

RELACIONES ENTRE ÉLITES: “CAPTURA POLÍTICA” Y CORRUPCIÓN. EL CASO DE ARGENTINA (2015-2019)

Isabel Antonieta Morayta

Aspiranta a Ph.D. (Sociología), (isabelamorayta@yahoo.com)

Facultad de Sociología

Universidad Estatal de San Petersburgo
c/ Smolny, 1/3, entrada 9, San Petersburgo, 199034,
Federación de Rusia

Recibido el 2 de julio de 2020

Aceptado el 3 de septiembre de 2020

DOI: 10.37656/s20768400-2020-4-07

Resumen. *En este artículo se reflexiona sobre la “captura política” como una dinámica de interacción entre las élites económica y política que, en su estrecha relación con la corrupción –entendida en términos sociológicos–, afecta negativamente al régimen democrático. Para ello, se discuten las nociones de “captura del Estado” con sus limitaciones y la de “captura política” con sus mecanismos, en tanto forma compleja de corrupción en la que se vulneran valores sociales. Finalmente, se analiza el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) como ejemplo de “captura política”, a partir de la generalizada presencia de “puertas giratorias”, el discurso público que las justifica, así como también las políticas públicas implementadas con sus consecuencias.*

Palabras clave: *Argentina, élite económica, élite política, corrupción, captura del Estado, captura política, puerta giratoria*

RELATIONSHIP BETWEEN ELITES: “POLITICAL CAPTURE” AND CORRUPTION. THE CASE OF ARGENTINA (2015-2019)

Isabel Antonieta Morayta

Ph.D. Student (Sociology), (isabelamorayta@yahoo.com)

Faculty of Sociology

St. Petersburg State University
1/3, St. Smolny, 9 entrance, 199034, Saint Petersburg,
Russian Federation

Received on July 2, 2020
Accepted on September 3, 2020

DOI: 10.37656/s20768400-2020-4-07

Abstract. *This article thinks about the phenomenon of “political capture” as an interaction dynamic between the economic and political elites that, in its close relationship with corruption -understood in sociological terms-, negatively affects the democratic regime. With this aim, in the article is discussed the concept of “state capture” with its limitations and is introduced the definition of “political capture” with its mechanisms, as a complex form of corruption in which social values are violated. Finally, Mauricio Macri’s government is analyzed (2015-2019) as an example of “political capture”, starting from the generalized presence of “revolving door”, the public discourse that justify it, as well as the implemented public policies and its consequences.*

Keywords: *Argentina, economic elite, political elite, corruption, state capture, political capture, revolving door*

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ЭЛИТАМИ: «ПОЛИТИЧЕСКИЙ ЗАХВАТ» И КОРРУПЦИЯ НА ПРИМЕРЕ АРГЕНТИНЫ (2015-2019 гг.)

Исабель А. Морайта

*Аспирантка (Социология), (isabelamorayta@yahoo.com)
Факультет социологии*

Санкт-Петербургский государственный университет (СПбГУ)
РФ, 199034, Санкт-Петербург, Смольный пр-д 1/3, вход 9

Статья получена 2 июля 2020 г.

Статья принята 3 сентября 2020 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2020-4-07

Аннотация. *В данной статье автор рассматривает феномен «политический захват», понимаемый как динамика взаимодействия между экономическими и политическими элитами, которая, будучи тесно связана с коррупцией – рассматриваемой с точки зрения социологии – негативно влияет на демократический строй государства. Автор останавливается на понятиях «захват*

государственной власти» и «политический захват», рассматривает механизмы, образующие сложную форму коррупции, результатом которой являются действия, идущие вразрез с социальными ценностями. В заключение, в качестве примера «политического захвата» проанализирована деятельность правительства Маурисио Макри (2015-2019) ввиду распространённости «эффекта вращающейся двери» и политического дискурса, оправдывающего данное явление, а также проведение соответствующей государственной политики.

Ключевые слова: *Аргентина, экономическая элита, политическая элита, коррупция, захват государственной власти, политический захват*

Introducción

En diciembre de 2015, Argentina puso punto final a 12 años de gobiernos caracterizados por la implementación de políticas redistributivas y la ampliación de derechos, para dar inicio a la primera experiencia en la que los sectores concentrados del capital alcanzan el poder por vía electoral. Mauricio Macri, miembro de una de las familias más poderosas del país, de la mano de la coalición política Cambiemos se convierte en presidente y con él una gran cantidad de personas ligadas a la élite económica nacional (gerentes, directivos o propietarios de grandes empresas nacionales e internacionales y representantes de las cámaras empresariales) pasan a formar parte del gobierno ocupando puestos estratégicos de decisión y elaboración de las políticas públicas.

