

LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO CORPORATIVO

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Cajar

Hay tres ámbitos de desnaturalización de lo público-estatal: la cogobernabilidad corporativa, la interferencia en política pública y la captura corporativa del Estado.

La estrecha relación entre los grandes empresarios y el gobierno de Iván Duque ha sido una constante. Como lo señalamos en el informe sobre el primer año del gobierno actual, la "puerta giratoria"¹ revela una clara cercanía entre alto gobierno y grandes empresarios (Cajar, 2019). En el segundo año del gobierno Duque, esa cercanía se ha consolidado, llegando incluso a configurarse una *cogobernabilidad*, o gobernabilidad conjunta; situación que se evidencia en el conjunto de las políticas impulsadas por el gobierno nacional y en el rol decisorio que hoy desempeñan los voceros de los gremios en las disposiciones gubernamentales.

En la actualidad, hay tres ámbitos de desnaturalización de lo público-estatal, potenciados durante el gobierno de Iván Duque: el de la *cogobernabilidad corporativa*, el de la *interferencia en política pública* y el de la *captura corporativa del Estado*.

Tales ámbitos no son continuos, ni claramente delimitables; más bien, se encuentran superpuestos, traslapados y apuntando hacia el mismo objetivo: desnaturalizar lo público para beneficiar el lucro privado, mientras se socava el interés común y se evidencia una clara regresividad en los derechos humanos.

¿Conversación nacional o diálogo empresarial?

El pasado 7 de marzo, fecha en la que se confirmó el primer caso de covid 19 en Colombia, el presidente Duque celebró una reunión de alto nivel para evaluar cuáles serían las medidas de contención del virus. En su cuenta de Twitter, Duque informó: "#AEstaHora en la Casa de Nariño nos reunimos con representantes de los distintos gremios para hacer un balance informativo sobre la presencia y el manejo del coronavirus en nuestro país". A su vez, el comunicado emitido por la oficina de prensa de la Presidencia resaltó que, a dicho encuentro,

¹ Por 'puerta giratoria' se hace referencia a una práctica poco ética consistente en pasar de altos cargos en el Estado, a cargos de dirección en empresas con ánimo de lucro, o viceversa, de manera que se generan beneficios privados, gracias a las gestiones realizadas durante la permanencia en cargos públicos. Las puertas giratorias involucran claros conflictos de interés, pues, son un factor de beneficio privado, en detrimento del interés público.

asistieron las cabezas de los ministerios de Salud, Comercio, Transporte, Trabajo y el de las TIC; también, la Directora del Instituto Nacional de Salud (INS), el Director de Migración y la Superintendente de Puertos y Transporte. Los altos funcionarios se reunieron con los presidentes de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y de la Asociación de la Industria Móvil de Colombia (Asomóvil), así como con la directora de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco)².

El 23 de noviembre de 2019, dos días después del inicio del paro nacional, el presidente convocó una reunión similar, también con los dirigentes empresariales. En ese momento, Duque declaró: “Nos reunimos con empresarios y comerciantes para compartir información actualizada sobre trabajo de Gobierno y Fuerza Pública para garantizar seguridad de colombianos, infraestructura y lugares de trabajo” (El Espectador, 2019).

En las dos ocasiones, el mandatario convocó a los gremios en tiempos de crisis consultando qué hacer ante la llegada del virus al país y frente a la fuerza de las protestas contra su gobierno. En los dos casos, usó un lenguaje propio de la rendición de cuentas informando a los empresarios sobre tales situaciones y sobre las primeras medidas del gobierno. En tales convocatorias, los empresarios tuvieron prioridad por encima de otros grupos sociales que parecían más idóneos o relevantes; ante la confirmación de la presencia del virus en el país, el presidente

no llamó a un grupo de personas expertas en epidemiología o a profesionales salubristas: Duque llamó a los grandes empresarios. Ante el inicio del ciclo de las protestas más importantes de la historia reciente, no instaló una mesa de diálogo con los manifestantes: prevaleció el encuentro con los grandes empresarios. Para conjurar la movilización ciudadana, el gobierno lanzó la “Gran conversación nacional” e indicó que su propósito era generar una política de gobierno abierto hacia la ciudadanía (Presidencia de la República. Prensa, 2019). Sin embargo, el único canal disponible para esa “conversación” fue una página web³. El contraste es evidente: reuniones presenciales con los grandes empresarios y una página web para relacionarse con la ciudadanía.

Tales eventos sugieren que la Presidencia de la República, además de priorizar el diálogo con los grandes empresarios por encima de la mayoría de la ciudadanía, revela que el primer mandatario ve a los dirigentes gremiales como su gabinete de crisis. Los toma como los agentes a los que debe consultar ante situaciones difíciles y como el sector al que debe reportar sus decisiones de gobierno.

