

Estudios de la OCDE  
sobre Gobernanza Pública

# Contra la captura de políticas públicas

INTEGRIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES  
PÚBLICAS





Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Contra la captura de políticas públicas

INTEGRIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES  
PÚBLICAS

Este documento fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública el 1 de febrero de 2017 y preparado para su publicación por la Secretaría de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

**Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:**

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

ISBN 978-92-64-30675-2 (impresa)  
ISBN 978-92-64-30676-9 (pdf)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública  
ISSN 2414-3308 (impresa)  
ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

**Fotografías:** © mycateria/shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© OCDE 2018

---

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Prólogo*

Con cambios en las “reglas formales del juego” en una economía, las políticas públicas determinan en gran medida la distribución de costos y beneficios. Las exenciones de impuestos, los subsidios, la participación del sector privado en servicios gubernamentales, las normas de emisión, las políticas de salud pública y los programas de subsidios para la educación (por nombrar unos cuantos), ejercen influencia directa en lo que va a obtener cada quien. Intervenir en el diseño de estas reglas formales del juego es, por consiguiente, de gran interés para todos.

En una democracia, ejercer influencia en las prioridades y decisiones políticas a través de medios legales y legítimos, como consultas ciudadanas, cabildeo o financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, es una realidad cotidiana. Una competencia de intereses transparente, equilibrada y justa a través de estos canales hace que la toma de decisiones públicas refleje los diversos puntos de vista y las preocupaciones del electorado y favorezca el interés público.

No obstante, es claro que hay incentivos y tentaciones para sacar ventajas injustificadas y ejercer influencia en las decisiones públicas. La influencia indebida de intereses particulares en la toma de decisiones públicas se conoce como “captura de políticas”. Mientras que el cohecho es su forma más directa, la captura también se concreta usando medios más sutiles: el cabildeo y el financiamiento político son dos ejemplos en donde emergen “áreas grises” y se monetizan las redes, lo que otorga poder e influencia ilegítima sin tener que recurrir a sobres llenos de dinero. La captura de políticas puede inclusive ser resultado de los mecanismos formales de participación, que, si bien son creados con el objetivo de incluir a los diferentes actores, terminan fomentando la exclusión.

Al mismo tiempo, aumenta la concentración de la riqueza en manos de un reducido número de individuos y la brecha de ingresos. De ese modo, los grupos privilegiados tienen más probabilidades y facilidades de acceder a los tomadores de decisiones, lo que exacerba el riesgo de captura. Los alarmantemente bajos niveles de confianza en el gobierno, la apatía política (como se evidencia en la escasa participación en las urnas) y la radicalización

observada en numerosos países podría estar relacionada con la creciente percepción de que la formulación de políticas sirve en exclusiva a intereses particulares. Los rezagados por la globalización y las políticas públicas tal vez dudan de cuán justo es el sistema actual y llegan a cuestionarlo. La influencia indebida —sea real o percibida— erosiona el contrato social que sustenta las democracias y, por lo tanto, la credibilidad y legitimidad del sistema.

El presente informe expone cómo las decisiones públicas sobre políticas se alejan constantemente del interés público para favorecer a un individuo o a un grupo con intereses específicos. La captura siempre socava los valores democráticos esenciales y pone en riesgo el valor fundamental de las decisiones democráticas: un proceso basado en la apertura, el diálogo y la evidencia. La captura escapa a las definiciones legales claras y sucede en las zonas grises entre las leyes y la ética. Por lo tanto, ocuparse de la captura requiere de enfoques más amplios que no solo promuevan el cumplimiento de reglas formales, sino también los valores y la apertura política.

Este informe se construye a partir de trabajos anteriores realizados por la OCDE sobre integridad, conflictos de interés, cabildeo y financiamiento político, a fin de brindar orientación a los tomadores de decisiones para identificar y mitigar los riesgos de captura. Aborda políticas basadas en la transparencia, la participación de partes interesadas, la rendición de cuentas y la integridad organizacional, ya que, en conjunto, impiden la influencia indebida y salvaguardan el interés público en la formulación de políticas.

## *Reconocimientos*

Este reporte fue preparado por la División de Integridad en el Sector Público de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, bajo la tutela de Janos Bertók y de Julio Bacio Terracino. Fue coordinado y redactado por Frédéric Boehm y Yukihiko Hamada. El informe fue revisado por pares y recibió las aportaciones del Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios sobre Integridad Pública y del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. Valeriane Koenig, Ulrika Kilnes, Emma Cantera, Mihaly Fazekas, Michael Johnston, Gavin Ugale, Alison McMeekin, Angelos Binis, Terry Lamboo, Jeroen Michels, Filippo Cavassini, David Goessmann, Despina Pachnou, Antonio Capobianco, Aranka Nagy, Frédéric St-Martin y Carissa Munro proporcionaron comentarios e insumos invaluableles. La asistencia editorial y administrativa estuvo a cargo de Thibaut Gigou, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer y Alpha Zambou. El informe fue traducido al español por Gilsama Solutions, S.A., con sede en la Ciudad de México, y editado por Solar Servicios Editoriales



## *Índice*

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1. Ningún país es inmune a la captura de políticas.....</b>	<b>15</b>
Incentivos y oportunidades para capturar las decisiones públicas.....	16
El área gris entre la influencia debida e indebida sobre las decisiones públicas .....	22
Lo capturado: el alcance de las decisiones públicas que podrían estar sujetas a influencia indebida .....	26
La captura de políticas tiene impactos negativos evidentes en economía y sociedades.....	31
Referencias .....	35
<b>Capítulo 2. ¿Cómo sucede la captura de políticas públicas?.....</b>	<b>41</b>
Metas y agentes de la captura de políticas.....	42
Vehículos de la captura de políticas: ¿cómo se capturan las decisiones públicas?....	45
Un mapa de riesgos: factores inherentes para facilitar y tornar viable la captura de políticas .....	47
La captura de políticas en la práctica: dos estudios de caso .....	50
Referencias .....	58
<b>Capítulo 3. Medidas políticas para impedir la captura de políticas.....</b>	<b>63</b>
Una estrategia integral contra la captura de políticas .....	64
Nivelar el campo de juego .....	65
Promover la rendición de cuentas de agentes públicos y privados a través de EFS independientes, autoridades de defensa de la competencia y agencias reguladoras .....	83
Atender los riesgos inherentes de la captura por medio de políticas de integridad organizacional.....	91
Referencias .....	97

## Figures

1.1. Tendencias en el ingreso disponible de los hogares por grupo de ingresos, 1985-2010 .....	17
1.2. Correlación entre la confianza de la ciudadanía en los políticos, nivel de percepción de influencia indebida y transparencia en el diseño de políticas gubernamentales, 2014-15 .....	21
1.3. El tráfico de influencias inapropiado de cabilderos es un problema frecuente u ocasional.....	23
1.4. Criterios que distinguen la influencia debida (como el cabildeo) de la captura de políticas .....	26
1.5. El proceso de formulación de políticas .....	29
1.6. Influencia indebida e ineficiencia del gasto público .....	32
2.1. Factores que facilitan la captura de los procesos de toma de decisiones públicas	48
2.2. Normatividad de los sectores de redes (energía, transporte y comunicaciones), 2012, OCDE y países socios de la OCDE.....	55
3.1. Cuatro estrategias complementarias contra los riesgos de captura de políticas .....	64
3.2. Consultas sobre regulaciones primarias y subordinadas .....	74
3.3. Al desarrollar decisiones sobre políticas, los gobiernos de la OCDE brindan información sobre quién fue consultado y cómo fueron tomadas las decisiones .....	82
3.4. Cada vez más, las EFS garantizan una adecuada aplicación de medidas de integridad y combate a la corrupción .....	87

## Cuadros

1.1. Captura de políticas: principales riesgos y agentes afectados en el ciclo de políticas.....	30
2.1. Formas en que individuos y grupos con intereses especiales influyen en servidores públicos.....	46
3.1. Marco para garantizar la transparencia y la integridad en el cabildeo .....	67
3.2. Financiar la democracia para que haya mejores políticas: marco para impedir la influencia indebida a través del financiamiento político .....	70
3.3. Ejemplos de medidas para involucrar a las partes interesadas a fin de reducir los riesgos de captura a lo largo del ciclo de políticas.....	73
3.4. Gestionar la participación de las partes interesadas a fin de impedir la captura de políticas.....	76