La corrupción es uno de los tópicos sobresalientes de la campaña electoral centrada, principalmente, en la acusación al gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) de múltiples hechos de corrupción. Al respecto, del discurso de Cambiemos se destacan dos cuestiones: 1) la necesidad de terminar con el Estado ineficiente viciado de corrupción en todos sus niveles, especialmente en los más altos cargos; 2) la necesidad de

instaurar un gobierno transparente y eficaz dotado de los funcionarios más capacitados en sus áreas respectivas. La corrupción aparece como un mal exclusivo del mundo político. En sentido opuesto, el ámbito empresarial se presenta como la eficiencia técnica no contaminada por intereses políticos y sus representantes como individuos ricos, capaces de gobernar sin corromperse gracias a sus exitosas trayectorias laborales.

Ahora bien, ¿cómo se relacionan las élites económica y política?, ¿es realmente deseable un gobierno conformado por los representantes de los sectores socioeconómicos más poderosos?, ¿cómo afecta al funcionamiento de las instituciones democráticas?

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre tales interrogantes a partir de la discusión en torno a los conceptos de “captura del Estado” y “captura política” como dinámicas de interacción entre las élites económica y política que, en su estrecha relación con la corrupción –entendida en términos sociológicos– afectan negativamente al régimen democrático.

A tales efectos, el primer apartado plantea el análisis de la definición de “captura del Estado” y sus limitaciones, así como también del concepto más abarcador de “captura política”, adecuado para entender los desafíos a los que se enfrenta la democracia para construir una sociedad más equitativa.

El segundo apartado, sin detenerse en una revisión exhaustiva de las formas en que las ciencias sociales interpretan la corrupción, amplía su noción jurídico-normativa a otra de carácter sociológico que incorpora la vulneración de valores sociales compartidos. En base a estos elementos, indaga la vinculación con la “captura política”, para sostener que ésta última es una forma compleja de corrupción. Aquí radica el

objeto de este trabajo: la comprensión de las “capturas” como prácticas corruptas.

Finalmente, se presenta al gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) como un ejemplo de “captura política” en el que se conjugan la generalización de la “puerta giratoria”, un discurso público que degrada lo estatal y políticas públicas que favorecen al sector del que los funcionarios del gobierno forman parte, profundizando la desigualdad. Así, se intenta dar cuenta de la “captura política” como concepto que remite a una lógica de relacionamiento entre las élites económica y política con la que se trasgreden ciertos valores sociales (la búsqueda, desde las instituciones estatales, del bien común) configurando una forma compleja de corrupción.

La “captura del Estado” y la “captura política”: precisiones conceptuales

En los últimos años, las ciencias sociales reconocen la necesidad de investigar la “captura” de la decisión pública y los mecanismos por los cuales representantes de los sectores económicos más poderosos influyen (y en qué medida) en la formulación de las políticas públicas, debido a las consecuencias sociales y políticas que acarrearán, como el aumento de la desigualdad o la pérdida de la legitimidad democrática.

Los primeros esbozos teóricos en el estudio de esta problemática aparecen en 1971, cuando comienza a percibirse que la regulación estatal no se define únicamente en relación con el bien común, sino que puede ser utilizada por parte de las empresas en función de sus intereses [1]. Estas ideas constituyen el antecedente de la noción de “captura regulatoria”, entendida como la elaboración de regulaciones sobre una actividad que se ajustan a las necesidades de una empresa.

A principios de la década de 2000, investigando la corrupción en los países de Europa Oriental, se define la “captura del Estado” como un tipo de comportamiento en el que un grupo o sector (la oligarquía) opera sobre la formulación de las políticas públicas y modifica las reglas del juego en su beneficio [2, p. 31]. En otras palabras, es el intento de las empresas de intervenir en la elaboración de las leyes y las políticas públicas mediante el pago ilícito a funcionarios del Estado [2, p. 31].

Sin embargo, este concepto no alcanza a dar cuenta de una gran variedad de fenómenos asociados, ya que la captura, en realidad, supone la yuxtaposición de diversos mecanismos como la “captura material”, en relación con los intereses materiales del Estado (por ejemplo, mediante aportes económicos a las campañas políticas), la “colonización del Estado”, es decir, el nombramiento de representantes de la élite económica en los puestos estatales clave y la “captura cultural” en tanto valores, cosmovisión e ideología de un sector que se traduce sin mayores cuestionamientos en la orientación de la política pública [3, p. 21] (por ejemplo, ideas de ineficiencia estatal – eficiencia empresarial, el mercado como instituto que ordena el mundo social, la salud o educación como servicios y no derechos, etc.).

