

Working Paper No. 8, 2019

La captura corporativa del Estado en América Latina

Francisco Durand

Working Paper Series



Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible
y Desigualdades Sociales en la Región Andina

trAndeS Working Paper Series

Published by:

Lateinamerika-Institut (LAI), Freie Universität Berlin, Boltzmannstr. 1, 14195 Berlin, Germany.

The **trAndeS** Working Paper Series is a co-production between the Lateinamerika-Institut (LAI), Freie Universität Berlin and Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) as part of **trAndeS**, the Postgraduate Program on Sustainable Development and Social Inequalities in the Andean Region, supported by the Deutscher Akademischer Austauschdienst (German Academic Exchange Service, DAAD) with funding from the Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ). The work of the program continues the research themes developed by *desiguALdades.net* - Research Network on Interdependent Inequalities (www.desigualdades.net).

All working papers are available without charge on the trAndeS website:

<http://www.programa-trandes.net/>

Executive Editors:

Marianne Braig, Bettina Schorr (LAI, Freie Universität Berlin)

Gerardo Damonte (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Editing and Production: Marianne Braig, Bettina Schorr, Paul Talcott, Frauke Berg, Joana Stalder
(LAI, Freie Universität Berlin)

Copyright for this edition: Francisco Durand

Durand, Francisco 2019: "La captura corporativa del Estado en América Latina", *trAndeS Working Paper Series* 8, Berlin: Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin. DOI: 10.17169/refubium-4004.

The Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Working Paper; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of the Lateinamerika-Institut, its research projects or sponsors.

Inclusion of a paper in the **trAndeS** Working Paper Series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue.

Cover photo: © Gisselle Vila Benites

La captura corporativa del Estado en América Latina

Resumen

El trabajo analiza el fenómeno de captura corporativa del Estado usando un enfoque dinámico-relacional de juegos de poder. Esta captura de tipo económico se manifiesta en diversos continentes donde existen “democracias de mercado”, y se acentúa en América Latina a partir del “giro conservador” que se observa desde el 2016. Se explica la captura económica como un proceso de influencia excesiva de las corporaciones sobre la orientación de las políticas públicas. Esta influencia es el resultado de fuertes asimetrías de poder que se están acentuando gracias al uso de instrumentos y redes de influencia sobre el Estado, para lograr ventajas y privilegios que la sociedad civil no logra contener o revertir.

El trabajo, luego de hacer un balance de lo escrito, tarea necesaria dada la diversidad de contribuciones, identifica factores históricos e institucionales como la concentración extrema del poder económico en manos de corporaciones privadas y su transformación interna para intentar manejar el contexto; la discrecionalidad del Estado y la tecnocracia y su tendencia a legislar por decreto, la porosidad de las instituciones políticas y su debilidad representativa; y el debilitamiento relativo de la sociedad civil por la pérdida de poder de los sindicatos y su mayor dispersión; todo ello genera situaciones de captura del Estado. Asimismo, identifica los principales instrumentos lícitos, dudosos e ilícitos de influencia como la financiación de partidos, el lobby y la puerta giratoria, y la secuencia en que se usan en red para maximizar la influencia corporativa sobre el Estado.

Palabras claves: captura corporativa del Estado | formas de influencia | redes

Nota biográfica

Francisco Durand (Ph.D., University of California at Berkeley) es profesor principal de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es autor de libros y artículos publicados en editoriales y revistas especializadas de varios países que versan sobre los empresarios privados y sus formas de relación con el Estado en el Perú y América Latina. Entre sus últimos libros tenemos (con John Crabtree), *Peru: Elite Power and Political Capture* (London 2017), *Los Doce Apóstoles de la economía peruana* (Lima 2017) y *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos* (Lima 2018). Durand sido consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración Tributaria. También ha sido profesor visitante de Oxford University, Harvard University, Notre Dame University, University of Chicago y la Freie Universität Berlin. Ha recibido premios por investigación en la

University of Texas at San Antonio, donde enseñó varios años como profesor principal, y más recientemente el premio Moll a la investigación económica de la Universidad Mayor Nacional de San Marcos. Actualmente, estudia la financiación de partidos en las campañas electorales.

Contenido

1.	Introducción	1
2.	Captura y cambios de contexto	3
3.	Formas y niveles de influencia	8
4.	Factores estructurales e institucionales	14
4.1	Concentración del poder económico	18
4.2	Concentración del poder político	21
4.3	Sociedad civil débil	29
5.	Redes	33
6.	Mecanismos	35
6.1	Lobby y puerta giratoria	40
6.2	Financiación electoral	43
6.3	Sobornos y favores	48
7.	Conclusiones	51
8.	Bibliografía	54

1. Introducción

¿Qué factores históricos e institucionales condicionan las formas de influencia de los intereses corporativos sobre el Estado en las “democracias de mercado” contemporáneas? ¿Cuáles son los principales instrumentos de influencia sobre el Estado para lograr políticas públicas que favorecen intereses privados a costa del interés general? ¿Cómo se pueden combinar estos instrumentos, en qué secuencia se pueden usar en red para hacerse más efectivos? Estas son las preguntas que este trabajo intenta responder, evaluando las contribuciones de diversos estudios y corrientes interpretativas del fenómeno conocido como captura del Estado, enfocándolo en las corporaciones, el principal poder fáctico. Este fenómeno, cabe señalar, tiene mayor importancia debido al “giro conservador” que se observa en América Latina al aparecer gobiernos populistas de derecha apoyados por corporaciones que reemplazan a gobiernos conservadores que intentaron fortalecer el Estado.

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 como las desigualdades (recursos y oportunidades concentrados en las elites, problema colonial reproducido en la república), la inestabilidad política (oscilación pendular entre regímenes, frecuentes cambios constitucionales), y la debilidad institucional (manejo discrecional, debilidad regulatoria, corrupción, clientelismo), hacen particularmente atractivos estos enfoques a intelectuales, académicos, políticos y activistas sociales.

Estas preocupaciones son compartidas por la opinión pública. El 75% de los latinoamericanos piensa que “se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio” antes que “para el bien de todo el pueblo” (Latinobarómetro 2017: 17); solo el 5% piensa que existe una “democracia plena” (ibídem: 5).

Este trabajo se apoya en la teoría de captura del Estado que postula que, dada las marcadas asimetrías de poder entre las corporaciones y el Estado y la sociedad civil, se generan con más frecuencia y se desarrollan con mayor profundidad formas de influencia excesiva (legal) e indebida (ilegal) sobre las políticas públicas que favorecen a intereses privados. Este enfoque, que identifica oligarquías contemporáneas, es particularmente útil para analizar críticamente el patrón de relaciones entre el poder económico y el político realmente existente, cuestionando el paradigma de democracias de mercado. Este último enfoque parte del supuesto de un proceso abierto de toma de decisiones, basado en la dispersión de poderes (poliarquías), que hace que las

políticas públicas reflejen las preferencias de los ciudadanos (Dahl 1971; Domínguez 1998).

Para avanzar en esta discusión, tomamos en cuenta los avances de los estudios del poder, poniendo énfasis en la concentración de poderes corporativos (materiales, instrumentales, discursivos) que la globalización neoliberal genera, lo que facilita la captura económica del Estado, analizando los factores históricos que en el contexto latinoamericano abren la posibilidad de cooptarlo, e identificando las redes y los modos de influencia excesiva e indebida usadas sobre decisiones de política pública que favorecen principalmente a las elites económicas.

Antes de empezar a realizar el balance de los avances teóricos de tan polémico tema, 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 y las alteraciones en el ciclo político. Esta variabilidad, por ejemplo, se puede observar en los Andes Centrales en las primeras décadas del siglo XXI, donde se pueden detectar casos de captura corporativa fuertes (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)), que contrastan con otros dos (Bolivia, Ecuador), donde se formaron gobiernos radicales que intentan o intentaron reducir (o superar) la captura corporativa (Durand y Campodónico 2010: 22). Estas variaciones, que se observan en todo el continente, aunque en un escenario donde predominan las situaciones de captura corporativa, abren interesantes posibilidades de análisis comparativo que no es posible considerar en este trabajo. Más bien nos concentramos en lo que es común o general en los países en los momentos que ocurre un “giro conservador” a partir del 2016 con las elecciones de Macri en Argentina, Moreno en Ecuador y Bolsonaro en Brasil dado que acentúa el problema de captura corporativa del Estado (Stefanoni 2018; Kingstone y Rami 2018).

La teoría de captura del Estado es desarrollada por diversas escuelas y autores, siendo objeto de variadas contribuciones empíricas, algunas más profundas y mejor documentadas que otras, no faltando 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 al expresarse mejor cuando las fuerzas privadas predominan en el mercado y se proyectan a la

política con instituciones políticas porosas y gobiernos discrecionales, pudiendo operar con relativa comodidad en democracias¹.

2. Captura y cambios de contexto

Los estudios de captura corporativa se centran en procesos o situaciones donde una elite influyente, la económica moderna, desarrolla una relación colusiva con las elites políticas a varios niveles (local, regional, nacional) y en diversas instancias del Estado (organismos regulatorios, ministerios de línea, principales instancias burocráticas económicas). Aquí 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 elites corporativas para proyectarse con ventaja al Estado en base a redes. Este balance permite comprender mejor los alcances de la teoría, definir los conceptos con más precisión, entender las variantes o tipos y elaborar hipótesis más útiles para entender el ciclo actual, marcado con más fuerza por la profundización de la captura corporativa.

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 market democracies, 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 neoliberalismo, los intereses que promueven la globalización económica y a las democracias “dirigidas” o “secuestradas” en diversos continentes, incluyendo los países desarrollados (Wolin 2008; Cañete Alonso 2018).

¹ Lo interesante de la teoría de captura es que, además de la captura de elites económicas, considera que actores políticos fuertes (caso de familias, partidos o caudillos, o una mezcla de esos componentes, como el gobierno de Ortega en Nicaragua o Zuma en Sudáfrica), que 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 generalmente se asocia a grandes empresas. (en el caso de Sud África con el grupo Gupta y en Nicaragua con el grupo Pellas). Asimismo, la teoría de captura explica casos de “captura de mafias” a nivel subnacional (Garay y Salcedo-Albarán 2012, IDEA 2017), que tienen mayor aceptación pues no cuestiona el status quo. Se trata entonces de una teoría versátil que puede explicar varios tipos.

La captura corporativa predomina cuando ocurre la recuperación política y el acelerado fortalecimiento económico de las fuerzas privadas del mercado sobre el Estado (con funciones y voluntades reducidas) y las clases mayoritarias (antes beneficiadas con políticas redistributivas de un Estado fuerte). Una vez cooptado el poder (a veces, literalmente, ocupado), las elites económicas se benefician con la implementación y profundización (deepening) del modelo de globalización neoliberal, generando un nuevo estatus quo que defienden con vigor.

La adopción de este modelo es el resultado de la manera como fue manejada la globalización neoliberal al ser impulsado desde los países del Norte a partir de los gobiernos de Reagan en EUA y Thatcher en el Reino Unido a partir de 1980, con la ayuda de los organismos financieros internacionales, generando en estos países desarrollados, en palabras de Wolin, un “sistema de poder” asimétrico que “representa fundamentalmente la madurez política de las corporaciones y la desmovilización política de la ciudadanía” (2008: 12).

La adopción y profundización del nuevo paradigma económico promercado, y su correspondiente filosofía individualista que opera como “razón del mundo” (Laval y Dardot 2013), tiene múltiples efectos en la inversión, el empleo, y el consumo. Dado su poder transformador, amplificado por la globalización, también impacta la estructura y condición de las clases sociales y, una vez modificadas, la política. Una de sus consecuencias más importantes a nivel nacional, continental y global es la concentración del poder económico en el sector privado, y a su interior en unas cuantas grandes corporaciones, que ocurre al mismo tiempo que se precariza el trabajo (Roberts 2003; Fichter 2013), lo que altera la correlación de fuerzas. Todo ello hace más desigual la sociedad, en particular la latinoamericana, dada la persistencia de sus herencias coloniales y republicanas de extrema inequidad y abuso de poder. Es suma, el nuevo paradigma genera una correlación de fuerzas favorable a las minorías selectas, y desfavorable a las mayorías, más acentuada en América Latina que en los países del Norte que promocionaron la globalización neoliberal. Hoy en día estas tendencias se han acentuado con el giro conservador iniciado el 2016 con la salida del Partido Trabalhista del poder en Brasil y del peronismo en Argentina, y el retiro del poder en Ecuador de Correa (Cannon 2018; Kingstone y Rami 2018) que fortalece la opción neoliberal en el continente (Stefanoni 2018).

A pesar de este re-fortalecimiento conservador, y la acentuación del fenómeno de captura corporativa del Estado que se observa en América Latina, las elites del poder neoliberales enfrentan dificultades para estabilizar su hegemonía, en parte por el desgaste de sus promesas de modernización, el efecto negativo de las políticas de

austeridad fiscal, la tendencia represiva y antisindical, y por factores nuevos, denuncias y escándalos, que afectan su legitimidad.

Un factor que ha puesto a la defensiva a los actores captores son los casos de corrupción y malos manejos divulgados por la internet, indicando 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-gubernamental a partir de escándalos reveladores como **Lava Jato** del 2016. Lava Jato muestra casos extremos de colusión y corrupción de las empresas multilatinas brasileñas asociadas a las locales en más de 20 países latinoamericanos y algunos africanos, desarrollando prácticas colusivas y delictivas².

A ello se añaden otras revelaciones sobre evasión fiscal y ocultamiento de riquezas en paraísos tributarios como **Luxemburg Leaks** del 2014, **Swiss Leaks** del 2015, **Panama Papers** del 2016³ y **Paradise Papers** del 2017. Estas nuevas “islas del tesoro” las usan piratas modernos que esconden sus fortunas, donde los principales usuarios no son los políticos corruptos ni el crimen organizado sino las corporaciones (Shaxson 2014, Zucman 2015)⁴. El impacto ha sido profundo, motivando respuestas por parte de la OCDE para contener la hemorragia fiscal y el secretismo con el plan Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), y la publicación de listas negras y grises de países de baja fiscalización y baja tributación⁵.

Tanto Lava Jato como los escándalos de evasión fiscal global han generado mayores cuestionamientos de privilegios y abusos en gran parte del planeta. La crítica es fuerte porque toca al mismo tiempo a las elites económicas y políticas, y debido a que se apoya en documentos reveladores que circulan libremente por la internet, promoviendo un debate local y global, alimentando exigencias de justicia, transparencia, equidad

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

3 Ver al respecto, GUE/NGL Parlamento Europeo (2017) “Panama Papers: Dirty Money and Tax Tricks”. Bruselas, Grupo GUE/NGL.

4 De acuerdo a Fichter (2013: 11), 100 empresas de la Bolsa de Valores de Londres controlan 34,216 subsidiarias, joint ventures y otras empresas asociadas, incluyendo 8,492 en paraísos tributarios. Estas empresas son legalmente independientes pero están vinculadas a la matriz, gozando del beneficio para efectos tributarios de que es considerada como transacciones entre empresas en lugar de entre empresas del mismo grupo. Esta ficción legal es altamente favorable a la elusión y evasión de impuestos.

5 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 del 2017 y que solo incluía a 17 países. En marzo del 2018 se retiraron de la lista ocho países, incluido Panamá.

tributaria, contrabalanceo al poder corporativo, defensa de derechos y nueva democracia.

El reforzado predominio neoliberal de la Latinoamérica de 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 súper ciclo de *commodities* el 2013 e iniciarse las tensiones comerciales de EUA con Europa y China. La crítica se acentúa por el “desnudamiento del poder” y el mayor rechazo social a los privilegios de las elites económicas, aunque para que los opositores avancen requieren de paradigmas alternativos que todavía no aparecen con claridad, al mismo tiempo que surgen “populismos de derecha” en Europa, EUA y América Latina que generan inestabilidad política por ser polarizantes.

A nivel global se vive un periodo de concentración de la riqueza y revelaciones de aumento de la desigualdad, de preocupación por los privilegios políticos de las corporaciones y la influencia del dinero en la política. Este debate toca a países líderes de la globalización neoliberal: la Unión Europea (Bouwen 2004; Coen y Richardson 2009) y los EUA, que cobran fuerza como efecto de la crisis financiera 2008-2009 y el aumento de la desigualdad (Wolin 2008; Sachs 2011; Winters y Page 2011; Kay 2015). Para algunos académicos el problema de fondo viene acumulándose en las últimas décadas debido a que las Empresas Transnacionales (ETN) se han fortalecido con la privatización, la liberalización y la financiarización, siendo los drivers de un paradigma “de relaciones de poder que van más allá del Estado-nación”, generando un desbalance (Fichter 2013: 3)⁶. Los sociólogos más influyentes también aportan al debate. Según Touraine (2018: 7-8), 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.

Como ejemplo de estos tiempos nuevos, vale citar una conferencia organizada por United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) de Ginebra el 2018 que muestra preocupaciones en grandes instituciones:

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

Mientras el poder de las elites crece y las brechas sociales aumentan, las instituciones representando 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 propia)⁷.