3.5. Ejemplos de medidas de mitigación de la captura de políticas basadas en la transparencia .....	83
3.6. Gestionar conflictos de intereses en la función pública .....	94

## Recuadros

1.1. El valor de las conexiones con el gobierno: una reseña de la evidencia disponible .....	18
1.2. Corrupción por influencia del mercado.....	24
3.1. Evidencia empírica sobre los efectos de la transparencia .....	78
3.2. El papel de la fiscalización y control externos en la <i>Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017</i> .....	84
Fuentes de presión indebida sobre agencias regulatorias de 26 países de la OCDE.	91



## Resumen ejecutivo

### La formulación de políticas es vulnerable a la captura

Las políticas públicas están en el centro de la relación entre ciudadanos y gobiernos. En gran medida, determinan la calidad de la vida diaria de la ciudadanía. Si bien los creadores de políticas deberían, en principio, aspirar al interés público, en la práctica tienen que reconocer la existencia de diversos y legítimos grupos de interés, y considerar sus costos y beneficios. Como las políticas generalmente tienen implicaciones sobre ganadores y perdedores al mismo tiempo, las verdaderas situaciones de “ganar-ganar” son la excepción. Este contexto crea incentivos y oportunidades de influir en las decisiones públicas a favor de una de las partes interesadas en particular.

La captura de políticas se define como aquel proceso mediante el cual las decisiones de política pública se desvían constante y sistemáticamente desde el interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos. La captura es lo opuesto a generar políticas incluyentes y justas, y siempre socava los valores centrales de la democracia. Es posible lograr la captura de decisiones públicas mediante una amplia variedad de instrumentos ilegales, como el cohecho, pero también usando los canales de la ley, como el cabildeo y el apoyo a partidos políticos y campañas electorales. La influencia indebida puede, asimismo, ser ejercida sin la participación directa o el conocimiento de los tomadores de decisiones públicas, al manipular la información que estos reciben o al entablar un vínculo social o emocional estrecho con ellos.

### La captura de políticas tiene un evidente efecto negativo en la economía y las sociedades

Particularmente, en el actual entorno de creciente desigualdad e inconformidad política, la captura erosiona el proceso democrático fundamental de una toma de decisiones justa con base en la apertura, el diálogo, el consenso e interés público. Es capaz de entorpecer el crecimiento económico sostenible, afectar la calidad y eficacia de servicios y políticas públicas, y minar la confianza en el gobierno, profundizando aún más las

desigualdades y dejando a las sociedades atrapadas en un círculo vicioso. Más concretamente, la captura cuenta con el potencial de desencadenar los siguientes efectos:

- La captura conduce a la asignación errónea de recursos públicos y privados, lo que genera actividades de captación de rentas e ineficiencia en la productividad y determinación del presupuesto; pone en peligro el crecimiento sostenible.
- La captura perpetúa o exacerba las desigualdades sociales y económicas. Los beneficios obtenidos por medio de la captura permiten al grupo de interés seguir invirtiendo en la búsqueda de influencias para mantener y expandir su riqueza y poderío; por ende, nutre el ciclo vicioso de la desigualdad.
- La captura tiene la capacidad de bloquear reformas o propiciar políticas mal ejecutadas, a fin de proteger los intereses arraigados; también puede redirigir las reformas en curso para alejarlas del interés público.
- Es probable que la captura merme la confianza en el gobierno y fomente así la percepción de que la política es injusta y está influida en forma indebida. Puede erosionar la legitimidad y credibilidad en el gobierno, y obstaculizar la implementación efectiva de medidas. Incluso la influencia indebida logra tener esos perjudiciales efectos.
- De igual manera, la captura conlleva amenazas a la salud, al medio ambiente y a la seguridad, al proporcionar, por ejemplo, servicios de menor calidad o descuidando el sector de la salud. La captura del sistema de justicia por parte del crimen organizado facilita sus operaciones. La captura de políticas sanitarias o educativas pudiera llegar a contribuir aún más al círculo vicioso de la desigualdad.

## Recomendaciones clave

Mitigar los riesgos de la captura a través de un sistema integral que fomente una cultura de integridad y rendición de cuentas en la toma de decisiones públicas es vital para nivelar el campo de juego entre los distintos intereses. La interacción de cuatro estrategias que se refuerzan mutuamente y operan en diferentes niveles puede prevenir la captura de políticas y contribuir a salvaguardar la imparcialidad en la toma de decisiones públicas.

1. **Nivelar el campo de juego:** al equilibrar los puntos de vista mediante la participación de actores con intereses divergentes se garantiza que el proceso de toma de decisiones sea incluyente y más resistente a la captura por parte de intereses estrechos, ya que a un grupo le parecerá

más difícil influir en las decisiones si hay resistencia de parte de los demás. Un requisito para lograrlo es promover la integridad y transparencia en las actividades de cabildeo y financiamiento político.

2. **Ejercer el derecho a saber:** asegurar el acceso a la información es una precondition necesaria, mas no suficiente, para la participación efectiva, para comprometer a las partes interesadas y tener control social sobre el proceso de toma de decisiones. Los actores externos necesitan acceso a información confiable, oportuna y relevante.
3. **Promover la rendición de cuentas a través de las autoridades que defienden la competencia, agencias regulatorias y entidades fiscalizadoras superiores:** los controles externos, una competencia efectiva y políticas regulatorias hacen que la rendición de cuentas sea viable, tanto en el sector público como en el privado. En particular, las agencias responsables de estos procesos son propensas a convertirse en blancos de influencia indebida y deben ser blindadas contra la captura.
4. **Identificar y controlar los factores que conducen al riesgo de captura por medio de políticas de integridad organizacional adecuadas:** las decisiones sujetas a captura son las tomadas por individuos que actúan en un entorno organizacional. Definir normas de conducta claras, promover una cultura de la integridad en las instituciones públicas y garantizar un control sano y un marco de gestión de riesgos posiblemente ayude a incrustar la resistencia a la captura por parte de las entidades.



## *Capítulo 1.*

### **Ningún país es inmune a la captura de políticas**

*Este capítulo clarifica el concepto de captura de políticas, particularmente en lo concerniente a la corrupción y el cabildeo. Revisa las perjudiciales consecuencias de la captura de políticas y destaca su efecto para perpetuar y recrudecer la desigualdad, su fracaso en la consecución de metas políticas y cómo erosiona la confianza de la ciudadanía y la legitimidad del gobierno.*

---

Los datos estadísticos correspondientes a Israel han sido proporcionados por autoridades israelíes y bajo su responsabilidad. El uso de dichos datos por parte de la OCDE no afecta la situación de los Altos del Golán, de Jerusalén Este o de los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

“Las instituciones no son creadas necesaria o siquiera comúnmente para ser socialmente eficientes; más bien, o al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de quienes poseen el poder de negociación para establecer nuevas reglas.”

Douglass C. North (1994)

## **Incentivos y oportunidades para capturar las decisiones públicas**

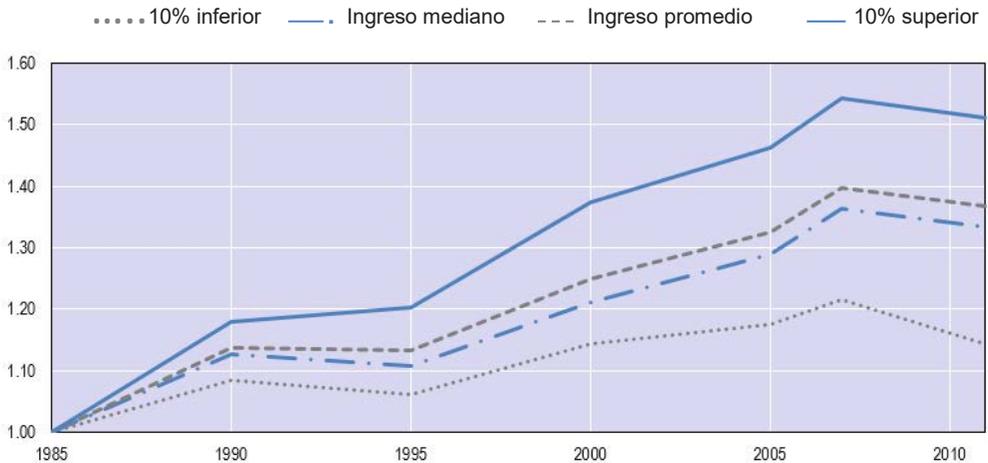
En gran medida, las decisiones sobre políticas públicas determinan la calidad de vida de la ciudadanía en su cotidianidad. Las políticas públicas son procesos que modifican las “reglas del juego formales” —incluyendo leyes, reglamentos e instituciones— a fin de atender un problema o cumplir una meta política (OECD, 2006). En las democracias, los ciudadanos por lo general juzgan a sus gobiernos tanto por el desempeño de sus políticas (p. ej., su capacidad de lograr objetivos positivos y tangibles en beneficio de la sociedad) como por su desempeño democrático (p. ej., el grado en que los procesos de toma de decisiones gubernamentales están a la altura de los principios democráticos). Las políticas públicas y los procesos de elaboración de leyes basados en la integridad, participación y transparencia son cruciales para diseñar e instrumentar políticas legítimas y efectivas que generen la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

