

Poder empresario, captura del Estado y políticas públicas

Beatriz de Anchorena ¹

1. Introducción

Pensar hoy el Estado de los próximos años nos obliga a reflexionar sobre la dinámica de la relación entre el poder político y las empresas, ya sean éstas grandes firmas nacionales, multinacionales o asociaciones empresarias. El tipo de relación que se establece entre el Estado y los empresarios refleja diferentes formas de transitar el camino hacia el desarrollo. Como el Estado tiene una función performativa sobre las prácticas empresariales es importante considerar una diversidad de dispositivos a la hora de diseñar las políticas públicas. El mensaje a los empresarios debe ser claro y ordenador de las expectativas y prácticas, tanto para la atracción de inversiones privadas, la conformación de ámbitos de concertación, la elaboración participada de normas, como también en los procesos de adjudicación e implementación de las obras públicas.

A fin de situar el análisis, resulta esclarecedor partir del concepto de autonomía para dar cuenta del conflicto o puja en términos de la producción de políticas públicas. La autonomía estatal refleja la correlación de fuerzas en términos de los recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado y, por otro, la elite económica. De esta forma la podemos definir como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario (de Anchorena, 2017). En este sentido la autonomía nunca es absoluta, e implica siempre algún tipo de negociación que impacta en mayor o menor capacidad del Estado para definir estrategias y objetivos de acción, ejecutar políticas, captar y asignar recursos (Vilas, 2005).

Si aspiramos a que el Estado dirija y lidere un proceso de desarrollo inclusivo, necesitamos, por un lado, fortalecer las capacidades estatales y, por el otro, incidir en las preferencias empresarias para procurar inversiones, generar más y mejor empleo y producir nuevas tecnologías.

Sin embargo, la tarea no resultará fácil ya que las grandes empresas concentran incontables recursos para influenciar, condicionar y vetar las políticas públicas que podrían perjudicarlas, poniendo en jaque la autonomía estatal.

En este texto analizaremos las formas en que las empresas ejercen influencia en las políticas públicas. Para ello resulta de interés examinar el poder empresario –estructural e instrumental–. El **poder estructural** entendido como la capacidad del capital de con-

¹ Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializó en Desarrollo Económico Local en América Latina en la Universidad de Andalucía, España. Es Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Su ámbito de especialización es la relación Estado/empresarios. Fue directora ejecutiva de Fundación Compromiso y Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública de la Nación. Es docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

dicionar las políticas del Estado a través de sus inversiones o desinversiones y el **poder instrumental** referido a la acción política empresaria para influir sobre el Estado a través de una variedad de dispositivos de incidencia pública.

En segunda instancia abordaremos el tema de captura del Estado, es decir esa zona gris donde la influencia empresaria se torna en cooptación de la decisión pública. El problema de la captura se origina en la tensión entre democracia y mercado, cuando las políticas públicas terminan respondiendo a los intereses empresarios más que a las preferencias ciudadanas.

Finalmente se proponen dispositivos para transparentar la relación Estado / empresas y dotarla de mecanismos que permitan una sinergia positiva para diseñar ámbitos de concertación que generen un acuerdo social para el desarrollo.

2. Poder empresario

“Si me siguen molestando, bajo la palanca de Vaca Muerta y me voy a otro país”, dejó trascender Paolo Rocca cuando fue citado a declarar por la causa de corrupción en la obra pública “Cuadernos”². La frase, una clara amenaza de desinversión del ceo del Grupo Techint, es un ejemplo de poder empresario estructural.

Para explicar la influencia empresaria en el Estado, la ciencia política conceptualizó dos tipos de poder empresario: el poder estructural y el poder instrumental. Distinguirlos resulta fundamental para identificar los medios y los mecanismos de acción política empresaria y las variedades de captura del Estado.

Como señalara oportunamente Charles Lindblom (1991 [1980]) los empresarios votan dos veces: como ciudadanos y con su poder económico: “parece como si dos procesos de control muy separados operaran sobre los funcionarios del gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de interés) y el control empresarial” (1991:100). Para este autor, el papel privilegiado de la empresa privada en el mercado le permite ejercer un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales. La acción de los empresarios, haciendo uso de su poder, puede inducir el descontento ciudadano, provocar el desorden generalizado e incluso hacer caer gobiernos.