Estamos por lo tanto frente a un problema global, que es más acentuado en las regiones de mayor liberalismo económico y político del planeta, de menor equidad y desarrollo institucional (como Latinoamérica y Europa Central, también en otras partes), que han apostado a la globalización económica corporativa privada y desarmado más al Estado y la sociedad civil, intentando sostener una democracia cada vez más débil.

Estas preocupaciones son entonces resultado de cambios fuertes en la correlación de fuerzas a favor de las corporaciones productivas y financieras. El caso más discutido es la manera como fue manejado el salvataje de las grandes finanzas durante la Gran Recesión 2008-2009 en EUA y Europa, al mismo tiempo que el ciudadano de a pie perdió ingresos y propiedades (Stiglitz 2009). La crisis global, la más seria desde la Gran Depresión de 1929, revela los juegos del poder a favor de las elites globales al mismo tiempo que, al acentuarse las desigualdades, polariza las democracias (Piketty 2014; Therborn 2015).

Dados estos problemas, los pensadores liberales están preocupados por la crisis ideológica en curso, viendo como reavivar la convicción en el individualismo y la realización personal, insistiendo en los beneficios de una globalización económica o en correctivos para retomar “el buen camino”. Cabe citar el ensayo de *The Economist*, “A Manifesto for Renewing Liberalism” (The Economist 2018). El reto neoliberal es ver cómo sus fuerzas se adaptan a la tendencia “populista” en curso, que tiene rasgos antiglobalistas, antiinmigrantes y antielitistas (por lo menos con la clase política). En América Latina esta tendencia es más claramente pro corporativa y anti izquierdista. Viendo la relación entre contexto y texto, no sorprende la proliferación de trabajos relacionados a la captura en América Latina, las discusiones relacionadas al “secuestro de la democracia” (Foweraker 2018) los estudios de las nuevas oligarquías (Birle et al. 2007; North y Clark 2018; Codato y 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; Yakovlev 2006; Pesic 2009; Innes 2014; Fazekas y Tóth 2016; Marandici 2017). En los países desarrollados, más aferrados al discurso liberal, si bien no se discute abiertamente

7 UNRISD conference: “Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization”, Ginebra 8-9 de noviembre 2018, ver: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/\(httpEvents\)/845A4834BECE32D3C12582FD004389A9?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/events.nsf/(httpEvents)/845A4834BECE32D3C12582FD004389A9?OpenDocument).

la captura corporativa del Estado, no deja de mencionarse (Fichter 2013; Stiglitz 2009; Cagé 2018), aunque aparecen estudios sobre los privilegios y abusos de la “corporatocracia” (Sachs 2011) y las “elites influyentes” que operan en la sombra (Wedell 2009).

Esta breve revisión de los ciclos políticos en América Latina y las tendencias mundiales, que habrá que seguir a medida que pase el tiempo, indica por qué surgen y se desarrollan los debates sobre la captura corporativa del Estado, qué reacciones generan, y cuándo van apareciendo corrientes críticas en distintas partes del mundo. Estas corrientes buscan interpretar las tendencias a partir de teorías realistas de la política para analizar el ejercicio concreto del poder, escenario que es más apropiado en América Latina a partir del giro conservador liderado por Brasil y Argentina y en los países que se mantienen en la órbita neoliberal.

3. Formas y niveles de influencia

El campo de estudio de captura, relacionado a la discusión más amplia y permanente sobre el poder, y a la más específica del instrumentalismo, que pone la atención en cómo, con qué mecanismos, se hace política, debe plantearse cómo se expresa en lo económico y lo político. Varias escuelas contemporáneas desde mediados del siglo XX, y sobre todo en el siglo XXI, discuten cómo ejercen el poder las elites económicas: la escuela de captura regulatoria, la de captura como “influencia indebida” por medio de sobornos para “comprar leyes”, y la de captura del Estado como “influencia excesiva” que logra el dictado de leyes usando mecanismos legales. Versiones más actuales consideran que se puede realizar la compra y el dictado de leyes al mismo tiempo, combinando distintos mecanismos de influencia, siendo algunos legales, otros dudosos y también ilegales.

El antecedente más importante proviene de la Economía Política y forma parte del *mainstream* académico y de los organismos financieros internacionales. Se estudia la “captura regulatoria” analizando situaciones donde los privados (principalmente las corporaciones) se orientan a las rentas regulatorias o más generalmente a la “búsqueda de rentas” obtenidas por influencias sobre el aparato estatal (Stigler 1971; Peltzman 1976)⁸. Esta noción de captura también sirve de base para la crítica neoliberal al Estado Populista latinoamericano, hecha en el periodo de protección de la industria nacional, al tender a legislar por decreto (en dictadura y democracia), brindando

8 Sobre un balance de esta discusión, ver Boehm (2007: 9).

subsidios cambiarios, crediticios, tributarios y de otro tipo, limitando la competitividad internacional y el desarrollo de la economía interna, que ya se expresaba de manera vibrante en los mercados informales (Soto 1986)⁹.

Un supuesto de la teoría de captura regulatoria 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. La cuestión de tamaño, de concentración del poder económico en manos de organizaciones avanzadas, no puede entonces ser ignorado o subestimado en tanto explica el poder de ciertos actores (de número reducido) y el uso de determinados instrumentos de influencia, lo que facilita acuerdos (Boehm 2007: 6).

Cabe insistir en los cambios en el contexto en tanto con la globalización han crecido exponencialmente las mega corporaciones productivas y financieras, en particular las ETN, ampliando su escala de producción de bienes y servicios, sus ámbitos de operación (*scale and scope*) y su impacto sobre la sociedad (Robinson 2008: 18-19). Por lo tanto, las probabilidades corporativas de hacerse más eficientes en la captura regulatoria aumentan, lo que lleva a una discusión de qué factores de contexto y qué instrumentos de poder facilitan o permiten la captura del Estado.

En el siglo XXI el debate de captura corporativa, inspirado por los estudios de captura regulatoria que enfatiza el poder instrumental, y otros más amplios sobre la hegemonía, empieza identificando el poder material (estructural) y sigue con el poder instrumental (político) (Gates 2009; Fairfield 2015; Wolff 2016). También existe una tercera dimensión del poder, el discursivo o ideológico, discutido por Lukes siguiendo a Gramsci (2005)¹⁰. Algunos autores, enfocados en analizar la política, se limitan a discutir solo el poder estructural e instrumental, que son generalmente manifiestos, pero no el poder discursivo (Fairfield 2015; Culpeper 2015). Otros analistas del *business power* reconocen la importancia del poder ideológico (discursivo), aunque no hablan de captura (Fuchs y Lederer 2007; Scherer y Palazzo 2011).

Este tercer poder discursivo debe ser incluido en el análisis en tanto se puede relacionar la captura con el uso tridimensional del poder corporativo para entender juegos de poder más amplios y profundos, aunque menos visibles. En efecto, debemos tener en cuenta que el poder discursivo permite moldear los imaginarios

9 El libro de Soto es un manifiesto neoliberal para el Tercer Mundo y contó con los auspicios del gobierno de Reagan via USAID para difundir la nueva doctrina. Tuvo el apoyo de numerosos personajes neoliberales del mundo.

10 Sobre una discusión neogramsciana aplicada a América Latina, ver López y Ducid (2016).

colectivos, las voliciones individuales, para lograr la exaltación del consumo y la justificación del poder corporativo sobre el mercado. Gracias al poder discursivo se organiza profesionalmente la seducción sobre individuos que “consumen libremente”, y que puedan asumir identidades colectivas generadas por las corporaciones, que es otra dimensión más sutil y fina del poder (Lukes sobre Foucault, 2005: 98; Carroll 2014: 168-169). Al mismo tiempo, las corporaciones buscan por estos y otros medios una legitimación como “ciudadanos corporativos” (Fuchs y Lederer 2007:10-11), para que lo perciban como un actor que genera “círculos virtuosos” que empiezan con la inversión. Lo discursivo es “político” en el sentido más amplio del término, pues tiene que ver con creencias que permiten manejos de largo plazo e influencia constante en todo el espectro social, siendo manifiesto en ciertos momentos, o con múltiples expresiones que se repiten en el tiempo, teniendo un efecto de goteo de agua sobre la piedra, menos evidente pero igualmente importante.

Solo grandes actores (a veces definidos como poderes fácticos no estatales), entre los cuales destaca la corporación global con poderes multidimensionales, pueden participar en el gran juego de poder de corto y largo plazo nacional y global. En las llamadas grandes ligas, se trata de influir organizadamente en las decisiones de Estado y de los organismos internacionales de manera regular, directa e indirectamente, expresa o sutilmente. Esta influencia se da y se siente sobre todo en el ámbito económico, que cambia constantemente al ritmo de la globalización al expandirse los capitales y requerir “nuevas reglas del juego”, demanda que genera oleadas legislativas para lograr protecciones jurídicas a la inversión, los derechos de propiedad y la libre movilidad de factores económicos (capitales, mercancías, mano de obra). Tanto la apertura de mercados, como los tratados de libre comercio y los cambios tecnológicos, obligan al intervencionismo jurídico-económico nacional e internacional, incluso local, al crearse jurisdicciones especiales como las zonas de exportación, lo que impulsa la proyección política, instrumental y discursiva de las corporaciones. Este campo de reglas le interesa a las corporaciones y sus aliados particularmente porque define cuánto tributan, qué regulaciones enfrentan, qué protecciones y derechos tienen, con qué libertad mueven sus capitales y mercancías y cómo contratan la mano de obra. Su poder discursivo entra al juego de poderes cuando justifican estos cambios como necesarios o inevitables, modernizadores y avanzados, porque las corporaciones que se benefician con ellas son generadoras de bienestar, operan con una organización “eficiente y honesta” que cumple múltiples roles “mejor que el Estado”, por lo tanto, que expande sus campos de acción a la comunidad; que “contribuye a la gobernabilidad y la sostenibilidad”; en fin, por ser creadores de “círculos virtuosos”. Todos estos elementos jurídicos-políticos-ideológicos influyen en decidir las inversiones y en determinar los niveles de ganancia de corto y largo plazo.

Volviendo al tema de la captura regulatoria, cabe precisar que estos estudios, a diferencia de las discusiones de hegemonía, tienen una ventaja para la investigación empírica al estar enfocados en un área de política pública específica que le interesa a 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 analizarse en detalle las formas de influencia en este terreno bien delimitado, identifican redes y mecanismos específicos como el lobby y la puerta giratoria, la financiación electoral y la corrupción que discutiremos más adelante¹¹.

Luego de las reformas de mercado que siguieron a la crisis del Estado de Bienestar en los países del Norte en los años 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 mega eventos que abren un tiempo nuevo favorable al capitalismo), el tema de la captura del Estado relacionada al soborno vuelve a cobrar vigor. En ese contexto, como veremos más adelante en detalle, aparecen otras corrientes para explicar las relaciones colusivas entre las elites económicas y políticas más allá del soborno, entendiéndolas como prácticas institucionalizadas de las economías de mercado, no como desviaciones.

La discusión inicial de “compra de leyes” provienen de las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), siguiendo la noción de captura de la Escuela de Chicago. Lo enfocan sobre todo en “economías en transición” (América Latina y la ex Unión Soviética), regiones que adoptaron las recomendaciones del llamado Consenso de Washington a favor de la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación económica y laboral. Se suponía que las reformas económicas externamente recomendadas podían activar las capacidades del mercado y generar círculos virtuosos, pero no lograron buenos resultados debido a la corrupción privada y estatal, interpretándose este resultado como una falla (Manzetti 2009) que dio lugar a la aparición de “oligarcas”. El BM y el FMI querían atacar esa falla asociada a la corrupción para “corregir el rumbo”, y darle sostenibilidad a los cambios que auspiciaron cuando los Estados, con

¹¹ La discusión regulatoria, si se debe reducir o fortalecer, 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, 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 “Interest Groups and Lobbying in Latin America”, vol. 14, No. 3-4 (November 2014) y el No. 276 de la revista Nueva Sociedad.

su apoyo, cambiaron el paradigma económico y experimentaron con la democracia. 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 (2001: 1, traducción propia).

La mayoría de los casos estudiados por los organismos financieros internacionales, de fuerte contenido normativo, se refieren a ex países comunistas europeos, cuyos Estados muestran señales de haber sido capturados por firmas por medio de sobornos, estando en manos de oligarcas corporativos (Hellman y Kauffman 2001; Yakovlev 2006; Petrova 2008; Pesic 2009; Marandici 2017). Iniciado el debate, este enfoque considera también a países latinoamericanos, siendo particularmente importante en países como México, Colombia y Perú y los países centroamericanos (BM 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. Los autores asumen que, a mayor percepción de la corrupción, captura más intensa, lo que permite ver variaciones, aspecto que no vamos a discutir. A pesar de sus limitaciones metodológicas, y el 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, renovando el interés en la captura del Estado que ahora trasciende lo regulatorio.

La vertiente alternativa aparece con académicos críticos del poder corporativo y las ETN, quienes consideran necesario ampliar el panorama y poner el acento no tanto en los oligarcas y la corrupción sino en las corporaciones y sus múltiples mecanismos de influencia. Tanto en América Latina como en Europa Central, Asia Central y el África se incorpora a la discusión los factores históricos e institucionales que facilitan una captura corporativa y los mecanismos legales- dudoso-ilegales que se usan para tal fin (Omelyanshuk 2001; Membreño-Cedillo 2007; Fuentes- Knight 2011 y 2016; Cortés e Itriago 2018). El argumento central de esta vertiente crítica es que la captura no se explica sola ni principalmente como efecto de la corrupción y la capacidad de algunas firmas de “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. Esta vertiente supera el enfoque convencional de “malas prácticas” y entra a temas mayores como las formas de dominación o cooptación capaz de cambiar al Estado por dentro. Como afirma Garay et al. (2008) sobre la

captura en Colombia, uno de los autores que exige un enfoque amplio y realista, el crimen organizado no solo compra leyes, sino que llega a “reconfigurar”, o alterar internamente el modus operandi del Estado en nuevas y negativas formas. Se puede argumentar lo mismo de las corporaciones.

En la medida que los estudios de las distintas escuelas, convencionales y críticas, se discute el uso de diversos instrumentos, donde los recursos y capacidades del actor captor (la corporación, o en su defecto, las mafias delictivas organizadas como tales) son notablemente eficaces como “productores de leyes”, sea por compra o por dictado, deben discutirse también las zonas grises, lo que nos lleva al campo del derecho crítico.

En efecto, las corporaciones legales pueden incurrir en la llamada corrupción blanca o legal, al bordear el delito o entrando en contradicción con la ética y el interés público, pero sin atentar abiertamente contra la ley, creando un problema interpretativo o un vacío legal que los protege y evita generar reacciones fuertes de la sociedad civil (Kaufmann y Vicente 2011). Un caso, el escándalo Lava Jato, echa luces y sirve para anclarnos en la realidad. El estallido de casos de corrupción institucionalizada, en particular la empresa constructora brasileña Odebrecht, una de las principales multilatinas, ayudan a entender que las corporaciones se pueden mover con facilidad en un continuo que va de lo claro o legal, pasando por lo gris o dudoso, a lo oscuro o ilegal. Odebrecht es una corporación sui generis, capaz de formar una división de “Operaciones Estructuradas” para financiar por lo bajo con una “caja negra” (caixa dois) a los partidos, y pagar sobornos (propinas) utilizando numerosos paraísos tributarios (Cabral y Oliveira 2017; Durand 2018a).

Si bien Odebrecht es un caso extremo, el estudio empírico de los casos de captura corporativa a nivel nacional y subnacional bien puede demostrar que las corporaciones tienden a combinar schumpeterianamente lo legal con el uso del soborno y mecanismos que rozan con lo ilegal. Aprovechan los vacíos legales de los países en materia de financiación de campañas, lobby y conflicto de intereses con mecanismos legales e ilegales (como los sobornos). Y se apoyan en su capacidad de defender las interpretaciones legales con sus abogados e intermediarios, y sus aliados en los medios de comunicación de masas y los partidos.

Aquí podemos hacer una comparación interesante que los mecanismos y el grado de legalidad dependen del tamaño de la firma y del tipo de actividades. Las corporaciones del crimen, a diferencia de las corporaciones legales, se basan en el soborno y la

violencia, pero tienden a enmascararse como empresas legales, pudiendo al mismo tiempo hacer lobby (sobre todo en el sistema de administración de justicia), financiar campañas electorales y usar la puerta giratoria (colocando, por ejemplo, a sus abogados en el sistema de justicia). Las corporaciones legales, a diferencia de las anteriores, tienden a estar dentro de la ley, pero a veces no dudan en recurrir al soborno, o formas cuestionables como el lobby no regulado, la financiación de campañas bajo la mesa, los favores, y la puerta giratoria que crea conflictos de intereses, además del soborno (Durand 2018a). En cualquier caso, ambas corporaciones, las legales y las criminales, operan en zonas grises (Schultze-Kraft 2016), y son ejemplos de influencias sobre el Estado de unos pocos, pero poderosos, actores económicos. Tienen por tanto la misma lógica de proyección, pero combinan distintos tipos de instrumentos y terminan “reconfigurando”, alterando por dentro al Estado de modo que sirva a sus intereses, cada una a su manera, aunque no al punto de ejercer un control total.

