que transitan entre lo legal, lo dudoso y lo ilegal con distintos niveles de frecuencia, según se ponga énfasis en la influencia por soborno o la influencia por financiación de partidos, lobby y puerta giratoria.

CAPTURA REGULATORIA

El antecedente más cercano, vinculado a la primera vertiente, emerge de la economía política y forma parte del *mainstream* académico. Estudia la captura regulatoria, cuestión relacionada a la influencia, situaciones donde los privados, principalmente las industrias, están enfrascados en la búsqueda de rentas obtenidas

por influencias sobre el aparato estatal (Stigler, 1971; Peltzman, 1976)¹³. Académicos de la Escuela de Chicago, una de las abandonadas del neoliberalismo, destacaron inicialmente en esta línea de estudios.

Por lo mismo, esta noción de captura, que cuestionaba las distorsiones causadas por las políticas regulatorias, también sirve como base para la crítica neoliberal al Estado populista latinoamericano. Esta crítica se origina en el periodo populista/nacionalista de protección de las industrias internas del periodo 1950-1980, donde había una tendencia a legislar por decreto tanto en dictadura como en democracia, brindando subsidios cambiarios, crediticios, tributarios y de otro tipo, y limitando la competitividad internacional. En este periodo, de acelerada urbanización, va surgiendo una verdadera economía de mercado con los empresarios informales no beneficiados por las políticas mercantilistas. Este fenómeno señala «otro sendero» de políticas públicas que ante todo tome en consideración medidas favorables al mercado (De Soto, 1986)¹⁴.

Un supuesto de la teoría de captura regulatoria —como el enfoque de informalidad de Soto— es que el tamaño de la firma condiciona la captura, en tanto la gran empresa o corporación cuenta con mayores recursos, mejores redes, más capacidades administrativas y soportes organizativos, mejores contactos políticos. Se trata de un supuesto importante. La cuestión de gran tamaño, de jerarquía en el mercado como resultado de una concentración del poder económico en manos de organizaciones

¹³ Sobre un balance de esta discusión, ver Boehm, 2007, p. 9.

¹⁴ El libro de De Soto es un manifiesto neoliberal para el Tercer Mundo y contó con los auspicios del gobierno de Reagan, vía USAID, para difundir la nueva doctrina. Tuvo numerosos *endorsements* de personajes neoliberales del mundo.

avanzadas, es un factor clave en esta discusión, que es precisamente el punto que la escuela de Dahl minimiza o ignora: «es un jugador más». La teoría de captura es clara en ese sentido. El poder estructural e instrumental explica cómo algunos actores poderosos que acrecientan aceleradamente la riqueza, de número reducido, movilizan recursos y recurren a sus influencias, lo que facilita acuerdos entre sí y con las élites políticas que los favorecen (Boehm, 2007, p. 6).

Cabe precisar que los aportes de estos estudios de captura regulatoria tienen una ventaja para la investigación empírica, al estar enfocados en un área de política pública específica donde opera un segmento empresarial —por ejemplo, telecomunicaciones— vigilado por un organismo del Estado, lo que permite identificar claramente a los principales actores, estimar costos y conocer cómo funciona un sistema político. Al analizar en detalle las formas de influencia en este terreno bien delimitado, con actores concretos —las firmas dominantes en el mercado regulado—, se identifican mecanismos específicos de influencia como el lobby, la puerta giratoria, la financiación electoral y la corrupción. Este tema lo discutiremos en detalle más adelante¹⁵.

¹⁵ La discusión sobre si se debe reducir o fortalecer la regulación cobra fuerza en América Latina cuando se generaliza el modelo de libre mercado, en tanto se eliminan una serie de protecciones y subsidios estatales al mismo tiempo que se desarrollan nuevas actividades a ser reguladas debido a la privatización (telecomunicaciones o fondos de pensiones, por ejemplo). También por el aumento del tamaño de las firmas y los grupos vía las fusiones y el consecuente incremento de su poder. Ver al respecto las ediciones temáticas de *Journal of Public Policy* de noviembre de 2014, «Interest Groups and Lobbying in Latin América» (vol. 14, Nº 3-4) y el Nº 276 de la revista *Nueva Sociedad*.

CONTEXTO Y DESARROLLO DE PODERES CORPORATIVOS

Cabe insistir en los cambios en el contexto que empujan la discusión de captura más allá de los estrechos confines de lo regulatorio. A diferencia de los años setenta, cuando empezó la discusión sobre captura regulatoria, ya no hablamos de empresas grandes en algunos mercados sino de empresas gigantes que operan en muchos mercados. Con la globalización, fenómeno de interconexión que trasciende las fronteras «aplanando el mundo» (Friedman, 2005), las megacorporaciones informativas, productivas y financieras han crecido exponencialmente, ampliando su escala de producción de bienes y servicios; sus ámbitos de operación (*scale and scope*); su diversificación, como conglomerados que son; y su impacto sobre la sociedad (Robinson, 2008, pp. 18-19)¹⁶. Por lo tanto, sus probabilidades de ser más eficientes en la captura regulatoria son mayores y amplias espacialmente hablando, lo que, nuevamente, lleva a una discusión de instrumentos de poder.

En este punto, vale la pena tomar en consideración las discusiones sobre el poder empresarial en la era de la globalización económica, que indican una transformación cualitativa y cuantitativa de este actor. En el siglo XXI, cuando se entra a una fase de evolución capitalista más avanzada, el debate sobre las corporaciones requiere tomar en cuenta nuevas dimensiones de poder y capacidades de influencia que antes eran limitadas o no existían.

Al respecto se produce un interesante debate. La gran mayoría de los autores empieza por identificar el poder material o estructural y sigue luego con el poder instrumental o político (Gates, 2009;

¹⁶ Chandler (1996), en su estudio histórico de la evolución de las grandes corporaciones de la segunda mitad del siglo XX, identifica el crecimiento de estas empresas a partir del aumento de escala y ámbito de operaciones, y lo que ello conlleva en términos gerenciales.

Fairfield, 2015; Wolff, 2016). Sin embargo, otros autores van más allá y afirman que existe una tercera dimensión del poder, el discursivo o ideológico (Fuchs, 2007). Este es un poder que intelectuales como Lukes (2005)¹⁷ consideran que no puede ser ignorado, abriendo la discusión sobre si se trata de dos o de tres poderes.

Conviene, asimismo, considerar que no todos los estudiosos relacionan esta discusión de poderes bi o tridimensionales con la captura, a pesar de la cercanía entre ambos, sino que algunos prefieren hablar de influencia (Fairfield, 2015; Culpepper, 2015). Los analistas del poder empresarial reconocen la importancia del poder ideológico o discursivo, pero no hablan de captura (Fuchs, 2007; Fuchs & Lederer, 2007; Scherer & Palazzo, 2011). En nuestra perspectiva, los dos elementos deben tomarse en cuenta y relacionarse.

Asimismo, el tercer poder, llamado ideológico o discursivo, debe ser incluido en el análisis, puesto que se puede relacionar la captura con el uso tridimensional del poder corporativo para entender juegos de poder más amplios y profundos. Aquí nos vamos acercando a un análisis sistémico, que marxistas como Poulantzas desarrollaron al relacionar, siguiendo a Gramsci, lo objetivo con lo subjetivo, para hablar de «hegemonía» o poder sobre la sociedad en su conjunto, que en el capitalismo es aceptado por las clases dominadas (1970, pp. 160 y ss.). En realidad, el poder discursivo tiene múltiples manifestaciones que se pueden observar en su vinculación con el mundo de las corporaciones: publicidad, publibreportajes, códigos de conducta, notas de prensa, memorias anuales, entrevistas a ejecutivos o la publicación (muy popular, por cierto) de rankings de fortunas.

¹⁷ Sobre una discusión neogramsciana aplicada a América Latina, ver López y Ducid, 2016.

El poder instrumental es más reconocible, pero menos visible. Generalmente está oculto, metido en la «caja negra», por lo cual hay sobre él más debate que comprobaciones empíricas, lo que siembra la duda de si las influencias, al no poder comprobarse, son imaginadas. El poder ideológico es sutil, suave (Lukes, 2005, p. 98; Carroll, 2014, pp. 168-169) y muy fuerte, tanto por los recursos que emplea en diseminar ideas e imágenes como por su efectividad, pues a través de la publicidad directa (productos) e indirecta (logos), moldea los imaginarios colectivos y las voliciones individuales, exaltando el consumo que promueven las corporaciones productivas, que innovan constantemente sus productos, y las financieras, que promueven el consumo a crédito. Esto legitima su rol en el sistema y nos lleva a «admirarlas». El estribillo de Toyota, una de las compañías más grandes del mundo, *I love what you do for me*, revela esta lógica, repitiéndole al público en un incesante bombardeo publicitario que deben amar su inventiva.

Ciertamente, la publicidad es una de las tantas manifestaciones de la búsqueda de legitimidad, pues existe una constante exploración de las corporaciones por estos y otros medios. Entre ellos destacan ideas nuevas que armonizan su presencia con el todo social, como sucede con el discurso de «ciudadanía corporativa» (Fuchs & Lederer, 2007, pp. 10-11), que busca que las corporaciones sean percibidas como un actor que genera círculos virtuosos que empiezan con la inversión y, según afirman, reducen la pobreza¹⁸. Al mismo tiempo, el poder discursivo se expresa en lo que está y no está en la agenda de problemas. La creciente desigualdad y las diferencias salariales entre ejecutivos y trabajadores por lo general

¹⁸ Respecto a la ciudadanía corporativa, ver Crane, Matten y Moon, 2008.

se omiten, a la vez que se exagera el discurso de las oportunidades, la filantropía y la responsabilidad social corporativa.

En suma, lo discursivo, lo que se dice y no se dice, es «político» en el sentido más amplio del término. Se diferencia de los otros poderes porque tiene impactos sordos que se acumulan en el mediano plazo, por lo que los analistas de políticas públicas no lo consideran importante o lo ignoran. Este poder tiene que ver con creencias que permiten a las corporaciones manejos de largo plazo e influencia constante en todo el espectro social: trabajadores, consumidores, votantes. Esto se manifiesta abiertamente en ciertos momentos y casos, o se repite a través de múltiples expresiones implícitas, lo que con el tiempo produce el efecto del goteo del agua sobre la piedra. La mayoría de ciudadanos apoya la participación democrática, creyendo que su voto vale más que el dinero porque así se elige a los gobernantes. De este modo, a medida que la propiedad privada avanza incontenible sobre tierras de pueblos indígenas y del sector público en América Latina y otros continentes, se asimila el individualismo y se abandona la tradición colectivista. Todo ello tiende a sostener la legitimidad de las corporaciones a medida que se globalizan, al mismo tiempo que crea o agudiza contradicciones. Los más grandes grupos de poder económico latinoamericanos también realizan este proceso de proyección a otros mercados, generalmente comprando o inaugurando empresas en países vecinos. La prensa especializada llama a estas empresas «multilatinas» o «latinas globales», para distinguirlas de las multinacionales y de las grandes corporaciones globales (Khan, 1986; Casanova, 2013; Santiso, 2013). Las multilatinas se organizan de modo similar a sus hermanas mayores y desarrollan determinados poderes, aunque son más familistas y propensas a desarrollar vínculos personales y a tener sus propias claves culturales para ejercer influencias sobre leyes y reformas.

Intervencionismo jurídico y legitimidad

Los grandes actores económicos —a veces definidos como poderes fácticos no estatales—, entre los cuales destacan las corporaciones globales o en proceso de globalización y sus intermediarios corporativos —tanques de pensamiento «*think tanks*», grandes consultoras, estudios de abogados prestigiosos y comunidades epistémicas vinculadas al mundo corporativo—, pueden participar con enorme ventaja en el gran juego de poder nacional y global. No solo producen bienes y servicios, también promueven normas e ideas, y lo hacen a distintas escalas, algo que solo le está permitido a las grandes corporaciones. En las «grandes ligas», las corporaciones no solo pueden influir de manera organizada en las decisiones de Estado, sino que pueden llegar a orientar a los organismos internacionales de manera regular, directa e indirectamente, expresa o sutilmente. A partir de allí, complementan su influencia sobre el mundo.

Esta influencia se da y se siente, ante todo, por imperativos económicos, dado que la producción —en particular la industria de tecnología informativa y la salud—, el comercio y las finanzas mutan constantemente al ritmo de la globalización al expandirse los capitales, perfeccionarse las tecnologías y mejorar la infraestructura. Ello exige cambios normativos y desarrollos ideológicos que permitan la continua expansión de este dominio.

Todo ello requiere nuevas reglas del juego y obliga a un marcado intervencionismo jurídico-económico, nacional e internacional, impulsado por la familia neoliberal global (Laval & Dardot, 2013). Los mercados no se desarrollan naturalmente, hay que desarrollarlos e integrarlos, hay que «aplanarlos», allanando obstáculos. Ello requiere constantes modificaciones e innovaciones

legales, como la firma de tratados de libre comercio, la protección internacional de patentes y derechos de autor, o la creación de jurisdicciones especiales —como las zonas de exportación o los paraísos tributarios— para impulsar la proyección política, instrumental y discursiva de las corporaciones.

Su juego consiste en estar protegidos por la legalidad nacional e internacional; operan en el mundo de la legalidad (Schultse-Kraft, 2016, pp. 34-36). Esta legalidad es en gran parte auto-generada, pero opera en la sombra. De allí que detrás de toda corporación haya un ejército de abogados y lobistas, de políticos y parlamentarios vinculados que les abre el camino normativo (nuevas normas) e interpretativo o ejecutivo (aplicación de las normas). Si alguien los señala y cuestiona por no pagar impuestos, hacer favores o esconder sus fortunas en lugares ignotos, la respuesta no se hace esperar, es legal.

El estar posicionados con ventaja en el mundo de la legalidad sirve para gozar de una legitimidad que corresponde a la forma moderna de dominación descrita por Weber como la más avanzada. La corporación define de ese modo, legítimamente, condiciones operativas y lucrativas de corto y largo plazo, y determina cómo son vistos por el resto, en particular —pero no solamente— por el Estado.

Esta faceta del poder corporativo, que resulta de la articulación de sus tres poderes, tiene efectos en el gran juego de poder, porque los cambios son posibles solo si se pueden justificar. Para generar estas oleadas normativas las corporaciones y sus intermediarios y aliados las presentan como necesarias, inevitables, modernizadoras, en fin, conducentes al bienestar y la generación de riqueza y empleo. La corporación, entonces, puede ampliar

tranquilamente sus roles, privatizar más la sociedad y sus recursos, entrar a nuevos territorios o salir cuando así les parezca, y proyectarse incluso a hacer obras sociales u obras públicas, sustituyendo labores que antes hacía el Estado.

Veamos los nuevos roles sociales. Dado que, por definición, la corporación moderna es «eficiente y honesta», se asume que puede cumplir múltiples roles «mejor que el Estado», al que se ve como ineficiente y deshonesto. De este modo, la corporación expande sus campos de acción a la comunidad a través de políticas y programas sociales privados y actividades filantrópicas, encargándose de peajes, puertos y aeropuertos.

Asimismo, bajo ese supuesto de eficiencia y honestidad desarrollan nuevos campos de acumulación en fondos de pensiones, salud y educación, actividades altamente lucrativas. A su vez, todos estos elementos jurídicos, políticos e ideológicos son útiles para reducir el Estado y ampliar los ámbitos de poder de las fuerzas del mercado.

Reformas y «compra de leyes»

Luego de las reformas de mercado que siguieron a la crisis del Estado de bienestar en los países del Norte en la década de 1980, el declive de los Estados populistas-socialistas de América Latina durante la crisis de la deuda externa, y el colapso de la URSS y el bloque soviético en 1989 —tres megaeventos que abren un tiempo nuevo favorable al capitalismo en las Américas, afectan a Cuba con particular fuerza e inducen «la fuga hacia el liberalismo» de sus intelectuales—, la captura del Estado relacionada al soborno y otras prácticas de influencia es un tema que al nacer el nuevo siglo recobra vigor.

La discusión inicial de «compra de leyes» proviene de las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), siguiendo la noción de captura regulatoria de la Escuela de Chicago, discutida líneas arriba. Esta corriente se centra sobre todo en las primeras «economías en transición» o mercados emergentes: América Latina y la ex Unión Soviética. El Asia seguiría un camino parecido luego de su crisis financiera de 1998, que hizo que países como India abandonen su proteccionismo económico y los forzó a una mayor apertura y una reducción del rol del Estado, proceso al que se fue sumando, a su manera, China continental. Con excepción de la China comunista, estas regiones adoptaron las recomendaciones del Consenso de Washington a favor de la apertura comercial, la privatización de empresas públicas, la desregulación económica y laboral y un reducido rol del Estado.

A quien se atribuye haber acuñado el término «captura del Estado» es al economista venezolano Daniel Kauffmann, que trabajó con otros académicos como Joel Hellmann en los estudios auspiciados por el BM y el FMI. La captura se refería a «los otros», en este caso a las «economías en transición». En el mundo desarrollado todavía regía la visión dahliana de la democracia. Se suponía que las reformas económicas recomendadas desde el exterior podían activar las capacidades del mercado y generar círculos virtuosos, pero no lograron buenos resultados debido a la corrupción privada y estatal, resultado que se interpretó como una falla (Manzetti, 2009). El BM y el FMI reclamaban atacar esa falla asociada a la corrupción para «corregir el rumbo» y darle sostenibilidad a los cambios que auspiciaron cuando los Estados, con su apoyo, cambiaron el paradigma económico, adoptando el neoliberal y experimentaron con la democracia.

Este era el reconocimiento de un fracaso que se debía, según su particular manera de ver la situación, no tanto a las recomendaciones externas, sino a sus problemas internos¹⁹.

Como afirman Hellman y Kaufmann, «en las economías en transición, la corrupción delinea una nueva imagen, que los llamados oligarcas manipulan las políticas públicas e incluso dan forma a las reglas del juego para su propia ventaja, que es muy grande. Nos referimos a esta forma de comportamiento como captura del Estado» (2001a, p. 1, traducción libre).

La mayoría de los casos estudiados bajo esta perspectiva, de fuerte contenido normativo, se refieren a países europeos excomunistas, cuyos Estados mostraba señales de haber sido capturados a través de sobornos en los cuales el actor central eran los oligarcas corporativos (Hellman & Kauffman, 2001a; Yakovlev, 2006; Petrova, 2008; Pesic, 2007; Marandici, 2017).

Aunque el debate se inicia en referencia a lo que fuera el bloque soviético, este enfoque considera también a países latinoamericanos, especialmente México, Colombia y Perú, además de la mayoría de países centroamericanos (Banco Mundial y Vicepresidencia de la República de Colombia, 2002). La principal herramienta de investigación son encuestas a empresarios sobre el uso de sobornos, lo que permite identificar «niveles de captura» en un continuo que va de más a menos corrupción. Asumen, sin identificar actores, que a mayor percepción o admisión de la corrupción, hay

¹⁹ Este es el argumento central de las teorías del desarrollo que empezarán a delinarse con W.W. Rostow y su «manifiesto anticomunista» de los años sesenta, y cuando EUA propuso su plan de Alianza para el Progreso para «desarrollar» América Latina para que no siguiera el ejemplo cubano y adoptara el anglosajón. El mismo argumento continuó esgrimiéndose durante la crisis de la deuda externa de los años ochenta: las causas eran internas, no externas.

captura más intensa, lo que permite ver variaciones entre países. A pesar de sus limitaciones, y del sesgo sobre la corrupción como forma principal de relación empresa-gobierno en países que realizan la doble transición, estos estudios tienen la virtud de abrir un debate. Al discutirse el enfoque y los casos, como veremos más adelante, se fue renovando el interés en la captura del Estado en sus distintas modalidades, en los instrumentos de influencia que se usan y su legalidad y las consecuencias que generan.

Hellman y Kaufmann, en otro trabajo, ven la cuestión de captura como influencia indebida que genera ventajas que se mantienen con el veto a reformas —otra forma de poder—, siendo su efecto colateral más importante que limitan la competencia. Los autores arriba citados no toman en consideración los factores históricos e institucionales detrás de la captura ni otras consecuencias, temas que serían retomados por otras vertientes interpretativas. La siguiente cita encierra los aspectos esenciales de su visión de captura como relación colusiva entre la gran empresa y el Estado, obteniendo ventajas gracias a influencias indebidas:

Al tratar el problema de la captura del Estado, queremos centrarnos en las complejas interrelaciones entre las empresas y el Estado. Destacamos, sobre todo la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo o imponiendo barreras a la competencia. Estas influencias indebidas generan ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas con un alto costo socioeconómico. Dado que estas empresas aprovechan sus influencias para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser solo un síntoma para convertirse en causa fundamental de una mala gestión de gobierno (2001b, p. 32).

La discusión del «dictado de leyes»

Académicos críticos del poder corporativo y de las ETN que consideran necesario ampliar el panorama desarrollan otra vertiente teórica que aparece como complemento a la tesis de la influencia indebida, poniendo el acento ya no en los oligarcas y la corrupción, sino en las corporaciones y sus múltiples mecanismos de influencia, es decir, en la influencia excesiva.

Los factores históricos e institucionales que facilitan una captura corporativa y los mecanismos legales-dudoso-ilegales que se usan para tal fin se incorporan a la discusión tanto en América Latina como en Europa Central, y con menor intensidad en Asia Central y África. El argumento central de esta vertiente es que la captura no se explica solo ni principalmente como efecto de la corrupción y la capacidad de algunas firmas para comprar leyes, sino que se debe considerar una lógica mayor de poder: la influencia excesiva centrada en las corporaciones —el principal actor captor— y el uso de variados mecanismos para «dictar leyes» por parte de actores con capacidad estratégica de manejo del entorno. Esta vertiente supera el enfoque convencional de malas prácticas o desviaciones de mercado, y entra a temas mayores, como las formas de dominación o cooptación capaces de cambiar al Estado por dentro. Garay (2008), un autor que exige un enfoque amplio y realista, afirma sobre la captura en Colombia que el crimen organizado no solo compra leyes, sino que llega a reconfigurar el Estado en nuevas y negativas formas. Se puede argumentar lo mismo de las corporaciones, convertidas, directa e indirectamente, en hacedores de reglas, *rule makers*.

En la medida en que los estudios de las dos vertientes —la convencional que discute la influencia indebida y la crítica que discute

la influencia excesiva— identifican diversos instrumentos. Aquí entra en discusión la legalidad y sus grados, aspecto que debemos incorporar usando un enfoque que supere la artificial dicotomía entre lo legal y lo ilegal. Entramos de este modo a la discusión de las zonas grises.

Zonas grises

Las leyes pueden ser no solo contradictorias, sino confusas o limitadas. Esto genera zonas grises que son aprovechadas por los actores captores gracias a sus defensas jurídicas y por el hecho de que pueden participar en la fabricación de las mismas al comprar o dictar leyes.

Bajo estas condiciones de influencia, las corporaciones pueden actuar con la ley o intentar evadirla y caminar al borde del delito, con lo que pueden incurrir en la llamada corrupción blanca o legal. Este tipo de comportamiento, si bien es discutible si incurre o no en delito, tiene el problema de que entra en contradicción con la ética y el interés público, y puede ser cuestionado políticamente.

Para seguir operando en las zonas grises, las corporaciones se apoyan en un debate interpretativo o un vacío legal, aguas turbias donde sus numerosos y enterados defensores legales navegan con gran facilidad. Al mismo tiempo, evitan generar reacciones fuertes de la sociedad civil, que no detecta o queda con la duda de lo que ocurre (Kauffman & Vicente, 2011). Incluso si van más allá e incurrir en delito, están en capacidad de «judicializar» los casos, litigando y apelando constantemente. Además, cuando son sancionados tienen la ventaja de que no son castigados con severidad, y sus delitos se categorizan como «de cuello y corbata». La justicia, por tanto, no es igual para todos.

Los escándalos corporativos echan luces sobre este movimiento sinuoso que se aleja de la legalidad y llega al otro extremo cuando las corporaciones —particularmente en ciertos sectores como la construcción de obras públicas, petróleo, banca y finanzas, y las que están habituadas a mover grandes cantidades de fondos en el sistema *offshore* y paraísos tributarios— habitan en zonas grises e incluso pueden transitar al delito.

El caso Lava Jato, que es de naturaleza global, viene al caso. El estallido de la corrupción institucionalizada, en particular el caso de la empresa constructora brasileña Odebrecht, una de las principales multilatinas, con una cadena de *offshores* en todo el planeta que le permitía ocultar pagos ilegales, ayuda a entender que las corporaciones se pueden mover con facilidad en un continuo que va de lo claro o legal, pasa por lo gris o dudoso y llega a lo oscuro o ilegal. Odebrecht es una corporación *sui generis*, capaz de institucionalizar lo ilegal al formar una división de «operaciones estructuradas» para financiar a los partidos políticos por lo bajo con una caja negra (*caixa dois*, no declarada) y pagar sobornos («propinas»). Los pagos eran ocultados con envíos sucesivos que hacían difícil seguir el rastro del dinero al utilizar un sistema de *clusters* de empresas en paraísos tributarios. Odebrecht llegó al punto de comprar un banco en uno de estos paraísos tributarios para ampliar su escala de pagos y desarrolló un sistema de correos llamados *doleiros*, que llevaban dinero en efectivo en maletines, loncheras o mochilas (Cabral & Oliveira, 2017). Lava Jato era una empresa de fachada de lavado rápido de autos, que centralizaba el dinero en efectivo y lo distribuía a través de *doleiros*. Si bien Odebrecht es un caso extremo, el estudio empírico —basado en testimonios y pruebas recolectadas en varios países y continentes— de cómo planea la captura corporativa a

nivel nacional y subnacional es uno de los mejor investigados y resulta muy ilustrativo.

Para Odebrecht era normal moverse en este continuo, pues sus acciones —como las de otros actores captores— van borrando la línea que separa lo legal de lo ilegal, lo privado de lo público, creando, *de facto*, otra institucionalidad. Esta corporación multilatina aprovechó regularmente vacíos legales, fallas regulatorias y sancionatorias en materia de financiación de campañas, lobby y conflicto de intereses, usando también mecanismos ilegales como los sobornos u ofreciendo regalos a políticos y funcionarios, incluso dando coimas a expertos privados. Corrompió todo. Corporaciones como estas logran moverse en zonas grises apoyándose en su capacidad para defender interpretaciones legales a través de sus abogados e intermediarios, y de sus aliados en los medios de comunicación de masas y en los partidos, evitando investigaciones del Congreso y del sistema judicial.

En el Perú, Odebrecht tenía como socio local principal a la constructora Graña y Montero, presidida por José Graña Miró Quesada, destacado miembro de la familia Miró Quesada, dueña de *El Comercio*, el conglomerado mediático más grande del país, conformado por diarios, revistas, televisión fija y por cable (Durand, 2018, p. 171 y ss.). La captura corporativa del Estado también tiene, entonces, un componente de captura mediática que no solo les permite a los grandes medios de comunicación de masas defender sus propias rentas e intereses, sino participar en la defensa de intereses corporativos específicos o generales.

Los mecanismos de influencia corporativa requieren mayor análisis, pero basta por el momento dar una idea del espectro de legalidad en el cual se mueven las corporaciones, sean criminales o legales, y comparar los elementos comunes y las diferencias

entre ellas. Podemos asegurar a partir de esa comparación que la efectividad de los mecanismos y el grado de legalidad dependen del tamaño de la firma y del tipo de actividades, entendiendo por ello si operan en mercados legales o en mercados negros, más que en el tipo de actividades o sectores.

Tanto las corporaciones legales que transitan hacia lo ilegal como las criminales son ejemplos extremos de influencia en el Estado de unos pocos, pero poderosos, actores económicos, que operan en mercados legalmente distintos —el autorizado y el prohibido— Aunque tienen en común defender grandes intereses económicos y buscar altas tasas de ganancia, se diferencian por sus instrumentos, otro aspecto de discusión de la legalidad y las zonas grises y oscuras. Terminamos este capítulo con la siguiente comparación entre corporaciones del crimen y corporaciones legales.

Las corporaciones del crimen, a diferencia de las corporaciones legales, se basan principalmente en el soborno y la violencia, pero tienden a enmascararse como empresas legales. De este modo, pueden hacer lobby, sobre todo en el sistema de administración de justicia; financiar campañas electorales; y usar la puerta giratoria colocando a sus abogados en el sistema de justicia o el parlamento. Operan en un orden real al que Schultze-Kraft (2016) llama *crimilegalidad* institucionalizada (pp. 36-37).

Las corporaciones legales tienden a estar dentro de la ley, pero a veces recurren a formas cuestionables que pueden conducir a conflictos de intereses, como el lobby no regulado, la financiación de campañas bajo la mesa, los favores y la puerta giratoria; e incluso, a veces, cruzan la línea y recurren a sobornos (Durand, 2018). Las corporaciones legales, sobre todo en ciertas actividades más propensas a actuar con sobornos, operan en esta criminalidad.

Sea cual fuere su relación con la legalidad, queda claro que solo actores de gran peso o tamaño, si encuentran una situación propicia, pueden manejar estos mecanismos a su favor y lograr de modo regular altos niveles de influencia. Mientras mayor sea su peso, mayor la posibilidad de ejercer influencias más profundas y duraderas y mayor la necesidad de defender sus propiedades y mercados. La pequeña y la mediana empresa no tiene estas capacidades.

En suma, la corporación criminal y la legal desarrollan la misma lógica de proyección: van del mercado —donde tienen una posición fuerte, en muchos casos oligopólica, capaz de controlar cadenas de transacciones— hacia el Estado, combinando distintos tipos de instrumentos. Ambas, una desde la legalidad, otra desde la ilegalidad, actúan de forma constante terminan «reconfigurando» al Estado, particularmente los Estados débiles con clases políticas inmediatistas y funcionarios atemorizados o sobornables. Su principal efecto institucional es debilitar el sistema de rendición de cuentas horizontal de la sociedad y el vertical del Estado²⁰.

La cuestión del poder y las influencias corporativas que discutimos en este capítulo se encuentran, entonces, intrínsecamente ligadas a la problemática contemporánea de las influencias de actores con una enorme concentración de recursos materiales. Esta concentración continua, que no tiene paralelo, les permite

²⁰ Estas acciones no pasan desapercibidas y eventualmente provocan reacciones. Dado el *modus operandi* de captura, ocurren tensiones y fricciones dentro y fuera del Estado. Dado que debilitan la democracia, el mercado y la sociedad, los *captores* deben controlar esa vulnerabilidad para evitar que se cuestionen sus prácticas, su efecto en los ingresos y el gasto público, y sus privilegios y ventajas. El mejor modo de operar, en parte gracias al apoyo mediático, es evitar o esquivar el sistema de contrapesos y rendición de cuentas en el Estado y la sociedad civil.

