

NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN: PERSPECTIVA HISTÓRICA, FEDERAL Y MULTIDIMENSIONAL

Publicación de documentos de la Red Federal de Estudios
Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción
de la Oficina Anticorrupción

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dra. Verónica Gómez

Titular de la Oficina Anticorrupción

Dr. Leopoldo Giupponi

Director Nacional de Ética Pública

Equipo de la Colección de Documentos de la Red Federal EMIC

Dra. María Cecilia Lascurain y Dr. Alejandro Gaggero

Coordinadores de la Red Federal EMIC (Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción)

Lic. María Carolina Podestá

Coordinación de la publicación

Lic. María Luján Blanco

Edición y corrección

Lic. Agustina Arias

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, noviembre 2023.

NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN

Perspectiva histórica, federal y multidimensional

Publicación de documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción de la Oficina Anticorrupción

Nuevos enfoques sobre corrupción : perspectiva histórica, federal y multidimensional /
Martín Astarita ... [et al.] ; compilación de Alejandro Gaggero ; María Cecilia
Lascurain ; coordinación general de María Carolina Podesta ; editado por María
Luján Blanco ; prólogo de Verónica María Gómez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Oficina
Anticorrupción, 2023.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-4017-54-3

1. Ética. 2. Administración Pública. 3. Políticas Públicas. I. Astarita, Martín. II.
Gaggero, Alejandro , comp. III. Lascurain, María Cecilia, comp. IV. Podesta, María
Carolina, coord. V. Blanco, María Luján, ed. VI. Gómez, Verónica María, prolog.
CDD 351.011

Coordinación de la publicación: María Carolina Podestá

Compilación: Alejandro Gaggero y María Cecilia Lascurain

Edición y corrección: María Luján Blanco

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial: Agustina Arias

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Oficina Anticorrupción.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite la fuente, así como la

institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: www.argentina.gob.ar/anticorrupcion. Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Noviembre 2023

ÍNDICE

Prólogo.....	7
Presentación. La articulación entre políticas públicas y ciencia: creación y aportes de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción.....	9
Primera parte. Historia y polisemia del término Corrupción.....	11
Capítulo 1. Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción	
Por Martín Astarita.....	12
Capítulo 2. Usos y significados de la corrupción	
Por Sebastián Pereyra.....	45
Capítulo 3. Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina.	
Por Silvana Ferreyra, Romina Garcilazo y Sebastián Pereyra.....	71
Segunda parte. Corrupción y derechos humanos.....	103
Capítulo 4. Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder	
Por Christian Gruenberg.....	104
Capítulo 5. Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad.	
Por Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter.....	128
Capítulo 6. Integridad, ética y corrupción en la política ambiental.	
Por Melina Tobías.....	148
Capítulo 7. Cruzando fronteras: Corrupción, derechos humanos y política pública.	
Por Franco Nicolás Serra.....	170
Tercera parte. Las políticas de integridad como políticas públicas. Desafíos y nuevas miradas.....	191
Capítulo 8. Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción	
Por Alejandro Gaggero.....	192

Capítulo 9. Cuando el interés privado vulnera la decisión pública. La importancia de regular los conflictos de intereses y la captura de la decisión estatal.	
Por Paula Canelo, Alejandro Dulitzky y María Cecilia Lascurain.....	215
Capítulo 10. ¿Es posible medir la corrupción? Un esbozo de nuevas perspectivas para informar políticas de integridad: análisis de redes de relaciones.	
Por Pablo Soffietti.....	242
Acerca de las autorías.....	270

Capítulo 9

Cuando el interés privado vulnera la decisión pública. La importancia de regular los conflictos de intereses y la captura de la decisión estatal

Paula Canelo, Alejandro Dulitzky y María Cecilia Lascurain

Resumen

El presente capítulo presenta un panorama del fenómeno del conflicto de intereses y su posible relación con otras dos problemáticas: la captura de la decisión pública y la “puerta giratoria”. Se propone una mirada particular sobre la temática que tiene que ver con enfatizar el abordaje *sistémico* sobre estos problemas, en línea con el enfoque preventivo y multidimensional que se ha impulsado desde la Oficina Anticorrupción. El capítulo se compone de tres partes. En la primera, se exponen los principales aspectos de lo que se denomina “perspectiva sistémica”. Además, se identifica brevemente el estado de los estudios sobre esta temática para el caso de América Latina. En la segunda parte, se desarrolla el modo en el que los conflictos de intereses y la puerta giratoria favorecen la captura de políticas y se ilustra esta situación a partir de la captura de la política energética en Argentina, en particular, en el ámbito del Ministerio de Energía y Minería de la Nación entre 2015 y 2019. En la tercera parte, se exponen los principales aspectos del Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores a la función pública (MAPPAP), una iniciativa destinada a regular y monitorear la entrada y salida de funcionarias y funcionarios a los cargos públicos con el fin de detectar vínculos con el sector privado que pudieran afectar el interés público. Finalmente, se sintetizan estas reflexiones en el apartado de conclusiones.

Palabras clave

Conflictos de intereses - puerta giratoria - captura del estado - Argentina

Introducción

La interacción entre funcionarios y funcionarias de gobierno e individuos y entidades provenientes del sector privado-empresarial constituye un fenómeno de larga data en los países capitalistas occidentales. Estas interacciones adoptaron un gran dinamismo y frecuencia desde el último cuarto del siglo XX y, entrado el siglo XXI, redundaron en la eclosión de crisis económicas, financieras, políticas y sociales de envergadura.

Un ejemplo paradigmático de esto último lo constituye la crisis financiera de Lehman Brothers del año 2008, cuyo origen estuvo dado por la conformación de una estructura de relaciones -en gran medida- espurias, ilegales e ilegítimas entre hombres y mujeres del mundo de las grandes corporaciones financieras y las instituciones estatales (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2021).

En efecto, las relaciones de influencia indebida desde el sector privado sobre el sector público pueden tener consecuencias devastadoras sobre las sociedades en las que estos vínculos se desarrollan, alimentando un círculo vicioso entre la desigualdad social (que eleva el riesgo de captura en la formulación de las políticas públicas) y los fenómenos de conflictos de intereses y captura estatal (que reproducen y exacerban la inequidad y erosionan la legitimidad de las instituciones democráticas) [OCDE, 2005, 2009 y 2018].

En el presente capítulo presentamos un panorama del fenómeno del conflicto de intereses y su posible relación con otras dos problemáticas: la captura de la decisión pública y la “puerta giratoria”. No pretendemos aquí hacer un tratamiento exhaustivo y profundo del tema, pues este ya ha sido analizado por una vasta literatura.⁸⁷ Menos ambiciosamente, buscamos presentar una mirada particular de la temática, que tiene que ver con enfatizar el abordaje *sistémico* sobre estos problemas, en línea con el enfoque que se ha elaborado para reflexionar sobre el fenómeno de la corrupción (Astarita, 2021).

Precisamente, como desarrollaremos más adelante, el tratamiento de los problemas de captura y conflictos de intereses no puede ser abordado ni desde un enfoque meramente normativo-jurídico, ni desde la mirada *rational-choice* de costos y beneficios individuales. Es

⁸⁷ Detallamos, sin embargo, un estado del arte sobre estos temas en el próximo apartado.

necesario, por el contrario, un encuadre que contemple el sistema de relaciones de poder que dan marco y atraviesan estas prácticas trascendiendo la conducta individual.

El capítulo se compone de tres partes. En la primera, exponemos los principales aspectos de lo que denominamos “perspectiva sistémica” y los ilustramos con algunos ejemplos.⁸⁸ Además, identificamos brevemente el estado de los estudios sobre esta temática para el caso de América Latina.

