

# Un nuevo enfoque en Integridad y Transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública

Subsecretaría de  
Fortalecimiento Institucional



# Autoridades

## Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

## Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

## Jefatura de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

## Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

## Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Mg. Beatriz de Anchorena

## Dirección Nacional de Integridad y Transparencia

Lic. Juan Ignacio Morelli

# Un nuevo enfoque en integridad y transparencia

## Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública

### Colección Fortalecimiento Institucional

#### Construyendo capacidades para un Estado presente

Año 1 N°4 | 2021

ISSN 2796-9665

#### Directora de la Colección

Mg. Beatriz de Anchorena

**Autores:** Lic. Juan Ignacio Morelli; Lic. Guadalupe Daniela García Delgado; Lic. Julia Gentile; Dr. Jorge Orovitz; Mg. José Luis Taurel Xifra; Lic. Manuel Varela.

#### Equipo de trabajo de la Colección

Asesor Editorial: Dr. Jorge Orovitz

Coordinadora: Mg. Analía Zimmermann Sánchez

Editora: Lic. Julia Sánchez Cestona

Diseño: Equipo de Comunicación y Diseño SSFI

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Jefatura de Gabinete de Ministros no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

#### ¿Cómo citar este material?

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Un nuevo enfoque en integridad y transparencia Fortalecer las capacidades estatales frente a la captura de la decisión pública*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssfi/coleccion>

Fecha de publicación: diciembre 2021

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros  
Impreso en Argentina

## Presentación

Presentamos la *Colección Fortalecimiento Institucional. Construyendo capacidades para un Estado presente*, que ofrece guías de trabajo y documentos de reflexión teórica con el fin de compartir y difundir el conocimiento producido y dar sustento a la labor cotidiana de capacitación y mejora de las prácticas de gestión de los organismos públicos.

El objetivo que nos proponemos es contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y la construcción de un Estado *presente y democrático*, y con mayor *autonomía*. Solo así estaremos en condiciones de evitar la captura de la decisión pública por parte de una elite que solo persigue sus intereses, y poner al Estado en función del bien común. El fortalecimiento de las capacidades estatales es el prerrequisito para hacer realidad las banderas de la soberanía política, la independencia nacional y la justicia social.

La Colección reúne el resultado del trabajo de las distintas direcciones de la Subsecretaría, y constituye la síntesis colectiva producto del intercambio y la experiencia común de funcionarias/os públicas/os y trabajadoras/es de los distintos organismos de la administración pública.

Está dirigida a quienes se preocupan y se dedican cotidianamente, con esmero y perseverancia, a mejorar la calidad de las prestaciones del Estado, a volverlo útil y potente como mecanismo de representación democrática e inclusión. Porque donde no llegan los intereses privados, donde ningún actor individual tiene respuesta, se hace presente el Estado, en tanto representante colectivo de todas y todos, como lo vimos cotidianamente en la primera línea de batalla contra la pandemia, como lo vemos en cada rincón de nuestra patria, en los lugares más alejados, donde más se lo necesita.

El modelo de gestión pública propuesto por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional parte de la necesidad de fortalecer las capacidades estatales —técnico-burocráticas, relacionales y político-estratégicas— para garantizar la efectividad de las políticas públicas. Esto implica el desafío de recuperar la centralidad del Estado como motor de un proyecto de desarrollo con justicia social; fortalecer la capacidad de articulación con actores sociales, impulsando el protagonismo social; mejorar los instrumentos de planificación y evaluación de políticas públicas que aporten soluciones a los problemas, demandas y necesidades de la ciudadanía; que incorpore la ética como una dimensión sustantiva de la función pública y que adquiera capacidad de decisión autónoma. En síntesis, se apunta a la construcción de un Estado *estratégico*, capaz de conducir un proceso de desarrollo con inclusión.

La reflexión, la argumentación, la evaluación de nuestras acciones, el intercambio de opiniones con los diversos actores de la administración pública y de la sociedad, son la condición primaria para mejorar el sentido que le damos a la acción política y transformar nuestras prácticas en función de esos objetivos. Esperamos que la Colección sirva como instrumento de trabajo en esta difícil lucha por una nueva ética pública al servicio de nuestro pueblo.

**Mg. Beatriz de Anchorena**

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

# Índice

Prólogo .....	5
Introducción.....	7
1. La emergencia del paradigma de la integridad y transparencia a nivel global .....	8
2. Un nuevo enfoque .....	15
Poder empresarial y mecanismos de captura .....	20
Mecanismos relacionados al poder instrumental.....	21
Puerta giratoria.....	21
<i>Lobby</i> : definición, riesgos y abordaje .....	23
Corrupción .....	25
Financiamiento de los partidos políticos.....	26
Otros mecanismos de captura .....	27
Mecanismos estructurales: el poder de los mercados .....	29
3. Fortalecimiento de las capacidades estatales.....	30
4. Algunos aportes para el desarrollo de capacidades estatales en integridad y transparencia	33
Desafíos estratégicos.....	38
5. Consideraciones finales.....	41
Referencias bibliográficas.....	43

## Prólogo

La Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene entre sus principales objetivos fortalecer las capacidades institucionales del Estado con el fin de garantizar que sus decisiones se orienten a la ciudadanía, mejorando las condiciones de vida y reduciendo la inequidad.

Acompañando este recorrido estratégico, desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional desarrollamos herramientas que permiten incorporar una perspectiva de integridad y transparencia en la gestión pública para brindar legitimidad, sustento y horizonte a la acción estatal. Esta labor no se agota en el ejercicio de control sobre las instituciones estatales y de quienes forman parte de ella, sino que implica también abordar fenómenos que impactan en la capacidad del Estado para formular e implementar políticas basadas en los problemas de la ciudadanía y orientadas a procurar el bienestar general. El concepto central aquí, entonces, es el *fortalecimiento de las capacidades estatales*.

Y en lo que refiere a la integridad y la transparencia, dicho fortalecimiento pasa en primer lugar por impedir la captura del Estado, que mina la legitimidad democrática y debilita su capacidad de acción. Un Estado cuyas políticas públicas se hallan capturadas por intereses particulares, deja de representar al conjunto de la sociedad, volviéndose permeable a los grupos de interés y perdiendo recursos y capacidad decisoria en el camino. Por ello, entendemos que las medidas de integridad y transparencia en el ámbito público no pueden estar desligadas de una reflexión sobre los modelos de desarrollo y de gestión estatal, a fin de establecer las regulaciones y las prácticas estatales necesarias para avanzar hacia un Estado presente e inclusivo.

El presente documento propone complejizar el enfoque tradicional sobre integridad y transparencia, centrado en el concepto de corrupción, para repensarlo bajo la clave del fenómeno de la *captura de la decisión pública*, que incorpora como variables a analizar a las diferentes presiones y mecanismos que ejercen los poderes fácticos sobre el Estado, poniendo en tensión su autonomía para formular políticas públicas orientadas al interés general.

Finalmente, se exponen algunas experiencias recorridas hasta el momento en materia de fortalecimiento de capacidades estatales y se plantean algunos desafíos estratégicos para los años venideros que involucran a todos los actores del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Mg. Beatriz de Anchorena





## Introducción

---

En el presente trabajo proponemos una mirada integral sobre la ética pública, la integridad y la transparencia. Las nuevas circunstancias derivadas de la pandemia del COVID-19, en nuestro país y en el resto del mundo, son propicias para repensar muchos de los lugares comunes que el discurso hegemónico ha impuesto como un sentido común, en particular respecto al papel del Estado, de los mercados y también de la ética pública. Esta última suele entenderse de manera unilateral como un instrumento para reprimir una irrefrenable tendencia del funcionariado público a transgredir las normas y leyes en función de su interés personal. Esta mirada focalizada y peyorativa sobre quienes ejercen la función pública no es neutral, sino que es producto de una construcción histórica que ha intentado asociar la ineficacia, ineficiencia y la corrupción como características intrínsecas a lo estatal, y que, como consecuencia, enaltece las virtudes de lo privado, promoviendo la privatización de servicios públicos, la desregulación estatal y el traspaso de la mayor cantidad de funciones públicas al mercado. Este enfoque se apoya y se asocia a un modelo de Estado mínimo.

A lo largo de las próximas páginas veremos que el abordaje tradicional al problema de la corrupción resulta insuficiente para comprenderlo de manera integral porque subestima, cuando no obvia por completo, los mecanismos y procesos por los que una elite altamente concentrada termina imponiendo decisiones políticas que privilegian sus intereses privados y sectoriales sobre el interés general, debilitando al tejido social y las instituciones democráticas. Estos procesos, que responden a un modelo basado en la primacía y el dominio irrestricto del mercado por sobre los derechos sociales, ambientales y de las minorías, constituyen una traba para los objetivos de desarrollo económico y social de nuestro país, y son una fuente principal de corrupción.

En un modelo democrático para el desarrollo inclusivo, las estructuras, capacidades y recursos del Estado deben incorporar valores que puedan traducirse en acciones, procesos y normativas concretas. Estos lineamientos están asociados a la centralidad del Estado en el desarrollo económico, en la regulación de las relaciones entre actores sociales, en la garantía de un enfoque de derechos humanos, de perspectiva de género, y en la acción prioritaria en favor de los/as más desposeídos/as. Es desde este marco de valores y objetivos estratégicos que abordamos la integridad y la transparencia en la gestión, fortaleciendo el rol del Estado para generar intervenciones públicas efectivas y de calidad e incorporando la dimensión ética a la función pública (Anchorena, 2020).

Proponemos recorrer los orígenes de la integridad y transparencia como problema de la política pública, poniendo en discusión el abordaje hegemónico sobre el tema. Durante el recorrido, planteamos un enfoque alternativo con implicancias prácticas de gestión y, de modo incipiente, se abre a la reflexión sobre una serie de desafíos estratégicos que competen tanto a la sociedad como al Estado en su totalidad.

## 1. La emergencia del paradigma de la integridad y transparencia a nivel global

---

Lo que llamamos “problemas públicos” surgen como tales cuando aparecen en agenda y sobre ellos se reclama una respuesta. Expresan una condensación de las preocupaciones sociales y de las narrativas cambiantes, tanto a nivel local como internacional. Desde su origen, se encuentran sujetos a una disputa semántica que fija las causas, así como las posibles vías para su tratamiento. Los problemas no son solo expresiones de condiciones objetivas, sino que son el resultado de un proceso de construcción social que define tales circunstancias en términos de problemas. Al respecto, Pereyra (2013) demuestra que la noción de corrupción se constituyó a nivel mundial entre la década del ochenta 80 y la del noventa como un centro de preocupaciones de gobierno, y dio lugar a una agenda pública sobre el tema, de cuya articulación resultó la institucionalización de la corrupción como problema político y tema excluyente en materia de integridad pública.

El autor señala que a nivel internacional ya desde los años setenta sobrevuela la idea del Estado deficiente, ya sea como productor o agente regulador. Desde este punto de partida se concluía que la excesiva intervención del estado en la actividad económica acarrearía como consecuencia la corrupción (Rose-Ackerman, 1978). En la misma década, en los Estados Unidos, las investigaciones académicas comenzaban a indagar sobre la vinculación entre las elites económicas y el Estado a través de la circulación —en uno y otro sentido— del personal jerárquico, entre el sector público y privado y su relación con los conflictos de intereses.

A finales de los años ochenta, se internacionalizan los debates sobre la corrupción, consolidándose el vínculo entre la corrupción y los problemas del desarrollo, cuya consecuencia incide en la reforma de sistemas fiscales y aduaneros de países latinoamericanos y en el financiamiento de organizaciones civiles que desarrollen estrategias internas vinculadas a la lucha contra la corrupción. Así, se va consolidando un lenguaje hegemónico sobre la corrupción y un sentido común dominante reproducido por los decisores de políticas, el mundo académico y por el periodismo, donde se apuntó como ejes del problema al funcionario público y al rol del Estado, obturando una comprensión más profunda del problema.

Durante los años noventa, muchos países traccionados por una agenda de políticas públicas impulsada desde organismos internacionales, sancionaron normas referidas a la corrupción y al conflicto de intereses, que luego se ampliarían a los problemas del *lobby* y la “puerta giratoria”. Los organismos internacionales intervinientes en la temática como, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Transparencia Internacional (TI), o el Banco Mundial (BM), entendían la corrupción o el lobby y la “puerta giratoria”, como la consecuencia de las distorsiones introducidas por la regulación en los mercados. Además, estos organismos caracterizaban a los países por el grado de distorsión que introducía en los mercados la regulación gubernamental, el proteccionismo y las dificultades del capital externo para participar en igualdad de condiciones en licitaciones de obra pública y en la prestación de servicios públicos, todo lo cual generaba nichos privilegiados para la obtención de ganancias. En consecuencia, la propuesta de privatizar empresas públicas y desregular la economía, reduciendo sus funciones y tamaño, debía traer como resultado condiciones más propicias para el crecimiento económico y, a la vez, la reducción de las oportunidades para la corrupción, dándole un objetivo ético a la reestructuración y redefinición del rol del Estado, de la sociedad, la cultura y la economía de posguerra (Pereyra, 2013).

En ese marco, los estudios e investigaciones auspiciadas principalmente por organismos internacionales como la OCDE, procuraban la incorporación de herramientas de prevención, regulación y sanción de los conflictos de intereses. Originalmente, el enfoque adoptado en estas primeras legislaciones giraba en torno a la vigilancia sobre el funcionariado público, con centro en la corrupción, el soborno, el beneficio estrictamente económico, y el tratamiento delictivo-punitivo de los casos.

En la Argentina, la corrupción como problema público irrumpe principalmente en los años noventa, a la par de un creciente cuestionamiento al papel del Estado en la economía y en la gestión de la crisis económico-inflacionaria, modificando la concepción social sobre la actividad política, y haciendo recaer sobre el funcionariado la sospecha preventiva de corrupción ligada a tipos únicos de actos corruptos como el enriquecimiento ilícito, la coima o el nepotismo.

