

Formas de Captura de la Democracia en América Latina

**Felipe Monestier
Rafael Piñeiro
Fernando Rosenblatt**

Introducción

La democracia es un régimen político que se basa en la continua correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos (tomados como iguales) y las acciones del gobierno (Dahl 1971). En otras palabras, las políticas públicas y otras decisiones del gobierno deben reflejar las preferencias ciudadanas respecto a ese tema. Para que esto suceda los ciudadanos deben tener las mismas chances de incidir en el proceso político que lleva a la toma de decisiones. Si algunos ciudadanos u organizaciones concentran recursos que pueden distorsionar el proceso, haciendo que sus posiciones prevalezcan sobre las del resto, la democracia pierde su sentido y fuente de legitimidad. Esta influencia puede producirse tanto en el proceso de selección de gobernantes (elecciones), como en el proceso de toma de decisiones (gobierno).

El sistema capitalista y la economía de mercado producen desigualdades económicas y generan concentración de recursos que se traducen en desigualdades políticas. La globalización de la economía ha intensificado y concentrado el poder económico de empresas que operan en distintos países. Asimismo, la globalización financiera ha permitido una mayor movilidad del capital financiero que facilita la operación de estas empresas como actores globales. Numerosas empresas transnacionales tienen niveles de facturación superiores al producto de varios países en desarrollo.

El fenómeno de la concentración de poder económico y su incidencia sobre el proceso político es algo que se repite en todos los países y en diferentes niveles de

gobierno dentro de cada país. Sin embargo, en países dependientes, los niveles de concentración de poder económico pueden llevar a niveles de captura de la democracia y puesta en jaque de sus bases de legitimidad. Los países con bajos niveles de desarrollo relativo cuentan con menos recursos para el desarrollo de infraestructura estatal y menores niveles de institucionalización que hacen a la captura más sencilla, probable e intensa.

Es conveniente distinguir entre participación de diversos intereses en la política y los fenómenos de captura de los procesos de decisión. La captura implica una distorsión del proceso democrático dado que la distribución inequitativa de recursos se traduce directamente en desequilibrios severos en la capacidad de influencia de los ciudadanos y las organizaciones en la toma de decisiones. Como resultado de la captura el campo de juego democrático queda severamente desbalanceado en favor de los individuos que concentran recursos económicos. En estos casos se vulneran los niveles de igualdad mínimos para que funcione la democracia.

En América Latina se pueden observar diversas formas de captura de la democracia por parte del capital (transnacional y local). Las diferentes formas de captura se observan tanto entre países como dentro de los países. Esta diversidad obedece a que en América Latina existe una gran variación en las estructuras económicas y en los niveles de desarrollo económico, de capacidad del Estado y de desarrollo institucional.

Se puede pensar en cuatro formas en que el capital puede capturar las decisiones democráticas. Esto es, puede hacer que las políticas públicas no obedezcan a las preferencias ciudadanas o que consigan que no se aplique el estado de derecho. La primera refiere a la importancia que pueden tener algunas empresas para las economías de países o regiones. Cuando estas empresas son de un volumen tal que pueden desequilibrar con sus decisiones a esas economías, logran un poder de hecho con respecto

a los gobiernos. Los políticos al tomar decisiones toman en cuenta los intereses de esas empresas, temiendo que afectarlos suponga que la empresa tome decisiones que afecten el desarrollo económico. La amenaza latente de respuestas negativas como la relocalización o disminución de la actividad o inversión incide sobre la disposición de los políticos a tomar decisiones que puedan perjudicar los intereses de esas empresas o incluso a aplicar normativa vigente en términos laborales o ambientales.

Una segunda forma implica la intervención a través de cabildos o lobby o formas institucionalizadas de participación en la decisión política. Ni el lobby ni las formas institucionalizadas de participación como comisiones o mesas en las que participan organizaciones empresariales y de otro tipo, generan per se captura de las decisiones. Sin embargo, cuando los procesos de lobby son cerrados y solo algunas empresas o actores tienen acceso a los políticos, se generan distorsiones en la información con la que los políticos deciden, lo que puede llevar a la captura de las decisiones. En particular esto sucede cuando el cabildos y las posibilidades de acceso a los políticos son contingentes a la capacidad que tienen los ciudadanos o las organizaciones de contribuir a sus campañas electorales.

Una tercera forma de captura es la compra directa de decisiones de gobierno y administración. Esta forma es la que la literatura clasifica como corrupción, en tanto los políticos utilizan su poder para intercambiar decisiones por dinero. Mientras que el lobby solo es intercambio de información interesada, la corrupción es un intercambio ilícito. Los políticos no deciden a favor de alguien por haber recibido información sesgada, sino por un intercambio de dinero. Al igual que en el caso del lobby muchas veces esta compra se produce a través del financiamiento de campañas. La dependencia de los políticos respecto al dinero para llevar adelante sus campañas los hace dependientes de grandes donantes que pueden buscar favorecerse de sus decisiones. Sin embargo, la corrupción

también puede ocurrir a nivel administrativo buscando excepciones en la aplicación de la ley.

Una última forma de captura de las decisiones ocurre cuando agentes de empresas llegan directamente a puestos de decisión (especialmente a puestos de designación, no electivos). En este caso, los intereses de las empresas se confunden con las agendas de los partidos para diferentes áreas del gobierno y la administración. El programa de los partidos está definido por lo que se supone que se debe hacer para lograr el desarrollo, que se identifica con las posibilidades de generar niveles de inversión a través de políticas favorables a las empresas en diferentes áreas, esto es lo que O'Donnell (1972) llama la penetración de roles tecnocráticos. Sin embargo, como señala Dargent (2015), la inclusión de tecnócratas en los gobiernos no implica necesariamente la captura por parte intereses económicos, ya que en determinadas condiciones pueden actuar con un amplio margen de autonomía.