Mientras que, en principio, se espera que las políticas públicas aspiren a satisfacer el interés de la ciudadanía, también necesitan reconocer en la práctica las preocupaciones de grupos legítimos con intereses opuestos y claras intenciones de influir en las decisiones políticas sobre leyes, regulaciones y políticas. Las verdaderas situaciones “ganar-ganar” son poco frecuentes, ya que las políticas suelen afectar tanto a ganadores como a perdedores. La creciente complejidad de los problemas relacionados con políticas hace que su formulación sea más desafiante, así como más difícil de entenderlos y comunicarlos. Los grupos de interés tienen mucho en juego en ciertas decisiones políticas, lo que crea incentivos y oportunidades de influir e incluso manipular las decisiones. Como resultado, las ganancias a corto plazo de grupos específicos en ocasiones llegan a anular las ganancias a largo plazo que pudieran beneficiar a la sociedad como un todo. En cambio, los procesos transparentes, incluyentes y de deliberación para la formulación de políticas, que a menudo conllevan cierta ganancia para el perdedor, permiten a las sociedades alcanzar un verdadero consenso político.

La proximidad a los tomadores de decisiones públicas puede ser un activo valioso (recuadro 1.1). Los problemas surgen, en general, cuando los grupos de interés no tienen el mismo poder y oportunidades para influir en la formulación de políticas. Algunas personas con intereses en común tal vez ni siquiera estén en posición de formar un grupo que logre que su voz sea escuchada en la arena política; mientras más difuso sea el grupo de individuos con intereses en común, menor será el valor de cada individuo, y menor su capacidad de organizarse como grupo de interés. Este problema se ha acuñado como el dilema de la acción colectiva (Olson, 1965). De igual manera, la prolongada recuperación de la crisis financiera y el ensanchamiento de la brecha de ingresos concentran cada vez más los recursos económicos en manos de menos personas: en 2010, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre llegó a su pico máximo desde 1985 (gráfica 1.1).

**Gráfica 1.1. Tendencias en el ingreso disponible de los hogares por grupo de ingresos, 1985-2010**

Cambio porcentual, índice 1985 = 1, OCDE17,<sup>1</sup> población total<sup>2</sup>



Fuente: OECD (2015a).

Notas: 1. La OCDE es el promedio no ponderado de 17 países: Canadá, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Francia, Reino Unido, Grecia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Países Bajos, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos.

2. 1985 se refiere a 1983 para Suecia, 1984 para Francia, Italia, México y Estados Unidos, y 1986 para Finlandia, Grecia, Luxemburgo y Noruega; 1990 se refiere a 1989 para Francia y Estados Unidos y 1991 para Italia y Suecia, y es correcto incluir a Grecia, Japón, Luxemburgo, México y Noruega; 1995 se refiere a 1994 para Grecia, México y Reino Unido y 1996 para Francia y Luxemburgo; 2005 se refiere a 2003 para Japón y Nueva Zelanda, 2004 para Alemania, Finlandia, México, Noruega y Suecia y 2006 para Italia; 2007 se refiere a 2006 para Japón y 2008 para Alemania, Finlandia, Francia, Israel, México, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos; 2011 se refiere a 2009 para Japón, 2012 para México, Países Bajos y Estados Unidos.

### Recuadro 1.1. El valor de las conexiones con el gobierno: una reseña de la evidencia disponible

La evidencia anecdótica indica que la proximidad de una empresa privada al gobierno puede rendirle beneficios. Pero, ¿cuánto importan realmente esas conexiones? Fisman (2001) utilizó datos del índice compuesto de la bolsa de valores de Yakarta, en combinación con rumores sobre la salud del ya fallecido presidente Suharto, para calcular el valor de las conexiones políticas de las empresas de Indonesia; el autor determinó que las compañías bien conectadas con el presidente perdieron significativamente más valor que otras, sugiriendo que el grueso de su valor derivaba de su vínculo político.

Faccio (2006) examinó posteriormente a 20 202 empresas que cotizan en la bolsa de 47 países para determinar si tenían conexiones políticas. La definición específica era si “al menos uno de sus grandes accionistas [...] o uno de sus altos mandos [...] es miembro del Parlamento, ministro de Estado o mantiene cercanía estrecha con un partido o político prominente”. El autor demostró que las conexiones políticas (con prevalencia en 35 de los 47 países de la muestra) eran bastante comunes —aunque menos en presencia de regulaciones más rigurosas sobre conflictos de interés político— y tuvieron prevalencia particular en países con elevado nivel de corrupción percibida. Otro hallazgo de Faccio (2006) fue que anunciar nuevas conexiones políticas incrementaba significativamente el valor de mercado de las compañías.

Un mayor evidencia empírica en el mismo orden de ideas documenta que:

- En Italia, tener conexiones políticas genera 5.7% más ganancias en promedio. El beneficio se torna incluso más significativo (hasta 22%) en regiones caracterizadas por gastos públicos y niveles de corrupción elevados, lo cual sugiere que las ganancias de poder de mercado no provienen de una mayor productividad, sino más bien de las fluctuaciones de la demanda pública hacia firmas con conexiones políticas (Cingano y Pinotti, 2013).
- En Pakistán, las empresas con conexiones políticas reciben créditos de bancos del gobierno en 45% y tienen tasas de morosidad superiores a 50%. Estas rentas políticas aumentan de acuerdo con el estatus del político a quién esté vinculada la empresa y si el político (o su partido) está en el poder, y disminuyen de acuerdo con el grado de participación política entre su electorado (Khwaja y Mian, 2005).
- En Italia, se vinculó a los alcaldes reelegidos con peores resultados en el proceso de adquisiciones (p. ej., menos cantidad de licitantes, precios más altos, concentraciones más pronunciadas de las adquisiciones locales y mayores probabilidades de que una firma local ganara la licitación). Esto indicó que los titulares de la función pública local usaban su tiempo en la administración para