Entrado el siglo XXI, la corrupción se convirtió en un problema de política pública unido a la crisis de representación. Algunas razones de importancia que legitimaron tal configuración fueron la circulación de un nuevo lenguaje político ligado a la temática, la legitimación de escenarios desde las organizaciones de la sociedad civil, el importante papel activo que cumplió el periodismo, su inclusión en la agenda de debate parlamentario, la inclusión de demandas sociales relacionadas con el tema, el estudio de la cuestión en el ámbito académico y su tratamiento por organismos internacionales. Es decir que, más allá de las múltiples demandas que puedan existir en una sociedad, la caracterización como problema público

se encuentra ligada a la creación o circulación de categorías o rótulos que dan identidad al fenómeno y la publicidad sobre el tema.

La reforma del Estado de la década del noventa apuntó a la privatización de sus empresas, la liberalización de la economía y desregulación sobre los controles del mercado y, por último, un importante recorte del gasto público y de la dotación de personal. Se suponía que estas reformas, que guardaban sintonía con la narrativa internacional en la materia, vendrían a resolver los problemas económicos y de corrupción que aquejaban al país.



### Impacto en la legislación

Los planteos en relación a la regulación sobre ética pública fueron receptados en la reforma constitucional de 1994, donde se estableció el deber del Congreso de sancionar una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función (artículo 36), asociando su contenido a la idea de que quien incurra en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento atentará contra el sistema democrático. En concordancia, en enero de 1999, mediante el Decreto 41/99 se establece un “Código de ética de la función pública”, que contiene una serie de principios y normas de conducta destinados a regular el correcto y adecuado cumplimiento de la función ejecutiva<sup>1</sup> (artículo 21, declaración jurada patrimonial y financiera; artículo 41, conflicto de intereses; artículo 43, nepotismo, por mencionar algunos).

Meses más tarde, se sanciona la Ley de Ética Pública<sup>2</sup> (Ley 25.188) que implementará regulaciones específicas, centrada en el agente estatal, sin considerar las relaciones de poder entre los sectores público y privado (Giuffrè, 2021). Estas regulaciones se vinculan, por un lado, con el régimen de declaraciones juradas patrimoniales integrales y de antecedentes para un conjunto determinado de autoridades superiores, en las que los sujetos obligados informan sus bienes, intereses económicos y antecedentes laborales a fin de poder hacer un seguimiento de la evolución patrimonial del funcionariado. Y, por el otro, mediante una serie de incompatibilidades destinadas a prevenir y detectar conflictos entre los intereses públicos por los que debe velar el funcionario, y sus intereses privados, particularmente cuando el cargo ejercido posea una competencia funcional directa sobre esa actividad<sup>3</sup> (art. 13a).

<sup>1</sup> A su vez, desde los años noventa en adelante, Argentina asumió diversos compromisos internacionales en materia de lucha contra la corrupción: Convención Interamericana contra la Corrupción (año 1996, aprobada por Ley 24.759); Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros (año 2000, aprobada por Ley 25.319); y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (año 2003, aprobada por Ley 26.097).

<sup>2</sup> En materia de ética pública, a lo largo de las últimas décadas se sancionaron una multiplicidad de normas destinadas a la regulación en la materia, todas ellas centradas en una visión compartida del asunto: Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público (1999); Ley 25.233 de creación de la Oficina Anticorrupción (1999) y su Decreto 102/99 reglamentario; Decreto 164/99 de reglamentación de la Ley 25.188 y Decreto 808/2000 de Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales; Decreto 1023/2001 Régimen de Contrataciones.

<sup>3</sup> El concepto de competencia funcional no se encuentra definido jurídicamente.

Finalmente, establece la prohibición de ser proveedor (por sí o por terceros) de cualquiera de las áreas del organismo donde desempeña sus funciones (art. 13b).

Este texto legal, sufrió tres modificaciones. La primera durante el 2001, mediante el Decreto 862/01<sup>4</sup> con el objetivo de “ampliar” las posibilidades de designación de personas que actúen en áreas del sector privado vinculadas directa o indirectamente con las actividades que deban desarrollar desde el sector público. La finalidad del Decreto firmado por De la Rúa y Cavallo fue modificar la redacción de los Artículos 14 y 15 de la Ley 25.188<sup>5</sup> para quitar la restricción por el plazo de un año para acceder a un cargo de la Administración a las personas que provinieran del sector privado a la cartera que iban a controlar.

Como consecuencia, se introduce el sistema de conflicto de intereses que conocemos (artículo 15 en su redacción actual) donde existe el deber de renuncia como condición previa a asumir el cargo, y la consecuente obligación de abstenerse de decidir en relación a las personas a las que hubiera estado vinculado en los últimos tres años (sumadas a otras cuestiones de decoro o delicadeza) e incluye una nueva materia de abstenciones relacionada a la posibilidad de tener participación societaria que coincida con la cartera que controla o se desempeña.

Sin embargo, las teorías precedentes enfocadas en funcionarios/as y su relación con las empresas quedaron en deuda luego de la profunda crisis que trajo la implementación del modelo neoliberal en países como la Argentina hacia fines de los años noventa, el auge del capitalismo mafioso tras el colapso del Estado en la ex Unión Soviética, y, más recientemente, la crisis financiera mundial de 2008 como producto de la desregulación del sistema financiero internacional o el escándalo sobre el creciente peso de los paraísos fiscales en los circuitos internacionales de acumulación.

Estos episodios no modificaron, sin embargo, el paradigma sobre el que se habían asentado. En particular, la crisis financiera internacional de 2008 pareció ser un punto de inflexión, que colocaría a la regulación y el control de los flujos financieros como eje de la prevención de las maniobras e ilegalidades, producto de la vinculación entre la banca privada y el sector público en Europa y Estados Unidos. Efectivamente, la crisis motivó una nueva “oleada” de estudios acerca de los conflictos de intereses (OCDE, 2009; Transparencia Internacional, 2010; Wirsching, 2018) y la captura de la decisión pública (OCDE, 2018; Carpenter y Moss, 2014), apuntando a la relación público-privada de funcionarios/as y ejecutivos/as de las grandes corporaciones, y proponiendo mecanismos de enfriamiento y otras modalidades de control.

---

4 La modificación por esta vía parte de la Ley 25.414 “Delegación del ejercicio de atribuciones legislativas” en el marco de la Emergencia Pública del 2001.

5 Redacción del artículo 15 previo a su modificación: “Las inhabilidades o incompatibilidades establecidas en los artículos precedentes regirán, a todos sus efectos, aunque sus causas precedan o sobrevengan al ingreso o egreso del funcionario público, durante el año inmediatamente anterior o posterior, respectivamente.”

Pero las concepciones sobre los modelos de gestión pública no se modificaron. Ni las prácticas y regulaciones de los principales países desarrollados. Por ejemplo, no se lograron acuerdos para ejercer controles sobre la fuga a paraísos fiscales, ni se tocó la relación espuria entre capital financiero y banca comercial ni se abordó de manera estructural ninguno de los problemas fundamentales que habían sido la causa de la crisis. Nunca como antes, el Estado fue instrumentalizado para favorecer de manera sistemática a los grandes grupos financieros.



La crisis derribó el mito fundador del paradigma dominante sobre las causas y los orígenes de la corrupción enfocados casi exclusivamente en la actividad de los funcionarios públicos como únicos sujetos de la reflexión, y mostró la conexión íntima entre el modelo de acumulación empujado por las finanzas y los graves problemas de integridad y transparencia.

Se reveló que detrás de los graves problemas se hallaba un modelo de acumulación dominado por las finanzas y la conexión estrecha entre autoridad política y grandes corporaciones (por ejemplo, a través del canje de aportaciones financieras a la política a cambio de medidas administrativas, judiciales, financieras, que privilegian capitales particulares), y mecanismos depredadores como la cleptocracia, la acumulación basada en el despojo y otros mecanismos (Jessop, 2019). Así, se instaló definitivamente el debate sobre la captura del Estado y las condiciones para revertirla.

Fue a partir de ese marco que la OCDE y otros organismos revisaron y ampliaron los debates sobre integridad hacia el conjunto de los actores sociales. Esta nueva agenda de diversos organismos de la comunidad internacional, que comenzaron a discutir temas antes soslayados, como la captura de la decisión pública por parte de las elites, propusieron medidas para contrapesar el poder del lobby y gestionar los conflictos de intereses, aunque sin cuestionar el origen estructural de la crisis, relacionado con más de 30 años de desregulación del sistema financiero de Estados Unidos. Los modelos de acumulación basados en la libertad de las finanzas para captar los ahorros bancarios, la reducción de impuestos para las grandes empresas y los sectores más adinerados, la eliminación de las regulaciones sobre las políticas laborales y ambientales, el desfinanciamiento fiscal y de sus capacidades regulativas a través de las decisiones de gobierno contribuyeron a la concentración de mayor poder en un grupo restringido de personas y empresas, en detrimento de sus representados y de la democracia.

### **Elites económicas y captura del Estado**

*Este concepto hace referencia a minorías poseedoras de un poder específico, cuyas decisiones influyen sobre el conjunto de la estructura social. Desde una mirada sobre la historia económica argentina, las Elites son grupos que inciden de manera determinante en el proceso de acumulación del capital, en la distribución de la riqueza y en la orientación de la intervención económica estatal, en virtud del poder económico y político que detentan (Castellani, 2016).*

### **Debates sobre el concepto de *captura***

En términos generales, se entiende por captura de la decisión pública (o captura del Estado) al proceso mediante el cual se produce la pérdida de la autonomía del Estado en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas (Castellani, 2018b), como resultado de la presión ejercida por las elites del sector económico privado (a través de diversos mecanismos), mediante la cual estas cooptan el poder público y lo utilizan como un brazo para dirigir la acción estatal en beneficio de sus propios intereses (Serafini Geoghegan, 2017).

Cuando el ciclo de políticas públicas se desarrolla en contextos caracterizados por desigualdades profundas, son estos actores que concentran el poder de influencia sobre el proceso político los que permean las políticas resultantes (Cañete Alonso, 2018: 12). Las elites tienen la capacidad de utilizar el control que ejercen sobre diferentes recursos de poder para influir sobre políticas públicas, beneficiar sus intereses económicos, aumentar su influencia sobre los decisores políticos, definir la agenda política y de discusión pública (Cortés Saenz e Itríago, 2018: 7). Este proceso de captura o secuestro de la política, además de propiciar una distribución ineficiente de los recursos, erosiona la legitimidad del sistema democrático, refuerza las asimetrías entre diferentes grupos dentro de una sociedad.

Pero el concepto de captura es también un tema de debate. A pesar del impulso que cobró en la última década, la noción de captura se remonta hasta el año 1971 cuando George J. Stigler, un miembro de la escuela de economía de Chicago, definió a la captura regulatoria como “los usos potenciales de recursos y poderes públicos para mejorar el estatus económico de grupos económicos (como industrias y ocupaciones)”, y afirmaba que “cada industria u ocupación que tiene suficiente poder político para utilizar el Estado buscará controlar la entrada [de nuevos competidores]” (Stigler, 1971: 3-5). Su solución frente a esta monopolización de una rama económica y su reclamo de proteccionismo o subsidios, era incrementar la libertad de mercado. Poco tiempo después, en 1976, Sam Peltzman complementó esta versión con el peso político del electorado, pues al momento de modificar una regulación, el organismo, según la hipótesis de Peltzman, calcula los costos y beneficios de ceder ante las presiones de la industria (Serafini, 2017). En otras palabras, la preocupación de los economistas de la Escuela de Chicago

(Stigler, Huntington, Peltzman), era que los procesos de captura lograban imponer medidas proteccionistas. Esta idea básica es la que se considera cuando se mencionan los problemas de corrupción como los de Rusia u otros países donde se “distorsionan” los mercados, como lo ha mencionado el Banco Mundial. El imaginario que promovieron se condensa en “[...] la imagen de un burócrata que exige sobornos a ciudadanos impotentes e indefensos simplemente para que los trámites se hagan” (Hellman y Kauffman, 2001: 31). Este planteo, lleva implícita la idea de que el mercado es la concurrencia igualitaria de productores y consumidores y no una arena de poder previamente regulada y estructurada donde los propietarios del capital (en particular el financiero) lideran e imponen relaciones desiguales en su propio beneficio. Para esta primitiva concepción de la captura del Estado, el mercado era la solución antes que el problema. Pero, como se demostró a lo largo de décadas de neoliberalismo, el mercado ideal nunca existió y los grandes grupos corporativos han tendido a imponer mediante mecanismos legales o ilegales, sus intereses sobre los del conjunto de la sociedad, ampliando la brecha de desigualdad y acrecentando aún más sus recursos de poder.

La idea recién expuesta, de la corrupción y la captura como una distorsión del libre mercado, se conecta con una representación sobre el Estado y la política como arrebataadores de los recursos que aportan los productores privados y que, de paso, justifica la evasión fiscal y las tramas ilegales como una “rebelión” contra la “opresión del Estado”. Dicho enfoque influyó en gran medida en la manera de estudiar y prevenir la corrupción, que apuntó principalmente a disminuir la discrecionalidad de los/as funcionarios/as para reducir su capacidad de pedir sobornos (aunque con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 —CNUCC— este paradigma se amplió e incluyó al mundo privado, no desapareció la carga negativa sobre la política). Es decir que desde esta perspectiva la captura era asociada a la corrupción de funcionarios/as públicos/as.