El sociólogo peruano José Durand amplía el concepto inicial de “captura del Estado” al término “captura política”, entendida como una forma específica y extrema de influencia sobre el Estado que inclina las decisiones de las políticas públicas en favor de sectores privilegiados (élites económicas, políticas) [4, p. 10]. En este sentido, el autor considera que la “captura del Estado” se refiere a la presión que ejercen las firmas mediante el pago de sobornos para obtener leyes favorables a sus intereses, independientemente de su tamaño. Mientras que desde la

perspectiva de la “captura política” se considera que las corporaciones (las grandes unidades productivas nacionales e internacionales) son el único agente económico con capacidad para capturar al Estado. Su accionar no se restringe a leyes puntuales, sino a todo el ciclo de formulación y ejecución de las políticas públicas [4, p. 15], en definitiva, al proceso de toma de decisiones en su conjunto. La “captura del Estado” focaliza en las instituciones burocráticas, en los procedimientos para elaborar leyes y el pago a quiénes las elaboran, es decir, una parte de la élite política. Pero el concepto de “captura política” alude a la instalación de estos sectores en las estructuras de poder (electoralmente) con la intención de modelar la política pública. En otras palabras, lo que se “captura” es la capacidad de tomar decisiones estatales que, por definición, deben orientarse al bien común, pero que, sin embargo, quedan ancladas en la realización de intereses sectoriales. Aquí, Estado se refiere al conjunto de recursos e instituciones mediante los cuales se procesan las demandas de los distintos actores sociales y los conflictos que se suscitan entre ellos [5, p. 75], mientras que democracia alude al modo en que estos mismos grupos participan en el proceso de toma de decisiones sobre la cosa pública [5, p. 76]. De esta forma, la “captura política” por parte de actores económicos poderosos tiene dos consecuencias: por un lado, inclina en forma desmedida los asuntos de la política pública en favor de sus intereses. Por otro lado, perjudica a los sectores sociales que no pueden influir en la misma medida [4, p. 86]. En este sentido, desde nuestra perspectiva, este concepto más amplio alcanza a incluir los aspectos señalados de capturas material y cultural, así como también de colonización.

La economista española Rosa Alonso Cañete identifica 11 mecanismos de captura en América Latina, entre los que aquí se

destacan: las campañas mediáticas, “puerta giratoria”, lobby, aprovechamiento de debilidades en el sistema político (financiamiento de campañas electorales), sobornos y tráfico de influencias [6]. Si bien en la Argentina se verifican todos los dispositivos mencionados, este trabajo se concentra en la “puerta giratoria” y los discursos de justificación asociados a ella porque contribuye a entender la “captura política” como una forma compleja de corrupción en el sentido sociológico que se propone.

La “puerta giratoria” refiere al flujo de personas que ocupan alternativamente altos cargos en el ámbito público y privado. Existen distintos tipos: 1) “puerta giratoria de entrada”, personas que ocupan altos cargos en empresas privadas y acceden puestos clave en la administración pública; 2) “puerta giratoria de salida”, en la dirección inversa, personas que ocupan altos cargos en el Estado y luego son contratadas por empresas privadas del rubro en el que se desempeñaban; 3) “puerta giratoria recurrente”, el paso de instituciones públicas a privadas es regular [7, p. 50], es decir, las “puertas giratorias” de entrada y salida configuran un ciclo en la trayectoria laboral del funcionario. La “puerta giratoria” se relaciona con la “colonización del Estado”, ya que ésta alude, precisamente, a la generalización de este recurso en un gobierno determinado.

Si bien en ciertos países existe legislación para regular estas prácticas, en Argentina, los instrumentos de control son escasos. La problemática de la “puerta giratoria” se encuadra dentro de los conflictos de interés [7, p. 50], es decir, las situaciones en las que los intereses privados del funcionario colisionan con los intereses públicos de la función que cumple en la administración estatal, independientemente de sus intenciones. No importa si el funcionario tiene o no el propósito de hacer un uso indebido de

sus funciones porque el choque de intereses configura una situación objetiva. Esta herramienta se limita a regular la simultaneidad de funciones, no restringe la rotación de personas entre los altos cargos públicos y empresariales. Las recomendaciones de organismos internacionales se refieren al establecimiento de períodos de “enfriamiento” entre las funciones en las gestiones pública y privada [7, p. 54], con la finalidad de contrarrestar la utilización de contactos, la yuxtaposición de intereses y la parcialidad en la toma de decisiones.