### Recuadro 1.1. El valor de las conexiones con el gobierno: una reseña de la evidencia disponible *(continuación)*

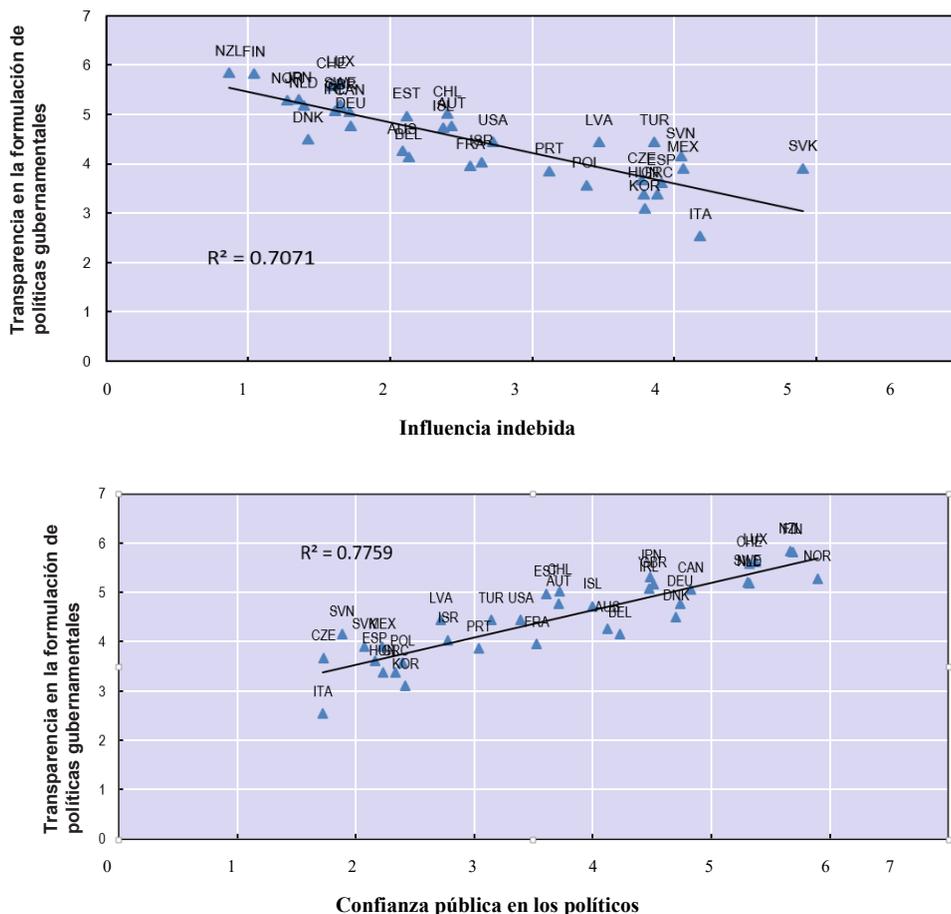
construir redes de colusión con las empresas licitantes con el fin de capturar el gasto local de las adquisiciones públicas (Coviello y Gagliarducci, 2010).

- En Estados Unidos, las empresas cuyos consejos de administración tenían lazos con el partido que ganó las elecciones de la Cámara de Representantes y del Senado en 1994 experimentaron un aumento significativo en sus contratos de adquisiciones (Goldman, Rocholl y So, 2013).
- También en Estados Unidos, el gasto de la industria financiera en cabildero, y las redes de conexiones entre cabilderos y legisladores, se vinculó a la probabilidad de que un legislador cambiara de posicionamiento a favor de la liberalización entre 1996 y 2006 (Igan y Mishra, 2014).
- En Dinamarca, la rentabilidad de una empresa puede aumentar en forma significativa si un miembro de la familia está relacionado con un político local. Esto indica que, incluso en entornos de baja corrupción, sí importa la búsqueda de rentas corporativas a nivel de gobiernos locales (Amore y Bennedsen, 2013).
- En España, la productividad es significativamente inferior en los sectores con mayor influencia del sector público (p. ej., a través de la emisión de licencias o permisos), mas no se vincula al nivel de habilidades requeridas, con innovación o dependencia financiera. Las empresas nuevas también se enfrentan a más distorsiones de mercado que las compañías establecidas (García-Santana et al., 2015). Una posible explicación a estos hallazgos empíricos es que en aquellas áreas donde el sector público es importante, las conexiones políticas suelen ser más relevantes que la productividad.
- En Hungría, las empresas con mayor participación de mercado antes de las elecciones para nuevo gobierno, en 2010, perdieron entre 25 y 30% de su participación de mercado combinada después de la elección. Un incremento comparable con la participación total de mercado de las empresas que lo dominaron después de las elecciones se sumó a ese cambio (Fazekas, King y Tóth, 2013).
- Las empresas con conexiones políticas (450 firmas de 35 países en el periodo 1997-2002) tienen más probabilidades de ser rescatadas por el gobierno que las que carecen de esas relaciones (Faccio, Masulis y McConnell, 2006).

*Fuentes:* Amore y Bennedsen (2013); Cingano y Pinotti (2013); Coviello y Gagliarducci (2010); Goldman, Rocholl y So (2013); Faccio (2006); Faccio, Masulis y McConnell (2006); Fazekas, King y Tóth (2013); Fisman (2001); García-Santana et al. (2016); Khwaja y Mian (2005).

Podría decirse que esta creciente inequidad también ha elevado el riesgo de tener acceso desigual a los procesos de formulación de políticas —que a su vez suelen ser el reflejo de decisiones gestadas a partir de intereses particulares muy específicos—. Tal formulación no incluyente de políticas es capaz de perpetuar y exacerbar la desigualdad social, fomentando la percepción de que la política es injusta e indebidamente influida, lo cual erosiona la legitimidad y credibilidad en los gobiernos (OECD, 2016a). De hecho, la transparencia en la generación de políticas tiene un vínculo positivo con la confianza en los políticos y uno negativo con el nivel de influencia indebida percibida (gráfica 1.2).

Gráfica 1.2. **Correlación entre la confianza de la ciudadanía en los políticos, nivel de percepción de influencia indebida y transparencia en el diseño de políticas gubernamentales, 2014-15**



Fuente: Datos del Foro Económico Mundial (2015), [www.weforum.org/gcr](http://www.weforum.org/gcr).

Notas: Los puntajes del indicador de “influencia indebida” fueron invertidos para reflejar que los más elevados significan niveles más altos de influencia indebida. El Foro Económico Mundial calcula el indicador con base en las respuestas a dos preguntas respecto a la independencia judicial (“En su país, ¿en qué grado es independiente la función judicial de la influencia de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas?”) y al favoritismo (“En su país, ¿en qué grado los funcionarios de gobierno muestran favoritismo a las empresas y personas físicas con buenas conexiones al decidir sobre políticas y contratos?”).

Los datos estadísticos correspondientes a Israel han sido proporcionados por autoridades israelíes y bajo su responsabilidad. El uso de dichos datos por parte de la OCDE no afecta la situación de los Altos del Golán, de Jerusalén Este o de los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

## El área gris entre la influencia debida e indebida sobre las decisiones públicas

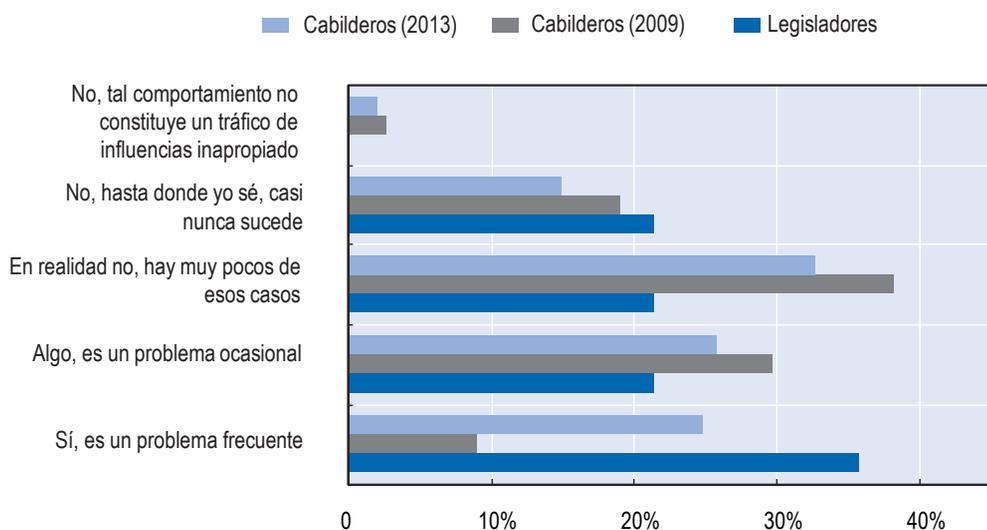
En parte, garantizar que las decisiones sobre políticas se alcancen en forma incluyente y objetiva, sin que reflejen los estrechos intereses de personas o grupos poderosos, se basa en impedir y sancionar las prácticas corruptas. Las convenciones internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004), establece que sobornar a un legislador, regulador o servidor público con el objeto de obtener protección legal o decisiones favorables va en contra de la ley y está sujeto a proceso legal. A diferencia de las prácticas de corrupción como el cohecho (p. ej., para obtener un contrato), la captura no se relaciona con una transacción específica, sino que usualmente se caracteriza por una relación (indebida) más estable que se ha concretado con el devenir del tiempo a través de instrumentos y canales legítimos (como el cabildeo y soporte financiero a partidos políticos o candidatos electorales) e ilegítimos.