En democracia estos procesos de captura están intermediados por la capacidad del Estado, su desarrollo institucional y el de sus sistemas de partidos. Las diferencias en las estructuras políticas de los países ofrecen diferentes posibilidades para que el capital desarrolle distintas estrategias de captura. En este sentido, no es lo mismo un país con un desarrollo institucional alto en donde exista un poder judicial independiente y agencias de fiscalización con capacidad técnica y autonomía, que países en donde los políticos no tengan ningún tipo de control horizontal respecto a sus decisiones. Tampoco es igual países con sistemas de partidos altamente institucionalizados (partidos estables que responden a los ciudadanos), que sistemas en donde los partidos aparecen y desaparecen de elección a elección porque son meros vehículos de la ambición electoral de los políticos. En el segundo tipo de escenario es más difícil que los ciudadanos puedan controlar y castigar desviaciones de los políticos a través de su voto (control vertical).

En este documento se analizará en primer lugar la relación entre capital (en particular transnacional) y política. En especial se indagará en las diferentes variantes de esta relación que llevan a formas de captura de las decisiones políticas en democracias dependientes como las latinoamericanas. En segundo lugar, se reseñan a modo de ilustración cuatro casos de estos tipos de captura en diferentes países sudamericanos. Para cada caso se reseñarán los actores económicos, sociales y políticos más relevantes para entender los procesos de captura y la exposición del conflicto político al que dieron lugar. Por último, se señalan una serie de desafíos políticos e institucionales que los países de la región deben enfrentar para limitar las oportunidades de captura.

Capital Transnacional y Política

El capital transnacional y las empresas transnacionales suelen incidir en la política de los países en desarrollo de muy diversas maneras. Sus decisiones económicas pueden tener impactos políticos sobre los gobiernos a partir de incidir fuertemente sobre los niveles de actividad y empleo. Pero también pueden incidir a través de acciones que se dirigen a influir decisiones de política. Estas acciones pueden ir desde el financiamiento de campaña legal o el lobby, hasta la compra de decisiones (corrupción). Asimismo, su personal gerencial muchas veces puede pasar a la función pública y viceversa, lo que les facilita el dominio sobre la política pública en esa área. El poder de las empresas transnacionales a través tanto de medios legítimos como ilegítimos o ilegales sobre las políticas va mucho más allá del que tienen los ciudadanos y las organizaciones sociales y políticas en cada país. Esto desvirtúa el proceso democrático ya que diversas áreas de política pasan a estar controladas directa o indirectamente por estas empresas o por sus agentes locales.

La actuación política del capital y de las élites económicas en general, no necesariamente constituye un problema para la democracia. A partir del análisis de las diferentes formas de participación política de las élites económicas, parte de la literatura muestra cómo diferentes estrategias de protección de intereses generan diferentes resultados en términos de estabilidad democrática y niveles de incidencia del capital en el proceso político (Barndt 2016, Martin and Swank 2012, Middlebrook 2000, Monestier 2017). A modo de ejemplo, la participación con cierto éxito electoral de las elites a través de partidos políticos es un factor que contribuye a la estabilidad democrática (Gibson 1996, Middlebrook 2000, Monestier 2017).

A diferencia de las situaciones en las que las élites económicas protegen sus intereses mediante la creación de partidos o la incorporación a partidos ya existentes, la captura implica una distorsión del proceso democrático que pone en riesgo la legitimidad del régimen. La captura resulta de: a. la exclusión (en mayor o menor medida) de una decisión del proceso democrático regular en tanto proceso que sopesa las preferencias ciudadanas, o b. la aplicación discrecional del estado de derecho. Por ejemplo, cuando sobre un tema la decisión solamente toma en cuenta las preferencias de quienes tienen poder económico o quienes tienen poder económico pueden evitar que se les apliquen reglas definidas democráticamente.

Existen diferentes formas de captura de las decisiones políticas. Estas formas se pueden definir en función de la existencia de presión directa sobre la política y el nivel de control del capital sobre la decisión. Cuando no hay una acción directa de presión sobre la política, es decir no hay una acción deliberada de la o las empresas para incidir sobre la toma de decisión y el nivel de control que tienen las empresas sobre las decisiones es bajo, la captura se da a través de tecnócratas cuyas ideas coinciden estrechamente con los de las empresas (por ejemplo por haber trabajado en esas empresas). Cuando hay una

acción directa de presión, pero hay un nivel de control bajo sobre la decisión, hablamos de captura a través de lobby. En este caso la captura ocurre en particular cuando el acceso al cabildeo está fuertemente restringido y solo las empresas pueden acceder a los políticos para transmitir sus preferencias y argumentos sobre las decisiones. En los casos en que no hay una acción de presión expresa, pero sí existe control sobre las decisiones de política hablamos de control a través de poder de retaliación. Esto ocurre en situaciones en donde las empresas concentran tanto poder económico que su reacción ante eventuales decisiones del gobierno puede tener efectos políticos y económicos significativos (disminución del crecimiento o aumento del desempleo, por ejemplo). Lo que opera no es una acción directa de las empresas, sino su poder de disuasión como amenaza latente. Por último, cuando existe una acción directa de presión y hay control sobre la decisión hablamos de corrupción. Aquí existe una acción directa de la o las empresas que buscan comprar decisiones a través de una transacción en que se intercambia dinero u otros recursos por una política o por la aplicación selectiva del estado de derecho (corrupción). En este caso las empresas ejercen un control directo sobre las decisiones que se adoptan, no es contingente a la voluntad de los políticos.