La crisis financiera internacional de 2008 puso al descubierto la vinculación entre la banca privada y el sector público en Europa y Estados Unidos. Como se señaló anteriormente, a partir de entonces los organismos internacionales hicieron más hincapié en temas de integridad, ética pública y transparencia y toda una serie de problemas vinculados, como los conflictos de intereses, y no solo en el tema de la corrupción. Por ejemplo, la OCDE, apenas estalló la crisis, reunió a un grupo de expertos que en 2009 publicó un informe sobre la *puerta giratoria* del sector financiero con el fin de determinar su alcance y responsabilidades en la crisis mundial —sobre la cual concluían que había tenido gran responsabilidad en los acontecimientos— (OCDE, 2009). Mientras que el año anterior ya había editado una guía sobre buenas prácticas para el empleo pospúblico (o puerta giratoria de salida), que en 2010 lanzó como libro (OCDE, 2010). Estos documentos, fueron contemporáneos de investigaciones específicas en distintos países patrocinadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y también por



una de sus unidades de investigación, el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Asimismo, numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) no se quedaron atrás e incorporaron el tema a su porfolio de investigaciones.

Muchos documentos hacen alusión a mayores regulaciones y la promoción de la participación y compromiso de los grupos de interés para garantizar la transparencia y el acceso a la información, y a promover la rendición de cuentas y atender los riesgos de captura al interior del Estado. Estos documentos conviven, sin embargo, con otros en los que se insiste con el mantenimiento de la libertad de mercado, el retiro del Estado una vez saneadas las finanzas, y el restablecimiento de la confianza en el libre comercio (OCDE, 2009). Se trata de una suerte de revisión conservadora, donde se amplía la agenda y se proponen reformas, mientras se conservan las bases de sustentación del modelo. Este doble discurso llevó a profundizar temas de integridad mientras se rescataba a los fondos especulativos en peligro, se dejó intacto el sistema impositivo regresivo y se permitió la fuga hacia paraísos fiscales, lo que redundó en un aumento de la deuda pública y la brecha de desigualdad, mientras el sistema democrático está hoy más débil y más cuestionado que antes.

## 2. Un nuevo enfoque

---

Una literatura alternativa surgió en los años 2000, especialmente en América Latina, referidas a las particularidades de tales fenómenos en los países del subcontinente (Cañete Alonso, 2018; Castellani, 2018b; Cortés e Itriago, 2018; Durand 2019, 2020; García Delgado, Ruiz del Ferrier, Anchorena, 2018; Serafini Geoghegan, 2017).

García Delgado, Ruiz del Ferrier y Anchorena (2018) reflexionaban sobre las dimensiones de la corrupción y distinguían la ‘corrupción clásica’ que involucra hechos puntuales de sobornos o malversación de fondos, de la “corrupción estructural”, vinculada a la financiarización de la economía y a la captura del Estado, beneficiando a determinados intereses económicos. Para los autores, la adopción de medidas, leyes y decretos que favorecen a los grupos más concentrados, como la disminución o eliminación de retenciones a la minería y a los productos agrícolas de la pampa húmeda, la desarticulación de los mecanismos de administración del comercio exterior, la flexibilización de los dispositivos regulatorios de los flujos financieros, el blanqueo impositivo, entre otras medidas cuyo resultado es la concentración de la riqueza y mayor desigualdad, son ejemplos de captura del Estado y forman parte del fenómeno de “corrupción estructural”. Ambos casos involucran una violación de la ética en la función pública, pero también requieren de controles y sanciones para los actores económicos que se benefician de esa corrupción estructural. Este tipo de corrupción —hoy cada vez más naturalizada— merece ser visibilizada, interpretada y deconstruida.

Los distintos mecanismos de captura, que describimos en el apartado siguiente, son múltiples y variados. Esto muestra la insuficiencia del enfoque institucional para abordar el control del Estado. Las instituciones de control surgidas durante la década del '90, como AGN, SIGEN, Oficina Anticorrupción, Ley de Ética Pública, entre otras, aunque constituyeron avances institucionales indudables, no logran contrarrestar los mecanismos de captura antes mencionados. Esta visión de la corrupción como fenómeno de carácter meramente estatal y político —dirigentes o funcionarios/as públicos/as aprovechando la opacidad del Estado en detrimento de ciudadanos/as y empresarios/as— careció de herramientas para entender y dar respuesta a fenómenos como la evasión de impuestos, el lavado de dinero y la extendida cultura offshore de los sectores acomodados y de empresas en nuestro país, el financiamiento espurio de las campañas y de los partidos políticos, la captura del Estado para negocios personales, el endeudamiento y la fuga sistemática de capitales, la sobre y subfacturación de importaciones y exportaciones, o la utilización de las instancias judiciales para bloquear leyes y actos administrativos que van contra sus intereses, entre muchos otros mecanismos que fueron naturalizados o invisibilizados como problemas públicos, pero que constituyen, contradictoriamente, el grueso de los problemas generadores de mayores niveles de pobreza, desigualdad y falencias estructurales para el desarrollo y el crecimiento.

En el documento *El fenómeno de la captura: Desenmascarando el poder*, de Cortés Saenz e Itriago (2018), escrito en el marco de las publicaciones de Oxfam<sup>6</sup>, se define a la captura como “el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) —en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general— sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional), con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política o social) y en el correcto desempeño de la democracia (Cortés e Itriago, 2018: 14). En esta conceptualización se reconocen seis elementos o componentes interrelacionados que suelen aparecer cuando se habla de captura: 1) el objeto de la captura o qué se captura (el Estado, la democracia, una política pública, etc.); 2) el sujeto capturador o quién captura; 3) aparece el fin o motivo de la captura; 4) los mecanismos o medios; 5) las circunstancias (o contexto) que intervienen en el proceso de captura (ya sea para facilitarla o dificultarla); y 6) los efectos y consecuencias.

Estos elementos combinados apuntan a demostrar que la captura consiste en un “abuso” de los recursos de poder (cómo) de una elite extractiva (quién) sobre el ciclo de políticas públicas (qué), con la condición que esa intervención tenga efectos en la desigualdad (consecuencias) y de los privilegios de una elite (fin) en una situación determinada (contexto).

---

<sup>6</sup> Oxfam es un movimiento global que se propone combatir la desigualdad y la pobreza. Está compuesta por 21 organizaciones que trabajan en unos 70 países del mundo. En años recientes, OXFAM promovió la publicación de una serie de libros sobre la captura del Estado que abarcan tanto teoría como investigaciones empíricas, principalmente de los países de América Latina.

El quién es atribuido a una “elite extractiva” y resalta que se trata de grupos minoritarios que extraen recursos de las políticas públicas para su propio beneficio. En relación a los recursos de los que disponen, los clasifica en cuatro tipos: materiales, financieros, institucionales y simbólicos (volveremos sobre este punto más adelante).

Los trabajos de Ana Castellani (2018a; 2018b) sobre captura se concentran principalmente en la función que cumplen los mecanismos de articulación de lobby y puerta giratoria. Sus investigaciones conectan el rol de los/as funcionarios/as (específicamente de la elite política), con la elite económica en los procesos de captura y por lo tanto le permite proponer medidas concretas de prevención y control. Estos análisis han tomado elementos de las investigaciones de Renato Garin y Patricio Morales (2016) que ponen la lupa en el análisis de las trayectorias de los miembros que componen los gabinetes a partir de las cuales puede formular conclusiones sobre su orientación política e ideológica. Por lo tanto, el eje, tal vez principal, que atraviesa sus estudios es la articulación entre sector público y privado. De allí que muchas de las intervenciones abogan por fortalecer el rol y la autonomía del Estado y aparezca la noción de “autonomía enraizada” de Peter Evans (1996) como una referencia medular para pensar la relación entre el Estado y la sociedad, poniendo el foco en el área de intersección entre las elites económicas y políticas, que conectan las esferas del mundo estatal y el mundo empresarial, tal como lo ha desarrollado para el análisis del gabinete nacional para el período 2015-2019. Finalmente, estos avances permiten desarrollar herramientas de carácter preventivo que se basan en la combinación de un análisis biográfico de las trayectorias profesionales de los funcionarios de alta jerarquía con sus ámbitos de ocupación, y que se pueden plasmar en una matriz de riesgo en la cual se clasifica el potencial impacto de ubicar a determinada persona en cierto cargo.

En años recientes la expansión de estudios sobre el tema ha sido prolífica en la aparición de categorías específicas sobre la captura que permiten hacer foco en distintos aspectos de la problemática. Entonces, si la captura de la decisión pública se define, según hemos señalado, como la pérdida de autonomía del Estado para implementar políticas públicas, a su interior intervienen diferentes mecanismos. La definición más extendida de **captura regulatoria** corresponde a la formulada por Carpenter y Moss (2014: 13), y sostiene que “es el resultado o proceso por el cual la regulación, en la ley o su aplicación, consistente o repetidamente se aleja del interés público y se alinea con los intereses de la industria regulada, por la propia acción e intención de la industria”. Además, esta puede ser fuerte o débil, y se produce cuando los sectores económicos sensibles a la regulación estatal toman el control de las instancias decisorias de gobierno y/o las agencias regulatorias. Como veremos en el apartado sobre mecanismos, puede ser de forma directa (a través de la puerta giratoria de entrada) o indirecta (a través del lobby).

Por otro lado, la **captura cultural** es una forma más difusa y más compleja de identificar qué sucede cuando las empresas se benefician de la acción de las agencias públicas porque los/as funcionarios/as a cargo comparten las creencias y visiones del sector empresario, es decir, cuando tienen un *ethos* favorable al mercado. De allí el porqué de la denominación “cultural”: compartir un conjunto de valores comunes.

Cabe destacar que este tipo de captura opera a nivel inconsciente o no expresamente calculado y contradice a los enfoques que suponen un actor racional preocupado por obtener sus propios beneficios. Es decir que, en este sentido, es más peligrosa ya que el agente público se encuentra convencido de que satisfacer las demandas empresariales conlleva un beneficio para toda la sociedad. Por tanto, la captura cultural no refleja el caso de un/a funcionario/a (o conjunto de) que seducido/a por lobistas accede a los reclamos privados, o lo hace para beneficiarse. Como resultado del lugar donde estudió, su círculo social cercano -amigos, clubes, etc.-, comparte el diagnóstico y visión del mundo que considera sirve mejor al interés público. Al respecto, Kwak (2014) identificó tres categorías mediante las cuales opera la captura cultural: identidad (o identificación grupal); estatus (entendida como un respeto a quienes consideran que ostentan mayor jerarquía); y redes de relaciones sociales (afinidad ideológica con quienes comparten vida social). Además, son tres mecanismos que potencian al lobby y a la puerta giratoria. En resumen, estas tres categorías condicionan las decisiones de los funcionarios, aunque puedan no ser conscientes de ello.

Por último, se debe subrayar que, primero, la captura cultural es muy poderosa ya que puede operar en paralelo a la captura regulatoria. En segundo lugar, cuando la visión del Estado y del mercado coinciden, se conforma un discurso único, cuyas consecuencias recién se verán cuando los impactos en la sociedad (pobreza, desigualdad) sean manifiestos.

Para Beatriz de Anchorena, la dificultad que jaquea al Estado como representante del bien común y de la ciudadanía en su conjunto, es que las elites económicas son actores privilegiados de la sociedad y cuentan con una gran concentración de poder, factible de distinguir entre **poder estructural e instrumental**. El primero se apoya en la concentración de recursos con la que cuenta para la creación de riqueza en una economía capitalista. Estos pueden ser la decisión de invertir con su correlativo impacto positivo, así como la “amenaza siempre latente de desinversión (exit) que ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas de los gobernantes” (Anchorena, 2019: 66). Mientras que el segundo, el *poder instrumental*, gira en la órbita de las acciones más propiamente políticas, ya que son intervenciones en espacios formales vinculadas a la formulación de políticas públicas.

Las tensiones para la democracia aumentan cuando el empresariado desarrolla grandes cuotas de ambos poderes. Por lo tanto, es imprescindible trabajar en el fortalecimiento de las capacidades estatales que permitan al Estado interactuar con los distintos participantes del sistema político, pero sin resignar su aptitud para decidir en última instancia a efectos de resguardar el bien común.

En América Latina, la fuerte concentración de riqueza y poder que existe en la región afecta también el ámbito de toma de decisiones. Como lo advierte Cañete (2018), el estudio de los mecanismos utilizados por las elites muestra el círculo relacional entre desigualdad, captura y democracia. Cuanto más concentrado está el poder, más capacidad tienen las elites de crear o moldear leyes, políticas e instituciones que facilitan sus privilegios y, por lo tanto, de minar una de las reglas fundamentales del sistema democrático: la garantía de igualdad de derechos entre todas las personas.

El fenómeno de la concentración de poder económico y su incidencia sobre el proceso político es algo que se repite en todos los países. Sin embargo, en países periféricos como los de América latina, los grados de concentración pueden extremar los niveles de captura de la democracia y debilitar su legitimidad. Aquellos Estados con bajas performances de desarrollo relativo cuentan con menos recursos para incrementar la infraestructura estatal y menores niveles de institucionalización que hacen a la captura más sencilla, probable e intensa. A su vez, esta circunstancia impulsa una mayor concentración del poder. Se trata de un círculo vicioso en el que se va degradando progresivamente la democracia. En América Latina se agrega el poder decisivo de las empresas transnacionales y la influencia de diversas potencias y de los organismos de crédito internacional que presionan para la adopción de medidas de ajuste fiscal y liberalización.

### **América latina: política fiscal y captura del Estado**



*Si hablamos de redistribución, la política fiscal es el principal instrumento que tiene el Estado para enfrentar la desigualdad. Toda redistribución implica la existencia de ganadores y perdedores y, por lo tanto, intereses en conflicto. Según la CEPAL, mientras en los países de la OCDE las transferencias directas en efectivo, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social reducen la desigualdad de ingresos de mercado un 36%; en la región solo se reducen un 6%. Es decir, mientras las desigualdades de ingresos que produce el mercado son similares en los países de la OCDE y en América Latina y el Caribe, después de aplicar instrumentos de política fiscal en la OCDE la desigualdad de ingreso se sitúa entre las más bajas del mundo, mientras en América Latina y el Caribe nos dejan siendo la región más desigual y 11 de sus países se encuentran entre los 20 más inequitativos del planeta. Solo un Estado capturado por los intereses de las élites puede impulsar políticas fiscales que aumentan la pobreza.*

Del libro "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos". Rosa Cañete Alonso, CLACSO-OXFAM.