El *poder estructural empresario* fue un tema de debate en los 70 desde los círculos marxistas entre científicos sociales como Poulantzas, Block y Miliband, y también desde los pluralistas como Lindblom³. El poder estructural está dado por el carácter privilegiado del empresariado, ya que es un actor fundamental para la creación de riqueza en una economía capitalista. Como el nivel de inversión determina el crecimiento económico, la amenaza siempre latente de desinversión (*exit*) ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas de los gobernantes (Lindblom, 1991).

² <https://www.perfil.com/noticias/politica/la-amenaza-de-paolo-rocca-a-la-justicia-que-revelo-romina-manguel.phtml>

³ Sin embargo, durante los 80, el concepto perdió relevancia y el empresariado volvió a ser considerado un grupo de interés más como cualquier otro, y renació a partir de la crisis financiera del 2008 (Culpeper, 2015).

Las definiciones convencionales de poder estructural en la ciencia política subrayan el hecho de que el capitalismo requiere inversión privada, y que los gobiernos en las democracias capitalistas dependen, por lo tanto, de crear las condiciones bajo las cuales los tenedores de capital estarán dispuestos a invertir. Por lo tanto, el poder estructural del capital implica la dependencia del Estado de los inversores privados. En una economía abierta, esta noción de poder estructural a menudo se reformula, y la desinversión toma la forma de salida del capital de la economía doméstica, presumiblemente para invertir en países con un entorno regulatorio o fiscal más propicio. Ya sea en las formulaciones de economía abierta o cerrada, sin embargo, la constante del poder estructural es que se percibe como una calle de sentido único: los tenedores de capital ejercen poder sobre los políticos que manejan el Estado en virtud de que estos últimos dependen para su éxito del primero (Culpepper, 2015: 397-398. *La traducción es propia*).

De acuerdo con esta visión, una buena parte de las políticas de los gobiernos en una sociedad capitalista están condicionadas por las decisiones discrecionales de los empresarios:

Los políticos tienen que asegurar la inversión, y la inversión está en gran medida a discreción de los propietarios de capital privado. Independientemente de quién gane las elecciones en las democracias capitalistas, los tenedores del capital podrán sabotear la política del gobierno simplemente sentándose sobre su dinero, en lugar de invertirlo (Culpepper, 2015: 392. *La traducción es propia*).

En la literatura sobre poder empresario, el poder estructural es contrastado con el *poder instrumental*, el cual refiere a la acción política empresaria para influir sobre el Estado. Las empresas consolidaron una serie de mecanismos para incidir en las políticas públicas a través de asociaciones empresarias, *lobby*, financiamiento de partidos políticos, redes & vínculos informales, designación de empresarios en el gobierno y corrupción (Schneider, 2010). Estas acciones incluyen la participación en diversas formas de acción colectiva, tanto dentro como fuera de la arena de las políticas públicas. Asimismo, estos dispositivos se potencian con *recursos* del empresariado, como por ejemplo la cohesión (capacidad para la acción colectiva), el *expertise*, el acceso a medios de comunicación y las contribuciones financieras.

El poder instrumental implica acciones políticas organizadas desde el ámbito empresario, en cambio, el poder estructural no requiere de organización o capacidad para la acción política, sino que ante una política pública el mercado coordina reacciones en la arena económica: desinversión, fuga de capitales o una producción decreciente.

Si bien estas dos dimensiones del poder empresario se distinguen analíticamente, es difícil separarlas en la práctica. Por ejemplo, si una decisión política se toma para no subir impuestos, puede ser tanto por la expectativa de potenciales desinversiones (poder estructural) o acaso porque el *lobby* empresario fue particularmente persuasivo sobre los efectos de la desinversión (poder instrumental). En general, se ha demostrado que el empresariado es más efectivo cuando ambos poderes –el estructural y el instrumental– son fuertes (Culpepper, 2015; y Fairfield, 2015).