Tabla 1. Formas de Captura de la Política

		Acciones de presión directa sobre la política	
		no	si
Nivel de control de la política	bajo	tecnocracia	lobby
	alto	retaliación	corrupción

En el caso de la captura tecnocrática, se trata de personas que tuvieron una vinculación directa con los intereses del capital; son managers, CEOs, directores, economistas y abogados de empresas transnacionales, entre otros. Estas personas son reclutadas para puestos de gobierno por su trayectoria en estas empresas o por el conocimiento técnico específico que ciertas tareas requieren. Muchas veces, estos tecnócratas ven su pasaje por la política como transitorio, como una interrupción en sus carreras en el mundo privado. En estos casos las empresas no controlan directamente el proceso de toma de decisión y depende de la afinidad o identificación de los tecnócratas con las ideas de las empresas (Schneider 1998). En cualquier caso, como señala O'Donnell (1973) la captura sucede cuando estas personas toman decisiones que van en contra de las preferencias ciudadanas (son antipopulares) y se identifican con los intereses capital. Es decir, las políticas preferidas por los ciudadanos son vistas por estos tecnócratas como incompatibles con el desarrollo y en particular con la acumulación de capital necesaria para asegurar el crecimiento. Los programas de ajuste estructural promercado suelen estar impulsados por personas con antecedentes en el mundo empresarial, sobre todo en los sectores exportadores. El consumo de los sectores populares que se traduce en demandas por aumento de salario y las políticas probienestar son vistos como problemas que generan endeudamiento e inhiben la acumulación de capital, esto es, las posibilidades económicas de los sectores dinámicos. Las necesidades de crecimiento del país se igualan con las necesidades y los intereses de las empresas, que están en contra de las preferencias ciudadanas.

Las empresas transnacionales o el gran capital se desarrollan en sectores económicos dinámicos y cuenta con recursos humanos altamente calificados, en particular, en puestos gerenciales y de dirección. Muchos de estos cargos suelen ser también personal con experiencia en el exterior del país. Esto los convierte en

profesionales deseados por políticos orientados a mejorar la gestión y/o los vuelve imprescindibles en el manejo de algunas áreas en las que se requiere mucha experiencia y pericia técnica. En esas áreas de política este tipo de tecnócratas presentan una identificación programática con las políticas que son beneficiosas para las empresas de las que formaron o forman parte.

En el caso de la captura a través del lobby, las empresas trabajan deliberadamente para influir de manera directa en el proceso de toma de decisiones. El lobby se define como transferencia de información con el objetivo de incidir sobre las decisiones políticas. En este caso, el lobby puede ser desarrollado por una empresa, un conjunto de empresas o una cámara empresarial, dependiendo la forma en que las empresas del sector resuelven el dilema de acción colectiva. Estas prácticas no solo son realizadas por el empresariado sino también por organizaciones sociales, sindicales, etc. No son incompatibles con el proceso político democrático. De hecho, hay países como EEUU con normativas muy detalladas para el funcionamiento del mecanismo de cabildeo. Lo extendido del lobby está asociado a la forma de intermediación de intereses que existen en los diferentes países. En los países corporativos, el lobby suele ser más acotado y las formas institucionalizadas de intermediación a través de asociaciones son las que priman. Cuando no todos los ciudadanos cuentan con las mismas posibilidades de organizarse para actuar de manera colectiva, el contacto con los políticos queda reservado solo para aquellos que tienen esa capacidad. Los actores económicos con intereses intensos y capacidad de organización suelen ser quienes desarrollan más actividades de lobby. Muchas veces son quienes tienen acceso exclusivo a los políticos involucrados en determinados procesos de decisión. En consecuencia, logran que se tomen decisiones a favor que perjudican a los ciudadanos que no tienen la capacidad de organización para monitorear esas decisiones o para generar acciones de presión. Un canal a través del que

se genera influencia selectiva es el financiamiento de campañas. No todos los ciudadanos tienen la misma capacidad para financiar campañas y por lo tanto no todos los ciudadanos tienen las mismas posibilidades de acceso a los políticos en tanto los aportes suelen verse como formas de comprar acceso.

En el caso de la captura a través de la retaliación, el capital no toma ninguna acción expresa para incidir en la política, pero ejerce una presión latente producto de su poder estructural. Las empresas muy importantes que concentran recursos en un sector o son relevantes en varios sectores de la economía pueden ejercer una amenaza latente de desinversión que crea fuertes disruptiones en la economía y que puede tener repercusiones sociales y políticas (baja de empleo, caída del producto, caída de la recaudación). Esa amenaza puede ser real o puede ser una percepción de amenaza que tienen los políticos que no necesariamente se condice con la realidad. Como muestra Fairfield (2015), en un caso o en otro, el poder estructural o la percepción de poder estructural de una empresa o de un grupo de empresas puede tener efectos sustantivos en la política pública, en particular en los procesos de reforma tributaria.

Las empresas transnacionales a partir de la inversión extranjera directa suelen desarrollar proyectos empresariales de magnitud en sectores de las economías de los países que tienen un impacto sustantivo especialmente a nivel local. Asimismo, muchas de estas empresas tienen inversiones en diferentes sectores de la economía. Por lo tanto, las empresas transnacionales suelen estar dotadas de un poder estructural efectivo o generan en los políticos la percepción de que lo tienen. Lo mismo sucede con el capital financiero. Los países suelen depender del capital financiero para mantener sus posibilidades de financiamiento (tanto de gasto como de inversión pública como de consumo e inversión privada). La dependencia del capital financiero, por lo tanto, supone un poder estructural sustantivo que opera como amenaza. El capital detrás de la deuda

soberana tiene poder infraestructural mientras el financiamiento de los organismos multilaterales de crédito, en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI) desarrolla poder directo a través de las cartas de intención.