## Poder empresarial y mecanismos de captura

De las teorías anteriormente aludidas se pueden destacar tres puntos en común. En primer lugar, la captura la impulsa un grupo reducido de personas, una elite económica, pero con gran poder y capacidad de intervenir en las decisiones estatales, por lo cual, la problemática se enmarca en la articulación indispensable entre el sector público y el privado. En segundo lugar, de esta relación a veces armónica y a veces de confrontación, se pone en juego por cada parte poderes y recursos específicos de cada actor. Es decir, por más poderosa que sea una elite no tiene atribuciones para implementar políticas públicas, de allí que en ciertas circunstancias sus esfuerzos se concentren en hacerse con el control, sea de manera directa o indirecta, de cierto organismo. Por último, la injerencia de un actor del sector privado sobre determinado aspecto de normativas o regulaciones, conduce a la configuración de una disputa entre el fin propio del Estado que es el bien común y el interés particular.

Otro aspecto que no se debe perder de vista es que la captura, en cualquiera de las acepciones presentadas, es un fenómeno colectivo. Por supuesto que en muchos casos se reconocen intervenciones de actores clave que pueden inclinar la balanza hacia uno u otro lado, pero la observación inmediata de los acontecimientos no debe ocultar que los fenómenos sociales responden a reglas no directamente visibles, y que si efectivamente estos miembros individuales de las elites concentran tanto poder es porque actúan como *dramatis personae*, es decir que encarnan fuerzas y recursos colectivos que los exceden. El problema no es el presidente de tal o cual corporación, sino el poder que esta corporación ha concentrado y le otorga a quien ejerce su cargo de presidente. Por eso, la descripción de los procesos de captura estaría incompleta si no analizara detenidamente las formas específicas de intervención con las que cuenta el poder empresario. Cooptar espacios públicos por parte del sector privado es una acción que si bien relaciona a individuos con hechos sociales de mayor o menor materialidad (formulación de leyes, procesos económicos, etc.), solo puede suceder gracias a la mediación de ciertos *mecanismos* o *dispositivos* que cumplen la función de conectar ambos niveles.

Entonces, si los distintos enfoques presentados aluden directa o indirectamente a la captura como una pérdida de autonomía por parte del Estado ante las elites económicas para formular políticas públicas, ambas, captura y autonomía, se pueden pensar como una correlación de fuerzas. De allí que la relación entre captura o el nivel de autonomía estatal se puede representar como el vector resultante del cruce entre ambos lados. Mientras que el Estado para sostener su autonomía cuenta con un conjunto de *capacidades* (burocrática administrativa, económica, la política estratégica, etc.), que son la habilidad para realizar tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible, en contrapartida el poder empresario dispone de un conjunto de *mecanismos* de poder.

Estos se definen como aquellos instrumentos legales o ilegales de los que las elites hacen uso en su condición de sujeto colectivo, para aumentar su influencia política, económica y social, y acumular así más poder y obtener beneficios económicos. Entonces, la tensión se expresa entre la fortaleza de las capacidades de un Estado y el poder de los mecanismos de una elite.

Existen diferentes conceptualizaciones sobre la forma de interpretar los dispositivos que emplea una elite económica para incidir en la decisión estatal ya que varían en gran medida en relación al contexto histórico y político. Por ejemplo, Cortés e Itriago citan la taxonomía elaborada por Cox (1981, en Cortes et al. 2018), que reconoce cuatro tipos de recursos (que hemos mencionado arriba): materiales (recursos naturales, productivos, armas); financieros (recursos de capital, creación de crédito); institucionales (acceso directo y control de las instituciones, capacidad coercitiva y capacidad de definir las reglas); y simbólicos (narrativas, ideas, creencias y discursos dominantes que legitiman y refuerzan la posición de las elites).

No obstante, consideramos que, para poner el acento en las capacidades y la autonomía estatal, conviene organizar los mecanismos según la clasificación referida anteriormente que distingue entre *poder instrumental* y *poder estructural*. De esta manera, en relación al primero se identifican: la puerta giratoria, el lobby, la corrupción y el financiamiento de partidos políticos. En tanto, el segundo se vincula al manejo del capital que disponen las elites, por ejemplo, la amenaza de desinversión y de retención de capital (no liquidar divisas, enviar remesas a casas matrices, etc.).

## Mecanismos relacionados al poder instrumental

Como señalamos, el poder instrumental incumbe a las acciones políticas que lleva adelante el empresariado dentro de la arena de formulación de políticas públicas. Estas acciones demandan cierto grado de organización y dos son particularmente señaladas por la bibliografía especializada por su gran capacidad de incidencia: la puerta giratoria y el lobby.

### Puerta giratoria

La expresión puerta giratoria (*revolving door*) fue acuñada en la legislación estadounidense décadas atrás y alude al pasaje de algunas personas desde altos cargos en el sector privado al sector público, y viceversa, en diversos momentos de sus trayectorias laborales (Castellani, 2018a). Este inter-pasaje entre ejecutivos/as del sector privado y áreas estratégicas del sector público se ha definido en la bibliografía específica como puerta giratoria de entrada y/o de salida y provoca situaciones de conflicto de intereses no plenamente abarcados por la legislación vigente en Argentina.



La *puerta giratoria de entrada* se cristaliza cuando carteras ministeriales o áreas importantes de la gestión estatal quedan bajo el control de personas que ocuparon altos puestos de dirección en el sector privado. En este escenario, se eleva significativamente el riesgo de que se configuren situaciones de conflictos de intereses y de ahí procesos de captura, porque las decisiones estatales pueden beneficiar directamente a la empresa de procedencia del/a funcionario/a, sin que esto implique necesariamente sobornos o corrupción de por medio. Asimismo, cuando un ministerio, agencia regulatoria u otra alta dependencia estatal encargada de formular y/o ejecutar decisiones públicas que afectan intereses sectoriales queda a cargo de funcionarios/as provenientes del mismo sector privado al que deben comenzar a regular, es altamente probable que las demandas del sector encuentren mayor recepción y se conviertan más fácilmente en políticas públicas. En otros términos, se magnifica el riesgo de que el interés corporativo sea privilegiado frente al interés general en tanto la trayectoria previa del/a funcionario/a configure preferencias sectoriales y mayor grado de permeabilidad al lobby empresarial.

La *puerta giratoria de salida* expresa el conflicto de intereses que se produce cuando los/as funcionarios/as dejan sus puestos en el sector público y pasan a ocupar cargos en el sector privado, ya sea como directivos/as o lobbistas. En este pasaje, el/la exfuncionario/a porta, como parte de su experiencia, tres atributos que explican el valor que les atribuye el mercado. Estos son: el flujo de contactos internos, la información sensible y el conocimiento específico sobre el funcionamiento del Estado. Al contratar al/a exagente, estas cualidades son apropiadas por las firmas, generando no solo problemas para la calidad de la acción estatal sino también para el resto de las firmas del sector, que no tienen acceso a esa información y quedan en condiciones desventajosas.

Además, sobre la puerta giratoria de salida se advierte otro potencial conflicto de intereses para quienes desempeñan cargos públicos: la existencia del llamado *soborno diferido*, es decir que el/la funcionario/a haya beneficiado intencionalmente a un privado en el ejercicio de sus funciones públicas a la espera de una recompensa, como puede ser la ocupación en el futuro de un alto puesto en el sector que está regulando en el presente.

Los organismos internacionales y los estados nacionales abordan el problema de las puertas giratorias, pero principalmente concentrados en su variante de salida y con el foco puesto en las ventajas y desventajas que supone el uso de información pública, contactos en el Estado y *know-how* por parte de determinadas empresas. Se trata de una óptica más preocupada por mantener condiciones igualitarias en la competencia mercantil que por cuidar los intereses y la autonomía del sector público.



Un abordaje integral supondría pensar en instrumentos y mecanismos orientados a prevenir los potenciales efectos negativos que la circulación público-privada tiene sobre las políticas públicas y las capacidades estatales.

El análisis de todas estas situaciones resulta de especial importancia porque su regulación requiere la sanción de leyes y normativas actualizadas, mecanismos de control eficientes que permitan fortalecer el rol del Estado, para garantizar que las decisiones se tomen como respuesta a problemas públicos de interés común y no como beneficio a ciertos intereses particulares.

### **Lobby: definición, riesgos y abordaje**

El cabildeo o *lobby*<sup>7</sup> es un término referido a la representación de intereses particulares ante las autoridades públicas orientada a incidir en las decisiones de forma más o menos directa o visible (ASA, 2019; Castellani, 2018b; Garín y Morales, 2016). En términos técnicos, la organización no gubernamental TI define como *lobby* a toda comunicación directa o indirecta con decisores y representantes políticos, desplegada por o a nombre de un grupo organizado, con el fin de influir en decisiones públicas (Cortés e Itriago, 2018).

Actualmente, el *lobby* es un hecho de la vida pública de todos los países, una actividad frecuentemente desarrollada que influye efectivamente en las decisiones de los Estados (Riveros Marín, 2013). El protagonista más frecuente de la actividad es el empresariado. En ese sentido, el fenómeno demuestra su *poder instrumental*: el lobby forma parte de un extenso *portfolio de actividades* destinadas a influir políticamente (Schneider, 2010) y es considerado un *mecanismo bisagra* para establecer conexiones con el sector público.

Suele adoptar las siguientes formas: la representación directa —sin intermediaciones— de los intereses de una firma o empresa a través de una figura designada a tales efectos. La representación indirecta, externalizada a través de un tercero especializado (*lobbistas*, agencias de comunicación estratégica, etc.), también llamado *lobbying profesional*.<sup>8</sup> La representación colectiva llevada adelante por las cámaras y asociaciones gremiales del empresariado encargadas de formular, articular y expresar las demandas sectoriales para su consideración a la hora de desarrollar leyes y políticas públicas.

Por otra parte, la actividad de lobby supone un sujeto *activo* —sea individual o corporativo— que representa un interés particular, y otro *pasivo* que representa el interés general.

---

<sup>7</sup> Según Garín y Morales (2016) “la palabra *lobby*, en rigor, emana del vocablo inglés referido al vestíbulo de los hoteles. En específico al Willard Hotel de Washington, lugar donde ocurrían la mayoría de las reuniones políticas y se realizaban gestiones ante los congresistas (...) Dado lo extendido de la práctica, la primera ley de *lobby* norteamericana vio la luz en 1896” (p. 5).

<sup>8</sup> En el debate legislativo en Chile del año 2003 una de las definiciones de la figura del *lobbista profesional* se refería a “toda persona que represente intereses privados con regularidad y reciba un pago por la tarea” (Garín y Morales, 2016).

Asimismo, tiene lugar en los márgenes entre la formación legítima e ilegítima de la voluntad política (Von Alemann y Eckert, 2012) y manifiesta la compleja tensión entre lo público y lo privado.

La gestión permanente de intereses particulares ante el Estado puede generar procesos de *colusión* público-privada, donde algunas empresas o individuos obtienen ventajas indebidas a partir de su contacto con determinadas áreas o funcionarios/as del sector público. En segundo lugar, el lobby puede efectivamente cumplir su objetivo y torcer la dirección de las decisiones públicas hacia la satisfacción de los intereses particulares representados. De esta manera, el fenómeno constituye una forma de articulación entre las elites económicas y políticas particularmente relacionada con la *captura de la decisión pública* (Castellani, 2018b; Cortés e Itriago, 2018).

Tercero, y como consecuencia de lo anterior, el lobby provoca una distribución desigual y regresiva de los recursos públicos, en tanto modifica los destinos y prioridades de asignación. También implica el establecimiento de un acceso diferencial al Estado por parte de los actores o intereses con determinados niveles de poder y recursos en detrimento de los sectores vulnerables que más necesitan de la intervención estatal.

Resulta necesario abordar la cuestión para lograr un correcto desarrollo de las funciones y responsabilidades del Estado. A nivel internacional, diversos países han institucionalizado la práctica, estableciendo registros públicos de representantes o gestores de intereses privados y mecanismos de acceso a la información sobre audiencias realizadas con funcionarios/as y legisladores/as, entre otras regulaciones (Castellani, 2018b; OCDE, 2019). No obstante, las iniciativas de legalización y regulación suelen resultar insuficientes, débiles o ineficaces para combatir los riesgos y las consecuencias del fenómeno (Cortés e Itriago, 2018).

Es importante que el Estado establezca formas y canales de articulación con la sociedad civil donde se vean garantizadas la igualdad de acceso a las autoridades públicas de todos los actores sociales, dando prioridad al interés general y limitando la influencia de los grupos privilegiados o poderosos de una sociedad (Jordan Palet, 2017; García, 2008).

En Argentina existen normas destinadas a garantizar y regular la vinculación entre el Estado y la sociedad civil. El Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública, establece el mecanismo de audiencias públicas ante el Poder Ejecutivo Nacional, la publicidad de la gestión de intereses mediante el Registro Único de Audiencias con funcionarios/as, el mecanismo de elaboración participativa de normas, el acceso de la ciudadanía a la información pública<sup>9</sup> y las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos.

---

<sup>9</sup> A partir de la Ley 27.275 se avanzó considerablemente en el marco regulatorio para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

A su vez, el Congreso de la Nación prevé un régimen de audiencias con legisladores/as o asesores/as, la publicidad de las sesiones (en recinto y comisiones) y mecanismos de consulta, foros y audiencias públicas abiertas a la participación ciudadana.

Asimismo, la normativa nacional vigente ha tratado al fenómeno de manera tangencial, a través de la gestión de la información pública y la participación ciudadana. La elaboración de un abordaje específico requiere un análisis situado en contexto para diagnosticar la problemática de manera concreta, pues aquella está siempre vinculada a la morfología del régimen político, la matriz político-cultural de la sociedad y las características del sector privado (Jordan Palet, 2017).