Siempre que existe una “puerta giratoria” hay conflicto de interés, pues se trata de una situación objetiva relacionada con la trayectoria profesional del funcionario y sus vínculos personales. En Argentina, el órgano que diseña los instrumentos de prevención, investiga casos y recomienda soluciones es la Oficina Anticorrupción (OA), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o sea, del Poder Ejecutivo [8]. A pesar de los recaudos que un gobierno pueda eventualmente tomar al seleccionar su titular, la posición en el entramado institucional resulta restrictiva de su autonomía.

De la definición jurídica de corrupción a la definición sociológica y su vínculo con las “capturas”

Desde las ciencias sociales se proponen enfoques divergentes para comprender el fenómeno de la corrupción como: 1) abuso de bienes públicos para la obtención de beneficios privados; 2) tipo de conducta ilícita que viola la normativa legal relativa a las funciones estatales; 3) desviación de la conducta ética en la función pública; 4) resultado de un intercambio social oculto para obtener algún tipo de recompensa (económica, simbólica, social) [9, p. 65].

Ahora bien, en términos sociales, la definición jurídico-normativa contenida en el Código penal y las leyes, orienta ciertas conductas y reprime otras al delimitar las acciones permitidas y prohibidas. Sin embargo, este concepto de carácter legal no resulta suficiente para comprender la complejidad del fenómeno que tiene que incluir una multiplicidad de procesos, cuyos contenidos dependen del sistema de normas jurídicas, pero también de los estándares culturales vigentes en una sociedad [10, p. 32]. En otras palabras, la corrupción no sólo involucra el quebrantamiento de normas jurídicas, sino también de los códigos éticos, los valores compartidos en una sociedad en un momento determinado. Este aspecto es central para comprender la relación entre la corrupción y las “capturas”, precisamente, porque detrás de un manto de aparente legalidad, configuran vulneraciones al sistema democrático porque impiden la representación de intereses y orientan la acción estatal en beneficio de particulares.

La corrupción es una relación entre individuos en la que uno de ellos paga a un oficial público una suma ilegal para obtener algún beneficio [11]. El rango de los funcionarios involucrados y el monto de la transacción son los criterios utilizados para distinguir entre la pequeña y la gran corrupción [11]. Así, la gran corrupción supone elevadas sumas, al tiempo que la pequeña corrupción implica la entrega rutinaria de atenciones y regalos [12]. En las actividades de gran corrupción participan las élites del país, que son las que deciden el curso de políticas públicas mientras que, en las actividades de pequeña corrupción, toman parte los funcionarios de la burocracia estatal [13]. A partir de estas ideas, los sociólogos argentinos distinguen dos tipos de corrupción: 1) la corrupción sistémica burocrático-administrativa que incluye actos reiterados en los estamentos

burocrático-administrativos, es decir, prácticas corruptas de la vida cotidiana o pequeña corrupción; 2) los “grandes negociados de corrupción” que involucran a las altas esferas del Estado, grupos hegemónicos y empresas transnacionales – la élite económica [10, p. 34]. Asimismo, destacan dos principios para determinar que un comportamiento es corrupto: el criterio legal-experto, que establece las conductas apropiadas a través de las normas y el criterio lego, no experto, o que se basa en las creencias u opiniones de la gente común [10, p. 32], es decir, en las formas de entender el mundo permeadas por la experiencia, la ideología, las percepciones, las representaciones. Así, los valores y las normas morales de una sociedad contribuyen a definir una conducta corrupta y cuán tolerable es para la comunidad. No todo acto corrupto es estrictamente ilegal: se considera corrupto porque es reprobado en el marco de los valores que la sociedad reconoce como válidos [14, p. 100]. Por ejemplo, la búsqueda de intereses individuales atentando contra los colectivos es un criterio para decidir si una acción es corrupta [14, p. 100].

En este sentido, ampliar el concepto de corrupción más allá de sus límites jurídicos al incorporar la noción ética, el quebrantamiento de valores sociales – la mirada sociológica – permite advertir la relación entre corrupción y los mecanismos de “captura” como dinámicas de vinculación entre las élites económica y política que afectan al funcionamiento democrático. Asimismo, resulta necesario distinguir entre la corrupción clásica como actos aislados de determinados funcionarios y la estructural vinculada con la “captura del Estado” para beneficio de ciertos intereses [3, p. 18]. De esta forma, la “captura política” alude a una lógica de funcionamiento en la que algunos sectores tienen la capacidad

de definir las políticas públicas, muchas veces pagando sobornos, pero muchas otras sin cometer delitos, por ejemplo, alcanzando a ocupar las estructuras decisorias del Estado por vía electoral. No obstante, como orientan el contenido de las políticas en función de sus propios intereses, atentan contra el interés general, además de violar códigos éticos y valores compartidos por el conjunto social. En este sentido constituyen prácticas corruptas.