En el caso de la captura a través de corrupción, el capital ejerce una presión directa sobre la política comprando decisiones o mediante la aplicación selectiva de las normas. Esta acción directa supone, a diferencia del lobby un alto nivel de control sobre la toma de decisiones. Esta captura es la más intensa y es la que supone mayor indiferenciación entre los intereses públicos y privados. Es la forma de captura que más socava la legitimidad de la democracia en dos dimensiones: por un lado, inclina la balanza decididamente en favor de los intereses de las empresas en contra de las preferencias de la ciudadanía y, por otro, porque una vez que se hace público tiene efectos potencialmente devastadores sobre la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

Casos de Captura en América Latina

La debilidad estatal, en cuanto a capacidad de control y regulación sobre las empresas privadas y las debilidades institucionales en términos de accountability horizontal y vertical (O'Donnell 1994) generan que América Latina sea una región donde es posible observar las diferentes formas de captura presentadas en la sección anterior. En esta sección describiremos diferentes casos de captura que ejemplifican los diferentes tipos enunciados en la sección anterior.

Tecnocracia en Argentina

La asunción de Mauricio Macri como presidente argentino en diciembre de 2015 supuso la llegada al gobierno de ese país de un sinnúmero de managers y técnicos que provenían de grandes empresas y del mundo de las finanzas, muchas de ellas trasnacionales. Específicamente la composición de su gabinete refleja el peso de tres sectores claves de las élites económicas: el sector financiero, el sector energético y el sector más dinámico de la agroindustria.¹ El nombramiento de CEOs de estos sectores ocurrió en cargos técnicos, de dirección y en altos cargos políticos como ministros. Según Canelo y Castellani (2016), el 31% de los funcionarios del gabinete (114 de 364) ocupó alguna vez un puesto de alta o medio/alta gerencia en el sector privado. Además, un 11% han sido dirigentes de las principales corporaciones empresariales. Por ejemplo, Juan José Aranguren fue designado como ministro de energía y minería en el primer gabinete de Macri y provenía de ser presidente de la filial argentina de la petrolera Shell.² El ministro Aranguren lideró la política de aumentos del precio y definición de los criterios de ajuste de combustibles y de tarifas de electricidad y gas. En su gestión varias licitaciones favorecieron a la empresa Shell, lo que generó sospechas de los procesos licitatorios.

El caso del PRO (el partido de Macri) es atípico para América Latina. Los empresarios y los gerentes llegaron al gobierno argentino a través de un partido que los

¹ Otros sectores de las élites empresariales tradicionales como la industria manufacturera (de capitales predominantemente nacionales) apoyan el gobierno de Macri, por sus políticas pro empresa en materia de relaciones laborales, aunque al mismo tiempo sufren los efectos de la eliminación de subsidios y otras políticas de protección. Este sector empresarial adhiere al gobierno pero no forma parte de su constituency principal.

² Fue ministro entre diciembre de 2015 y junio de 2018.

convocó y organizó políticamente (Vommaro and Morresi 2016). No llegaron a la política como lo hicieron usualmente en el resto de América Latina, e incluso antes en Argentina, a través de partidos tradicionales y conservadores u *outsiders* exitosos. Aunque el PRO es un partido heterogéneo donde además de CEOs hay políticos tradicionales y personas provenientes del mundo de las organizaciones no gubernamentales y que Cambiemos—la coalición que llevó a Macri al gobierno—incluye a partidos tradicionales como la Unión Cívica Radical (UCR), el liderazgo programático está fuertemente puesto en los técnicos y managers que provienen de las empresas en cada una de las diferentes áreas de política. Lo que desde el PRO se llamó el “proceso de normalización de la Argentina” fueron políticas que favorecieron al sector exportador a través de la reducción de cargas tributarias y flexibilización de los flujos monetarios con el exterior, en detrimento de los ingresos de sectores medios y medios bajos. Como señalaba O’Donnell (1973) respecto a la importancia de los roles tecnocráticos en los regímenes burocrático-autoritarios, estos tecnócratas también identifican como problema los niveles de consumo de los sectores medios y populares que son incompatibles con niveles de ahorro e inversión que promuevan el crecimiento, en especial de los sectores más dinámicos de la economía (agroexportador). Las preferencias de los ciudadanos y sus expresiones democráticas suelen verse bajo esta óptica como un problema para la consistencia de la política de reducción de gasto y consumo y la represión de demandas por diferentes vías como la solución a ese problema.

En este caso, el programa del gobierno en general, pero más importante aún, el programa del gobierno en cada área específica de política se mimetiza con el de las empresas que han proveído sus cuadros al gobierno. Asimismo, el conocimiento personal de las empresas con los funcionarios (ex empleados de esas empresas o incluso accionistas) facilita el acceso de las empresas a las personas que tienen capacidad de

decisión o regulación en áreas sesibles para esas firmas. También, facilita el tráfico de información entre el sector público y determinadas empresas que puede dar lugar a la utilización de información privilegiada. Por último, las expectativas de reinserción en el mundo privado, genera en estos tecnócratas una disposición particular a escuchar reclamos o los intereses de las empresas o a ser menos estrictos en la exigencia del cumplimiento de normas.

Las regulaciones sobre la circulación de personas que ocupan cargos en el sector público y en el sector privado busca evitar situaciones de captura que se producen a través de personas cuyas carreras incluyen el desempeño sucesivo en áreas específicas del sector público y el sector privado. Por ejemplo, regulaciones respecto al tiempo que debe mediar entre la salida de un cargo gerencial a nivel privado y la asunción de un cargo de decisión a nivel público o viceversa. Otra área donde se suele requerir mayor regulación para evitar estos problemas está asociada a la declaración de los conflictos de interés. Esto es especialmente claro en los casos de personas que acceden a cargos públicos de relevancia y son dueños de empresas o poseen parte de su capital accionario. Algunos países buscan soluciones a este problema a través de la regulación de fideicomisos ciegos.