En definitiva, más allá de implementar mecanismos específicos para controlar la actividad y morigerar sus efectos, el fenómeno del lobby debe ser abordado mediante una estrategia de contrapeso: una ampliación de la representación de los sectores menos favorecidos. Se trata de promover la participación social procurando un cambio del tradicional modelo democrático estrictamente representativo por uno con mayor deliberación pública y protagonismo popular. Para ello, se requieren esquemas de acceso a la información y de transparencia y mecanismos de involucramiento directo de la ciudadanía, en particular de los sectores menos favorecidos. Esto implica incluir en la formulación y planificación de las políticas públicas a todas y todos los sujetos que estarán involucrados en su cumplimiento, en especial a los sectores de la sociedad civil, destinatarios de las mismas y cuyos intereses se verán afectados. Esto supone un avance cualitativo en lo que respecta a la toma de decisiones que se refleja en la existencia de políticas públicas más estables, resultantes del debate y consensos y disensos de la sociedad, y a su vez, facilita la fiscalización y el monitoreo de los recursos para una mejor ejecución (Morelli et al., 2020).



Se trata de promover la participación social procurando un cambio del tradicional modelo democrático estrictamente representativo por uno con mayor deliberación pública y protagonismo popular.

## Corrupción

Tanto la puerta giratoria como el lobby son concebidos sociológicamente como dispositivos que articulan directamente a las elites económicas de las grandes empresas con las elites políticas. Es debido a esta función que se los denomina como mecanismos “bisagra”. No obstante, la literatura sobre los procesos de captura identifica una gran variedad de dispositivos, entre ellos, la corrupción. Sobre esta última, si bien cuenta con gran cantidad de espacio en la agenda mediática, el tema se aborda desde un enfoque que reproduce visiones sesgadas pero que han logrado una profunda penetración en la opinión pública,

donde el empresario que paga sobornos lo hace por encontrarse en “un callejón sin salida” en el que lo encierra una clase política de por sí corrupta. Entonces la representación dominante que se difunde sobre este fenómeno se apoya en el mito de la culpabilidad del Estado y/o los/as políticos/as y, su contrapartida necesaria, el mito de la inocencia del sector económico privado. Además, de alimentar este prejuicio, el enfoque dominante oculta que la corrupción es un fenómeno complejo, como sucedió con el caso de la empresa Odebrecht. Apareció en la escena pública como un típico pago de sobornos pero, en una investigación reciente, Franciso Durand (2019) demostró que dicha empresa se adjudicó obras en distintos países de América Latina mediante prácticas combinadas de corrupción, colusión y diversas formas de captura. Grandes empresas internacionales poseen equipos definidos de trabajo que combinan distintos métodos de captura y destinan cuantiosas sumas de dinero para ganar mercados en otros países. En este sentido Durand (2020: 124) sostiene que “las acciones de influencia se expresan principalmente a través del uso regular y organizado de su equipo instrumental, como corresponde a un actor racional, poderoso y experimentado”. Por ejemplo, casos como el de Siemens y otras grandes empresas obligaron al gobierno alemán a adoptar medidas para prevenir casos de soborno transnacional, aunque ciertos analistas indican que los resultados al día de hoy son insuficientes y que casos de corrupción y otras maniobras pueden ser resueltas mediante el pago de multas<sup>10</sup>. Aunque el soborno es claramente un mecanismo ilegal, para las grandes empresas, en particular grandes corporaciones multinacionales, es uno más de los mecanismos a utilizar para ampliar sus negocios. No hay para ellos, por lo tanto, una barrera infranqueable entre los mecanismos legales, ilegales o semilegales de captura, son parte de su repertorio en disponibilidad. Cuando se cierra una vía pueden acudir a otra. Por ese motivo, las respuestas públicas deben ser integrales y entender la globalidad del problema y de los perjuicios que estos mecanismos combinados le infligen a la sociedad.

### Financiamiento de los partidos políticos

Refiere a todas aquellas formas espurias o no transparentes relacionadas con la elección de cargos, el funcionamiento de partidos políticos, etc. En este sentido, abarcan desde los mecanismos más concretos como el financiamiento de partidos, las contribuciones económicas a las campañas, hasta los procedimientos legislativos extraordinarios.

La representación electoral y el sistema democrático se ven distorsionados si una elite tiene la capacidad de condicionar las elecciones gubernamentales y las políticas de determinados candidatos y partidos políticos a través de sus contribuciones económicas.

---

<sup>10</sup> Wolfgang Schaupensteiner, especialista en la materia, explica las limitaciones y desafíos frente a este flagelo. Disponible en: <https://www.dw.com/es/corrupci%C3%B3n-a-la-alemana/a-2293213>

Mediante la financiación de campañas electorales, las elites pueden influir de forma directa en las políticas que los representantes finalmente elegidos implementarán o, incluso, desprestigiar a candidatos que presentan propuestas contrarias a sus intereses (Cortés e Itrágo, 2018: 63). Estas situaciones se ven facilitadas gracias a *vacíos legales*, como una deficiente regulación de los partidos o reformas mal diseñadas, entre otros motivos.

También, pueden darse el caso de influencias distorsivas no por medio de aportes económicos, sino a través de otro tipo de donaciones como son los espacios en medios de comunicación o columnas de opinión en periódicos importantes para que periodistas, expertos o técnicos defiendan una posición o tomen partido en función de sus propios intereses.

### Otros mecanismos de captura

Para ampliar la mirada sobre los modos en que opera la captura, resulta pertinente hacer una referencia a la publicación de Oxfam: *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)* (Cañete Alonso, 2018). Este libro se confeccionó a partir de una convocatoria abierta que realizaron de manera conjunta Oxfam y CLACSO, para el cual se seleccionaron trece estudios en los que se analiza la intervención de las elites a través de diversos mecanismos para moldear las políticas fiscales según su propio beneficio.

Los procesos de captura del Estado pueden concretarse mediante distintos mecanismos para imponer leyes o regulaciones en favor de determinadas elites económicas. Pero también puede manifestarse mediante la obstrucción a iniciativas públicas con impacto redistributivo (por ejemplo, el bloqueo a reformas tributarias que apliquen mayor carga a las clases altas). Entonces, otra forma de expresión del poder instrumental es el mecanismo denominado *bloqueo y justificación de privilegios*, que se encuentra en la reproducción de una narrativa o discurso que justifica estos privilegios, por ejemplo, mediante la obturación de debates donde la elite económica satura los medios de comunicación con su visión sobre las reformas o medidas propuestas.

Por otro lado, las *campañas mediáticas* se caracterizan por la concentración de los medios de comunicación en la región. Esta circunstancia afecta la calidad democrática y favorece que los grandes grupos económicos ejerzan un estricto control de la agenda mediática y, por tanto, logren una marcada incidencia en la opinión pública. Desde hace unos años las elites empresariales invierten en medios de comunicación, hecho que les permite controlar la agenda de discusión, además de utilizarlos como plataformas para impulsar sus intereses particulares disfrazándolos como un beneficio al bien común.

Otro dispositivo identificado en el documento citado es la utilización de *procedimientos extraordinarios convertidos en ordinarios*. Estos aluden a vías de sanción de normas por vías que, si bien son legales, deberían reservarse para situaciones de emergencia. Los decretos, especialmente los de urgencia, muchas veces son un mecanismo habitual cuando las elites impulsan modificaciones rápidas y específicas sobre ciertas leyes y/o regulaciones con el objetivo de obtener beneficios. En el Poder Legislativo, también se utilizan de forma habitual procedimientos como sesiones extraordinarias, o proyectos de ley con carácter de urgencia para aprobar propuestas impulsadas por las minorías. Este tipo de medidas limitan la representación popular y soslayan los debates.

Otro aspecto que incide en los procesos de captura es la creciente complejidad técnica en todos los ámbitos productivos y de servicios (Cañete Alonso, 2018: 51; OCDE, 2018: 48). Los proyectos redactados y presentados bajo un lenguaje técnico que requiere de conocimiento especializado, en ocasiones ocultan o no permiten comprender para la gran mayoría de la población el real alcance de las reformas o las medidas propuestas. Así el *Control del Conocimiento* o *Velo Técnico*, facilita que los sectores con más recursos puedan encubrir su influencia sobre las decisiones públicas, incluso llegando al extremo de moldearlas en función de sus propios objetivos y en perjuicio del interés colectivo. Además, el empresariado tiene la capacidad de financiar *think tanks* que presentan y defienden los intereses de sus clientes como si fueran argumentos puramente objetivos.

La captura no solo se ejerce sobre organismos del Poder Ejecutivo. Si cualquiera de los poderes del Estado es permeable a la influencia de las elites y la regulación le otorga prioridad, entonces es posible que el interés de la mayoría se vea lesionado. Las investigaciones han demostrado que las elites recurren a tribunales constitucionales en distintos países de América Latina para frenar reformas tributarias o de otra índole que no convienen a sus intereses. Este procedimiento se lo conoce con el nombre de *judicialización de las decisiones públicas*.

Por último, como es de público conocimiento luego de informes de la prensa internacional, la existencia del secreto bancario y los paraísos fiscales, tienen impacto en la recaudación de los Estados. Tanto las personas poseedoras de grandes fortunas como las compañías transnacionales, recurren a aquellos para eludir el pago de impuestos. Además, la opacidad de los paraísos fiscales y el secreto bancario permiten ocultar el lavado de dinero y otras actividades ilegales.

En síntesis, independientemente del mecanismo en cuestión, los casos analizados por la bibliografía muestran cómo las elites económicas utilizan su poder instrumental para imponer sus intereses en una lucha ya de por sí desigual con el grueso de la sociedad.

Además, al obtener éxito en sus reclamos, potencian el círculo vicioso entre desigualdad, captura y democracia. Esta conclusión no hace más que dejar en evidencia que para enfrentar la captura se requieren tomar acciones simultáneas y articuladas.

## Mecanismos estructurales: el poder de los mercados

En los casos en que no hay una acción de presión expresa, pero sí existe control sobre las decisiones de política algunos autores hablan de control a través de poder de *retaliación*. Esto ocurre en situaciones en donde las empresas concentran tanto poder estructural (o económico) que su reacción ante eventuales decisiones del gobierno puede tener efectos políticos y económicos significativos, como la disminución del crecimiento o aumento del desempleo. Este mecanismo se evidencia en particular en los procesos de reforma tributaria. Lo que opera no es una acción directa de las empresas, sino su poder de disuasión como amenaza latente (Monestier et al., 2019). El *poder estructural* del capital está asociado a la capacidad de controlar el financiamiento de la inversión en la economía a través de la fluctuación del ingreso de capitales, el valor de los precios y distintos mecanismos de influencia en el mercado.

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.

Puntualmente, el poder estructural se interpreta como la aptitud del capital para condicionar las políticas del Estado a través de su capacidad de realizar inversiones o, por el contrario, de desinversiones. Anchorena (2019) recupera una observación de Charles Lindblom, quien ejemplifica este poder como una doble oportunidad de voto por parte de los empresarios: una como ciudadanos y otra presionando mediante sus recursos económicos. Por tanto, el punto medular para comprender este poder consiste en tomar conciencia del rol privilegiado que tiene la elite económica para la creación de riqueza en una sociedad capitalista. Al interior del poder estructural se distinguen dos alternativas.

Por un lado, como el nivel de inversión impacta en el crecimiento económico, la amenaza siempre latente de desinversión (*exit*) ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas, porque se espera que los gobiernos democráticos en economías capitalistas generen las condiciones de “confianza” para atraer las inversiones. De allí que esta opción cobre fuerza especialmente como una capacidad de veto, ante medidas de regulación y/o de control. En general, se manifiesta primero por la amenaza de retirada, por ejemplo, corrida cambiaria, bancaria, amenaza de cierre, entre otras. En síntesis, la posibilidad de mover el capital, con el perjuicio social que ello genera, condiciona a las políticas de Estado. Por otro lado,

esta autoridad que ejerce el capital puede operar en sentido opuesto como *amenaza de retención*: no liquidar divisas, no sembrar, guardar la inversión para otro momento, repatriar dividendos en lugar de invertir. La disponibilidad de los tenedores de capital, puede sabotear propuestas de políticas públicas, simplemente inmovilizando su dinero en lugar de ponerlo en el mercado.

Además, cuando ambos mecanismos (del poder estructural), operan en conjunto se potencian y son capaces de condicionar fuertemente la formulación de proyectos de ley, políticas públicas o regulaciones o directamente su impugnación. En una palabra, pueden intervenir como una fuente de disuasión sobre cualquier iniciativa estatal.

Por último, es menester aclarar que si bien estas dos dimensiones de poder empresario (instrumental y estructural) son factibles de distinguir analíticamente, no es tan sencillo separarlas en los hechos concretos.

### 3. Fortalecimiento de las capacidades estatales

---

El problema de la captura de la decisión pública como una amenaza que socava el sendero del desarrollo económico y orada la legitimidad del orden democrático, requiere incorporar una última dimensión que trascienda el enfoque jurídico y profundice sobre dos aspectos claves estrechamente ligados, que ya hemos mencionado: por un lado, la autonomía estatal y, por otro, las capacidades estatales.

La autonomía estatal no puede definirse en sí misma, como una sumatoria fija de ciertos atributos, sino que depende del proyecto de gobierno. Hablamos de la capacidad estatal como una aptitud para alcanzar los fines que le han sido asignados. Pero esos fines son definidos a partir del proyecto de gobierno surgido de elecciones democráticas. Pero dependiendo del proyecto propuesto, las capacidades y el tipo de autonomía pueden diferir grandemente. En un modelo democrático para el desarrollo inclusivo, los lineamientos básicos sobre los que se juzga la autonomía y las capacidades del Estado son la centralidad del Estado en el desarrollo económico y en la regulación de las relaciones entre actores sociales; el enfoque de la ampliación de derechos; la equidad en el acceso; la perspectiva de género; la mirada federal y la acción prioritaria en favor de los/as más desposeídos/as, a los que hay que sumarle los derechos constitucionales y legales, y los derivados de compromisos internacionales, como el caso de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS), el Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos, entre otros. Para asegurar lineamientos estratégicos, el Estado debe ser autónomo del poder de las elites y tener la capacidad y la fortaleza para implementar políticas públicas adecuadas a dichos fines.