En la segunda parte, desarrollamos el modo en el que los conflictos de intereses y la puerta giratoria favorecen la captura de políticas e ilustramos esta situación a partir de la captura de la política energética en Argentina, en particular, en el ámbito del Ministerio de Energía y Minería de la Nación entre 2015 y 2019. El ejemplo muestra con claridad el modo en el que individuos y grupos empresariales influyeron indebidamente en la política pública del sector, a través de la ocupación de los más altos cargos ministeriales y del diseño e implementación de políticas.

En la tercera parte, exponemos los principales aspectos del Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores a la función pública (MAPPAP), una iniciativa destinada a regular y monitorear la entrada y salida de funcionarias y funcionarios a los cargos públicos, con el fin de detectar vínculos con el sector privado que pudieran afectar el interés público, como así también a democratizar esta información poniéndola a disposición de toda la ciudadanía. Finalmente, sintetizamos estas reflexiones en el apartado de conclusiones.

1. Conflictos de intereses: perspectiva sistémica y principales estudios empíricos en la región

La corrupción parece estar en todas partes, a pesar de las múltiples leyes, reglas, directrices e instituciones destinadas a aumentar la transparencia del gobierno y castigar la influencia indebida. Esto se debe a que la corrupción se considera un delito individual y no una tendencia sistémica. Necesitamos alejarnos del enfoque de las 'manzanas podridas', en el que la corrupción existe solo porque hay personas corruptas en el cargo, y mirar la estructura en la que están incrustadas estas elites corruptas (Camila Vergara, Tax Justice Network, noviembre de 2020).

⁸⁸ En la reflexión sobre la necesidad de imprimir una mirada “sistémica” a la elaboración de políticas preventivas de los conflictos de intereses, no podemos dejar de mencionar los aportes, diálogos y sugerencias de Natalia Torres y Luis Villanueva, expresivos del enfoque que ha tenido la Oficina Anticorrupción desde el año 2020 sobre estos temas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sostiene, en su *Estudio sobre Integridad en Argentina*, la necesidad de “impulsar un cambio sistémico” (OCDE, 2019: 3) en temas de integridad y anticorrupción. Allí, el organismo recomienda abordar estos problemas desde un enfoque “estratégico” y “nacional”. ¿Qué significa esto? Que las cuestiones relativas a la corrupción y la integridad ya no pueden ser tratadas de manera aislada o desde la unilateralidad de una disciplina o enfoque. Es necesario “ampliar” la perspectiva, situando estas temáticas en su vinculación con otras, tales como el género, el ambiente, la salud, la educación, las finanzas, etc. (Serra, en este volumen).

Esta premisa, que puede parecer plausible y fácilmente aceptada, no ha sido sin embargo el modo en el que se encararon usualmente estos problemas, ni en la Argentina, ni a nivel global. Precisamente, desde hace algunos años se vienen discutiendo los enfoques “juridicistas” y “economicistas” en el tratamiento de la corrupción y su reconceptualización en tanto que fenómeno “complejo, multidimensional e históricamente situado” (Astarita, 2021: 7). Asimismo, se han replanteado los sentidos semánticos, los usos políticos y el carácter histórico que ha asumido la corrupción a lo largo de diversos periodos de tiempo (Pereyra, en este volumen; Ferreyra, Garcilazo y Pereyra, en este volumen).

En sintonía con estas reflexiones, el problema de los *conflictos de intereses*, la *puerta giratoria* y la *captura de la decisión pública* (tres formas bajo las cuales se despliegan los vínculos público-privados en los Estados capitalistas modernos) también empezó a ser abordado desde nuevos enfoques. Tanto desde el ámbito de los organismos internacionales (OCDE, 2005, 2009 y 2018), como desde los estudios académicos, estos fenómenos comenzaron a atraer la atención de las y los investigadores, tanto por su creciente expansión como por el desarrollo de dinámicas cada vez más complejas y diversas.

Siguiendo estas inquietudes, presentamos a continuación los principales rasgos de un abordaje “sistémico” sobre los vínculos y la circulación público-privada para detallar, luego, cuál es el estado del arte sobre la temática en la región.

a. Conflictos de intereses, puerta giratoria y captura: un abordaje sistémico

Como mencionamos en la introducción, desde hace algunos años se vienen replanteando las formas de comprender y abordar el fenómeno de la corrupción y su contraparte, las políticas de integridad y transparencia. Nuevos enfoques plantean la necesidad de tratar el problema

de la corrupción desde sus múltiples y diversas manifestaciones, según el espacio y el tiempo en el que ocurren (Astarita, 2021).

Además, estudiosos llaman la atención sobre la importancia de entender estos fenómenos en tanto que “intercambios” o relaciones sociales que involucran prácticas corruptas, y no hechos individuales y aislados de un funcionario en una oficina pública (Pereyra, en este volumen). Esto permite, por lo tanto, atender a la variedad de actores implicados en los intercambios corruptos, sean del ámbito público o privado, de las altas esferas de poder o de las “burocracias de calle” en contacto directo con la ciudadanía.

En este marco, la confrontación que puede ocurrir (de hecho, muy frecuentemente) entre intereses públicos y privados a la hora de tomar decisiones públicas, también debe ser encarada desde nuevas lentes. Así como para entender la corrupción el paradigma hegemónico sobredeterminó la mirada económica (Astarita, 2021), en el tema de los conflictos de intereses, en particular, y los vínculos público-privados, en general, ha predominado fuertemente el *abordaje jurídico-normativo*. En efecto, la mayoría de los manuales y guías para comprender y regular estos fenómenos (nacionales e internacionales) tienen como contenido principal detalladas descripciones sobre normativa, leyes, decretos y reglamentos que regulan la temática.

Ahora bien, y más allá del sesgo juricista, los documentos que indagan en los problemas de conflictos de intereses, puerta giratoria y captura tienen una idéntica *mirada individualista*, que toma como objeto de análisis la conducta particular de funcionarias y funcionarios (o, en algunos casos, de ciertos empresarios o empresas) y el modo en que esta se aleja de (o se acerca a) las normas establecidas.⁸⁹

Sin desconocer la necesidad de contemplar los marcos normativos y legales del fenómeno, consideramos fundamental ampliar la perspectiva incorporando otras dimensiones que posibiliten pensar soluciones más integrales. Esto, además, permite diseñar e implementar

⁸⁹ Un documento que se diferencia de estos enfoques (tal vez, porque el objeto de estudio así lo requiere) es el de la OCDE (2018) “Contra la captura de políticas públicas”. Aquí, la mirada no está puesta en el análisis de la normativa para guiar la conducta individual, sino que hay un claro abordaje en clave de *actores colectivos* (“la política energética”, las “redes de captores”, “el cabildeo estándar”, los “monopolios”, etc.), y las recomendaciones para impedir la captura se plantean a nivel sectorial, social y/u organizacional.

acciones de prevención más allá de las sanciones que puedan ejecutarse cuando se transgrede una norma.

¿Qué entendemos, entonces, por abordaje “*sistémico*” para pensar conflictos de intereses, puertas giratorias y captura del Estado? En primer lugar, ubicar estos fenómenos en el marco de las *relaciones sociales capitalistas* en las cuales el Estado (corporizado en sus burocracias y agentes de gobierno) interviene como garante de su existencia y reproducción (O’Donell, 1978). Ello implica, a su vez, reconocer dos aspectos.