—a partir de un proceso de aprendizaje en el arte de las influencias— la compra y el dictado de leyes, lo que genera una penetración individual, sectorial o más amplia sobre el Estado y la sociedad. Es, también, una influencia de nivel mayor sobre los organismos internacionales y la comunidad global, por lo menos en el caso de las grandes corporaciones legales. Estas cuestiones, que surgen del análisis de la captura del Estado, llevan a una discusión jurídica y política más amplia sobre la legalidad y sus zonas grises.

CAPÍTULO 3

FACTORES QUE FACILITAN LA CAPTURA EN AMÉRICA LATINA

Gracias a su visión amplia y crítica, la vertiente teórica que aquí desarrollamos discute la captura corporativa como influencia excesiva. Esta influencia, que no descarta la indebida como hemos visto en el capítulo anterior, se sostiene en factores históricos, estructurales e institucionales que facilitan la captura. Combinados, explican cómo se hace más probable la tendencia de las corporaciones a cooptar el Estado, sea de manera individual, sectorial o colectiva. Desarrollamos estas ideas viendo el caso latinoamericano, centrando el análisis en el gran hecho histórico contemporáneo que es la madre de todas las asimetrías: la acumulación extraordinaria de recursos económicos y las capacidades organizativas e ideológicas de la corporación moderna.

Para avanzar en esta discusión sobre el poder económico, iniciada en los capítulos anteriores, debemos enlazarla con los factores estructurales e institucionales y observar la relación entre estos factores y su mutación en el tiempo. El factor de mayor peso o gran tamaño advierte de la existencia de pocos jugadores, lo que solo puede ocurrir como resultado de procesos que toman tiempo

—es decir, procesos históricos—, para cristalizar estructuras de poder e influencia de viejo y nuevo cuño.

El argumento de este libro es que los factores estructurales e institucionales formados en el tiempo, en el largo plazo, actúan como un campo de fuerza en determinados espacios nacionales e internacionales, se expresan de cierta manera en el presente y tienden a proyectarse al futuro (*path dependency*)²¹. Esta suma de factores, que viene de atrás y se expresa en el presente marcando una ruta futura, nos dice que estamos frente a una lógica de relaciones de poder crecientemente asimétrica, reforzada por el incremento de poderes y capacidades de las corporaciones. Ello, a su vez, explica cómo pueden operar con creciente ventaja en espacios donde las élites económicas y políticas se coluden en detrimento de un rol más activo de la sociedad civil. La asimetría se manifiesta entonces en la manera como se relacionan el poder económico, el poder político y la sociedad civil. Al verla, entendemos también que las propias corporaciones y sus aliados han creado un espejismo que por momentos nubla nuestra visión pero que se despeja con teorías críticas del poder.

Podemos ir más allá de los publicitados índices del crecimiento como patrón de éxito, la teoría del círculo virtuoso que crean las grandes inversiones privadas o los beneficios del incesante cambio tecnológico, discutiendo primero aquello que las élites económicas que manejan u operan en torno a las corporaciones ocultan o minimizan: que concentran poder, limitan la competencia, se enriquecen y logran protecciones y privilegios que hacen más desigual el sistema tributario y la propia sociedad, y al mismo

²¹ Sobre el determinismo y la captura regulatoria como algo «situacional», véase Makkai y Braithwaite, 1992, p. 61.

tiempo crean las condiciones para generar una serie de tensiones dentro y fuera del Estado²².

El Estado bajo su influencia es, a sus ojos, una institución ineficiente y corrupta que las corporaciones rechazan y que al mismo tiempo quieren cooptar. Esto ocurre gracias a que los políticos aceptan o promocionan su influencia a la espera de beneficios materiales y de relaciones de poder que obtienen cuando comandan el Estado. En la medida en que la captura permite ganancias extraordinarias a las corporaciones, el lucro se convierte en un incentivo perverso para repetir, ampliar y defender esta lógica asimétrica de poder.

Estos factores estructurales e institucionales generan entonces un juego de influencias de terrenos desnivelados que influye para decidir quién gana en el juego político, quién se sienta en la mesa del poder y quién se beneficia de las decisiones del Estado (Domhoff, 1997). Es un poder vasto y bastante completo, en parte visible y en parte invisible, que se siente o se presiente —a veces porque da lugar a imaginarios conspirativos— porque

²² Al poder proponer o influir de modo importante en el diseño y aplicación de las políticas públicas y las grandes políticas de Estado que son de su interés, desarrollan un poder de veto y bloquean leyes o decisiones que otros demandan, convirtiéndose en defensores del statu quo y movilizan todos sus recursos para convencer a las mayorías de que las leyes que ellos promocionan son para su bienestar. Una rebaja de los impuestos corporativos, por ejemplo, se explica como un factor que «estimula la inversión» y que luego hace recuperar los ingresos fiscales, aunque no existan estudios que lo demuestren. Lo mismo sucede con la idea de que un aumento de los salarios afecta negativamente el empleo y hace aumentar la informalidad, o que el aumento de los salarios ocurre cuando aumenta la productividad. Tales ideas se transmiten como verdades por los medios de comunicación de masas y líderes de opinión con acceso preferencial a los grandes medios, ligados al mundo corporativo de múltiples formas —accionariado, publicidad, financiación, adquisiciones, comunidad de ideas, círculos sociales—, y son diseminadas por los tecnócratas y aceptadas por los políticos, sobre todo los conservadores.

gravita y tiene efectos de conjunto, pero que siempre opera en la sombra, intentando ocultarse. Con frecuencia logran este objetivo camuflándose o afirmando que vivimos en democracia y que el mercado brinda oportunidades de generación de riqueza a todos, incluyendo a los pobres. Como afirma Lukes, el poder es más efectivo cuando es menos observable (2005, p. 4). Lo que tenemos que hacer es observarlo.

Empecemos por comparar cuotas de poder con referencia a América Latina y sus democracias de mercado. La minoría selecta enriquecida al manejar grandes organizaciones privadas representa una asimetría de poder y una desigualdad de oportunidad política, acceso e influencia que no tienen otros grupos sociales que son mayoritarios y al mismo tiempo están dispersos, o han sido dispersados debido a la informalidad laboral y empresarial y a las políticas antisindicales (Portes & Hoffman, 2003, p. 43; Cameron, 2018). Estos grupos sociales mayoritarios son más masa que clase, y mientras se mantenga una situación de dispersión extrema y jornadas extenuantes pueden ser manejados por las élites con mayor facilidad, aun cuando son propensos a estallidos y protestas.

Al respecto, una irrespetuosa declaración de Eduardo Matte Pérez, gran empresario chileno que lideró uno de los más grandes grupos de poder económico de su país, viene al caso: «Los dueños de Chile somos nosotros, los dueños del capital y del suelo. Lo demás es masa influenciable y vendible. Ella no pesa ni como opinión ni como prestigio»²³. Esta masa, sin embargo, terminó rechazando este orden asimétrico de cosas en las jornadas de protesta, pacíficas

²³ <https://www.infogate.cl/2015/10/30/matte-los-duenos-de-chile-somos-nosotros/> (acceso: junio de 2019).

y violentas, organizadas y espontáneas, que en octubre de 2019 sacudieron los cimientos del «oasis liberal» de América Latina, donde prosperaron como en ningún otro lugar grupos económicos como el de Matte. Estos sucesos nos recuerdan que, si queremos desarrollar una visión más profunda de las estructuras y usos del poder que operan en las democracias de mercado, no podemos ni debemos ignorar este telón de fondo de asimetrías que une el pasado con el presente.

Sigamos con nuestra discusión sobre las distintas maneras de explicar la captura del Estado y resaltemos la importancia de los factores estructurales e institucionales, que no siempre se toman en cuenta. Para la economía neoclásica y sus estudios de captura regulatoria, lo importante es elaborar un modelo de relación abstracta entre dos actores, la industria y los reguladores, sobre una situación inmediata definida en torno a actividades regulables donde los efectos de la captura pueden medirse en costos, para recomendar «soluciones de mercado» (Stigler, 1971; Peltzman, 1976). Como vemos, la historia ha sido puesta a un lado. Para los estudios más amplios y complejos de captura del Estado, como los que aquí desarrollamos, se debe salir de esa pulida camisa de fuerza analítica —centrada en lo inmediato y lo regulatorio— de modo tal que se puedan entender los desarrollos históricos e institucionales que dibujan las correlaciones de fuerza entre las corporaciones, el Estado y la sociedad civil. Así, por ejemplo, el modelo simple nos diría que la industria captura al regulador, que protege sus intereses a través de una regulación que originalmente fue diseñada para controlarla; pero en el modelo complejo la industria puede capturar al regulador para que no regule, y el regulador puede adquirir tal nivel de autonomía que extorsiona a la industria con regulaciones. Esas capacidades tienen una historia detrás.

Con esta visión macropolítica y crítica queremos trazar, aunque sea de modo breve, el pasado de la captura corporativa, y explicar cómo se llegó a la situación presente en el caso latinoamericano. La cuestión de los factores estructurales está más desarrollada por disciplinas como la sociología y la ciencia política, sobre todo cuando tienen una mirada interdisciplinaria. Esto nos lleva a definir lo que llamamos una situación de captura del Estado. Para hacer este análisis seguimos el método histórico-estructural de la CEPAL desarrollado por Cardoso y Faletto (1977, pp. 11-13), y más recientemente por autores como Franco (2013), identificando factores de fondo que explican una situación de poder propia que llamaron dependencia, para luego discutir los procesos políticos, que también tienen una marca o sello regional latinoamericano propio²⁴.

Diversos autores, particularmente la corriente crítica de las corporaciones, preocupada por su influencia desmedida o excesiva, observan situaciones de captura que llevan a dictar y comprar leyes a partir de concentraciones extraordinarias de poder económico en la estructura al mismo tiempo que se debilita el Estado y se fractura la sociedad civil. Estas concentraciones y asimetrías no ocurren de un día a otro, y aunque pueden ser impulsadas por reformas de mercado recientes, empezando por la privatización de activos estatales y siguiendo con los despidos masivos y las nuevas políticas de flexibilización laboral, la creación

²⁴ No vamos a discutir, por el momento, cómo la combinación de estos factores puede dar lugar a distintos tipos de situaciones de captura. Esta tarea está por desarrollarse, dado el incipiente estado en que se encuentra la discusión académica de captura corporativa en la sociología y la ciencia política. Entre la escasa literatura académica sobre un tema relacionado, la oligarquización de la democracia latinoamericana del siglo XXI, véase Cameron, 2019.

de maquiladoras y zonas de exportación, son factores de base histórica que, con variaciones, se expresan en el siglo XXI cuando se desarrollan ciclos elitistas, lo que a su vez genera respuestas.

La evidencia empírica nos dice que los ciclos elitistas y contraelitistas —llamados populistas, antihegemónicos o contramovimientos en el lenguaje de Polanyi— son particularmente más acentuados en América Latina, debido a que la dominación de las élites y la concentración de la riqueza, siendo fuerte, a veces brutal, es relativa e inestable. Esta inestabilidad está en la base de una oscilación pendular de los regímenes, sean democracias, dictaduras, demoduras o dictablandas (O'Donnell & Schmitter, 1986). Las élites económicas logran adaptarse a esta variedad de regímenes, puesto que tienen inversiones comprometidas de largo plazo que proteger y la variedad las obliga a ser versátiles y políticamente pragmáticas. En todo caso, siempre pueden negociar con todos estos regímenes gracias a su poder estructural y al uso de sus poderes instrumentales y discursivos. La política de «los negocios son los negocios» hace que si el régimen no los favorece busquen crear las condiciones para acercarse e influir en el Estado.

Los factores estructurales e institucionales son, entonces, herencias del pasado que se reconfiguran en el presente bajo nuevas combinaciones²⁵, generándose en el siglo XXI —a partir de las grandes reformas de fines del siglo XIX— ventajas que les permiten a las corporaciones un predominio económico y político²⁶.

²⁵ Estas herencias del pasado se pueden ver en las luchas entre facciones rivales durante el periodo de política de élites u oligáquico; o en el periodo siguiente, de política de masas o populista/socialista, en el choque con las élites durante revoluciones o elecciones críticas. Por el momento, dado que no vamos a discutir en detalle los procesos, bastan estas precisiones. Ver nota 21 para mayores detalles.

²⁶ No está de más reiterar que esta situación de captura puede cambiar. Se puede contar cuando existen contrapesos y se puede revertir si se neutraliza el poder de los actores

Se pueden distinguir claramente tres factores con viejas raíces que explican un sistema asimétrico que favorece a las élites económicas²⁷:

1. Alta concentración del poder económico en manos de grandes unidades empresariales privadas. Las corporaciones nacionales y extranjeras controlan la producción de los bienes y servicios esenciales, la tierra más rentable y las principales fuentes de materias primas exportables. Al mismo tiempo, avanzan en nuevos terrenos de acumulación: pensiones, manejo de la infraestructura.
2. Alta concentración del poder decisorio en el Ejecutivo y la presidencia, con una tendencia a legislar e implementar políticas de manera discrecional y por decreto. Los tres poderes del Estado funcionan con un aparato burocrático débil e influenciable, con capacidades institucionales desiguales y problemas de corrupción. El gobierno es dirigido por un sistema de partidos con tradiciones predominantemente clientelistas y políticos que ven al Estado como un botín.

captadores cuando cambian las correlaciones de fuerza, como hemos visto al estudiar los tres ciclos de captura del Estado en América Latina de fines del siglo XX y comienzos del XXI, es decir, en el presente y pasado inmediato.

²⁷ Brevemente, se puede decir que a comienzos del siglo XIX el continente se libera de la situación colonial europea temprana, que empezó con el descubrimiento de América, y luego funda repúblicas inestables bajo el comando de las élites en disputa con caudillos militares, pasando por intentos de refundación para que el Estado represente a una nación compuesta por mayorías de indios y esclavos, y en algunos casos migrantes pobres europeos. Estos luego se convierten en masa trabajadora, que reclama inclusión social y política, lo que da lugar a otro ciclo de disputas con las élites económicas. Para un enfoque más detallado en el caso del Perú, siguiendo el enfoque de captura, ver Crabtree y Durand, 2017.

3. Una sociedad civil débil o debilitada, dispersa, carente de recursos esenciales para hacer oír su voz de modo regular y participar colectivamente en la deliberación democrática de políticas públicas, en la orientación de la economía y en la administración de sus territorios, problema particularmente agudo en el caso de los pueblos indígenas.

Esta combinación de factores es, a comienzos del siglo XXI, parte del diagnóstico de América Latina. Para ilustrar este argumento, veamos lo que Jorge María García L., del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, dice al analizar la relación entre dinero y política en el continente luego de la liberalización económica y la democratización política. A su manera, alude a los tres factores arriba mencionados:

Una relación perversa entre una economía privada fuerte y sin controles y un Estado débil sin políticas sociales, debilita al régimen de partidos y pone en peligro la democracia, si además se le agrega una política de privilegios para las cámaras empresariales y su sector, y otra que busca el debilitamiento del movimiento sindical, a través de la simple coerción o del ataque normativo que ha permitido la libertad de organizar varios sindicatos dentro de la empresa, lo que debilita su capacidad de influencia y negociación, sobre todo porque la corrupción, que corroe todo, también se ha enquistado en las dirigencias sindicales (García, 2001, p. 540).

La intensidad con que se dan estos factores, cuya combinación varía en el tiempo y en el espacio latinoamericano, hace que se pueda hablar de distintos tipos o modalidades de captura, unas más intensas, otras más moderadas, de periodos largos o cortos de captura corporativa según la fuerza de estos factores y el nivel de eficacia que vayan logrando los actores captores. También, eventualmente, define qué capacidades de resistencia ocurren o no

en el Estado, y qué capacidades de respuesta emerjan de la sociedad civil para contener estas ofensivas políticas para moldear las políticas públicas²⁸.

Concentración del poder económico

El primer factor estructural clave con antiguas raíces es el alto y siempre creciente acaparamiento de la riqueza económica-empresarial privada, viejo rasgo del continente heredado de la Colonia y reproducido en el primer siglo de la República. América Latina ha sido tradicionalmente un continente de muy alta desigualdad por las enormes distancias entre pobres y ricos, y esta situación sigue vigente y se hace mayor (Blofield, 2011; Márquez & Guerrero, 2017, p. 48; Fairfield, 2015, p. 37; PNUD, 2018). Como reconocen varios estudiosos de captura, el fenómeno está determinado por el hecho de que ingentes riquezas se concentran y reconcentran en manos de un puñado de grandes corporaciones nacionales y extranjeras, las cuales, bien posicionadas en el mercado, ofrecen una mayor cantidad de bienes y servicios en actividades claves y altamente lucrativas (Omelyanshuk, 2001; Membreño-Cedillo, 2007; Garay, 2008; Innes, 2014; Fuentes-Knight, 2016; Crabtree & Durand, 2017; Waxenecker, 2017; Cortés & Itriago, 2018). Este poder, ciertamente, ha cambiado cuantitativa y cualitativamente. Antes estaba en manos de una oligarquía agraria y de los enclaves extractivo-exportadores, además de la banca, y hoy se encuentra en manos de súper grupos de poder económico que, si bien todavía están manejados

²⁸ Los estudios comparativos se encargarán de establecer estas semejanzas y diferencias, tarea que aquí no podemos realizar.

por familias, se vinculan o asocian cada vez más a ETN globales más poderosas que la anterior generación²⁹.

Para dar una idea más precisa de los cambios del poder estructural, debemos tomar en cuenta la reestructuración en curso del mapa de poder económico, los cambios de estatus del capital nacional y extranjero y los procesos de concentración del poder económico al interior de la cúpula.

El proceso de cambio estructural en América Latina es como sigue. El capital nacional se ha reestructurado bajo la influencia de múltiples factores, empezando por los efectos de la crisis de la deuda externa de 1980, siguiendo con la apertura de los mercados de 1990 y las privatizaciones, pasando luego por un complejo proceso de reacomodo a las nuevas condiciones. Hay sumas y restas. Debemos tomar en cuenta que ha habido peligros y oportunidades. Durante esta transición, algunos grupos nacionales se han fortalecido, mientras otros salieron del mercado por efecto de la competencia o de una posición dominante del mercado; porque no pudieron resistir la embestida de las ETN, que «o te quiebran o te compran» cuando están interesadas en entrar a un nicho dominado por el capital nacional; o debido a que no tenían las capacidades de entrar a nichos altamente rentables por el tamaño de las inversiones y los requerimientos de tecnología

²⁹ En la década de 1980 los activos de las grandes familias que poseían y dirigían los principales grupos de poder económico se contaban en cientos de millones de dólares. En el siglo XXI se cuentan en miles de millones de dólares. A nivel global se contaban en decenas de millones de dólares, ahora han subido a centenas. Iguales trayectorias han seguido las fortunas personales, como lo revelan los rankings. El dominio de mercado, es decir, cuánto de un mercado de bienes y servicios copa una gran empresa, ha subido exponencialmente en todos los países. Al mismo tiempo, han aparecido oligopolios globales que tienen alta concentración de mercado en ciertos rubros a nivel mundial. Estamos, entonces, frente a otro poder económico más grande, fuerte e influyente.

y organización requeridos. Abundan los casos de perdedores, aunque hay también ganadores. Determinados grupos de poder antiguos, muchos formados a lo largo de varias generaciones, han logrado modernizarse y reorganizarse, proyectarse a mercados externos, entrar a nuevos nichos, asociarse con las ETN o, habiéndose formado en el periodo de crisis y apertura que sigue, conglomerarse en torno a empresas exitosas en rubros donde no tuvieron que enfrentar a grandes capitales extranjeros. Al mismo tiempo, ha surgido una nueva generación de grupos más competitivos nacional e internacionalmente al haber crecido en condiciones de libre mercado.

Las sumas y restas, sin embargo, indican un creciente predominio de lo extranjero sobre lo nacional. En este paisaje se va dibujando una situación de mejor posicionamiento de las ETN y una fusión de intereses y visiones de un capital nacional que aparece cada vez más como socio menor, al punto de que, a nivel de los grandes capitales, se puede decir que «no existe burguesía nacional». Aunque para Schneider (2016) lo que cuenta es la capacidad de adaptación y resiliencia de los grupos de poder económico latinoamericanos, y coincidimos en que no se trata de un escenario tipo «parque jurásico» de desaparición de los dinosaurios latinoamericanos, en realidad, visto el proceso desde sus inicios y las tendencias en curso —en las cuales cuentan las asimetrías financieras y tecnológicas—, la ruta que sigue la reestructuración del mapa del poder —que ciertamente tiene múltiples variaciones según cada país— es hacia un rol cada vez más secundario del capital nacional.

En materia económica y propietaria, dos factores concentradores y transnacionalizantes entran en juego: la compra de grandes activos del Estado y de grupos de poder latinoamericanos,

y las fusiones y adquisiciones. La compra, este primer factor concentrador, muy fuerte en América Latina y en el ex bloque soviético, y que también se da en otros continentes, es reconocida como un elemento central de la desigualdad global en el siglo XXI. Según el balance que realiza el World Inequality Report: «La inequidad económica es largamente influenciada por la desigual propiedad del capital [...] Hemos demostrado que desde 1980, grandes transferencias de riqueza pública a la privada han ocurrido en prácticamente todos los países, sean ricos o pobres. Se puede argumentar que ello limita la habilidad de los gobiernos para enfrentar la inequidad» (2018, p. 10).

Sobre el mayor dominio de mercado, el segundo factor concentrador, anotamos lo siguiente. Es un hecho que este poder se acentúa mientras más se concentra el poder económico en los principales agentes del mercado, sobre todo los que operan en bolsa y allí donde tienen mayor libertad de movimiento de capitales, y esa concentración puede medirse a partir de distintos indicadores (Martínez, 2002, p. 31). Ello, a su vez, incrementa los niveles de rentabilidad de los inversionistas (Barney, 1988). Se viene formando una supercúpula, donde cada vez menos empresas venden más bienes y servicios debido a la permisividad en materia de fusiones y adquisiciones, *mergers & acquisitions* (M&A). En algunos casos, por señalar una situación extrema, tenemos ETN dominando mercados globales o continentales, como ocurre con la cerveza o los sistemas operativos de las computadoras. Cabe anotar que si bien el efecto económico puede ser beneficioso para algunos consumidores debido al efecto de las economías de escala sobre la calidad y los precios, ello puede también dar lugar al abuso y afectar la competencia. Asimismo, el efecto social y político es más bien negativo, en tanto los Estados

y las sociedades se enfrentan a un poder superconcentrado, que desea mantener o ampliar su posición de dominio de mercado, para lo cual recurre a mecanismos políticos de influencia. Las opciones de esta élite económica corporativa para ir contra el interés público les son más favorables cuando la riqueza está más concentrada y hay mayor desigualdad³⁰.

Varios autores que discuten la captura del Estado aportan a esta discusión estructural. De acuerdo con Fuentes-Knight, la concentración del poder económico, que marca la naturaleza fuertemente jerárquica del capitalismo latinoamericano, «facilita la captura del Estado» (2016, p. 4). El autor estudia este poder en el caso de la política fiscal, y concluye sobre la base de su experiencia práctica, como ministro de Economía de Guatemala que intenta cambiar las reglas del juego con una reforma tributaria, que los grupos de poder económico tienen capacidad de veto y por lo tanto «han capturado la política fiscal». Uno de los efectos más importantes de esta captura es haber logrado que se mantenga un sistema de impuestos regresivo, que además tolera la evasión y la elusión tributaria, donde el Estado no ejerce o no desea ejercer autoridad para recaudar impuestos (pp. 14-15).

Veamos ahora a las élites económicas en mayor detalle. Quienes tienen y mueven estos recursos materiales desde lo alto de la pirámide empresarial son los principales accionistas y, por delegación, los ejecutivos de las corporaciones. Quienes se benefician son también los otros accionistas, inversionistas institucionales y familias ricas. Aquí nuevamente cabe distinguir entre el capital nacional y el capital extranjero. El poder de las élites corporativas

³⁰ Esta situación se pudo observar en países de la ex Unión Soviética luego de las reformas de mercado (Comeo, 2008; Petrova, 2008).

varía según sean nacionales o extranjeras. En el caso de las corporaciones globales, existe una separación entre propiedad y gestión que da un gran poder decisorio a los ejecutivos, siempre y cuando aseguren altos y crecientes niveles de ganancia; si no es así, son removidos por los principales accionistas³¹. En el caso de los grupos de poder latinoamericano, el gerencialismo es menos pronunciado, por lo que estamos frente a un poder más tradicional que sigue funcionando sobre la base de conexiones personales familiares y amicales y «lazos» entre empresas (Shimuzu, 2006; Lazzarini, 2011; Bull, Castellaci & Kasahara, 2014; Waxenecker, 2017, p. 28; Durand, 2017, p. 22; PNUD, 2018, pp. 356 y ss.). En la variante latinoamericana del capitalismo prima la jerarquía de jefes capitalistas que combinan propiedad y gestión familiar, también poder social, sobre empresas conglomeradas³². Tienen, por lo tanto, otra combinación de poderes decisorios que hace que sus jefes sean personajes de imponente apellido y privilegiadas relaciones sociales. No es casual entonces que los llamen «los dueños de América Latina», y que en el imaginario popular aparezcan como ultrapoderosos, percepción que contribuye a generar contramovimientos. De manera complementaria, para ver cómo lo objetivo y lo subjetivo se relaciona, las élites ven a los pobres o los trabajadores como «resentidos».

³¹ Sobre la separación entre propiedad y control en el capitalismo del mundo «desarrollado», ver Bottomore y Brym, 1989. Para América Latina, países de capitalismo familiar, ver Sanfuentes, 1984, para el caso chileno, y Durand, 2017, para el caso peruano, trabajo que incluye un balance de esta discusión.

³² Como hablamos de familias de élite, esta jerarquía tiene fuertes redes sociales que se apoyan en parientes y amigos, algo típico del capitalismo familiar (*F connection: family and friends*) (Ben-Porath, 1980), al punto que algunos lo definen como un «capitalismo de lazos» (Lazzarini, 2011).

La cúpula de este poder económico se encuentra, por lo tanto, comandada por conglomerados nacionales y extranjeros manejados por propietarios-gerentes latinoamericanos y gerentes de ETN. Tienden a desarrollar cohesión y mantenerse unidos.

Estas élites están en capacidad de ponerse de acuerdo para ejercer «dominio de mercado» en condiciones de debilidad o falta de voluntad regulatoria, que puede ser el resultado de la propia captura. Les es asimismo fácil relacionarse entre sí vía el accionariado compartido (Carroll, 2014, p. 165; Cárdenas & Robles-Rivera, 2018) o los *joint venture*, y en realidad no están separadas, a pesar de las diferencias de poder y origen³³. Estas élites desarrollan redes más amplias de influencia al participar en gremios empresariales cuyas cúpulas son dirigidas por nacionales, aunque influidos por las ETN.

Otro factor que integra a las élites es su recurrencia a apoyarse en los mismos intermediarios —estudios de abogados, consultoras, empresas de publicidad, *think tanks*—, quienes ejercen tareas de apoyo legal, tributario, ideológico y reputacional para esta cúpula corporativa nacional-extranjera. Gracias a estos servicios, brindados a clientes exclusivos, estos intermediarios desarrollan una visión de conjunto que refuerza su rol asesor, lo que les permite colaborar en la elaboración de complejas estrategias de manejo del contexto y proponer medidas legales y reformas.

Los intermediarios corporativos son otro componente importante de las élites económicas. Sus estudios de abogados y consultoras suelen estar dirigidas por personal que no es ajeno a las grandes corporaciones, o que les permite ser inmediatamente reconocidos

³³ En el siglo XXI los clivajes al interior de la clase empresarial no se basan tanto en luchas sectoriales (mercado interno vs. mercado externo) o nacionalidad (capital extranjero vs. capital nacional) sino de tamaño (grandes vs. medianas y pequeñas).

por las ETN, en tanto se trata de élites profesionales reclutadas de la clase alta y media alta, que pertenecen —o participan, en tanto hay una limitada circulación de élites cuando aparecen nuevos talentos— en los mismos círculos sociales exclusivos. En el caso de los intermediarios corporativos globales, que se instalan en cada país, lo hacen contratando a personal peruano de la élite social y profesional, tanto por su conocimiento como por su estatus social.

A todo ello se suma el cemento de las ideas. Las élites nacionales y extranjeras, y los profesionales que trabajan con ellos, están cohesionadas ideológicamente por la aceptación común del orden neoliberal globalizador, considerado como «la única opción» del desarrollo (Cannon, 2018), y por el hecho de que, junto con gerentes y propietarios, tienen niveles de ingreso y estándares de consumo muy altos.

El gran poder económico acumula riquezas en el mercado intentando directa e indirectamente obtener el apoyo del Estado y la aceptación de la sociedad. Por sí solo, el poder estructural que manejan los ejecutivos y los jefes de los grupos se expresa primero por el hecho que sus poderosas y numerosas empresas pueden decidir invertir o no invertir, sea a través de la bolsa, con la salida de capitales al exterior, reteniendo las decisiones de inversión «a ver si mejora el clima de inversión» o vendiendo activos.

Este comportamiento «estructural» tiene inmediata repercusión económica y por tanto también tiene impacto político (Fairfield, 2017, p. 41). La desinversión y el temor que produce indica una situación de dependencia del Estado sobre el capital (Przeworski & Wallerstein, 1988), que en el siglo XXI está marcada por el aumento de los activos corporativos y el carácter cada vez más «residual» que han adoptado los Estados latinoamericanos al ir retirándose del mercado.

Aunque la desinversión es una decisión que puede ser tomada espontáneamente por un gran número de empresas, también puede ser coordinada por el *top tier*, estrato privilegiado que utiliza mejor las armas de vocear sus demandas o salir del mercado (*voice and exit*). Las grandes corporaciones tienen la ventaja de que al desinvertir pueden generar una estampida, pues son punto de referencia para el resto de capitales. Este factor lo volveremos a tratar cuando hablemos del poder estructural corporativo y su uso en combinación con el poder político y discursivo. Por el momento basta lo dicho líneas arriba sobre la hiper concentración del poder económico como factor estructural central de los procesos de captura del Estado.

Concentración del poder político

El poder económico hiper concentrado no se queda a esperar a que el poder político lo apoye, promocióne, defienda, dialogue o estimule por su cuenta, en «libre competencia» con otros actores, o que el apoyo social emerja espontáneamente porque gente los admira por sus grandes logros, aunque no falta gente deslumbrada por las sagas empresariales que los toma como modelo a seguir.

La élite económica —y la tecnocrática con la cual se asocia ideológica y prácticamente—, como todo actor poderoso, no es un actor expectante cuyo campo de acción se limita al mercado. Estamos más bien frente a un actor que es políticamente proactivo, que usa mecanismos ofensivos y defensivos de manera organizada, construye puentes y cava túneles con el Estado, y recurre tanto a la corporación como a sus conexiones sociales y profesionales para conseguir sus objetivos.