4. Factores estructurales e institucionales

La perspectiva de captura del Estado que tiene una visión amplia y crítica, sostiene que existen tres factores estructurales e institucionales que facilitan la captura. La combinación de estos factores explica cómo se hace más probable la tendencia de las corporaciones a capturar el Estado individual o colectivamente. Sobre algunos de estos factores hay acuerdo pues se discute implícitamente cuando se habla de captura regulatoria, o la “influencia indebida”, al advertir de la existencia de “pocos jugadores”, lo que solo puede ocurrir como resultado de procesos que toman tiempo en cristalizar estructuras de poder e influencia.

Conceptualizamos estos factores estructurales e institucionales como un campo de fuerza creado a lo largo del tiempo, y donde, bajo ciertas condiciones políticas, inducen o facilitan la captura del Estado¹². Tomados en su conjunto, y siguiendo la vertiente crítica, esta suma de factores indican que estamos frente a una lógica de poder crecientemente asimétrica, que se refuerza en tiempos recientes, donde se relacionan colusivamente las elites económicas y políticas.

La relación colusiva entre corporaciones y clase política da lugar a un proceso de toma de decisiones de política pública, principalmente leyes, basado en la ventaja que tienen las elites corporativas para lograr acceso e influencia sobre la clase política, poniéndose

¹² Sobre el determinismo y la captura regulatoria como algo “situacional”, véase Makkai y Braithwaite (1992: 61).

por encima de otros grupos sociales y el interés público o torciendo la voluntad popular. Esto último recuerda el dicho latinoamericano, “ganamos las elecciones, pero perdemos los gobiernos”, debido a que las elites económicas captoras, más allá de las promesas políticas de campaña, terminan cambiando las prioridades del Estado de lo social-popular a lo económico-privado, apartando a los gobernantes de las promesas hechas al pueblo para conseguir más votos. Sin embargo, esta captura sirve para promocionar las inversiones, crear empleo, “modernizar”, indicando que no es un juego definido de suma cero, aunque tampoco un “círculo virtuoso”. Lo que discutimos, más allá de los publicitados índices del crecimiento y la teoría del círculo virtuoso, es aquello que las elites ocultan o minimizan: que la desigualdad política hace que se enriquezcan y logren protecciones y privilegios, resultando en un más desigual sistema tributario; generándose al mismo tiempo un poder de veto, de bloquear leyes o decisiones demandadas por otros (que los convierte en defensores del status quo), o incluso, movilizándolo todos sus recursos para convencer a las mayorías que las leyes que ellos promocionan son para su propio bienestar¹³.

Estos factores interactúan un juego de poder de terrenos desnivelados, donde vemos cómo entra en acción en el largo y en el corto plazo el poder tridimensional (estructural, instrumental y discursivo) corporativo. 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 gravita y tiene efectos de conjunto, cuya combinación y uso secuencial depende de estrategias de influencia. Como afirma Lukes, el poder es más efectivo cuando es menos observable (2005: 4).

La asimetría de poder de la minoría selecta enriquecida que maneja grandes organizaciones privadas conlleva entonces una marcada desigualdad de oportunidad política, de acceso e influencia, que no tienen otros grupos sociales, que no solo son mayoritarios, sino que al mismo tiempo están dispersos, o los han dispersado con políticas antisindicales y por la existencia de la informalidad laboral y empresarial. Cabe señalar que la informalidad es muy fuerte en la América Latina del siglo XXI (Portes y Hoffman 2003: 43). Las corporaciones, bajo condiciones políticas normales (business as usual), a diferencia de otros grupos sociales como los trabajadores con

13 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. Asimismo, 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 son transmitidas como verdades por los medios de comunicación de masas y “líderes de opinión” con acceso preferencial a los grandes medios de comunicación de masas, ligados al mundo corporativo de múltiples formas (accionariado, publicidad, financiación, adquisiciones, comunidad de ideas, círculos sociales), diseminada por los tecnócratas y aceptadas por los políticos, sobre todo los conservadores.

contrato y estables; recibe un trato preferencial del Estado, de políticos y funcionarios, sea porque necesitan sus inversiones o temen la fuga de capitales (poder estructural), porque han sido influidos o penetrados (poder instrumental) y porque los políticos y tecnócratas pro mercado están convencidos que apoyarlas o no regularlas es el mejor camino (poder discursivo). Esta desigualdad se genera como efecto del uso de estos tres poderes y existe por la vigencia de ciertas estructuras e instituciones que en este trabajo los consideramos de fundamental importancia para entender mejor el fenómeno de captura económica.

Volvamos a comparar los enfoques. 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, lo que sirve para recomendar “soluciones de mercado” (Stigler 1971; Peltzman 1976). Los estudios más amplios y complejos de captura del Estado buscan salir de esa pulida camisa de fuerza analítica, centrada en lo inmediato y lo regulatorio, para entender los desarrollos históricos y correlaciones de fuerza entre las corporaciones y el Estado y llegar a discutir incluso cuestiones de hegemonía. Con esta visión macro política trazamos el pasado de la captura corporativa (que explica cómo llegó al presente), sino que entendemos que el fenómeno de captura no es estático y simple (la industria captura al regulador que protege sus intereses regulando), sino que es variable y complejo (la industria puede capturar al regulador para que no regule, el regulador adquiere tal nivel de autonomía que lo extorsiona con regulaciones). En este trabajo enfatizamos las situaciones de captura, viendo la acumulación histórica y reciente de poderes de las elites económicas y políticas.

La cuestión de los factores estructurales está más desarrollada por disciplinas como la sociología y la ciencia política, siempre y cuando tengan una mirada interdisciplinaria, lo que nos lleva, una vez evaluadas, a definir lo que llamamos una situación de captura del Estado donde las corporaciones encuentran mejores condiciones para dictar o comprar leyes. Para tal fin, seguimos el método histórico-estructural desarrollado por Cardoso y Faletto (1977: 11-13) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quienes identifican factores de fondo que explican una “situación de dependencia” propia de América Latina para luego discutir los procesos políticos¹⁴.

14 No vamos a discutir por el momento como la combinación de estos factores puede dar lugar a distintos tipos de situaciones de captura. Esta tarea está por desarrollarse debido al incipiente estado en que se encuentra la discusión académica de captura corporativa en la Sociología y la Ciencia Política, retrasadas en relación a la discusión política y a las investigaciones de organismos multilaterales y ONG globales.

Diversos autores, particularmente el enfoque crítico de las corporaciones que busca ampliar el debate, preocupada por su influencia desmedida o excesiva, observan situaciones de captura que llevan al dictado y compra de leyes a partir de concentraciones extraordinarias de poder en la estructura social. Estas concentraciones no ocurren de un día a otro, son factores de base histórica que, con variaciones, se expresan con fuerza a comienzos del siglo XXI.

La evidencia empírica nos dice que estos ciclos elitistas y contra elitistas (llamados populistas, anti hegemónicos, o contra movimientos en el lenguaje de Polanyi) son particularmente más acentuados en América Latina debido a que la dominación de las elites, siendo fuerte, a veces brutal, es relativa e inestable en democracias y dictaduras, “demoduras” y “dictablandas”. Pero recordemos que las elites económicas logran adaptarse a esta variedad de regímenes, que los obliga a ser versátiles, políticamente pragmáticos, porque tienen inversiones comprometidas y siempre pueden negociar acuerdos gracias a su poder estructural y su poder instrumental y discursivo¹⁵.

Los factores estructurales e institucionales son entonces herencias del pasado que se reconfiguran en el presente gracias sobre todo a la globalización neoliberal, y que se expresan en la desigual capacidad y particular modo de decisión de los actores. Crean un campo gravitacional en la sociedad a favor de una minoría selecta, compuesta principalmente por las elites económicas y políticas que comandan la economía y el Estado, las dos principales instituciones de la sociedad contemporánea, siempre en pugna con otras fuerzas, pero con ventajas¹⁶.

15 En el periodo de política de elites u oligárquico, por las luchas entre facciones rivales. En el periodo siguiente de política de masas o populista/socialista, por el choque con las elites durante revoluciones o elecciones críticas. Por el momento, dado que no vamos a discutir en detalle los procesos, bastan estas precisiones. Ver nota de pie de página no. 20 para mayores detalles.

16 No está demás reiterar que esta situación de captura puede cambiar. Es reversible si se neutraliza el poder de los actores captores cuando cambian las correlaciones de fuerza, como hemos visto al estudiar los tres ciclos de captura del Estado en la América Latina de fines del siglo XX y comienzos del XXI, es decir, en el presente y pasado inmediato.

Tres factores con viejas raíces¹⁷ se pueden distinguir claramente:

- (1) alta concentración del poder económico en manos de grandes unidades empresariales privadas que controlan la producción de los bienes y servicios esenciales, de la tierra más rentable y de las principales fuentes de materias primas exportables.
- (2) alta concentración del poder decisorio en el Ejecutivo y la Presidencia, con una tendencia a legislar e implementar políticas discrecionalmente, por decreto y en secreto, usando un aparato burocrático de desiguales capacidades institucionales y con problemas de corrupción, ocupado por partidos políticos de tradiciones clientelistas y poco representativos, muchos de los cuales ven al Estado como un botín.
- (3) una sociedad civil débil o debilitada, dispersa, carente de recursos esenciales para hacer oír su voz de modo regular, y participar colectivamente (su única posibilidad) en la deliberación democrática de políticas públicas, en la orientación de la economía y en la administración de sus territorios.

La intensidad con que se dan estos factores, combinación que, como hemos visto, varía en el tiempo y en el espacio latinoamericano, pudiendo variar, por ejemplo, cuando aumenta el poder estructural del Estado y/o se activa la sociedad civil, hace que se pueda hablar de distinto tipos o modalidades de situaciones de captura, unas más intensas, otras más moderadas, de periodos largos o cortos, según qué tan fuertes sean estos factores y la eficacia de los actores captores.

4.1 Concentración del poder económico

El primer factor estructural clave con antiguas raíces es la concentración de la riqueza económica empresarial en manos privadas que representan un puñado de grandes corporaciones que ofrecen una mayor cantidad de bienes y servicios en actividades claves y altamente lucrativas de la economía nacional (Omelyanshuk

¹⁷ Brevemente, se puede decir que el continente se libera de la situación colonial europea temprana (empieza en 1492) a comienzos del siglo XIX, y luego funda repúblicas inestables bajo el comando de las elites, 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, migrantes pobres europeos en algunos casos, luego convertidos en masa trabajadora, que reclaman inclusión social y política, lo que da lugar, como ya hemos discutido, a otro ciclo de disputas con las elites económicas. Para un enfoque más detallado en el caso del Perú siguiendo el enfoque de captura, ver Crabtree y Durand (2017).

2001; Membreño-Cedillo 2007; Garay et al. 2008; Innes 2014; Fuentes-Knight 2016; Crabtree y Durand 2017; Waxenecker 2017; Cortés e Itriago 2018). Este poder antes estaba concentrado en una oligarquía agraria y los enclaves extractivo-exportadores y hoy se encuentra en manos de grupos de poder económico todavía manejados por familias (Sanfuentes 1984, Schneider 2016; Bull et al. 2014; Durand 2017), además de ETN. Esta concentración, junto con las diferencias de ingreso en la pirámide social, hacen de Latinoamérica un continente de muy fuerte desigualdad de ingreso mundial (Fairfield 2015: 37). Al estar más concentrada la riqueza, al existir mayor desigualdad, son más favorables las opciones que van contra el interés público, situaciones que también se observan en países de la ex Unión Soviética (Corneo 2008; Petrova 2008).

Varios autores aportan a esta discusión estructural. De acuerdo con Fuentes-Knight, la concentración del poder económico, la naturaleza fuertemente jerárquica del capitalismo latinoamericano “facilita la captura del Estado” (2016: 4). El autor estudia este poder en el caso de la política fiscal, y concluye en base a su experiencia práctica (como un 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”, logrando 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 ni siquiera en este campo (ibídem: 14-15).

Desarrollemos la cuestión de poder económico y jerarquía como factores particularmente fuertes y permanentes en América Latina y veamos por un momento a los actores de carne y hueso. Quienes tienen y mueven estos recursos materiales son los principales accionistas y los ejecutivos de las corporaciones. En el caso de las corporaciones globales, existe una separación entre propiedad y gestión que le da un gran poder decisorio a los ejecutivos (siempre y cuando aseguren altos y crecientes niveles de ganancia; si no, son removidos por los principales accionistas)¹⁸. 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 moderno que funciona sobre la base de conexiones personales o “lazos” (Lazzarini 2011; Bull et al. 2014; Waxenecker 2017: 28; Durand 2017: 22), en tanto en este sistema los capitalistas combinan propiedad

18 Sobre la separación entre propiedad y control en el capitalismo del mundo “desarrollado”, ver Bottomore y Brym (1989), para América Latina, países de capitalismo más familiar, ver Sanfuentes para el caso chileno (1984) y Durand para el caso peruano, trabajo que incluye un balance de esta discusión (2017).

y gestión familiar sobre empresas conglomeradas que dominan la economía¹⁹. No es casual que los llamen “los dueños de América Latina”, y que en el imaginario popular aparezcan como ultra poderosas, percepción conspirativa que contribuye a generar contra movimientos. La cúpula de este poder económico se encuentra ocupada por conglomerados nacionales y extranjeros. Estas elites están en capacidad de ponerse de acuerdo para ejercer “dominio de mercado”, debido a la falta de regulación o voluntad regulatoria. Les es fácil relacionarse entre sí vía el accionariado compartido (Carroll 2014: 165; Cárdenas y Robles-Rivera 2018), los *joint venture*, la participación en gremios empresariales cúpula dirigidos por nacionales, pero influidos por las ETN, y la recurrencia de todos ellos a los mismos intermediarios (estudios de abogados, consultoras, empresas de publicidad, *think tanks*), dirigidos por elites para servir a las elites pues suelen pertenecer o participar en los mismos círculos sociales exclusivos. A ello se suma el cemento de las ideas. Las elites nacionales y extranjeras, 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).

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, vender o sacar sus capitales. Este comportamiento tiene inmediata repercusión económica y por tanto también política (Fairfield 2010: 41). La desinversión, el temor a ella, indica una situación de dependencia del Estado sobre el capital (Przeworski y Wallerstein 1988). Ciertamente, 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. Aunque la desinversión es una decisión que puede ser tomada espontáneamente por grandes números de empresas, también puede ser coordinada por las más grandes y diversificadas, el *top tier*, estrato privilegiado que utiliza mejor las armas de vocear sus demandas o salir del mercado (*voice and exit*). Tiene la ventaja que al desinvertir pueden generar una estampida al ser punto de referencia del resto de capitales.

19 Como hablamos de familias de elite, esta jerarquía cuenta con redes sociales que se apoyan en parientes y amigos, rasgo típico del capitalismo familiar (Ben-Porath 1980), al punto que en Brasil algunos lo definen como un capitalismo de lazos” (Lazzarini 2011).

4.2 Concentración del poder político

El poder económico no se queda a esperar a que el poder político lo apoye, promocióne, defienda o estimule por su cuenta en “libre competencia” con otros actores, o que la gente los admire por sus grandes logros, que caiga en el embrujo de sus sagas empresariales y los tome como ejemplo y a seguir.

La elite económica no es un actor expectante, cuyo campo de acción se limita al mercado, es un actor político proactivo, que usa mecanismos ofensivos y defensivos organizadamente, siendo al mismo tiempo un actor elitista social de peso. Para empezar, busca y necesita ser apoyada por un Estado, pero demostrando una forma de acción política peculiar por sus recursos, intereses y capacidades organizativas. Al mismo tiempo que atacan toda intervención del Estado que “afecte a las fuerzas del mercado”, requiere constantes cambios de reglas, incurriendo en intervencionismo jurídico. Para reducir el poder del Estado y aumentar el suyo (y sus ganancias, lucro que se convierte en indicar vital de las bolsas de valores y, supuestamente, de las economías nacionales), necesita fraguar acuerdos políticos que deriven en constantes reordenamientos jurídicos, protecciones y garantías. Los “paraísos tributarios”, por ejemplo, se forman bajo su influencia (Shaxson 2014).

Estos acuerdos se logran y varían según el régimen vigente. En democracias, los acuerdos bajo la mesa o los pactos políticos abiertos se aseguran con la financiación electoral directa e indirecta a partidos y candidatos, sean conservadores o no. Los acuerdos o arreglos (a veces colusivos, no tendientes al desarrollo) se complementan con la penetración del Estado por medio del lobby y la 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 si la jerarquía del Estado está vinculada a las corporaciones. Durante la ola dictatorial latinoamericana de los años 1970, los militares conservadores abrieron el proceso de toma de decisiones a las corporaciones al mismo tiempo que lo cerraron para el resto (O'Donnell 1973).

La acción política corporativa tiene como objetivos lograr el reconocimiento de políticos y funcionarios sobre su rol indispensable y obtener legitimidad ante la sociedad. Una riqueza concentrada no puede operar sin ser admirada y aceptada, incluso debe en algunos casos tener permiso social para operar, esencial en el caso de industrias extractivas, importante sector económico de la América Latina del siglo XXI. Para lograrlo, la corporación debe primero cohesionarse internamente, y luego proyectarse a todo su entorno para relacionarse armónicamente con los *stakeholders*:

trabajadores, proveedores, consumidores, y comunidades en sus lugares de origen y allí donde tienen instaladas sus plantas. 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, como sus propios intelectuales orgánicos lo expresan, un “nuevo rol político” vía las estrategias y prácticas de “responsabilidad social corporativa”, y reclamos de capacidad auto regulatoria y apoyo a la sostenibilidad (Scherer y Palazzo 2011).