Por un lado, que las relaciones entre hombres y mujeres del ámbito de los negocios y de las agencias gubernamentales no son algo anómalo ni patológico, sino “el resultado de las redes de relaciones que se desarrollan entre el gobierno y las principales empresas en la mayoría de los países capitalistas” (Castellani y Dulitzky, 2018). Y, por otro lado, que constituyen relaciones de poder (influencia) que practican las élites o grupos dominantes sobre individuos, grupos o comunidades dominadas.

En este sentido, un gran aporte al conocimiento de los fenómenos de conflictos de intereses, puerta giratoria y captura ha provenido de la sociología de las elites, un campo de estudios en creciente consolidación en los últimos años, no sólo en Argentina sino en gran parte de la región.

En efecto, el análisis de la trayectoria laboral, educativa, política o profesional de personas provenientes del ámbito de las grandes compañías o corporaciones empresarias (las denominadas “élites económicas” o “corporativas”) ha permitido identificar las dinámicas de ocupación de diversos espacios estatales, el ingreso y posterior egreso de altos cargos públicos y, más en general, el fenómeno de circulación recurrente entre el sector público y el privado que han practicado muchos de estos individuos.

Así, se ha podido advertir, por ejemplo, de qué forma ciertos individuos pertenecientes a grandes empresas (accionistas, representantes, autoridades) han ocupado altos cargos en la administración estatal, en muchos casos en áreas vinculadas directamente con las actividades que desarrollan en su ámbito privado, como práctica habitual para, desde el Estado, favorecer a su sector de pertenencia en desmedro del interés público. Y cómo esta circulación (desde el sector privado al público, y desde el público nuevamente al privado) les ha permitido migrar

información, contactos, *know how*, etc., desde el sector público a sus empresas de origen, favoreciendo la posterior realización de negocios y obtención de diversos beneficios privados.

En segundo lugar, el abordaje sistémico supone adoptar una *perspectiva histórica* en el tratamiento de estos temas. La identificación de continuidades a lo largo del tiempo, o de cambios (más o menos profundos) entre distintos periodos históricos, permite poner en contexto, por ejemplo, el despliegue de políticas públicas que pudieron haber sido capturadas por intereses de sectores económicos específicos a lo largo de un tiempo, o rastrear el recorrido de personas que alternan en su trayectoria socio-profesional la presencia en ámbitos públicos y privados.

Para mencionar solo un ejemplo, durante los años noventa se desarrolló un importante movimiento de puerta giratoria en el marco de las reformas neoliberales (Castellani y Dulitzky, 2018), en especial, en las áreas de política económica y en el control del sistema financiero local. Mientras tanto, en el gobierno de la alianza Cambiemos (durante el que se diseñaron e implementaron importantes reformas pro-mercado) se observó un escenario de alta circulación público-privada, entre otras, en las áreas económico-financieras, donde se evidenciaron numerosas situaciones de conflictos de intereses y de captura estatal (Canelo y Castellani, 2017a; Canelo, Castellani y Gentile, 2018).

En tercer lugar, el enfoque sistémico contempla una *perspectiva de derechos humanos*.⁹⁰ Los conflictos de intereses o la captura de la decisión pública pueden tener efectos sociales de envergadura, generando una distribución de costos y beneficios que favorece la concentración de la riqueza en manos de unos pocos privilegiados y el aumento de la desigualdad social (OCDE, 2018). En este sentido, se vuelve indispensable para el control de la influencia ilegal o ilegítima del sector privado sobre el público-estatal, y para el diseño de políticas preventivas inclusivas y transparentes, considerar el impacto diferenciado que tienen estas prácticas alejadas de la integridad sobre las poblaciones más vulnerables.⁹¹

⁹⁰ Sobre el aporte del enfoque de derechos humanos a los temas de corrupción e integridad, ver los trabajos de Gruenberg y Serra en este volumen.

⁹¹ El funcionamiento de la puerta giratoria y la captura estatal en el área de la política financiera (a través de mecanismos de toma de deuda con organismos internacionales) constituye, tal vez, un ejemplo extremo del desvío de recursos públicos hacia sectores del gran empresariado que compromete el desarrollo de políticas distributivas y progresivas en términos sociales. Otro caso es el de la política energética cuando, al ser capturada por empresarios y compañías del sector, no sólo genera una distribución de costos y beneficios perjudicial para la población (a través, por ejemplo, del aumento desmesurado de las tarifas eléctricas) sino que, en general, este tipo de reformas regresivas se suelen realizar impidiendo u obstaculizando la participación ciudadana.

En suma, una perspectiva que identifique el sistema de poder y de relaciones que atraviesa los vínculos público-privados permite advertir los efectos que tienen no sólo sobre quienes los protagonizan (y sus allegados), sino también sobre comunidades o grupos sociales vulnerables.

Cuando un ministerio, organismo o agencia regulatoria estatal queda a cargo de personas provenientes del sector privado, hay una mayor probabilidad de que este organismo se vuelva más permeable a las demandas del lobby sectorial o empresarial, pudiendo incluso convertirse en políticas públicas favorables al sector (Gormley, 1979; Cohen, 1986).

Esto implica que puede actuarse en favor de un sector económico (en detrimento de otros sectores y/o del bienestar general), no sólo por la voluntad e intenciones individuales del funcionario o funcionaria de beneficiar a personas o empresas vinculadas con su trayectoria laboral anterior sino, fundamentalmente, a partir de la institucionalización de esos intereses en proyectos, políticas o programas diseñados, implementados y gestionados desde el propio Estado.

Un abordaje “sistémico” de los conflictos de intereses, puerta giratoria y captura estatal:

- Los ubica en el marco de relaciones sociales de poder
- Incluye una perspectiva histórica
- Contempla el enfoque de derechos humanos

b. ¿Qué sabemos sobre la interacción público-privada en América Latina?

El estudio de las diferentes formas de articulación entre el mundo empresarial y el Estado es una preocupación que trasciende los límites de la academia y constituye una temática fundamental para todos aquellos que se interesan por la democracia y sus desafíos. No es una novedad que la riqueza constituya una de las principales vías de acceso al poder político; de allí que los análisis sobre las relaciones entre economía y política hayan ocupado, desde los orígenes mismos del capitalismo, un lugar central en las ciencias sociales.

Las corrientes de estudios que resaltan la “influencia excesiva” de los intereses económicos y los abusos de poder tienen una gran importancia en América Latina. Si antes eran las familias ilustres y la oligarquía terrateniente las que ocupaban el centro de los debates, ahora el foco está puesto en el poder económico asociado a las grandes empresas y las formas de influencia sobre el poder político que se derivan de las nuevas relaciones entre el Estado y el mundo de los negocios.

En particular, estas problemáticas han cobrado gran relevancia durante la última década a partir de la emergencia, en distintos países del continente, de gobiernos conservadores con una fuerte impronta empresarial, tales como Sebastián Piñera en Chile, Pedro Kuczynski en Perú y Mauricio Macri en Argentina.

Al poner la mirada en los mecanismos que utilizan los grupos de poder para ejercer influencia sobre aquellos encargados de tomar las decisiones sobre políticas públicas, las teorías sobre “captura del Estado” resultan particularmente útiles a la hora de analizar las relaciones entre elite económica y Estado. Concretamente nos referimos a prácticas tales como el *lobby empresarial*, la *intervención pública en medios de comunicación* (también conocida como *outside lobbying*) y la *puerta giratoria de entrada*.