Para empezar, las élites económicas buscan y necesitan ser apoyadas por el Estado, pero sacando a relucir una forma de acción

política peculiar por sus recursos, intereses y capacidad organizativa. Al mismo tiempo que atacan toda intervención del Estado que «afecte a las fuerzas del mercado», en alineamiento ideológico con el pensamiento neoliberal, hoy aceptado por los capitalistas nacionales, requiere constantes cambios de reglas, y para ello incurre, como hemos advertido líneas arriba, en intervencionismo jurídico.

Para reducir el poder del Estado y aumentar el suyo y sus ganancias —indicador vital de las bolsas de valores y de las economías nacionales porque influye en los niveles de inversión privada—, las corporaciones requieren forjar acuerdos políticos que luego derivan en constantes reordenamientos jurídicos y generan protecciones y garantías. Al mismo tiempo, van reconfigurando el Estado tanto de manera institucional como organizativa. Un ejemplo de ello es el cambio de los ministerios de Trabajo —hora llamados ministerios del Trabajo y el Empleo— donde el principal objetivo es la generación de empleo, no la justicia social. Igual sucede con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha sido neutralizada. Esta acción política se da al más alto nivel, donde incide en la definición de prioridades y políticas de Estado, políticas sectoriales y regulatorias, tributarias y ambientales, y ciertamente laborales, de seguridad y privatizadoras. El campo de influencia, dado su tamaño y sus intereses, y los varios mercados donde opera, su grado de diversificación al actuar como conglomerados de múltiples empresas individuales, su nivel de dominio de mercado, se ha ampliado considerablemente.

La manera en que se pueden lograr estos acuerdos varía según el régimen vigente y se apoya siempre en la concentración decisional de parte de políticos y tecnócratas. En democracias, los acuerdos

bajo la mesa o los pactos políticos se aseguran con la financiación electoral directa e indirecta a partidos y candidatos, sean conservadores o no. A través de la financiación electoral, influyen en las plataformas, en los resultados legislativos y en las decisiones del Ejecutivo y los organismos reguladores (OEA, 2008, p. 74). Los acuerdos o arreglos, que a veces son colusivos y no tienden al desarrollo, se complementan con la penetración del Estado vía lobby y puerta giratoria, una vez formados los gobiernos y elegidos los parlamentos. El soborno o formas ilegales de acción pueden ser parte de esta acción política. En dictadura les es más fácil la penetración si la jerarquía del Estado está vinculada a las corporaciones. Viene al caso mencionar el hecho de que durante la ola dictatorial latinoamericana de la década de 1970, los militares conservadores abrieron el proceso de toma de decisiones a las corporaciones, al mismo tiempo que lo cerraron para el resto, en particular para los sindicatos (O'Donnell, 1973). Generaron, o contribuyeron en generar, una inclusión de arriba y una exclusión de abajo de la pirámide social, combinación perfecta para maximizar el lucro en el corto y mediano plazo, pero insostenible en el mediano a pesar de los planes militares de eliminar a los partidos políticos y convertirse en clase política permanente.

Para lograr legitimidad y permiso social para operar y ejercer prácticas políticas de influencia en diversos campos de interés, la corporación debe primero organizarse y cohesionarse internamente, y luego proyectarse a todo su entorno para manejar mejor un Estado chico y una sociedad civil relativamente desorganizada. Las corporaciones del siglo XXI que operan en mercados globales y con grandes inversiones diversificadas, con objetivos de acumulación extractiva, productiva y financiera de largo plazo, cumplen por lo tanto —como lo expresan sus propios

intelectuales orgánicos— un nuevo rol político vía las estrategias y prácticas de responsabilidad social corporativa y reclamos de capacidad autorregulatoria y apoyo a la sostenibilidad (Scherer & Palazzo, 2011). Deben, asimismo, crear mecanismos y entrenar funcionarios en el arte de la influencia política.

Para cumplir de manera profesional estas funciones ampliadas, las corporaciones copian los modelos de gestión y comunicación de las empresas más avanzadas por medio del *benchmarking*, método de aprendizaje corporativo de mejora constante (Cole, 2009). Esto lo logran con el entrenamiento de sus jefes y ejecutivos en los MBA (Master in Business Administration) y por medio de las consultoras, lo que produce un isomorfismo institucional (Portes, 2010, p. 56).

Es así que las corporaciones desarrollan instancias organizativas especializadas de manejo del entorno como las gerencias de Relaciones Públicas (lobby), Comunicaciones (manejo de prensa), Seguridad (protección de propiedades y funcionarios, manejo político de entornos amenazantes, coordinación con los servicios de inteligencia), Relaciones Comunitarias (administración de los programas de responsabilidad social y hasta ambiental si fuera el caso) y Fundaciones (filantropía)³⁴. También pueden fundar, financiar y participar en *think tanks*, ONG empresariales (conocidas como BINGO, *business NGO*, por sus siglas en inglés), universidades, clubes sociales, clubes deportivos y asociaciones culturales (museos, sinfónicas) y deportivas. Asimismo, pueden contratar a profesionales de la influencia, conocidos en América Latina como operadores, que son en realidad lobistas.

³⁴ Sobre la filantropía y la responsabilidad social corporativa en América Latina, ver Sanborn y Portocarrero, 2008.

Su poder es vasto gracia a su capacidad material y organizativa, lo que permite ayudar a saciar su hambre de ganancias, que es enorme, lo que a su vez potencia todos estos roles.

Sus necesidades modernas de influencia sobre su entorno, que se desdobra en múltiples espacios —local, nacional, internacional—, siguen un modelo heliocéntrico. La corporación es el centro de un universo que se proyecta hacia todas las organizaciones y actores que los influyen y sobre los cuales deben influir. Este es el modelo Davos, que se ha generalizado en el mundo y que rige o intenta regir universalmente, aunque encuentra un balance en algunos países con Estados fuertes. Las corporaciones más jóvenes, o más atrasadas gerencialmente en relación a estas corporaciones modelo, van ajustando y actualizando sus modelos de negocios e influencia en los MBA, en congresos gremiales y conferencias de ejecutivos, en cumbres mundiales globalizadoras como el Foro de Davos o, las más elitistas y poderosas, en cumbres privadas como el Club Bielberg o la Comisión Trilateral, según su preferencia por instituciones más abiertas y modernas (Davos), más secretas y aristocráticas (Bielberg) o con mayor participación de «líderes globales» de las finanzas, la intelectualidad y la política de la triada Norteamérica, Japón y Europa, en el caso de la Comisión Trilateral. En América Latina existe una institución similar solo para jefes de los grandes grupos de poder económico, el Consejo Empresarial de América Latina³⁵, fundado en 1990 por el multimillonario mexicano Carlos Slim (Reyes, 2003). Este foro funciona como un club que reúne a los dueños de América Latina una vez al año en alguna capital latinoamericana, reuniones a las cuales asisten también sus herederos. De ese modo, las élites

³⁵ Ver su portal de internet, <http://ceal.co> (acceso: julio de 2019).

económicas del mundo y de los continentes se informan, discuten, coordinan y planean cómo manejar el cambiante contexto global, al mismo tiempo que se relacionan entre sí, creando las bases de una élite global que se conoce personalmente. Se puede decir también que se van transnacionalizando, adquiriendo una cultura común de hacer negocios e identificando sus intereses globales de corto y largo plazo (Robinson, 2008, p. 167).

Es a partir de esta mayor división del trabajo político e ideológico nacional y global donde las corporaciones privadas alteran y modernizan sus bases institucionales, se proyectan fuera del mercado para reconfigurar institucionalmente —con apoyo de la tecnocracia neoliberal— al Estado achicado pero con poderes decisionales concentrados, y la sociedad civil, de modo que el primero sea más funcional a su crecimiento y el segundo no actúe como elemento de veto, reto o contrapeso a su poder.

Para entender estos roles proyectivos a nivel nacional debemos empezar por considerar las características operativas del Estado latinoamericano y sus partidos, el nexo entre el sistema político y el social, pues es con ellos con quien tienen que operar, adaptándose a cada país y localidad donde se encuentran sus plantas y viendo en cada caso cómo combinan sus instrumentos de poder.

La formación del Estado latinoamericano, al concentrar poderes en ciertas ramas y personajes, y por el grado de desarrollo de sus funciones e ideología (Oszlak, 1982), se diferencia de los llamados países desarrollados por tener menor fuerza operativa y sustento para ejercer autoridad con legitimidad (Centeno, 2015). Aunque hay variaciones entre países, (por ejemplo, entre Chile y Perú, el primero más apegado al Estado de derecho), el rasgo general de los Estados latinoamericanos es ejercer autoridad parcial —a medias— y discrecionalmente, ignorando la ley

y aplicándola arbitrariamente a favor de las élites, lo que hace difícil afirmar que «todos son iguales ante la ley». Esto empieza desde el nivel presidencial, que concentra poderes; sigue en el Ejecutivo, que suele tener capacidades legislativas de operar por decreto; y otros poderes. Este Estado tiene un personal político, que se nombra en cada nuevo gobierno, y profesional, constituido por un cuerpo de funcionarios propenso a verlo como un botín o fuente de enriquecimiento, lo que facilita los sobornos o influencias más sutiles de parte de las corporaciones.

Los aparatos burocráticos latinoamericanos tienen «estadidad» limitada, que depende del desarrollo de una serie de atributos que se supone deben tener un conjunto de instituciones públicas «con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos» (Oszlak, 1982, p. 2)³⁶ y, obviamente, ejercer el monopolio de la violencia. Gran parte de los problemas de los Estados latinoamericanos no son externos sino internos. Es este el terreno donde aparecen estos rasgos de debilidad (Migdal, 2012), que nunca son entidades «especialmente sólidas ni eficientes» (p. 2). Tienen también un sesgo étnico y cultural en tanto el alto personal del Estado proviene del mundo de las élites, que han tenido el raro privilegio de una educación de primer nivel y contactos para colocarse en puestos de importancia. Se trata de élites socioburocráticas acostumbradas a gozar de privilegios de minorías propietarias predominantemente euroamericanas y extranjeras. En ese sentido, América Latina es distinta sociopolíticamente a otros países del llamado Tercer Mundo o de la ex Unión Soviética.

³⁶ Dado que estas instituciones carecen de legitimidad por estar íntimamente vinculadas a las élites y dirigidas por políticos personalistas que ven al Estado como un botín y que son por lo tanto propensos a recibir sobornos, las mayorías tienden a desarrollar prácticas contestatarias si son capaces de acción colectiva y desarrollos político-partidarios.

Un Estado discrecional, con bajos niveles de institucionalidad y operatividad interna, propenso a las influencias y los sobornos, difícilmente puede ejercer el Estado de derecho en el sentido de que la ley se aplica de igual manera para todos. En ese estado en que está el Estado, es más fácilmente penetrable por grupos de interés ricos y organizados, sobre todo cuando están aliados a la clase política para dictar o comprar decisiones.

Esta debilidad y porosidad se acentúa por una serie de factores, e indica las limitaciones del sistema político: corrupción, aparatos burocráticos desigualmente desarrollados, burocracias reclutadas y ascendidas sin reconocer el principio del mérito, o considerando como mérito tecnocrático principal para ser parte de la alta burocracia el participar de la ideología neoliberal. Todo ello hace que el cumplimiento de funciones en áreas como seguridad, salud, educación o justicia sea limitado o muy deficiente, y que tenga un fuerte sesgo corporativo en áreas económicas y laborales.

Otra característica del sistema político es la precariedad de los partidos, rasgo que los hace más fácilmente penetrables por las élites económicas, sobre todo cuando existen sistemas multipartidarios con bajos niveles de representatividad y organicidad. Cuando llegan al poder, los partidos y los candidatos tienen evidentes sesgos personalistas y clientelistas que facilitan su captura, como bien demuestra el caso peruano (Crabtree & Durand, 2017). Además, sus campañas electorales dependen fuertemente de grandes donantes privados (OEA, 2008, pp. 95-97).

La penetración o cooptación del Estado, que empieza con los partidos y la influencia en las elecciones, ocurre principalmente en la rama del poder que es más fuerte y desarrollada: el Ejecutivo, que concentra poderes en dictaduras, pero que también tiende

a predominar en democracias. En los casos en que el Legislativo cumple un rol más activo, también allí se proyectan las élites económicas con gran ventaja, adaptando su estrategia en sistemas o momento políticos con un mayor balance de poderes. Una proyección parecida ocurre sobre el Poder Judicial, aunque su influencia es más soterrada y se suele llevar a cabo a través de los grandes estudios de abogados o lazos familiares y amicales. La captura del Estado al mismo tiempo discrecional y poroso por tanto ocurre con los tres poderes del Estado.

El carácter presidencialista o semipresidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos ha sido extensamente discutido entre los politólogos. Sin embargo, no todos admiten que este rasgo facilite debido a que no analizan la relación entre las élites económicas y políticas en la democracia contemporánea. O'Donnell, Iazetta y Quiroga (2011) concluyen que desde fines de 1990 surge una «democracia delegativa», donde el poder se concentra en el Ejecutivo, y a su interior en la Presidencia. Este poder se expresa en la tendencia del Estado a legislar por decreto y discrecionalmente, lo que lesiona la participación democrática. La democracia delegativa genera caudillismos donde los líderes carismáticos se autoproclaman indispensables y se presentan como salvadores de la patria, caso de los presidentes populistas y neoliberales Menem de Argentina y Fujimori de Perú. Existen también versiones de izquierda de este fenómeno común, como Chávez en Venezuela o Correa en Ecuador, pero con otro patrón de relaciones entre las corporaciones y el Estado. Serrafiero (2005) comparte estos argumentos sobre las causas y consecuencias jurídicas y políticas del decretismo, y explica que el decretismo auspiciado por poderes ejecutivos fuertes se ha convertido en un modo unilateral de hacer política donde lo excepcional se hace normal.

Negretto (2002), por su parte, coincide cuando sostiene que el decretismo es «un instrumento poderoso para dictar la agenda legislativa» (p. 10).

Siguiendo la teoría de la democracia delegativa de O'Donnell, a pesar de que no incorpora a la discusión al poder económico de manera exhaustiva al separar lo político de lo económico siguiendo a Dahl (Franco, 2013), es posible argumentar que una democracia delegativa-decretista, con presidentes y autoridades que tienden a tomar decisiones discrecionalmente, facilita la captura del Estado pues las corporaciones están en mejores condiciones de tener acceso e influencia en las instancias claves del Ejecutivo y desde ahí logran que se legisle a su favor por decreto.

Algunos autores incluso discuten que este rasgo no es propio de América Latina en tanto se puede considerar que existe una tendencia global en la acumulación de poderes de los ejecutivos. El *fast track* o procedimiento rápido, para citar una práctica contemporánea, se ha institucionalizado para aprobar los acuerdos de libre comercio en muchos países del mundo³⁷, empezando por el tratado de libre comercio de Norteamérica (NAFTA). Estos tratados aseguran normas que permiten un movimiento de capitales y mercancías cada vez más libre, mayores protecciones jurídicas, regímenes laborales más flexibles, menor sindicalización, menores impuestos y menor regulación, combinado con algunas exigencias de sostenibilidad ambiental.

En nuestra perspectiva, el decretismo, con su carácter universal y sus peculiaridades latinoamericanas, es fundamentalmente

³⁷ El único caso en América Latina donde se usó un referéndum para aprobar un tratado de libre comercio regional (EUA, Centroamérica, CAFTA) fue Costa Rica en 2008. Esta consulta dividió al país, y el «sí» ganó por un pequeño margen. Se trata de la excepción que confirma la regla.

un decretismo económico que expresa el intervencionismo jurídico de corporaciones que exigen cambios, reformas y protecciones, aspecto que la escuela de O'Donnell no toma muy en cuenta³⁸. Casos como NAFTA y otros demuestran que las corporaciones son capaces de lograr una sobrerrepresentación en la mesa de negociaciones y combinarla con un lobby agresivo, individual y colectivo.

Un régimen presidencialista y decretista de este tipo se basa en normas y tradiciones. En parte es resultado de la reintroducción de artículos constitucionales o nuevas constituciones postcrisis de la década de 1980, que permiten concentrar el poder de decisión en el Ejecutivo, dotándolo de la capacidad de legislar por decreto. De otra parte, es resultado del marcado personalismo de los presidentes, que tienden a presentarse por encima de las instituciones, justificando de esa manera decisiones arbitrarias o discrecionales (O'Donnell, Iazetta & Quiroga, 2011). Bajo estas condiciones políticas e institucionales, que junto con la concentración del poder económico configuran una situación de captura, la estrategia de los actores captores es relacionarse de manera privilegiada con el Ejecutivo y la Presidencia para aprovechar la concentración de decisiones financiando las campañas electorales, haciendo lobby y, mejor todavía, recurriendo a la puerta giratoria. Si añadimos a esta lista los sobornos y los favores, cuyo uso es facilitado por la cultura burocrática del aprovechamiento

³⁸ En el caso peruano, en seis presidencias consecutivas, de Fujimori a Kuczynski (1990-2017) se emitieron 843 decretos ley, de los cuales 584 (68%) son de tipo económico. Todo gobierno empieza pidiéndole al Legislativo facultades extraordinarias para legislar, pedidos que se repiten luego. Buena parte de las grandes reformas económicas en múltiples campos (bancario, financiero, comercial, minero-petrolero, agrario, laboral, tributario, regulatorio) se han desarrollado mediante decretos, durante y después de las crisis, sin mayor debate, aunque cumpliéndose con las formalidades legales.

del cargo, tenemos un menú más completo de instrumentos de captura de un Estado fácilmente penetrable.

La proyección al poder de las elites económicas requiere también de una relación con otro actor, la tecnocracia neoliberal, que opera más cómodamente en situaciones de concentración del poder decisorio para hacer reformas de mercado. Se trata de una élite cerrada y empoderada, respaldada por fuerzas internacionales y nacionales, acostumbrada durante las crisis y el decretismo a que las decisiones caigan de arriba hacia abajo (*top down*), en lugar de esperar que recorran el camino inverso (*bottom up*), que es democrático. Amaryta Sen coincide con este argumento, el de que los tecnócratas prefieren imponer las hojas de ruta institucionales y normativas que aumentan su poder y prestigio, en lugar de subordinarse a las enredadas deliberaciones de la gente común y corriente (citado por Portes, 2010, p. 60).

Sobre este punto tampoco falta el debate. La tesis de Lukes (2005, p. 14-16) confirma que el concepto de poder y de aquellos que lo detentan es siempre cuestionado y cuestionable. Varios autores argumentan que la tecnocracia, en su definición genérica, es «independiente», es decir, autónoma, y que es parte clave de la democracia (Grindle & Thomas 1991; D'Argent, 2014). Esta línea de argumentación merece discutirse, pero ello no desmerece el argumento de que no se puede gobernar sin conocimiento técnico. Ese conocimiento y experiencia, sin embargo, van neutralizándose cuando son cooptados e integrados a los círculos elitistas a los cuales la mayoría aspira a entrar. Otra vez, la cuestión es quién controla el sistema de incentivos.

En realidad, lo que existe es un cierto nivel de autonomía tecnocrática en la cual el presidente y los ministros, es decir, los políticos, tienen la última palabra. Esta autonomía se amplifica,

se agiganta, en circunstancias excepcionales, y luego se vuelve rutina, porque los tecnócratas operan con democracias que les delegan un alto poder de decisión y porque las élites económicas reclaman constantemente cambios normativos como condición para ser parte de la alianza gobernante. Insistimos en que desde nuestro punto de vista la delegación es muy fuerte en lo económico. El intervencionismo jurídico se facilita con el poder tecnocrático.

El debate empieza cuando la tecnocracia moderna, la principal élite estatal, donde destacan los economistas, durante las crisis económicas nacionales e internacionales se «empodera» para decretar políticas neoliberales para «fortalecer el mercado y reducir el Estado» y «recuperar el crecimiento». Este «espacio para hacer políticas» se amplía durante las crisis, cuando la urgencia hace que los políticos incurran en delegación tecnocrática extrema, pero se reduce la soberanía, en tanto durante estos periodos la tecnocracia opera aliada a organismos financieros internacionales, en la medida que estos tienen los fondos y los expertos para, primero, «estabilizar la economía», y luego hacer «cambios estructurales». La autonomía relativa ocurre por la necesidad imperativa de reformas y medidas que no pueden tomar en cuenta intereses de capitalistas particulares, sino concentrarse en generar una normalidad operativa para que beneficie al conjunto del mundo empresarial o, si se quiere, al sistema capitalista.

El sentido de «defensa del interés general» neoliberal, que aprovecha el discrecionalismo político presidencial, se disipa un tanto una vez superada la crisis, cuando los imperativos cambian hacia la promoción de las inversiones y el estímulo de la oferta. Sin embargo, no debemos olvidar que ciertas reformas, en particular la privatización —parte clave del recetario del Consenso de

Washington—, tienen un fuerte sesgo a favor de las corporaciones y empresarios «políticamente conectados», factor que traspasa recursos del sector público al privado de un solo golpe, alterando la correlación de fuerzas. Rara vez se han privatizado empresas estatales con un sentido de equilibrio social, por ejemplo, de accionariado popular, o para ayudar a crear una clase media. Por regla general, se han vendido al mejor postor, que por definición son los pocos poderosos que pueden adquirir grandes activos estatales, las ETN y los grupos de poder económico. A partir de este momento, se refuerzan las asimetrías de poder a favor de los actores privados corporativos nacionales y extranjeros.

Luego, al estabilizarse la política y el mercado, un periodo que se conoce como *business as usual*, la tecnocracia adquiere sitio permanente en la mesa del poder, entrando y saliendo del Estado, desde y hacia los organismos financieros internacionales y desde y hacia las corporaciones y sus instituciones intermedias. Los tecnócratas más influyentes y mejor conectados operan en este triángulo caracterizado por el aumento exponencial del poder estructural de las élites económicas, de las cuales forman parte. Son *flexélites*, a veces funcionarios o asesores, consultores, gerentes o líderes de opinión.

La tecnocracia neoliberal también puede considerarse como un caso de captura cognitiva o cultural, tema que discuten varios autores. Esta variante de captura está vinculada al poder ideológico de las corporaciones, pues influye en las ideas de los reguladores y de quienes toman las decisiones, quienes se convencen de que la primera prioridad del Estado es ayudar a las corporaciones. Este problema se descubre durante de la gran recesión 2008-2009 (Stiglitz, 2009; Kwak, 2014), cuando no solo falló el mercado sino también el sistema regulatorio del mercado para

evitar o aminorar una crisis, principio fundamental de política económica instituido desde la Gran Depresión de 1929-1930. Estados Unidos, en opinión de Monks (2012), un experto en gobernanza corporativa de la Universidad de Harvard, había sido «capturado».

Cabe preguntarse cómo llegan estos tecnócratas reguladores promercado a colocarse en esas instancias de poder, porque bien pueden ser casos de puerta giratoria, que denotan una relación agente-principal y no solo una influencia ideológica. El problema, por lo tanto, es complejo, va más allá de las influencias ideológicas porque primero tiene que existir un patrón lógico de nombramientos de estos expertos «ideológicamente capturados», lo que implica identificar la política de reclutamiento y el juego de influencias. Para que esos reguladores y expertos lleguen a esa posición de «representación ideológica» del poder corporativo, interviene antes la financiación electoral de varios partidos y candidatos, y en base a ello, los acuerdos políticos sobre la orientación de la economía y la colocación de cuadros tecnocráticos en posiciones de poder para dar «confianza» a los inversionistas³⁹. Esto supone un manejo elitista, excluyente, de los nombramientos (Waxenecker, 2017, p. 56).

Los tecnócratas no operan en un vacío relacional, tienen cierto grado de autonomía, sobre todo en periodos de crisis, se articulan profesional e ideológicamente con las corporaciones, con los intermediarios corporativos y los organismos promercado como el BM y el FMI (Garín & Morales, 2016, p. 7).

³⁹ Sobre este punto también hay distintas versiones (véase Posada-Carbó & Malamud, 2005; Casas-Zamora, 2015), aunque generalmente hay acuerdo en ver relaciones y consecuencias cuando se trata del crimen organizado como financiador de partidos (Kupferschmidt, 2009; IDEA, 2017).

Su espíritu democrático, por su actuar oligárquico y su marca elitista, está en cuestión. No hay que olvidar que en el momento en que entran en la sala del poder, desplazando de paso a la antigua tecnocracia desarrollista de la CEPAL, se adhieren a la «doctrina del shock». Esta doctrina de guerra económica rápida contra todo aquello que afecta la dinámica pura de los mercados fue aplicada en distintos tipos de regímenes. Empezó con la Escuela de Chicago de Friedmann con la dictadura del general Pinochet en 1973 (Klein, 2007) y siguió luego con las democracias y demoduras —como el caso de Fujimori—.

El tecnócrata moderno tiene también una marca elitista, basada en el conocimiento especial que posee y a sus orígenes sociales. Deviene de la fe en la razón técnica, a la cual el Estado debe someterse (Mayol Miranda, 2003, p. 98; Alarco, 2018). Resulta interesante señalar que, en Chile, que combina tanto conocimiento con exclusividad social, el carácter elitista del aparato económico del Estado continuó después de Pinochet, una vez que el país volvió al sistema democrático:

En suma, la representación descriptiva en las posiciones más relevantes del poder político chileno es muy restringida en la dimensión socioeconómica. Los grupos bajos están casi ausentes y una proporción muy importante de quienes ocupan estos espacios proviene de un subconjunto muy pequeño y privilegiado de la población (PNUD, 2018, p. 386).

Esta razón técnica-autoritaria de élites sociales se refuerza con su convicción de que las normas que ellos diseñan deben ser aprobadas con premura y sin filtros, es decir, por decreto. El decretismo económico-tecnocrático juega con el secretismo, la tendencia a legislar en la sombra y sin debate abierto para evitar objeciones. La consistencia técnica de una norma económica

o reforma requiere que sea libre de la influencia de los políticos, o del pueblo, dado que, de no ser así, «uno presenta A y sale B»⁴⁰. Este riesgo de «distorsiones» de la política pública —que en realidad en condiciones de captura del Estado deja de serlo, pues se privatiza— y de «pérdida de tiempo» en una deliberación, revela un disgusto con los procedimientos democráticos⁴¹. Los tres factores, el autoritarismo y el elitismo cognitivo y social, convergen y se refuerzan mutuamente con el decretismo económico y refuerzan el secretismo. Combinados, convierten al régimen en una criptodemocracia, según el feliz término usado por Bobbio (1985).

En suma, la concentración del poder político como rasgo general en América Latina se expresa primero en el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y en la autoridad del presidente y el ejercicio discrecional de autoridad. Segundo, en el predominio de los órganos tecnocráticos, autoritarios, elitistas y secretistas que operan en instancias claves del Ejecutivo, sobre todo en el aparato económico, protegidos por la autoridad presidencial,

⁴⁰ Cito aquí literalmente el comentario que me hiciera un exfuncionario de la banca central, con experiencia en administración tributaria y banca estatal, en un seminario organizado por Oxfam de Perú en setiembre de 2017, cuando expresó su preferencia por las normas que salen «con base técnica».

⁴¹ En sus momentos de autonomía, diseñan políticas de mercado «técnicamente puras» que «eliminan rentas», así no hayan sido consultadas inicialmente con las élites económicas en el momento del cambio de paradigma. Sin embargo, las medidas terminan favoreciendo el empoderamiento corporativo en la medida en que cumplen con el objetivo deseado, que es el de estabilizar la economía sobre la base de las inversiones privadas. Considérese al respecto decisiones claves como la privatización de las empresas públicas, las reformas laborales, los salvatajes financieros, la regresividad tributaria, la apertura de los mercados, la firma de tratados de libre comercio, la libre movilidad de capitales —incluyendo el derecho de «parquearlos» en paraísos tributarios—, la desregulación y, sobre todo, la convicción tecnocrática de que la prioridad para el Estado es la promoción de las grandes inversiones.

defendidos desde afuera por las corporaciones y sus gremios y por los organismos financieros internacionales.

Estamos, por lo tanto, frente a una vasta y poderosa red de poder político y económico concentrado, que al mismo tiempo aprovecha y defiende el statu quo, impidiendo los intentos por balancearlo o alterarlo. Cuando las élites corporativas y sus operadores y aliados hablan del cambio, se refieren a lo tecnológico o a las innovaciones jurídicas, no al cambio en la correlación de fuerzas en la medida es que son especialmente beneficiados por el statu quo. Si a ello se añade la baja institucionalidad de todo el sistema político, el Estado y los partidos, y la corrupción que lo corroe por dentro, las posibilidades de captura —y sus múltiples impactos negativos que empiezan con la desigualdad política de acceso e influencia— aumentan, generando una privatización de la política económica.

Sociedad civil débil, debilitada y dispersa (la nueva masa)

El tercer factor estructural-institucional es la debilidad o el debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil luego del periodo nacionalista-populista. Esta debilidad se expresa en recursos escasos, dificultades para construir o reconstruirse como agrupaciones, y capacidades limitadas de movilización y articulación en defensa de derechos individuales y sociales y elaboración de propuestas. Los estudios sobre el retorno de la oligarquía (Cameron, 2018) y la oligarquización de la política en América Latina (Forewaker, 2018, pp. 80-83) o los EUA (Wolin, 2008) refuerzan este argumento en la medida en que la influencia de estas élites crece más mientras menos peso tengan las organizaciones de la sociedad civil.

Antes de desarrollar este tema de manera general conviene comentar que las sociedades civiles en América Latina muestran fuertes variaciones que podemos observar si, por ejemplo, comparamos el Cono Sur con los Andes Centrales, o países como Costa Rica y Honduras en América Central, en materia de debilidades de sindicalismo y peso de la informalidad laboral. En el Cono Sur los sindicatos son más fuertes, mientras que en los Andes Centrales sucede lo contrario. Igual es Costa Rica comparada a Honduras.

Conviene, asimismo, precisar que el concepto de sociedad civil tiene múltiples acepciones e incluye a numerosos actores sociales y organizaciones, entre los cuales destacan las ONG independientes del poder corporativo, que cuentan con recursos y especialización en variados campos de políticas públicas (Sorj, 2007). En este trabajo vemos a la sociedad civil como un espacio de acción popular, donde los actores sociales mayoritarios —asalariados, autoempleados, pobres, subordinados, excluidos, gente que necesita de otros— y sus aliados pueden expresarse libremente y ejercer sus derechos a reunirse, protestar, proponer o competir, o incluso a veces chocar cuando tienen diferencias. La vemos de modo general.

Para los estudios amplios de captura del Estado es de fundamental importancia entender lo que sucede en la sociedad civil, tanto por lo que hace como por lo que deja hacer a las élites del poder. A fin de cuentas, si la sociedad civil se activa, puede revertir o disminuir la asimetría resistiendo el Estado o copándolo. Los organismos sociales cohesionados y movilizadores, operando en redes, pueden eventualmente representar un contrapeso o exigir una rendición de cuentas a las élites económicas y políticas, cuando notan el sesgo del Estado o las consecuencias del poder corporativo.