Esto implica que el rol del Estado y los contenidos de política pública no son neutros en términos de resultados. Sostenemos que las capacidades estatales y de sus instituciones dependen también de los objetivos propuestos. En el caso de un modelo de desarrollo inclusivo, la capacidad autónoma en lo referente a los puntos mencionados más arriba son una condición básica para implementar un modelo de integridad y transparencia entendido de manera integral, que permita contrarrestar la captura del Estado. Por lo tanto, hablamos de **capacidades político estratégicas** en función de las capacidades de transformar las prioridades estratégicas en decisiones operativas, es decir, en acciones estatales por las que se ponen en juego los recursos públicos.

Las características que adquiere la autonomía de un Estado durante un período determinado son resultado de la tensión de fuerzas e intereses contrapuestos. Es decir, las particularidades de la autonomía estatal surgen de la pugna entre las presiones que ejerce el sector privado mediante sus recursos/mecanismos de poder, por un lado, y la fortaleza de las capacidades estatales, por el otro. Por tal motivo, el problema de la autonomía se enmarca dentro de la configuración de la articulación público-privada, que como se ha señalado, constituye el terreno de disputa de los conflictos de intereses y de la captura de la decisión pública. De esta manera, a mayor influencia de las presiones empresariales aumenta el riesgo de captura. En contrapartida, si el Estado cuenta con capacidades fortalecidas el riesgo de captura disminuye y crece su autonomía.

Sin embargo, hablar de autonomía no significa que el Estado deba ser una entidad aislada herméticamente de los sectores que configuran la sociedad, para y con los que debe trabajar. Como apunta Anchorena (2017), el tema de la autonomía estatal muchas veces cargó las tintas en la capacidad burocrática de intervención. En esa mirada, la autonomía pasó a depender de su capacidad para lograr un aislamiento burocrático de los/as funcionarios/as en tanto cuadros técnicos y administrativos que buscan cumplir con sus tareas con la mayor *neutralidad* con respecto a la sociedad sobre la cual deben intervenir. Estas **capacidades burocrático-administrativas** son fundamentales y hacen a un conjunto diferenciado de estructuras, recursos, procesos de trabajo y de personal, y están vinculadas a los bienes y servicios que presta el Estado y la calidad de los mismos. Pero no agotan las dimensiones ni pueden ser aisladas de la sociedad en la que actúan. Hacia fines del siglo XX y principios del XXI, de la mano de estudios de casos de industrialización tardía, emergieron nuevas ideas sobre la autonomía. Peter Evans (1996) al analizar el desarrollo de algunos países del sudeste asiático, Brasil e India, acuñó el término "autonomía enraizada". La nueva formulación describió la situación en la cual los/as funcionarios/as si bien mantienen estrechos lazos con las empresas y otros actores de la sociedad civil, son capaces de establecer objetivos en forma autónoma y actuar en consecuencia.

Por tanto, su original conceptualización de autonomía combinaba dos dimensiones: el aislamiento burocrático weberiano del/a funcionario/a, por un lado, junto con una fuerte inserción/relación en la estructura social, por otro. Michael Mann (1991) la definió como la capacidad infraestructural del Estado, es decir, la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. En conclusión, el “enraizamiento” de la autonomía, traza “conexiones que vinculan al Estado con la sociedad, las cuales se expresan en un conjunto de canales institucionalizados para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas” (Anchorena, 2017: 16), pero sin perder de vista que en última instancia las decisiones deben responder al proyecto.

Además, asumimos el concepto de capacidades estatales desde una perspectiva dinámica —que permitan construir sociedad desde el rol performativo del Estado y no solamente arreglar sus fallas—, lo que permite orientarlo a la creación de valor público.

Los grados de autonomía estatal dependen también de las relaciones de fuerza y la cristalización de ellas a nivel de las regulaciones, normativas e instituciones. Cristalizaciones que a su vez se ponen en juego permanentemente. En este sentido, uno de los modelos más apropiados para aproximarse es el formulado por Bob Jessop (2008), que comprende al Estado como el resultado de relaciones sociales, de luchas y acciones pasadas pero, al mismo tiempo, de estrategias y opciones vigentes. En ese sentido, Anchorena (2019: 65) destaca la autonomía estatal como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario. Si el poder de las elites se impone sobre las capacidades del Estado, aumenta el riesgo o el grado de captura. En cambio, si el Estado cuenta con capacidades robustas la posibilidad de captura por parte de las elites disminuye. Cuanto más fortalecidas están las capacidades del Estado, este aumenta su autonomía (determinada) y disminuye el riesgo de captura. En cambio, ante un Estado débil, las presiones de la elite económica no encuentran obstáculos.

El tercer núcleo son las **capacidades relacionales**, tanto en su dimensión interinstitucional como interministerial, que apuntan a fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas, como en lo que hace a los dispositivos de participación social. La participación protagónica de trabajadoras y trabajadores, movimientos sociales, mundo académico y las organizaciones de los sectores más vulnerables, son una palanca imprescindible para el fortalecimiento de la integridad y la transparencia y para crear mecanismos de contrapeso a la poderosa influencia de los lobbies y de los poderes fácticos. Un proyecto de gobierno cuyo horizonte es el desarrollo con inclusión, debe adoptar diversas modalidades para la institucionalización de la participación social activa puesto que es una palanca imprescindible, estratégica, de la integridad y la transparencia.

Por último, si las capacidades estatales pueden definirse como la “habilidad para realizar tareas apropiadas de manera eficaz, eficiente y sostenible” (Hilderbrand y Grindle, 1997: 34, en: Anchorena, 2017: 20), podemos decir que las capacidades antes mencionadas, vinculada a los bienes y servicios que presta el Estado y la calidad de los mismos; deben tener por base toda una gama de otras capacidades de tipo infraestructurales. Sin capacidad fiscal y financiera, sin capacidad de manejar las variables monetarias, sin una sólida base de infraestructuras de comunicación, sin capacidad para argumentar y visibilizar su condición de representar los intereses generales de la comunidad nacional, es impensable sostener y consolidar las capacidades burocráticas, político estratégicas o relacionales.



La autonomía estatal deviene en una categoría relacional que se define por el resultado de la tensión entre las capacidades del Estado para ejecutar políticas públicas acorde a los requerimientos de los distintos sectores de la sociedad civil y las posibilidades para limitar las presiones de la elite económica.

#### 4. Algunos aportes para el desarrollo de capacidades estatales en integridad y transparencia

---

Un eje central en esta agenda, impulsada por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, es la promoción y articulación de políticas de integridad y transparencia en el sector público a fin de dotar de una dimensión ética a la gestión con foco en la prevención de procesos de captura de la decisión pública. Esta tarea se lleva adelante a partir de tres líneas de acción diferentes: asistencia técnica para organismos públicos, un programa de formación integral que apunta a construir colectivamente una cultura de valores éticos que identifique y orienta la toma de decisiones, e Iniciativas estratégicas en red, que se llevan a cabo junto con organismos competentes en la materia, como la Mesa Nacional de Transparencia o la Encuesta Nacional de Integridad.

Como se ha desarrollado a lo largo del presente documento, la captura de la decisión pública se erige como una amenaza para la integridad con el consecuente impacto en el desarrollo de democracias justas, equitativas y con inclusión social. Por lo tanto, el desafío actual para lograr avanzar en la construcción de un Estado que garantice tales atributos, consiste en pensar, diseñar e implementar una variedad de herramientas que ayuden a contrarrestar la porosidad de las instituciones mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales, en este caso en materia de integridad y transparencia. También, estas medidas refuerzan la autonomía del propio Estado, lo que permitirá no solo prevenir los procesos de captura, sino también desarrollar una capacidad de acción en la implementación de políticas públicas orientadas estratégicamente.

## Algunos aportes para el desarrollo de capacidades estatales en integridad y transparencia

Se mencionan algunos hitos de gestión, que dan cuenta del cumplimiento de las acciones encargadas a la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Entre ellas se destaca la creación de la “Mesa Nacional de Integridad y Transparencia” (Decisión Administrativa 592/2021). Esta iniciativa tiene por objetivo coordinar estrategias de asistencia, seguimiento y evaluación de políticas públicas de integridad y transparencia en el Sector Público Nacional mediante el trabajo conjunto en un ámbito de articulación institucional, ya que está integrada por un/a representante titular y uno/a alterno/a de distintos organismos competentes en la materia: la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, la Agencia de Acceso a la Información Pública y de la Secretaría de Gestión y Empleo Público. La intención que la motiva es propiciar el trabajo colaborativo entre distintos organismos.

En el marco de la Mesa Nacional de Integridad y Transparencia, la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional y la Oficina Anticorrupción han impulsado, conjuntamente con los organismos del Sector Público Nacional, la “Estrategia Nacional de Integridad (ENI)”. Se trata de una iniciativa que aborda la planificación estratégica de políticas de integridad y transparencia para jerarquizar el enfoque preventivo y transversalizar la ética pública como eje constitutivo de una gestión. La Estrategia Nacional de Integridad permitió construir una red de interlocución y coordinación que abarca las realidades de cada uno de los organismos y jurisdicciones.

La ENI está en plena implementación, contando 49 organismos públicos que formalizaron su incorporación a la iniciativa y que asumieron 397 compromisos de gestión (políticas públicas concretas) en materia de integridad y transparencia que a su vez cuentan con 1044 indicadores para realizar el seguimiento y la evaluación de los compromisos asumidos. Se trata de políticas nuevas, voluntarias, innovadoras, pensadas específicamente en el marco de la Estrategia Nacional de Integridad, desarrolladas con el apoyo de los equipos de la Oficina Anticorrupción y de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

Otra acción destacable es la “**Encuesta Nacional de Integridad**”, actividad coordinada entre la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación y la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, cuyo objetivo principal fue relevar el grado de desarrollo e implementación de políticas de integridad y transparencia en organismos de la Administración Pública Nacional, así como también en Empresas con participación estatal. Durante los meses de agosto y septiembre de 2021 se relevaron 146 organismos centralizados y descentralizados y 45 empresas con participación estatal. La información permitió conformar una línea de base fundamental para avanzar en las capacidades necesarias para garantizar entornos institucionales íntegros y transparentes, y organismos fortalecidos en su vinculación con los actores no estatales.

Asimismo, a nivel de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia, se proporcionan distintas herramientas para fortalecer la integridad a nivel institucional, en diálogo con los organismos que las requieran.

Un instrumento a implementar es la encuesta de **percepción de clima de integridad**, a fin de conocer en un organismo en particular las percepciones de sus integrantes sobre los principios, valores, políticas y comportamientos referidos a ética pública, integridad y transparencia. Estas encuestas revisten especial importancia ya que permiten obtener información directa sobre cuestiones relativas a la integridad en el ámbito laboral estatal y cuyos resultados, a través de la repetición en el tiempo, permiten formular políticas en la materia que pueden ser más asertivas y localizarlas donde sea necesario.

Otro ángulo de trabajo, que complementa los ejes estratégicos y brinda una aproximación integral a los conflictos de intereses y a los procesos de captura, se configura a partir del desarrollo de mecanismos activos de **identificación, monitoreo y evaluación** y el diseño de herramientas para resolver los potenciales conflictos de intereses que se configuren. Porque hacer frente a los procesos de captura de la decisión pública requiere fortalecer las *capacidades administrativas* mediante la producción de información que permita identificar los puntos de articulación más sensibles entre el sector público y privado y poner en agenda el impacto que generan estos procesos con el fin de otorgar un marco de inteligibilidad a las prioridades estratégicas de gobierno. De esta manera la ciudadanía podrá disponer de más insumos para interpretar las acciones estatales que ponen en juego los recursos públicos.

En este sentido, con el horizonte puesto en reforzar capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas, tanto a nivel interinstitucional como interministerial, la **Dirección de Desarrollo, Análisis e Información de Políticas de Integridad** de la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia, ha diseñado una herramienta para el análisis y evaluación, tanto de la exposición a los potenciales conflictos de intereses como de la *captura de la decisión pública*. La propuesta, que se enmarca en estrategias de promoción de políticas preventivas, consiste en reconstruir las trayectorias de quienes han ocupado u ocupan determinados cargos públicos sensibles, en dos dimensiones: la ocupacional/laboral; y la participación, representación o patrocinio en asociaciones corporativas o de defensa de intereses sectoriales del mundo privado. Los datos empleados son de carácter público y pueden ser relevados de distintas fuentes: boletines oficiales; diarios y revistas; currículum y fichas biográficas publicados en las páginas web de los ministerios, eventos académicos, publicaciones oficiales; entre otros. A partir del procesamiento estadístico de los datos, se promueve el desarrollo de una matriz de riesgo para estimar un nivel de exposición a los conflictos de intereses potenciales, metodología que puede ser utilizada tanto

para quienes ingresan a la función pública (*puerta giratoria de entrada*), como para quienes egresan (*puerta giratoria de salida*) e incluso para los casos de *circulación público-privada* recurrente.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la *captura de la decisión pública*, a diferencia de los conflictos de intereses, se trata de un fenómeno complejo y no inmediatamente identificable debido a que excede la dimensión individual. Por lo tanto, un primer análisis no puede alcanzar conclusiones taxativas, pero permite identificar qué áreas del sector público se encuentran más vulnerables a ser capturadas por sectores económicos sensibles a la regulación estatal. Son propuestas posibles para dimensionar con mayor objetividad los escenarios a través de magnitudes relativas sobre el nivel de riesgo de exposición a los conflictos de intereses de quienes ocupan altos cargos públicos en determinada cartera o jurisdicción, tanto como identificar las áreas sensibles a la captura de la decisión pública en un momento o período determinado y el nivel de urgencia para su abordaje.