En algunas ocasiones, la cogobernabilidad va más allá del diálogo y ha llegado a la suplantación de vocerías: el empresariado reemplaza al gobierno en el momento de comunicar decisiones públicas. Un buen ejemplo es el proceso de adopción del etiquetado frontal de advertencia para comestibles y bebidas; etiquetado que advertirá a los consumidores sobre los riesgos de consumir en exceso ciertos comestibles que se encuentran en el mercado. En los últimos años, gremios

² Véase comunicado en Presidencia de la República. Prensa (2020).

³ Página disponible en www.conversacionnacional.gov.co

como la ANDI y Fenalco no solo se opusieron a dicha regulación; además, bloquearon la medida con diversas estrategias de interferencia (Gutiérrez, 2019)⁴. A inicios de 2020, dichos gremios de bebidas y comestibles, junto al gobierno nacional, llegaron a un consenso para establecer una ruta de definición de dicho etiquetado. La política pública no solo se definió mediante un acuerdo entre gremios y gobierno, sino que la vocería sobre tal pacto la ejercieron, exclusivamente, los dirigentes de la ANDI, en lugar de ser el Ministerio de Salud el que la comunicara, como puede advertirse en varias notas de prensa (Chaves, 2020). Así, además de una cogobernabilidad de gobierno y empresarios, encontramos una suplantación de las autoridades públicas por la gran empresa privada.

Durante el segundo año del mandato de Duque, se consolidó la afinidad entre el gobierno nacional y el gran empresariado, llegando a configurarse una gobernabilidad conjunta, una cogobernabilidad corporativa que enturbia las decisiones públicas y anula la noción de interés general para consolidar la soberanía de la ganancia de los grandes empresarios como el principio ordenador de la política estatal.

Interferencia y repetición

En los últimos años, hemos insistido en el cuestionable rol que la industria de comestibles y bebidas ha desempeñado al desplegar prácticas de interferencia en la política de salud pública⁵. Por interferencia puede entenderse el conjunto de prácticas ejercidas por la gran empresa privada para bloquear, impedir o entorpecer la adopción de políticas que buscan

proteger el interés público⁶. Tales prácticas de interferencia incluyen el *lobby* para evitar la aprobación de proyectos de ley, la financiación de campañas electorales y partidos políticos por la empresa privada, para asegurar el apoyo de funcionarios públicos y tomadores de decisión; la ya mencionada “puerta giratoria”, la difusión de argumentos falsos en el debate público, el pago o la financiación de científicos cuyas investigaciones se orientan a desestimar medidas de interés público, la promoción de medidas de autorregulación empresarial para evitar la regulación por parte del Estado, la responsabilidad social empresarial como estrategia de lavado de marca, entre otras acciones (Sandoval, 2018; OMS y OPS, 2012).

Los ejemplos más claros de interferencia los hemos visto en el campo de la salud pública. En políticas como la prohibición del uso del asbesto, el ya mencionado etiquetado frontal de advertencia, el impuesto

a las bebidas azucaradas o la regulación de publicidad de comestibles chatarra, la industria ha procurado bloquear estas iniciativas, desnaturalizarlas o aplazar regulaciones que pueden salvar vidas y mejorar los indicadores de salud. Aunque la persistencia de las organizaciones sociales y de profesionales de la salud organizados han logrado sacar adelante algunas iniciativas, como la prohibición del asbesto, la interferencia de la industria sigue entorpeciendo políticas que pueden salvar vidas.

Durante el segundo año del mandato de Duque, se consolidó la afinidad entre el Gobierno nacional y el gran empresariado, de manera que se configuró una gobernabilidad conjunta, una cogobernabilidad corporativa.

⁴ Véase también Dulce Veneno (2019).

⁵ En la página <http://eldulceveneno.org> puede encontrarse información suficiente al respecto.

⁶ Varias investigaciones sobre el tema pueden encontrarse en <http://eldulceveneno.org/investigaciones/>

Un Estado capturado

La cogobernabilidad corporativa y la interferencia en políticas públicas son dos tipos de prácticas que indican una acentuada desnaturalización de lo público. En el primer caso, encontramos un rapto de la democracia, pues, en lugar de propiciar espacios amplios de deliberación ciudadana para fortalecer la esfera pública, el gobierno nacional convierte lo público en un espacio dominado por poderosos actores privados. Lo público desaparece y es reemplazado por un espacio en el que el gobierno solo rinde cuentas de sus acciones ante los grandes empresarios, quienes, como se mostró, pueden incluso suplantar al gobierno en la comunicación de decisiones de política pública.