Las teorías sobre “captura del Estado” han cobrado una gran relevancia durante los últimos años a partir de diferentes trabajos empíricos en distintos lugares del mundo (Castellani & Dulitzky, 2018; Crabtree & Durand, 2017; Dulitzky, 2020; González-Bustamante, 2013; Novaro, 2019; Wolff, 2015) y el impulso de importantes organismos internacionales como OXFAM y CLACSO (Cañete Alonso, 2017). Más allá de algunos matices, los estudios inscriptos en esta corriente comparten un interés común por indagar en los procesos o situaciones donde una elite influyente, en particular la económica, desarrolla una relación colusiva con las elites políticas en varios niveles (local, regional, nacional) y en diversas instancias del Estado (organismos regulatorios, ministerios, secretarías, entre otros) (Durand, 2017). En general, los trabajos suelen considerar tres variables principales a la hora de analizar la existencia de una captura democrática.

En primer lugar, los recursos estructurales (por ejemplo, una posición monopólica en mercado determinado) y/o institucionales (la presencia de directivos con elevado capital político, el control sobre medios masivos de comunicación, entre tantos otros) que hacen posible o

facilitan situaciones de captura. En términos de Fairfield (2015), se trata de las capacidades que tienen los miembros de la elite económica para desplegar acciones políticas deliberadas.

En segundo término, los contextos políticos que resultan más propicios para la aparición de este tipo de situaciones. En otras palabras, esta variable sugiere que las elites económicas movilizan sus mecanismos de influencia cuando las condiciones del sistema político disminuyen el costo de realizar este tipo de prácticas (por ejemplo, los períodos electorarios).

Esto se asemeja a aquello que Tarrow (1997) denominó la “estructura de las oportunidades políticas”. Tributario de los estudios sobre el *rational choice* y las teorías de la movilización de recursos, este concepto resulta ideal a la hora de analizar las circunstancias políticas que propician la aparición de acciones políticas por parte de un grupo social determinado. Tanto es así que el mismo ha sido recuperado tanto para estudiar a los sectores populares y sus formas de protesta (Bonnet, 2007; Farinetti, 1999), como a los empresarios y sus repertorios de acción colectiva (Beltrán, 2012; Dossi & Lissin, 2011; Fairfield, 2015; Offerlé, 2009).

Sobre este punto, en trabajos previos (Dulitzky, 2019, 2020) pudimos advertir, en relación con las empresas multinacionales, que durante los años kirchneristas los períodos de mayor apertura al diálogo entre el gobierno y las empresas registraron un mayor despliegue de acciones políticas por parte de estas últimas que las etapas de mayor tensión y conflicto.

En última instancia, los diferentes estudios ponen el foco en los distintos tipos de mecanismos de captura implementados por la elite. En general, la literatura internacional se ha focalizado en cuatro principales: el *lobby empresarial*, la *puerta giratoria*, la *movilización de la opinión pública* y el *financiamiento privado de campañas electorales*.

El *lobby empresarial* se trata de la influencia directa que ejercen las empresas o las asociaciones empresariales sobre los funcionarios públicos o los legisladores a través de los pedidos formales de audiencia pública, o los encuentros informales en eventos o en los pasillos de alguna institución (Baumgartner et al., 2009).

La *puerta giratoria*, por su parte, es una expresión que se utiliza para describir un tipo particular de circulación público-privada caracterizado por la ocupación sucesiva de altos cargos en el sector público y en el privado (OECD, 2009; Transparency International, 2010). Ese

flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) altos funcionarios que, al dejar su cargo, son contratados en el sector privado para ocupar cargos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente.

La *movilización de la opinión pública* es una de las prácticas más comunes que realizan las empresas para incidir de forma indirecta sobre las decisiones de políticos y funcionarios, fundamentalmente a través de las intervenciones públicas en medios masivos de comunicación: opiniones generales sobre el contexto económico y político, opiniones de apoyo o rechazo a una medida concreta, propuestas sobre políticas públicas, solicitadas, etc. (Dür & Mateo, 2013; Tresch & Fischer, 2015).

En cuanto al *financiamiento privado de campañas electorales*, numerosos estudios señalan que son dos los objetivos que persigue una empresa al implementar este tipo de práctica: por un lado, contribuir a que el candidato de su preferencia gane las elecciones; por otro, condicionar sus decisiones futuras de política pública una vez en el poder.

A diferencia de los EEUU, en la mayoría de los países de América Latina los requisitos de declaración de información, cuando existen, son débilmente exigidos, ocasionando una escasez de información confiable y de calidad (Schneider & Karcher, 2012).

En el ámbito académico existen diferencias regionales notables respecto al interés en el estudio de los mecanismos de captura democrática. Nadie podría negar que el predominio en los EEUU de los estudios que focalizan en el lobby empresarial (Baumgartner et al., 2009, 2009; Drutman, 2015; LaPira & Thomas, 2014) y en los aportes de empresas privadas a las campañas presidenciales (Hansen & Mitchel, 2000; Hillman & Hitt, 1999; Schuler & Rehbein, 1997) responde fundamentalmente al hecho de que esas prácticas se encuentran histórica e institucionalmente arraigadas a la cultura política de ese país. Existen, además, fuentes oficiales de fácil acceso público que reducen considerablemente los esfuerzos para reconstruir y analizar dichas prácticas.

En Europa ocurre algo similar, en particular con los estudios sobre el lobby parlamentario (Culpepper, 2011; Laurens, 2015; Michel, 2005; Woll, 2006). Esto evidencia que, en general, los

esfuerzos por controlar una actividad se corresponden con una profusa información sobre la misma.

En América Latina el panorama es bien diferente. Las prácticas vinculadas con el *lobby* empresarial se encuentran mucho menos reglamentadas que en Europa y los EEUU (Diniz & Boschi, 2004; Schneider, 2004). El financiamiento de campañas electorales está sujeto a un escrutinio público mucho menor, y los datos disponibles no suelen estar centralizados en un organismo oficial, sino que se encuentran dispersos por distintas organizaciones gubernamentales y civiles que se ocupan de reconstruirlos (Freille & Soffieti, 2017; Njaim, 2005; Schneider, 2010).

En síntesis, la escasez de fuentes sistemáticas que permitan reconstruir de forma confiable la trayectoria de este tipo de prácticas, sumada a la reticencia que muestran muchos actores económicos a visibilizar sus actividades políticas, hicieron que las investigaciones con base en América Latina debieran concentrarse en el estudio de las acciones derivadas de canales de influencia menos formales (y relevadas en general a partir de entrevistas o información de prensa) como las redes sociales de las empresas con el poder político (Lazzarini, 2011; Lluch, 2018; Novaro, 2019; Salas-Porras, 2000), la realización de negocios espurios entre empresas y Estado (Castellani, 2009; Notcheff, 1994; Schneider, 2004), o los intentos de condicionar la opinión pública a través de intervenciones en diferentes medios de comunicación (Heredia & Gaillardou, 2017; Undurraga, 2016).

La excepción, quizás, sean los estudios recientes sobre “puerta giratoria” en países como la Argentina y Chile que, basados en una exhaustiva reconstrucción de las trayectorias profesionales de funcionarios públicos y dirigentes empresariales, permitieron dar cuenta de forma empírica de la relevancia que tuvo este fenómeno en administraciones como la de Piñera en Chile (Maillet et al., 2016), o Mauricio Macri (Canelo & Castellani, 2017) y Carlos Menem (Castellani & Dulitzky, 2018) en Argentina.

2. Cuando los conflictos de intereses se convierten en captura estatal. El caso del Ministerio de Energía y Minería durante el gobierno de Cambiemos

Habiendo definido el enfoque sistémico para el abordaje de las relaciones público-privadas entre personas ubicadas en la cúspide de la pirámide social y estatal, en este apartado

ilustraremos el modo en el que los conflictos de intereses pueden convertirse en captura del Estado.