Una política integral de prevención de la *captura* y de control de los conflictos de intereses no puede apoyarse exclusivamente en medidas regulatorias, proscriptivas, y punitivas. Es preciso abordar a la ética pública, la integridad y la transparencia con una mirada compleja, integral y relacional, a través de estrategias no solo de control y sanción de acciones indebidas sino también de promoción de políticas preventivas y de construcción de **cultura organizacional** que favorezcan la promoción de los valores y principios que deben orientar la conducta y ética de los agentes públicos y que ubiquen a la integridad y transparencia como dimensiones constitutivas de la gestión de las políticas públicas.

Desde la **Coordinación de Formación en Integridad** se ha avanzado en un plan nacional de capacitación que incluye una amplia oferta de cursos que abordan una variedad de temas que van desde “Principios y Normativa de Ética Pública”, “Transparencia: Un enfoque integral para la función pública” y sobre participación social, hasta propuestas más específicas como la capacitación en “Introducción a la Gestión de Riesgos de Integridad”. Esta amplia cobertura de formación busca incidir en la cultura organizacional para impregnar los valores de ética pública, integridad y transparencia como aspectos fundantes en la gestión pública.

Desde la **Coordinación de Seguimiento y Evaluación de Políticas de Integridad** se brinda asistencia para el desarrollo de un Mapa de Riesgos en materia de Integridad. Esta herramienta consiste en la elaboración de un diagnóstico minucioso orientado a la identificación y mapeo de los diferentes riesgos en materia de integridad que enfrenta un determinado organismo en el desarrollo de sus políticas y su gestión diaria, y los daños potenciales que podrían generarse.

Es importante remarcar que los resultados del mapeo dependen de la definición de riesgo de integridad utilizada, adoptando una que permite identificar no solo los riesgos que surgen de regulaciones normativas, sino también aquellos que tienen el potencial de afectar el interés general en cuanto pudiera verse relegado frente a algún interés particular. Por ejemplo, aquellos relacionados a cuestiones de género, de condiciones laborales o de medio ambiente o los conflictos de intereses en lo vinculado a la captura de la decisión pública. La finalidad de la utilización de este mapa no es otra que la posibilidad de generar un plan de mitigación de esos riesgos detectados con acciones que busquen reducir aquellos que hayan quedado por encima del nivel tolerable.

En lo que respecta al fortalecimiento de las capacidades relacionales del Estado en materia de integridad, a través del **Programa Federal para el Fortalecimiento de la Integridad y la Transparencia**, se propone estrechar el vínculo y la coordinación a nivel federal. El Programa tiene por objetivo “brindar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos provinciales y municipales para fortalecer las políticas públicas en materia de Integridad y Transparencia” (Resolución 113/202-SGYEP). Más específicamente, se procura impulsar ambos temas en la gestión pública provincial y municipal desde una mirada integral y también, fortalecer el tejido federal de integridad y transparencia para incorporar la dimensión ética en una función pública.

Este programa se organiza en dos grandes ejes. Por un lado, ofrece a los gobiernos provinciales y municipales una *oferta de instancias de asistencia técnica* (que abarcan desde herramientas de fortalecimiento institucional, mecanismos para la gestión de conflictos de intereses y prevención de procesos de captura, asesoramiento en el diseño o actualización de Códigos de Ética, identificación de riesgos y creación de mapas de riesgo, entre otras), para el fortalecimiento institucional de sus organismos públicos. Por el otro, a través de procesos formativos en el ámbito federal, se busca crear ámbitos propicios para la profundización de conocimientos en la materia, compartir lineamientos para fortalecer la ética del compromiso con lo público y promover una cultura organizacional basada en la ética pública.

Concretar estos objetivos, constituye un gran desafío, pues requiere de un Estado con un nivel considerable de *capacidades relacionales* que le permitan desplegar un trabajo en articulación interjurisdiccional e interinstitucional, de manera coordinada. Al mismo tiempo, el proyecto se apoya en un tercer pilar que son las *capacidades burocrático-administrativas*, mediante las cuales debe procurar que tanto sus funcionarios, cuadros técnicos y administrativos sean efectivos, eficientes y eficaces en el cumplimiento de las tareas imprescindibles compuestas por un conjunto diferenciado de estructuras, recursos y procesos de trabajo que son el último eslabón en los bienes y servicios que presta el Estado.



## Desafíos estratégicos

Quedan todavía desafíos por afrontar en términos de la vulnerabilidad a la captura de políticas que tiene Argentina y que involucran necesariamente a múltiples actores para su superación.

Un primer desafío a encarar es la actualización de la legislación vigente respecto a la prevención de los conflictos de intereses, con el objetivo de preservar la imparcialidad e independencia de criterio en el ejercicio de la función pública. El régimen legal vigente del país se encuentra disperso y en algunos aspectos desactualizado, en especial si se consideran los avances del campo académico y las experiencias de organismos competentes que dieron lugar a novedades conceptuales. En particular, la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública no aborda en plenitud a los conflictos de intereses, sino que principalmente refiere a deberes, prohibiciones e incompatibilidades, pautas de comportamiento, beneficios personales y causas de excusación para toda persona que desempeñe la función pública. La respuesta a esta visión limitada se encuentra en la posibilidad de enriquecer el paradigma en el cual solo se consideran como faltas éticas las cuestiones estrictamente individuales, a través de la creación de una base sólida de opciones éticas a la hora de gestionar o crear políticas públicas que tengan en cuenta la valoración sobre lo colectivo y del bien común, donde la integridad actúe en defensa de la dignidad, del acceso a los derechos humanos y como herramienta de resolución de los problemas de la ciudadanía.

Con respecto a la **puerta giratoria**, cabe recordar que en la actualidad Argentina no cuenta con impedimentos a la circulación de una persona entre el sector público y el privado dentro del mismo ámbito de actividad.<sup>11</sup> Los **períodos de enfriamiento** son una medida efectiva, eficiente y económica para evitar una incidencia espuria en la toma de decisiones estatales, que debería ser incorporada a una nueva ley de ética pública. Es fundamental detectar los organismos y/o áreas más sensibles a la injerencia del sector privado, para que los/as funcionarias/as cuenten con un *período de enfriamiento* mayor, sanciones más duras en casos de incumplimiento y normativas específicas sobre el manejo de información. Además, que aquellos cargos que dispongan de mayor cantidad de recursos o sean permeables a las demandas del sector privado, cuenten con normativas y/o contratos que dispongan requisitos claros para su ingreso y egreso, se los incluya en los regímenes de declaraciones juradas más exhaustivas y prevean controles más rigurosos y periódicos.

En este sentido, discutir los **requisitos de designación y/o ingreso** que deben ostentar quienes ingresan a la función pública se torna relevante. Deberían rediscutirse los parámetros de idoneidad, hasta ahora centrados meramente en la capacidad técnica, para complementar con

---

<sup>11</sup> El "período de carencia" de un año previo y/o posterior previsto en la versión original de la Ley 25.188 de Ética Pública fue eliminado por el Decreto 862/2001.



otros aspectos que también satisfagan el sentido del bien común, donde se tengan en cuenta aspectos relacionados a la captura cultural o regulatoria a la que se encuentran vinculados ciertos perfiles técnicos. Las carencias y grises legales en el tema de conflicto de intereses en su configuración actual, permiten evadir responsabilidad y favorece la captura de la decisión pública. En algunos pronunciamientos recientes, la Oficina Anticorrupción ha entendido que, en atención a la relevancia de determinados cargos y la trascendencia de las funciones que tienen asignadas, resulta deseable que ciertos funcionarios y funcionarias eviten adquirir participaciones en sociedades cuya actividad tenga vinculación con sus atribuciones e incluso que desinviertan. En este marco, podría ponerse en debate la necesidad del desprendimiento de participaciones accionarias del funcionariado que asuma a determinados cargos, la prohibición de participación en sociedades off-shore, así como la imposibilidad de mantener litigios de carácter económico contra al Estado previo a la asunción a una función pública.

Otro aspecto vinculado con la figura y el rol del/a funcionario/a público/a es la hegemonía cultural respecto a la mirada que se tiene del Estado. La circulación de individuos entre el sector público y el privado, así como el contacto y la articulación entre el Estado y el sector privado, son fenómenos comunes y frecuentes. La mera existencia de la articulación público-privada, independientemente de las vías por las cuales transcurra y los mecanismos de prevención y regulación aplicables, implica la circulación de las ideologías, visiones y creencias de uno y otro polo —que generalmente ocurren en una sola dirección: del sector privado hacia el público—. Dada la dificultad para identificar y abordar procesos de *captura cultural*, resulta imprescindible continuar y profundizar la jerarquización de la carrera administrativa, la capacitación constante y la revalorización del empleo público. El fortalecimiento de una cultura y una idiosincrasia que revaloricen el papel del Estado, promuevan la identificación de los/as agentes con los objetivos de la gestión pública y estrechen el compromiso con la persecución del interés general, puede operar como una “capacidad estatal” con suficiente potencia para recuperar y valorizar el rol del Estado, orientar la gestión estatal bajo los principios de una ética de la responsabilidad, la solidaridad y el compromiso.

En relación con los instrumentos y mecanismos de gestión, cabe destacar que las **declaraciones juradas** son unos de los instrumentos más difundidos para identificar y alertar sobre los conflictos de intereses, y procurar la transparencia y la rendición de cuentas. Según las recomendaciones de organismos multilaterales, y en sintonía con el estudio Acuerdo Social Anticorrupción (2019), la Argentina debería ampliar la información requerida, combinando declaraciones juradas patrimoniales y de intereses que abarquen todo tipo de bienes e intereses económico-financieros y no-financieros. Por otra parte, también se sugiere extender los sujetos o cargos alcanzados por dicho régimen y procurar que los niveles más altos en la toma de decisiones cuenten con más obligaciones en sus declaraciones de intereses privados.

## Posibles cambios normativos y de gestión



Se pueden resumir algunos puntos de una agenda de trabajo en el siguiente listado:

- Configurar un **Sistema Nacional de Integridad** mediante la adopción de un enfoque estratégico conjunto y coherente para cambiar el foco desde políticas de integridad *ad hoc* y fragmentadas hacia políticas integrales tendientes a garantizar que el interés general esté siempre por encima de cualquier interés sectorial a lo largo del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.
- Avanzar hacia la sanción de una nueva Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública que incorpore los avances en materia de identificación, prevención y gestión de conflictos de intereses de las últimas décadas.
- Establecer *periodos de enfriamiento* previos y posteriores a ocupar determinados cargos públicos de áreas sensibles para el desarrollo económico y social, así como procurar regulaciones más específicas de acceso a dichos cargos.
- Fortalecer los organismos de control y su autonomía, y potenciar todo tipo de políticas preventivas.
- Promover un pacto social que genere reciprocidad en la promoción de sectores económicos a fin de direccionar el desarrollo.

En relación a la participación social, la situación actual es de desequilibrio de poder entre las elites con enormes recursos financieros, medios de comunicación y enorme peso en el Poder Judicial, que contrasta con la capacidad que tienen los sectores más vulnerados para hacerse oír y participar de la cosa pública. Este desbalance entre actores sociales, favorece la captura del Estado, permeable a las grandes presiones de los actores más poderosos. En este marco, fortalecer las capacidades relacionales del Estado, pasa también por contrapesar las asimetrías de poder mediante el rol activo de la ciudadanía, promoviendo e institucionalizando diversos mecanismos y modalidades de protagonismo popular, ya sea en la planificación, la evaluación, la gestión y el control de la política pública a todos los niveles de gobierno. Se requiere un Estado que promueva el protagonismo social en las decisiones sobre el bien común basadas en políticas públicas que respeten la igualdad de derechos de todos y todas. Resulta fundamental garantizar el tiempo, apoyo técnico y las condiciones necesarias para la participación social de los diferentes sectores de la sociedad en las discusiones de las políticas públicas. Si se cuenta con las herramientas que garanticen integridad, reciprocidad, transparencia y rendición de cuentas, la participación social constituye un proceso de construcción conjunta de políticas públicas y permite la deliberación pública y la puesta en escena de los diferentes puntos de vista e intereses, contrapesando el secretismo, el lobby y en general los distintos mecanismos de captura.

Es por eso que un nuevo enfoque exige incorporar a las políticas en integridad y transparencia las nuevas demandas de la sociedad. Entre esas demandas podemos mencionar algunos temas, aunque claramente no las agotan: respeto de los derechos humanos, entendiendo que comprenden género, diversidad, discapacidad, cualquier tipo de discriminación; la preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sostenible; y, además, la necesidad de contar con mayores regulaciones, tanto en el sistema internacional como en el nacional, para limitar el uso de guaridas off shore para el ocultamiento del patrimonio así como para evadir las regulaciones locales.

Otro desafío, en este sentido, consiste en pasar del concepto de Gobierno Abierto a otro de Estado Abierto (Rey, 2019), noción que no solo incluye a los controles internos de su aparato administrativo, sino que posibilita la generación y difusión de información sobre los actores económicos que concentran los aspectos productivos claves para el desarrollo económico o que poseen un alto impacto en la vida de las personas. Así, la participación social puede transformarse en una herramienta de visualización de información vital para el desarrollo del país, generando mayor capacidad para el Estado y para la ciudadanía en general.