Como se observa, los autores comprenden la corrupción como uno de los mecanismos de “captura del Estado”. Desde nuestra perspectiva, se invierten parcialmente los términos al considerar que la captura es política – como concepto que refiere a las relaciones entre élites y engloba un conjunto de prácticas vinculadas con el único sector capaz de capturar al Estado – y que ésta a su vez es una forma compleja de corrupción (en términos sociológicos) principalmente por el quebrantamiento de valores arraigados en la sociedad. La “corrupción clásica”, en efecto, permanece como uno de los mecanismos para capturar equiparable al resto (campana mediática, lobby, etc.).

En algunos textos sobre el tema, se sugiere que la desigualdad social es una consecuencia de la corrupción [9, p. 68]. Aquí, nuevamente, se invierten los sentidos, pues, la “captura política” no puede considerarse por fuera de una desigualdad material de base que deriva en una desigualdad de acceso al poder público. Así, el binomio corrupción-desigualdad más que entenderse en términos de causa-consecuencia, configura un circuito en el que la desigualdad favorece la influencia de ciertos sectores sobre las estructuras estatales, cuyas orientaciones redundan en mayor desigualdad.

Un ejemplo de “captura política” en Argentina: el gobierno de Macri y los CEO’s (2015-2019)

A finales de 2015 Mauricio Macri se convierte en presidente de Argentina. Si bien su carrera política es relativamente corta, su familia es ampliamente reconocida como parte de la élite económica.

Entre las múltiples consignas destacables de la campaña electoral y del discurso de Cambiemos, aquí interesan dos: la lucha contra la corrupción –con la contrapartida de un gobierno transparente cercano a los “vecinos”– [15 y 16] y la modernización del Estado ineficiente, a través de la incorporación de las lógicas e instrumentos del ámbito privado en la administración pública. Una de las acciones fundamentales para ello supone la designación de los presidentes de entidades empresariales y CEOs (del inglés *Chief Executive Officer*) en puestos clave del gobierno [17, p. 65]. En el léxico de la vida cotidiana, la presidencia de Mauricio Macri se conoce como una “CEOcracia” o gobierno de los gerentes y empresarios. El carácter amplio de esta expresión llama la atención sobre el fenómeno, pues, aunque en una gran parte de la ciudadanía no se dimensiona la gravedad del asunto, la situación supone conflictos de interés (violación de la legislación) y captura de la decisión pública.

En cuanto a la generalización de la “puerta giratoria”, gran parte de los funcionarios del gobierno de Mauricio Macri en posiciones estratégicas (Ministerios de Hacienda, Energía, Producción, Agroindustria) se desempeñó previamente en cargos gerenciales de la misma área (incluso al momento de ser convocados al gobierno) o formaban parte de las corporaciones empresariales (Sociedad Rural Argentina-SRA o Unión Industrial Argentina-UIA) dedicadas a la defensa de intereses

sectoriales [18]. Otra gran parte de los funcionarios ocupaban simultáneamente cargos en empresas privadas y la gestión pública [19, p. 10], es decir, en abierta colisión de intereses.

La política pública que pone en marcha Cambiemos para orientar el rumbo socio-económico se resume en las siguientes medidas: a) disminución o eliminación de retenciones a los productos agrícolas de la pampa húmeda (soja, trigo, maíz); b) desarticulación de los mecanismos de administración del comercio exterior; c) flexibilización de la regulación financiera; d) eliminación de los controles de precios; e) negociaciones salariales por debajo de la inflación; f) disminución de los impuestos a la riqueza; g) aumento de las tarifas de servicios públicos como la luz, el gas y el transporte; h) endeudamiento externo. Si bien contraer deuda externa no es negativo de por sí, porque supone recursos e inversiones, en este caso la consecuencia indeseada – aunque previsible – del endeudamiento sumado a la flexibilización financiera generó la disposición de divisas para la fuga de capitales. De hecho, la formación de activos en el exterior es la más grande de la historia argentina [20].

En sus rasgos generales esta política económica se asemeja a otros programas normalizadores implementados. Sin embargo, en este caso, la designación de empresarios en los puestos clave funciona como garantía al gran capital de que el rumbo no será modificado en el mediano o largo plazo e implica un gesto de confianza hacia los inversores [17, p. 75]. En otras palabras, estos funcionarios, por su pertenencia a la élite económica y su trayectoria en la defensa corporativa de intereses sectoriales, garantizan la implementación de las políticas necesarias “para cambiar al país” con menos urgencia por negociar con la élite política, tradicionalmente limitada por la lógica política (de

ganar las elecciones), así como también por la presión y los conflictos sociales.