Repasemos nuevamente algunos aspectos clave de estos conceptos. Los conflictos de intereses no constituyen necesariamente un delito (OCDE, 2005) pero deben identificarse, regularse y gestionarse adecuadamente para evitar que se produzcan ilícitos o daños de gravedad -materiales y/o simbólicos- en las instituciones estatales, con consecuencias negativas sobre la sociedad.⁹² Por su parte, la puerta giratoria (*revolving door*) describe el flujo de personas que ocupan altos cargos en el sector público y en el privado en distintos momentos de sus trayectorias laborales (OCDE, 2009).

Ahora bien, pese a que la puerta giratoria es un fenómeno propio del capitalismo moderno que ocurre en la mayoría de los países del mundo, constituye una situación agravada de conflictos de intereses. Esto es así porque la posibilidad (real, potencial o aparente) de que surja una confrontación entre intereses públicos y privados no es aislada u ocasional sino que permanece *cada vez* que una persona “entra” y “sale” del sector público hacia el privado a lo largo de su trayectoria.⁹³

A su vez, la intensidad de la puerta giratoria favorece la configuración de escenarios propicios para la captura estatal. Esto ocurre cuando las áreas del gobierno (con sus respectivas políticas públicas) son colonizadas por grupos que -a través de sucesivas entradas y salidas al ámbito estatal- establecen vínculos de confianza más duraderos con los tomadores de decisión y adquieren mayor conocimiento de las agencias del Estado para influir en la elaboración de políticas (OCDE, 2018).⁹⁴

Objeto de la confrontación público privada

⁹² La OCDE define al conflicto de intereses como “un conflicto entre la misión pública y los intereses privados de un empleado público, cuando éste tiene intereses a título privado que podrían afectar a la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades” (2005: 13).

⁹³ Sobre el tema de los conflictos de intereses, debemos destacar nuevamente el aporte y la mirada desde la Oficina Anticorrupción y, en particular, de su actual Director Nacional de Ética Pública, Dr. Leopoldo Giupponi.

⁹⁴ Se conoce como “captura de políticas” al “proceso mediante el cual las decisiones de política pública se desvían constante y sistemáticamente desde el interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos” (OCDE, 2018: 11).

Conflicto de intereses	Una <i>situación específica</i> de confrontación público-privada
Puerta giratoria	<i>Repetidas situaciones</i> de confrontación público-privada
Captura de la decisión estatal	Captura de todo/parte de un <i>ciclo de política pública</i>

Podemos ilustrar rápidamente la conexión existente entre estas tres formas de vinculación público-privada a partir del caso del Ministerio de Energía y Minería (MEyM) de Argentina entre los años 2015 y 2019.

Según algunos estudios, este organismo constituyó “el caso más flagrante de ‘puerta giratoria’ en el gabinete nacional y [fue] el que, por ende, present[ó] más riesgos de conflictos de interés y captura de la decisión estatal” (Canelo y Castellani, 2017b: 11).

Los datos relevados indican que en el gabinete inicial de esta cartera (es decir, quienes asumieron en el momento en el que comenzó la presidencia de Mauricio Macri) casi la mitad (7/18) de los individuos que ocupaban altos cargos directivos (ministro, secretarios/as y subsecretarios/as) tenían un puesto de alta gerencia en el sector privado *inmediatamente antes* de asumir el cargo público; todos ellos, provenientes de empresas del sector energético (Shell, Panamerican Energy, Axxion Energy, etc.). En algunos casos, ocupaban los máximos cargos en la dirección de las empresas de las que provenían (Canelo y Castellani, 2017b). Es decir que todos fueron casos directos de puerta giratoria.

Por su parte, de los 11 funcionarios y funcionarias restantes, 10 se habían desempeñado en importantes consultoras, estudios jurídicos o compañías constructoras relacionadas directamente con empresas del sector energético.

En el gabinete nacional de mitad de mandato (año 2018) de Mauricio Macri esta tendencia se agudizó (Canelo, Castellani y Gentile, 2018): se elevó la presencia de ex CEOs, creció la cantidad de funcionarias y funcionarios con trayectorias previas exclusivamente desarrolladas en el sector privado y el peso de los casos directos de *puerta giratoria* casi *duplicó* los del gabinete inicial (pasaron de representar el 22% al 38%). En este último punto, el MEyM fue el gabinete

que más casos de puerta giratoria poseía, pasando de 7 casos en el inicio del gobierno a 12 en la mitad del mismo.⁹⁵

La importante cantidad de altos empresarios y empresarias en puestos de jerarquía en la administración pública condujo a un proceso progresivo de captura de la política del sector energético, que se plasmó en el diseño e implementación de políticas públicas que respondían a los intereses históricos del lobby energético. Algunas, incluso, aplicadas a pocos días de asumir los cargos públicos.⁹⁶

En el siguiente cuadro, ilustramos con algunos ejemplos la relación directa que existió entre demandas sectoriales y políticas públicas entre 2015 y 2019:

⁹⁵ A nivel individual, el nombre más resonante y expresivo de los casos de puerta giratoria es el del ministro del área, Juan José Aranguren, que venía de ejercer como presidente de la filial argentina y vicepresidente de Suministros para América Latina a nivel mundial de la empresa Royal Dutch Shell (Canelo y Castellani, 2017b). Como se muestra en el cuadro que sigue, la empresa fue beneficiada en numerosos aspectos por la política energética durante estos años.

⁹⁶ Además de Energía y Minería, varias fueron las áreas del Estado capturadas por sectores privados durante el gobierno de Cambiemos. Por ejemplo, sobre captura de la política agraria, ver García (2019); sobre el área educativa, Castellani (2019); y sobre la obra pública, Sotelo Maciel (2018).

Demandas históricas del lobby energético	Políticas públicas capturadas
1) Desregulación productiva	✓ Disolución de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas. Decreto 272/2015. ✓ Disolución de la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos (energía y servicios públicos). Decreto 367/2016. ✓ Desregulación completa del mercado de gas para las industrias medianas y grandes.
2) Desregulación de precios y tarifas	✓ Incremento tarifario en el transporte y la distribución de la electricidad (“tarifazos”), vía declaración de la Emergencia Eléctrica Nacional. Decreto 134/2015. ✓ Establecimiento del acuerdo petrolero “barril criollo” para llevar el precio interno a su paridad de importación (precio internacional). ✓ Incremento del precio interno del gas natural en boca de pozo, y traslado del incremento a la demanda: residencial, comercios y PyMES, GNC, usinas para generación eléctrica. Resolución 34/2016. ✓ Dolarización del costo de gas natural en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte (PIST), lo que implicó un incremento de las tarifas que pagan los usuarios.
3) Eliminación, disminución o reorientación de subsidios	✓ Reducción de subsidios a la generación eléctrica (vía declaración de la Emergencia Eléctrica Nacional). ✓ Reducción de los subsidios de gas cercana a los \$40.000 millones anuales (que se pagaban vía Plan Gas I y Plan Gas II).⁹⁷ ✓ Reorientación de los subsidios desde Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF, empresa estatal) hacia Grupos Económicos Locales (Plan Gas III).⁹⁸

⁹⁷ Los planes Gas I y II (Resolución 1/2013 y 60/ 2013, respectivamente) tuvieron por objetivo reducir la brecha existente entre la producción y el consumo de gas natural mediante incentivos a las empresas para que incrementaran su producción en el corto plazo, y estímulos a la inversión en exploración y explotación que permitieran recuperar reservas a mediano y largo plazo. Nota: “Gas Natural. Regímenes de promoción para la explotación de hidrocarburos: Plan Gas y Plan Gas II”, <https://www.marval.com/publicacion/gas-natural-regimenes-de-promocion-para-la-explotacion-de-hidrocarburos-plan-gas-y-plan-gas-ii-11768>.