En el caso argentino hay una pauta de captura vía tecnocracia que incluye distintos regímenes políticos y gobiernos de distinto signo. Sin embargo, los niveles de captura o el éxito de la captura por esta vía ha variado significativamente a lo largo de los años (Gibson 1996, Kurtz 2013). Esta variación dependió del signo político de los gobiernos y del peso relativo de los diferentes sectores de la élite económica en cada momento.

La captura tecnocrática es una de las formas recurrentes en que las élites económicas argentinas incidieron en la política ante la ausencia de partidos conservadores relevantes, capaces de defender con eficacia sus intereses. Esto incluyó mecanismos institucionalizados y no institucionalizados a través de los que las élites económicas

colocaron técnicos y ejercieron influencia en diferentes áreas de política. El gobierno del PRO representa un cambio sin precedentes en esta pauta de relacionamiento de las élites económicas con la democracia. Implica el involucramiento de las élites económicas en la construcción de un partido electoralmente exitoso y la inclusión de tecnócratas provenientes de esos grupos en los principales puestos de la administración. En momentos de descontento con el desempeño económico y social de la democracia, se dispara la percepción en los ciudadanos de que el gobierno no está en manos de sus representantes, sino de representantes de las empresas. Este proceso estimula la pérdida de legitimidad de la democracia.

Lobby en Chile

Chile tiene uno de los sistemas políticos más estables de la región. A su vez existe un grado importante de desarrollo institucional a nivel del Estado. Este desarrollo institucional supone cierta capacidad estatal para la regulación y la existencia de accountability o rendición de cuentas horizontal con un Poder Judicial y otros organismos de contralor autónomos y fuertes. Asimismo, Chile cuenta con un grado significativo de institucionalización de la participación de las asociaciones empresariales en los procesos políticos (Schneider 2004, Silva 1996). Los niveles de institucionalización también se reflejan en la regulación reciente del financiamiento de partidos y campañas, así como de las actividades lobby.³

³ Estas leyes son la 20.730, sobre lobby, promulgada en marzo de 2014 y la ley 19.884 de agosto de 2003 y sus modificaciones (a través de la ley 20.900 de 2016 entre otras).

Más allá de los niveles de institucionalización del sistema político chileno y las capacidades de accountability horizontal, en temas centrales que afectan intereses económicos se han registrado acciones de lobby empresarial que implican, más allá de una transferencia de información, la definición directa sobre las decisiones. El caso de las modificaciones a la ley de royalty minero es paradigmático en este sentido, aunque otros casos como el de la ley de pesca también entra también dentro de esta categoría.

En 2010 el congreso chileno discutió el proyecto del poder ejecutivo del entonces presidente Sebastián Piñera, que buscaba un incremento del royalty minero. El proyecto incrementaba la carga tributaria sobre la minería para financiar las obras de reconstrucción de infraestructura afectada por el terremoto de febrero de ese año. Varios años más tarde, en 2016, una investigación periodística⁴ hizo público el intercambio de correos electrónicos entre un senador oficialista Pablo Longueira (integrante de la Unión Demócrata Independiente) y el entonces gerente general de SQM, una de las principales empresas mineras de Chile privatizada durante la dictadura militar. El intercambio ocurrió durante el período en que la administración del primer gobierno de Piñera preparaba el texto que enviaría a consideración del congreso. Los correos muestran cómo el senador oficialista pedía opinión a la empresa sobre el borrador de proyecto y las modificaciones sugeridas por la empresa fueron recogidas casi en su totalidad por el proyecto y la ley finalmente aprobada. Estas modificaciones supusieron que la empresa quedara eximida del incremento tributario.

⁴ <https://ciperchile.cl/2016/03/07/cambio-clave-de-la-ley-de-royalty-que-beneficio-a-sqm-salio-del-computador-de-contesse/> (visitado por última vez el 22/11/2018)

Estas actividades de lobby, que implican captura, suelen estar asociadas al financiamiento de campaña por parte de las empresas. SQM, la empresa cuyo lobby cambió en su favor la ley de royalty minero, estuvo vinculada a casos de financiamiento ilegal de campaña de candidatos de diferentes partidos chilenos, tanto de derecha como de izquierda, al menos entre 2009 y 2014.

Un segundo caso notorio es el de la “ley de pesca” en 2012. La investigación periodística develó un lobby coordinado de las principales gremiales pesqueras de Chile (Asipnor, Asipes y Fipes). Entre las múltiples denuncias que involucran a legisladores de todos los partidos, en este caso, se destaca una que involucra al senador Jaime Orpis (Unión Demócrata Independiente). Dentro de esta acción de lobby, Francisco Mujica en ese entonces gerente de Corpescua, una de las empresas más importantes del sector pesquero chileno, envió al senador Orpis y a la diputada Isasi un documento con indicaciones específicas sobre cómo votar cada artículo del proyecto. La divulgación de estos documentos generó una investigación judicial y una acusación de cohecho contra estos legisladores por haber votado en todos los casos de acuerdo al instructivo de Corpescua. La ley aprobada con las enmiendas sugeridas benefició a los intereses de las gremiales de pesca que recibieron licencias de pesca por veinte años, renovables automáticamente por poseer lo que denominan “derechos históricos” sobre los recursos marinos.