En el caso de la interferencia, encontramos diversas prácticas orientadas a entorpecer medidas de política pública que van en contravía de los intereses de grandes corporaciones; así la naturaleza de la división de poderes, o del esquema de pesos y contrapesos, también se desnaturaliza, pues, el Congreso de la República no funciona como límite al poder del Ejecutivo, sino como otra expresión del poder empresarial. En consecuencia, en lugar de un poder público expresado en tres ramas y organismos de control que se limitan entre sí, encontramos un poder privado que procura controlar, desnaturalizar o capturar lo público.

La cogobernabilidad corporativa y la interferencia en políticas públicas dan paso a un nivel superior: un Estado capturado por los poderes privados, tendencia también denominada como *captura corporativa del Estado*. Aquí no se trata de cogobierno, pues esta tendencia desborda al Ejecutivo; tampoco se limita a la interferencia, pues va más allá del mero bloqueo de ciertas políticas. Más bien, consiste en

que un conjunto importante de las instituciones públicas se pone en función de favorecer las ganancias de los grandes empresarios, en lugar de defender el interés público. De esta manera, el concepto de política pública se pone en tela de juicio, pues las políticas benefician a los grandes poderes privados. Destaquemos un par de ejemplos.

El gremio de productores de caña de azúcar ha recibido evidentes beneficios monetarios gracias a la política de apoyo al sector. En este caso encontramos, como bien lo ha señalado Salomón Kalmanovitz, una renta derivada de una política pública diseñada para favorecer abiertamente a los empresarios de la caña de azúcar. Por un lado, dice el economista, se da,

la manipulación de los precios que ejerce el gremio mediante el llamado FEPA (Fondo de Estabilización de los Precios del Azúcar) y la restricción a la competencia internacional mediante aranceles y prohibiciones de importar azúcar de precio más bajo que el fijado por el gremio y el Gobierno (Kalmanovitz 2020).

Por otro, está “la captura de Ministerio de Minas y Energía, que administra los precios que Ecopetrol paga por el etanol derivado del azúcar que se le mezcla a la gasolina: el precio abonado [equivale a] entre dos y tres veces el precio internacional. Para conseguir eso, obstaculizan las importaciones de etanol brasileño, e, incluso, del estadounidense acordado en el TLC firmado con [Estado Unidos]” (Kalmanovitz, 2020). Como resultado de lo anterior, según los cálculos de Kalmanovitz, si se descuentan “los costos de transporte y la utilidad del mayorista y el IVA, el subsidio que entrega[ron] los consumidores colombianos a los productores de caña de azúcar alcanzaron \$ 1,1 billones en 2019” (Kalmanovitz, 2020).

Un segundo ejemplo del favorecimiento de las políticas a los poderes privados es el de la *hipoteca inversa*, promovida por el actual ministro de Vivienda. La propuesta consiste en habilitar a las entidades financieras para que lleguen a acuerdos con las personas mayores de 65 años propietarias de vivienda, quienes podrán hipotecar su inmueble a cambio de una renta mensual. De acuerdo con el Ministerio, la hipoteca inversa,

le permite a la persona recibir esos recursos mensuales mientras sigue disfrutando de su casa hasta el último día de su vida. En ese momento, precisamente, los herederos pueden saldar la deuda de la hipoteca con sus recursos, vendiendo el inmueble y pagando el porcentaje correspondiente o entregándolo como pago por la renta que recibió su familiar (Ministerio de vivienda, 2020).

En suma, no se habilita una política de seguridad social y protección universal basada en derechos de las y los adultos mayores. En su lugar, el gobierno habilita una figura que permitirá una reconcentración de la propiedad inmueble en favor de los bancos y en detrimento de las familias de clase media y de sectores populares que han logrado acceder a una vivienda.

Un claro beneficio al capital financiero, nunca protección social. Una política que generará mayor desigualdad del ingreso y la riqueza, en uno de los países más desiguales del planeta. No es casualidad que dicha política fuese promovida por un ministro que viene de ser funcionario de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), el gremio que asocia a los grupos de capital que se beneficiarán con tal medida.

Tampoco es una casualidad que en junio de 2020, los empresarios del turismo publicaran una carta en la que piden ayudas para su sector, incluidos alivios tributarios, crédito sectorial y subsidio de nómina (Prado 2020). Tal carta expresa una situación corriente, o mejor, es la muestra de cómo la normalidad del Estado capturado por los grandes empresarios consiste en adoptar políticas excepcionales en favor de particulares. Si el estatuto tributario está repleto de exenciones que favorecen a los representantes del gran capital extractivista, financiero y del sector servicios, tal tendencia parece reforzarse en buena parte de la política pública.