## 5. Consideraciones finales

---

En el presente documento se destacó cómo, en el último tercio del siglo XX, a partir de un primer enfoque promovido por organismos internacionales, fue construida una agenda internacional de integridad en torno a la imagen de la corrupción como una transgresión exclusiva (y extendida) en el sector público. Sin embargo, con el devenir de los acontecimientos, especialmente la crisis financiera de 2008, el paradigma de la corrupción planteado como el gran problema público, se vio obligado a girar e incorporar otros elementos, aunque sin cuestionar el modelo de desarrollo económico de fondo basado en la prioridad del capital financiero. Fue así que se dieron las condiciones propicias para la aparición en América Latina de discursos que cuestionaron los modelos de gestión pública basados en prácticas gerencialistas y tecnocráticas, y al mismo tiempo la crítica identificó mecanismos de poder (puerta giratoria, lobby, etc.) favorables a modelos económicos que promueven la concentración de la riqueza y la inequidad social. Por tal motivo, y pese a las diferencias de fondo señaladas, se destaca la coincidencia en ámbitos nacionales e internacionales y desde diversas corrientes conceptuales, en promover la implementación de medidas con el fin de regular y mitigar los efectos nocivos de estos mecanismos y prevenir la captura del Estado por parte de las elites económicas. Además, resulta fundamental resaltar como conclusión que el combate por la integridad y la transparencia pasa en primer lugar por el fortalecimiento de las capacidades del Estado. Cuanto más débil y cuantas menos herramientas de regulación y control posea el Estado, más permeable será a la captura.

## Consideraciones finales

A modo de cierre, corresponde señalar que a pesar de todas las medidas que ya se han puesto en marcha en los últimos años, el Estado argentino tiene todavía importantes retos que enfrentar en materia de políticas sobre integridad y *captura de la decisión pública*; una situación que representa un tema insoslayable si el objetivo es reducir la inequidad económico-social.

El camino hacia un nivel más elevado de prevención, regulación y tratamiento de estos fenómenos está cubierto de obstáculos de orden legislativo, cultural y de gestión. La única posibilidad de continuar avanzando en el recorrido es contar con decisión política de todos los ámbitos del Estado en su conjunto, pues combatir la captura en la decisión pública requiere inteligencia, recursos y, sobre todo, un fuerte compromiso de todos los actores involucrados para incluir estos temas en sus agendas de trabajo y poner plenamente al Estado al servicio del desarrollo nacional.

La actual gestión de gobierno se encuentra comprometida en avanzar sobre estos problemas y, en este marco, la Secretaría de Gestión y Empleo Público y las áreas que de ella dependen, trabajan permanentemente en el fortalecimiento transversal de la administración pública para contar con organismos íntegros, transparentes, capaces de controlar, atender y responder eficientemente a las demandas sociales; de evitar la *captura* por parte de poderes fácticos, asegurando siempre que el bien común esté por encima de cualquier interés particular y/o sectorial; administrando los recursos públicos con eficiencia y transparencia; velando siempre por los derechos ciudadanos; y asumiendo la importancia y el valor del necesario rol transformador que desempeña la función pública en la sociedad.

## Referencias bibliográficas

---

- Acuerdo Social Anticorrupción (2019). *Hacia un acuerdo social anti-corrupción*. Buenos Aires. Disponible en: <https://acuerdoanticorruptcion.org>
- Anchorena, B. (2018). Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018). En García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C.; de Anchorena, B. (comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 183-208). Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Anchorena, B. (2019). *Poder empresario, captura del Estado y políticas públicas. Más y mejor Estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional*. Buenos Aires: Instituto Patria.
- Arellano D. y, Zamudio González, L. (2009). Dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: Una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, N°49, 2009, enero-abril 2009, Universidad Autónoma del Estado de México, ISSN 1405-1435, UAEMex, pp. 145-17.
- Banco Mundial (2018). *Code of Conduct for Board Officials*. Recuperado de: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/786861541011483695/pdf/131464-BR-PUBLIC-after-11-01-18-Code-of-Conduct-for-Board-Officials.pdf>
- Beltrán, G. y Castellani, A. (2013). *Cambio estructural y reconfiguración de la elite económica argentina (1976-2001)*. Observatorio Latinoamericano, N° 12; 12-2013, pp. 183-204.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación* (Informe de Investigación N°2). Buenos Aires: Observatorio de las elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales | Universidad Nacional de General San Martín. Recuperado de: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/04/Informe-N2-Observatorio.pdf>
- Canelo, P. y Castellani, A. (noviembre 2016). *"Puerta Giratoria" en Argentina. Análisis del gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada*. En Audiencia Pública. Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/Puerta-Giratoria-en-Argentina-Analisis-del-gabinete-nacional-actual-y-la-experiencia-internacional-comparada.pdf>
- Canelo, P.; Castellani, A.; Gentile, J. (2018). *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)*. En García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C.; Anchorena, B. (comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 117-135). Buenos Aires: Flacso Argentina.

- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. CLACSO-Oxfam. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias\\_capturadas\\_full\\_es.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf)
- Carmona, G. (2018). *Intereses en conflicto en tiempos de Macri. La imperiosa necesidad de un nuevo régimen legal frente al fenómeno CEOcrático*. En García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C.; Anchorena, B. (comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 209-222). Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Carpenter, D. y Moss, D. (eds.) (2014). Introduction. En Carpenter, D. y Moss, D. (eds.), *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp.1-22). New York: Cambridge University Press.
- Castellani, A. (2016). Las marcas distintivas de la elite económica argentina de los años noventa. *Política*, 54(1), Universidad de Chile, pp. 85-121.
- Castellani, A. (2018a). "Cambiamos S.A." *Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018* (Informe de Investigación N° 5, parte 1). Buenos Aires: Observatorio de las elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales | Universidad Nacional de General San Martín. Recuperado de: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/Informe-N5-Observatorio.pdf>
- Castellani, A. (2018b). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Revista Nueva Sociedad*, N°276, julio-agosto, pp. 48-61.
- CIPPEC (2006). *Bajo sospecha: el lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima*. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2061.pdf>
- Cohen, J. E. (1986). The Dynamics of the "Revolving Door" on the FCC. *American Journal of Political Science*, 30(4), pp. 689-708.
- Cooper, T. (1982). *The Responsible Administrator*. New York: Kennicat Press Corporation.
- Cortés, H. e Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Madrid: Oxfam Intermon. Recuperado de: [https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/El\\_fenomeno\\_de\\_la\\_captura\\_desenmascarando\\_el\\_poder](https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/El_fenomeno_de_la_captura_desenmascarando_el_poder)
- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Order. *Beyond International Relations Theory. Millennium - Journal of International Studies*.

- Dassen, N. (marzo, 2019). *Conflicto de Intereses: Desafíos y Oportunidades para Implementar un Sistema Efectivo*. En 32ª Reunión del Comité de Expertos del MESICIC. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. Recuperado de:  
[http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/32reunion\\_bid.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/32reunion_bid.pdf)
- Durand, F. (2019). Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo Editorial: OXFAM.
- Durand, F. (2020). *La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo Editorial: OXFAM.
- Eckert, R. (1981). The Life Cycle of Regulatory Commissioners. *Journal of Law & Economics*, 24(1), pp. 113-120.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 35th Anniversary Issue (Jan. - Mar., 1996), pp.529-562.
- Fondo Monetario Internacional (1998). *Code of Conduct for Staff*. Recuperado de:  
<http://imf.org/external/hrd/code.htm>
- Garay Salamanca (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Grupo Método.
- Garay, L., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Colombia: Transparencia Colombia. Disponible en:  
<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/CapturadelEstad.pdf>
- García Delgado, D. (2018). *Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética*. En García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C.; de Anchorena, B. (comps.), *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 27-46). Buenos Aires: Flacso Argentina.
- García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C.; de Anchorena, B. (comps.) (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- García, J. F. (2008). Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. *Revista Chilena de Derecho*, 35(1): 107-134.
- Garin, R. y Morales, P. (2016). *Elites y Regulación. Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria*. Santiago de Chile: Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política.
- Giuffré C., Ignacio y Zelaya, Juan (2021). La regulación del ejercicio de la función pública en Argentina. Problemas y alternativas. En Hutchinson, Tomás y Basterra, Marcela I. (Directores), *La reforma del poder judicial II*. Buenos Aires, *Revista de Derecho Público*, Rubinzal-Culzoni Editores, Tomo 2021-2. Publicación en preparación.
- Gómez, S. y Oquendo González, A. (2013). *Reconfiguración de la elite empresarial de Medellín (1970 - 2013)*. Medellín: Universidad de Antioquia.



- Gormley, W. (1979). A test of the revolving door hypothesis on the FCC. *American Journal of Political Science*, 23.
- Gusfield, J. (1981). *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, Chicago University Press.
- Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, 38(3), pp. 31-35.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La catarata.
- Jessop, R. (2019). Authoritarian Neoliberalism: Periodization and Critique. *South Atlantic Quarterly* (2019) 118(2): 343-361. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/00382876-7381182>
- Jordan Palet, M. J. (2017). Análisis de la Ley 20.730: sus características y desafíos. *Revista de Derecho Público*, Núm. 86, pp. 53-78. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Kwak, J. (2014). Cultural Capture and the Financial Crisis. En Carpenter, D. y Moss, D. *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*. (pp. 71-98). New York: Cambridge University Press.
- Maillet, A.; González-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Santiago de Chile: Serie Documentos de Trabajo PNUD-desigualdad.
- Monestier, F., Piñeiro, R. y Rosenblatt, F. (2019). Formas de Captura de la Democracia en América Latina. VI Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política. Disponible en: [https://sindical.fes.de/fileadmin/user\\_upload/BORRADOR\\_nuso\\_captura.pdf](https://sindical.fes.de/fileadmin/user_upload/BORRADOR_nuso_captura.pdf)
- Morelli, J.; Castro, G; Ciappina, C.; Lutzky, H.; Zimmermann, A. (2020). *Ética pública para una Argentina unida y solidaria: integridad y transparencia en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: Cuadernos del INAP (CUINAP), Año 1 – N.º 24.
- Nattero, P.; Baragli, N. y Bardi, P. (2009). *Conflictos de intereses: disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación: PNUD. Recuperado de: <http://archivo.anticorrupcion.gov.ar/documentos/ConflictoDelIntereses.pdf>
- OCDE (2004). *La gestión de los conflictos de intereses en el sector público*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- OCDE (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. Recuperado de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En)
- OCDE (2010). *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest* (traducción propia). París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>



- OCDE (2016). *Panorama de las administraciones públicas 2015*. Madrid: Instituto Nacional para la Administración Pública.
- OCDE (2017). *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OCDE (2019). *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Argentina. Lograr un cambio sistémico y sostenido. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/g2g98f15-es>
- OCDE (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad Pública*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- OECD (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264018242-en>
- OECD (2018). *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>
- Oficina Anticorrupción (2000). Resolución OA/DPPT N°38, Expte. N°125.028, 14/09/00. Disponible en: <http://archivo.anticorrupcion.gob.ar/Resol%2038%20Aguiar%20Henocho%20Domingo.pdf>
- Oficina Anticorrupción (2019). *Ética pública y conflictos de intereses. Estudio para su prevención y su adecuada gestión*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual-etica.pdf>
- Oficina Anticorrupción (sin fecha). *Herramientas para la Transparencia en la Gestión: conflicto de intereses*. Recuperado de: [www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conflict\\_de\\_intereses\\_guidelines\\_1.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/conflict_de_intereses_guidelines_1.pdf)
- Oficina Anticorrupción (sin fecha 2). *Prevención de los conflictos de intereses*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/anticorrupcion/prevencion/prevencion-conflictos-intereses>
- Organización de los Estados Americanos (s.f.). *Propuesta de guía legislativa: elementos básicos sobre conflictos de intereses*. Recuperado de: [http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/gl\\_conflictos\\_int.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/gl_conflictos_int.pdf)
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia: la corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (sin fecha), *Mecanismo de control de los conflictos de intereses (dedicación exclusiva)*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Chile. Recuperado de: [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp\\_cl\\_gobernabilidad\\_minuta\\_ComisionConstitucion\\_06julio.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_minuta_ComisionConstitucion_06julio.pdf)

- Raigorodsky, N. (2007). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nuevos paradigmas para la prevención y combate de la corrupción en el escenario global*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Oficina Anticorrupción.
- Schneider, B. R. (1993). The Career Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 331-350.
- Schneider, B. R. (2010). *Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization*. En D. Coen, W. Grant y G. Wilson (Eds.). *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307-329). New York: Oxford University Press.
- Serafini Geoghegan, V. (2017). *Elites y captura del Estado. Paraguay: Un estudio exploratorio*. Asunción: Oxfam. Recuperado de: <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>
- Rey, M. (2019). Gobierno Abierto e Innovación: de conceptos hegemónicos a pensamiento nacional. *Más y Mejor Estado: una administración pública al servicio del proyecto nacional*. Instituto Patria.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*, Nueva York, Academic Press.
- Transparencia Internacional (2010). *Regulating the Revolving Door*, Berlín, Working Paper 6.
- Transparencia Internacional (2015), *Cooling-Off Periods: Regulating The Revolving Door* (traducción propia). Recuperado de: [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling\\_off\\_periods\\_regulating\\_the\\_revolving\\_door\\_2015.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cooling_off_periods_regulating_the_revolving_door_2015.pdf)
- Urzúa Valenzuela, G. (1986). *Derecho político chileno*. Santiago: Jurídica.
- Von Alemann, U. y Eckert, F. (2012). *El lobbying: Política en las sombras*. En *Lobby y grupos de interés* N°9, Fundación Konrad Adenauer, Chile.
- Wedel, J., Hussain, N. y Archer Dolan, D. (2017). *Political Rigging. A primer on political capture and influence in the 21<sup>st</sup> century*. Oxfam AMERICA. Recuperado de: [https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/Oxfam-ResearchBackgrounder-Pol\\_Rigging\\_-\\_Version\\_3\\_-\\_3\\_April\\_2017.pdf](https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/Oxfam-ResearchBackgrounder-Pol_Rigging_-_Version_3_-_3_April_2017.pdf)
- Wirsching, E. (2018). *The Revolving Door for Political elites: An Empirical Analysis of the Linkages between Government Officials' Professional Background and Financial Regulation*. París: OECD Global Anti-Corruption and Integrity Forum. Recuperado de: <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/Wirsching.pdf>
- Wright Mills, Ch. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Zin, M. (1986). *Incompatibilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*. Buenos Aires: Depalma.





Argentina **unida**

Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**