Más recientemente los desafíos de regulación e imposición tributaria de nuevas plataformas digitales (UBER, Netflix, Cabify, Google, etc) han permitido observar el lobby desarrollado por estas empresas transnacionales con el fin de incidir en lograr influencia política sobre esas iniciativas. Entre enero y agosto de 2018 representantes de estas empresas sostuvieron 27 reuniones con autoridades políticas chilenas (diputados,

subsecretarios, ministros).⁵ A diferencia de los casos anteriores estas acciones no involucran necesariamente conductas ilícitas, pero permiten apreciar la actividad de grupos con intereses intensos sobre la definición de políticas que los involucran. La capacidad de lobby y de interacción con los políticos de las empresas o grupos de empresas suele ser mayor que la de ciudadanos que también se ven afectados por estas políticas, pero individualmente de manera no tan intensa como la de las empresas. En otras palabras, para las empresas es más redituable organizarse y hacer lobby, que para los ciudadanos afectados, ya que sus ganancias derivadas de la acción de lobby son mucho mayores que las de los ciudadanos tomados individualmente (Olson 1965).

Además de la incidencia de las empresas y las élites a través del lobby, el caso chileno se caracteriza por la presencia de partidos conservadores electoralemente relevantes. Este es un rasgo estructural de largo plazo de la política chilena donde estos partidos han tramitado eficazmente la defensa de los intereses de las élites económicas. Como sostiene Moulian (2006), esta característica presenta una continuidad funcional, los partidos que cumplen esta función fueron cambiando a lo largo del tiempo, pero la funcionalidad es permanente. En consecuencia, los niveles de incidencia del capital sobre los procesos democráticos en Chile se dan no solo a través de lobby y la participación institucionalizada de las asociaciones empresariales, sino también a través de partidos cuya dirigencia tiene vínculos directos o pertenece a estos sectores.

⁵ Según nota del Suplemento Pulso del diario La Tercera del 12 de agosto de 2018, en base a datos del registro de la Plataforma de Lobby de Chile (registro oficial de acciones de lobby en Chile) <https://www.latercera.com/pulso/noticia/transnacionales-grandes-firmas-despliegan-intenso-lobby-impuestos-regulacion/279495/> (visitado por última vez el 23/11/18).

Corrupción en Perú

Perú tiene un sistema de partidos débil e inestable, niveles relativamente bajos de desarrollo institucional en términos de accountability horizontal y vertical y capacidad estatal reducida. Kurtz (2013) lo clasifica como un caso de debilidad institucional endémica. Esta situación hace más propensos a los países a sufrir los efectos de la influencia de grandes grupos empresariales a través de la compra directa de decisiones (Gingerich 2013, Power and Taylor 2011). Además, la acción colectiva de las élites empresariales estuvo limitada, al menos hasta la década de 1980 por la fragmentación y la ausencia de una organización que fuera capaz de defender eficazmente los intereses de este grupo (Durand 1994).

Los últimos cuatro expresidentes (Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Alan García, Pedro Pablo Kuczynsky) peruanos han sido implicados directa o indirectamente por sobornos y financiamiento ilegal de campañas de la transnacional brasileña de la construcción Odebrecht. En el caso de Kuczynsky, determinó su renuncia ante la inminencia de un juicio político en su contra. Las acusaciones también involucran a otros funcionarios de gobierno, tanto a nivel nacional como departamental, a un alto cargo del poder judicial y a la líder de fujimorismo (principal sector de oposición) Keiko Fujimori.

Esta empresa, como en su país de origen Brasil y en otros de América Latina, financió ilegalmente campañas de diferentes partidos peruanos y directamente pagó coimas a políticos a nivel nacional y local que le aseguraron la concesión de alguna de las principales obras de infraestructura de Perú. En particular, el ejecutivo de Odebrecht para Perú Jorge Barata señaló en su delación premiada haber entregado veinte millones

de dólares al entonces presidente Alejandro Toledo a cambio de que le fuera concedida la obra de la carretera interocéanica sur.⁶

El caso peruano contrasta con el chileno, los bajos niveles de institucionalidad y controles horizontales en el caso peruano muestran su permeabilidad a prácticas corruptas que buscan directamente comprar decisiones y no están relacionadas o vinculadas a acciones de lobby o encubiertas detrás de una apariencia de lobby. La práctica parece generalizada en Perú ya que involucra agentes políticos de diferentes niveles (local y nacional) y a diferentes niveles que llega desde funcionarios de menor rango hasta la cabeza del poder ejecutivo (Crabtree and Durand 2017).

Las concesiones de obras públicas (sector que mueve montos significativos de inversión) representan un área donde se concentran los casos más emblemáticos y connotados en toda la región. La empresa Odebrecht desarrollaba estas prácticas en casi todos los países de la región, pero también otras empresas (tanto transnacionales como locales de construcción) suelen invertir en pagar coimas como forma de asegurarse contratos y han dado lugar a importantes crisis de legitimidad política. Estas crisis han supuesto la remoción y/o encarcelamiento de expresidentes y altos funcionarios de los gobiernos en Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, y Panamá.⁷ Los casos de corrupción asociados a obras públicas no parecen obedecer a sesgos políticos ya que han involucrado tanto a gobiernos conservadores como progresistas de la región.

⁶ <https://www.nytimes.com/es/2018/03/09/opinion-vergara-peru-corrupcion-odebrecht/> (visitado por última vez el 23/11/2018).

⁷ https://elpais.com/internacional/2017/11/08/actualidad/1510150819_244184.html (visitado por última vez el 23/11/2018).

Retaliación

El poder estructural del capital adopta dos formas. Por un lado, está asociado a la capacidad de controlar el financiamiento de la inversión en la economía, a través de la fluctuación del ingreso de capitales. Por otro lado, las empresas ya instaladas (extranjeras o locales) lo ejercen cuando tienen la capacidad para incidir, con sus decisiones económicas, en el mercado de trabajo, en los niveles del producto, de inversión y/o de precios. En todos estos casos la amenaza de retaliación que ejerce el capital sobre los políticos, ante decisiones que afectan sus intereses, supone una situación de captura (Lindblom 1982, Fairfield 2015, Winters 2011).