⁹⁸ Desde 2018, se reorientaron los subsidios a la producción de gas natural no convencional hacia empresas privadas con una marcada caída de la participación de YPF; concretamente, hacia Grupos Económicos Locales (Tecpetrol, CGC y Pampa Energía). Esto trajo como consecuencia la reducción a la mitad de las inversiones en YPF entre 2015 y 2018 (Barrera, 2021).

4) Apertura comercial	✓ Liberación de las importaciones de petróleo crudo para ampliar el margen de rentabilidad de las principales refinadoras (Shell, entre ellas) que obtuvieron así el crudo más barato que en el mercado interno. ✓ Importaciones de GNL desde Chile a través de British Gas (que pertenece a Shell internacional) y la francesa Suez (demandante de Argentina ante el CIADI). ✓ Plan Gas III-Resolución 46/2017: proyectos de inversión para extracción no convencional en Vaca Muerta (Neuquén), que permitieron el ingreso a empresas sin registros en esta actividad, entre ellas, Shell.
5) Libre disponibilidad de divisas	Eliminación del artículo 1 del Decreto 2581/64 que obligaba a ingresar al país y negociar en el mercado único de cambio dentro de los plazos que establezca la reglamentación pertinente “el contravalor en divisas de la exportación de productos nacionales”. Decreto 893/2017.
6) Otros	✓ Condonación de las deudas de las distribuidoras eléctricas contraídas con CAMMESA (de mayoría accionaria estatal) por la falta de pago de energía eléctrica que comercializan por un monto total de \$19.000. ✓ Ayuda económica transitoria por \$3.500 millones a distribuir entre las 9 distribuidoras de gas para cubrir sus costos, debido a las demoras en la implementación de los ajustes tarifarios por causa judicial.

Fuente: elaboración propia en base a Canelo y Castellani (2017b) y Barrera (2021).

El panorama descripto nos permite realizar algunas observaciones. En primer lugar, resulta evidente que no alcanza con analizar casos individuales y aislados de configuración de posibles conflictos de intereses. La intensidad de la puerta giratoria desplegada en esta cartera en particular durante este periodo requiere un abordaje de conjunto, que apunte no a la situación particular de algún funcionario o funcionaria (y su posible incumplimiento de las normas relativas a la ética pública y/o a las incompatibilidades entre cargos y funciones públicas y/o privadas), sino a la gestión íntegra de toda un área estatal (la energética y minera, en este caso) puesta al servicio de los intereses particulares de un sector empresario particular.

Es por esto que, ante la magnitud de los perjuicios al bien común causados por un escenario de captura del Estado de estas características, se vuelve imperioso pensar y diseñar políticas preventivas a futuro que impidan la configuración de situaciones similares (sin desconocer, por

cierto, las sanciones administrativas y/o penales que les pudieran corresponder a los funcionarios involucrados y a sus empresas).

En segundo lugar, un abordaje sistémico de estos problemas permite realizar análisis comparativos en el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, podemos identificar continuidades y diferencias entre dos escenarios de intensa puerta giratoria y captura de la decisión pública relacionados con contextos de aplicación de reformas estructurales: el de las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) y el del gobierno de Cambiemos.

En ambos casos (y probablemente en muchos otros que no citamos aquí), las elites económicas que ingresaban a cargos de gobierno lo hacían en las áreas del Estado dedicadas a regular el sector de actividad del cual provenían (Canelo y Castellani, 2017a; Castellani y Dulitzky, 2018). Su interés pareció enfocarse más en influir en la política pública a partir de la toma de cargos estatales, como parte de una estrategia de las compañías o de las corporaciones empresariales de las que provenían, que en decisiones destinadas al crecimiento profesional de cada empresario o empresaria.

Al mismo tiempo, es posible advertir algunas diferencias entre ambas experiencias. Durante los gobiernos de Menem, las áreas objeto de captura fueron, fundamentalmente, las de economía y finanzas a través de la ejecución de privatizaciones de empresas públicas y de liberalización del sistema financiero, entre otras reformas de corte neoliberal (Castellani y Dulitzky, 2018).

Durante el gobierno de Cambiemos, por su parte, la captura “desbordó” a otras áreas, además de las tradicionales como economía y finanzas. La colonización de “CEOs” en cargos públicos se extendió, como mencionamos antes, a los ámbitos de educación, agroindustria, producción, obras públicas y modernización e, incluso, a áreas estrictamente “políticas”, como la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Secretarías de la Presidencia (Canelo y Castellani, 2017a).

De esta comparación surge un dato muy elocuente: el de la profundización del fenómeno en un contexto de ausencia de políticas de prevención y seguimiento, y de debilidad del marco normativo existente.

Otro elemento que diferencia ambos escenarios es que, durante los años noventa, las personas provenientes del ámbito empresarial asumían, en su mayoría, cargos intermedios en la estructura estatal (secretarías, subsecretarías o asesorías, con la excepción del área financiera) que conllevaban, no obstante, grandes poderes decisorios (Castellani y Dulitzky, 2018). Mientras tanto, con Cambiemos, empresarios y empresarias pasaron a ocupar cargos en la cúspide misma de la jerarquía estatal (por ejemplo, en los ministerios de Energía y Minería, Modernización, Agricultura y Finanzas).

Otra diferencia entre ambas experiencias se observa en el grado de exposición pública que adoptaron los miembros de las elites económicas durante el macrismo: al conducir áreas estatales desde los puestos de mayor jerarquía, asumían una exposición pública que no tuvieron los CEOs que participaron de la política durante el gobierno de Menem (ibídem.).

En tercer lugar, una perspectiva sistémica da cuenta de los efectos que tienen las situaciones de conflictos de intereses o captura estatal no sólo sobre los individuos que protagonizan estas prácticas sino sobre la sociedad en su conjunto. El caso del ministerio de Energía y Minería es muy elocuente al respecto.

La política de liberalización de la actividad energética y de desregulación de precios y tarifas (funcional a los intereses del lobby energético) tuvo un impacto directo en el acceso de la población a los servicios públicos de gas y electricidad. Como indica Mariano Barrera, “en pesos corrientes, durante la gestión de Mauricio Macri el precio del gas aumentó 12 veces (...) y tuvo un impacto equivalente en la factura de un hogar tipo, que subió 20 veces su importe” (2021: 175); y en cuanto a la electricidad, según el mismo autor, “las tarifas en el Área Metropolitana de Buenos Aires aumentaron 29 veces [y así] el precio de la energía pasó de cubrir el 14% del costo (diciembre de 2015) al 60% (a finales de 2019)” (ibídem.).

Todo esto, en un marco de descoordinación de las políticas macroeconómica y sectorial, pues de una primera etapa de quita de subsidios energéticos se pasó a una segunda en la cual (tras la crisis de fuga de capitales y devaluación de abril-agosto de 2018), se decidió mantener los subsidios para que los aumentos de precios no fueran mayores. En ese escenario, tanto el Estado como las personas usuarias de los servicios energéticos se vieron perjudicados, mientras que las empresas fueron las más beneficiadas (ibídem.).

3. Iniciativas de regulación integral de los conflictos de intereses: el Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores a la función pública

Para las políticas anticorrupción en general, y para la regulación de los conflictos de intereses, puerta giratoria y captura, en particular, es central diagnosticar y prevenir la ocurrencia de estas situaciones, además de abordar su faz punitiva.