Para cumplir estas funciones ampliadas profesionalmente, 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), que se logra por el entrenamiento de sus jefes y ejecutivos en los Master in Business Administration (MBA) y por medio de la asesoría de las consultoras. A través de esos modos desarrollan instancias organizativas especializadas similares como son las gerencias de relaciones públicas (lobby), comunicaciones (manejo de prensa), seguridad (protección de propiedades y funcionarios y 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 de la empresa (filantropía)²⁰. También pueden fundar, financiar y participar en *think tanks*, Business NGOs (BINGO), universidades, clubes sociales y deportivos y asociaciones culturales. Su poder es vasto porque su capacidad material, como su hambre de ganancias, es enorme.

Sus necesidades modernas de influencia deben seguir 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, siendo contrabalanceado en algunos países con Estados fuertes. Las corporaciones van ajustando y actualizando estos modelos de influencia en congresos gremiales, conferencias de ejecutivos, cumbres mundiales globalizadoras como el Foro de Davos y el más privado Club Bilderberg (Phillips 2018). Las elites económicas del mundo coordinan y se puede decir que van transnacionalizando a las elites nacionales, aunque no necesariamente formen una “clase capitalista global” como sostiene Robinson (2008: 167).

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

Es a partir de esta mayor división del trabajo político-ideológico corporativo nacional y global que se proyectan fuera del mercado. Para entender este rol instrumental a nivel nacional debemos empezar por considerar las características operativas del Estado latinoamericano y sus partidos, el nexo entre sistema político y social, pues es con ellos con quien tienen que operar, adaptándose a cada continente, país y localidad donde se encuentran sus plantas y viendo en cada caso como combinan sus instrumentos de poder.

La formación del Estado Latinoamericano, tanto al concentrar poderes en ciertas ramas y personajes, como por el grado de desarrollo de sus funciones e ideología, 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, aplicándola arbitrariamente a favor de las elites, siendo difícil afirmar que “todos son iguales ante la ley”), empezando por la presidencia (que concentra poderes), siguiendo en el Ejecutivo (que tiene capacidades legislativas de operar por decreto) y en otros poderes. Este Estado tiene un personal político (nombrado luego de cambios de gobierno) y profesional (cuerpo de funcionarios) donde predomina una cultura de Estado botín, es decir, ser una fuente de enriquecimiento, por lo tanto, esta cultura genera o colabora con la corrupción que se expresa en los sobornos. Escándalos como el caso Lava Jato demuestra que tanto en Brasil, donde se originaron estas empresas constructoras internacionalizadas, como en los numerosos países donde actuaron (12 en total), el favorecimiento en la construcción de obras públicas fue facilitado por la rápida aceptación de donaciones electorales no declaradas a los partidos políticos, y el uso de sobornos y favores para conseguir contratos de obras públicas, que le generaron sobre ganancias inflando costos y ganando arbitrajes (Durand 2018a: 88-90).

Estos aparatos tienen “estadidad” limitada, factor que depende del desarrollo de una serie de atributos que supone tener un conjunto de instituciones públicas “con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos” (Oszlak 1982: 2)²¹ y, obviamente, ejercer el monopolio de la violencia. Gran parte de los problemas de los Estados latinoamericanos no son externos sino internos, que es el terreno donde aparecen estos rasgos, dado que, excepto en algunos casos aislados, las fronteras están definidas y no hay luchas étnicas ni religiosas. Lo que hay más bien

21 Al no tener legitimidad, por estar íntimamente vinculado a las elites, dirigido por políticos personalistas que ven al Estado como un botín, por lo tanto, siendo altamente propensos al soborno, las mayorías, tienden a desarrollar prácticas contestatarias si son capaces de acción colectiva y político-partidaria.

son problemas sociales e institucionales que no se atienden, privilegios de minorías propietarias predominantemente euroamericanas y extranjeras y abusos varios de poder que persisten. En ese sentido, América Latina es distinto a otros países del llamado Tercer Mundo o de la ex Unión Soviética.

Un Estado con bajos niveles de institucionalidad y operatividad interna, propenso a las influencias y los sobornos, difícilmente puede ejercer “el Estado de derecho”, siendo 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/porosidad se acentúa por una serie de factores, indicando la complejidad de sus limitaciones: si es corrupto, si tiene aparatos burocráticos desigualmente desarrollados, y burocracias reclutadas y ascendidas sin una aceptación del principio del mérito, fenómeno bastante generalizado, o considerando como mérito para altos cargo en países que tienen una ideología neoliberal (tendencia predominante en América Latina). Todo ello hace que el cumplimiento de funciones en áreas como seguridad, salud, educación, justicia sea limitado o fuertemente deficiente, sobre todo con los pobres y los pueblos indígenas y grupos tradicionalmente subordinados o excluidos y que se facilite la captura regulatoria.

Otras características del sistema político, como la fortaleza o debilidad de los partidos y sus niveles de representatividad, y que impactan al Estado y su funcionamiento también deben ser considerados porque pueden ser más fácilmente penetrados y financiados por las elites económicas, sobre todo cuando existen sistemas multipartidarios con bajos niveles de representatividad y organicidad, también penetrados por la corrupción; así como elecciones centradas en candidatos antes que partidos, lo que aumenta la dependencia de la política electoral sobre el capital. Cuando llegan al poder, los partidos y los candidatos tienen sesgos evidentes personalistas y clientelistas que facilitan su captura, como bien demuestra el caso peruano (Crabtree y Durand 2007).

La penetración o cooptación del Estado (que empieza primero 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 casos donde el Legislativo cumple un rol más activo, allí también se proyectan, adaptando su estrategia a casos donde hay un mayor balance de poderes.

El carácter presidencialista o semi presidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos ha sido extensamente discutido entre los politólogos, aunque no

todos admiten que este rasgo facilita la captura del Estado debido a que no analizan la relación entre las élites económicas y políticas, solo la racionalidad (o falta de ella) de la democracia contemporánea. O'Donnell et al. (2011) concluyen que desde fines de 1990 se ha desarrollado en Latinoamérica una “democracia delegativa”, donde el poder se concentra en el Ejecutivo, y a su interior en la Presidencia, poder que se expresa en la tendencia del Estado a legislar por decreto y discrecionalmente. Estos argumentos sobre las causas y consecuencias jurídico-políticas del decretismo los comparten otros politólogos como Serrafero (2005), para quien el decretismo auspiciado por Ejecutivos fuertes se ha convertido en un modo unilateral de hacer política, donde lo que debe ser excepcional se hace normal. Negretto coincide cuando sostiene que es “un instrumento poderoso para dictar la agenda legislativa” (2002: 10).

Aunque la teoría de la democracia delegativa de O'Donnell no incorpora el poder económico en la discusión, es posible argumentar que una democracia delegativa-decretista con presidentes y autoridades tendientes a tomar decisiones discrecionalmente, facilita la captura del Estado pues las corporaciones están en mejores condiciones de llegar con fuerza al Ejecutivo, de tener acceso e influencia en las instancias claves y, desde ahí lograr que se legisle por decreto a su favor. El *fast track*, o procedimiento rápido para negociar y aprobar parlamentariamente tratados de libre comercio, para citar una práctica contemporánea, se ha institucionalizado para aprobar los acuerdos internacionales asegurando normas que permitan cada vez un más libre movimiento de capitales y mercancías, mayores protecciones jurídicas, regímenes laborales más flexibles, menor sindicalización, menores impuestos y menor regulación, combinado con algunas exigencias de “sostenibilidad” ambiental. El decretismo en nuestra perspectiva es fundamentalmente 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 en cuenta²².

Un régimen presidencialista y decretista de este tipo se basa en normas y tradiciones. Es, de una parte, resultado de la reintroducción de artículos constitucionales o nuevas constituciones post crisis de los 1980 que permiten concentrar este poder de decisión en el Ejecutivo, dotándolo de la capacidad de “legislar por decreto”. Es, de otra parte, resultado del marcado personalismo de los presidentes, que tienden a presentarse por

22 La comprobamos en el caso peruano. Nuestro estudio demuestra que, en 6 presidencias, de Fujimori a Kuczynski (1990 al 2017) se emitieron 843 decretos ley, de los cuales 584 (68%) eran de tipo económico. Todo gobierno empieza pidiéndole al Legislativo facultades extraordinarias para legislar, pedidos que se repiten luego. Gran parte de las grandes reformas económicas en múltiples campos (bancario, comercial, minero-petrolero, agrario, laboral, tributario, regulatorio) se han desarrollado decretistamente, durante y después de las crisis, sin mayor debate, aunque cumpliéndose con las formalidades legales (Durand 2018b).

encima de las instituciones como “salvadores de la patria”, justificando de esa manera decisiones arbitrarias o discrecionales (O’Donnell et al. 2011). Bajo estas condiciones político-institucionales que configuran una situación de captura, la estrategia de los actores captores es relacionarse privilegiadamente con el Ejecutivo y la Presidencia para aprovechar esta concentración decisoria por medio de la financiación electoral, el lobby y, mejor todavía, la puerta giratoria. Si añadimos a esta lista los sobornos y los favores, cuyo uso es facilitado por la corrupción burocrática, tenemos un menú más completo de instrumentos de captura del Estado. Sobre este tema trataremos en extenso más adelante.

La proyección al poder, como se ha sugerido, requiere también una relación con otro actor, la tecnocracia, que opera más cómodamente en situaciones de concentración del poder decisorio. En ese sentido, tanto las corporaciones como los tecnócratas pro mercado, y las autoridades con las cuales trabajan, cuando se trata de tomar decisiones, prefieren hacerlo en la sombra, legislando por decreto (Durand 2018b). Se trata de decisiones tomadas rápidamente en pequeños círculos (a veces incluso privatizada, encargada a expertos o a intermediarios corporativos como los estudios de abogados o las consultoras tributarias, práctica que tiende a ser más frecuente), antes que decisiones debatidas en público, proceso que requiere tiempo y “complica” la toma de decisiones.

Sobre este punto tampoco falta el debate, confirmando la tesis de Lukes (2005: 14-16), que el concepto de poder es siempre cuestionado y cuestionable, en tanto varios autores argumentan que la tecnocracia (genéricamente definida) es “independiente”, es decir, autónoma, y que es parte clave de la democracia (Grindle y Thomas 1991). En realidad, lo que existe es un cierto nivel de autonomía tecnocrática y un alto poder decisorio cuando se les delega capacidad legislativa y operativa. El debate empieza cuando la tecnocracia moderna, la principal élite estatal, donde destacan los economistas, se “empodera” durante las crisis económicas para “fortalecer el mercado y reducir el Estado” con políticas neoliberales, discutiéndose que tanta “autonomía” tiene. Este “espacio para hacer políticas” se amplía durante las crisis, donde la urgencia hace que los políticos incurran en delegación tecnocrática, pero se reduce la soberanía en tanto la tecnocracia opera aliada a organismos financieros internacionales durante la crisis, en la medida que tienen los fondos y los expertos para “estabilizar la economía” primero y luego hacer “cambios estructurales”. La autonomía relativa ocurre por la necesidad imperativa de reformas y medidas que no pueden tomar en cuenta intereses particulares, sino concentrarse en generar una normalidad operativa para que beneficie al conjunto del mundo empresarial. Luego, al estabilizarse la política y el mercado, y pasar a una etapa normal, *business as usual* (Grindle y

Thomas 1991), la tecnocracia adquiere sitio permanente en la mesa del poder. Va entonces entrando y saliendo del Estado desde y hacia los organismos financieros internacional, y también con mayor frecuencia desde y hacia las corporaciones y sus instituciones intermediarias. Los tecnócratas más influyentes operan en este triángulo del poder. Ese sentido de “defensa del interés general” neoliberal, que controla el discrecionalismo presidencial, se pierde una vez superada la crisis, cuando los imperativos cambian hacia la promoción de las inversiones y la estimulación de oferta. Sin embargo, ciertas reformas, en particular la privatización, exhiben 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. Pasada la crisis, cuando se acelera el fortalecimiento económico, el poder estructural de las elites económicas aumenta, y la tecnocracia, más temprano que tarde, termina enlazándose ideológica y profesionalmente con las corporaciones. La tecnocracia neoliberal también puede considerarse como un caso de captura cognitiva o cultural, es decir, de estar convencidos que ayudar a las corporaciones es la primera prioridad del Estado, como se discute después de la Gran Recesión 2008-2009 (Kwak 2014). Las corporaciones (o las instituciones que las apoyan por ser “el gran agente de la modernización”) logran con frecuencia colocar sus cuadros en la alta burocracia, tema que veremos en detalle al discutir la puerta giratoria. En realidad, lo que existe es un cierto nivel de autonomía tecnocrática y un alto poder decisorio cuando se les delega capacidad legislativa y operativa. El debate empieza cuando la tecnocracia moderna, la principal élite estatal, donde destacan los economistas, se “empodera” durante las crisis económicas para “fortalecer el mercado y reducir el Estado” con políticas neoliberales, discutiéndose que tanta “autonomía” tiene. Este “espacio para hacer políticas” se amplía durante las crisis, donde la urgencia hace que los políticos incurran en delegación tecnocrática, pero se reduce la soberanía en tanto la tecnocracia opera aliada a organismos financieros internacionales durante la crisis, en la medida que tienen los fondos y los expertos para “estabilizar la economía” primero y luego hacer “cambios estructurales”. La autonomía relativa ocurre por la necesidad imperativa de reformas y medidas que no pueden tomar en cuenta intereses particulares, sino concentrarse en generar una normalidad operativa para que beneficie al conjunto del mundo empresarial. Luego, al estabilizarse la política y el mercado, y pasar a una etapa normal, business as usual (Grindle y Thomas 1991), la tecnocracia adquiere sitio permanente en la mesa del poder. Va entonces entrando y saliendo del Estado desde y hacia los organismos financieros internacional, y también con mayor frecuencia desde y hacia las corporaciones y sus instituciones intermediarias. Los tecnócratas más influyentes operan en este triángulo del poder. Ese sentido de “defensa del interés general” neoliberal, que controla el discrecionalismo presidencial, se pierde una vez superada la crisis, cuando los imperativos cambian hacia la promoción de las

inversiones y la estimulación de oferta. Sin embargo, ciertas reformas, en particular la privatización, exhiben 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. Pasada la crisis, cuando se acelera el fortalecimiento económico, el poder estructural de las elites económicas aumenta, y la tecnocracia, más temprano que tarde, termina enlazándose ideológica y profesionalmente con las corporaciones. La tecnocracia neoliberal también puede considerarse como un caso de captura cognitiva o cultural, es decir, de estar convencidos que ayudar a las corporaciones es la primera prioridad del Estado, como se discute después de la Gran Recesión 2008-2009 (Kwak 2014). Las corporaciones (o las instituciones que las apoyan por ser “el gran agente de la modernización”) logran con frecuencia colocar sus cuadros en la alta burocracia, tema que veremos en detalle al discutir la puerta giratoria.

Para que lleguen a esa posición de poder corporativo, interviene antes la financiación electoral de varios partidos y candidatos, y en base a ello, la forja de acuerdos políticos sobre la orientación de la economía y la colocación de cuadros tecnocráticos en posiciones de poder, para “dar confianza” a los inversionistas²³, lo que supone un manejo elitista excluyente de los nombramientos (Waxenecker 2017: 56). Los tecnócratas neoliberales, los seleccionados por tener una idea común de economía de mercado, por lo tanto, no operan en un vacío relacional, se articulan laboral y profesionalmente con las corporaciones, los intermediarios corporativos y organismos pro mercado como el BM y el FMI (Garín y Morales 2016: 7).

El espíritu democrático de la tecnocracia también está en discusión. Su adherencia a la “doctrina del shock”, aplicada en distinto tipo de regímenes, propuesto por la Escuela de Chicago de Friedmann, e iniciada en América Latina con la dictadura del general Pinochet en 1973, es prueba de ello (Klein 2007). El autoritarismo, asimismo, deviene de la fe del tecnócrata en la razón técnica, a la cual el Estado debe someterse (Mayol Miranda 2003: 98; Alarco 2018), para “resolver la crisis y crear las condiciones para el crecimiento”.

Esta razón técnica se refuerza con su convicción que las normas por ellos diseñadas deben ser aprobadas con premura y sin filtros, es decir, decretistamente. El decretismo 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

23 Sobre este punto también hay distintas versiones, vease Posada-Carbó y Malamud (2005) y 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 2015).

reforma requiere que sea libre de la influencia de los políticos, o del pueblo, dado que, de no ser así, se puede argumentar desde este ángulo de mira que “uno presenta A y sale B”. Este riesgo de “distorsiones”, de supuesto gasto de tiempo de una deliberación que se considera negativa, revela un disgusto con los procedimientos democráticos²⁴.