La captura también puede ser definida como el resultado o proceso mediante el cual las decisiones públicas acerca de leyes, reglamentos o políticas se desvían constante o sistemáticamente desde el interés público hacia intereses particulares de personas o grupos específicos, debido a los fines y acciones de dichos grupos o personas (véase también Carpenter y Moss, 2014). La influencia indebida puede incluso consolidarse sin involucrar directamente a los tomadores de decisiones públicas (y sin su conocimiento), al manipular la información o creando lazos sociales o emocionales cercanos con ellos.

¿En qué momento la incidencia legítima se convierte en captura? La legitimidad política tiene como base el consentimiento, tácito o explícito, hacia el gobierno y sus acciones por parte de los ciudadanos, lo cual significa que el sistema político debe engendrar y mantener la creencia generalizada de que las instituciones políticas son las más apropiadas para las necesidades de determinada sociedad (Lipset, 1983). A pesar de que los canales para obtener y conservar la legitimidad no son claros, en las democracias representativas la legitimidad suele estar vinculada a la inclusión de los ciudadanos en los procesos públicos. Aunque el cabildeo es un aspecto legítimo de la democracia, numerosos legisladores —e incluso los mismos cabilderos— reconocen que la inapropiada práctica de tráfico de influencias, de cortejar a funcionarios con obsequios o tergiversar las cosas en busca de favores, es un problema. Según encuestas de la OCDE sobre cabildeo (OCDE, 2009b, 2014a), el número de cabilderos que cree que se trata de un problema frecuente se incrementó entre 2009 y 2013 (gráfica 1.3).

Este inapropiado tráfico de influencias y de prácticas corruptas erosiona el contrato social sobre el que están edificadas las democracias, junto con la credibilidad y legitimidad del sistema en general. La historia muestra que los países se desarrollaron al tornarse más incluyentes y cuando permitieron la participación de una cantidad mayor de personas en los procesos políticos y económicos (Acemoglu y Robinson, 2012; North, Wallis y Weingast, 2009). La captura —formulación de políticas a favor de unos cuantos— es excluyente y representa una amenaza para el desarrollo sostenible e incluyente. La captura abusa de la confianza y del poder otorgados por los ciudadanos a sus gobernantes democráticos. Si bien la captura no es necesariamente ilegal, siempre será ilegítima, y viola los valores fundamentales de la democracia.

**Gráfica 1.3. El tráfico de influencias inapropiado de cabilderos es un problema frecuente u ocasional**



Fuente: OECD (2009a); OECD (2014a).

Nota: Esta es la pregunta formulada en la encuesta: “En términos generales, ¿piensa usted que el tráfico inapropiado de influencias, como dar obsequios a funcionarios o tergiversar asuntos en busca de favores, es un problema?”.

La captura puede incluso caracterizar a países con políticas democráticas y mercados activos bien institucionalizados. Johnston (2014) acuñó la expresión “corrupción por influencia del mercado” para describir la situación en que los intereses patrimoniales de pocos buscan influir en decisiones y procesos específicos dentro de instituciones públicas robustas (recuadro 1.2). Johnston (2006) señaló que es precisamente la fortaleza de las instituciones públicas en dichos países lo que incrementa la posibilidad de influirlas, puesto que es bastante probable que las decisiones sean instrumentadas en forma efectiva y que se aporten los beneficios (indebidos) esperados. Es más, las leyes y regulaciones capturadas son adoptadas a través de mecanismos institucionales y, por consiguiente, adquieren validez legal. La captura —o la influencia para corromper el mercado— opera a través del sistema en vez de menoscabarlo.

### Recuadro 1.2. **Corrupción por influencia del mercado**

En *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Michael Johnston (2006) indica que la corrupción constituye una amenaza a la democracia y al desarrollo económico. Hay al menos dos factores que generan corrupción: 1) la manera en que la gente busca, usa e intercambia el poder y la riqueza; y 2) las fortalezas y debilidades de gobiernos e instituciones que logran ya sea restringir o sostener estos procesos. Johnston argumenta que los diferentes factores crean distintos “síndromes” de corrupción, incluyendo la corrupción por influencia del mercado. En un libro posterior, Johnston (2014) brinda ejemplos de este síndrome por medio de estudios de casos en Estados Unidos, Japón y Alemania.

En un contexto de mercados cabalmente institucionalizados y políticas democráticas, los intereses privados tal vez intenten manipular la toma de decisiones públicas al ejercer influencia directa en los servidores públicos o dirigiendo fondos a figuras políticas que alquilen sus conexiones. Incluso en economías abiertas con marcos constitucionales, competencia política, libertad de prensa, derechos de propiedad seguros y sociedades civiles robustas, es posible abusar de los medios legales con el objeto de conseguir ventajas económicas y políticas. Johnston (2006) afirma que “los abusos a menudo son cuestión de empujar las actividades y conexiones legales, e incluso deseables, hasta extremos inaceptables”. El que instituciones públicas fuertes garanticen una efectiva implementación de las decisiones también eleva el valor de la influencia.

Los países con corrupción por influencia del mercado usualmente reciben buenos puntajes en los índices de gobernanza internacional y corrupción, y en ocasiones incluso se perciben como modelos de reformas anticorrupción, a pesar de la prevalencia de la corrupción. Estas naciones tienden a desarrollar políticas e instituciones amigables con los intereses privados y los políticos en ejercicio, lo que reduce la motivación de recurrir a prácticas de corrupción más obvias.

**Recuadro 1.2. Corrupción por influencia del mercado (continuación)**

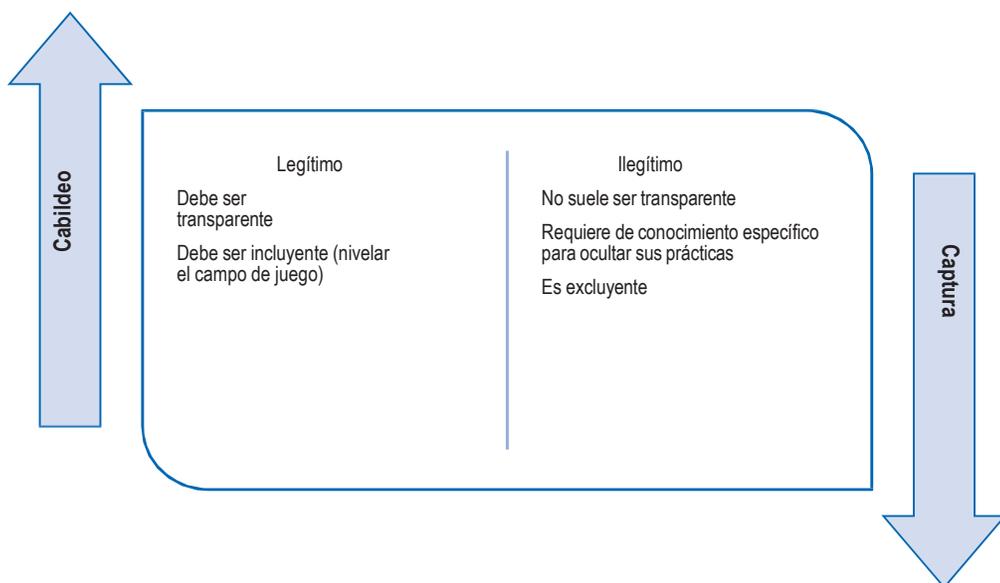
Tanto los intereses económicos como los políticos tienen el incentivo de limitar la competencia y proteger su ventaja comparativa, concentrando aún más su riqueza y poder. Por consiguiente, cualquier reforma bajo estos parámetros debe tomar en cuenta un sistema político significativamente moldeado por intereses privados.

*Fuentes:* M. Johnston (2006, 2014).

La gráfica 1.4 incluye criterios amplios acerca de la distinción entre incidencia legítima y captura de políticas. La captura ilegítima, por lo general, ocurre de forma no transparente y es excluyente y, desde luego, solo tienen acceso a ella grupos o personas bien conectados. A pesar de que no todas las prácticas de captura están fuera de la ley, la captura se percibe como ilegítima y, habitualmente, requiere de esfuerzos y conocimientos específicos para ocultarla. Por otro lado, la búsqueda legítima de influencias (p. ej., cabildeo) debe ser transparente, abierta y accesible para todos los intereses.