La acción empresaria vinculada a cuestiones impositivas nos brinda ejemplos significativos para ilustrar tanto el poder estructural como el instrumental. El gobierno de Cambiemos, en el año 2017, propuso al poder legislativo un proyecto de ley de reforma impositiva dentro de la cual se planteó una suba de las alícuotas a las bebidas azucaradas,

a los vinos y a la cerveza. Estos tres sectores productivos encararon la negociación con el sector público de formas diferenciadas. Dos de ellos lograron, a través de diferentes mecanismos de influencia en las políticas públicas, que el gobierno diera marcha atrás.

En el caso de las bebidas azucaradas, la empresa Coca Cola simplemente dejó trascender que -por decisiones tomadas en la casa matriz de Atlanta, Estados Unidos- frenaría la inversión de US\$ 1.000 millones prevista para el periodo 2017-2020 y que dejarían de comprar jugos de frutas en Argentina.⁴ Ante esta demostración de poder estructural, el gobierno quitó del proyecto de ley el aumento a las bebidas azucaradas.

En el caso de los vinos, la estrategia de los productores fue diferente. Las asociaciones empresarias⁵, junto a los gobernadores de Mendoza y San Juan, hicieron *lobby* sobre el poder ejecutivo para rechazar el proyecto. Finalmente, el gobierno dió marcha atrás y excluyó taxativamente a los vinos del aumento de impuestos internos a los que sometió al resto de las bebidas alcohólicas.

En el caso de la cerveza, la ley contempla un aumento del 8 al 14% salvo para las artesanales que permanece en 8% (sin cambios). La negociación fue llevada adente por la Cámara Cerveceros Argentinos, incluyó amenazas de desinversión y diversas acciones de *lobby*. A pesar de que en un momento se habló de una suba menor (sólo dos puntos), el gobierno finalmente no cedió y la reforma se llevó adelante como estaba planteada en el proyecto original.

En el campo del poder instrumental, las elites económicas llevan adelante sus acciones políticas dentro de la arena formal de formulación de políticas públicas –en general el poder ejecutivo o legislativo–, pero a veces también emprenden la acción colectiva por fuera, participando en protestas.

Un ejemplo de protesta empresaria es el conflicto agropecuario argentino, a partir del *lockout* de las patronales agropecuarias, que se extendió por 129 días en el otoño de 2008 (de Anchorena, 2017). La disputa se caracterizó por un descomunal despliegue de poder instrumental empresario a través de diversos dispositivos: constitución de la Mesa de Enlace y acción colectiva, *lobby* legislativo, convergencia con partidos políticos opositores al gobierno, creación del Foro de Convergencia Empresaria. Si bien resultó central la acción colectiva ampliada, fundamentalmente el *lockout* y la movilización de los productores de base que empoderaron y legitimaron a las corporaciones agropecuarias con poder político para incidir en el derrotero de la Resolución 125, la característica más sobresaliente del conflicto está dada por la emergencia de un nuevo actor político: de la idea de utilizar la acción corporativa para defender su rentabilidad, el sector agropecuario se constituyó en punta de lanza de la oposición política para imponer un nuevo modelo de desarrollo. En este contexto, las asociaciones corporativas acumularon en el campo político electoral cuando fueron elegidos 11 “agrodiputados” en 2009, aunque no

4 https://www.clarin.com/economia/reforma-tributaria-coca-cola-retrocede-confirma-plan-inversiones_0_rypXch-vyz.html

5 Se trata de empresarios chicos y medianos que se reúnen en diversas asociaciones empresarias: Bodegas Argentinas, Unión Vitivinícola Argentina, Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (Acovi), Federación de Cámaras Vitícolas, Corporación Vitivinícola Argentina (Coviar), Fondo Vitivinícola de Mendoza, Asociación de Viñateros de Mendoza, y Viñateros y Bodegueros Este.

lograron incidir en las políticas agropecuarias ni ganaron espacios de decisión dentro del gobierno y consecuentemente no obtuvieron soluciones a sus demandas sectoriales.

En este marco, a partir del análisis del poder empresario y sus mecanismos de influencia se derivan una variedad de modos de captura del Estado por parte de la elite económica.

Se entiende por élite económica al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores productivos y que – más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También se incluyen los dirigentes de las principales asociaciones gremiales empresarias que coordinan intereses diversos para definir estrategias que condicionan el accionar del Estado a favor de sus objetivos y necesidades (Castellani, 2018).