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 de autoridad discrecional. Segundo, en el predominio de los órganos tecnocráticos que operan en instancias claves del Ejecutivo, sobre todo en el aparato económico, protegidos por la autoridad presidencial, defendidos desde afuera por las corporaciones y sus gremios y los organismos financieros internacionales. Estamos por lo tanto frente a una vasta y poderosa red de poder concentrada, que al mismo tiempo aprovecha y defiende el status quo, impidiendo por lo tanto todo intento de alterarlo. Si las elites 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. Si a ello se añade, la baja institucionalidad de todo el sistema político (el Estado y los partidos), y la corrupción, las posibilidades de captura, y sus múltiples impactos negativos que empiezan con la desigualdad política de acceso e influencia, aumentan.

4.3 Sociedad civil débil

El tercer factor estructural-institucional es la debilidad (en algunos casos debilitamiento) de la sociedad civil, que se expresa tanto en recursos (escasos), organización (difíciles de construir o reconstruir), como en capacidades de movilización y articulación de redes regionales, nacionales y globales en defensa de derechos individuales y sociales (Foweraker 2018: 80-83). Esta situación es más acentuada en ciertos países y, ciertamente, no faltan episodios de protesta y movilización social que indican un despertar de la sociedad civil. Allí donde ocurre, y cuando se articula a gobiernos, pueden atemperar o intentar reducir la captura corporativa. Estos países son los menos y luego del “giro conservador” iniciado el 2016, su número se está reduciendo.

²⁴ En sus momentos de autonomía, diseñan políticas de mercado “técnicamente puras” que “eliminan rentas”, así no hayan sido consultadas inicialmente con las elites económicas por ellas afectadas en el momento del cambio de paradigma. Sin embargo, las medidas terminan favoreciendo el empoderamiento corporativo en la medida que así cumplen con el objetivo deseado: estabilizar la economía en base a 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 que la prioridad del Estado es la promoción de las grandes inversiones.

El concepto de sociedad civil tiene múltiples acepciones e incluye a numerosos actores sociales, incluyendo de modo importante las ONG vinculados a ellos, que cuentan con recursos y especialización en variados campos de políticas públicas (Sorj 2007). En este trabajo la vemos nos como un espacio de acción popular, donde los actores sociales mayoritarios (asalariados, pobres, subordinados, excluidos) y sus aliados pueden expresarse libremente y ejercer sus derechos a reunirse, protestar y proponer. Por lo mismo, son potencialmente un factor de contrapeso (rendición de cuentas) a las elites económicas y políticas. Pueden contribuir a la legitimidad cuando aceptan los sistemas políticos y económicos, lo que no es común en América Latina (Foweraker 2018: 84). Si ejercen sus derechos de modo efectivo, apoyándose en sus mayores números (el factor masa o mayoría), pueden llegar a influir sobre las políticas públicas, fenómeno que es históricamente más ocasional que regular, a no ser que contribuyan a ser gobierno, como en el caso de países de corte radical y redistributivo, y fortalecerse en el poder del Estado, pero teniendo el reto de superar el patrimonialismo y el clientelismo y controlar la corrupción.

Diversos autores han teorizado al respecto. Omelyanshuk, al analizar los casos de Ucrania y Rusia, en su balance de la discusión de captura del Estado en esa región, 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:

[...] 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: 9, traducción propia).

Este tercer factor por tanto debe ser incluido, y como los otros dos anteriores requiere una explicación por las características actuales (y variaciones) que tiene América Latina pues su trayectoria es diferente a los ex países comunistas o el África (Public Protector of South Africa 2016), regiones donde también se discute la captura del Estado con mayor fuerza y donde la sociedad civil es igual de débil o más aún.

Si bien en el periodo que precede a la toma del poder populista-socialista las organizaciones y actores de la sociedad civil tienden a fortalecerse ciertos derechos (más los sociales que los individuales), incluso en estas condiciones más positivas se ha visto sujeta a formas de subordinación por parte de caudillos populares y partidos de masas, y dependientes de políticas redistributivas o de la cooperación internacional. Pero una vez que se revierte el ciclo, tiende a debilitarse y dispersarse rápidamente, pudiendo ser objeto de políticas deliberadas del Estado y la elite económica, si se

ponen de acuerdo para des-organizarlos, obligándolos a sobrevivir en la informalidad o migrar hacia países que les ofrecen mejores condiciones materiales y un horizonte de estabilidad.

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, al punto que allí donde existen sindicatos fuertes independientes, la sociedad civil es más activa, no solo por sus acciones sino por los apoyos que puede dar a otros grupos sociales o por su capacidad de enlazarlos en grandes episodios de movilización y hasta de cambio de gobierno.

También operan mecanismos más sutiles, pero no menos efectivos, como las cuantiosas inversiones de las corporaciones en mercadeo y la publicidad, incluyendo la omnipresencia de sus logos, que no venden ya un producto sino un modo de considerar la vida cotidiana (Klein 1999). Todo ello introduce una lógica de consumo individualista y de admiración, de dependencia psicológica, a quienes fabrican tan maravillosos productos y servicios, así no sean indispensables pues se rompe la noción de priorizar las necesidades sobre los deseos. Este tipo de acciones corporativas se han acentuado con la apertura de los mercados, los centros comerciales reales y virtuales, la creación de redes mediáticas y multimedia globales (Carroll 2014: 168-169).

Hay también productos discursivos que dan una imagen de la sociedad civil donde se borran las diferencias de las jerarquías determinadas por la concentración del poder material y la relación privilegiada con las elites políticas. Esta ideología de inspiración schumpeteriana, una de las vertientes de la Escuela de Viena, presenta a los informales y auto empleados como “emprendedores” de negocios²⁵. 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. 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), visión que surge de los medios de comunicación de masas, los programas de MBA de las escuelas de negocios, de los programas sociales de las corporaciones y las fundaciones. Esta ideología es diseminada por múltiples vías: publicidad, concursos, programas y noticias y libros sobre sus “éxitos”. Cabe señalar que los “emprendedores”, a diferencia de sus hermanos mayores, no están

²⁵ Soto (1986) inicio esta corriente con apoyo financiero de la USAID cuando presentó su bestseller *El Otro Sendero*. Hay, cabe señalar, muchas formas de emprendimiento, no solo de negocios, sino también sociales.

organizados ni operan en red, tampoco gozan de acceso e influencia, no siendo por lo tanto sujetos plenos de política pública al no tener recursos y estar dispersos en las grandes urbes o en el campo. Estos emprendedores populares, a diferencia de sus hermanos mayores elitistas, no son ni pueden ser actores captores, ni siquiera elaborar un discurso propio sobre sus sagas.

En el caso de los pueblos indígenas, hoy impactados por el hambre global de materias primas y de tierras que producen las corporaciones en todos los territorios, incluso los más alejados, afectados por la privatización acelerada de sus territorios, y las concesiones a grandes empresas extractivas; las corporaciones van diseminando con ayuda de gobiernos neoliberales una determinada visión del desarrollo y la naturaleza que tiene como base romper o debilitar el comunitarismo tradicional (Gudynas 2018). Estas precariedades son todavía mayores por razones de herencia colonial de tipo objetivo y subjetivo, donde se prioriza la visión y la cultura europea sobre la nativa con toda su carga de “modernidad” (Quijano 2000; Merino 2012). Aquí tampoco falta un debate en tanto numerosos autores ven los conflictos socio ambientales 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, tampoco se preguntan si las elites económicas y políticas sean propensas a una concertación o a la consulta previa²⁶. Este es un tema complejo, con variaciones según los países, sin embargo, la evidencia empírica indica que hay una mayor precariedad 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 y recién entonces, cuando se han agotado las vías represivas y operaciones de inteligencia público-privadas, los gobiernos optan por el diálogo, aunque todos reclamen estar comprometidos con la “gobernanza” y la “sostenibilidad” (términos que se han convertido en slogans corporativos). En todo 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 más que las huelgas obreras en países de baja sindicalización y alta informalidad (que son la mayoría), lo que indica nuevas formas de activismo.

Pero el achicamiento de sus territorios y la necesidad de trabajo y dinero va mermando lentamente sus capacidades de movilización.

²⁶ De acuerdo a Mayorga y Córdoba la gobernanza opera en la sociedad más que en el Estado donde “todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver los conflictos [...]” (2007: 3).

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 o activistas. A veces están vinculados a los partidos, aunque mayormente suelen operar en redes internacionales de ONG y movimientos y organizaciones continentales, teniendo efectos en ciertos campos sectoriales, pero no siempre llegan a cuestionar el poder corporativo. A ellas se oponen fuerzas conservadores religiosas y políticas, que los ven como una amenaza al “orden establecido”, a la tradición, y, por lo mismo, convirtiendo este espacio en un escenario de disputas. Otra parte de la sociedad civil vive en la informalidad y la precariedad de ingresos, no tiene voz y siendo objeto de ofertas clientelistas por los distintos partidos para conseguir sus votos. Aquí se cumple el dicho “si no estás en la mesa, eres parte del menú”.

Este tercer factor estructural e institucional es importante en la medida que, si se mantiene o refuerza esta debilidad de la sociedad civil, es más factible para las elites cohesionadas en la cúpula, con abundancia de recursos y de intermediarios, proyectarse con ventaja al Estado, legislando y decidiendo “de arriba hacia abajo” en la sociedad 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. En fin, defendiendo el status quo neoliberal y fortaleciendo la forma oligárquica de operar en el Estado.

5. Redes

La captura se organiza y realiza a través de redes usando diversos mecanismos, dependiendo de las coyunturas u oportunidades que permiten acceder e influir sobre decisiones de Estado, buscando convertir esta situación en permanente, pero generando tensiones en tanto existen resistencias dentro y fuera del Estado.

Las corporaciones son organizaciones gigantescas complejas apoyadas en redes. Internamente, cuentan con un ejército de trabajadores y gerentes, siendo dirigidas por un grupo de propietarios y altos ejecutivos altamente educados y soberbiamente bien pagados. Los propietarios mayoritarios nombran a un directorio, por lo que pueden y suelen actuar vía las relaciones que se establecen con los directorios cruzados, cuya amplitud varía según los países, y donde también pueden participar representantes de inversionistas institucionales (fondos de inversión, bancos, fondos de pensiones),

además de miembros destacados de los intermediarios corporativos (abogados, contadores, consultores, *think tanks*) (Vogel 1987).

De acuerdo a Cárdenas y Robles-Rivera el capitalismo moderno y las grandes empresas operan sobre la base de presencia en varios directorios:

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 elite de negocios cohesionada... estos *interlocks* integra a los más altos ejecutivos directamente [...] (2018: 3).

Las redes les sirven para proyectarse a la política, en tanto las conexiones establecidas pueden activarse para coordinar elecciones y acciones con gobiernos en ejercicio. Si a ello se añade el hecho 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.

Estas afirmaciones son válidas universalmente, pues el modelo corporativo privado y el sistema de intermediación corporativa se ha homogenizado y diseminado planetariamente. Los grupos de poder latinoamericanos se caracterizan por ser menos propensos al accionariado difundido y más al mayor control accionario, incluso en tiempos de globalización intensa (Schneider 2016). Socialmente, dada su riqueza y prestigio como “grandes familias” o “vecinos notables, los grupos y sus principales accionistas y ejecutivos cuentan con conexiones de círculos elitistas. Estas redes, que son más sociales y personales, y de vieja data, superpuesta con la de negocios, les 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, y circular en espacios exclusivos donde interactúan ricos, gerentes de multinacionales, abogados, altos funcionarios del Estado, políticos y embajadores de las principales potencias. Los jefes y gerentes de los grupos tienen entonces una ventaja, el *know whom* que deviene de las redes familiares que corresponde a sociedades que valoran las relaciones cara a cara, siendo muy fuertes, por ejemplo, en Centro América (Bull et al. 2013: 273) aunque también en Brasil (Lazzarini 2011).

Sea a través de directorios cruzados modernos o viejas conexiones con familiares y amigos, las corporaciones se apoyan en estas redes para proyectarse organizadamente a la política, o a los medios, para presionar a los políticos y hacer política, para neutralizar a quienes resisten sus influencias, lográndolo a través de contactos de alto nivel, generalmente en la sombra. Diversos estudios de captura argumentan que las posibilidades de las elites corporativas de hacer campañas mediáticas para apoyar o vetar propuestas influenciando la opinión pública depende en buena parte de las redes (Fazekas y Tóth 2016: 323-324; Cortés e Itriago 2017; Waxenecker 2017; Cárdenas y Robles-Rivera 2018).

6. Mecanismos

El poder de las corporaciones en la política se expresa principalmente a través del uso sistemático, organizado (como corresponde a un actor racional, poderoso y experimentado), y poco transparente de determinados mecanismos. Estos mecanismos de poder se utilizan repetida y secuencialmente por cada corporación, individualmente (Public Protector of South Africa 2016, Durand 2018a), colectivamente (Innes 2014, Durand 2016), por sector económico, como en el caso de la captura regulatoria (Carpenter y Moss 2013, Kwak 2013), o incluso por la clase empresarial en su conjunto (Fairfield 2010, pp. 37-38, Fazekas y Tóth 2016, p. 323, Waxenecker 2017). Todo depende de cuáles sean sus intereses y niveles de riesgo, y qué capacidad individual o colectiva tengan para defenderlos, si tienen que relacionarse íntimamente con gobiernos capturables y Estados porosos o gobiernos distantes y hostiles o Estados más cerrados a su influencia. Los condicionamientos estructurales e institucionales están detrás de esta influencia y sirven para cuestionar la tesis pluralista que estos instrumentos ni son tan efectivos ni les dan mayor ventaja en el proceso de toma de decisiones como sostiene Schneider, quien supone que “la democracia funciona” (2010), visión romántica que otros cuestionan y buscan desmitificar (Foweraker 2018).

Entonces, cómo y cuándo se usan los diversos instrumentos del poder, con qué regularidad, si individual o colectivamente, si fragmentada o unitariamente (Fairfield 2010: 37-38), en un proceso de error y prueba, de ajuste constante en búsqueda de una mayor efectividad. La hipótesis de partida es que, al contar las corporaciones modernas nacionales y extranjeras con mayores recursos materiales/organizativos es una organización “lista para ser usada” (Lindblom 1977), cuentan con una ventaja de partida. Con la globalización, al operar en varios mercados, las corporaciones usan táctica y estratégicamente múltiples instrumentos de influencia directa en situaciones políticas concretas a todo nivel: nacional, regional y algunas hasta global (Fuchs y

Lederer 2007). Estas experiencias son evaluadas para mejorar el uso de redes e instrumentos, para combinarlos mejor de acuerdo a cada contexto.

Opacidad, ley del silencio y pocos jugadores, esas son las tres características de estos juegos de poder difíciles de detectar. Estas características también las comparten sus intermediarios tributarios globales, como lo demuestra un reciente estudio sobre su opacidad de un grupo parlamentario europeo (Murphy y Stausholm 2017). El problema para el analista es que las estrategias corporativas no se hacen públicas, aunque no por ello deben ser ignoradas pues existen distintas maneras de identificarlas.

A nivel nacional, que es el plano que nos interesa, la captura puede ocurrir en dos momentos claves: durante la conformación de gobiernos y durante los gobiernos. La corporación moderna, como ya hemos discutido, tiene una ventaja considerable en esos momentos del ciclo frente a otros grupos sociales para generar condiciones como para lograr “dictar” leyes, “vetarlas” o “comprarlas”, e incidir en la manera cómo se interpretan o se aplican. De modo que debemos no solo identificar los principales mecanismos de poder instrumental corporativo, sino entender que se pueden usar secuencialmente “en las distintas fases del ciclo de políticas públicas” (Fairfield 2010: 40-41), lo que requiere una estrategia de corto y largo plazo y, añadimos de nuestra parte, en las distintas fases del ciclo político/económico.

Esta proyección del dinero a la política es efectiva gracias a la experiencia corporativa como actor en la política y lo político. 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 decimos que hay un “uso sistemático”. Su *agency* no pasa solo ni principalmente por casos aislados o temporales frente a la política y lo político, sino por “juegos repetidos”, que, por ejemplo, ocurren también en una familia, facilitando manejar mejor las transacciones (Ben-Porath, 1980: 7). Así el actor “se hace clase”, se constituye como tal cuando “reina”. La corporación, al ocurrir 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 (quien gana una elección y por cuánto, qué ley se aprueba o no, cómo y cuándo, cómo se aplica o no se aplica).

Recordemos que detrás hay una larga experiencia empresarial, que es parecida a los sindicatos, aunque la diferencia consiste en que los trabajadores no siempre operan con organización mientras los empresarios sí lo hacen. 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, la mayoría

tiene antigüedad, a veces medida en varias generaciones. En ese club, predominan los antiguos, a no ser que ocurra una revolución económica y entren varios nuevos grupos. Pasada esa coyuntura, la estructura y el modelo de influencias de las elites se estabiliza y se hace funcional en el corto y largo plazo al modelo de negocios. Las corporaciones, a diferencia de los políticos, son pocos jugadores que tienen permanencia 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, también intermediarios, 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.

Pasemos ahora a discutir el grado de visibilidad del actor. La característica principal de estas elites influyentes, como ya hemos mencionado, es la opacidad (Waxenecker 2017: 44). Al operar de esta manera, reducen el riesgo de detección (Lambsdorff 2007). El ser elites en la sombra, el tener intermediarios con múltiples roles constituye una ventaja, pues a diferencia del lobista profesional de ayer, estos operadores pueden usar varios sombreros (lobistas, embajadores empresariales, expertos, líderes de opinión); son algo nuevo, llamado *flexelites* por Wedell (2009).