La protesta es capaz, al mismo tiempo, de contribuir a la legitimidad cuando los sistemas políticos y económicos aceptan y procesan sus demandas por vías institucionales. Esto no es común en América Latina, donde más bien existe una tradición de contestación y enfrentamiento (Forewaker, 2018, p. 84). Los choques con las fuerzas del orden derivan frecuentemente en bajas que suelen producir muertos y heridos en ambos bandos —habitualmente menos entre las fuerzas del orden—, y muchas veces líderes civiles encarcelados, torturados o desaparecidos, lo cual, a su vez, lleva el conflicto a un mayor nivel de confrontación. Este proceso de escalamiento es típico en la era moderna de crecientes conflictos socioambientales en los cuales participan pueblos indígenas. Estos conflictos se han acentuado en todo el continente con el reavivamiento del hambre de materias primas por parte de corporaciones provenientes de distintos continentes —inclusive China comunista— y la búsqueda de nuevos cultivos, yacimientos y metales (Bebbington, 2013). Asimismo, conflictos más generales, urbanos y rurales, han tendido a hacerse más frecuentes y violentos cuando han ocurrido medidas de ajustes del costo de vida al mismo tiempo que las élites mantienen sus privilegios. Los casos más dramáticos han sido los disturbios ocurridos en el Ecuador de Moreno y el Piñera de Chile en 2019, que obligaron a ambos gobiernos a retroceder en las medidas tomadas.

Las agrupaciones civiles, cuando ejercen sus derechos de modo efectivo, apoyándose en su superioridad numérica, pueden llegar a influir sobre las políticas públicas, provocar caídas de ministros y gabinetes o forzar al Congreso a alterar decisiones. De allí el temor de las élites que participan en la captura del Estado de modo soterrado. Este fenómeno, sin embargo, es más ocasional que regular. Asimismo, aunque los grupos sociales organizados

pueden eventualmente contribuir a ser gobierno y fortalecerse en el poder del Estado, enfrentan el reto de tener líderes capaces de superar el patrimonialismo y el clientelismo, y controlar la corrupción y el abuso de poder. Para una situación efectiva de captura del Estado, este potencial de la sociedad civil deber ser neutralizado, y si no lo es, pueden recrear las condiciones para proceder a una recaptura del Estado.

Diversos estudiosos de captura del Estado en países emergentes han teorizado al respecto. Omelyanshuk, al estudiar los casos de Ucrania y Rusia, siguiendo el enfoque estructural e institucional, que determina en su opinión lo que aquí llamados situaciones de captura corporativa, está en lo cierto cuando precisa que «las variables estructurales que explican la captura del Estado como tal son: la correlación entre la concentración del poder económico y el poder político y una sociedad civil subdesarrollada» (2001, p. 9, traducción propia). Al ser Latinoamérica un continente con una trayectoria diferente y con características y variaciones actuales distintas a las de los países africanos, asiáticos o los antiguos Estados comunistas —para limitarnos a los países llamados emergentes—, este factor debe ser incluido y discutido en su contexto.

Comparativamente, América Latina tiene más «sociedad civil», por su más larga trayectoria republicana y sindicalista, y una mayor presencia de población europea, de donde llegan ideologías contestatarias y se adaptan formas de organización propias de un capitalismo avanzado, como es el caso de los sindicatos. Por ello se puede esperar más fricciones con las élites del poder, antes y durante el periodo en el cual se incorporan políticamente, al transitar de la política de élites a la política de masas (Collier & Collier, 2002).

Este comportamiento representa un reto para los actores captores, los cuales tienen que neutralizar esos esfuerzos. La forma tradicional de neutralizar la política de masas han sido las dictaduras y políticas represivas. La forma moderna tiene que hacerlo en democracias, sin usar tan abiertamente la represión —a menos que estallen grandes conflictos—, desarrollando o aprovechando la dispersión de las masas, enfatizando más la influencia ideológica y las artes seductoras del consumo masivo, y llegando en algunos casos a formar partidos corporativos, dirigidos por grandes empresarios⁴².

Si bien en el periodo que precede a la toma del poder populista-nacionalista en América Latina ciertos derechos de las organizaciones y actores de la sociedad civil tienden a fortalecerse, sobre todo los sindicales, luego entran a un periodo de marcado decaimiento. Aquí intervienen varios factores, entre los cuales puede también considerarse la caída del bloque soviético. Sin embargo, los más importantes tienen que ver con acciones de las fuerzas que comienzan a moldear estas sociedades a través del control del poder aprovechando la crisis. Una vez que las élites económicas y políticas revierten el ciclo al introducirse las reformas del Consenso de Washington y la política del shock neoliberal, las organizaciones y sindicatos tienden a debilitarse y dispersarse rápidamente, y pueden ser objeto de políticas deliberadas del Estado y de la élite económica para desorganizarlos, obligándolos a sobrevivir en la informalidad o migrar hacia países que les ofrecen mejores condiciones materiales y un horizonte de estabilidad. Este escenario, más difícil para la acción sindical, obliga a la clase trabajadora

⁴² Hay varios casos de empresarios-gobernantes en América Latina, entre los que destaca Martinelli en Panamá, Piñera en Chile, Macri en Argentina y Kuczynski en el Perú.

a replegarse, rediseñar sus tácticas y estrategias, así como a considerar cómo incorporarse a los nuevos movimientos sociales: feminismo, indigenismo, defensa de derechos humanos y a los colectivos ciudadanos convocados por las redes sociales. Al mismo tiempo, surgen nuevas formas de organización y de protesta.

Insistamos en lo laboral. Una de las principales medidas que generan dispersión son aquellas que dificultan la acción sindical, que puede considerarse en América Latina como la columna vertebral histórica de la sociedad civil. Allí donde existen sindicatos fuertes e independientes, la sociedad civil es más activa, no solo por sus acciones, sino también por los apoyos que pueden dar a otros grupos sociales o por su capacidad de enlazarlos con nuevas formas de organización en grandes episodios de movilización.

Al respecto, conviene citar un estudio de un experto contratado por la OEA para evaluar la relación entre dinero y política del periodo de democracias de mercado. El documento afirma que «los movimientos en contra de los sindicatos [...] tienen por lo tanto consecuencias políticas y económicas al dejar a los pobres incapacitados para juntar sus recursos en las contiendas políticas» (2008, p. 85).

En efecto, las «reformas de mercado» introducidas en la década de 1990 eran en realidad una estrategia de desarme de la sociedad civil, de individualización del ciudadano —para atarlo a una lógica de consumo y de comunicación personal— para facilitar las inversiones y la globalización económica, aumentar los niveles de ganancia y reducir el «riesgo político», lo que suponía políticas de «flexibilización laboral» que tuvieron un impacto en los sindicatos —debilitados también por la crisis y los despidos masivos y de dirigentes— y, más generalmente, en las posibilidades de unión y acción laboral. En suma, un proceso que podemos

describir como lucha de clases de arriba para revertir la influencia que tuvieron los sindicatos e ideas socialistas, progresistas, comunitaristas y defensoras del bien público (derechos humanos, feminismo, defensa de la naturaleza) que frenaban o limitaban el rol de las corporaciones en la economía y la sociedad.

Hay también discursos que presentan una imagen de la sociedad civil en la que se borran las diferencias de las jerarquías determinadas por la concentración del poder material, soslayando la relación privilegiada que algunos grupos sociales guardan con las élites políticas. Esta ideología del *emprendedurismo*, que usamos a falta de otro más elegante, que es de inspiración schumpeteriana —una de las vertientes de la Escuela de Viena—, presenta a los informales y autoempleados como emprendedores de negocios⁴³. Los llamados emprendedores son como los hermanos menores de las corporaciones, que, como ellos, están teniendo éxito económico y convirtiéndose en el principal personaje social. Las sociedades ya no son, si seguimos esta visión, sociedades de trabajadores sino de emprendedores. Son presentados como «los nuevos triunfadores», los «héroes del desarrollo», símbolo de la capacidad de todos, pobres incluidos, de acceder a la riqueza vía el mercado (Córdova, 2011). Se trata de un nuevo espejismo. Estos emprendedores medianos y pequeños también contratan mano de obra, y esos trabajadores, por definición, no son emprendedores.

Esta visión fue iniciada por De Soto (1986), que presenta a los informales como empresarios capaces de desarrollar un mercado autogenerado al margen del Estado, de crear riqueza, y no como pobres sin recursos que se refugian en la economía subterránea

⁴³ De Soto (1986) inició esta corriente con apoyo financiero de la USAID cuando presentó su bestseller *El otro sendero*. Cabe señalar que hay muchas formas de emprendimiento, no solo de negocios, sino también sociales.

como autoempleados o asalariados de empresarios informales sin derechos o proveedores baratos del sector formal. La idea se refuerza con los mensajes de los medios de comunicación de masas, los programas de MBA de las escuelas de negocios, los programas sociales de las corporaciones y las fundaciones. Se trata de una ideología que, como lo fue el Destino Manifiesto en los EUA en el siglo XIX, no nació sola ni está libre de intereses. En realidad, la supuesta vigencia de los emprendedores como «nueva mayoría» resulta del hecho de que sus «bondades» son diseminadas por múltiples vías: publicidad, concursos, programas, noticias y libros sobre sus «éxitos», donde es la corporación está en el centro de este nuevo universo individualista. Todavía resuena en mis oídos el eslogan de Radio Programas del Perú, transmitido desde la capital, que repetía diariamente: «Desde Lima, ciudad de los emprendedores».

Cabe señalar que los «emprendedores», que se han convertido en una nueva forma de identidad, a diferencia de sus hermanos mayores, no están organizados ni operan en red, tampoco gozan de acceso ni influencias, y no son por lo tanto sujetos plenos de política pública, al no tener recursos y estar dispersos en las grandes urbes o en el campo. Los discursos sobre ellos van de arriba hacia abajo y no al revés, en la medida en que no tienen manera de expresar directamente sus experiencias. Necesitan un traductor, que emerge del mundo de las élites organizadas que les asignan una posición marcadamente voluntarista e individualista, no colectivista ni solidaria. Un libro de Pedro Meyer publicado en España y difundido en América Latina dedica sus veinticinco estudios de casos de éxito⁴⁴ «A quienes creen en sí mismos, están convencidos

⁴⁴ El sesgo es evidente, pues si existiera una actitud objetiva basada en la observación, tendría que tomar en cuenta también los casos de fracasos.

de lo que quieren, hacen los deberes y se hallan dispuestos a superar las dificultades que se presenten en el camino» (Meyer, 2009, p. 9).

En realidad, estos emprendedores no llegan ni siquiera a ser grupo de presión, pues, a diferencia de otros grupos sociales organizados o movilizados, no tienen ni siquiera capacidad de protesta, a no ser que las autoridades intenten sacarlos de los espacios públicos que ocupan o conviertan sus actividades en ilegales. Por lo demás, no faltan casos en los que se pliegan a las protestas populares porque se sienten marginados o con oportunidades limitadas. Lo dicho líneas arriba no implica desconocer el rol de los pequeños y medianos empresarios, formales e informales, ni el hecho de que gozan de aceptación social.

Respecto a los trabajadores asalariados formales, están ahora dispersos en diversas empresas en lugar de concentrados, y tienen empleos temporales o trabajan en casa. Los que van a las fábricas han sido asimilados a la lógica corporativa, que los incorpora como una nueva aristocracia obrera en el caso de grandes empresas. Sobre este obrero y empleado no olvidemos los cambios al interior de la corporación moderna, entre los que destacan las políticas de «fidelización» de los trabajadores y la supuesta transformación de la empresa en una «organización horizontal» (Ostroff & Smith, 1992). Empresas «de avanzada» como la constructora Odebrecht se legitimaron antes del escándalo Lava Jato con este tipo de políticas, por las cuales los trabajadores recién contratados eran entrenados para identificarse con la empresa siguiendo la Tecnología Empresarial Odebrecht (TEO), suerte de versión brasileña del espíritu protestante del capitalismo (Cabral & Oliveira, 2017; Durand, 2018; Rodrigues, 2019). En estas inducciones se presentaba un organigrama horizontal de la empresa, cuando en realidad el grupo Odebrecht se manejaba de manera vertical,

desde un *holding* conducido por las principales ramas de la familia Odebrecht, de donde se elegía a los jefes de la dinastía: Emilio, Norberto, Emilio II y Marcelo.

El organigrama incluía la tristemente célebre División de Operaciones Estructuradas, con su caja 2, por fuera de la contabilidad de la empresa, que se utilizaba para pagar sobornos y financiar partidos y candidatos en Brasil y en otros doce países donde la empresa tenía inversiones. Esta división fue creada por un úkase de Marcelo Odebrecht, quien cambió el organigrama para propagar la idea de que era una organización horizontal. Se trata de un caso particularmente ilustrativo, por el contraste que se necesita hacer desde un enfoque crítico entre lo que la corporación pretender ser y la realidad. La efectividad ideológica es tal que se ha difundido en la población, o al menos eso se cree, la percepción de que a la corporación «se le debe tener confianza», que no necesita ser regulada porque «practica la autorregulación», y se maneja «responsablemente» gracias a su «gobernanza corporativa». Esta efectividad es producto de la repetición del discurso corporativo a través de los medios de comunicación y sus voceros.

Los pueblos indígenas se han visto impactados por la avidez global por materias primas y tierras que producen las corporaciones en todos los territorios, incluso los más alejados. Esto ha hecho que se vean afectados por la privatización acelerada de sus territorios y las concesiones a grandes empresas extractivas. Con la ayuda de gobiernos neoliberales, las corporaciones han ido disseminando una determinada visión del desarrollo y de la naturaleza que se basa en romper o debilitar el comunitarismo tradicional (Gudynas, 2018). En este caso, el respeto por lo que es propiedad de otros no existe. La ofensiva de la propiedad privada se ha llevado hasta los rincones más alejados de América Latina y allí se

repiten las ventajas de la modernidad y los beneficios de la venta de tierra y las concesiones. Se trata de una vieja idea propagada desde la llegada de Colón al Caribe para justificar su control por tratarse de *terra nullis* (Merino, 2012; Mattei & Nader, 2013). Estos territorios siempre son apropiados o explotados en nombre de la modernidad. En ese sentido, es importante recordar la herencia colonial subjetiva, que sigue priorizando esta visión (Quijano, 2000), y la cultura expansiva y civilizadora europea y norteamericana sobre la nativa con toda su carga de «modernidad», lo que se puede observar en Destino Manifiesto o la Doctrina Monroe⁴⁵ (Schoultz, 1998). Los pueblos indígenas, cabe señalar, tienen los más bajos niveles de representación política congresal (PNUD, 2018) siendo uno de los grupos vulnerables más afectados, debilidad que se compensa al actuar en redes internacionales de apoyo en las que destacan las ONG ambientales.

Cabe citar un caso concreto, tomando en cuenta la opinión de un ejecutivo corporativo de minera Yanacocha, una de las minas de oro más grandes de Sudamérica, ubicada en Cajamarca, Perú, donde han ocurrido repetidos conflictos sociales que han causado numerosos muertos y heridos, y donde la mayoría de las víctimas pertenece a pueblos indígenas andinos: «Quienes se oponen a la actividad minera, que trae modernidad, crea mercados y facilita la integración a la economía nacional y mundial, se han propuesto detener el paso del tiempo y están obstaculizando el avance de la Historia» (Cabrera, 2007, p. 19).

⁴⁵ El excelente libro de Schoultz (1998) argumenta que los EUA han visto a América Latina «por debajo» de ellos, cuya misión es jugar un rol tutelar sobre la base de su superioridad. Una de las ideas centrales es que los latinoamericanos son incapaces de operar con una democracia. Al mismo tiempo, comentamos de nuestra parte, EUA se presentaba como modelo a seguir.

Aquí también falta un debate, en tanto numerosos autores ven los conflictos socioambientales del siglo XXI bajo el lente de la «gobernanza» para aprender las lecciones en diálogo e introducir mejoras institucionales, pero no cuestionan la correlación de fuerzas ni se preguntan si las élites económicas y políticas son propensas a concertar o a la consulta previa⁴⁶. En otras palabras, no discuten el poder.

La evidencia empírica indica que en el siglo XXI existe una mayor precariedad y heterogeneidad de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil para contrarrestar el poder corporativo y ser sujetos de políticas públicas. Como rara vez los escuchan, optan por la movilización, bloqueos de carreteras, protestas callejeras, y recién entonces, cuando se han agotado las vías represivas y operaciones de inteligencia públicas y privadas, los gobiernos optan por el diálogo. En toda América Latina los pueblos indígenas, incluso cuando son minoritarios, se han activado políticamente en el siglo XXI. Sus movilizaciones han comenzado a tener relevancia, a veces siendo más activos que los sindicatos y las huelgas obreras, afectados por la precariedad laboral, la baja sindicalización y alta informalidad, lo que produce nuevas formas de activismo. Sin embargo, la reducción de sus territorios y la necesidad de trabajo y dinero al integrarse a una lógica de mercado van mermando lentamente sus capacidades de movilización. En el caso de los pueblos amazónicos, los «guardianes de los bosques» están viendo el tamaño de su hábitat reducirse, tanto por la intervención de las corporaciones y sus megaindustrias —forestales o

⁴⁶ De acuerdo a Mayorga y Córdoba (2007), la gobernanza opera en la sociedad más que en el Estado, donde «todos los actores se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver los conflictos» (p. 3). Sobre gobernanza y gran minería moderna, ver Bebbington, 2013.

aceite de palma— como por el hecho de que muchos terminan migrando a las ciudades o empleándose en los nuevos centros extractivos, donde también son explotados por las mineras ilegales que prostituyen a las nativas (Mujica, 2014). El efecto es fuerte, aunque diferenciado, tanto en hombres como mujeres.

Grupos sociales defensores de los derechos de la mujer, el medio ambiente y los derechos humanos son parte importante de la sociedad civil actual, así como diversos colectivos, organizaciones varias de artistas y activistas, sin dejar de lado a grupos anarquistas o libertarios opuestos a toda autoridad. A veces estas organizaciones están vinculadas a los partidos, aunque son más propensas a operar en redes internacionales de ONG y movimientos continentales y globales. Así, tienen efectos en ciertos sectores, territorios y políticas públicas, pero no en todos los casos cuestionan el poder corporativo. A ello se oponen fuerzas conservadoras religiosas y políticas, que los ven como una amenaza al orden establecido, a la tradición. Otra parte de la sociedad civil vive en la informalidad o la precariedad de ingresos, incluyendo el caso de los pequeños empresarios «que hacen de todo y no tienen tiempo para nada»; no tienen voz y son objeto de ofertas clientelistas de los distintos partidos que los cortejan para conseguir sus votos.

Este tercer factor estructural e institucional es importante en la medida en que, si se mantiene o refuerza esta debilidad de la sociedad civil, es más factible para las élites cohesionadas en la cúpula, con abundancia de recursos y de intermediarios, proyectarse con ventaja al Estado, legislando, decidiendo «de arriba hacia abajo» de modo regular y, al mismo tiempo, evitando que haya contestación efectiva regular «de abajo hacia arriba», vetando propuestas que limitan el poder corporativo y sus niveles de ganancia.

Concluimos que la situación de captura determinada por los tres grandes factores históricos e institucionales arriba discutidos —la híper concentración del poder económico, la concentración decisoria manifestada en el decretismo en un Estado reducido en funciones y presencia y fácilmente penetrable, la debilidad o debilitamiento de la sociedad civil— va conformando, en realidad reconfigurando, una estructura societal que se asemeja a un triángulo sin base.

Esta metáfora, utilizada en el periodo oligárquico para referirse al control vertical de una minoría propietaria sobre las masas indígenas en las haciendas —definido como «mecánica de la dominación interna» (Cotler, 1967)—, tiene gran fuerza explicativa para ver cómo se ha reconstituido la sociedad latinoamericana en base a las asimetrías anotadas.

En la punta de la pirámide existe una cúpula económicamente dominante, cada vez más concentrada y transnacionalizada. Esta cúpula se encuentra fuertemente entrecruzada económicamente y cohesionada ideológicamente, aceptando el neoliberalismo y la globalización, teniendo espacios de socialización exclusivos, múltiples redes y puntos de apoyo corporativo como intermediarios, y formas de influencia sobre el Estado y los partidos. La base nacional de la pirámide social es lo opuesto, es más heterogénea y dispersa, más masa que clase, con identidades individuales más marcadas. Bajo esas condiciones, no puede o le es difícil articularse hasta formar una base como para contrarrestar el poder de las élites e ir revirtiendo la captura del Estado (Crabtree & Durand, 2017).

CAPÍTULO 4

LOS INSTRUMENTOS DEL PODER ECONÓMICO SOBRE LA POLÍTICA

Llegamos entonces al punto en el cual se juega la capacidad explicativa de las teorías de captura del Estado: los instrumentos o mecanismos de influencia y sus usos. No hay manera seria de hablar de captura si no se explica cómo se hace y cuándo se hace. De lo contrario, el análisis queda en el mundo ambiguo o abstracto de consideraciones teóricas generales, sin llegar a comprobaciones.

Dado que es posible definir esta cuestión como «instrumentalista», conviene aclarar lo siguiente. En este trabajo no entramos a ver el Estado como instrumento de las clases dominantes —en este caso las corporaciones, manifestación moderna de un capitalismo global—, tesis que se inspira en obras como el *Manifiesto Comunista* (2000) de Marx y Engels. Lo que vemos, más bien, es algo que Marx no hizo, ni siquiera en estudios más concretos de crisis política, como *El XVIII Brumario de Luis Bonaparte* (2003) o *La lucha de clases en Francia* (2015), donde le faltó analizar qué instrumentos específicos usa la clase capitalista

moderna, individual o colectivamente, en circunstancias normales y en situaciones críticas, para llegar al Estado con ventaja. Aunque en ese periodo no se hablaba de lobby o puerta giratoria, debían haber recurrido a su propio instrumental. Es lo que intentamos hacer en este capítulo, para el mundo moderno. Primero empezaremos con consideraciones generales de la relación que guardan los instrumentos y el poder corporativo, para luego analizar panorámicamente los instrumentos principales. Debemos ir pelando la cebolla pacientemente.

Argumentamos que el poder de las corporaciones se caracteriza por cumplir múltiples objetivos a través de un instrumental complejo —que requiere ser identificado y relacionado— usado con gran efectividad de manera opaca y operando en zonas grises. De esta forma, las corporaciones buscan desarrollar influencias sobre medidas de corto plazo y políticas de Estado de largo plazo, sobre gobiernos y líderes políticos. Las acciones de influencia se expresan principalmente a través del uso regular y organizado de su equipo instrumental, como corresponde a un actor racional, poderoso y experimentado, cuyo poder ha crecido exponencialmente y que opera siempre en redes y con intermediarios. Este instrumental se proyecta hacia su objetivo de manera abierta o de modo oculto, construyendo y utilizando a veces un sistema de puentes, y con más frecuencia un sistema de túneles (Oszlak, 2018). Esta doble estrategia de penetración de puentes y túneles, una visible, otra invisible, le da gran efectividad a esta organización poderosa y eficiente en el proceso de captura del Estado.

Dado que existen múltiples mecanismos para lograr objetivos, entre los que destacan las decisiones políticas críticas, el veto o la aprobación de leyes de alto impacto, los tratados de libre comercio —algunos más importantes que otros—, aquí ponemos

el acento en aquellos instrumentos que sirven para penetrar los partidos y los poderes del Estado y que han sido objeto de mayor análisis y controversia ética, política y jurídica.

Son cuatro principales: financiación electoral, lobby, puerta giratoria y soborno. Los tres primeros son legales, pero tienden a operar en zonas grises o caer en la corrupción, mientras el cuarto es claramente ilegal. En nuestro caso usamos una lista de tamaño medio, ni corta ni larga, para ver su mutua relación en suficiente detalle y su uso secuencial sin perdernos en el bosque. Aquí argumentamos que el principal instrumento, por las consecuencias que genera desde inicio de un nuevo ciclo político sobre las decisiones de Estado, es la financiación de los partidos.

Estos cuatro mecanismos expresan con mayor nitidez el poder instrumental corporativo y dan idea de su uso en base a una estrategia de captura. No obstante, no debemos olvidar que existen varios otros —como favores, regalos, ofertas de empleo, fiestas y otras formas de generar deudas de gratitud— que se usan con el mismo propósito. Asimismo, se pueden también considerar mecanismos indirectos, como las campañas mediáticas e ideológicas y las presiones de los intermediarios corporativos⁴⁷.

Empecemos a pelar la cebolla, haciendo una serie de precisiones generales sobre el poder instrumental de las élites económicas organizadas en torno a corporaciones, para luego entrar a ver los instrumentos en el mayor detalle posible como para explicar cómo se captura el Estado.

⁴⁷ Algunos estudiosos tienen listas cortas de uno o dos instrumentos y otros listas largas (Cortés & Itriago, 2018, p. 61). Ver también Cañete, 2018, que lista más de diez instrumentos detectados en varios casos de captura de países latinoamericanos (Argentina, Chile, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y la República Dominicana).

Los mecanismos de poder pueden ser usados por la corporación de forma individual (Public Protector of South Africa, 2016; Rivas, 2017; Durand, 2018) o colectiva (Innes, 2014; Durand, 2016). Pueden actuar en determinados sectores económicos, como en el caso de la captura regulatoria (Carpenter & Moss, 2013; Kwak, 2013), e incluso por la clase empresarial en su conjunto cuando tienen objetivos generales (Fairfield, 2010, pp. 37-38; Fazekas & Tóth, 2016, p. 323; Waxenecker, 2017). En elecciones, por ejemplo, ocurren importantes iniciativas de acción individual corporativa, acción colectiva sectorial o general. Todo depende de cuáles sean los intereses, las oportunidades y los niveles de riesgo que enfrenta el poder corporativo, qué capacidad individual o gremial tengan para defenderlos, y si tienen que relacionarse íntimamente con gobiernos capturables y Estados porosos, gobiernos distantes y hostiles al poder corporativo o gobiernos más cerrados a su influencia política.

El poder corporativo usa su instrumental en función a sus estrategias de influencia sobre la política y las políticas públicas que dicta cada coyuntura, tipo de régimen político y gobierno. Estos regímenes y gobiernos, que son de distinto signo, irrumpen según las vueltas del ciclo político, en el cual el gitano pueblo votante participa —la democracia es, en ese sentido, incierta— y es difícil determinar quién será el ganador. Mayor razón, entonces, para que el poder corporativo active sus mecanismos de influencia para manejar el entorno, intervenir en ese proceso para tener gobiernos «amigos» que generen un ambiente favorable a los inversionistas o reducir los riesgos que puedan devenir de resultados electorales adversos. Apenas formado los gobiernos, los grandes empresarios están entre los primeros en pedir audiencia o en ser requeridos como consejeros o altos funcionarios.

La relación puede ser incluso de gran intimidad, empezando con los presidentes. Al respecto cabe mencionar lo dicho por la presidenta brasileña Dilma Rousseff, quien sostuvo que la labor de la presidencia es promocionar las grandes inversiones en el exterior, lo que requiere una cercanía: «Es necesario tener una relación íntima entre el sector público y el sector privado. Íntima en el buen sentido, o sea, una relación de socios, de cooperación, de apoyo del gobierno a sus empresas, sean privadas nacionales o extranjeras. Tenemos que hacer es. Uno necesita al capitalista» (citada por Saggiaro, 2012, p. 105). Esta cercanía, de la cual no gozan otros grupos sociales, es el resultado de la activación de los poderes tridimensionales de las corporaciones y la idea de que se considera deber de Estado promocionar las grandes inversiones en el exterior.

El manejo del entorno político, facilitado por esta intimidad entre los poderes del Estado y la corporación, es mayor mientras más grande sea la corporación y mientras más intervenga el Estado en sus actividades. En este juego de alto vuelo, en las democracias de mercado, los grandes empresarios son prácticamente los únicos capaces de influir de modo regular y al más alto nivel en los procesos políticos de cada país para tener mejores protecciones jurídicas, mayores ganancias y libertades, nuevas oportunidades, menores contribuciones tributarias, mayor acceso a propiedad pública y comunitaria, y mayor control del «ruido político» que causan las protestas⁴⁸.

⁴⁸ Decimos que los empresarios son «prácticamente» los únicos capaces de intervenir, porque los organismos internacionales y las grandes potencias solo pueden hacerlo en situaciones de crisis (el FMI durante la crisis de la deuda externa, EUA luego de la invasión de Panamá de 1989), mientras las corporaciones influyen de modo regular.

Los dos lados de la ecuación corporaciones-Estado se relacionan, por lo tanto, de manera compleja, y dan lugar a relaciones productivas si las inversiones benefician y ayudan al desarrollo del país, lo cual no descartamos (sin embargo, estas relaciones son más propias de países desarrollados, como, por ejemplo, Corea del Sur), o colusivas si benefician particularmente a las corporaciones y van contra los ideales democráticos y el desarrollo del país. También es importante el hecho de que sean cercanas o si operan en escenarios inestables donde las relaciones se tensan, se distancian y hasta se rompen. En este libro nos referimos más bien al uso de instrumentos en escenarios de relaciones cercanas colusivas, que es el que predomina en América Latina y las economías extractivistas, donde incluso se desarrolla una relación de intimidad entre las élites económicas y políticas, que se acentúa con la captura del Estado.

Instrumentos del poder y democracia

Con estos elementos podemos cuestionar la tesis pluralista reinante, que argumenta que, en realidad, estos instrumentos solo reflejan un poder relativo de los grandes intereses económicos. Estos intereses, afirman, pueden ser neutralizados o contrapesados por los que usan otros actores. Schneider (2010), un estudioso del poder empresarial en América Latina, por ejemplo, sostiene que «la democracia funciona», aunque su estudio del capitalismo latinoamericano altamente jerárquico podría llevarlo a conclusiones diferentes. Se trata de una visión romántica que otros autores cuestionan y buscan desmitificar, tomando en cuenta el recorrido histórico e institucional de esta forma de gobierno en el continente, donde nos vamos acercando al diagnóstico contrario: «la democracia no funciona» (Forewaker, 2018).

Veamos estas distintas perspectivas en la discusión sobre los instrumentos legales de influencia. Los seguidores de la corriente pluralista e institucionalista sostienen que su uso es legal, y que cuando se encuentran problemas o aberraciones estas son excepcionales: si bien ocurren, son pocas y corregibles. En teoría, el sistema responde bien, corrigiendo rumbos o dando lugar a avances normativos para lograr la gobernanza. Sin embargo, llama la atención que quienes defienden esta visión advierten rápidamente los peligros de que el uso de estos instrumentos legales ocasione que las corporaciones ingresen en una zona gris y hasta dé lugar a acciones ilegales⁴⁹. Las advertencias revelan el fondo del problema al que queremos llegar: estos instrumentos pueden ser efectivamente usados en la sombra por la élite del poder para lograr ventajas, al mismo tiempo que reducen el juego democrático al generar una desigualdad de acceso político. Este poder opera en la opacidad y gusta del secreto, porque puede y suele provocar conflictos de intereses o cruzar el umbral que los lleva, como diría Conrad, al corazón de la oscuridad, adentrándose en el mundo ófrico del privilegio, los sobornos y otros delitos.