3. Captura del Estado

Se caracteriza el concepto de captura del Estado (o captura de la decisión pública) como la pérdida de la autonomía estatal para formular e implementar políticas públicas. En este sentido, la convergencia de elites económicas y políticas produce políticas públicas marcadamente pro-mercado, atendiendo prioritariamente a los intereses empresarios. Una de las consecuencias más notorias es la pérdida de autonomía del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas públicas y de ejercer controles.

La literatura académica reconoce dos grandes estrategias de captura: la captura regulatoria y la captura cultural. La primera refiere al proceso o resultado mediante el cual la intervención del Estado se aleja del interés público y se acerca a los intereses empresarios por acción e intención del propio sector productivo beneficiado. La segunda refiere a la proximidad de funcionarios y empresarios que comparten un conjunto de creencias y visiones que permean la decisión pública favoreciendo al sector privado. En este marco, la captura del Estado no refiere necesariamente a una situación de ilegalidad, aunque puede valerse de un mecanismo como la corrupción para influenciar las políticas públicas (Carpenter y Moss, 2014; Garin y Morales, 2016).

La pregunta que surge en forma inevitable es sobre la frontera entre la influencia empresaria y la práctica de captura del Estado, un espacio esencialmente gris. Si bien es absolutamente legal petitionar e incidir antes las autoridades políticas, no resulta legítimo que, tanto el proceso de selección de los gobernantes como el proceso de producción de políticas públicas sea cooptado por actores empresarios. Es decir, prácticas empresarias cuya magnitud -extensión y densidad- es significativa y desvirtúa el proceso democrático. A estos casos de “influencia abusiva o desmedida” por parte de la elite económica se los denomina captura del Estado ya que sesgan las decisiones de política pública a favor de las élites económicas que concentran recursos.

El riesgo de la captura es potencialmente más alto en sociedades desiguales como en América Latina y el Caribe dónde el 10% más rico de la población concentra el 68% de la riqueza, mientras el 50% más pobre solo accede al 3.5% (Cañete Alonso, 2018). Esta

concentración de poder económico y su incidencia sobre el poder político potencia un poder estructural que vuelve asimétrica la relación Estado / empresas. Asimismo, la globalización de la economía ha concentrado los recursos en manos de empresas transnacionales habilitando una movilidad del capital que les otorga una posición de privilegio y un poder “de hecho” inusitado.

De la mano del poder empresario estructural surge una primera variedad de captura del Estado que se ejerce a través de la amenaza de desinversión, relocalización, disminución de la actividad económica con posibles consecuencias de desempleo y pobreza, logrando que los decisores de políticas reviertan sus propuestas de políticas públicas y regulación a fin de no perjudicar esos intereses empresarios que manifestaron descontento. Esta amenaza latente opera como fuente de disuasión de cualquier política pública que vaya en contra de los intereses empresarios. ¿Cuáles son estas posibles amenazas? Las amenazas de “exit”: corridas bancarias, fuga de capitales, cierres de plantas para abrirlas en otro país y otros movimientos del capital y también amenazas de retención, como no liquidar divisas de exportación, no sembrar, repartir dividendos o repatriarlos en lugar de reinvertirlos. Esta situación refleja un Estado que no está en condiciones de perseguir sus objetivos legítimos porque está altamente condicionado por los poderes fácticos y capturado por el poder de las elites económicas. Incluso un caso extremo de poder estructural sería un “golpe de mercado”.

El *lobby*, un conjunto de prácticas legítimas –institucionalizadas⁶ o informales–, podría utilizarse como un mecanismo de captura del Estado. Se observan prácticas más institucionalizadas en relación al Poder Ejecutivo y más informales o menos transparentes en relación al Poder Legislativo. En tanto el *lobby* en el ámbito del poder judicial se desarrolla en circuitos altamente oscuros y subterráneos. El *lobby* se caracteriza por el intercambio de información con el objetivo de incidir sobre las decisiones políticas y actos de gobierno. En general, estos procesos están altamente aceptados en las democracias modernas, aunque varían los dispositivos para su regulación y control. Si bien este mecanismo no genera *per se* captura de la decisión pública, cuando las empresas haciendo uso de su asimetría de poder y recursos imponen al poder político sus intereses particulares en desmedro del bienestar general, existe una distorsión del proceso democrático. En general, las cámaras empresarias homogenizan intereses entre sus empresas miembro y se constituyen en interlocutores válidos para los decisores públicos. Por ejemplo, si bien en Chile la participación de las asociaciones empresarias en el proceso político está institucionalizado (Schneider, 1999), prácticas de *lobby* legislativo han ido más allá del intercambio de información transformando la intermediación de intereses en una captura del Estado. Los casos de los proyectos de ley sobre impuestos a la industria minera (2010) y pesquera (2012/14) constituyen ejemplos de estas prácticas. En el caso de la minería, hay evidencias que el proyecto aprobado por el legislativo fue redactado por la empresa Soquimich (SQM)⁷. Asimismo, en el caso de la Ley de Pesca, se corroboró que las empresas indicaron a algunos legisladores como votar cada artículo⁸.