Como consecuencia de la política económica implementada, a finales de 2018 la desigualdad social muestra un significativo incremento: la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población aumentó un 33,3% [21]. Además, a excepción del decil con mayores ingresos, todos los demás vieron reducidos sus ingresos [21].

Dos preguntas surgen de los datos: la primera se relaciona con la existencia de conflictos de interés y, por lo tanto, con los mecanismos de control (la OA). La segunda se refiere a la reacción de la ciudadanía.

Con respecto al primer interrogante, según el Cuerpo de Investigaciones Judiciales (órgano dependiente del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), el presidente Mauricio Macri, durante los 4 años de su gobierno, suma 144 nuevas denuncias por corrupción [22] y una parte de ellas se asocia con la situación de conflicto de interés ya que implican la toma de decisiones en nombre del Estado para beneficio de empresas familiares. Las investigaciones por conflicto de interés entre 2015 y 2019 se vieron limitadas: prácticamente no se ejecutaron sanciones, pues, los funcionarios continuaron en funciones (o fueron removidos por cuestiones políticas). Además del condicionamiento por la ubicación de la OA, Mauricio Macri mediante el decreto 226/2015 [23], modifica las exigencias para ocupar su jefatura con el objetivo de designar en el cargo a una persona de su confianza, públicamente reconocida por su apoyo político al presidente y a los funcionarios en el poder.

En relación con el segundo de los interrogantes planteados, otro de los dispositivos mencionados parece jugar un importante

rol: la campaña mediática o, más bien, el discurso del oficialismo replicado en los medios de comunicación, algunos de los cuales exponen un indisimulado apoyo al gobierno.

El Estado es presentado como viciado de corrupción, clientelismo y despilfarro de recursos, incompetente, marcado por la desidia, la falta de planificación a largo plazo e incapaz de atender sus obligaciones [24 y 25, p. 28] o incluso como “aguantadero de la política” [26 y 27]. En contraposición, la propuesta modernizadora se asocia al ámbito empresarial, a una nueva gestión abocada al Estado del siglo XXI [27], a cargo de sujetos honestos que “ahora administran bien” [28].

Las designaciones y la gestión de estos funcionarios se acompañan de una justificación que se apoya en argumentos como: a) la experiencia caracterizada por la realización de carreras exitosas en el ámbito privado y el conocimiento sobre los sectores que, en realidad, pasan a regular [29] algo que probablemente resulte deseable para la opinión pública no familiarizada con los riesgos de “captura”; b) la eficiencia o capacidad para tomar las mejores decisiones como si éstas fueran neutrales; c) los funcionarios de mayor jerarquía como garantes personales de la honestidad de otros funcionarios [29] y del cumplimiento de la ley [28].

Ni la corrupción, que es un problema de larga data en la cultura política argentina, ni la presencia de representantes de la élite en funciones estatales clave, son fenómenos exclusivos de la presidencia de Mauricio Macri. Sin embargo, la designación generalizada de personas que provienen del ámbito privado en actividades que desde la función estatal deben controlar y la capacidad de incumplir la normativa relativa a los conflictos de interés sin objeciones por parte de ciudadanía (incluso con expresiones de apoyo), convierten la gestión de Mauricio Macri

en un caso cualitativamente diferente. Estos nombramientos son posibles gracias a ciertas debilidades legales (la ausencia de períodos de “enfriamiento”), la inacción de los órganos de control y la relativa conformidad de la población.

Desde nuestra perspectiva, se entiende al gobierno de Mauricio Macri en términos de “captura política” porque ésta supone al gran capital como el único agente económico con capacidad de capturar al Estado. Pero, además, porque lo hace en legitimidad democrática. A juzgar por los resultados, en términos de desigualdad se observa la “captura política” como una práctica corrupta en el sentido sociológico del concepto: la influencia extrema de la élite económica para la toma de decisiones favorables a sus intereses y en detrimento del colectivo. El discurso degradante de lo estatal es, en cierto sentido, tramposo por varios motivos. 1) se centra en la lucha contra la corrupción de “la política” como si los empresarios (la otra parte fundamental en los vínculos corruptos) estuvieran exentos. 2) presenta la “experiencia” en las áreas de competencia como criterio de selección de los funcionarios designados, aunque omite que, por tratarse de puestos en el sector público, existen riesgos de violar la normativa sobre conflictos de interés.