En esta perspectiva crítica y panorámica, el uso de los instrumentos por un actor tan poderoso expresa más que un derecho, pues se trata de un juego de poder fuertemente asimétrico para actores legales y no legales. El tránsito de la zona blanca a la gris y a la oscura puede ocurrir con gran rapidez y considerable frecuencia, sobre todo si existen incentivos de ingresos extraordinarios, por lo que los «abusos de la legalidad» y las «desviaciones de la legalidad» puedan ser más la regla que la excepción, sobre todo

⁴⁹ Esta opacidad, para señalar un caso concreto, también la comparten sus intermediarios tributarios globales, como demuestra un estudio sobre la falta de transparencia realizado por un grupo parlamentario europeo (Murphy & Stausholm, 2017).

con los actores corporativos, que son los que, como veremos, invierten más recursos en este instrumental de influencias.

Efectividad y juegos repetidos

Cabe hacer algunas precisiones sobre la efectividad del accionar de las corporaciones por la rapidez con que pueden actuar cuando existe cohesión entre las élites económicas.

Obviamente, en el caso de los empresarios, mientras más alto sea su nivel de unidad sectorial, o de clase, para presionar sobre ciertas políticas o grandes reformas, incluso para oponerse o negociar con gobiernos radicales, mayores son las posibilidades de que sus acciones sean efectivas (Fairfield, 2010, pp. 37-38). Aquí no entramos en esta discusión de cohesión de clase o hegemonía, que es fundamental para un análisis de coaliciones de gobierno (Blanco, 2018), dado que la captura —y esta es una de las ventajas de este enfoque— puede ocurrir tanto por acción individual como colectiva. La cuestión de la dominación o hegemonía es materia de otro análisis, del más alto nivel teórico, el nivel macro. No pretendemos desarrollarla aquí, pero podemos aportar elementos sobre ella a partir del nivel meso que aquí presentamos.

Un elemento adicional a tener en cuenta es la rapidez y contundencia de la respuesta corporativa cuando comienza a movilizar sus instrumentos de influencia sobre el proceso político y las políticas públicas⁵⁰. Esta enorme capacidad de acción inmediata —y sus efectos en la acción política— es algo que ya se notó como factor en los años setenta, en la era donde empiezan a actuar las

⁵⁰ Este hecho también es un factor de diferenciación frente a otros grupos sociales, porque combina el uso inmediato de recursos materiales, redes complejas y sofisticadas capacidades administrativas.

ETN, antes de que estallara la globalización y se incrementara exponencialmente el poder de las corporaciones. En el siglo XXI, al igual que ayer, pero con más peso, dado su crecimiento exponencial cualitativo y cuantitativo, las corporaciones pueden actuar con mayor celeridad y efectividad política, al ser organizaciones «listas para ser usadas» (Lindblom, 1977). Las corporaciones pueden activar el lobby con enorme rapidez, usando sus operadores y sus redes. Pueden también realizar campañas mediáticas con igual celeridad. Cuando una corporación es criticada o cuestionada por cualquier medio, si su reputación está en juego, su gerencia de Comunicaciones informa a la jerarquía y prepara una respuesta inmediata, llama a sus abogados o desata una campaña política y de publicidad. La acción rápida puede coordinarse con otras redes de directores y accionistas, porque suelen convocar a una élite de intermediarios corporativos conformada por abogados y consultores, que contrata de inmediato o que ya están en su nómina. Todo ello potencia su capacidad de coordinación para las acciones de influencia sobre el Estado. El tema de las redes y los intermediarios será tratado al final del capítulo.

Ciclo político

A nivel nacional, que es el plano que nos interesa, la captura ocurre en tres momentos claves que siguen la secuencia del ciclo político: en los cambios de gobierno, tanto durante su conformación como cuando comienzan a operar, y en los cambios de gabinete, que afectan a los grandes intereses económicos, las coyunturas críticas y la introducción de nuevas políticas⁵¹.

⁵¹ Aquí es donde es particularmente útil la metodología de seguimiento de procesos, *process tracing analysis* (Collier, 2011).

El uso y la combinación de los instrumentos debe seguir esta secuencia del ciclo político, aunque puede diferenciarse según el régimen y varía en dictaduras y democracias, sobre todo al momento en que ocurre el cambio político. A diferencia de las democracias, en el primer tipo de régimen no hay necesidad de financiar elecciones, sino de financiar el golpe de Estado que lo lleva al poder. En el caso de las democracias, transcurre en dos ciclos, electorales y no electorales, y cada uno de ellos pasa por varias fases que determinan cuál instrumental usar y cuándo.

Esta diferenciación y relación entre mecanismos no es clara en la literatura. Fuchs y Lederer (2007), sin elaborar la idea en detalle, afirman que existe relación entre mecanismos: «el lobby es una actividad política extremadamente importante para los empresarios, especialmente como complemento a su poder estructural y discursivo» (p. 5), y lo relacionan directamente con las campañas y la financiación de partidos. Por su parte, Fairfield (2010) afirma que se pueden usar secuencialmente distintos mecanismos «en las distintas fases del ciclo de políticas públicas» (pp. 40-41), limitándose al periodo post electoral.

Sin embargo, ambas autoras no mencionan una secuencia, ni la estrategia que ello implica, para trazar el proceso de influencias de las élites económicas. Rivas (2017), por su parte, avanza un poco más y afirma que el dinero —los recursos materiales en moneda y especie— se mueven en la política en dos épocas: electorales y post electorales (p. 157), distinción que consideramos importante, pero, como hemos visto, requiere mayor elaboración.

La proyección del dinero a la política y las políticas es efectiva gracias a la experiencia de las corporaciones como actor. Este conocimiento les permite saber cómo y cuándo usar los distintos mecanismos para tener mayor impacto, ser más efectivas y

articular las decisiones de corto y largo plazo, lo más importante. En el corto plazo pueden ocurrir reveses, pero en el largo plazo la cuestión es mantener las influencias a pesar de los reveses. Por eso afirmamos que hay un «uso sistemático».

Su agencia, entonces, no pasa solo ni principalmente por casos aislados o temporales frente a la política y lo político, sino por juegos repetidos. Estos juegos ocurren también en una familia de empresarios, lo que facilita un mejor manejo de las transacciones, factor que la economía política reconoce como importante (Ben-Porath, 1980, p. 7). De ese modo, el actor, al participar en transacciones políticas, «se hace clase», se constituye como tal y puede «reinar» desde las sombras. La corporación, al obtener resultados positivos y negativos, totales o parciales, en un periodo de larga duración, sabe que hay un determinado nivel de incertidumbre sobre las decisiones políticas: quién llega a la presidencia y por cuánto, quién es nombrado ministro o regulador, qué ley se aprueba o no, cómo y cuándo, cómo se aplica o no se aplica, o en qué momento estallan los conflictos sociales. En ese horizonte, sus estrategias y operadores directos, sus intermediarios de la influencia, van buscando los mejores resultados bajo la batuta de los principales dueños-gerentes y de la alta gerencia no propietaria de las corporaciones.

Recordemos que detrás de este sistema de operación hay una larga experiencia empresarial en las ETN y los grupos de poder económico latinoamericanos, que es parecida a los sindicatos, aunque la diferencia consiste en que los trabajadores son efectivos solo si actúan colectivamente. Los sindicatos no siempre operan con organización, porque tienen que construirla y luego desarrollar federaciones, mientras los empresarios ya están organizados a nivel de empresa o, mejor todavía, conglomerados, y además de actuar individualmente pueden —generalmente lo hacen—

organizarse como gremio. Los grupos de poder económico y las ETN llegan a ese nivel después de pasar muchos años creciendo y consolidándose en el mercado, hasta formar parte del *top tier*. A ese nivel tienen algo valioso, la antigüedad, a veces medida en varias generaciones. No hay que olvidar que, a diferencia de los políticos, los grandes empresarios suelen sentarse regularmente en la mesa del poder. Mientras los políticos van y vienen, ellos permanecen, de tal manera que su conocimiento del poder al más alto nivel es muy probablemente el más logrado comparado con cualquier otro grupo social.

En ese club predominan los antiguos, a no ser que ocurra una revolución económica y entren en escena nuevos grupos de poder económico. Pasada esa coyuntura, la estructura y el modelo de influencias de las élites se estabiliza y se hace funcional al modelo de negocios en el corto y largo plazo. Las corporaciones, a diferencia de los políticos, son pocos jugadores que tienen permanencia y continuidad en el juego de poder, de modo que el aprendizaje es constante. Los empresarios quedan, los gobiernos cambian. La corporación joven no cuenta con esta experiencia, pero gracias a sus recursos puede acortar la brecha del conocimiento político contratando gerentes y asesores, o intermediarios entre los que destacan los lobistas, lo que les permite acceder a los conocimientos que nacen de personajes curtidos en los juegos de poder y que están íntimamente conectados social y políticamente.

Opacidad

Pasemos ahora a discutir el grado de visibilidad de los usos instrumentales. La característica principal de estas élites influyentes, como ya hemos mencionado, es la opacidad (Waxenecker, 2017, p. 44). Al operar de esta manera, se reduce el riesgo de detección

(Lambsdorff, 2007, citado por Boehm, 2007). Ser élites en la sombra y tener intermediarios con múltiples roles constituye una ventaja, pues a diferencia del lobista profesional de ayer, estos operadores pueden usar varios sombreros, como el de lobista, embajador empresarial, experto o líder de opinión; son algo nuevo, llamado *flexélites* (Wedell, 2009).

Veamos la opacidad de los principales actores del juego de poder en las sombras. Cuando se ponen en acción los instrumentos de influencia corporativa, solo un pequeño grupo de operadores y jefes al interior de la corporación saben cómo se combinan y qué impacto tienen, de modo que ni siquiera adentro se conoce la estrategia y la táctica. En el otro lado de la relación, por ser el objeto de influencia, el actor estatal relacionado o coludido con el poder corporativo, o que es testigo de arreglos particularistas, es el que mejor sabe cómo se usan, pero por una tradición de silencio burocrático, temor por las consecuencias en su carrera o interés por los beneficios que recibe, prefiere no hablar. El principal opera en la sombra y el agente debe mantener silencio. Esas son las reglas del juego y hacen del análisis político de influencias un reto difícil de superar por la dificultad para realizar constataciones empíricas.

Con relación a la sociedad civil, la capacidad para detectar el juego de poder elitista depende del grado de activación de sus organismos y movimientos, aunque por lo general cuesta trabajo detectarlos a tiempo, particularmente en América Latina, donde los niveles de opacidad son más altos, los Estados menos vigilantes y la debilidad de la sociedad civil mayor. A veces las organizaciones y movimientos de la sociedad civil sospechan, desarrollan visiones conspirativas —en parte basadas en la realidad, en parte imaginadas— y pueden reaccionar vigorosamente, lo que alimenta

la inestabilidad política, otra consecuencia negativa de la captura del Estado. La problemática de la conspiración no es por tanto solo un elemento analítico para evitar sesgos entre científicos puros, sino parte de la realidad política que desafía la imaginación y capacidades del analista, quien debe aprender a moverse en el cuarto oscuro del poder. Hay distintas maneras de «ver» la caja negra del poder, distintos tipos de datos y entrevistas. El instrumental metodológico debe adecuarse al objeto de estudio.

De este modo, ni en la corporación ni en el Estado existe un alto grado de información, y es muy difícil para las organizaciones de la sociedad civil desnudar el juego de poder. La opacidad, que es la condición normal del juego de poder en las alturas, permite a las élites económicas tener un mayor nivel de influencia en relación a otros actores de la sociedad civil, en la medida en que sus propuestas no son retadas, pues no se decide sobre la base de un debate público con puntos de vista alternativos. Es un juego propio de una criptodemocracia donde reinan las corporaciones (Korten, 1995), silenciosamente. Por lo mismo, cuando su juego es descubierto pueden ocurrir grandes cambios políticos.

Obviamente, algunos mecanismos son más opacos que otros y pueden cumplir múltiples objetivos al mismo tiempo, de acuerdo a la normatividad de cada país, los niveles de asimetría informativa entre el Estado y la sociedad, el *modus operandi* de las corporaciones y los cálculos del juego político.

Sin embargo, el problema es más profundo. Incluso siendo parcialmente visibles, como es el caso de las reuniones entre lobistas y funcionarios, o la presencia de alguien del sector privado nombrado en un organismo regulador, queda siempre un margen de duda de si el lobista consigue sus objetivos, o si la puerta giratoria funciona según el cálculo de sus empleadores. Siempre se puede

argumentar que el lobista solo está brindando información, y que juega un rol positivo porque reduce la asimetría informativa, o que el funcionario actúa en función al interés público al haber cortado formalmente lazos con su antiguo empleador. Este es el argumento predominante de las teorías pluralistas, que enfatizan el juego limpio y la transparencia, que defienden los derechos minoritarios de las élites económicas, argumentando que estos no pueden ser negados y que el terreno está nivelado. Como veremos más adelante, los principales mecanismos de poder corporativo, marcados por la opacidad, llevan rápidamente a discutir casos de conflictos de intereses, arreglos colusivos y corrupción, lo que no sucede con la agencia de otros actores sociales.

La opacidad no es total, menos en tiempos modernos, porque se rompe con cada vez mayor frecuencia, de allí el rechazo creciente ciudadano a los manejos de poder, sean los chalecos amarillos de Francia del 2018 o las revueltas de Chile y Ecuador del 2019, para citar casos recientes. Para empezar, las grandes revelaciones de filtradores de información, también conocidos como delatores, *whistle blowers*, son como rayos de luz en la noche oscura. Generalmente se trata de los indignados que trabajan dentro del sistema y que buscan desatar la rendición de cuentas haciendo grandes revelaciones. A ellos se suma el nuevo personaje del siglo XXI, los *hackers*, que obtienen acceso a documentos y grabaciones de video y audios internos que consideran su deber hacerlos conocer vía digital, que es rápida, barata y universal. Si bien, siguiendo la definición convencional de que el soborno se origina en el Estado, las víctimas principales de estas revelaciones son los políticos y los funcionarios, cada vez es más frecuente observar desnudamientos más profundos de aparatos de Estado (Wikileaks) y del mundo corporativo (Swiss Leaks,

Luxemburgo Leaks, Panama Papers, Paradise Papers) o de ambos actuando colusivamente (Lava Jato). Gracias a ellos, y a estudios detallados de juegos de poder (Sachs, 2011; Cagé, 2018), contamos con un mayor asidero empírico, aunque el reto sigue siendo grande debido a que la opacidad permanece.

El tema de los instrumentos es entonces complejo y difícil de comprobar. Makkai y Braithwaite (1992), por ejemplo, realizan estudios empíricos de casos de influencia corporativa y sostienen que «la puerta giratoria es un hecho [...] la cuestión es si [...] lleva a la captura», algo de lo que no están convencidos, aunque tampoco descartan (p. 62)⁵².

No hay pues, salvo excepciones o revelaciones, relaciones causales directas, al menos para todos los casos, en tanto la presencia en la sala del poder no explica siempre un comportamiento, pero tampoco puede descartarse que estas relaciones existan. Sin embargo, más allá de si hay base empírica para comprobar las hipótesis directamente (indirectamente las encuestas son muy reveladoras en varias partes del mundo, sobre todo en las democracias de mercado), la lógica ayuda a echar luces sobre la importancia de estos mecanismos, sean visibles, visibilizados ocasionalmente u ocultos en la penumbra. El argumento es como sigue: si las corporaciones recurren con frecuencia a los instrumentos e intermediarios, e incluso los usan con mayor insistencia e invierten más en ellos, es porque cumplen una función clave en los procesos de influencia, así no acierten en todos los casos.

⁵² Fuchs y Lederer (2007), retomando la discusión de la relación entre mecanismos, afirman que «el lobby es una actividad política extremadamente importante para los empresarios, especialmente como complemento a su poder estructural y discursivo» y lo relacionan directamente con las campañas y la financiación de partidos (p. 5). El reto es determinar cuál es el efecto de esto en las políticas.

Se trata de una inversión política, hecha sobre todo por interés material más que por convicción, y para obtener ventajas y privilegios. Por lo mismo, esas inversiones tienen que tener tasas de retorno; si no, se suspenden por generar pérdidas, por ser un mal negocio. No hay evidencias de que estas inversiones estén disminuyendo, sino que, por el contrario, están aumentando. Numerosos autores sostienen que la inversión política de las corporaciones tiende a incrementarse, la puerta giratoria se hace más frecuente, el gasto en lobby crece y se hace menos visible, los casos de corrupción empresarial aumentan. Es tan fuerte la tendencia al lobby que se ha convertido en una industria lucrativa, al punto que han aparecido empresas globales y nacionales especializadas en la gestión de intereses. Al mismo tiempo, en el siglo XXI estos mecanismos están más expuestos a revelaciones, tendencia que los obliga a ser más secretos e indirectos, contratando, por ejemplo, firmas de lobby o incluso firmas para mejorar su reputación cuando algún caso daña su imagen (Garín, 2016, p. 5)⁵³.

⁵³ Este es el caso de la firma española con presencia en América Latina Llorente & Cuenca (LLYC). De acuerdo a su página web, su crecimiento ha sido fuerte y tiene oficinas en Madrid, México, Colombia y Perú. Su portal de internet, sin embargo, no menciona la gestión de intereses, solo se refiere a metodologías de defensa de la reputación: «Fundada en enero del 2000, la oficina de LLYC Bogotá es *una de las más pujantes del sector* por su ritmo de crecimiento, número de clientes y facturación. Ante los índices de atracción de inversión extranjera directa del mercado colombiano en los últimos años, así como su desarrollo económico y social, *hemos consolidado una amplia experiencia* acompañando procesos de instalación de importantes multinacionales —que han elegido a Colombia como hub regional o como el destino ideal para dar inicio a sus procesos de expansión—, a la vez hemos sido aliados de procesos de transformación, afianzamiento y expansión de relevantes jugadores locales. Sectores como consumo, transporte, comercio, extracción, financiero y farmacéutico han sido los principales socios de nuestro crecimiento en este mercado y nos han permitido poner a su disposición nuestra metodología experta en la construcción, protección y/o defensa de su reputación, como pilar fundamental para la obtención de resultados para su negocio» (énfasis en el original). Ver <https://www.lloren-teycuenca.com/oficina/bogota/> (acceso: junio de 2019).

Lobby y puerta giratoria

Habiendo realizados estas primeras aclaraciones podemos adentrarnos ahora al estudio de los instrumentos, empezando por dos que destacan. Esta mayor visibilidad se debe a que han sido objeto de intenso estudio por parte de los analistas de captura regulatoria, tanto en países más desarrollados como en América Latina. El lobby y la puerta giratoria sirven como «bisagra» (Cortés & Itriago, 2018), para conectar y eventualmente penetrar el sector público (Garín & Morales, 2016; Maillet, González-Bustamante & Olivares, 2016; Castellani, 2018).

El lobby, también llamado cabildeo, y la puerta giratoria cumplen una triple función desde el punto de vista del actor que intenta manejar las riendas del poder y mueve sus recursos para 1) aprovechar oportunidades de influencia (proponer, vetar, convencer); 2) defenderse de posibles problemas (investigaciones, celos regulatorios) (Cave & Rowell, 2015); y 3) participar en alianzas o arreglos políticos que hay que sostener desde adentro.

De esta enumeración queda claro que, aunque el énfasis siempre se ha puesto en el lobby y la puerta giratoria como mecanismos de influencia sobre políticas públicas, y por lo tanto, en acciones de corto plazo, en realidad sus roles son considerablemente más amplios, en tanto puede servir para participar en alianzas, o incluso acciones políticas tácticas más defensivas o preventivas, concebidas como «sobrevivencia», donde estos mecanismos tienen la virtud de reducir la incertidumbre (Lowery, 2007).

Dada su naturaleza, estos dos mecanismos exigen algún tipo de regulación, tanto organizaciones como normas, así como voluntad de regular. En el caso del lobby, la gestión de intereses de privados sobre el sector público se intenta controlar con normas

que exigen registros de quiénes y para qué se reúnen cuando el empresario o el gremio empresarial y el lobista contratado por el empresario o el gremio —sea una persona o una oficina— realiza gestiones directas con políticos convertidos en autoridades, funcionarios públicos, congresistas o autoridades judiciales. Estas medidas, según los países, vienen a veces acompañadas por normas para regular otros mecanismos que complementan el lobby, como los regalos y pagos de eventos, prácticas que son frecuentes para abrir puertas o sellar acuerdos. Más allá de las normas y de las entidades encargadas, es importante señalar que lo que falta en el Estado latinoamericano es otro factor crucial: la voluntad de regular por parte de las autoridades, lo que, justamente, puede ser uno de los efectos del uso de la puerta giratoria y el lobby, porque neutraliza esa voluntad.

La puerta giratoria es un puente de doble vía que tiene un dispositivo revolvete en el medio, ubicado entre el Estado y lo público y el grupo de interés y lo privado. La puerta giratoria puede usarse como mecanismo de entrada y salida al o del Estado. Se regula estableciendo reglas sobre la entrada de empresarios, gerentes o lobistas de las firmas que luego regresan al sector privado, o la salida de funcionarios públicos hacia la empresa privada o firmas de lobby que eventualmente pueden regresar al sector público ya transformados en agentes privados. El objetivo de la regulación es dar transparencia, permitir la rendición de cuentas y evitar el conflicto de intereses.

Como se insiste con frecuencia, este mecanismo es legal, y se considera positivo porque «con este movimiento se pueden aportar conocimientos técnicos al gobierno y competencia reguladora a la industria». Sin embargo, inmediatamente salta el «pero» de las influencias excesivas, lo que hace necesario introducir controles

(Transparencia Internacional, 2018). Al respecto, un estudio del PNUD advierte los riesgos que acarrea el uso de la puerta giratoria de entrada que va de lo privado a lo público:

La entrada desde el sector privado a altos cargos públicos aporta nuevos conocimientos y perspectivas a la gestión del Estado, ya que lo provee de conocimiento específico sobre el funcionamiento de determinadas industrias. Sin embargo, también abre la puerta a eventuales conflictos de interés. Los funcionarios que provienen del mundo empresarial mantienen redes de contacto, una identidad y en algunos casos vínculos comerciales reales o potenciales con personas u organizaciones de ese mundo. Este tránsito puede abrir vías de acceso privilegiado y la posibilidad de que privados capturen el aparato estatal; en ocasiones, puede poner en cuestión la capacidad de la autoridad de actuar exclusivamente en nombre del interés público (PNUD, 2018, p. 389).

Las normas de control de intereses tienen varias expresiones para la puerta giratoria de salida, cuando los funcionarios —que pueden ser también ministros, congresistas, militares y hasta presidentes retirados— pasan al sector privado o son contratados por intermediarios corporativos. Algunas son específicas: por ejemplo, no pueden decidir sobre casos relacionados a sus familias o empresas de origen; y otras generales, como limitar el movimiento de uno a otro lado. El *cooling-off period*, o periodo de enfriamiento, es una norma que reconoce este problema e intenta enfrentarlo manejando el tiempo de espera para pasar del sector público al privado, que puede oscilar entre seis meses, en los países más permisivos, hasta seis años. Sin embargo, las corporaciones pueden obtener los mismos resultados si quienes hacen la rotación provienen de sus intermediarios: estudios de abogados, consultoras y tanques de pensamiento.

Estos dos mecanismos, el lobby y la puerta giratoria, articulan intereses de manera muy concreta pero con distintos niveles de opacidad. El caso del lobby es más claro, porque hace gestiones a nombre de un privado, mientras en la puerta giratoria solo la corporación y el político que aprueba su presencia saben si efectivamente representa o favorece un interés privado particular o al sector privado sectorial o de conjunto. Recordemos que no necesariamente la acción del lobista o la presencia del «embajador empresarial», otro nombre para describir a los usuarios de la puerta giratoria de entrada, lleva a decisiones, en tanto este es un proceso complejo y poco claro. Todo depende de cuál es la intención del actor y qué oportunidades de influencia tiene. En Francia se le conoce como *pantouflage*, e indica que el empresario o su emisario se siente como en su casa cuando ingresa al Estado, lo que ocurre gracias a las conexiones políticas.

Para aclarar la trama relacional, conviene señalar que son los privados los que, gracias a su poder material, su capacidad de empleo, su mundo de relaciones e influencias y sus redes, hacen que los lobistas estén en capacidad de ofrecer incentivos para manejar esta conexión en función a sus intereses, incluyendo la posibilidad de contratar a futuro a funcionarios o políticos.

En el caso de la puerta giratoria de entrada, la ventaja para los destacados es la posibilidad de ascender en la carrera corporativa luego del paso por la función pública, o conseguir empleo en el sector privado en el caso de los funcionarios de carrera o políticos retirados. En esta trama relacional, quien tiene el control de la incertidumbre sobre una posible mejora laboral y material es la corporación o sus intermediarios, que son quienes manejan los hilos del poder porque manejan los incentivos de mejora laboral y remunerativa (PNUD, 2018, pp. 386 y ss).

El uso regular de estos mecanismos explica el ciclo de vida de las políticas regulatorias, aspecto discutido inicialmente por Bernstein (1955). Su teoría, comprobada empíricamente por Makkai y Braithwaite (1992), es que, a medida que pasa el tiempo, el sistema regulatorio tiende a operar más en función a los intereses de la corporación. Aquí entra la cuestión de agencia. Esto es, una vez que se inauguran las normas e instancias regulatorias hay un aprendizaje de la industria regulada. Las corporaciones van intentando en silencio distintos mecanismos según las ocasiones que se presentan, entre los que destaca el lobby y la puerta giratoria, para lograr influencia y sostenerla en el tiempo, al punto de capturar el órgano regulatorio, que pierde su sentido del interés público, de proteger a los consumidores o la estabilidad económica y financiera de un país.

En estos casos, sea cual fuere el instrumento, se trata de una influencia unidireccional. Como bien dice Castellani (2018), el lobby y la puerta giratoria son formas legales concebidas «como formas de articulación entre las élites económicas y políticas que están estrechamente asociadas a la captura de la decisión estatal» (p. 56). Sin embargo, aunque son complementarias, son diferentes en la dirección de la penetración. El lobby se hace desde afuera para favorecer a la corporación, mientras la puerta giratoria, en el caso de empresarios o lobistas que entran al Estado, se hace desde adentro del sistema político. Cabe precisar que no siempre la iniciativa de colocar a un embajador empresarial en el Estado viene de la corporación o de los gremios empresariales, sino al revés, viene de los propios políticos del Ejecutivo, que buscan «dar señales de confianza» a los grandes empresarios o usarlos de enlace para abrir puentes.

En ambos casos, los mecanismos de influencia funcionan sobre la base de contactos y capacidades, es decir, requieren un *know whom* que se combina con un *know how* político y técnico, este *know whom* suele estar basado en la pertenencia a círculos sociales elitistas. El lobista latinoamericano debe ser alguien bien relacionado, entendido, que conozca los vericuetos del poder y sepa seducir, capaz de usar y ampliar su red de relaciones en el Estado, tanto porque es su especialidad profesional —aparte de la capacidad de manejo de temas complejos de políticas públicas y su encanto para mantener buenas relaciones— o porque viene de un ámbito donde conoce el Estado por dentro. De allí que sea frecuente que expolíticos terminen trabajando como gestores de intereses. En el caso de la puerta giratoria, el «embajador empresarial» debe tener redes que permitan colocarlo en un puesto de poder, y ello requiere, además de influencias, capacidades profesionales para ocupar el cargo. Sin embargo, estas capacidades se dan por hechas dado el contexto ideológico en que se mueven, porque se asume que si han demostrado capacidades de gestión en el sector privado, deben dar resultados en el sector público⁵⁴.

La puerta giratoria resuelve el problema de acceso e influencia de manera más eficaz que el lobby, porque los empresarios o sus embajadores se ubican en la sala del poder, allí donde se toman decisiones. Sin embargo, es más difícil organizar la puerta giratoria de modo regular, porque no es tan fácil manejar los hilos de las decisiones para incidir con frecuencia en los nombramientos. Cuando esto falla, entra en acción el lobby para reemplazar o complementar el uso de la puerta giratoria. El lobby y la puerta

⁵⁴ Esta percepción es particularmente útil en el caso de gobiernos corporativos como Macri en Argentina, Piñera en Chile o Kuczynski en Perú que ocupan mayoritariamente cargos de gabinetes. Este tema se discute más adelante.

giratoria pueden, entonces, ser alternativos o complementarios. Sin embargo, en situaciones de captura institucionalizada la puerta giratoria puede generar un patrón de circulación basado en juegos repetidos: «Estos movimientos de entrada y salida del aparato público se ven reforzados cuando el movimiento es “de circulación”, reiterado y sobre todo cuando se da dentro de un mismo sector de la economía» (PNUD, 2018, p. 390).

Para conocer mejor el uso de estos dos grandes instrumentos de influencia en América Latina y su vinculación con la cuestión de la captura del Estado en la primera mitad del siglo XXI, deben tomarse en cuenta varias distinciones, teniendo en cuenta tanto diferencias como semejanzas propias del análisis comparativo:

- a) El lobby y la puerta giratoria, en relación con los países del Norte desarrollado, han sido regulados tardíamente, puesto que las primeras medidas sobre el lobby en algunos países como Perú, Chile, Brasil y Argentina recién datan de comienzos del siglo XXI (Castellani, 2018, pp. 7-8; Garín, 2016; Garín & Morales, 2016, p. 7). Por lo general, los intentos regulatorios tienen poco efecto en mejorar la transparencia y limitar la opacidad.
- b) En América Latina no solo hay retraso —o incluso en algunos casos inexistencia regulatoria—, sino que al mismo tiempo los actores captores operan más en la sombra, probablemente porque la opinión pública, dada su memoria histórica y percepción del presente sobre «los dueños del país», los ve negativamente o sospecha de sus influencias.
- c) El lobby y la puerta giratoria, sea en el Norte o en el Sur global, son mecanismos que, como señalan varios autores, están más fuertemente vinculados a casos de corrupción

(Makkai & Braithwaite, 1992; Távara, 2004; Boehm, 2007; Dos Santos, 2010). Este paso de lo legal a lo ilegal es, en parte, resultado de la dificultad o capacidad del Estado para vigilar y sancionar los posibles conflictos de intereses y las influencias privadas que generan ventajas o rentas. No sorprende, por tanto, la falta de estudios concretos sobre los lobbies y los lobistas, a diferencia del Norte global, donde existen más datos e información verificable que el Sur global, como los del Corporate Europe Observatory en la Unión Europea, o Public Citizen en EUA. En el caso de la puerta giratoria, la opacidad ha cedido un tanto cuando han comenzado a aparecer algunos observatorios en América Latina, destacando el dirigido por Ana Castellani en la Argentina, llamado Observatorio de las Élités.