6 Las prácticas de lobby institucionalizado asson las que desarrollan las cámaras empresarias o las mesas o comisiones público – privadas.

7 <https://ciperchile.cl/2016/03/07/cambio-clave-de-la-ley-de-royalty-que-beneficio-a-sqm-salio-del-computador-de-contesse/>

8 <https://ciperchile.cl/2017/01/23/asi-pauteo-asipes-a-la-senadora-van-rysselberghe-cuando-presidio-la-comision-de-pesca/>

El nombramiento de empresarios en el Estado –en una magnitud y proporción importante– es uno de los mecanismos de captura más utilizados. Se manifiesta en un Estado colonizado por ceos, ex directivos de empresas y corporaciones que pasan de un lado del mostrador al otro para tomar decisiones de política pública en cuestiones donde sus responsabilidades como funcionarios se confunden con sus intereses privados y corporativos. La preocupación por los conflictos de interés y la captura de la decisión pública que puede derivarse de la ocupación simultánea o diacrónica de distintas posiciones estratégicas en el mundo político y corporativo/empresarial, llevó al desarrollo de un campo de estudios especialmente dedicado a investigar este tipo de fenómenos denominado “puerta giratoria”. Este concepto fue acuñado en la legislación norteamericana y refiere a la circulación de personas que entran o salen de altos cargos públicos desde o hacia el sector privado (OCDE 2009). Los ceos reclutados del sector privado por su *expertise*, conocimiento y *management* ven su pasaje por la función pública como algo transitorio, como un alto en sus trayectorias privadas, por tanto, muchas de las decisiones públicas que toman tienen una gran identificación con el mundo privado, lo que produce una opción clara por las preferencias empresariales en tensión con el bien común y la democracia.

La Argentina de Cambiemos constituye un buen ejemplo de este mecanismo (Canelo, Castellani y Gentile 2018)⁹. El primer gabinete (2015/2016) se conformó en un 31% (108/351) de ceos o gerentes en el sector privado y en un 11% (40/351) por dirigentes de las principales corporaciones empresarias y en el 22% (78/351) fueron casos de directos de puerta giratoria. En el segundo gabinete – marzo 2018– las posiciones jerárquicas se redujeron de 351 a 284 pero la presencia de los ex ceos se eleva del 31% al 36% y los casos directos de puerta giratoria pasan del 22% al 38%.

Finalmente, el mecanismo de corrupción es el dispositivo de captura que incluye la compra directa de decisiones de gobierno y, al contrario de otras variedades de captura, se trata de un accionar ilícito. Académicos como Daniel García Delgado (2018) distinguen la corrupción clásica –soborno, cartelización de la obra pública y financiamiento de la política– de la estructural –puerta giratoria, fuga de capitales, sociedades *offshore*, acumulación por desposesión (apropiación de bienes públicos para intereses privados)– a fin de ampliar y actualizar el concepto. De todas maneras, la compra de las decisiones públicas por parte del sector privado continúa siendo uno de los mecanismos utilizados de captura del Estado, que necesita de procesos judiciales con sentencia firme para elaborar evidencia empírica. Esta modalidad como forma de captura del Estado fue estudiada tempranamente por el Banco Mundial a través de estudios liderados por Hellman y Kaufmann (2001) sobre las transiciones democráticas del este europeo. En este caso, la captura del Estado fue definida (p.31) “como los intentos de las empresas en influir en la formulación de leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos”.