En este último apartado describimos brevemente una iniciativa pensada y desarrollada a tal efecto. Se trata del “Monitoreo de Actividades Públicas y Privadas Anteriores y Posteriores” (MAPPAP) a la función pública, una política de integridad preventiva orientada a registrar, según establece la Resolución 7/2022, los “antecedentes, vínculos e intereses privados de las personas que ingresan a altos cargos en el Estado Nacional -hasta TRES (3) años antes de asumir el cargo-, así como también de actividades realizadas por estas personas al egreso de la función pública -hasta UN (1) año posterior al cese de funciones-, para el cotejo y verificación del cumplimiento de las normas pre y post empleo público, con mecanismos de control ciudadano y transparencia activa”.

El propósito de este diseño es, por lo tanto, ejercer un control de la “puerta giratoria” entre individuos del sector público y privado y evitar, así, la configuración de conflictos de intereses o de procesos más amplios y graves de captura estatal.⁹⁹

Como toda política de integridad, el MAPPAP tiene una faceta de transparencia activa y de participación ciudadana. La iniciativa busca realzar el componente democrático que se debe preservar en toda política pública, a partir del acceso libre por parte de toda la ciudadanía a las declaraciones juradas de funcionarios y funcionarios de alto rango del Poder Ejecutivo Nacional.

Así, va a permitir hacer más transparentes los vínculos previos y posteriores de los y las funcionarias públicas y posibilitar el control de los organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil respecto de la legalidad de las acciones de dichos funcionarios y funcionarias.

⁹⁹ El MAPPAP inició su operatividad en octubre de 2022, razón por la cual es una política que se encuentra en pleno desarrollo.

El MAPPAP pretende, por lo tanto, comenzar a cubrir un vacío de política en lo referido al control y registro de las interacciones público-privadas en el nivel del gobierno nacional. La identificación de las trayectorias “pre” empleo estatal son, en este proyecto, tan relevantes como las “post” empleo, pues se vuelve fundamental identificar el recorrido que funcionarios y funcionarias prosiguen una vez abandonada la función pública. En este sentido, el MAPPAP busca abarcar el movimiento completo de la puerta giratoria, registrando “hacia atrás” y “hacia adelante” las trayectorias profesionales.¹⁰⁰

Otro aspecto relevante de esta política tiene que ver con el registro histórico. Al constituir una base de datos que se actualiza periódicamente a partir de la presentación regular de las declaraciones juradas de cargos anteriores y posteriores por parte de funcionarios y funcionarias, permitirá -a medida que avance su implementación- establecer e identificar un seguimiento de las personas que entran y salen de la función pública a lo largo del tiempo. Esto permitirá detectar recorridos comunes, redes y espacios de circulación entre el sector público y privado, como así también rupturas y cambios más o menos relevantes entre diferentes periodos de tiempo.

Conclusiones

Cualquier política de prevención de la corrupción y de promoción de la integridad y la transparencia debe contemplar, desde nuestra mirada, tres aspectos básicos que componen lo que hemos denominado una perspectiva “sistémica”.

Uno, identificar las relaciones sociales de poder que atraviesan a los vínculos que se tejen no sólo dentro de los aparatos estatales sino, especialmente, entre éstos y el sector privado. Es indispensable abordar los problemas de la integridad y la ética no como un hecho aislado en el que están involucrados individuos particulares sino como producto de la configuración de una trama de relaciones de poder e influencia desde grupos y sectores dominantes hacia sectores que son dominados. Para abordar los fenómenos de conflictos de intereses, puerta giratoria y captura democrática, esta perspectiva se vuelve particularmente productiva.

¹⁰⁰ En este aspecto, el MAPPAP constituye una propuesta más integral de abordaje del problema de los conflictos de intereses y la puerta giratoria que otras ya existentes en otros países pues, en su mayoría, los registros publican la trayectoria posterior al empleo público; por ejemplo, el [Portal de Transparencia](#) del Gobierno de España.

Dos, la mirada histórica es clave. Los fenómenos sociales no surgen “espontáneamente” ni son completamente novedosos. En la mayoría de los casos, se configuran y sedimentan a lo largo del tiempo, adoptando matices, facetas y características que se componen de una mezcla entre “lo nuevo” y “lo viejo”. En este sentido, es fundamental que las políticas públicas de prevención -y, en particular, las políticas de integridad- logren una continuidad en el tiempo que trascienda los cambios de coyuntura vinculados a las gestiones gubernamentales.

Tercero, el enfoque de derechos humanos. La importancia de abordar las cuestiones de ética y transparencia pública contemplando el impacto diferenciado que las faltas a estos valores públicos tienen sobre diversas poblaciones vulnerables, se ha vuelto un eje de consenso y acuerdo en la agenda internacional sobre estos temas. Las consecuencias sociales y económicas de extrema gravedad y regresividad sobre las comunidades y grupos desfavorecidos generadas a partir de procesos como los de la captura estatal, deben llamar a la responsabilidad pública y política de los agentes estatales en pos de bregar por el bien común y de operar como actores de regulación y sanción frente a intereses particulares de personas y grupos poderosos.

Para finalizar, creemos que -como toda política pública- la condición de éxito de cualquier iniciativa de integridad y transparencia tiene al menos dos requisitos. Primero, su sostenimiento en el tiempo, condición para que logre alcanzar su máximo desarrollo y resultar así de utilidad no sólo para la gestión de turno sino también para administraciones posteriores. Y segundo, que contribuya a restituir lo que debería ser reconocido como una capacidad estatal clave, más aún, como una precondition para cualquier capacidad estatal: la restitución de la confianza de la ciudadanía en sus propios representantes en el Estado. La necesidad de restituir esta confianza atraviesa todas las gestiones, se trata ni más ni menos que un problema estructural: el de la falta de legitimidad de las acciones del Estado, problema que sin dudas tiene en su centro la desconfianza hacia funcionarios y funcionarias. Sin esta capacidad estatal clave, la de la reconstrucción de la confianza, no habrá solución posible para construir una sociedad más justa e igualitaria.

BIBLIOGRAFÍA

Astarita, M. (2021). Lineamientos sobre corrupción e integridad: hacia un nuevo enfoque preventivo. CUINAP. Año 2.

Aplin, J., & Hegarty, H. (1980). Political Influence: Strategies Employed by Organizations to Impact Legislation in Business and Economic Matters. *The Academy of Management Journal*, 23(3), 438–450.

Barrera, M. (2021). Vaca Muerta: ¿del déficit al superávit productivo y externo? La evolución de las políticas hidrocarburíferas y sus resultados en las últimas dos décadas. En Wainer, A. *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI*. Cap. 5, pp. 157-192.

Baumgartner, F., Berry, J., Hojnacki, M., Kimball, D., & Leech, B. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. The University of Chicago Press.

Canelo, P. y A. Castellani (2017a). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N°1 del Observatorio de las Elites del CITRA. Buenos Aires: CITRA.

Beltrán, G. (2012). Las prácticas del poder. Discusiones en torno al problema de la acción política empresaria. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 69-101.

Beyers, J. (2004). Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics*, 5(2), 211–240.

Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo.

Canelo, P. y A. Castellani (2017b). 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 del Observatorio de las Elites del CITRA. Buenos Aires: CITRA.

Canelo, Paula; Ana Castellani y Julia Gentile (2018): "El gobierno de los CEOs. Equivalencia entre elites económicas y políticas en el gabinete de Mauricio Macri (2015-2018)". En *Voces en el Fénix*, Año 8, N°73, Noviembre de 2018, págs.: 93-97.

Cañete Alonso, R. (2017). *Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos*. OXFAM-CLACSO.

Castellani, A. (2008). Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989). *Apuntes de Investigación del CECYP*, 14, 139–158.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo.

Castellani, A. (Ed.). (2016). Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa. Buenos Aires: Unsam Edita.

Castellani, A. (2019). ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018). Informe de Investigación N° 6 del Observatorio de las Elites del CITRA. Buenos Aires: CITRA.