Crear conciencia sobre el problema de la influencia indebida en las decisiones públicas ha detonado discusiones y llamados a una mayor transparencia y compromiso de las partes interesadas en la formulación de políticas (OECD, 2009b), así como en el diseño e implementación de regulaciones (OCDE, 2012b, 2014b). También ha habido una creciente difusión de los papeles que desempeñan los conflictos de interés (OECD, 2003, 2010), el financiamiento político (OECD, 2016a) y el cabildeo (OCDE, 2014a) al moldear las decisiones de políticas. No obstante, aún falta un enfoque sistemático para mitigar los riesgos de la captura, el cual se desarrolla en el capítulo 3. La captura es compleja, no solo porque suele aprovechar los vacíos legales, sino también porque requiere que se reconozca la economía política de la toma de decisiones públicas, es decir, que hay grupos de interés y relaciones de poder.

### Gráfica 1.4. Criterios que distinguen la influencia debida (como el cabildeo) de la captura de políticas



Fuente: Según Boehm (2007).

### Lo capturado: el alcance de las decisiones públicas que podrían estar sujetas a influencia indebida

La captura ha sido comúnmente percibida como una característica de los países donde la corrupción es endémica, sin embargo, cada vez prevalece más en economías en vías de desarrollo, emergentes y desarrolladas. La evidencia de diversas funciones gubernamentales que han sido capturadas por intereses poderosos a lo largo de los países y economías miembros de la OCDE y externas, es cada vez mayor. Las áreas y sectores de políticas capturadas oscilan entre adquisiciones públicas, justicia, comercio, tributación y aduanas (Boas, Hidalgo y Richardson, 2014; Bromberg, 2014; Hyytinen, Lundberg y Toivanen, 2008; Fulmer y Knill, 2013; Slinko, Yakovlev y Zhuravskaya, 2004). Los sectores regulados, como telecomunicaciones, energía, transporte y agua, también son propensos a la influencia y captura de políticas.

Al ejercer influencia indebida en decisiones públicas relativas a leyes y políticas, es decir, “al capturarlas”, son los grupos de intereses estrechos los que definen directamente el ambiente legal y regulatorio futuro, sacando el

mayor partido a los vacíos legales y áreas grises que dan paso a la discrecionalidad. Dependiendo de sus necesidades, un grupo de interés presiona para crear nuevos reglamentos, cambiar o abolir normas o evitar reglas nuevas. Por ejemplo, una compañía o industria tal vez desee ejercer influencia indebida sobre las normas que regulan el nivel máximo de contaminación del agua permitido en la producción; otro grupo desearía abiertamente evitar nuevas regulaciones o políticas en ciertas áreas; a otra empresa incluso le gustaría abogar por reglas o reglamentos que la protejan de la competencia. La captura también puede consistir en conformar la manera en que las leyes, regulaciones o políticas se implementan, monitorean y aplican (p. ej., con la inducción de un control más indulgente).

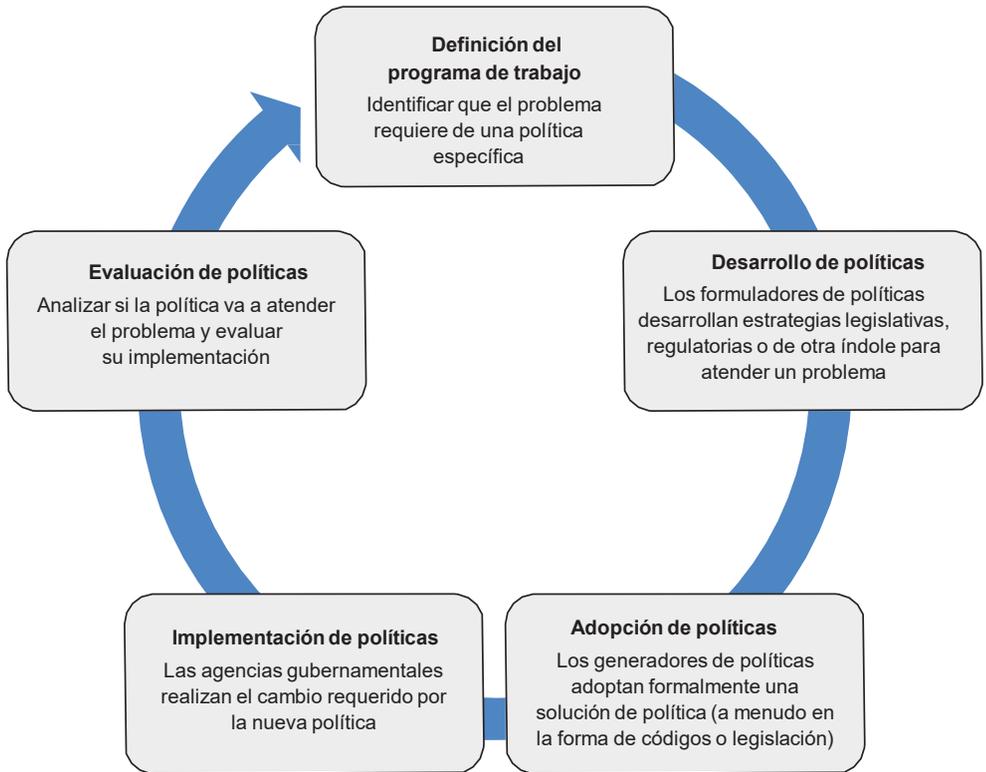
Capturar las regulaciones económicas para obtener protección “legal” contra las presiones de la competencia puede ser una forma más eficiente de obtener rentas que los mecanismos “tradicionales”, como la diferenciación de productos o estrategias de límites de precios e integraciones verticales (Stigler, 1971). Krueger (1974) introdujo el famoso concepto de “búsqueda de rentas” e hizo referencia a los costos que dicha práctica implica para el bienestar social. Puesto en términos simples, es posible entender la búsqueda de rentas como la obtención de beneficios (rentas) sin contribuir a la creación de nueva riqueza, por ejemplo, por medio de la producción o de la innovación. Bhagwati (1982) posteriormente generalizó el concepto al acuñar la expresión “actividades de búsqueda de rentas directamente improductivas”. Murphy et al. (1993) argumentaron que la búsqueda de rentas es particularmente perjudicial para el crecimiento, no solo porque conlleva costos sociales y tiene un impacto negativo en la innovación, sino también porque está sujeta a mayores retornos (es decir, una vez que se ha invertido en la búsqueda de rentas, se vuelve razonable continuar por el mismo camino, usando la red tejida con los tomadores de decisiones públicas). Cuando dicha influencia indebida es posible, las empresas invertirán en cabildeo, en construir y mantener redes de reciprocidad con la administración pública, en contribuir al financiamiento político y en adquirir el desarrollo de competencias para entablar tratos corruptos. En ciertas condiciones, ser un “captor” eficiente posiblemente facilite el acceso a más oportunidades de negocios que siguiendo las estrategias de negocios convencionales.

Captura de políticas es un término amplio que abarca cualquier situación en que las decisiones tomadas en un ciclo de políticas reflejen, principalmente, los intereses de un grupo de interés muy reducido. Dicha captura ocurre en particular durante la definición del programa de trabajo y mientras son desarrolladas y adoptadas las políticas; incluso algunas decisiones pueden ser capturadas durante la implementación o evaluación de las políticas relacionadas con la instrumentación o revisión de dichas reglas (gráfica 1.5 y cuadro 1.1). Aun cuando la captura puede manifestarse de

formas diferentes e involucrar a distintos tipos de actores (capítulo 3), las principales dinámicas se mantienen igual: a través de medios lícitos o ilícitos, los intereses privados ejercen influencia en los agentes públicos para (ab)usar de su discrecionalidad en la toma de decisiones públicas a fin de obtener una ventaja especial e injusta.