Vinculado con el punto anterior, resulta conveniente analizar la modalidad de relación de las empresas con los partidos políticos. El financiamiento de partidos políticos por

9 El estudio realizado en marzo 2016 y marzo 2018 analizó el perfil de los individuos que fueron designados para ocupar las más altas posiciones jerárquicas (351 posiciones en total, N: 351). Se analizaron los cargos de ministros, secretarios, subsecretarios y posiciones equivalentes.

parte de empresas constituye un punto controversial ya que permitiría al capital no solo intervenir en la selección de los candidatos de los partidos políticos sino condicionar la propuesta de políticas públicas. El financiamiento privado también puede profundizar la desigualdad de las condiciones de la competencia electoral. Si bien se considera que las elites económicas deben participar de partidos políticos, contribuyendo a la estabilidad democrática, lo pueden hacer a título personal y no en términos de personas jurídicas ya que los derechos ciudadanos son atributos de las personas y no de las empresas. De todas maneras, asegurar la trazabilidad de las contribuciones dinerarias tanto de empresas como de sus ceos resulta fundamental para garantizar la transparencia de la política. En muchos casos el financiamiento ilegal de la política va de la mano de los casos de corrupción como en el caso de Odebrecht en varios países latinoamericanos.

Algunas reflexiones para opciones futuras

Pensar hoy el Estado de los próximos años nos lleva a imaginar dispositivos para prevenir la captura del Estado. Los mecanismos institucionales para impedir prácticas de captura de la decisión pública que recomiendan la OCDE y Transparencia Internacional incluyen códigos de ética y conducta, regulación de la puerta giratoria y el *lobby*, fortalecimiento de los organismos de control del Estado, desarrollo de la carrera administrativa y formación del empleo público.

De todas formas, más allá de las soluciones de corte institucionalistas, es ineludible repensar la construcción de una relación virtuosa con el sector empresario que genere inversiones y desarrollo.

La propuesta de la ex-presidenta Cristina Fernández (2019) sobre la necesidad de un gran Acuerdo Social es una invitación a repensar el Estado del futuro, los nuevos acuerdos institucionales y dispositivos para la producción de políticas públicas. En sus propias palabras (2019:594)

“ Se requiere (...) un nuevo y verdadero contrato social con derechos pero también con obligaciones, cuantificables, verificables y sobre todo exigibles y cumplibles. Un contrato que no solo abarque lo económico y social, sino también lo político e institucional. Hay que volver a ordenar todo, pero no en el viejo orden, sino en algo nuevo, distinto y mejor de lo que tuvimos. ”

Pensar algo distinto en la relación del Estado con la elite económica constituye un gran desafío. Por un lado, no se puede continuar sosteniendo un Estado constantemente condicionado por los poderes fácticos –bailando al ritmo de la sociedad civil diría O’Donnell (1977)–. Tampoco podemos pensar un Estado que toma decisiones de política pública sin consultar a los actores estratégicos involucrados. El Estado no es un actor más en un modelo de gobernanza que tiende a igualar el peso político de los participantes. El Estado es un actor estratégico que materializa una relación de poder asimétrica con el resto de los actores del sistema político, incluso con el poder empresario. No están en pie de igualdad ya que uno encarna el bien común y el otro intereses particulares o sectoriales. El Estado es el resultado de relaciones sociales, de luchas y acciones pasadas, pero también de estrategias y opciones vigentes (Jessop, 2008).

En este marco, podemos plantear tres grandes objetivos: a) un gran Acuerdo de Transparencia que se manifieste en una nueva Ley de Ética Pública y nueva institucionalidad de la Oficina Anticorrupción, b) un Observatorio Social de la Obra Pública con amplia participación de la sociedad civil para el monitoreo de la adjudicación e implementación de proyectos de inversión pública y la prestación de servicios públicos y, finalmente, c) un Pacto Social que genere reciprocidad en la promoción de sectores económicos a fin de direccionar el desarrollo.