Respecto de la primera, Campello (2015) analiza bajo qué condiciones los gobiernos de izquierda se desvían de su agenda a consecuencia del temor de afectar negativamente el flujo de capitales. Los gobiernos de izquierda de países más integrados y dependientes del mercado internacional de capitales están más sujetos a la disciplina del mercado que los que tienen una menor integración y/o dependencia. A su vez, estos últimos tienen bastante independencia cuando los precios de sus productos son altos y las tasas de interés internacionales son bajas, pero se ven severamente restringidos en sus políticas en escenarios adversos (bajos precios de las commodities y altas tasas de interés internacional).

Los mercados de capitales suelen reaccionar negativamente en los procesos electorales cuando los favoritos son candidatos de izquierda o centroizquierda con programas redistributivos. En mayor o menor medida esto se observó en diferentes casos de la región ante un inminente gobierno de izquierda. Campello (2015) sostiene que a pesar de que los oponentes de Luiz Inacio Lula de Da Silva y el PT del 2002 capitalizaron los miedos del mercado, no pudieron frenar la victoria del PT. Sin embargo, lo que sí

ocurrió fue un cambio en el balance de poder dentro de los liderazgos partidarios en favor de los sectores más conservadores que tuvo efectos sobre la forma en que el PT gobernó Brasil. Los interlocutores del PT con los mercados financieros que trabajaron para recuperar la confianza y credibilidad del compromiso con políticas económicas ortodoxas durante esa campaña fueron los que luego manejaron la política económica del gobierno.

Los gobiernos que aplican programas de estabilización a través de ajustes estructurales se presentan como quienes pueden garantizar la estabilidad macroeconómica y señalan a las elecciones (y a posibles cambios de gobierno) como un factor de riesgo que puede poner en jaque la confianza de los mercados financieros. En esta línea, el ministro de Hacienda argentino, Nicolás Dujovne, en una entrevista con el diario La Nación de Argentina en París, antes de participar en una reunión del consejo de embajadores de la OECD, ante la pregunta respecto a por qué no cede el riesgo país, dijo: “...diría que la principal causa es, en efecto, el riesgo político antes de las elecciones.”⁸

La segunda forma de poder estructural del capital, en América Latina se ha observado en ocasiones en las que los gobiernos pretenden emprender una reforma tributaria ⁹ así como en los procesos de regulación de los derechos de propiedad intelectual. En el segundo caso, durante las décadas de 1980 y 1990, los países latinoamericanos que quisieron asegurar su integración en los principales circuitos del comercio internacional y en las organizaciones multilaterales que fijan sus reglas, se vieron forzados a modificar significativamente sus normas sobre patentes, marcas

⁸ <https://www.lanacion.com.ar/2194892-dujovne-paris-entrevista> (visitado por última vez el 26/11/2018).

⁹ Fairfield (2015) describe el poder estructural del sector empresarial para frenar parte de la agenda de reforma tributaria en Argentina y Chile en los 1990s y 2000s.

registradas y todas las formas de propiedad intelectual. Como resultado, más allá de la persistencia de diferencias nacionales, los países de la región fueron armonizando sus normativas de acuerdo a las exigencias de los nuevos estándares internacionales (Deere 2009, Shadlen 2017, Ziblatt 2017). En estos casos, en el debate político surge la preocupación respecto a cómo las políticas tributarias o las resistencias a la modificación de normas sobre la propiedad intelectual afectarán los niveles de inversión, empleo y crecimiento o el acceso a mercados internacionales.

Conclusiones

La democracia supone la distribución equitativa de los derechos políticos que se expresa en la igual capacidad de influir sobre las políticas (Lipset 1960). Sin embargo, convive con un sistema económico que produce concentración de recursos que pueden poner en duda la igualdad política (Downs 1957, Przeworski 2010). A mayor desigualdad de recursos y riqueza en la sociedad, existen mayores posibilidades de captura de la política y también mayores incentivos por parte de las élites para distorsionar la expresión democrática de las preferencias mayoritarias. En las sociedades más desiguales aquello que está en juego en la competencia política es más significativo, tanto para las élites como para el resto de los ciudadanos. El debate sobre la redistribución de recursos hace en particular que las élites estén dispuestas a intervenir fuertemente en la política para frenar los niveles de redistribución (Boix 2003, Acemoglu and Robinson 2006). Los países de América Latina son altamente desiguales lo que genera tanto estímulo como oportunidad de captura para las élites económicas.

La captura de la política por parte de los intereses económicos puede asumir diferentes formas. Estas formas dependen esencialmente de dos atributos: el grado de

control de la decisión política que ejercen y si ese control es producto de una decisión y acción explícita de las empresas o grupos de empresas. La corrupción, entendida como la compra de decisiones o la aplicación selectiva de las normas supone una acción directa orientada a obtener un beneficio que termina ejerciendo un control absoluto sobre la decisión. Cuando se corrompe a un funcionario público o a un político estos dejan de tener voluntad propia y sus decisiones pasan a ser las de quien lo corrompe. Las políticas no solo sufren la influencia de quienes tienen recursos para influir sobre ellas, sino que están directamente controladas y quedan fuera de la definición democrática. Responden exclusivamente a las preferencias de quienes compraron esa decisión.

Menos extrema que la captura a través de corrupción es la captura a través del lobby. La acción de lobby es legal y es parte del juego político democrático. Sin embargo, cuando quienes hacen lobby solo representan un interés la decisión se produce en un campo de juego no equilibrado. En este caso hay una decisión directa de las élites económicas de influir, pero a diferencia de la corrupción no controlan directamente la política. La captura está dada por la influencia desigual de unos intereses sobre otros. Muchas veces esta influencia está asociada no solo a la posibilidad de organizarse para hacer lobby, sino a un acceso desigual a los políticos que está relacionado con el financiamiento de campañas. La capacidad diferencial de donar para campañas entre los ciudadanos hace que quienes tienen la posibilidad de donar grandes sumas de dinero tengan luego mayores posibilidades de acceso.