Veamos la opacidad en relación a los 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 dentro de la corporación se conoce la estrategia y la táctica. En el otro lado de la relación, el actor estatal relacionado o coludido sabe mejor que todos cómo se usan, por ser el objeto de influencia, pero por tradición e interés prefiere no hablar. El principal (la corporación y sus intermediarios) opera en la sombra y el agente (el funcionario) debe mantener silencio.

Con relación a la sociedad, la capacidad de detección del juego de poder elitista depende del grado de activación de sus organismos y movimientos, aunque por lo general les 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 lo sospechan, desarrollan visiones conspirativas (en parte basadas en 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.

De modo que, ni en la corporación y el Estado o la sociedad existe un alto grado de información y transparencia. La opacidad les permite a las elites económicas tener un mayor nivel de influencia en relación a otros actores de la sociedad civil, en la medida que sus propuestas no son retadas, pues no se decide en base a un debate público donde se presentan puntos de vista alternativos. Es un juego propio de una criptodemocracia, de una sociedad donde “reinan las corporaciones” (Korten 1995).

Obviamente, algunos mecanismos son más opacos que otros, dependiendo de la normatividad de cada país, los niveles de asimetría informativa en el Estado y la sociedad y el modus operandi de las corporaciones. Pero el problema es más profundo. Incluso siendo visibles (por ejemplo, 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 consiguió sus objetivos, o si la puerta giratoria funcionó de acuerdo al cálculo de sus antiguos (o futuros) 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. Al respecto, las teorías pluralistas enfatizan la legalidad, derechos que no puede ser negado a los lobistas porque suponen que juegan con las reglas y tienen por definición buenas intenciones, pero, como veremos más adelante, los principales mecanismos de poder corporativo llevan rápidamente a discutir casos de conflicto de intereses y corrupción, lo que no sucede con el *agency* de otros actores sociales.

Makkai y Braithwaite sostienen que “la puerta giratoria es un hecho [...] la cuestión es si [...] lleva a la captura”, algo de lo que no está convencido, aunque tampoco descarta (1992: 62). No hay relaciones causales directas, menos para todos los casos en tanto la presencia en la sala del poder no explica siempre el comportamiento. Sin embargo, la lógica ayuda a echar luces sobre la importancia de estos mecanismos, sean visibles o no, en la medida que, si las corporaciones recurren a ellos con frecuencia e incluso los usan con mayor insistencia, es porque cumplen una función clave en los procesos de influencia, así no acierten en todos los casos. Se trata de una inversión política, y esas inversiones tienen que tener tasas de retorno; si no, se suspenden. Sin embargo, no hay evidencias que ese sea el caso.

Respecto a las situaciones de captura, que hacen a veces más o menos visibles el uso de los mecanismos, cabe decir que no es lo mismo desplegarlos cuando existe animosidad de gobiernos radicales, ánimo fiscalizador y regulatorio; que con gobiernos conservadores dispuestos a “darles confianza”, y establecer una relación cercana que les permite usar sus mecanismos en condiciones menos adversas o abiertamente favorables. Todo ello lleva a hacer un análisis situacional, siguiendo la dinámica del ciclo económico (recesión/bonanza) y político (cambio de régimen, cambio de gobierno, tranquilidad o conflicto) para detectar las particularidades de las situaciones, y los eventos que los evidencian para trazar procesos de influencia corporativa sobre el Estado (*process tracing analysis*)²⁷. Ello implica tomar en cuenta el contexto inmediato, pero también entender los factores institucionales e históricos que lo condicionan, aspecto que hemos discutido líneas arriba.

Los aportes sobre los mecanismos del poder corporativo son tan vastos como variados, pero no todos los autores, los identifican con claridad. Algunos enfatizan ciertos instrumentos mientras otros proveen una lista mayor, dependiendo de si discuten tipos específicos de captura (regulatoria, mafiosa, mediática), qué rama u organismos del Estado tienen identificado como objeto de influencias (qué ministerio u organismo), o formas más amplias que entran en la categoría mayor de captura hegemónica, una forma de poder de alto nivel que requiere entender todas las dimensiones del poder corporativo en el largo plazo.

Mecanismos como el lobby pueden ser usados en la acción individual como en la colectiva. Aquí es donde entendemos, al hacer una comparación de recursos materiales (peso estructural, organización, dinero) y mecanismos (que vamos a discutir en detalle a continuación), las ventajas que tienen las corporaciones. Dependiendo de las situaciones, cuando se les presentan ventanas de oportunidad, pueden llegar a ocasionar formas profundas y persistentes de captura que reducen (pero no eliminan) la autonomía del Estado. Como hemos explicado antes, sus influencias y privilegios dan lugar a procesos políticos que intentan generar resistencias y contramovimientos (dentro o fuera del Estado) para reducir o eliminar las formas indebidas o excesivas de influencia elitista sobre la toma de decisiones. Allí donde existen menos contrapesos a su influencia, avanzan más rápido y penetran más profundamente el Estado.

Los mecanismos, dependiendo de la legislación de cada país, puede oscilar entre ser perfectamente legales y legítimos, pasando por los dudosos, pero no necesariamente ilegales, hasta los claramente ilegales. De allí que sea necesario distinguir desde este

27 Sobre la metodología de análisis de captura del Estado, ver Cortés e Itriago (2018).

punto de vista a los actores, pudiendo ser corporaciones formales y corporaciones del crimen, distinción que, como hemos visto, es particularmente importante en América Latina por la presencia de las mafias en negocios ilícitos y mafias burocráticas y el impacto corrosivo que tiene en el Estado y la sociedad, que contribuye a crear “zonas grises” que debilitan la institucionalidad (Schultze-Kraft 2016). Las primeras usan mecanismos principalmente legales y dudosos, y en algunos casos recurren a los ilegales. Las segundas usan principalmente mecanismos ilegales (soborno, violencia), pero también usan los legales en la medida que intentan aparecer como actores legítimos con empresas de fachada.

6.1 Lobby y puerta giratoria

Los principales instrumentos utilizados por las elites corporativas han sido objeto de intenso estudio por parte de los analistas de captura regulatoria, tanto en países más desarrollados como en América Latina. Destacan dos mecanismos que sirven como “bisagra” (Cortés e Itriago 2018) para conectar al sector público con el sector privado que se usan extensamente en América Latina: el lobby y la puerta giratoria (Garín y Morales 2016; Castellani 2018).

Dada su naturaleza, estos mecanismos han sido regulados, variando su intensidad y voluntad de fiscalización según los países. En el caso del lobby o gestión de intereses de privados para influir sobre el sector público, se intenta controlar con registros de quiénes y para qué se reúnen cuando el empresario o el gremio empresarial, y el lobista individual u organizado (firma) contratado por el empresario o el gremio, realiza gestiones con políticos convertidos en autoridad, funcionarios públicos o congresistas. Estas medidas vienen acompañadas de normas para regular los regalos y pagos de eventos, prácticas que son frecuentes.

En el caso de la puerta giratoria, se regula estableciendo reglas sobre la entrada y salida por parte de funcionarios públicos hacia la empresa privada (o las firmas de lobby), y de empresarios o gerentes (o lobistas de las firmas) que hacen el camino opuesto y luego regresan al sector privado. Hay normas de control de intereses cuando siendo funcionarios que pasan al sector privado, no pueden decidir sobre casos relacionados a sus familias o empresas de origen. El periodo donde se van “enfriando” (*cooling off period*), 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 los seis meses (en los países más permisivos) hasta los seis años.

Estos dos mecanismos articulan intereses, siendo más claro el caso del lobby porque hace gestiones a nombre de un privado, mientras en el caso de la puerta giratoria solo la corporación (y el político que aprueba su presencia) sabe si efectivamente representa o favorece un interés privado particular, y/o al sector privado sectorial o de conjunto. Recordemos que no necesariamente la acción del lobista, o la presencia del “embajador empresarial”, lleva a decisiones, en tanto este es un proceso complejo, y no se puede deducir automáticamente que estando en la sala del poder van a beneficiar a sus antiguos y/o futuros empleadores.

Conviene señalar para aclarar la trama relacional que son los privados los que, gracias a su poder material y su capacidad de empleo, y mundo de relaciones e influencias, hace que los lobistas estén en capacidad de ofrecer incentivos para manejar esta conexión en función a sus intereses. En el caso de la puerta giratoria, es la posibilidad de ascender en la carrera corporativa luego del paso por la función pública, o la de conseguir empleo en el sector privado en el caso de los funcionarios de carrera. Quien tiene el control de la incertidumbre sobre una posible mejora laboral y material es la corporación o sus intermediarios.

El uso regular de estos mecanismos explica el “ciclo de vida” de las políticas regulatorias, aspecto que empezó siendo discutido 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. Quiere decir que hay un aprendizaje una vez que se inauguran las normas e instancias regulatorias, de modo que las corporaciones van intentando 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-financiera de un país.

En estos casos, sea cual fuere el instrumento, se trata de una influencia unidireccional. Como bien dice Castellani, el lobby y la puerta giratoria son formas legales concebidas “como formas de articulación entre las elites económicas y políticas que están estrechamente asociadas a la captura de la decisión estatal” (2018: 56). Al mismo tiempo, sea en el Norte o el Sur global, este par de mecanismos se vinculan también a la corrupción (Makkai y Braithwaite 1992; Boehm 2007; Santos 2010).

Sin embargo, siendo complementarios, son diferentes. El lobby se hace desde afuera mientras la puerta giratoria, en el caso de empresarios o lobistas que entran al Estado,

se hace desde adentro del sistema político. La puerta giratoria resuelve de manera más eficaz el problema de acceso, por estar ubicados los empresarios o sus embajadores en la silla o en el cuarto del poder donde se toman decisiones, sobre la base de personal identificado con el sector privado y el rol de las corporaciones. Es más difícil que ocurra con la puerta giratoria porque no es tan fácil manejar los hilos del poder para incidir en los nombramientos, a no ser que se formen estructuras de influencia que se reproducen gobierno a gobierno.

Varias distinciones comparativas deben ser tomadas en cuenta para conocer mejor estos dos instrumentos de influencia en América Latina ligados a la captura del Estado. Primero, este par de mecanismos han sido regulados tardíamente comparado a países del Norte en tanto las primeras medidas sobre el lobby recién datan de comienzos del siglo XXI para algunos países como Perú, Chile, Brasil y Argentina (Castellani 2018: 7-8; Garín y Morales 2016: 7). Segundo, en América Latina no solo ocurre retraso, o incluso inexistencia regulatoria, sino que al mismo tiempo los actores captores tienden a operar más en la sombra, probablemente porque la opinión pública, dada su memoria histórica y percepción del presente, los ve negativamente. Tercero, el lobby y la puerta giratoria están más fuertemente vinculados a casos de corrupción. Este paso de lo legal a lo ilegal es en parte resultado de la falta de capacidad del Estado de vigilar y sancionar los posibles conflictos de intereses y las influencias privadas que generan ventajas o rentas. No sorprende por tanto la falta de estadísticas y, complementariamente, de estudios concretos sobre los lobbies y los lobistas. Cuarto, en América Latina ocurre una transición del uso del lobista individual a la firma de lobistas, generalmente empresas internacionales de “relaciones públicas” que prestan estos servicios de “gestión de intereses” y que recién aparecen cuando se desata la globalización económica. La puerta giratoria es incluso más débilmente regulada que el lobby. Sin embargo, a través del análisis de datos de funcionarios y congresistas, y sus hojas de vida y los registros de reuniones (de existir o ser públicos), se puede detectar más fácilmente, de allí que sea un tema tratado con frecuencia por los observatorios del Estado de la sociedad civil y del periodismo de investigación. Quinto, aún notando estas diferencias, el lobby y la puerta giratoria son considerados mecanismos claves de influencia desmedida en países desarrollados y en países desarrollados, a juzgar por las investigaciones de Coen y Richards (2009) en Europa y las de Wedell (2009) y Sachs (2011), que, si bien no están relacionados fuertemente a casos de corrupción, si lo están sobre rentas o protecciones, beneficios varios que obtienen las corporaciones del Estado y que al mismo tiempo impiden cambios o reformas.

6.2 Financiación electoral

Un tercer mecanismo de influencia importante, relacionado a los anteriores, es la financiación electoral masiva por parte de instituciones poderosas (poderes fácticos), las corporaciones, individuos y familias ricas (Casas-Zamora 2005; Posada-Carbó y Malamud 2005; Petrova 2008). Se trata de un mecanismo legal concebido como un derecho, sobre el cual, como en los casos anteriores, hay muchos peros, estando también ligado a la discusión de desigualdad de ingreso, relación con los medios, captura y corrupción. Por lo mismo, está regulado, variando según los países si el Estado da financiación pública, si las donaciones privadas son individuales o de organizaciones, si son en dinero o especie y cómo se declaran.

Este tema ha sido estudiado por expertos en captura mediática (Castells 2009: 290 y ss.; Cárdenas y Robles-Rivera 2018) debido a que gran parte de los gastos electorales se invierte en medios de comunicación de masas y expertos. Los costos de avisos en televisión, periódicos, revistas y medios no tradicionales representan un gasto muy fuerte. Las campañas modernas se llevan a cabo con ejércitos de comunicadores, estrategias y encuestadores, todos profesionales de la comunicación política que deben ser financiados.

Esta necesidad urgente de dinero, mayor mientras más cerca estén de ganar las elecciones, genera una oportunidad de influencia a quien tiene bolsillos profundos. En los países con dos vueltas (*ballotage*) (o renovación parcial del parlamento), se necesita donaciones en dinero y especie no en uno sino en dos momentos, siendo más fuerte y urgente en la segunda vuelta. 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.

Al generalizarse las elecciones como sistema formal de rotación en los gobiernos, y al globalizarse la economía, siendo manejada principalmente por grandes corporaciones, esta oportunidad de influencia para satisfacer la sed financiera de las campañas se hace casi universal en países con sistemas republicanos liberales, que son la mayoría. En América Latina las elecciones se suceden regularmente según los calendarios establecidos desde los años 1980, siendo una región del Tercer Mundo con experiencia temprana en este campo pues se hace independiente a partir de 1820 (ha experimentado con la democracia y las elecciones por casi 200 años) y debido a sus niveles de inequidad (Foweraker 2016: 2). En los ex países comunistas europeos, también de fuerte desigualdad, y por tener elecciones libres desde la caída del muro de Berlín en 1989, al estar más concentrada la riqueza, resultan más favorable las

opciones electorales con abundante financiamiento y que van contra el interés público (Corneo 2008; Petrova 2008).

Las contribuciones materiales corporativas a partidos tienden a crecer en el mundo y cabe preguntarse por qué y si es solo un problema de cubrir costos crecientes. Fuchs y Lederer en su estudio del poder corporativo o *business power* a nivel global, afirman que la financiación electoral de las corporaciones (como el lobby) “se han expandido cualitativa y cuantitativamente” (2007: 5). Quiere decir que estos mecanismos funcionan bien y existen incentivos para que los actores corporativos vuelquen más recursos.

Castells afirma, coincidiendo con otros analistas, 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 (2009: 290).

Fuchs y Lederer, retomando la discusión de su relación con otros mecanismos, afirman que “el lobby es una actividad política extremadamente importante para los empresarios, especialmente como complemento a su poder estructural y discursivo”, relacionándolo directamente, con las campañas y la financiación de partidos (2007: 5). Sin embargo, no mencionan una secuencia para trazar el proceso de influencias de las elites económicas.

La financiación electoral bien puede ser más que un complemento, en la medida que el cabildeo y la puerta giratoria ocurren después que se comienzan a establecer relaciones en las elecciones que condicionan su uso. Hay que considerar entonces la secuencia que se establece en el uso de distintos instrumentos de acuerdo a una estrategia de todo el proceso de influencias en momentos distintos del ciclo político y del ciclo de políticas públicas. Este es una conclusión lógica para los jugadores de mayor peso y más sentido del largo plazo. Es así debido al extraordinario tamaño de sus inversiones y sus expectativas de retorno.

Stiglitz, al estudiar la conexión entre dinero y política, le concede más importancia a la financiación electoral. Afirma que existe una fuerte conexión entre el sistema regulatorio capturado “por aquellos que se suponen deben ser regulados”, y añade que el riesgo “es particularmente severo en un sistema político... altamente dependiente

de contribuciones de campaña” (2009: 20). Castells coincide, y sostiene además que es el principio de la corrupción, siendo frecuente que las elites económicas y las organizaciones con bolsillos profundos donen fondos no declarados, los “fondos negros”, para que los partidos lo gasten con total libertad, e incluso los financien a pesar de que pueda estar prohibido o que reciben fondos públicos, lo cual crea una relación personal entre el empresario donante y el político aceptante (2009: 299).

Cabe añadir otra consideración sobre los sistemas políticos que median en esta relación entre economía y política. Por lógica, mientras mayor sea el número de partidos, menos militantes tengan, 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 creando una maquinaria personal para conseguir donaciones, tendencia que hoy predomina, mayor es la dependencia. Por lo tanto, a las elites económicas se le abren más 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 y cuando se deciden los cuadros de gobierno con los políticos elegidos, y siga luego cuando ocupan cargos en el Ejecutivo y el Legislativo.