- d) En América Latina ocurre una transición del lobista individual, también llamado operador, a las firmas de lobistas, generalmente empresas internacionales de «relaciones públicas» que prestan servicios de «gestión de intereses» cuando se desata la globalización económica. Dado el rechazo al lobby y al lobista, no usan el nombre para evitar el rechazo. El lobby y el lobista goza de mayor legitimidad en el Norte global.
- e) Aun notando estas diferencias, el lobby y la puerta giratoria también son considerados mecanismos claves de influencia desmedida en países desarrollados, es decir, en las primeras y más avanzadas «democracias de mercado» en las cuales «las corporaciones reinan», a juzgar por las investigaciones de Coen y Richardson (2009) y Cave y Rowell (2015) en Europa, y las de Wedell (2009) y Sachs (2011) en EUA.

- f) Ahora bien, lo común es que tanto en América Latina como en estos otros países el lobby sea un fenómeno que tiende a ser cada vez más opaco, a pesar de las regulaciones y las reformas. Se prefiere realizar gestiones en la sombra. La corrupción, sin embargo, es más fuerte en países con Estados más débiles y con menor desarrollo institucional.

Financiación electoral y ciclo político

Un tercer mecanismo legal de influencia, más importante que los anteriores, y no vinculado por muchos autores a los dos anteriores, es la financiación electoral masiva por parte de diversos poderes e instituciones —llamados poderes fácticos— como corporaciones, individuos y familias ricas. Es el más importante si ubicamos a los instrumentos en el ciclo político.

Como en los casos anteriores, el tema es objeto de preocupaciones y controversia. Una revisión de lo escrito sobre la financiación de partidos nos indica que estamos frente a un problema generalizado en las democracias de mercado, al punto que también en países desarrollados, donde hay mayores posibilidades de financiación a través de pequeñas donaciones, se argumenta de manera convincente que la financiación de partidos es una «enfermedad de la democracia», debido a que permite su captura e influencia en las decisiones a favor de las élites, sea en la Unión Europea (Cagé, 2018) o en los EUA (Sachs, 2011; Gilens, 2014). La importancia de las elecciones en la formación de gobiernos y el volumen de dinero corporativo que se vuelca a ellas como principal fuente de financiación es un elemento determinante del desnivel del terreno de juego político y es causa de preocupaciones éticas (Argandoña, 2001a, 2001b).

La regla general es que las corporaciones, uno de los principales grandes donantes, financien los partidos que sean de su preferencia por razones ideológicas —por lo general conservadores— o que puedan ser objeto de influencias si tienen alguna cuota de poder electoral que les interese, sin importar su ideología. El dinero y los recursos están «listos para ser usados», sobre todo en los momentos críticos. Otra modalidad, menos frecuente, es que la corporación vuelque sus recursos a organizar un partido, dando lugar a los «partidos corporativos», sean de corporaciones legales o ilegales.

En el caso latinoamericano, dado que el dinero se puede infiltrar en la política de muchas maneras, legales e ilegales, y que los niveles de opacidad son muy altos, tanto la porosidad del sistema como la falta de transferencia dan ventajas a quienes controlan grandes masas de dinero y pueden disponer de este capital de manera organizada, rápida y repetida. Estamos entonces frente a una cuestión que se manifiesta con particular intensidad en nuestras democracias de mercado, donde la acentuada desigualdad socioeconómica coexiste con la igualdad política formal a partir del principio «una persona, un voto» (OEA, 2008, pp. 68, 70; PNUD, 2018, pp. 371-372). Este principio puede ser neutralizado por los grandes donantes. Debido a la fuerte concentración de la riqueza, a pesar de que existe cierto nivel de financiamiento público como parte de una tendencia regional para reformar el sistema, y aunque se intentan algunas mejoras regulatorias, gran parte de la financiación electoral sigue proviniendo de las grandes empresas.

El dinero se puede infiltrar en la política latinoamericana de muchas maneras, legales, informales e ilegales, y pesa más debido a la híper concentración de mercado, la existencia de grandes

economías delictivas, la falta de transparencia y efectiva regulación y la menor capacidad recaudatoria de los partidos (Casas-Zamora, 2005; OEA, 2008, p. 70; Posada-Carbó & Malamud, 2005).

Un estudio de la Organización de Estados Americanos (OEA), luego de una exhaustiva revisión de fuentes en todos los países, concluye que «una vez descontada la proporción cubierta por las subvenciones estatales, el financiamiento de las campañas electorales en América Latina recae, casi sin excepción, en círculos extremadamente reducido de donantes, sean personas físicas o jurídicas, reclutadas entre los círculos empresariales del país» (OEA, 2008, p. 95). A similares conclusiones llega un estudio de la Organización para la Cooperación del Desarrollo (OCDE, 2017, p. 154). Ambos estudios coinciden en que las grandes donaciones y los pagos en especie que se utilizan en las campañas se caracterizan por su marcada opacidad. Este pequeño pero importante grupo de unos pocos anónimos donantes cumple un rol clave.

Por su parte, una publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo muestra su preocupación en su informe sobre la desigualdad en Chile, país que tiene la reputación de ser uno de los más desarrollados de América Latina y es miembro de la OCDE:

Por sobre los aportes legales, canalizados por mecanismos poco transparentes pero institucionales, durante los últimos años se ha conocido una serie de casos que han venido a mostrar que en Chile existió durante muchos años un circuito ilegal de financiamiento de la política. La precariedad financiera de los partidos los dejó expuestos a presiones de grupos de interés que inyectaron dinero a todo lo largo del espectro político, instalándose, en palabras de la Comisión Engel (2015: 25), «una cultura de financiamiento irregular, y a veces ilegal, de la política». Tras los casos más bullados se encuentran algunas de las empresas y los grupos económicos más grandes del país (PNUD, 2018, p. 379).

Es tan fuerte esta dependencia y son tan críticos los aportes de quienes tienen bolsillos profundos para partidos y candidatos —sobre todo conservadores o prosistema—, que incluso en países con mayor clase media, como Uruguay y Costa Rica, el diagnóstico no cambia mucho: «Los partidos aceptan la idea de que el financiamiento privado debe buscarse exclusivamente entre los grandes empresarios y que, por tanto, es inútil estimular la participación de los pequeños donantes (como es el caso de EUA y Canadá)» (Casas-Zamora citado por OEA, 2008, p. 98).

Ahora bien, las donaciones son un mecanismo legal, un derecho reconocido a participar en los procesos electorales. Volvemos aquí a la discusión de las zonas grises. Para los pluralistas es una forma de incluir a las élites económicas, minorías ricas, en una democracia abierta. Sin embargo, como en los casos anteriores, el lobby y la puerta giratoria, los analistas señalan muchos peros y lanzan advertencias, seguidos de propuestas para reformar la financiación de campañas. Por lo mismo, se trata de una actividad regulada que varía en distintos países según si el Estado da financiación pública directa para gastos organizativos o de campaña y al mismo tiempo genera oportunidades de publicidad electoral indirecta, como tiempo gratuito de uso en los medios. Varía también si en cualquier sistema electoral —tanto los que dependen de donaciones privados como aquellos que están contrapesados por intervenciones públicas— las donaciones privadas son individuales o de organizaciones, si son en dinero o en especie y cómo se declaran y se contrastan con los gastos de campaña. Toda una tarea, para la cual los organismos reguladores están poco preparados y poco deseosos de investigar.

La cuestión del financiamiento tiene relación directa con los gastos y el rol de otro poder factico, los medios de comunicación

de masas concentrados. Por ello, el tema ha sido estudiado por expertos en captura mediática debido a dos razones. Una, que gran parte de los gastos electorales se invierte en medios de comunicación de masas y expertos (Castells, 2009, pp. 290 y ss.; Cárdenas & Robles-Rivera, 2018); los costos de avisos en televisión, y en menor medida diarios, revistas y medios no tradicionales; todos representan un gasto muy fuerte (Nassmacher, 2009, p. 167, citado en Rivas, 2017, p. 275) que puede llegar al 70% u 80% del total. Dos, porque las corporaciones mediáticas pueden subsidiar a los partidos y candidatos dándoles «tarifas diferenciadas» y créditos subsidiados, hecho que los convierte, de facto, en uno de los principales donantes en especie (OEA, 2008, p. 99; Casas & Zovatto, 2012, p. 10; Barndt, 2014, p. 6). De ese modo, las corporaciones mediáticas matan dos pájaros de un tiro: tienen utilidades extraordinarias y logran influencia con los partidos y candidatos a los que favorecen con este subsidio⁵⁵.

Las campañas modernas exigen otros gastos, debido a que se manejan por medio de un ejército de comunicadores, estrategas y encuestadores, todos profesionales de la comunicación política y las nuevas tecnologías aplicadas a la política. Todos estos expertos cobran tarifas muy altas, sobre todo cuando se contratan expertos internacionales, cuya presencia es frecuente en las refriegas electorales del continente. Como en el caso del lobby, aquí también se ha formado un mercado internacional de la consultoría política, altamente lucrativo.

La necesidad urgente de dinero para hacer publicidad y sostener la campaña es mayor mientras más cerca estén de ganar las elecciones los partidos y candidatos o, de manera más específica,

⁵⁵ Por lo mismo, tienen poco interés en cambiar el statu quo.

cuando se encuentran en los momentos decisivos de la campaña. Esta urgencia genera una oportunidad de influir para quienes tienen bolsillos profundos y, de manera particular, para quienes entregan grandes cantidades de dinero —legalmente o bajo la mesa, en dinero o en especie—, en tanto se encuentran entre los pocos actores que pueden disponer de grandes recursos de manera rápida. Por ejemplo, las corporaciones disponen de un monto anual para publicidad y pueden entregar parte de estos espacios a los partidos y candidatos de su preferencia. Los pedidos a la militancia demoran y no generan grandes resultados. Los pedidos a los grandes donantes o financistas, si se tienen los contactos y hay acuerdos, van a alta velocidad y con pocas gestiones se recogen grandes sumas. Este es el momento clave de aumento súbito de la dependencia de los partidos sobre el capital. En los países con *ballotage*, segunda vuelta, o renovación parcial del parlamento, se necesitan donaciones en dinero y especie no en uno sino en dos momentos, el más fuerte y urgente el de la segunda vuelta presidencial.

En realidad, los políticos profesionales —o los que quieren serlo— buscan fondos desde muy temprano y de manera bastante regular, anticipando la ola de gastos que se viene, lo que acentúa su dependencia de los grandes donantes. Al mismo tiempo, se produce una oportunidad de corrupción, puesto que los fondos suelen entregarse bajo la mesa, sin recibos, sin ser bancarizados y en efectivo. Es el «comienzo de la coima» (Rivas, 2017, p. 157). Los dirigentes políticos y los tesoreros o los encargados de recibir las donaciones pueden quedarse con parte de los fondos, práctica que luego puede continuar puesto que el propio donante, al evitar los recibos y rendición de cuentas, asumen el aprovechamiento como una complicidad.

Cuando las elecciones se generalizan como sistema formal de rotación de los gobiernos y cuando la economía —manejada principalmente por grandes corporaciones—, se globaliza, la oportunidad de ejercer influencia a través de la satisfacción de la sed financiera de las campañas. En América Latina las elecciones se suceden regularmente desde la década de 1980, y es una región con experiencia temprana en este campo, pues se hace independiente desde inicios del siglo XIX, por lo que ha experimentado con la democracia y las elecciones por casi doscientos años (Forewaker, 2017, p. 2). Los antiguos países comunistas europeos —que al igual que los países latinoamericanos también ostentan una fuerte desigualdad— tienen elecciones libres desde la caída del muro de Berlín en 1989, y son más proclives a las opciones electorales con abundante financiamiento corporativo —que muchas veces van en contra del interés público—, debido a que la riqueza está más concentrada por la privatización abrupta de activos estatales (Comeo, 2008; Petrova, 2008). En uno y otro caso existe alta dependencia de los partidos sobre el capital y altos niveles de corrupción.

Se afirma que las contribuciones materiales corporativas a partidos tienden a crecer en el mundo. Cabe preguntarse por qué, y si el problema es solamente cubrir costos crecientes. Fuchs y Lederer (2007), en su estudio del *business power* a nivel global, afirman que el lobby y la financiación electoral de las corporaciones «se han expandido cualitativa y cuantitativamente» (p. 5). Esto significa que estos mecanismos funcionan bien y existen incentivos para que los actores corporativos vuelquen más recursos a las campañas. Castells, sin embargo, se mueve en otra dirección y coincide con otros analistas cuando afirma que el problema va más allá de las mayores necesidades de fondos para las elecciones: «La financiación no solo se debe a las crecientes necesidades

de unas campañas políticas que disponen de fondos limitados. En realidad, es un mecanismo de influencia de las empresas y de otros grupos de interés en la política a todos los niveles de gobierno» (Castells, 2009, p. 290).

Stiglitz, al estudiar la conexión entre dinero y política, le concede gran importancia a la financiación electoral. Afirmar que existe una fuerte conexión entre el sistema regulatorio capturado «por aquellos que se supone deben ser regulados», y añade que el riesgo «es particularmente severo en un sistema político [...] altamente dependiente de contribuciones de campaña» (Stiglitz, 2009, p. 20).

Por su parte Castells coincide, y sostiene además a partir de la experiencia europea que este es el principio de la corrupción, pues es frecuente que las élites económicas y las organizaciones con bolsillos profundos donen fondos no declarados, los «fondos negros», para que los partidos los gasten con total libertad. Estas élites pueden incluso financiar a los partidos en casos en que ello está prohibido porque reciben fondos públicos, lo cual crea una relación personal entre el empresario donante y el político aceptante (Castells, 2009, p. 299).

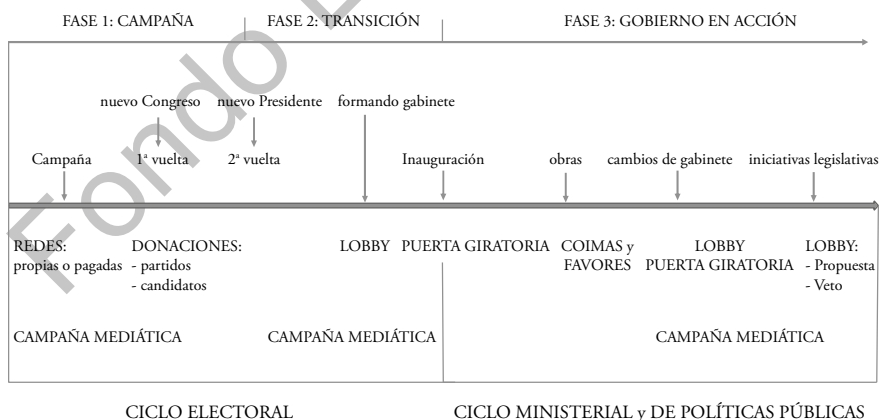
Cabe añadir otra consideración sobre los sistemas políticos donde se da esta peculiar relación entre economía y política. Mientras mayor sea el número de partidos, y menores fondos públicos obtengan, mayor la dependencia de los partidos y los candidatos sobre el capital. Si suben los gastos de campaña, y si el sistema de partidos está más centrado en el candidato —que opera por su cuenta y crea una maquinaria personal para conseguir donaciones—, mayor es la dependencia. Ello permite a las élites económicas mayores posibilidades de acceso e influencia para ellas y sus operadores e intermediarios. Si el sistema político es propenso a la corrupción, es posible que las influencias

indebidas empiecen en las elecciones, continúen con los políticos elegidos cuando se deciden los cuadros de gobierno, y prosigan más adelante, cuando estos políticos ocupan cargos en el Ejecutivo y el Legislativo, sobre todo en los momentos de iniciativas legislativas o intentos de veto y cambios de gabinete.

Llegamos así al momento en que debemos ver el panorama en su conjunto y situar a los distintos instrumentos legales y grises de influencias en el ciclo político.

El gráfico 1 resume esta discusión e identifica el rol de las redes y los mecanismos de influencia en los distintos momentos políticos, empezando por las campañas que desatan el proceso de recambio democrático. El financiamiento electoral es el más importante de los mecanismos, pues cumple un rol decisivo en momentos claves y debido a que allana el camino al uso de los otros mecanismos, sea como complemento o como alternativa de influencia. Este es el argumento que sostenemos a partir de estas reflexiones.

Gráfico 1. Donaciones electorales y otros mecanismos de influencia en el ciclo político y de políticas públicas



Elaboración: Francisco Durand.

Es entonces a partir de este momento clave de la secuencia de influencias que entran en acción los otros instrumentos con mayor facilidad, una vez formado el gobierno. Sus influencias pueden llegar al punto de que la corporación o las corporaciones, gracias a la financiación electoral, sugieren listas de técnicos o funcionarios de empresas y de sus intermediarios para ocupar cargos, o que los partidos les concedan un ministerio como retribución a sus generosos aportes. Incidir en el proceso de nombramientos, sobre todo del aparato económico del Estado, es clave. Ahí entra en acción la puerta giratoria. Igual sucede con el lobby. A su vez, la puerta giratoria facilita el lobby. Aunque pueden darse casos en los cuales la gestión de intereses puede activarse después, una vez formado un gobierno se facilita notablemente el acceso y la influencia a los donantes, porque la financiación crea una deuda que se cobra tarde o temprano y tiene la doble ventaja de generar formas de influencia en por lo menos dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo (Durand, 2018, pp. 81-82).

Hasta aquí lo general de la financiación. Para adentrarnos en la problemática se debe reconocer que los actores hacen donaciones por distintas razones. Esta distinción es importante desde un punto de vista analítico y empírico, aunque esto último solo se puede analizar hasta donde es posible obtener información, dado que también con este mecanismo existe opacidad, sobre todo en América Latina. La donación la pueden hacer individuos y familias ricas o corporaciones. Cada uno de estos actores tienen lógicas diferentes: unas son personales, otras colectivas; unas son basadas en la convicción, otras en la necesidad.

Cualquier individuo pudiente puede contribuir de modo importante al partido de su preferencia para financiar sus intereses

y crecientes gastos de campaña, sea para llegar al Congreso o para ocupar la Presidencia. Lo mismo ocurre a nivel regional y local, dependiendo de cómo cada país se organiza en sus distintos niveles de gobierno.

Los individuos y familias con dinero y propiedades están particularmente motivados a participar, porque pueden perder, mantener o acrecentar su fortuna. Por lo tanto, apoyan preferentemente a los partidos y candidatos cercanos a sus ideas o intereses. Quienes mejor defienden esos intereses son los partidos conservadores, y aquellos que, por conveniencia, terminan siendo promercado, globalización económica y derechos de propiedad de las élites (Cannon, 2018). Este tipo de financiación electoral puede ser un factor de peso si se trata, por ejemplo, de un multimillonario, porque dota de grandes recursos a los partidos, lo que, *ceteris paribus*, puede inclinar la balanza a favor del partido o candidato de su preferencia si sabe conseguir votos. Aquí la motivación es principalmente ideológica.

Los demás individuos o grupos sociales actúan de igual manera, pero con la diferencia que las mayorías están en otra situación: representan más votantes y tienen menos recursos, que se recogen penosamente y entran con lentitud a las arcas del partido. Las élites, con menos votos y más fondos, pueden «comprar» políticos —y a través de ellos a los partidos— con preocupante frecuencia, realizando grandes donaciones en momentos de urgencia de gasto. Las masas, salvo que estén organizadas y se vuelquen a una campaña con movilizaciones, prácticamente solo cuentan con su derecho al voto, y luego van perdiendo importancia si no están organizados y movilizados. La política pasa a manos de los «representantes», varios de los cuales están ya influidos o han firmado pactos con los grandes intereses económicos y, por lo tanto, dejan

de representarlos, quebrando por dentro a la democracia participativa e igualitaria.

Cuando se trata de corporaciones, es decir grupos de poder económico, ETN⁵⁶ o poderes fácticos externos que disponen de grandes fondos —jugadores importantes en Latinoamérica, sobre todo en países medianos y pequeños—, la lógica de las donaciones no se guía tanto por la ideología, la comunidad de principios con partidos y candidatos, sino por la necesidad de influir. Frente al atractivo del poder, el gran poder económico se inclina preferentemente a los partidos con mayor posibilidad de victoria, pues de ese triunfo depende la posibilidad de influirlos para que aprueben las políticas que los benefician.

Este tipo de financiación de campañas es pragmático. El objetivo de los financistas, dada la creciente dependencia de los partidos sobre el capital, es establecer una relación cercana, a alto nivel, con partidos y candidatos. Lo hacen para que los favorezcan, aunque no faltan casos en que lo hacen como «protección» para que no los afecten si se resienten al no ser favorecidos de similar manera que sus rivales (Casas-Zamora, 2005). Esta apuesta a ganador depende fuertemente de las posibilidades de victoria electoral para controlar el Ejecutivo, pero también de tener presencia en el Legislativo y, a través de ambos, en el Poder Judicial. Como el resultado de las elecciones es usualmente incierto, y las corporaciones requieren influencia en varios poderes del Estado, dado que tienen recursos pueden «apostar a varios caballos»,

⁵⁶ También los poderes fácticos externos, que disponen de grandes fondos, pueden realizar fuertes donaciones utilizando intermediarios. Estos jugadores son importantes en América Latina, sobre todo en países medianos y pequeños, por ejemplo, gobiernos extranjeros pro empresas transnacionales que esperan invertir en el país y presionan para lograr incentivos.

con preferencia al posible ganador del Ejecutivo y el Legislativo. Pocos jugadores que disputan el manejo del poder tienen esta ventaja, que resulta claramente de la mayor capacidad material y organizativa y de la disponibilidad rápida de dinero de las corporaciones. Aun si pierden, mantienen relaciones con partidos y personajes que tienen presencia en el Legislativo, de modo que el dinero está bien invertido. La finalidad es generar una relación de dependencia, o de clientelismo, sea para hoy o para mañana.

Barndt (2014), en un raro estudio sobre corporaciones y partidos en América Latina, siguiendo la tesis de Lindblom (1977), confirma la importancia de los recursos, capacidades organizativas y redes de influencia de las corporaciones como activos que son de gran importancia en las elecciones:

Las empresas (*businesses*) tienen acceso a financiación que puede ser usada discrecionalmente —especialmente ante la ausencia de regulación de campañas reguladas (Zovatto, 2011), y por lo tanto puede proveer fondos de campaña y ayudar a los partidos a mantener presencia ante el público entre elecciones. Las empresas pueden compartir con los partidos oficinas (a nivel central y local) y redes de tecnología informativa. Las redes logísticas y de transporte pueden ser usadas para transportar a los candidatos y hacer campañas clientelísticas en todo el país. Las empresas emplean un abanico de personal especializado en materia legal, financiera y de publicidad que puede ser transferida al partido y brindar equipos talentosos para poder reclutar candidatos y nombrar funcionarios [...] Más aún, las empresas controlan recursos que pueden ser usados para apelar efectivamente a los votantes de diversos estratos sociales. Muchas empresas son dueños de activos mediáticos y de marketing que pueden ser usados para fines políticos. Y, en el nombre de la filantropía o la «responsabilidad social corporativa», las empresas pueden distribuir bienes de forma parecida a prácticas clientelistas (Barndt, 2014, p. 7).

Otra posibilidad es la de formar partidos en lugar de financiar a entes electorales de diverso grado de organización que están en búsqueda de fondos. Aquí estamos frente a casos un tanto excepcionales, pero que muestran cómo las corporaciones, si se lo proponen, pueden ir desarrollando sus propias formas de acción política partidaria, gracias sobre todo a la enorme masa de recursos materiales y organizativos de que disponen y al efecto ideológico de que los empresarios son eficientes, honestos y grandes administradores.

Barndt sostiene que, a diferencia de los viejos partidos oligárquicos, los de hoy se apoyan en el mayor poder y la transformación interna de ese poder corporativo que hemos discutido líneas arriba «Hoy en día, los partidos corporativos son más bien creados en función a los activos de las empresas del siglo XXI [...] Por medio del redireccionamiento de activos hacia el partido político, las élites económicas han sido capaces, por fin, de reinventar una versión de los partidos conservadores que puede competir efectivamente en la democracia de masas contemporánea» (Barndt, 2014, p. 6).

La formación de partidos también es una opción para el crimen organizado, sobre todo a nivel local (Kupferschmidt, 2009). Los forman para defender sus zonas de producción y sus corredores de insumos y productos finales, que son de naturaleza local. Pueden ciertamente intentar jugar a la política nacional, como lo hizo en su momento Pablo Escobar, jefe del cartel de Medellín, pero se trata de casos excepcionales. Un narcogobierno se convierte automáticamente en un paria internacional y pronto el costo de la audacia termina predominando sobre los beneficios que genera.

Deben tomarse en consideración varias formas —directas e indirectas, formales e informales— de apoyo corporativo a partidos o candidatos en campaña para entender las variantes tácticas de los donantes y la manera como juegan a financiar las elecciones en el caso de que donen a otros.

Primero, si el probable ganador es considerado «enemigo del sector privado», ello puede ser un incentivo para negar donaciones, organizar una campaña en contra o más bien buscar financiarlo para comprometerlo o neutralizarlo, hasta incluso comprarlo por intermedio de pagos a sus dirigentes. Si no dan señales de acercarse o aceptar donaciones para «crear una deuda» —lo que acentúa el riesgo económico—, las corporaciones y los gremios empresariales de gran empresa intervienen con todos sus recursos para oponerse vigorosamente, activando su poder estructural, instrumental y discursivo. Al mismo tiempo, los grandes fondos empresariales, individuales y colectivos, se vuelcan a favor de los rivales del partido radical.

Segundo, las corporaciones son organizaciones avanzadas, con múltiples recursos, y pueden realizar donaciones fácilmente, no solo en dinero sino en especie —locales, transporte, publicidad—, aspecto generalmente no regulado, por lo que debe ser una forma preferida de apoyo debido a su bajo costo.

Tercero, pueden ofrecer o brindar empleo a familiares de políticos en sus empresas, incluso, en casos menos frecuentes, hasta a los propios congresistas se les puede poner en la planilla o nómina. A pesar de que en estos casos existe un abierto conflicto de intereses, la probabilidad de que tales actos sean descubiertos es baja, porque la relación opera con un pacto de silencio.

Cuarto, como señalan varios expertos, las corporaciones mantienen lazos cercanos con el poder mediático (Hallin & Mancini,

2010), otro elemento de crítica al pluralismo que supone que actúan con objetividad y neutralidad. Este es un poder aparte con fuerte rol ideológico, debido a que tiene un sesgo pro corporativo, anti estatista y contrario a los que violan «el orden», y cuenta además con los recursos necesarios para elaborar narrativas en base a esos sesgos, sobre todo en campañas. Las corporaciones pueden incluso financiar a los partidos ofreciéndoles tarifas rebajadas. El hecho de que los medios estén fuertemente concentrados en América Latina y que pocos medios independientes tengan mayores audiencias radiales, televisivas y de lectura, los convierte en un poder todavía más formidable. Se trata de un poder fáctico dirigido por élites bien conectadas que forja un «compromiso de clase» (Blofield, 2011). Vía directorios cruzados, financiación y publicidad se forja una cercana relación con las corporaciones financieras y productivas que facilita hacer campañas rápidas en función a sus objetivos políticos electorales (Schiffrin, 2017). La relación de compromiso entre el poder mediático y las corporaciones permite apoyarse en esta relación para cargar las tintas a favor o en contra de partidos y candidatos (Acevedo, 2017; Becerra & Mastrini, 2017). A ello se suma el hecho de que tenemos corporaciones que son dueñas de grandes conglomerados mediáticos (Barndt, 2014) o que pueden comprarlos o financiarlos. La convergencia o coordinación entre las corporaciones productivas y financieras y las mediáticas los convierte en un formidable adversario: un Goliat de la democracia de mercado.

Quinto, las corporaciones tienen los recursos y la capacidad para formar partidos, fenómeno que se está haciendo más frecuente en América Latina (Barndt, 2014, pp. 5-6), donde destaca el caso de Macri en Argentina (Stefanoni, 2018; Castellani, 2018),

importante actor en el giro conservador del continente. Esta posibilidad también está abierta al crimen organizado.

Sexto, dado el compromiso entre élites individuales y corporaciones con los partidos que defienden mejor sus intereses —así no lo manifiesten en las campañas—, no es infrecuente que exista un superávit de fondos, es decir, que terminada la contienda electoral sobren fondos (Castells, 2009). Este hecho está regulado en algunos países, y si no hay vigilancia efectiva puede derivar en corrupción⁵⁷.

Como se ve, el despliegue de poder instrumental de las corporaciones en elecciones es tan fuerte como complejo y variado. Es pragmático, basado en intereses más que en convicciones, según sus estrategias de influencia cuando se forma un gobierno. Podrá ser un derecho que no puede ser conculcado, pero se trata de un derecho que da enormes ventajas y que opera en una zona gris allí donde se borran los principios éticos, se pierde de vista el interés general y se ignora la voluntad de las mayorías. Concluimos en que el mecanismo de financiación electoral es más importante que el binomio lobby-puerta giratoria, no solo porque se emplean más recursos de manera directa o indirecta, en dinero o especie, sino porque ocurre en un momento determinante, como es el inicio de un gobierno o de un ciclo político, donde de partida —a menos

⁵⁷ Esta afirmación queda demostrada con el escándalo Lava Jato, al revelarse como constructoras brasileñas como Odebrecht en una decena de países latinoamericanos organizaban entregas de dinero no declaradas, muchas veces en efectivo, para generar una «deuda» que luego se cobra con contratos favorables, adendas a los contratos y arbitrajes amañados (Durand, 2018, p. 81). Según una investigación de 2016 del Departamento de Justicia de los EUA sobre los sobornos de Odebrecht, la tasa de retorno de los sobornos era considerable: oscilaba entre 694% en Argentina y 77% en la República Dominicana (citado por Durand, 2018, p. 90, basado en información de Transparency International).

que no logren contacto con el partido de gobierno— las élites económicas han ganado fácilmente —o lo pueden hacer— espacios de influencia a alto nivel en varias ramas (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y niveles (nacional, regional, local).

Sobornos y favores

Pasemos a los instrumentos ilegales y dudosos. En la caja de herramientas corporativas existen también la opción de los sobornos, y otro instrumento gris, los favores y pagos de eventos como viajes, cenas o regalos. Estas son formas de influencia tipo túnel, es decir, que operan por lo bajo y pueden ser usadas para un resultado específico de gobierno, pero también pueden ser resultado de un fenómeno de acuerdos más generales, basado en una relación colusiva que empieza con la financiación de campañas, sigue con la puerta giratoria y el lobby, y luego puede dar lugar a arreglos de pagos ilegales o legales cuando hay una decisión importante y urgente requerida para las corporaciones.