La captura por retaliación supone un alto control del proceso de decisiones sin mediar para ello ninguna acción directa de presión. La literatura suele referir a esto como “poder estructural”. La importancia de las empresas en un sector de la economía o en una región de un país hace que ejerzan un poder de veto implícito sobre las acciones y decisiones de los gobiernos. Los políticos suelen evaluar sus decisiones en función de la

amenaza latente de que las empresas tomen acciones en respuesta a esas decisiones que supongan caídas en los niveles de empleo, de inversión o aumentos de precios. Esta restricción de hecho genera que la discusión solo gire en el rango de políticas aceptables para estas empresas o para el capital financiero.

La captura tecnocrática se produce cuando en determinados sectores del Estado los cargos burocráticos y políticos son ocupados por técnicos vinculados a los sectores empresariales más importantes en esas áreas. En las situaciones donde estas personas son altamente dependientes para sus carreras, tanto en el mundo público como en el privado, del beneplácito de esas empresas se producen entonces situaciones de captura. Las políticas desarrolladas en cada sector se mimetizan con las preferidas por las empresas, aquellas decisiones que les permiten aumentar su beneficio económico.

Estas diferentes formas de captura dependen de la estructura de oportunidades políticas que se le presentan al capital para incidir en la política. La estructura de oportunidades varía en los diferentes países, en diferentes sectores y a diferentes niveles de gobierno (nacional o local). Cuando el Estado no tiene grandes capacidades de control y los niveles de institucionalización son bajos, las formas de captura que suponen mayor control sobre las decisiones son las más frecuentes. Cuando los niveles de rendición de cuenta vertical (entre Estado y ciudadanía) y horizontal (entre instituciones del Estado) funcionan, la captura supone menores niveles de control sobre las decisiones. Los políticos son más autónomos del poder estructural de las empresas y a la vez existen más probabilidades de que actos corruptos sean descubiertos y juzgados.

Estas múltiples formas de captura pueden coexistir en un sector, en una región o en un país. Además, un tipo de captura puede transformarse en otra; una captura por lobby puede convertirse en una captura por corrupción (como lo refleja el caso del lobby de la industria pesquera en Chile). La captura tecnocrática puede derivar en captura por

corrupción cuando las empresas acceden a información privilegiada que les permite tomar ventajas económicas.

La captura de las decisiones políticas, administrativas o judiciales en los procesos políticos democráticos no solo supone un problema para la democracia, sino también para el desarrollo económico. Cuando las empresas adquieren poder político y derivan rentas de su accionar político y no a partir de aumentos de productividad, el sistema aumenta su inefficiencia. Las empresas dejan de orientarse a aumentar su productividad y privilegian la búsqueda de rentas a través de la política y prácticas predadoras. En consecuencia, el fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de los ciudadanos en defensa de sus derechos junto con instituciones y reglas que penalicen el control de las decisiones políticas por parte de quienes tienen recursos es esencial tanto para el funcionamiento de la democracia como para el desarrollo de los países.

Referencias

- Acemoglu, Daaron, and James Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Barndt, William. 2016. "The Organizational Foundations of Corporation-Based Parties." In *Challenges of Party Building in Latin America*, edited by Steve Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck and Jorge Dominguez, 356-80. New York: Cambridge University Press.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campello, Daniela. 2015. *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. New York: Cambridge University Press.

- Crabtree, John, and Francisco Durand. 2017. *Perú: élites del poder y captura política*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Dargent, Eduardo. 2015. *Technocracy and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Deere, Carolyn. 2009. *The implementation game: the TRIPS Agreement and the global politics of intellectual property reform in developing countries*: Oxford University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Durand, Francisco. 1994. *Business and Politics in Peru: the State and the National Bourgeoisie*. Boulder: Westview Press.
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. 1996. *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gingerich, Daniel W. 2013. *Political institutions and party-directed corruption in South America: Stealing for the team*. New York: Cambridge University Press.
- Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles E. 1982. "The market as prison." *The Journal of Politics* 44 (2):324-336.
- Lipset, Seymour Martin. 1960. Political Man: The Social Bases of Politics. New York: Doubleday.

- Martin, Cathie Jo, and Duane Swank. 2012. *The political construction of business interests: Coordination, growth, and equality*. New York: Cambridge University Press.
- Middlebrook, Kevin J., ed. 2000. *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Monestier, Felipe. 2017. "Formas de actuación política de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada." Doctor en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Moulian, Tomás. 2006. *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago de Chile: LOM ediciones.
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: University of California Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* 5 (1):55-69.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Power, Timothy, and Matthew Taylor. 2011. "Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil." In *Corruption and Democracy in Brazil. The Struggle for Accountability*, 1-30. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross. 1998. "The Material Bases of Technocracy: Investor Confidence and Neoliberalism in Latin America." In *The Politics of Expertise in Latin America*, edited by Miguel A. Centeno and Patricio Silva, 77-95. London: Palgrave Macmillan UK.

- Schneider, Ben Ross. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Shadlen, Kenneth C. 2017. *Coalitions and compliance: the political economy of pharmaceutical patents in Latin America*: Oxford University Press.
- Silva, Eduardo. 1996. *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats, and Market Economics*. Boulder: Westview Press.
- Vommaro, Gabriel, and Sergio Morresi. 2016. *Hagamos Equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Ziblatt, Daniel. 2017. *Conservative Political Parties and the Birth of Modern Democracy in Europe*: Cambridge University Press.