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 analítica y empíricamente (hasta donde es posible obtener información, dado que también con este mecanismo existe opacidad, sobre todo en América Latina), en tanto la donación la pueden hacer individuos y familias ricas o corporaciones. Cada uno de estos actores tienen lógicas diferentes: unas son personales, las otras colectivas; unas son basadas en la convicción, otras en la necesidad. En cualquier caso, el dinero de pocos pesa más que el voto de muchos (Cagé 2018) porque puede ayudar a elegir y torcer voluntades.

Cualquier individuo pudiente puede contribuir de modo importante al partido de su preferencia para financiar sus ingentes (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 tres niveles de gobierno. Los individuos y familias con dinero y propiedades están particularmente motivados personalmente a participar porque la pueden perder, mantener, o acrecentar. 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 propiedad de las elites (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: tienen más votos y menos recursos. Las elites, con menos votos y más fondos, pueden “comprar” políticos con preocupante frecuencia. Las masas cuentan más por votar por ellos, y a veces lo hacen por un candidato progresista o radical, o a quienes les hacen promesas de mejora inmediata.

Cuando se trata de corporaciones (grupos de poder económico o multinacionales²⁸, también 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. El gran poder económico se inclina preferentemente a los partidos con mayor posibilidad de victoria, pues de ello dependen las posibilidades de influirlos. La financiación de campañas de este tipo es pragmática. El objetivo, 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, o como “protección” para que no los afecten (Casas-Zamora 2005), acciones que depende fuertemente de las posibilidades de victoria electoral para controlar el Ejecutivo y de tener presencia en el Legislativo. Como el resultado de las elecciones es incierto, y las corporaciones requieren influencia en varios poderes del Estado, dado que tienen recursos, pueden “apostar a varios caballos”, con preferencia al posible ganador. Pocos jugadores que disputan el manejo del poder tienen esta ventaja, que resulta claramente de la mayor capacidad material/organizativa y 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.

Varias formas directas e indirectas, formales e informales, de apoyo corporativo a partidos y/o candidatos en campaña deben tomarse en consideración para entender las variantes tácticas de los donantes y la manera como juega a financiar las elecciones.

28 También los llamados poderes fácticos externos, que disponen de grandes fondos, pueden realizar fuertes donaciones utilizando intermediarios. Estos jugadores son importantes en Latinoamérica, sobre todo en países medianos y pequeños, por ejemplo, gobiernos extranjeros pro multinacionales que esperan invertir en el país.

Primero, si el probable ganador es considerado “enemigo del sector privado”, ello puede ser un incentivo para negar donaciones o financiarlo. Si no dan señales de acercarse o aceptar donaciones para “crear una deuda”, lo que acentúa el *threat factor*, las corporaciones y los gremios empresariales de gran empresa intervienen con todos sus recursos para oponerse vigorosamente a ellos activando su poder estructural, instrumental y discursivo. Al mismo tiempo, los grandes fondos empresariales, individuales y colectivos, se vuelcan a favor de los rivales más cercanos del partido radical. Segundo, las corporaciones como organizaciones avanzadas tienen múltiples recursos y pueden fácilmente realizar donaciones no solo en dinero sino en especie (locales, transporte, publicidad); aspecto generalmente no regulado. 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”, a pesar de que incurren en abierto conflicto de intereses (si los descubren, pero la probabilidad de que ocurra es baja porque la relación opera con un pacto de silencio). Cuarto, los expertos en “captura mediática” señalan que las corporaciones mantienen lazos cercanos con el poder mediático concentrando (directorios cruzados, financiación, publicidad), relación que facilita hacer campañas a su favor (Schiffrin 2017), aspecto bastante acentuado en América Latina (Acevedo Rojas 2017; Becerra y Mastrini 2017), lo que permite apoyarse en esta relación para “cargar las tintas” a favor o en contra de partidos y candidatos. Quinto, las corporaciones tienen los recursos y la capacidad para formar partidos, fenómeno que se está haciendo más frecuente en América Latina (Barndt 2014), destacando 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, dada la afinidad selectiva entre elites individuales y corporaciones con los partidos que defienden mejor sus intereses (así lo manifiesten o no en las campañas), no es infrecuente que exista un superávit de fondos, es decir, que terminada la contienda electoral sobren fondos, hecho que está regulado en algunos países. Esta afirmación queda demostrada con el escándalo Lava Jato al revelarse como constructoras brasileñas en más de catorce países latinoamericanos organizaban entregas de dinero no declaradas, muchas veces en efectivo, para generar una “deuda” que luego se cobraba con contratos favorables (Durand 2018a: 81-82).

Como se ve, el despliegue de poder instrumental de las corporaciones en elecciones es tan fuerte como complejo y variado, siendo pragmático y dependiendo de 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 que se puede alejar rápidamente del espíritu ético y la letra del interés general la ley.

Concluimos que el mecanismo de financiación electoral es más importante que el binomio lobby puerta giratoria, no solo porque se emplean más recursos directa o indirectamente, en dinero o especie, sino porque ocurre en un momento determinante, el inicio de un gobierno o al empezar un nuevo ciclo político, donde de partida, (salvo que no logren contacto con el partido de gobierno) las elites económicas han ganado (o van o pueden ganar fácilmente) espacios de influencia a alto nivel en varias ramas (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y niveles (nacional, regional, local).

Es a partir de este momento clave de la secuencia de influencias que luego entra en acción más fácilmente los otros instrumentos una vez formado el gobierno. Sus influencias pueden llegar al punto que la(s) corporación(es) sugieren listas de técnicos o funcionarios de empresa y sus intermediarios para ocupar cargos, o que los partidos les conceden 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 donde la gestión de intereses puede activarse después, una vez formado un gobierno, en el caso de los donantes se facilita notablemente el acceso y la influencia 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/o el Legislativo. Cuando las donaciones son ocultas o indirectas, sirven para horadar “túneles” ocultos que conectan los dos poderes, el privado y el público, y que se combinan con “puentes” oficiales (Oszlak 2018: 19).

6.3 Sobornos y favores

Finalmente, cabe discutir los sobornos, que es un instrumento de influencia tipo túnel que puede ser usado en un momento para un resultado específico de gobierno, pero que también puede ser resultado de un fenómeno de acuerdos más general, basado en una relación colusiva que empiezan con la financiación de campañas, sigue con la puerta giratoria y el lobby, y que luego puede dar lugar a arreglos de pagos ilegales 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 elites económicas corporativas de modo claro y decisivo. Es por lo tanto menos ambiguo, más oscuro y más difícil de detectar, pero sensible a denuncias o revelaciones.

Para los analistas de la escuela de captura del Banco Mundial (Hellman y Kaufmann 2001), el soborno (llamado coima, mordida, propina) es un instrumento eficaz de

“compra de leyes”, sin embargo, viendo el conjunto de instrumentos y las estrategias de influencia corporativa, se relaciona también con decisiones menos riesgosas como el “dictado de leyes”. En este segundo caso se accionan los tres principales instrumentos de influencia discutidos líneas arriba.

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 pago 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 se concretan (en una o varias armadas), que es generalmente en dinero colocado en el exterior en paraísos tributarios, lo que implica que el receptor debe abrir una cuenta o crear una compañía fantasma y ponerse de acuerdo para firmar un falso contrato que camufle los pagos. El soborno 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. 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 incluye no solo dinero sino el pago de servicios varios.

Para entender este instrumento ilegal debemos recurrir a las teorías de la corrupción económica, que distinguen la corrupción como extorsión estatal o iniciativa empresarial. El primer caso implica que la autoridad exige el pago a cambio de hacerles favores, que es la teoría reinante en esta materia, y que exime o relativiza la responsabilidad corporativa. Otros autores también tipifican el uso de soborno como iniciativa corporativa (Elliot 1997). El hecho que la corporación legal tenga menores niveles de corrupción interna, a diferencia del Estado latinoamericano, hace ver la corrupción tipo soborno principalmente como una práctica iniciada en el Estado. Como en los otros casos, el soborno es regulado al ser sujeto de sanciones, tanto a nivel nacional como en el caso de empresas multinacionales que lo practican fuera de sus países de origen. Tiende a ser sancionado levemente al ser considerado un “crimen de cuello y corbata”.

Sin embargo, lo importante es que, sea cual fuere el origen, el soborno es parte de un acuerdo que involucra varias partes, por lo tanto, debe ser visto como una situación relacional, que incluye a dos actores principales y varios intermediarios. El acuerdo implica colusión, asociación para delinquir organizada, siendo 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: 12; Garay y Salcedo-Albarán 2012).

El soborno es distinto en tipo y grado a los favores, que 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 si una trasgresión ética de ambos lados. Se trata de gastos o pagos diversos dados por la corporación a autoridades en la forma de cenas, viajes, conferencias, regalos, o empleos a familiares o recomendados. Dada la mayor escasez de trabajos bien pagados en América Latina, y la 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 son una práctica relativamente común.

Volvamos, para terminar, al uso del soborno en ciertas actividades. Los casos más sonados de América Latina en el siglo XXI sobre el pago de sobornos que han sido estudiados en base a la admisión de delitos, comprobados con datos y testimonios (en particular el caso Odebrecht durante el escándalo Lava Jato), demuestran que los sobornos se usan extensivamente en la construcción de obras públicas y la compra de armas y materiales para el Estado (Quiróz 2014; Cabral y Oliveira 2017), siendo 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 que logró ser formalizado dentro de la corporación al fundarse el Departamento de Operaciones Estructuradas (Durand 2018a: 72- 73).

En suma, todos los instrumentos sean legales, dudosos o ilegales pueden verse aisladamente, pero cobran mayor sentido viéndolos relacionadamente. 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 en base a una estrategia y se apoyan en redes. 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. Estos arreglos (sintomáticamente definidos en la República Dominicana como “acuerdos de aposentos”) se basan en un *quid pro quo*, que puede ser material o no, en la medida que implica logros como el apoyo político presente y futuro entre la corporación y la clase política.

7. Conclusiones

La captura del Estado por parte de los grandes intereses económicos, hoy representados por las corporaciones modernas, es el resultado de un proceso de influencia indebida y/o excesiva para generar políticas y manejar recursos del Estado operando con redes y activando secuencialmente diversos instrumentos que las fortalecen. Estas decisiones expresan una desigualdad política de acceso e influencia destinada a beneficiar a privados afectando el interés público, las oportunidades, los derechos laborales y condiciones de vida de las mayorías.

En este trabajo hemos discutido la captura económica o corporativa, un tipo que consideramos más universal y general. Es así porque se ha generado en gran parte del mundo una asimetría de poder basada en pocos poderosos jugadores privados organizados, fortalecidos con la globalización neoliberal, que altera las relaciones de poder a favor de las corporaciones y desarrolla políticas públicas y convenios internacionales que reproducen esta asimetría, proceso que genera contradicciones y respuestas. Estas asimetrías, dado su pasado y tipo de desarrollo institucional y de crecimiento, es más fuerte en regiones como América Latina y los ex países comunistas donde se ha introducido el modelo de democracias de mercado.

La situación de captura corporativa del Estado que vuelve a expresarse con mayor intensidad en América Latina durante el giro conservador que se reinicia el 2016 se basa en viejas asimetrías de poder reproducidas actualmente en condiciones de globalización y democracia, lo que nos lleva a discutir los factores históricos estructurales e institucionales que la facilitan. El análisis de las teorías de captura argumenta que es más fuerte e intensa mientras más alta sea la concentración del poder económico corporativo, más fuerte sea la concentración de poder decisional en las elites políticas y su discrecionalidad caudillista y/o tecnocráticas, y más desorganizada y poco propensa a la movilización se encuentre la sociedad civil.

Las corporaciones modernas nacionales y extranjeras operan con tres poderes. 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 intermediarios para manejar los contextos políticamente y desarrollar su poder ideológico gracias a cuerpos profesionales de apoyo corporativo. Las elites económicas modernas han aprendido a usar sus poder instrumental y discursivo en condiciones de “juegos repetidos”, acumulando experiencia y perfeccionando estrategias de captura en el corto y largo plazo en todos los países y localidades donde invierten, manejando

el contexto con nuevas iniciativas y discursos. Los grupos de poder latinoamericanos destacan por su ventaja del *know whom* y por operar en redes familiares, mientras 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 facilita el manejo del contexto a las ETN como socios principales de capitales locales.

El poder instrumental, que es el más discutido en este trabajo por explicar la proyección al Estado, se utiliza de manera abierta y oculta, siendo más efectivo mientras más opaco sea su uso y más fuerte el pacto de silencio entre las elites corporativas y la clase política. Este poder instrumental se basa en cinco medios 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 individualmente, y cada gremio empresarial colectivamente, combina el uso de estos recursos 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. Ambos 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 el país y fuerzas políticas que desean contrarrestar estas influencias.

Este trabajo analiza 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. Asimismo, se estudia un tipo particular de captura, la económica, enfocándola en quien consideramos el principal actor captor, las corporaciones, sin analizar otras formas de captura donde pesan más los actores políticos (familias, partidos, caudillos). Al analizar el rol político de las corporaciones, discutido se han discutido casos de captura regulatoria, captura mafiosa 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 el Legislativo y el Judicial. Sobre este tercer poder del Estado queda pendiente un análisis más profundo de la manera como corporaciones lícitas e ilícitas influyen sobre él.

El análisis de los mecanismos de captura se ha centrado en el lobby, la puerta giratoria y la financiación electoral, entendiendo la corrupción como algo transversal, no limitado a los sobornos, reconociendo la existencia de zonas grises que se encuentra a mitad de camino entre lo legal y lo ilegal, pero donde al menos se puede considerar que operan en contra del interés público y la ética. Argumentamos que estos mecanismos están articulados y tienen distintos niveles de importancia, pudiendo, de acuerdo a nuestro análisis dinámico y panorámico, entenderse secuencialmente. Nuestra comprensión de los instrumentos cobra entonces nuevo sentido cuando los vemos en acción en dos momentos como parte de una estrategia de influencia de corto, mediano plazo y largo plazo: cuando se cambian los gobiernos y cuando entran a operar. Esta estrategia es necesaria para los grandes inversionistas de acuerdo al tipo, tamaño y lugar donde realizan sus inversiones, situación e intereses que los obliga a planificar y actuar políticamente con el Estado y la sociedad. Concluimos que la financiación electoral es el mecanismo más importante por iniciar la secuencia, empezar a accionar y armar redes, condicionar el uso de los otros, y debido a que puede considerarse también como el inicio de una relación colusiva que puede incorporar o derivar en elementos de corrupción, sea por iniciativa del Estado (fuertemente corrupto) o la empresa. Queda como otra tarea pendiente estudiar de modo más profundo los factores estructurales e institucionales que condicionan o facilitan la captura, las coyunturas y oportunidades de captura que se presentan, identificando las estrategias corporativas y estimar de manera más clara y concreta los costos y consecuencias que acarrea el fenómeno de captura corporativa del Estado.

8. Bibliografía

- Acevedo Rojas, Jorge (2017): “En política no hay vacíos. Sistema de medios y sus implicancias para la democracia”, Lima: *Tesis de Doctorado en Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Alarco, Germán (2018): “Tecnocracia, modelo económico y corrupción”, en: *Quehacer Segunda Época*, 1.
- Banco Mundial (BM) 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 América”, en: *Latin American Politics and Society*, 56, 3, 1-22.
- Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2017): “Concentración y convergencia de medios en América Latina”, en: *Communiquer*, 20, 104-120.
- Ben-Porath, Yoram (1980): “The ‘F connection’. Family, Friends and Firm and the Organization of Exchange”, en: *Population and Development Review*, 6, 1, 1-30.
- Bernstein, Marver (1955): *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton: Princeton University Press.
- Birle, Peter; Hofmeister, Wilhelm; Maihold, Günther y Potthast, Barbara (2007): *Elites en América Latina*, Berlín: Instituto Ibero-Americano.
- Boehm, Frédéric (2007). “Regulatory Capture Revisited. Lessons from Economics of Corruption”, *Working Paper Anti-Corruption Training and Consulting (ACTC)*, Centro de Investigación en Economía Política (CIEP), Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bottomore, Tom y Brym, Robert (1989): *The Capitalist Class*, New York: New York University Press.
- Bouwen, Pieter (2004): “The Logic of Access to the European Parliament. Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs”, en: *Journal of Common Market Studies*, 42, 3, 473-495.