En ese sentido, el soborno opera sobre la base de un acuerdo conspirativo manifiesto, para producir un resultado concreto que beneficia a las élites económicas corporativas de modo claro y decisivo. Es, por lo tanto, menos ambiguo, más oscuro y difícil de detectar, pero sensible a denuncias o revelaciones, y por lo tanto conlleva un alto riesgo reputacional. Si las corporaciones pagan sobornos, entonces deben camuflarlos como gastos dentro de su estado de cuentas. Justamente, aprovechando el hecho de tener múltiples empresas, incluso algunas ubicadas en paraísos fiscales, hay corporaciones que mantienen empresas de fachada u *offshore*, principalmente para ocultar fondos, evitar el pago de impuestos, pagar sobornos y financiar a partidos políticos (Shaxson, 2014; Durand 2018).

Para los analistas de la captura del Banco Mundial (Hellman & Kaufmann, 2001a), el soborno —llamado coima, mordida, propina, contraparte— es un instrumento eficaz de «compra de leyes». Dentro del conjunto de instrumentos y las estrategias de influencia corporativa, se relaciona también con decisiones menos riesgosas, como el «dictado de leyes», donde se accionan los otros tres principales instrumentos de influencia discutidos líneas arriba: lobby, puerta giratoria y financiación electoral. Si una minoría selecta enriquecida y altamente organizada puede comprar o dictar leyes, no se puede argumentar que todos somos iguales ante la ley, porque la ley se ha privatizado.

La compra de influencias tiene su propia secuencia y puede ser ilustrada con bastante precisión a partir de revelaciones del caso Lava Jato. Incluye varios momentos: el acuerdo de pagos a funcionarios a cambio de favores, la realización del favor o decisión concreta que los beneficia, la entrega y recepción del soborno una vez que la empresa cobra del Estado u obtiene un contrato amañado —en una o varias armadas, a medida que va capitalizando las ganancias del soborno—, que es generalmente en dinero colocado en paraísos tributarios extranjeros, lo que implica que el receptor, con la ayuda de la corporación y del banco *offshore*, debe abrir una cuenta o crear una compañía fantasma, generalmente para firmar un falso contrato que camufle los pagos.

El soborno, sin duda, es facilitado por la existencia de estas jurisdicciones de baja fiscalización y alta permisividad, que favorecen al mismo tiempo delitos tributarios como la elusión y la evasión fiscal. En otras palabras, los niveles de riesgo son bajos. Para que el soborno se use regularmente como instrumento, la corporación debe contar con altos ejecutivos corporativos y operadores individuales o intermediarios institucionales que se

dediquen a generar, mantener y cultivar la relación con los tomadores de decisiones, ofreciendo un menú de compensaciones materiales presentes y futuras que incluyen dinero y el pago de cuentas o servicios varios.

Para entender este instrumento ilegal debemos recurrir a las teorías de la corrupción económica, que los clasifican en dos tipos básicos: extorsión estatal o iniciativa empresarial. El primer caso implica que la autoridad exige el pago a cambio de hacer favores. Esta es la teoría reinante en esta materia, y exime o relativiza la responsabilidad corporativa. Esta teoría es la que esgrimen los empresarios, que afirman ser víctimas de extorsión. Sin embargo, también se puede tipificar otra variante cuando el soborno surge como iniciativa corporativa (Elliot, 1997).

En realidad, el hecho de que la corporación legal tenga menores niveles de corrupción interna refuerza la idea de que la corrupción en forma de soborno es principalmente una práctica iniciada desde el Estado. El soborno iniciado o pagado por la empresa tiende a ser sancionado levemente al ser considerado un crimen de cuello y corbata, lo cual constituye otro incentivo perverso.

Lo importante es que, sea cual fuere el origen, y frente al argumento de la extorsión como excusa o realidad, el soborno es parte de un acuerdo que involucra a varias partes. Por lo tanto, debe entenderse en un marco relacional, que incluye, a dos actores principales y varios intermediarios —individuales e institucionales— de parte de la corporación, así como funcionarios menores en el caso del Estado. En realidad, el acuerdo implica colusión o asociación para delinquir organizada, y es un fenómeno que va más allá de la definición convencional de sobornos como un abuso de poder de funcionarios para obtener beneficios privados (Boehm, 2007, p. 12).

El soborno es distinto a los favores en tipo y grado. Como mecanismo, los favores se ubican en una zona gris (*legal but shady*) donde, a falta de legislación o por ser un caso más ambiguo no es posible determinar un delito, aunque sí una trasgresión ética de ambos lados. Se trata por lo general de gastos o pagos diversos a políticos o funcionarios, cubiertos por la corporación, que se dan en la forma de cenas, viajes, conferencias, invitaciones a fiestas o grandes eventos deportivos, regalos y empleo a familiares o recomendados. Dada la escasez de trabajos bien pagados en América Latina, la marcada asimetría de ingresos y oportunidades y la vigencia de una cultura de trasgresión (Portocarrero, 2004), obtener estos favores y pedir o conseguir estos empleos de favor es una práctica normalizada, relativamente común en América Latina. Cada Navidad, para ilustrar un caso, miles de canastas familiares cargadas de licores, dulces y comida gourmet llegan a las manos de numerosos funcionarios de entidades del Estado, donde muy pocas las rechazan por dignidad o porque existen políticas que no permiten la recepción de regalos. Los obsequios, en ese sentido, son un complemento del lobby, pues su entrega facilita el acceso y la influencia. No se trata solo de comidas en restaurantes de lujo o invitaciones a conferencias muy bien remuneradas, sino incluso de regalos de obras de arte, armas o bienes de lujo seleccionados de catálogos. Como la financiación de campañas, la aceptación de los regalos va generando una relación de complicidad, y una deuda que después se cobra. El rechazo es incluso más útil, en tanto al saber que un funcionario no puede ser cortejado, los captores tratan de evitarlo o sacarlo del camino. Es frecuente en América Latina que los grandes empresarios «exijan» cambios de puesto, sobre todo los de dirección, a los funcionarios que son celosos en el cumplimiento de su deber.

Discutamos, para terminar, el uso del soborno en ciertas actividades. Los casos más sonados de América Latina en el siglo XXI se han estudiado sobre la base de delitos admitidos y comprobados con datos y testimonios —en particular el caso Odebrecht durante el escándalo Lava Jato—, y demuestran que los sobornos se usan de modo extenso en la construcción de obras públicas y la compra de armamento y materiales para el Estado (Quiroz, 2014; Cabral & Oliveira, 2017; OEA, 2008, pp. 98-99). Esta situación está particularmente extendida en países con bajos niveles de institucionalidad y bajo riesgo de sanción. El caso Odebrecht, el mejor documentado, indica que el soborno o «propina» es parte de todo un sistema de influencias corporativo usado para conseguir y sobrepreciar obras de infraestructura. Este sistema se formalizó dentro de la empresa con la creación del Departamento de Operaciones Estructuradas (Durand, 2018, pp. 72-73). Por lo demás, este caso ha permitido comprobar que también existía corrupción entre privados a través de pagos por informes técnicos favorables, pagos a árbitros privados para dirimir litigios entre la empresa y el Estado que invariablemente ganaba la primera. Como con otros instrumentos, el soborno y los favores son considerados un complemento o una alternativa a otras herramientas de influencia corporativa (Harstad & Svenson, 2006), aunque se encuentran diferencias significativas entre el Norte y el Sur global en cuanto a la intensidad de su uso (Campos & Giovannoni, 2006).

Redes e intermediarios

Un último punto requiere elaboración antes de concluir. La situación de captura facilitada por estos tres grandes factores histórico-institucionales, y su proyección al presente, se aprovecha

en circunstancias o coyunturas de influencia concreta, a través de la activación y combinación de distintos instrumentos de influencia sobre la base de redes y contactos. Cabe, por tanto, discutir el rol de las redes de poder elitista en mayor detalle e incorporar a la discusión el rol de los intermediarios corporativos.

Las corporaciones, como organizaciones gigantescas complejas, actúan a través de distintos tipos de redes: directorios cruzados, intermediarios corporativos y conexiones sociales. Al mismo tiempo, se apoyan en intermediarios institucionales especializados.

La red parte de la estructura de gobierno de la corporación. Internamente, cuentan con un ejército de trabajadores y gerentes dirigidos por un grupo de propietarios y altos ejecutivos altamente educados y magníficamente bien pagados. Los propietarios mayoritarios nombran a un directorio en el que participan otros inversionistas junto con los dueños de las empresas o sus altos gerentes o asesores. Estamos hablando entonces de directorios cruzados, *interlocking directorates*, red reconocida por distintos especialistas como clave en el manejo de lo poder (Vogel, 1987; Domhoff, 1997). La amplitud de las redes varía en cada país y tiene distintos niveles de densidad en América Latina, a juzgar por los datos que emanan de las empresas que operan en bolsa, la única fuente pública que permite detectarlas (Cárdenas, 2013; Vogel, 1987).

Cárdenas y Robles-Rivera (2018), al discutir el capitalismo moderno y las grandes empresas en América Latina, enfatizan que la presencia en varios directorios cumple un rol central de nucleamiento de las élites económicas, que es lo contrario a lo que sucede con la sociedad civil: «Cuando los directores se sientan simultáneamente en varios directorios, crean lazos (*interlocks*)

entre las corporaciones a los que pertenecen los directores. Si las corporaciones están fuertemente conectadas a través de miembros de directorios, se configura una élite de negocios cohesionada [...] estos *interlocks* integra a los más altos ejecutivos directamente» (p. 3).

Las redes les sirven a las élites económicas para entender lo político, proyectarse a la política, e influenciar las políticas públicas. Para empezar, los directorios cumplen una función importante para obtener información crítica, evaluando coyunturas, discutiendo políticas públicas y buscando apoyos; en tanto las conexiones establecidas pueden activarse para coordinar acciones en todo el ciclo político. El uso de los instrumentos, además, puede hacer a través de ellas.

Dadas las características familiares y socioculturales del capitalismo latinoamericano, las redes de directorios no son tan amplias como en otros países con mayor dispersión accionaria, pero tienen la ventaja de tener fuertes redes sociales que también se expresan en los directorios. Los grupos de poder latinoamericanos se caracterizan por ser menos propensos al accionariado difundido y más proclives a tener mayor control accionario, incluso en tiempos de globalización intensa (Schneider, 2016). Socialmente, dada su riqueza y prestigio como «grandes familias», «vecinos notables» o «fuerzas vivas» —términos propios del periodo oligárquico que todavía están en uso—, los grupos y sus principales accionistas y ejecutivos cuentan con conexiones en diversos círculos de élite.

Estas redes sociales y personales de vieja data, superpuesta con las de negocios en los directorios, genera una ventaja local a los capitalistas nacionales y es conocida como la «conexión f» (*family, friends and firm*) (Ben-Porath, 1980). Las conexiones personales de altos círculos permiten desarrollar un conocimiento

especializado del mundo social, los negocios y la política. La élite es una minoría selecta cerrada que participa en espacios exclusivos donde interactúan ricos, gerentes de multinacionales, abogados, altos funcionarios del Estado, políticos y embajadores de las principales potencias. Estos personajes generalmente se educan en los mismos colegios y universidades privadas, y comparten la vida social al circular por los mismos barrios, balnearios, restaurantes de lujo y clubes. Suelen además casarse entre ellos —dado que son endógenos— y esta convivencia física colabora a desarrollar vínculos personales y a emparentarse. Los jefes y gerentes de los grupos, que destacan por su lealtad y son considerados «parte de la familia», tienen la ventaja del *know whom*, que deviene de las redes familiares y amicales que corresponden a sociedades que valoran las relaciones cara a cara, y son muy fuertes, por ejemplo, en Centroamérica (Bull, Castellaci & Kasahara, 2013, p. 273), Perú (Durand, 2016), Brasil (Lazzarini, 2011) y Chile (PNUD, 2018).

Si a estas conexiones superpuestas de directorios y enlaces sociales se añade el hecho de que las corporaciones pagan los servicios profesionales de intermediarios que desarrollan una visión y experiencia de conjunto, y con quienes comparten una visión elitista del mundo al servir a toda la clase corporativa, sus posibilidades de proyección a la política son incluso más potentes. Como en el caso de las redes, los intermediarios corporativos también pueden participar activamente en el uso de los instrumentos de influencia arriba discutidos: lobby, puerta giratoria, financiación electoral, sobornos y favores.

En ese rol destacan los grandes estudios de abogados, a los cuales las corporaciones contratan a largo plazo, según su especialidad, seguidos de las consultoras tributarias, expertos en planificación

agresiva para evitar el pago de impuestos al máximo de lo que ley, o la interpretación especializada de la misma, permite. Estos dos primeros intermediarios corporativos cumplen un rol clave en proponer reformas y, dada su especialidad, hacen o complementan campañas dado su acceso preferencial a los medios como expertos en políticas. Al ser entidades de servicio, son contratados por una misma cartera de clientes, incluyendo de modo importante las ETN.

Varios otros intermediarios corporativos participan en este juego de poder según sus contactos y especialidades. Las agencias de publicidad manejan las grandes cuentas corporativas para la compra de espacios periodísticos, televisivos y de otro tipo. Este manejo les permite tender puentes con los medios de comunicación de masas, para recordarles que deben enfatizar prensa positiva y evitar hasta donde sea posible la negativa, o realizar control de daños antes de que una denuncia o un escándalo los afecte, lo cual generalmente es seguido de una ofensiva publicitaria.

Estas afirmaciones son universalmente válidas, pues el modelo corporativo privado y el sistema de intermediación corporativa se van homogenizando y globalizando, lo que no quiere decir que sus estructuras propietarias y de gestión no tengan variaciones importantes regionales ni que cada corporación no intente desarrollar su propia cultura corporativa.

Sea a través de directorios cruzados modernos, uso de intermediarios corporativos o conexiones con familiares y amigos, las corporaciones se apoyan en estas redes para proyectarse organizadamente a la política y a los medios, presionar a los políticos y hacer política a través de contactos de alto nivel, actuando generalmente en la sombra. Diversos estudios de captura argumentan que las posibilidades de las élites corporativas de hacer campañas

mediáticas para apoyar o vetar propuestas influenciando la opinión pública depende en buena parte de las redes (Fazekas & Tóth, 2016, pp. 323-324; Cortés & Itriago, 2017; Waxenecker, 2017; Cárdenas & Robles-Rivera, 2018). Este poder es capaz de crear circuitos extra institucionales para generar, debatir y moldear políticas públicas, generalmente en privado, fuera de la deliberación abierta y sin transparencia, es decir, exhibiendo una característica marcadamente elitista (PNUD, 2017, pp. 393 y ss).

Los tanques de pensamiento es otra institución financiada por las corporaciones que cumple varias funciones de red y en las cuales se apoyan las corporaciones para hacer estudios que favorezcan sus intereses. Otro rol en el juego de influencias indirectas es diseminar información en los medios de comunicación y que, al mismo tiempo, hacen que sus expertos sean «líderes de opinión» con un barniz neutral, pues sus vínculos con el mundo corporativo no son visibles, ya que operan en la zona gris. Finalmente, personal de los tanques de pensamiento también usa la puerta giratoria.

Siguiendo a Salas Porras (2019), quien analiza los centros de pensamiento en el caso de México, la perspectiva más adecuada para enfocarlos es aquella que ve la producción de conocimientos relacionada al poder de los actores favorecidos por correlaciones de fuerza en el periodo neoliberal:

Desde una perspectiva gramsciana, Carroll (2013) aborda el conocimiento como instrumento de poder que, a lo largo las últimas décadas, da a los centros de pensamiento fuerza para impulsar políticas centradas en el mercado, el debilitamiento del Estado de bienestar y la diseminación de ideas antisocialistas. Recuerda cómo, desde los setenta, los centros de pensamiento de derecha se convirtieron en espacios clave para la producción y movilización de conocimiento y la construcción del discurso y el proyecto neoliberal.

Otros autores se apoyan también en el enfoque gramsciano para destacar el papel de persuasión que tienen los centros de pensamiento alrededor del mundo, a fin de convencer a élites políticas y a la opinión pública sobre los beneficios de las estrategias neoliberales. La persuasión permanente es, según Murray (2017) y Cronin (2017), el rol fundamental de esos centros en una guerra de ideas para construir o refrendar el paradigma neoliberal en Australia y Estados Unidos, respectivamente (Salas Porras, 2019, p. 160).

Desde nuestro punto de vista, hay que entender a estos tanques de pensamiento como intermediarios corporativos o, en el mejor de los casos, como organizaciones relativamente independientes que están «alineadas con los intereses empresariales» (Peetz, citado por Salas Porras, 2019, p. 160); es decir, como defensores del interés general de las corporaciones más que como instrumento de ellas, aunque no faltan casos en América Latina en realizan, al igual que ciertos estudios de abogados, lobby en la sombra. Las discrepancias en torno a este otro actor del entorno corporativo se definen alrededor de una visión que los idealiza o define sus roles a partir de lo que estas instituciones dicen hacer y representar, y una visión realista que los ve como parte de redes mayores de acción corporativa. Es típico del pluralismo tomarle la palabra a instituciones como los tanques de pensamiento o empresas de lobby, insistiendo en sus derechos e ignorando sus roles informales, que aparecen ocultos en tanto la influencia no puede admitirse.

Presentamos unas reflexiones finales para terminar este largo capítulo luego de pelar pacientemente la cebolla. La discusión de los instrumentos es central en la discusión de la captura corporativa del Estado porque nos lleva a demostrar el cómo del proceso. Una visión panorámica y crítica los sitúa en toda su complejidad.

Como hemos visto, los instrumentos, sean legales, dudosos o ilegales, pueden verse de modo aislado, pero cobran mayor sentido viéndolos secuencial y relacionalmente. Las élites económicas corporativas, debido a que tienen grandes y diversos intereses en el corto y el largo plazo, recurren a múltiples formas de influencia sobre la base de una estrategia. Dentro de este marco, el soborno y los favores pueden entenderse mejor como complemento a otros mecanismos que nacen de acuerdos una vez que se logra el acceso y se acuerda la influencia. La pregunta clave en el escenario de captura es finalmente *cui bono*, quién se beneficia (Cortes & Itraigo, 2018). Aunque ambas partes reciben ventajas, es obvio que las corporaciones involucradas en esta relación íntima y colusiva, a veces corrupta, se llevan la parte del león en la forma de ganancias extraordinarias, mucho mayores de las que podrían obtener en el mercado vía la competencia. Este es el incentivo principal para desarrollar y perfeccionar los modelos de influencia que les permiten penetrar, y si puede, incluso cooptar el Estado. Persiguiendo este incentivo se va generando una espiral de influencia y corrupción donde se va perfeccionando el uso de estos distintos instrumentos que debilitan todavía más al heterogéneo y poco efectivo Estado latinoamericano.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

La captura del Estado por los grandes intereses económicos, hoy representados por las corporaciones modernas nacionales y extranjeras, es el resultado de un proceso de influencia indebida o excesiva para generar políticas, manejar recursos del Estado y orientar el sistema político y la sociedad de modo que fortalezca a estos intereses.

Esta situación de captura económica es facilitada por factores estructurales e institucionales propios de América Latina. Bajo estas condiciones, la captura a varios niveles se logra gracias al uso inteligente y coordinado de redes e instrumentos de poder, sea de forma directa o indirecta. El análisis de este fenómeno se apoya en las teorías de captura del Estado y el poder corporativo. A partir de ellas llegamos a la conclusión de que estamos frente a todo un sistema creado pacientemente, en parte visible, en buena parte invisible, en parte formal y en parte informal, desarrollado fundamentalmente a partir de una masiva concentración del poder económico y lo que ello implica como gran ventaja material-organizativa y la relativa aceptación de su ideología. Hemos visto, siguiendo las teorías del poder corporativo, que ha aumentado

su poder estructural y que su poder instrumental y discursivo se ha hecho, como consecuencia de ello, más sofisticado y efectivo. De ese modo, comprobamos una verdad anotada por Domhoff: que en las democracias de mercado la riqueza lleva al poder y el poder lleva a la riqueza. Estas tendencias, mutuamente determinadas y al mismo tiempo contradictorias, demuestran la falta de validez explicativa del paradigma pluralista de la democracia y el paradigma institucionalista de la gobernanza, que se sostienen en el supuesto de que existe igualdad política y neutralidad del Estado, que los intereses económicos representan «un actor más» y que es posible avanzar y mejorar⁵⁸. Ambas tienen como principal limitación ignorar las cuestiones del poder, las influencias sobre esa democracia y la capacidad para vetar o proponer mejoras normativas y organizativas de las élites económicas coludidas con la clase política.

Las corporaciones, como principales actores captores y principales beneficiarios de la globalización económica, desarrollan para sus fines una estrategia de influencia sobre la cual, salvo raras excepciones, poco se conoce en cuanto a la manera en que secuencian y combinan sus instrumentos. Dan a conocer su modelo de negocios, cuentan sus sagas empresariales, hacen publicidad directa e indirecta, mientras ocultan su modelo de influencias. Este modelo se utiliza a nivel global, continental, nacional y local y aprovecha todas las lecciones que acarrearán estas experiencias.

En este trabajo hemos discutido la captura económica o corporativa, un tipo que consideramos más universal y general. Este tipo es distinto a la captura político-burocrática, generalmente

⁵⁸ Ver el portal de William Domhoff «Who Rules América». http://lust-for-life.org/Lust-For-Life/_Textual/GWilliamDomhoff_WealthIncomeAndPower_2015_23pp/GWilliamDomhoff_WealthIncomeAndPower_2015_23pp.pdf

relacionada a casos extremos de cleptocracia, que es menos común. Esta captura corporativa, que predomina en las democracias de mercado, ha generado en gran parte del mundo donde existen democracias de mercado una asimetría de poder basada en pocos pero poderosos jugadores privados, organizados y fortalecidos con la globalización neoliberal, que altera las relaciones de poder a favor de las corporaciones y desarrolla políticas públicas que reproducen esta asimetría, proceso que genera contradicciones y respuestas.

La situación de captura corporativa del Estado, que tiende a expresarse con mayor intensidad en América Latina, se refuerza durante el giro conservador que se reinicia en 2016 y al mismo tiempo genera altos niveles de rechazo cuando las democracias de mercado pierden legitimidad y se hace más visible la captura. Esta situación se basa en viejas diferencias de poder, reproducidas actualmente en condiciones de globalización y democracia. Esto nos lleva a discutir los factores históricos estructurales e institucionales que la facilitan.

El análisis de las teorías de captura argumenta que la captura es más fuerte e intensa mientras más alta sea la concentración del poder económico corporativo; más fuerte sea la concentración de poder decisonal en las élites políticas; menos desarrollado institucionalmente esté el Estado, dirigido por líderes y funcionarios que prefieren decidir discrecionalmente; y más desorganizada y poco propensa a la movilización se encuentre la sociedad civil.

El estudio parcial de ciertos instrumentos de poder como el lobby y la puerta giratoria, que han sido discutidos con mayor fuerza por los analistas, es importante pero no contribuye a explicar la cuestión central de cómo se captura el Estado a partir de una estrategia pues se requiere ver en acción a todos los instrumentos.

La clave consiste en observar el ciclo político. Siguiendo su lógica a partir de las campañas electorales, identificamos eventualmente cuándo obtienen resultados —que son públicos al ser decisiones de Estado—, lo que revela o permite deducir este *modus operandi*.

De esa manera se comienzan a debilitar —en algunos casos a colapsar— los sistemas de rendición de cuentas del Estado, a pesar de las resistencias burocráticas de quienes rechazan este sistema de influencias —que pueden lograr algunas victorias— y al mismo tiempo se debilita o dificulta la capacidad de la sociedad civil para vigilar a las élites del poder, exigir cambios y mayor transparencia.

Ello no quiere decir que los intentos de influencia corporativa ganen todas las batallas o que no se encuentren frente a políticos que intenten reformas. Ciertamente, las crisis y los escándalos echan luces sobre el cuarto oscuro del poder, y contribuye sobremanera en desnudar el poder oculto y proponer cambios.

Esta oportunidad de comprobaciones es propia de la sociedad en red moderna, que permite ver estos fenómenos con mayor frecuencia y en mayor detalle. Sin embargo, mientras subsistan las situaciones de captura del Estado y los poderes fácticos internacionales ignoren el problema de fondo, el hiper poder de las corporaciones, estos intentos de reforma tendrán poco o ningún efecto. Un buen ejemplo de ello son las pocas efectivas tentativas en el continente por regular los instrumentos del poder que hemos enumerado en este trabajo —financiación electoral, lobby, puerta giratoria, sobornos y regalos— y que no dan señales claras, salvo casos excepcionales, de una mejora sustantiva y una mayor transparencia.

Hemos sostenido que la captura se basa principalmente en una asimetría creciente de poder que concentra recursos en las corporaciones. Por lo mismo, entender esta problemática de cap-

tura empieza por ver los cambios cualitativos y cuantitativos en el actor captor principal. Las corporaciones modernas nacionales y extranjeras, gracias a su fortalecido poder estructural, se transforman internamente con nuevas gerencias que cubren todos los ángulos de su accionar y además recurren al uso de redes sociales e intermediarios para manejar los contextos políticamente y desarrollar su poder ideológico gracias a cuerpos profesionales de apoyo corporativo.

Las élites económicas modernas han aprendido a usar su poder estructural, instrumental y discursivo en condiciones de «juegos repetidos», acumulando experiencias y perfeccionando estrategias de captura nacionales e internacionales en el corto y largo plazo en todos los países y localidades donde invierte.

Se hace evidente una diferencia en la agencia de las ETN y en los grupos de poder económico latinoamericanos en cuanto al manejo de redes y recursos de poder. Mientras los grupos de poder latinoamericanos destacan por su ventaja del *know whom* y por operar en redes familiares y amicales reforzadas por su cultura endógena de élite cerrada, las ETN lo hacen en base a redes de directorios cruzados y dependen más de intermediarios corporativos para manejar un contexto que les es menos conocido. La asociación entre ambos, la convergencia de intereses, la aceptación de una ideología de mercado común y la visión heliocéntrica de la corporación como centro del universo que comparten, facilita el manejo del contexto a las ETN, que generalmente entran a los mercados o se instalan en ellos buscando socios estratégicos.

El poder instrumental, que es el más discutido en este trabajo por explicar la proyección al Estado, se utiliza de manera abierta y oculta, y es más efectivo mientras más opaco sea su uso y más fuerte el pacto de silencio entre las élites corporativas y la clase política.

Este poder instrumental se basa en cuatro medios de penetración que le garantizan acceso e influencia para que el Estado tome decisiones que los favorecen particularmente: el lobby, la puerta giratoria, la financiación de campañas electorales y, en ciertas circunstancias, el soborno.

Cada corporación, de manera individual, y cada gremio empresarial, de manera colectiva, combina el uso de mecanismos de poder según las normas y la cultura de cada sistema político, y las oportunidades que se le presentan para actuar a partir de una estrategia de influencia. Las corporaciones del crimen siguen una lógica parecida, pero enfatizan el soborno y añaden a la lista la violencia. Ambas reconfiguran el Estado y lo hacen, mientras pueden, lo más funcional posible a sus intereses de corto y largo plazo, aunque en lucha constante con funcionarios probos o dedicados a servir al país y fuerzas políticas que desean contrarrestar estas influencias.

Este trabajo ha analizado los factores generales que configuran la situación de captura del Estado y los instrumentos de poder corporativos de modo general, sin considerar casos particulares ni variaciones que ocurren en los países, tarea que queda pendiente. Al analizar el rol político de las corporaciones hemos identificado y discutido casos de captura regulatoria, captura mafiosa, captura cognitiva o cultural y captura mediática. Estas variantes dan cuenta de la complejidad del fenómeno, y también indican que los actores captores pueden operar individual o colectivamente a nivel local, influir lo sectorial o las más altas instancias del poder, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo y Judicial; también tienen influencia sobre los organismos internacionales.

El análisis de los mecanismos de captura se ha centrado en el lobby, la puerta giratoria, la financiación electoral, y el soborno.

Estos tres primeros instrumentos tienden a usarse en la sombra y se caracterizan por su opacidad. Al mismo tiempo, operan en zonas grises que se encuentran a mitad de camino entre lo legal y lo ilegal, pero que van en contra del interés público y la ética. Argumentamos que estos instrumentos están articulados y tienen distintos niveles de importancia que se pueden, a partir de nuestro análisis crítico y realista, dinámico y panorámico, entenderse en forma secuencial.

Nuestra comprensión de los instrumentos cobra entonces nuevo sentido cuando los vemos en acción en dos momentos del ciclo político, como parte de una estrategia de influencia de corto, mediano plazo y largo plazo: cuando cambian los gobiernos y cuando estos entran a operar. Estos dos ciclos tienen a su vez varias fases: campaña, elección del ganador y formación del nuevo gobierno, decisiones de política pública y crisis ministeriales.

Esta estrategia de manejo del contexto para poner en marcha su sistema de influencias es necesaria para los grandes inversionistas según el tipo, tamaño y lugar donde realizan sus inversiones, situación e intereses que los obligan a planificar y actuar políticamente con el Estado y la sociedad. Concluimos que la financiación electoral es el mecanismo más importante porque inicia la secuencia, empieza a accionar y arma redes, condiciona el uso de los otros, y puede considerarse también el inicio de una relación colusiva que puede incorporar o derivar en elementos de corrupción, sea por iniciativa de un Estado fuertemente corrupto o de la empresa.

Las consecuencias de la captura del Estado son múltiples. Las decisiones tomadas para beneficiar a grandes intereses privados expresan una desigualdad política de acceso e influencia que afecta profundamente el interés público, las oportunidades,

los derechos laborales y las condiciones de vida de las mayorías, en particular de los pueblos indígenas de América Latina. Afectan asimismo al mercado al limitar la competencia, debido a que la captura va reforzando estructuras oligopólicas y permite el abuso de posición de dominio de mercado; también a generar rentas y sobre protecciones legales. A las corporaciones les genera un riesgo reputacional cuando sus acciones dudosas o ilegales son puestas al descubierto o cuando esconden o camuflan la financiación de campañas en dinero en sus libros contables.

Tienen, finalmente, un efecto debilitador de la legitimidad del sistema vigente de democracias de mercado, que se reconfigura en una criptodemocracia influenciada por unos cuantos actores poderosos, las élites del poder, que actúan en las sombras para comprar o dictar leyes, limitando el proceso deliberativo y participativo y afectando negativamente los sistemas de rendición de cuentas. El pueblo, con razón, tiene sospechas y una mayoría está convencida de que se gobierna para unos cuantos poderosos, los «dueños de América Latina». Sin embargo, al ser la sociedad civil neutralizada, le es difícil limitar o revertir esta situación desventajosa. Por lo mismo, el sistema tiende a explosiones de violencia.

En ese sentido, cabe distinguir varios tipos de reacciones de la sociedad civil.