Finalmente, si bien escapa al objetivo de este trabajo la comparación de la relación entre las élites y su vínculo con la corrupción, durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), cabe destacar dos cuestiones:

1) estos gobiernos no se caracterizan por la designación masiva de funcionarios provenientes de empresas privadas en áreas a las que deben controlar desde la función pública. La corrupción – más o menos sistemática según diversos criterios – se incluye en el tipo clásico y más ligada al concepto de “captura

del Estado” que al término de “captura política” aquí propuesto. La identificación del kirchnerismo con la corrupción como un todo (sin distinguir funcionarios, casos, situaciones) fue parte de la estrategia del gobierno de Macri para fortalecer su popularidad frente a resultados macroeconómicos negativos [30, p. 242].

2) la relación con la élite económica resulta ambigua. A pesar de su carácter distributivo, para algunos autores la política económica del kirchnerismo no logra modificar el patrón heredado del neoliberalismo redundando en concentración de capitales para ciertos sectores de la élite económica [31 y 32].

Palabras finales

En el estudio de la corrupción, no se puede prescindir del análisis de las “capturas”, pues, tanto las decisiones estratégicas como la elaboración y ejecución de políticas públicas quedan limitadas a los intereses de determinados sectores en detrimento de la comunidad. En efecto, ya no se trata de la conducta aislada de funcionarios que reciben coimas a cambio de realizar gestiones, sino de formular la normativa que rige al conjunto. Si el concepto de corrupción se restringe a las normas jurídicas, desconociendo los valores sociales compartidos, no permite observar una dinámica que afecta a las instituciones democráticas: la influencia extrema de la élite económica en el Estado. La “captura política” es un concepto sociológico que permite abordar la lógica de vinculación entre las élites económica y política. Se entiende la política pública como un campo de relaciones de fuerza en el que siempre se favorece a determinados sectores en perjuicio de otros. Sin embargo, lo que

se espera del Estado es atender al bien común, evitando la influencia excesiva de los sectores que tienen más poder.

En la práctica, se combinan distintos factores para la “captura política”: un sistema normativo laxo junto con la inacción de los órganos de control, las “puertas giratorias”, el desconocimiento por parte de la población de la normativa que regula la función pública, el desprestigio de la élite política, la deslegitimación de las instituciones gubernamentales, la construcción de discursos públicos confusos que identifican el éxito de las trayectorias laborales individuales en el ámbito privado con la capacidad de tomar decisiones estatales (como si éstas fueran neutrales) y a la corrupción como una característica de la que los empresarios están exentos.

Con la “captura política”, el Estado pierde autonomía en la capacidad de regulación y en la implementación de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos. En este contexto difícilmente nuestra sociedad alcance a ser más democrática y equitativa.

Es habitual encontrar sugerencias para resolver la problemática de la corrupción en nuestras sociedades, que más bien suponen expresiones de deseo, pues sostienen que son necesarias instituciones de los tres poderes del Estado independientes y transparentes, mayores niveles de educación o formación cívica y, especialmente, la disminución de la desigualdad social. Al respecto, dos advertencias. Probablemente, los niveles de corrupción (entendida en todos sentidos que aquí se describen) serían más bajos si las sociedades pudieran avanzar en esa dirección (lo que remite a pensar cuáles son las trabas, por ejemplo, las “capturas”). Con las instituciones democráticas sumidas en lógicas de “captura política”, cuando menos, es ingenuo pensar que la élite actúe

contra sus propios intereses. De allí la necesidad, desde nuestro punto de vista, de encuadrar este fenómeno como una forma de corrupción. Pero, además, es urgente reducir la brecha de ingresos entre ricos y pobres *per se*, no como medio para reducir los estándares de corrupción, sino sencillamente porque el nivel que alcanza en Argentina es ajeno a todo sentido humano.

Bibliografía References Библиография

1. Stigler G. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics*. Santa Mónica, 1971, vol. 2, issue 1, pp. 3-21.

2. Hellman J., Kauffman D. El Estado capturado en las economías en transición. *Finanzas y Desarrollo*, Washington 2001, vol. 38, num. 3, pp. 31-35.

3. García Delgado D., Ruiz del Ferrier C., de Anchorena B. Transparencia: entre la corrupción clásica y la corrupción estructural. In: D. García Delgado D., C. Ruiz del Ferrier, B. de Anchorena (eds.). *Élites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: 2017, FLACSO, pp. 15-24.

4. Durand J. F. Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Lima, 2016, Oxfam, 98 p.

5. Biscay P. M. Corrupción y criminalidad económica: enfoques y problemas sociológicos para el Estado y la democracia. *Delito y sociedad: revista de ciencias sociales*, Buenos Aires- Santa Fe, 2008, num. 26, pp. 59-80.

6. Cañete Alonso, R. Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017). Available at: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516035610/democracias_capturadas_full_es.pdf (accessed 29.06.2020).