- Bull, Benedicte; Castellaci, Fulvio y Kasahara, Yuri (2014): *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America. Political and Economic Strategies*, London: Palgrave.
- Cabral, Marcelo y Oliveira, Regiane (2017): *O príncipe. Uma biografia não autorizada de Marcelo Odebrecht*, Bauru: Astral Cultural.
- Cagé, Julia (2018): *Le Prix de la Démocratie*, Paris: Fayard.
- Cañete Alonso, Rosa (2018): *Democracias capturadas. El gobierno de unos pocos*, Oxfam Internacional.
- Cannon, Barry (2018): *Elite Theory and the 'New' Latin American Right: Reaching Beyond the Political*, Maynooth: Maynooth University.
- Cárdenas, Julián y Robles-Rivera, Francisco (2018): "Networks to State Capture. Business Elite Networks and Mechanisms of Corporate State Capture in Central American Countries", en: *SSRN Electronic Journal*, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2896153 (consultado: 17.07.2019).
- Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (1977): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Carpenter, Daniel y Moss, David A. (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", en: *Socialist Register*, 162-168.
- Casas-Zamora, Kevin (2015): *Paying for Democracy*, Oxford: Oxford University, ECPR Monographs.
- Castellani, Ana (2018): "Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura en la decisión pública" en: *Nueva Sociedad*, 276, 49-61.
- Castells, Manuel (2009): *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza Editorial.
- Centeno, Miguel Angel (2015): "Max Weber y el Estado Latinoamericano", en: Morcillo Laiz, Alvaro y Weisz, Eduardo (eds.), *Max Weber en Iberoamérica*, México: CIDE y Fondo de Cultura Económica, 397-418.

- Codato, Adriano y Espinoza, Fran (2018): *Elites en las Américas. Diferentes perspectivas*, Curitiba: UFPR-ABEU.
- Coen, David y Richardson, Jeremy (2009): *Lobbying the European Union. Institutions, Actors and Issues*, Oxford: Oxford University Press.
- Cole, Michael J. (2009): "Benchmarking. A Process of Learning or Simply Raise the Bar", en: *Evaluation Journal of Australasia*, 9, 2.
- Córdova, Daniel (2011): *Los nuevos héroes peruanos. Lecciones de vida de los emprendedores*, Lima: Planeta.
- Cortés, Hernán el triago, Deborah (2018): *El fenómeno de la captura. Desenmascarando el poder*, Madrid: Oxfam Intermon.
- Corneo, Giacomo (2008): "Media Capture in a Democracy. The Role of Wealth Concentration", en: *Journal of Public Economics*, 90, 1-2, 37-58.
- Crabtree, John y Durand, Francisco (2017): *Elites del poder y captura política*, Lima: Red para las Ciencias Sociales.
- Culpepper, Pepper D. (2015): "Structural Power and Political Science in the Post-Crisis Era", en: *Business and Politics*, 17, 3, 391-409.
- Dahl, Robert (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dieterich Steffan, Heinz (s/f): *El socialismo del siglo XXI*, México.
- Dominguez, Jorge (1998): "Free Politics and Free Markets in Latin America", en: *Journal of Democracy*, 9, 4, 70-84.
- Durand, Francisco (2017): *Los Doce Apóstoles de la economía peruana. Una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, Francisco (2018a): *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*, Lima: PUCP y Oxfam.
- (2018b): "Decretismo y captura. Un breve balance con referencia al decretismo económico", Perú: *Documento de Trabajo Friedrich Ebert Stiftung*.
- Durand, Francisco y Campodónico, Humberto (2010): *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica. Entre el diálogo y el enfrentamiento*, Lima: DESCO, ALOP, OXFAM y CEDAL.

- Elliot, Kimberly Ann (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", en: *Latin American Politics and Society*, 52, 2, 37-71.
- (2015): *Private Wealth and Private Revenue*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Fazekas, Mihály y Tóth, István János (2016): "From Corruption to State Capture. A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary", en: *Political Research Quarterly*, 69, 3, 320-334.
- Fichter, Michael (2013): "Recasting the Die: Toward Strengthening Democratic Control of the Power of Transnational Corporations", Berlin: *FES International Policy Analysis*.
- Foweraker, Joe (2018): *Demistifying Democracy in Latin America and Beyond*, New York: Lynne Rienner.
- Foweraker, Joe y Trevizo, Dolores (2016): *Democracy and Its Discontents in Latin America*, New York: Lynne Reinner.
- Fuchs, Doris y Lederer, Markus M.L. (2007): "Business Power and Global Governance", en: *Business & Politics*, 9, 3, 1-12.
- Fuentes-Knight, Juan Alberto (2011): *Rendición de cuentas*, Tegucigalpa: F & G Editores.
- (2016): *State Capture and Fiscal Policy in Latin America*, disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/state-capture-and-fiscal-policy-latin-america> (consultado: 23.07.2019).
- Garay, Luis Jorge; Salcedo-Albarán, Eduardo; León Beltrán, Isaac de y Guerrero, Bernardo (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.
- Garay, Luis Jorge y Salcedo-Albarán, Eduardo (2012): *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: el caso de Colombia*, Bogotá: Vortex y ICTJ.
- Garín, Renato y Morales, Patricio (2016): *Elites y regulación. Conflictos de interés, lobby y puerta giratoria*, Santiago: Centro de Análisis e Investigación Política.

- Gates, Leslie C. (2009): "Theoryzing Business Power in the Semi-Periphery. Mexico", en: *Theory and Society*, 38, 1, 57-39.
- Grindle, Merilee S. y 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 y CEDIB.
- Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel (2001): "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies", en: *Finance & Development*, 38, 3.
- Higley, John y Gunther, Richard (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2017): *Redes ilícitas y política en América Latina*, Estocolmo: International IDEA.
- Innes, Abby (2014): "The Political Economy of State Capture in Central Europe", en: *Journal of Common Market Studies*, 52, 1, 88-104.
- Kay, John (2015): *Other People's Money. The Real Business of Finance*, New York: Public Affairs.
- Kaufmann, Daniel y Vicente, Pedro C. (2011): "Legal Corruption", en: *Economics & Politics*, 23, 2, 195-219.
- Kingstone, Peter (2011): *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development*, New York: Routledge.
- Kingstone, Peter y Rami, Peter (2018): *The Rise and Fall (and Rise Again?) of Neoliberalism in Latin America*, New York: Sage Publications.
- Klein, Naomi (1999): *No logo. El poder de las marcas*, Buenos Aires: Paidós.
- (2007): *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Barcelona: Paidós Ibérica.
- Korten, David C. (1995): *When Corporations Rule the World*, London: Earthscan.
- Kupferschmidt, David (2009): *Illicit Political Finance and State Capture*, Estocolmo: International IDEA.

- Kwak, James (2014). "Cultural Capture and Financial Crisis", en: Carpenter, Daniel y Moss, David (eds), *Preventing Capture. Special Interests Influence in Legislation and How to Limit It*, Cambridge: Cambridge University Press, 71-98.
- Lambsdorff, Johann Graf (2007): *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Latinobarometro (2017): *Informe 2017*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarometro.
- Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013): *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona: Gedisa Editorial.
- Lazzarini, Sergio G. (2011): *Capitalismo de laços. Os donos do Brasil e suas conexões*, São Paulo: Campus.
- Lindblom, Charles E. (1977): *Politics and Markets. The World's Economic-Political Systems*, New York: Basic Books.
- López, Emiliano y Manuel Ducid (2016): "La conformación de una economía desarrollista en la Argentina post-neoliberal", en: *Revista Mexicana de Sociología*, 78, 2, 229-255.
- Lukes, Steven (2005): *Power. A Radical View*, New York: Palgrave McMillan.
- Makkai, Toni y Braithwaite, John (1992): "In and out of the Revolving Door. Making Sense of Regulatory Capture", en: *Journal of Public Policy*, 12, 1, 61-78.
- Manzetti, Luigi (2009): *Neoliberalism, Accountability and Reform Failure in Emerging Markets. Eastern Europe, Russia, Chile and Argentina*, Pennsylvania: Penn State Press.
- Marandici, Ion (2017): "Oligarchic State Capture in Post-Communist Societies", New Brunswick: *Tesis de Doctorado en Ciencia Política*, Rutgers University.
- Mayol Miranda, Alberto (2003): "La tecnocracia. Falso profeta de la Modernidad", en: *Revista de Sociología (Universidad de Chile)*, 17, 95-123.
- Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo (2007): "Gobernabilidad y Gobernanza en América latina", Ginebra: *Working Paper NCCR Norte – Sur IP8*.

- Merino, Roger (2012): "The Political Economy of Indigenous Dispossession: Bare and Indispensable Lives in the Andes", en: *Critical Legal Thinking*, Octubre 09, 2012, disponible en: <http://criticallegalthinking.com/2012/10/09/the-political-economy-of-indigenous-dispossession-bare-and-dispensable-lives-in-the-andes/> (consultado: 23.07.2019).
- Membreño-Cedillo, Mario A. (2007): *Qué se entiende por captura del Estado*, Tegucigalpa: Consejo Nacional Anticorrupción.
- Murphy, Richard y Stausholm, Salla Naomi (2017): *The Big Four. A Study of Opacity*, Bruselas: GUE/NGL European Parliamentary group.
- Negretto, Gabriel (2002): "Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina", en: *Desarrollo Económico*, 167.
- North, Lisa L. y Clark, Timothy (2018): *Dominant Elites in Latin America. From Neoliberalism to the Pink Tide*, London: Palgrave.
- O'Donnell, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley.
- O'Donnell, Guillermo; Iazzeta, Osvaldo y Quiroga, Hugo (2011): *Democracia delegativa*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Omelyanshuk, Oleksiy (2001): *Explaining State Capture and Capture Modes. The Cases of Russia and Ukraine*, Budapest: Central European University Paper.
- Oszlak, Oscar (1982): "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina", en: *Desarrollo Económico*, 21, 84.
- (2018): *El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina*, Mexico: Friedrich Ebert Stiftung Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica.
- Peltzman, Sam (1976): "Toward a More General Theory of Regulation", en: *Journal of Law and Economics*, 19, 2, 211-240.
- Pesic, Vesna (2009): "State Capture and Widespread Corruption in Serbia", *CEPS Working Documents No. 262*, Bruselas: Center for European Policy Studies (CEPS).
- Petrova, Maria (2008): "Inequality and Media Capture", en: *Journal of Public Economics*, 90, 1-2, 37-58.

- Phillips, Peter (2018): *Giants. The Global Power Elite*, New York: Seven Stories Press.
- Piketty, Thomas (2014): *El capital en el siglo XXI*, Barcelona: Paidós.
- Public Protector of South Africa (2016): “State of Capture”, *A Report of the Public Protector 6 of 2016/2017*, Johannesburg: Public Protector of South Africa.
- Portes, Alejandro y Hoffman, Kelly (2003): “The Latin American Class Structure. Their Composition and Changes during the Neoliberal Era”, en: *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 y Malamud, Carlos (2005): *The Financing of Politics. Latin American and European Perspectives*, London: Institute for the Study of the Americas, the University of London.
- Przeworski, Adam y Wallerstein, Immanuel (1988). “Structural Dependence of the State on Capital”, en: *American Political Science Review*, 8,1, 11-29.
- Quijano, Aníbal (2000): “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en: Quijano Aníbal (ed.), *Cuestiones y horizontes. De la dependencia histórica – estructural a la colonialidad / descolonialidad del poder*, Buenos Aires: CLACSO, 777-832.
- Quiroz, Alfonso (2014): *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Roberts, Kenneth (2003): “Social Inequality without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era”, en: *Studies in Comparative Development*, 36, 3-33.
- Robinson, William I. (2008): *Latin America and Global Capitalism. A Critical Globalization Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Robles-Rivera, Francisco (2018): “Media Capture: Elite’s Cohesion and Media Networks in Costa Rica and El Salvador”, Berlin: *Tesis de doctorado en Ciencia Política*, Freie Universität Berlin.
- Romero, Juan José (2008): “¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones”, en: *Revista Chilena de Derecho*, 35, 1, 9-35.

Sachs, Jeffrey (2011): *The Prize of Civilization. Remembering American Prosperity and Virtues*, New York: Vintage.

Sanborn, Cynthia y Portocarrero, Felipe (2008): *Filantropía y cambio social en América Latina*, Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Sanfuentes, Andrés (1984): “Los grupos económicos. Control y políticas”, en: *Estudios CIEPLAN*, 15, 131-169.

Santos, Luis Alberto dos (2010): *Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance in Brazil*, disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/pdf/iica/ponencias/1/LUIZ_SANTOS.pdf (consultado: 23.07.2019).

Scherer, Andreas Georg y Palazzo, Guido (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”, en: *Journal of Management Studies*, 48, 4, 899-931.

Schiffrin, Anya (2017): *In the Service of Power. Media Capture and the Threat to Democracy*, Washington D.C.: Center for International Media Assistance.

Schneider, Ben Ross (2010): “Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin America”, en: Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto y Tomasi, Mariani (eds.), *How Democracy Works*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 217-246.

Schneider, Ben Ross (2016): *Hierarchical Capitalism in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Schultze-Kraft, Markus (2016): “Ordenes criminales. Repensando el poder político del crimen organizado”, en: *Iconos*, 55.

Shaxson, Nicolas (2014): *Las islas del tesoro: los paraísos fiscales y los hombres que se robaron al mundo*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Serrafero, Mario (2005): *Exceptocracia: ¿confín de la democracia?*, Buenos Aires: Lumiere Ediciones.

Stefanoni, Pablo (2018): “Biblia, buey y bala ... recargadas. Jair Bolsonaro y la ola conservadora en Brasil y América Latina”, en: *Nueva Sociedad*, 278.

Stigler, George J. (1971): “The Theory of Economic Regulation”, en: *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, 2, 1, 3-21.

- Stiglitz, Joseph (2009): "Regulation and Failure", en: Moss, David y Cisternino, John (eds.), en: *New Perspectives on Regulation*, Cambridge: The Tobin Project, 11-23.
- Sorj, Bernardo (2007): "Sociedad civil y Estado en América Latina", en: *Nueva Sociedad*, 210, 126-140.
- Soto, Hernando de (1986): *El otro sendero*, Lima: Instituto de Libertad y Desarrollo.
- The Economist (2018): "A Manifesto for Renewing Liberalism", en: *The Economist*, Septiembre 13, 2018, disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2018/09/13/a-manifesto-for-renewing-liberalism> (consultado: 17.07.2019).
- Therborn, Göran (2015): *Los campos de exterminio de la desigualdad*, Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alan (2018): *Défense de la modernité*, Paris: Editions Seuil.
- Vogel, David (1987): "Political Science and the Study of Corporate Power. A Dissent from the New Conventional Wisdom", en: *British Journal of Political Science*, 86, 1, 38-54.
- Waxenecker, Harald (2017): *Elites políticas y económicas en El Salvador. ¿Captura del Estado?*, Heinrich Böll Stiftung: Ediciones Böll.
- Wolin, Sheldon (2008): *Democracia S.A.. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Buenos Aires: Katz Editores.
- Wedell, Janine R. (2009): *Shadow Elites. How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and Free Markets*, New York: Basic Books.
- Winters, Jeffrey y Page, Benjamin I. (2011): *Oligarchy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolff, Jonas (2016): "Business Power and The Politics of Post-Neoliberalism. Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador", en: *Journal of Politics and Society*, 58, 2, 124-147.
- Yakovlev, Andrei (2006): "The Evolution of Business -State Interaction in Russia. From State Capture to Business Capture?", en: *Europe Asia Studies*, 58, 7, 1033-1056.

Zucman, Gabriel (2015): *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Heavens*, Chicago: The University of Chicago Press.

Working Papers published since 2018:

1. Schorr, Bettina 2018: "How Social Inequalities Affect Sustainable Development. Five Causal Mechanisms Underlying the Nexus".
2. Alcalde, Gonzalo 2018: "Unpacking the 2030 Agenda as a Framework for Policy-Making".
3. Cárdenas, Julián 2018: "The Role of Business Elites in Sustainable Development: A "Networked" Research Agenda".
4. Neyra, Raquel 2018: "Conflictos socioambientales en el Perú, extractivismo, colonialidad y violencia: La colonialidad como elemento vector del extractivismo".
5. Gonzales, Isabel E. 2018: "Aproximaciones conceptuales para el estudio de riesgos en la región andina".
6. Linartas, Martyna Berenika 2018: "Inequality in the Twenty-First Century: A Review on Rockstars of the Realm".
7. Schlieben, Marie von 2019: "Interdependencias transnacionales y desigualdades sociales en el sector sanitario chileno: el caso del Ontario Teachers' Pension Plan (OTPP)".
8. Durand, Francisco 2019: "La captura corporativa del Estado en América Latina".

About trAndes

trAndeS – Postgraduate Program on Sustainable Development and Social Inequalities in the Andean Region is a joint initiative by the Freie Universität Berlin and the Pontificia Universidad Católica del Perú. It is supported by the DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst/German Academic Exchange Service) with funds from the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ).

trAndeS seeks to create and promote knowledge that can contribute to the realization of the United Nations' Sustainable Development Goals in the Andean Region. It focuses its efforts linking two dimensions: sustainable development as addressed by the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) that the United Nations established for the year 2030, and the serious socioeconomic, sociopolitical and socioecological inequalities that persist in the Andean region. Our goal is to identify how these inequalities present challenges to achieving the SDGs and how progress toward the SDGs can contribute to reduction of these inequalities.

For more information, see the program website at www.programa-trandes.net.

Freie Universität



Berlin



PUCP

Contact:

Bettina Schorr

Program Director

trAndeS – Postgraduate Program on Sustainable
Development and Social Inequalities in the
Andean Region

Freie Universität Berlin
Boltzmannstr. 1
14195 Berlin, Germany
contacto@programa-trandes.net

DAAD

With the financial support of



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development