En el primer caso, además de regular los conflictos de interés y la puerta giratoria, resulta necesario institucionalizar la prohibición de asumir cargos de responsabilidad política a quienes hayan tenido comportamientos lesivos a los intereses nacionales: evasión impositiva, litigantes contra el Estado argentino en tribunales internacionales, integración de sociedades *offshore*. Un Acuerdo de Transparencia deberá ser acompañado por una formación continua en ética pública y transparencia de forma coordinada con las administraciones públicas de Nación, provincias y municipios. Respecto a la regulación del *lobby*, un punto central lo constituye el principio de corresponsabilidad empresas/Estado a fin de hacer más efectivo el registro público de audiencias. De este modo, sería importante invitar a las empresas y organizaciones empresariales –que cuentan con códigos de ética, políticas de responsabilidad social, informes o memorias de sostenibilidad y normas anticorrupción (*compliance*)– a desarrollar un registro público de las audiencias que mantienen con autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales a fin de dotar de ética y transparencia su gestión empresarial. Asimismo, se considera oportuno analizar una nueva institucionalidad de la Oficina Anticorrupción como parte del fortalecimiento general del control de la gestión pública.

Respecto a la inversión pública, se considera necesario impulsar una auditoría completa y promover su transparencia a través de la planificación territorial, el monitoreo social y nuevos sistemas de información. La implementación de un Observatorio Social de la Obra Pública a fin de gestionar un monitoreo externo resulta primordial a fin de otorgar legitimidad social a la inversión pública. Para ello se considera el desarrollo de tecnologías y dispositivos para instrumentar la participación de Observadores No Estatales tanto en el proceso de planificación, adjudicación como de implementación de la obra pública.

En tercer lugar, resulta necesario que la intervención del Estado, en la orientación del desarrollo, sea instrumentada bajo los principios de reciprocidad, transparencia y autonomía estatal. La reciprocidad implica que, a cambio de los subsidios, el Estado exige directamente de las empresas metas o normas de desempeño, es decir contraprestaciones empresariales concretas y medibles. Schneider (1999) recomienda distinguir cuatro etapas o facetas de la reciprocidad: metas, supervisión, sanciones y transparencia. El disciplinamiento, en el marco de la reciprocidad, es fundamental para que el enraizamiento del Estado con el sector empresarial funcione en términos de generación de desarrollo. Si la autonomía enraizada requiere de capacidad burocrática, la reciprocidad demanda –además– capacidad de disciplinamiento.

Referencias bibliográficas

Anchorena, B. (2017). La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008. *Tesis de Maestría*. UNSAM-Georgetown: Proquest.

Anchorena, B. (2018). *Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier, y B. de Anchorena, (Comps.) *Elites y Captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Banco Mundial (2017) *Governance and the Law*. Washington: Banco Mundial.

Canelo, P. y Castellani, A. y Gentile, J. (2018). *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (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*. Reino Unido: Oxfam Internacional

Castellani, A. (2018) *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. Nueva Sociedad N° 276, julio-agosto pp. 48-61.

Carpenter, D. y Moss, D. (2014). *Introduction*. En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp. 1-22). New York: Cambridge University Press.

Culpepper, P. (2015). *Structural power and political science in the post-crisis era*. Business Politics. N° 17, Issue 3, 391-409.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente*. Buenos Aires: Sudamericana.

García Delgado, D. (2018). *Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Garin, R. y Morales, P. (2016). *Elites y Regulación: Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria*. Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política. Santiago de Chile: CAIP.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). *La captura del Estado en las economías en transición*. Finanzas & Desarrollo. Vol. 38, N°3, 31-35.

Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata.

Kwak, J. (2014). *Cultural Capture and the Financial Crisis*. En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp.71-98). New York: Cambridge University Press.

Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

O'Donnell, G. (1977). *Estado y Alianzas en la Argentina 1956-1976*. Desarrollo Económico. Vol. 16, Núm. 64, 223-554.

OCDE. (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. Paris: OCDE.

Schneider, B. R. (1999). *Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente*. Desarrollo Económico. Vol. 3, N° 153, 45-75.

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.

Schneider, B. R. y Karcher, S. (2012). *La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia*. Revista Apuntes. Vol. XXXIX, N° 70, 7-28.

Stigler, G. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol. 2, Issue 1, 3-21.

Transparencia Internacional (2010). *Reglamentar el fenómeno de la puerta giratoria*. Documento de trabajo N° 6. Berlín: Transparencia Internacional.

Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado*. Conferencia, Universidad Nacional de Lanús. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/>