A veces, la referencia a la función capturada se declara de modo más explícito. La captura del Estado se refiere a la situación en que el gobierno central es cooptado a gran escala, incluyendo lo relacionado con las acciones legislativas a nivel parlamentario (Fries, Lysenko, y Polanec, 2003; Hellman, Jones y Kaufmann, 2003; McLean y McMillan, 2009). En ocasiones también se expresa cuando el crimen organizado ha extendido su influencia hacia amplios sectores del gobierno con la intención de debilitar sus estructuras institucionales, impidiendo, por consiguiente, la ejecución de la ley y facilitando el lavado de dinero. A dicha infiltración también se le denomina cooptación del Estado (Garay et al., 2008). A su vez, la captura regulatoria implica capturar a un regulador, agencia de regulaciones industriales o proceso regulatorio (Brezis y Weiss, 1997; Wexler, 2011; Etzioni, 2009; Boehm, 2007). Para citar un ejemplo, la captura en una agencia de regulación ocurre cuando los actores privados que buscan reducir los costos de cumplimiento persuaden a los reguladores para que creen, impidan o alteren las reglas, o se muestren flexibles en su ejecución (OECD, 2016b; Thomas, Soule y Davis, 2010).

**Gráfica 1.5. El proceso de formulación de políticas**



**Cuadro 1.1. Captura de políticas: principales riesgos y agentes afectados en el ciclo de políticas**

	Definición del programa de trabajo	Desarrollo de políticas	Adopción de políticas	Implementación de políticas	Evaluación de políticas
<b>Riesgo de influencia indebida sobre</b>	Prioridades	Proyectos de ley y regulaciones, documentos de políticas (como estudios de viabilidad de proyectos, especificaciones de proyectos)	Votos (leyes) o decisiones administrativas (regulaciones), cambios a proyectos de ley o especificaciones de proyectos	Reglas y procedimientos para implementación	Resultados de la evaluación
<b>Principales agentes</b>					
<b>Nivel legislativo</b>	Legisladores, personal ministerial, partidos políticos	Legisladores, personal ministerial, partidos políticos	Legisladores, comisiones y comités parlamentarios, expertos invitados		Comisiones y comités parlamentarios, expertos invitados
<b>Nivel administrativo</b>	Servidores públicos, expertos técnicos, consultores	Servidores públicos, expertos técnicos, consultores	Titulares de órganos o unidades administrativas	Servidores públicos	Servidores públicos consultores (expertos)

En conclusión, para que haya captura de políticas son tres los criterios requeridos (adaptado de Carpenter y Moss, 2014):

1. Es necesario definir, de manera explícita, una o varias metas de una normativa preponderante.
2. El (grupo) captor debe pretender obtener rentas.
3. El proceso de formulación de políticas, entre ellas las leyes y regulaciones relacionadas, debe haberse alejado de la(s) meta(s) de políticas que favorecerían el interés público y ahora se encaminan hacia los intereses del grupo o captor.

Aun cuando no se cumplan los tres criterios, ciertos agentes tienen todavía la capacidad de ejercer influencia en un campo particular (Gordon y Hafer, 2005; Gordon y Hafer, 2007), pero no cabe afirmar que capturan el proceso de políticas, ya sea en parte o en su totalidad (Yackee y Yackee, 2006). Si

bien la captura de políticas claramente conlleva identificar e infringir las metas de políticas, no presupone ningún medio de influencia en particular.

## **La captura de políticas tiene impactos negativos evidentes en economía y sociedades**

La captura de decisiones públicas erosiona la idea fundamental de la toma de decisiones democráticas basadas en el diálogo, el consenso y la apertura. De acuerdo con lo que destaca el informe *The Governance for Inclusive Growth* (OECD, 2016c): “Las consecuencias [de la captura] incluyen la erosión de la gobernanza democrática, la desintegración de la cohesión social y la limitación de la igualdad de oportunidades para todos”.

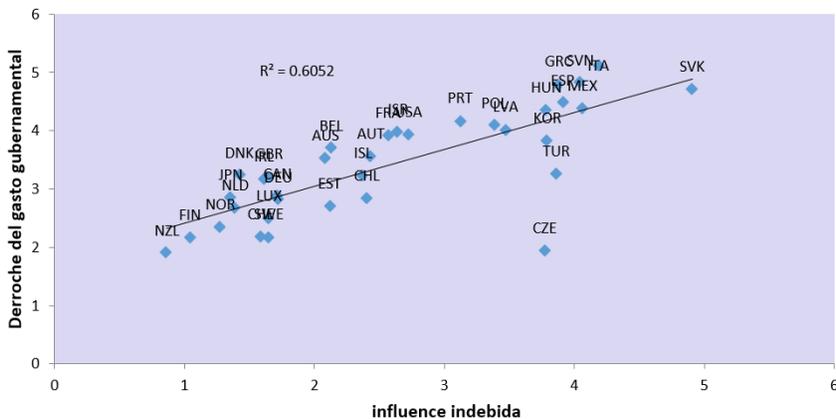
En particular, es probable que la captura de políticas genere los siguientes efectos:

- La captura conduce a la inadecuada asignación de recursos públicos. Datos del Foro Económico Mundial (2015) (gráfica 1.6) muestran que la mayor percepción de influencia indebida va de la mano de altos grados de ineficiencia en el gasto gubernamental. De conformidad con la buena gobernanza presupuestaria (OCDE, 2015b), el desembolso de recursos públicos debería dar lugar al cumplimiento de metas de políticas públicas específicas. Los fondos ciudadanos que no se invierten en la consecución de metas de políticas legítimas, ya sea debido a la captura de la formulación de políticas o por mal uso del poder discrecional, representan una pérdida de recursos del erario —es decir, del dinero de los contribuyentes—. Los recursos públicos también pueden ser capturados cuando un funcionario de gobierno permite a un agente privado obtener un contrato mediante competencia injusta, lo que lleva a que los precios se inflen o se reduzca la calidad de productos y servicios. Asimismo, los faltantes en ingresos públicos ocurren en instancias donde la captura conduce a niveles bajos de pago de impuestos.
- Es probable que la captura tenga un efecto negativo en la productividad económica al asignar recursos inadecuadamente y poner en peligro el desarrollo sostenible. Las compañías que no forman parte de la red de captura enfrentan desventajas económicas (OECD, 2016d), como mayores barreras de entrada para empresas pequeñas y con menos influencia, falta de acceso al mercado por el otorgamiento indebido de derechos de monopolio a empresas competidoras, o pérdida de utilidades (como en los casos de competencia desleal). Como resultado, las empresas privadas tal vez prefieran invertir en la búsqueda de rentas sin que haya producción de

por medio o desarrollar habilidades corruptas (Lambsdorff, 2002), puesto que es probable que tales prácticas reditúen más que crear habilidades de emprendimiento e innovación, ingredientes cruciales para el crecimiento sostenible.

- La captura perpetúa o exagera las desigualdades sociales. En la mayoría de los países de la OCDE la desigualdad se ha incrementado en el transcurso de las últimas tres décadas, lo que seguramente ha venido acompañado de cada vez menos oportunidades para que los menos afortunados participen en los procesos de toma de decisiones públicas. Ante el acceso desigual, hay riesgo de que las decisiones públicas reflejen los intereses de las minorías acaudaladas, lo cual les permite mantener y expandir su riqueza y poder, y reinvertir parte de esos beneficios en la búsqueda de influencias. Por ende, la captura nutre el círculo vicioso de la desigualdad.

**Gráfica 1.6. Influencia indebida e ineficiencia del gasto público**



*Fuente:* Datos del Foro Económico Mundial (2015).

*Notas:* Los puntajes para el indicador de “influencia indebida” se invirtieron para reflejar que los puntajes más altos significan niveles más elevados de influencia indebida. El Foro Económico Mundial calcula el indicador de “influencia indebida” con base en las respuestas a dos preguntas, relacionadas con la independencia judicial (“En su país, ¿en qué grado es independiente la función judicial de la influencia de miembros del gobierno, ciudadanos o empresas?”) y al favoritismo (“En su país, ¿en qué grado los funcionarios de gobierno muestran favoritismo a empresas y personas físicas con buenas conexiones al decidir sobre políticas y contratos?”). El indicador de “ineficiencia del gasto público” se basa en la pregunta: “En su país, ¿cuán eficientemente gasta el gobierno los ingresos públicos?”, que se invirtió para que los puntajes más altos signifiquen una percepción mayor de ineficiencia.