Castellani, A. y Dullitzky, A. (2018). The Reverse Revolving Door: Participation of Economic Elites in the Public Sector during the 1990s in Argentina, *Latin American Business Review*, DOI: 10.1080/10978526.2018.1479641.

Castellani, A., & Gaggero, A. (2017). La relación entre el Estado y la élite económica. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis neoliberal*. Siglo XXI.

Cohen, J. (1986). The Dynamics of the 'Revolving Door' on the FCC. *American Journal of Political Science*, Vol. 30, N°4, pp. 689-708.

Crabtree, J., & Durand, F. (2017). *Peru. Elite Power and Political Capture*. Zed Books.

Culpepper, P. (2011). *Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge University Press.

Diniz, E., & Boschi, R. (2004). *Empresarios, intereses e mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Editora UFMG.

Dossi, M., & Lissin, L. (2011). La acción empresarial organizada: Propuesta de abordaje para el estudio del empresariado. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3), 415-443.

Drutman, L. (2015). *The Business of America Is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*. Oxford University Press.

Dulitzky, A. (2015). La extranjerización económica y su impacto en la organización de la Elite Empresarial Transnacional de la Argentina (1989-2001)". *Cuadernos del CENDES*, 88, 121-149.

Dulitzky, A. (2016a). Carreras directivas e internacionalización de las elites. El caso de los dirigentes de empresas transnacionales en la Argentina del último cuarto del siglo XX. *Trabajo y Sociedad*, 26, 171-192.

Dulitzky, A. (2016b). Locales versus globales: Empresas extranjeras y perfiles directivos en Argentina (1976-2001). *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(1), 123-156.

Dulitzky, A. (2018a). La organización colectiva de las empresas extranjeras en Argentina (2003-2015). *Revista SAAP*, 12(2), 249-279.

Dulitzky, A. (2018b). *Las empresas multinacionales en la política local. Actores, relaciones y acciones políticas (Argentina, 2003-2015)*. [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Dulitzky, A. (2019). Del consenso a la discordia: Estado y empresas multinacionales en la era kirchnerista (Argentina, 2003-2015). *Temas y Debates*, 23(38), 93-118.

Dulitzky, A. (2020). Entre el pasillo y la tribuna. La acción política de las empresas multinacionales en Argentina (2003-2015). *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 45(3), 1-20.

Dür, A., & Mateo, G. (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries: Gaining access or going public? *European Journal of Political Research*, 52(5), 660-686.

Durand, F. (2017). Las multilatinas y la captura corporativa del Estado. *Nueva Sociedad*.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America. Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

Farinetti, M. (1999). ¿Qué queda del “movimiento obrero”? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. *Trabajo y Sociedad*, 1(1), 4-45.

Ferreira, S., Garcilazo, R. y Pereyra, S. (2023). La corrupción en perspectiva histórica: los usos políticos de la acusación de corrupción en Argentina. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Freille, S., & Soffieti, P. (2017, al 5 de agosto de). *Explorando los canales formales de influencia política: Financiamiento de campañas, audiencias y licitaciones en Argentina, 2015-2016*. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, UTDT, Buenos Aires.

García, A. (2019). Gobernar, (es) capturar y colonizar: tercer ciclo de neoliberalización en la política agraria argentina. *Semestre Económico*, 22 (52), Julio-septiembre de 2019, pp. 75-95.

González-Bustamante, B. (2013). Factores de acceso y permanencia de la élite política gubernamental en Chile (1990-2010). *Política. Revista de Ciencia Política*, 51(1), 119-153.

Gormley, William (1979). “A test of the revolving door hypothesis on the FCC”. *American Journal of Political Science*, 23, pp. 665-683.

Gruenberg, C. (2023). Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Hansen, W., & Mitchel, N. (2000). Disaggregating and Explaining Corporate Political Activity: Domestic and Foreign Corporations in National Politics. *American Political Science Review*, 94, 891-903.

Heredia, M. (2005). La Sociología en las alturas. Aproximaciones al estudio de las clases/elites dominantes en la Argentina. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 9(10), 103-126.

Heredia, M., & Gaillardou, F. (2017). El debate económico. Del consenso a la antinomia. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI.

Hillman, A., & Hitt, M. (1999). Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions. *The Academy of Management Review*, 24(4), 825-842.

LaPira, T., & Thomas, H. (2014). Revolving Door Lobbyists and Interest Representation. *Interest Groups and Advocacy*, 3(1), 4-29.

Laurens, S. (2015). *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates a Bruxelles*. Agone.

Lazzarini, S. (2011). *Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões*. Elsevier.

Lluch, A. (2018). La elite del capitalismo nacional: Grandes empresas familiares y redes corporativas. *Voces en el Fénix*, 73.

Maillet, A., González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Serie Documentos de Trabajo PNUD-Desigualdad.

Michel, H. (Ed.). (2005). *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne: Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*. Presses universitaires de Strasbourg.

Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.

Njaim, H. (2005). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En K. Sample & D. Zovatto (Eds.), *Democracia en la Región Andina: Los telones de fondo*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Notcheff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En D. Azpiazu & H. Notcheff (Eds.), *El desarrollo económico ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en Argentina*. FLACSO.

Novaro, M. (2019). *Dinero y Poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*. Edhasa.

OCDE (2005). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018242-en>.

OCDE (2009). *Revolving doors, accountability and transparency. Emerging regulatory concerns and policy solutions in the financial crisis*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.

OCDE (2018). *Contra la captura de políticas públicas: Integridad en la toma de decisiones públicas*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>.

OCDE (2019). *Estudio sobre Integridad en Argentina. Resultados y recomendaciones*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-en-argentina-folleto.pdf>

O' Donell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dec., 1978), pp. 1157-1199.

Pereyra, S. (2023). Usos y significados de la corrupción. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Offerlé, M. (2009). *Sociologie des organisations patronales*. La Découverte.

Salas-Porras, A. (2000). ¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México. *Estudios Sociológicos*, 18(52), 53-84.

Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press.

Schneider, B. R. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. En D. Coen, W. Grant, & G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government*. Oxford University Press.

Schneider, B. R., & Karcher, S. (2012). La política de las empresas en Latinoamérica: Investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 7-28.

Schuler, D., & Rehbein, K. (1997). The Filtering Role of the Firm in Corporate Political Involvement. *Business & Society*, 36(2), 116-139.

Sidicaro, R. (1993). *La política mirada desde arriba: Las ideas del diario La Nación, 1909-1989*. Sudamericana.

Serra, F. (2023). Cruzando fronteras: corrupción, derechos humanos y política pública. En AAVV, *La corrupción en mirada progresista: Perspectiva histórica, federal y multidimensional*. Oficina Anticorrupción.

Sotelo Maciel, A. (2018). Participación Público Privada. Riesgo fiscal y captura de la obra pública. En García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (comps.): *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.

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>

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.

Transparency International. (2010). *Regulating the Revolving Door* (Núm. 6). Transparency International.

Tresch, A., & Fischer, M. (2015). In search of political influence: Outside lobbying behaviour and media coverage of social movements, interest groups and political parties in six Western European countries. *International Political Science Review*, 36(4), 355–372.

Undurraga, T. (2016). Business, politics and ideology: Neoliberalism and capitalist class formation in Argentina and Chile (1990 – 2014). *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(2), 177–210.

Villarruel, J. (1995). A propósito de la nación y de La Nación. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, 5(9), 159–163.

Wolff, J. (2015). Business Power and the Politics of Postneoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador. *Latina American Politics and Society*, 58(2), 124–147.

Woll, C. (2006). Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 456–470.