En lugar de desarrollar una política general o una planeación orientada al bienestar general, el gobierno Duque propicia un capitalismo del día a día, del gota a gota y del acuerdo con los gremios empresariales. Para lograr tal propósito, el actual gobierno ha profundizado un desmantelamiento de lo público consistente en su desnaturalización. El cogobierno corporativo es la negación de un ejercicio gubernamental orientado al interés general. La interfe-

rencia en políticas públicas entorpece el actuar legislativo que procura la garantía de los derechos humanos. El Estado capturado por la gran empresa privada socava la democracia, al priorizar la satisfacción de los intereses de algunos empresarios por encima del interés general de la ciudadanía.

La captura corporativa del Estado es nociva para la salud, la democracia y los derechos humanos.

La normalidad del Estado capturado por los grandes empresarios consiste en adoptar políticas excepcionales en favor de particulares.

Referencias bibliográficas

- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Cajar. (2019). Los gremios al mando. Captura corporativa e interferencia privada en el gobierno Duque. *El aprendiz del embrujo: Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (52-57). Bogotá: PCDHDD, CCEEU, Alianza.
- Chaves, Mario. (2020, 27 de febrero). Gran consenso entre gobierno e industria para etiquetado en alimentos y bebidas. *La República*. Consultado el 25 de junio de 2020 en <https://www.larepublica.co/empresas/gran-consenso-entre-gobierno-e-industria-para-etiquetado-en-alimentos-y-bebidas-2970000>
- Dulce Veneno. La marca de la mentira. (2019, 27 de agosto). *Capítulo 1. La Logia del Lobby*. Consultado el 25 de junio de 2020 en <https://www.youtube.com/watch?v=RVEZMjiMR4o>.
- El Espectador-Redacción Política. (23 de noviembre, 2019). Duque se reúne primero con empresarios y comerciantes que con líderes del paro. *El Espectador*. Consultado el 24 de julio de 2020 en <https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-se-reune-primero-con-empresarios-y-comerciantes-que-con-lideres-del-paro/>
- Gutiérrez, Soraya. (2019, 17 julio). *¿Para quiénes legislan?* Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Consultado el 25 de junio de 2020 en <https://www.colectivodeabogados.org/?Para-quienes-legislan>
- Kalmanovitz, Salomón (2020, 8 junio). Los azucareros y el Gobierno. *El Espectador*. Consultado el 25 de junio de 2020 en <https://www.elespectador.com/opinion/los-azucareros-y-el-gobierno/>
- Ministerio de Vivienda. (2020, 11 de junio). *Con la hipoteca inversa los mayores de 65 años podrán recibir una renta mensual por su vivienda*. Consultado el 24 de julio de 2020 en <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2020/junio/con-la-hipoteca-inversa-los-mayores-de-65-anos-podran-recibir-una-renta-mensual-por-su-vivienda>.
- Organización Mundial de la Salud, OMS, y Organización Panamericana de la Salud, OPS. (2012). *Interferencia de la industria tabacalera. Un resumen mundial*. Consultado el 25 de junio de 2020 en <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/NTD-brochure-spa.PDF>
- Prado, Mario Fernando. (2020, 26 junio). Para reactivar el turismo. *El Espectador*. Consultado el 25 de junio de 2020 en <https://www.elespectador.com/opinion/para-reactivar-el-turismo/>

Presidencia de la República. Prensa. (2019, 13 de diciembre). *Presidente Duque lanza la plataforma de la Gran Conversación Nacional, un espacio para escuchar a todos los colombianos*. Consultado el 24 de julio de 2020 en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-lanza-plataforma-Gran-Conversacion-Nacional-espacio-escuchar-todos-colombianos-191213.aspx>

Presidencia de la República. Prensa. (2020, 7 de marzo). *Presidente Duque se reúne a esta hora con gremios para hacer un balance informativo del tema y unir esfuerzos en esta fase de contención*. Consultado el 24 de julio de 2020 en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-se-reune-a-esta-hora-con-gremios-para-hacer-balance-informativo-tema-unir-esfuerzos-esta-fase-conte-200307.aspx>

Sandoval, Martha. (2019). *Interferencia de la industria en las propuestas de implementación de sellos frontales de advertencias 2017-2018*. Bogotá: Educar Consumidores. Consultado el 24 de julio de 2020 en <https://educarconsumidores.org/wp-content/uploads/2020/04/6.-Interferencia-de-la-Industria.pdf>