Una primera es que la activación de la alarma en el Estado y la sociedad pueda dar lugar a un ajuste de cuentas en el cual el clamor de justicia sea iniciado por rivales o enemigos que solo buscan «sacar del camino» a quien ha sido denunciado. Este tipo de ajuste de cuentas es muy común, pero solo sirve para afectar a un rival o enemigo, no para cambiar el sistema de captura. Es posible que incluso el mismo escándalo, con sus revelaciones y acusaciones, exagerados por los medios de comunicación —que con

frecuencia caen en la trampa del ajuste de cuentas—, sirva para hacer ganar dinero a todo tipo de intermediarios que salen en defensa del denunciado cobrando altas tarifas por sus servicios.

Una segunda es más institucional y al mismo tiempo más rara y difícil de construir, la rendición de cuentas, que ocurre cuando desde el Estado y la sociedad civil se hacen revelaciones para reclamar justicia, logrando que sigan un curso institucional regular y se logren mejoras legales y sistemas de vigilancia regulares. Esta rendición de cuentas tiene que apoyarse en mejores normas y mejores organizaciones.

Una tercera son los estallidos de ira popular contra Estados capturados o el uso calculado de la violencia por grupos organizados.

Una cuarta y última es intentar conducir los destinos del gobierno y fortalecer las capacidades regulatorias del Estado.

Ninguna de ellas es fácil pero el camino de lo posible está siempre abierto.

Terminamos estas reflexiones teóricas sobre la captura del Estado señalando algunas limitaciones y vacíos. Queda como tarea pendiente estudiar de modo más profundo los factores estructurales e institucionales que condicionan o facilitan la captura, tener estudios de caso que permitan análisis comparativos para analizar cómo operan específicamente en las coyunturas, identificando las estrategias corporativas y estimar de mejor manera, con mayor claridad y concreción, los diversos costos y consecuencias que acarrea el fenómeno de captura corporativa del Estado, en tanto tiene múltiples efectos.

Fondo Editorial PUCP

REFERENCIAS

- Acevedo Rojas, Jorge (2017). «En política no hay vacíos: sistema de medios y sus implicancias para la democracia». Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alarco, Germán (2012). Planeamiento débil y captura del Estado. En DESCO, ed., *Perú Hoy: la gran transformación* (pp. 59-77). Lima: DESCO.
- Alarco, Germán (2018). Tecnocracia, modelo económico y corrupción. *Quehacer Segunda Época* (Lima, versión digital), no. 1 (setiembre-noviembre), en <http://revistaquehacer.pe/n1#tecnocracia-modelo-economico-y-corrupcion> (acceso: julio de 2019).
- Argandoña, Antonio (2001a). La financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. *Papeles de Ética, Economía y Dirección de la IESE*, 6.
- Argandoña, Antonio (2001b). Corruption: The Corporate Perspective. *Business Ethics: A European Review*, 10(2), 163-175.
- Bagashka, Tanya (2013). Veto Players, State Capture and Corruption. *Political Research Quarterly*, 67(1), 165-180.
- Banco Mundial y Vicepresidencia de la República de Colombia (2002). *Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción en Colombia*. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia.

- Barndt, William T. (2014). Corporation-Based Parties: The Present and Future of Business Politics in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 1-22.
- Barney, J.B. (1988). Returns to Bidding Firms in Mergers and Acquisitions: Reconsidering the Relatedness Hypothesis. *Strategic Management Journal*, Wiley Online Library.
- Bebbington, Anthony, ed. (2013). *Las industrias extractivas: conflicto sociales y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, CEPES y Propuesta Ciudadana.
- Becerra, Martín & Guillermo Mastrini (2017). Concentración y convergencia de medios en América Latina. *Communiquer*, 20, 104-120.
- Becker, Gary (1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98(3), 371-400.
- Ben-Porath, Yoram (1980). The «F connection»: Family, Friends and Firm and the Organization of Exchange. *Population and Development Review*, 6(1), 1-30.
- Bentley, Arthur (1967). *The Process of Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bernstein, Marver (1955). *Regulating Business by Independent Commissions*. Princeton: Princeton University Press.
- Birle, Peter y otros (2007). *Élites en América Latina*. Berlín: Instituto Iberoamericano.
- Blanco, Jorge O. (2018). «Los límites de las revoluciones del socialismo del siglo XXI: las élites empresariales en las luchas por la hegemonía en los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa». Tesis doctoral en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Andinos, FLACSO Ecuador.
- Blofield, Merike (2011). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latina América*. Pensilvania: Penn State Press.
- Boas, Taylor; Daniel Hidalgo & Neil P. Richardson (2014). The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *Journal of Politics*, 76(2), 415-429.
- Bobbio, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Boehm, Frédéric (2007). *Regulatory Capture Revisited: Lessons from Economics of Corruption*. Working Paper, Bogotá: ACTC, CIEP.

- Bottomore, Tom & Robert Brym, eds. (1989). *The Capitalist Class*. Nueva York: NYU Press.
- Bouwen, Pieter (2004). The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs. *Journal of Common Market Studies*, 42(3), 473-495.
- Bull, Benedicte; Fulvio Castellaci & Yuri Kasahara (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central América: Political and Economic Strategies*. Londres: Palgrave.
- Cabral, Marcelo & Regiane Oliveira (2017). *O príncipe: Uma biografia não autorizada de Marcelo Odebrecht*. Amazon: Edición Kindle.
- Cabrera, César Humberto (2007). La minería después de Majaz. *Economía y Sociedad*, 65, 12-28.
- Cagé, Julia (2018). *Le Prix de la démocratie : une démonstration implacable*. París: Fayard.
- Cagé, Julia & Yasmine Bekkouché (2018). *The Price of a Vote: Evidence from France, 1994-2014*. CEPR Discussion Paper.
- Cameron, Maxwell A. (2018). *The Return of the Oligarchy: Latin América After the Left Turns*. Vancouver: University of British Columbia.
- Campodónico, Humberto (2019). La pobreza porfiada. *La República*, 29 de junio. <https://larepublica.pe/política/2019/06/26/la-pobreza-porfiada/>
- Campos, Nauro F. & Francesco Giovannoni (2006). *Lobbying, Corruption and Political Influence*. IZA Discussion Paper No. 2313.
- Cannon, Barry (2018). Élite Theory and the 'New' Latin American Right: Reaching Beyond the Political. Paper. Maynooth, Irlanda: Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Maynooth.
- Cañete, Rosas (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Barcelona: Oxfam Internacional y CLACSO.
- Cárdenas, Julián (2013). *El poder económico mundial: redes de interlocking directorates y variedades de capitalismo*. Madrid: CIS.
- Cárdenas, Julián & Francisco Robles-Rivera (2018). «Networks to State Capture: Business Élite Networks and Mechanisms of Corporate State Capture in Central American Countries». Trabajo presentado al seminario internacional organizado por UNSRID (noviembre).

- Cardoso, Fernando Henrique & Enzo Faletto (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carmona, Ernesto (2002). *Los dueños de Chile*. Santiago: La Huella.
- Carmona, Ernesto (2004). *Los dueños de Venezuela*. Caracas: Cuestión.
- Carpenter, Daniel & David A. Moss, eds. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, William K. (2014). Whither the Transnational Capitalist Class? *Socialist Register*, 50, 162-168.
- Casanova, Lourdes (2013). *Global Latinas*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Casas-Zamora, Kevin (2005). *Paying for Democracy*. Oxford: Universidad de Oxford.
- Casas-Zamora, Kevin & Daniel Zovatto (2012). El financiamiento político en América Latina. Entre la leche materna y el veneno. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2, 3-58.
- Castellani, Ana (2018). Lobbies y puertas giratorias: los riesgos de la captura en la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, 49-61.
- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Cave, Tamasin & Christopher Rowell (2015). *A Quiet World: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain*. Londres: Penguin Random House.
- Centeno, Miguel Angel (2015). Max Weber y el Estado Latinoamericano. En Álvaro Morcillo Laiz y Eduardo Weisz, eds., *Max Weber en Iberoamérica* (pp. 397-418). Ciudad de México: CIDE y Fondo de Cultura Económica.
- Chandler, Albert Jr. (1996) *Escala y diversificación. La dinámica del capitalismo industrial*. 2 vols. Traducción de Jordi Pascual. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Codato, Adriano & Fran Espinoza, eds. (2018). *Élites en las Américas: diferentes perspectivas*. Curitiba: UFPR-ABEU.
- Coen, David & Jeremy Richardson (2009). *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.

- Cole, Michael J. (2009). Benchmarking: A Process of Learning or Simply Raising the Bar? *Evaluation Journal of Australasia*, 9(2), 7-15.
- Collier, David (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science*, 44(4). <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=collier+david+2011+understanding+process+tracing&ie=UTF-8&oe=UTF-8> (acceso: octubre de 2019).
- Collier, Ruth Berins & David Collier (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin América*. South Bend, IN: Notre Dame University Press.
- Comeo, Giacomo (2008). Media Capture in a Democracy: The Role of Wealth Concentration. *Journal of Public Economics*, 90(1-2), 37-58.
- Córdova, Daniel (2011). *Los nuevos héroes peruanos: lecciones de vida de los emprendedores*. Lima: Planeta.
- Corporate Europe Observatory (2019). *Lobbying the EU*. Bruselas. <https://corporateeurope.org/en> (acceso: julio de 2019).
- Cortés, Hernán & Deborah Itriago (2018). *El fenómeno de la captura: desmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Madrid: Oxfam.
- Cotler, Julio (1967). La mecánica de la dominación interna. Reimprimido en Julio Cotler (1994). *Política y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Crabtree, John & Francisco Durand (2017). *Élites del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Crane, Andrew; Dirk Matten & J. Moon (2008). *Corporations as Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Culpeper, Pepper D. (2015). Structural Power and Political Science in the Post-Crisis Era. *Business and Politics*, 17(3), 391-409.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Dammert, Manuel (2010). *La república lobista y la nación peruana bicentenaria*. Lima: edición del autor.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero*. Lima: Instituto de Libertad y Desarrollo.

- Del Solar, Felipe (2008). Transparencia, corrupción y acceso a la información pública en Chile. En Vito Tanzi y otros, *Las termitas del Estado: ensayos sobre la corrupción, transparencia y desarrollo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Domhoff, William G. (1997) *Who Rules América? Power and Politics in the year 2000*. http://sociology.morrisville.edu/readings/SOCI101/Domhoff-Who_Rules_América.pdf
- Domínguez, Jorge (1998). Free Politics and Free Markets in Latin América. *Journal of Democracy*, 9(4), 70-84.
- Dos Santos, Luis Alberto (2010). *Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance in Brazil*. http://www.inap.mx/portal/images/pdf/iica/ponencias/1/LUIZ_SANTOS.pdf (acceso: octubre de 2019).
- Dowley, Laura (2019). México: un país capturado por las corporaciones. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/autor/laura-dowley/> (acceso: julio de 2019).
- Dudda, Ricardo (2019). Cómo salvar al capitalismo de si mismo. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/capitalismo-socialdemocracia-progresismo-identidades/> (acceso: junio de 2019).
- Durand, Francisco (2013). *El grupo Romero: fe, fama y fortuna*. Lima: DESCO y El Virrey.
- Durand, Francisco (2017). *Los Doce Apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: PUCP.
- Durand, Francisco (2018). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: PUCP y Oxfam.
- D'Argent, Eduardo (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elliot, Kimberly Ann, ed. (1997). *Corruption in the Global Economy*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Fairfield, Tasha (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.
- Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Private Revenue*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fazekas, Mihály & István János Tóth (2016). From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(3), 320-334.
- Fichter, Michael (2013). *Recasting the Die: Toward Strengthening Democratic Control of the Power of Transnational Corporations*. Berlín: FES International Policy Analysis.
- Foweraker, Joe (2018). *Demistifying Democracy in Latin América and Beyond*. Nueva York: Lynne Rienner.
- Foweraker, Joe & Dolores Trevizo, eds. (2016). *Democracy and Its Discontents in Latin América*. Nueva York: Lynne Reinner.
- Freedman, Des (2014). *The Concentration of Media Power*. Londres: Bloomsbury Academic.
- Friedman, Thomas L. (2005). *The World is Flat*. Nueva York: Farrar, Straus & Giraud.
- Franco, Carlos (2013). *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. Nueva York: Lynne Reinner.
- Fuchs, Doris & Markus M.L. Lederer (2007). Business Power and Global Governance. *Business & Politics*, 9(3), 1-12.
- Fuentes-Knight, Juan Alberto (2011). *Rendición de cuentas*. Tegucigalpa: F & G.
- Fuentes-Knight, Juan Alberto (2016). *State Capture and Fiscal Policy in Latin América*. Trabajo enviado al Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford.
- Garay, Luis Jorge & Eduardo Salcedo-Albarán (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: el caso de Colombia*. Bogotá: Vortex/ICTJ.
- Garay, Luis Jorge y otros (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia de Colombia.
- García Laguardia, Jorge Mario (2001). Dinero y política: la cuadratura del círculo en América Latina. *Revista IIDH*, 34-35, 521-550.
- Garín, Renato (2016). *El lobby feroz y la sociedad de las influencias*. Santiago de Chile: Catalonia.

- Garín, Renato & Patricio Morales (2016). *Élites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria*. Documento de trabajo. Santiago: Centro de Análisis y Inversión Política, documento de trabajo. <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Élites+y+regulaci%C3%B3n:+conflictos+de+inter%C3%A9s,+lobby+y+puerta+giratoria&ie=UTF-8&oe=UTF-8> (acceso: julio de 2019).
- Gates, Leslie C. (2009). Theorizing Business Power in the Semi-Periphery: Mexico. *Theory and Society*, 38(1), 57-39.
- Gilens, Martin (2012). *Affluence and Influence; Economic Inequality and Political Power in América*. Princeton: Princeton University Press
- Greven, Thomas (2016). The Rise of Right-wing Populism in Europe and the United States: A Comparative Perspective. *FES Perspective*. https://www.fesdc.org/fileadmin/user_upload/publications/RightwingPopulism.pdf (acceso: agosto de 2019).
- Grindle, Merylee S. & John W. Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gudynas, Eduardo (2018). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Montevideo: CLAES / CEDIB.
- Hallin, Daniel C. & Paolo Mancini (2010). Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 120, 165-168.
- Harstad, B. & J. Svensson (2006). *Bribes, Lobbying and Development*. Londres: CEPR Discussion Paper 5759.
- Hellman, Joel & Daniel Kaufmann (2001a). Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies. *Finance & Development*, 38(3).
- Hellman, Joel & Daniel Kaufmann (2001b). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo* (setiembre), 31-45. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf> (acceso: agosto de 2019).
- Higley, John & Richard Gunther (1992). *Élites and Democratic Consolidation in Latin América and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hughes, William & Iván Quintero (1989). *¿Quiénes son los dueños de Panamá?* Ciudad de Panamá: Centro de Estudios y Acción Panameño.
- IDEA (2017). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Innes, Abby (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52(1), 88-104.
- Johnson, Janet Buttolph; H.T. Reynolds & Jason D. Micoff (2016) *Political Science Research Methods*. Octava edición. Washington DC: CQ Press.
- Kaufmann, Daniel & Pedro C. Vicente (2011). Legal Corruption. *Economics & Politics*, 23(2), 195-219.
- Kay, John (2015). *Other People's Money: The Real Business of Finance*. Nueva York: Public Affairs.
- Khan, Kushi M. (1986). *Multinationals of the South: New Actors in the International Economy*. Nueva York: St. Martin Press.
- Kingstone, Peter (2011). *The Political Economy of Latin América: Reflections on Neoliberalism and Development*. Nueva York: Routledge.
- Kingstone, Peter & Peter Rami (2018). *The Rise and Fall (and Rise Again?) of Neoliberalism in Latin América*. Nueva York: Sage.
- Klein, Naomi (1999). *No logo: el poder de las marcas*. Buenos Aires: Paidós.
- Klein, Naomi (2007). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Korten, David C. (1995). *When Corporations Rule the World*. Londres: Earthscan.
- Kupferschmidt, David (2009). *Illicit Political Finance and State Capture*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Kwak, James (2014). Cultural Capture and Financial Crisis. En Daniel Carpenter y David Moss, eds., *Preventing Capture: Special Interests Influence in Legislation and How to Limit It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lambsdorff, J. Graf (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Latinobarometro (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarometro.
- Laval, Christian & Pierre Dardot (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Lazzarini, Sergio G. (2011). *Capitalismo de lazos: os donos do Brasil e suas conexões*. Sao Paulo: Campus.
- Levitsky, Steven & Kenneth Roberts, eds. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets: The World's Economic-Political Systems*. Nueva York: Basic Books.
- López, Emiliano & Manuel Ducid (2016). La conformación de una economía desarrollista en la Argentina post-neoliberal. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(2), 229-255.
- López, Sinesio (2010). La captura del Estado. *La República*, 6 de agosto, p. 10.
- Lopez, Sinesio (2012). La captura de Ollanta. *La República*, 29 de enero, p. 10.
- López, Emiliano & Manuel Ducid (2016). La conformación de una economía desarrollista en la Argentina post-neoliberal. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(2), 229-255.
- Lowery, David (2007). Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobby. *Polity*, 39(1), 29-54.
- Lukes, Steven (2005). *Power: A Radical View*. Segunda edición. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Maillet, Antoine; Bastián González-Bustamante & Alejandro Olivares L. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Documento de trabajo 7/2016. Santiago: PNUD-Desigualdad.
- Majul, Luis (1992). *Los dueños de la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Makkai, Toni & John Braithwaite (1992). In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture. *Journal of Public Policy*, 12(1), 61-78.
- Malpica Silva Santisteban, Carlos (1963). *Los dueños del Perú*. 3ª edición. Lima: Ensayos Sociales.

- Manzetti, Luigi (2009). *Neoliberalism, Accountability and Reform Failure in Emerging Markets: Eastern Europe, Russia, Chile and Argentina*. Pensilvania: Penn State Press.
- Marandici, Ion (2017). *Oligarchic State Capture in Post-Communist societies*. Tesis doctoral en Ciencia Política, Universidad de Rutgers.
- Márquez, Mireya & Manuel Alejandro Guerrero (2017). Clientelism and Media Capture in Latin América. En Anya Schiffrin, ed., *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy* (pp. 43-55). Washington DC: National Endowment for Democracy.
- Martínez, Aurelio (2002). *La concentración del poder económico*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Marx, Karl (2003). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Marx, Karl (2015). *La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Karl, Marx y Federico Engels (2000). *Manifiesto comunista*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Mattei, Ugo y Laura Nader (2013). *Saqueo: cuando el estado de derecho es ilegal*. Traducción de Alvaro Bonilla y Roger Merino. Lima: Palestra Editores.
- Mayol Miranda, Alberto (2003). La tecnocracia: falso profeta de la modernidad. *Revista de Sociología* (Universidad de Chile), 17, 95-123.
- Mayorga, F. y Cordova (2013). *Gobernabilidad y gobernanza en America Latina*. Ginebra, Working Paper Norte-Sur IP8. <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf> (acceso: setiembre de 2019).
- Membreño-Cedillo, Mario A. (2007). *Qué se entiende por captura del Estado*. Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción.
- Merino, Roger (2012). The Political Economy of Indigenous Dispossession: Bare and Indispensable Lives in the Andes. *Critical Legal Thinking* (octubre). <http://criticallegalthinking.com/2012/10/09/the-political-economy-of-indigenous-dispossession-bare-and-dispensable-lives-in-the-andes/> (acceso: marzo de 2019).
- Meyer, Pedro (2009). *Emprendedores: 25 casos de éxito*. Madrid: Aliente.

- Migdal, Joel (2012). *Estados débiles, Estados fuertes*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Monks, Robert (2012). The Corporate Capture of the United States. *Harvard Law School Forum on Corporate Governance and Financial Regulation* (January 5). <https://corpgov.law.harvard.edu/2012/01/05/the-corporate-capture-of-the-united-states/> (acceso: enero de 2019).
- Moreno, Juan José (2008). Capturado por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones del origen desarrollo y extinción de las regulaciones. *Revista Chilena de Derecho*, 35(1), 9-35.
- Moreno Ocampo, Luis (2001). *State Capture: Who Represents the Poor?* Washington DC: Banco Mundial.
- Mujica, Jaris (2014). Trayectorias y ciclos de explotación sexual y trata de mujeres en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 32, 163-177.
- Mungwari, Teddy (2019). The Politics of State Capture in Zimbabwe. *International Journal of Research and Innovation in the Social Sciences*, 3(2), febrero.
- Murphy, Richard & Saila Naomi Stausholm (2017). *The Big Four: A Study of Opacity*. Bruselas: GUE/GNL Parlamento Europeo.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2009). *The Funding of Party Competition*. Munich: Nomos.
- Negretto, Gabriel (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- North, Liisa L. & Timothy Clark, eds. (2018). *Dominant Élités in Latin América: From Neoliberalism to the Pink Tide*. Londres: Palgrave.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Universidad de Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzeta & Hugo Quiroga, eds. (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo & Philippe Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- OCDE (2016). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. París: OCDE.
- OCDE (2017). Mejorar el marco de financiamiento político en el Perú. En OCED, *Estudio de OCDE sobre integridad en el Perú*. París: OCDE.
- Omelyanishuk, Oleksiy (2001). *Explaining State Capture and Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine*. Budapest: Central European University.
- OEA - Organización de Estados Americanos (2008). *Política, dinero y poder: un dilema para las democracias de América Latina*. Ciudad de México: OEA.
- Ortiz, I. y otros (2019). La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *El Trimestre Económico*, 86(343), 799-838.
- Ostroff, Frank & Douglas Smith (1992). The Horizontal Organization. *The McKinsey Quarterly*, 1.
- Oszlak, Oscar (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina. *Desarrollo Económico*, 21(84), 531-548.
- Oszlak, Oscar (2018). *El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.
- Oxfam Internacional (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Resumen ejecutivo. Lima: Oxfam Internacional.
- Pappas, Takis S. (2012). *Populism Emergent: A Framework for Analyzing its Context, Mechanics and Outcomes*. Bruselas: EUI Working Paper RSCAS 2012/01.
- Peltzman, Sam (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19(2), 211-240.
- Pesic, Vesna (2007). *State Capture and Widespread Corruption in Serbia*. Bruselas: CEPS.
- Petrova, Maria (2008). Inequality and Media Capture. *Journal of Public Economics*, 90(1-2), 37-58.
- Picketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2018). *Desiguales*. https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza-Libro-DESIGUALES-final.pdf (acceso: marzo de 2019).

- Portes, Alejandro (2010). *Economic Sociology: A Systematic Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Portes, Alejandro & Kelly Hoffman (2003). The Latin American Class Structure: Their Composition and Changes during the Neoliberal Era. *Latin American Research Review*, 38(1), 41-82.
- Portocarrero, Gonzalo (2004). *Rostros criollos del mal: cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Posada-Carbó, Eduardo & Carlos Malamud (2005). *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. Londres: Universidad de Londres, Institute for the Study of the Americas.
- Poulantzas, Nicos (1970). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Cuarta edición. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Przeworski, Adam & Inmanuel Wallerstein (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review*, 8(1), 11-29.
- Public Protector of South Africa (2016). *State of Capture*. Johannesburgo.
- Quijano, Aníbal (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quiroz, Alfonso (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rangel, Domingo A. (1971). *La oligarquía del dinero*. Caracas: Fuentes.
- Rivas M., Ramiro A. (2017). «El financiamiento irregular de los partidos políticos». Tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Reyes, Gerardo (2003). *Los dueños de América Latina*. Ciudad de México: Ediciones B.
- Roberts, Kenneth (2003). Social Inequality without Class Cleavages in Latin América's Neoliberal Era. *Studies in Comparative Development*, 36, 3-33.
- Robinson, William I. (2008). *Latin América and Global Capitalism: A Critical Globalization Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Robles-Rivera, Francisco (2018). «Media Capture: Élite's Cohesion and Media Networks in Costa Rica and El Salvador». Tesis doctoral, Departamento de Ciencias Sociales y Ciencias Políticas, Freie Universität Berlin.

- Rodrigues, Caio César Coelho (2019). «Entre Élités, Corporações e Corrupção: As relações entre a Odebrecht e o Estado brasileiro». Tesis de Maestría en Administración de Empresas, Fundacion Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo.
- Romero, Juan José (2008). ¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. *Revista Chilena de Derecho*, 35(1), 9-35.
- Rosario, Esteban (1988). *Dueños de la República Dominicana*. Santo Domingo: El Rosario.
- Rozas, Patricia & Gustavo Marín (1989). *El «mapa de la extrema riqueza» 10 años después*. Santiago: CESOC.
- Sachs, Jeffrey (2011). *The Prize of Civilization: Remembering American Prosperity and Virtues*. Nueva York: Vintage.
- Salas-Porras, Alejandra (2019). Los empresarios y los centros de pensamiento empresarial en México. En Rita Giacalone, ed., *El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI* (pp. 153-182). Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Saggioro, García, Ana (2012). «A internacionalização de empresas brasileiras durante governo de Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo». Tesis de doctorado, Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro.
- Sanborn, Cynthia & Felipe Portocarrero S., eds. (2008). *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: CIUP, Universidad de Harvard, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Sanfuentes, Andrés (1984). Los grupos económicos: control y políticas. *Estudios CIEPLAN*, 15, 131-169.
- Santiso, Javier (2013). *The Decade of the Multilatinas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, Eric (1960). *The Semi Sovereign People*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston.
- Shaxson, Nicholas (2014). *Las islas del tesoro: los paraísos y los hombres que se robaron al mundo*. Segunda edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Scherer, A. G., & G. Palazzo (2011). The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy. *Journal of Management Studies*, 48(4), 899-931.
- Schiffrin, Anna, ed. (2017). *In the Service of Power: Media Capture and the Threat to Democracy*. Washington DC: Center for International Media Assistance.
- Schneider, Ben Ross (2010). Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin América. En Carlos Scartascini, Stein, Ernesto y Mariani Tomasi, eds., *How Democracy Works* (pp. 217-246). Washington DC: BID.
- Schneider, Ben Ross (2016). *Hierarchical Capitalism in Latin América*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schoultz, Lars (1998). *Beneath the United States*. Harvard: Harvard University Press.
- Schultze-Kraft, Markus (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos*, 55.
- Serrafero, Mario (2015). *Exceptocracia: ¿confín de la democracia?* Buenos Aires: Lumiere.
- Shimuzu, Takeo (2006). *Family Business in Peru: Survival and Expansion under the Liberalization*. Tokio: IDE-JETRO.
- Sorj, Bernardo (2007). Sociedad civil y Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 210, 126-140.
- Squiglia, Eduardo (1992). *El club de los poderosos*. Buenos Aires: Planeta.
- Stefanoni, Pablo (2018). *Biblia, buey y bala ... recargadas: Jair Bolsonaro y la ola conservadora en Brasil y América Latina*. *Nueva Sociedad*, 278. <https://nuso.org/articulo/biblia-buey-y-bala-ola-conservadora-brasil-bolsonaro-stefanoni/> (acceso: mayo de 2019).
- Steffan, Heinz Dieterich (2014). *El socialismo del siglo XXI*. Ciudad de México. <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf> (acceso: noviembre de 2018).
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, 2(1), 3-21.

- Stiglitz, Joseph (2009). Regulation and Failure. En David Moss y John Cisternino, eds., *New Perspectives on Regulation*. Cambridge, MA: The Tobin Project.
- Távora, José I. (2004). *Captura del Estado, persistencia de la corrupción y desafíos a la democracia*. Ponencia en el seminario internacional «Corrupción y vicios públicos» organizado por Casa Sur, Lima.
- Távora, José I. (2006). La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia. En John Crabtree, ed., *Construir instituciones*. Lima: CIUP.
- Therborn, Goran (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alan (2018). *Défense de la modernité*. París: Seuil.
- Traibel, Florencia (2008). Los dueños del Uruguay. *El País Digital*, 31 de mayo.
- Transparencia Internacional (2018). Lucha contra la corrupción en el otorgamiento de concesiones mineras. Estudio de caso 1: puertas giratorias. www.transparency.org (acceso: marzo de 2019).
- Vogel, David (1987). Political Science and the Study of Corporate Power; A Dissent from the New Conventional Wisdom. *British Journal of Political Science*, 86(1), 38-54.
- Waxenecker, Harald (2017a). El no grato y la paradoja del Estado cooptado en Guatemala. Portal Plaza Pública, Opinión (julio 27). <https://www.plazapublica.com.gt/content/27a-el-non-grato-y-la-paradoja-del-estado-cooptado-en-guatemala> (acceso: julio de 2019).
- Waxenecker, Harald (2017b). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿captura del Estado?* San Salvador: Fundación Heinrich Böhl.
- Wedell, Janine R. (2009). *Shadow Elites: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and Free Markets*. Nueva York: Basic Books.
- Whitehouse, Sheldon (2017). *Captured: The Corporate Infiltration in American Democracy*. Nueva York: New Press.
- Winters, Jeffrey & Benjamin I. Page (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wolff, Jonas (2016). Business Power and The Politics of Post-Neoliberalism: Relations Between Governments and Economic Élites in Bolivia and Ecuador. *Journal of Politics and Society*, 58(2), 124-147.
- Wolin, Sheldon (2008). *Democracia S.A.: La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Buenos Aires: Katz.
- World Inequality Report (2018). *World Inequality Report 2018*. París.
- Yakovlev, Andrei (2006). The Evolution of Business: State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe Asia Studies*, 58(7), 1033-1056.
- Zovatto, Daniel (1998). La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar. En Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La financiación política en América Latina*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Zucman, Gabriel (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago: The University of Chicago Press.

Fondo Editorial PUCP

Una gran mayoría de latinoamericanos piensa que se gobierna para unos pocos y que la democracia tiene graves problemas. En efecto, muchos gobiernos han sido capturados por los grupos de más altos ingresos con la colaboración de los políticos, situación que genera desconfianza, malestar y, ocasionalmente, estallidos de ira popular.

Lo que está detrás de la captura del Estado, tema central de este libro, es algo que muchos analistas ignoran: que el poder de las grandes corporaciones es más grande que nunca, que actúan en múltiples países, y que se organizan para influir la política a nivel internacional, nacional y local gracias a los enormes recursos materiales que concentran, su gran capacidad organizativa y su imagen como vanguardia de la modernización. Estamos frente a un aumento dramático de la cuota de poder de las grandes corporaciones, situación que se combina con Estados debilitados y la dispersión relativa de la sociedad civil. Bajo esas condiciones, los instrumentos de captura como la financiación electoral, el lobby, la puerta giratoria, y a veces los sobornos, permiten a las élites económicas «dictar leyes» o «comprar leyes».

La captura del Estado en América Latina brinda una teoría indispensable para entender cómo funciona este sistema y cuáles son sus consecuencias para el bienestar social y la democracia. Se trata de una reflexión que invita a pensar en la búsqueda de salidas a este grave problema que aqueja al continente. Más que ceder a las demandas sociales, de lo que se trata es de corregir el sistema de captura y neutralizar los instrumentos que se usan para conseguir ventajas y privilegios.

ISBN 978-612-317-537-5



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



OXFAM