7. Castellani A. Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 2018, num. 276, pp. 48-61.

8. Decreto 102/1999. Available at <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61724/norma.htm> (accessed 29.06.2020).

9. Nieto N. Enfoques y consecuencias de la corrupción. *Iberoamérica*. Moscú, 2017, num. 4, pp. 63-84.

10. Sautú R., Boniolo P., Perugorria I. ¿Qué es la corrupción y cómo medirla? In: R. Sautú (ed.). *Catálogo de prácticas corruptas: corrupción, confianza y democracia*. Buenos Aires: 2004, Lumiere, pp. 31-49.

11. Rose-Ackerman S. When is corruption Harmful? In: A. Heidenheimer, M. Johnston. Political corruption. Concepts & Contexts. New Brunswick, 2002, Transaction Publishers, pp. 353-371.

12. Heidenheimer A. Perspectives on the perception of corruption In: A. Heidenheimer, M. Johnston (eds.). Political corruption. Concepts & Contexts. New Brunswick: 2002, Transaction Publishers, pp. 141-154.

13. Jain K. Corruption: An introduction. In: K. Jain, Economics of corruption (ed.). Boston, 1998, Kluwer Academic Publishers, pp. 1-12.

14. Sampó C. Corrupción y debilidad institucional: factores de inseguridad. *Argentina Global. Centro Argentino de Estudios Internacionales*. Buenos Aires, 2004, num. 15, pp. 97-112.

15. Spots televisivos de la campaña de Mauricio Macri. *La política argentina (digital)*, 21.7.2015. Available at: <https://www.politicargentina.com/notas/201507/6928-todos-los-spots-de-la-campana-de-mauricio-macri.html> (accessed 23.8.2020).

16. Discurso de asunción M. Macri 10.12.2015. Available at: <https://www.lanacion.com.ar/politica/transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri-nid1852996/> (accessed 20.8.2020).

17. Astarita M., Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. In: D. García Delgado D., C. Ruiz del Ferrier, B. de Anchorena (eds.). Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío. Buenos Aires: 2017, FLACSO, pp. 61-90.

18. Canelo P., Castellani A. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Available at: <https://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf> (accessed 29.06.2020).

19. Castellani A. “Cambiemos SA” Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018. Available at: <http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/08/Informe-N5-Observatorio.pdf> (accessed 29.06.2020).

20. La fuga de capitales en 2019 fue la segunda más grande de la historia. *Perfil*. Buenos Aires, 22.01.2020. Available at: <https://www.perfil.com/noticias/economia/fuga-capitales-2019-mas-grande-historia-argentina.phtml> (accessed 02.07.2020).

21. Mario A. Distribución y pobreza en Argentina al cuarto trimestre de 2018. Available at: <http://cec.sociales.uba.ar/?p=1250> (accessed 01.07.2020).

22. Las causas judiciales que preocupan a Mauricio Macri. *Nueva Tribuna (digital)*, 31.01.2020. Available at <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/causas-judiciales-mauriciomacri-justicia-argentina-kirchner/20200131142757170671.html> (accessed 01.07.2020).

23. Decreto 226/2015. Available at: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257228> (accessed 29.06.2020).

24. Discurso de M. Macri en la Apertura de las Sesiones del Congreso, 1.03. 2016. Available at: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso> (accessed 29.06.2020).

25. El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. Available at: https://www.caserosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf (accessed 19.08.2020).

26. Debate de candidatos a presidente 2015. 15.11.2015 Available at: <https://www.lanacion.com.ar/politica/transcripcion-completa-del-debate-presidencial-entre-macri-y-scioli-nid1845904/> (accessed 19.08.2020).

27. Anuncio del Plan de Modernización del Estado. Available at: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35587-el-presidente-anuncio-el-plan-de-modernizacion-del-estado-en-casa-rosada> (accessed 24.08.2020).

28. Anuncio de la eliminación de retenciones. Available at: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35052-palabras-del-presidente-al-anunciar-la-eliminacion-de-retenciones-a-los-productos-agropecuarios-en-pergamino> (accessed 24.08.2020).

29. Peña defendió a Luis Caputo: “Lo recontra banco”. *Perfil*. Buenos Aires, 27.02.2018. Available at: <https://www.perfil.com/noticias/politica/marcos-pena-defendio-a-luis-caputo-lo-recontra-banco.phtml> (accessed 24.08.2020).

30. Vommaro G., Gené, M. Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile, 2017, vol. 37, num. 2, pp. 231-254.

31. Castells M., Schorr M. Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos De Economía Crítica*, La Plata, 2015, vol. 1, num. 2, pp. 49-77.

32. Gaggero A., Schorr M. La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*. Buenos Aires, 2016, num. 297, pp. 61-92.