Los datos estadísticos correspondientes a Israel han sido proporcionados por autoridades israelíes y bajo su responsabilidad. El uso de dichos datos por parte de la OCDE no afecta la situación de los Altos del

Golán, de Jerusalén Este o de los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

- La captura puede impedir que ciertos países atiendan sus problemas, ya que los intereses de unos cuantos priman a fin de mantener el *statu quo* (Eleftheriadis, 2014; Fukuyama, 2014). Asombrosamente, las soluciones y políticas que deberían adoptarse para enfrentar los desafíos (como el cambio climático, la migración y la inequidad) suelen ser conocidas, pero no se implementan ni aplican en forma apropiada debido a que tendrían consecuencias para los intereses de quienes se benefician del estado actual de las cosas.
- El diseño exitoso de políticas públicas aumenta la credibilidad de un gobierno; la congruencia al aplicar los valores democráticos a los procesos de toma de decisiones genera legitimidad (OECD, 2009a, 2009b). Es probable que la captura fomente la percepción de que la política es injusta y susceptible de ser influida indebidamente, lo que reduce la credibilidad de los resultados de las políticas y la legitimidad del proceso de formulación de políticas. La confianza en el gobierno por parte de los ciudadanos se ve gravemente afectada cuando los creadores de políticas deciden para beneficio personal o de grupos de intereses poderosos. Incluso el aspecto de las decisiones públicas indebidamente influidas llega a tener efectos perjudiciales en la legitimidad de los gobiernos. Además, esta pérdida de confianza puede entorpecer seriamente las implementaciones a causa de menor cumplimiento, e implica mayores costos de monitoreo y ejecución.
- En la mayor medida posible, la expectativa es que las políticas se construyan a partir de un análisis objetivo del problema en cuestión, de la evaluación de los avances en la implementación de políticas y regulaciones previas y de un examen exhaustivo de posibles soluciones (reglamentarias y no reglamentarias) antes de elegir un curso de acción (OCDE, 2012). Cabe la posibilidad de que la captura afecte la calidad y el uso de la evidencia que informa acerca de las decisiones públicas. Realizar una ponderación indebida de ciertas soluciones o falsear hechos puede mermar significativamente la capacidad del gobierno de afrontar los problemas sociales.
- La captura que da como resultado servicios de menor calidad o negligencia en las normas de seguridad (p. ej., cuando se usa material de construcción por debajo de los estándares para reducir los costos de construcción) tiene potencial de ocasionar daños ambientales o a la salud (Shapiro, 2012). La captura del sistema de justicia por parte del crimen organizado o del terrorismo facilita las operaciones

delictivas. La captura de políticas sanitarias o educativas es capaz de limitar aún más el acceso a dichos servicios y ponerlos a disposición de un segmento de la población cada vez más estrecho, contribuyendo así al ciclo vicioso de la desigualdad.

## Referencias

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, Nueva York.
- Amore, M. y M. Bennedsen (2013), “The value of local political connections in a low-corruption environment”, *Journal of Financial Economics*, vol. 110(2), Simon Business School, University of Rochester, Nueva York, pp. 387-402.
- Bhagwati, J. N. (1982), “Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities”, *Journal of Political Economy*, vol. 90(5), University of Chicago, Chicago, pp. 988-1002.
- Boas, T., D. Hidalgo y N. Richardson (2014), “The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil”, *Journal of Politics*, vol. 76(2), University of Chicago Press, Chicago, pp. 415-429.
- Boehm, F. (2007), “Regulatory Capture Revisited - Lessons from Economics of Corruption”, *Documento de trabajo del Internet Center for Corruption Research (ICGG)*, No. 22, Internet Center for Corruption Research, Passau, Alemania.
- Brezis, E.S., y A. Weiss (1997), “Conscientious regulation and post-regulatory employment restrictions”, *European Journal of Political Economy*, vol. 13, Elsevier, Amsterdam pp.517-536.
- Bromberg, D. (2014), “Can Vendors Buy Influence? The Relationship Between Campaign Contributions and Government Contracts”, *International Journal of Public Administration*, vol. 37(9), Taylor & Francis Online, pp. 556-567.
- Carpenter, D. y D. A. Moss (2014), *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Cingano, F. y P. Pinotti (2013), “Politicians at work: The private returns and social costs of political connections”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 11(2), Wiley Blackwell, pp. 433-465.

- Coviello, D. y S. Gagliarducci (2010), “Building political collusion: Evidence from procurement auctions”, Serie de documentos para discusión, *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, No. 4939.
- Eleftheriadis, P. (2014), “Misrule of the Few. How the Oligarchs Ruined Greece”, *Foreign Affairs*, vol. 93(6), Council on Foreign Relations, Nueva York, pp. 139-147.
- Etzioni, A. (2009), “The Capture Theory of Regulations-Revisited”, *Society*, vol. 46(4), Springer, Nueva York, pp. 319-323.
- Faccio, M. (2006), “Politically connected Firms”, *American Economic Review*, vol. 96, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 369-386.
- Faccio, M., R. Masulis y J. McConnell (2006), “Political connections and government bailouts”, *Journal of Finance*, vol. 61, Wiley, Londres, pp. 2597-2635.
- Fazekas, M., L. P. King y I. J. Tóth (2013), “Hidden Depths: The Case of Hungary”, en Mungiu-Pippidi, A. (ed.) (2013), *Controlling Corruption in Europe*, vol. 1, pp. 74-82, Barbara Budrich Publishers, Berlín.
- Fisman, R. (2001), “Estimating the value of political connections”, *American Economic Review*, vol. 91(4), American Economic Association, Pittsburgh, pp. 1095-1102.
- Fries, S., T. Lysenko y S. Polanec (2003), “The 2002 Business Environment and Enterprise Performance Survey: Results from a survey of 6 100 Firms”, *Documento de trabajo del BERD*, No. 84, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Londres.
- Fulmer, S. y A.M. Knill (2013), “Political Contributions and the Severity of Government Enforcement”, en *AFA 2013 San Diego Meetings Paper*, American Finance Association, San Diego.
- Fukuyama, F. (2014), “America in Decay: The Source of Political Dysfunction”, *Foreign Affairs*, vol. 93(5), Council on Foreign Relations, Nueva York, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-08-18/america-decay>
- Garay, S. et al. (2008), *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Grupo Método, Bogotá.
- García-Santana, M. et al. (2016), “Growing like Spain: 1995-2007”, Documento de trabajo No. 1603 de CEMFI, marzo de 2016, Centro de Estudios Monetarios y Financieros, Madrid, <https://www.cemfi.es/ftp/wp/1603.pdf>

- Goldman, E., J. Rocholl y J. So (2013), “Politically Connected Boards of Directors and The Allocation of Procurement Contracts”, *Review of Finance*, vol. 17(5), Oxford University Press, Oxford, pp. 1617-1648.
- Gordon, S. C. y C. Hafer (2007), “Corporate Influence and the Regulatory Mandate”, *Journal of Politics*, vol. 69(2), Chicago University Press, Chicago, pp. 300-319.
- Gordon, S. C. y C. Hafer (2005), “Flexing Muscle: Corporate Political Expenditures as Signals to the Bureaucracy”, *American Political Science Review*, vol. 99(2), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 245-261.
- Hellman, J. S., G. Jones y D. Kaufmann (2003), “Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies”, *Journal of Comparative Economics*, vol. 31(4), Elsevier, Amsterdam, pp. 751-773.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON2000/Resources/hellman.pdf>
- Hyytinen, A., S. Lundberg y O. Toivanen (2008), “Politics and Procurement: Evidence from Cleaning Contracts”, *Helsinki Center of Economic Research (HECER)*, Documento de discusión No. 233, HECER, Helsinki.
- Igan, D. y P. Mishra (2014), “Wall Street, Capitol Hill, and K Street: Political Influence and Financial Regulation”, *Journal of Law and Economics*, vol. 57(4), noviembre, University of Chicago Press, Chicago, pp. 1063-1084.
- Johnston, M. (2014), *Corruption, Contention, and Reform, The Power of Deep Democratization*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Johnston, M. (2006), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Khwaja, A y A. Mian (2005), “Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Financial Market”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120(4), Oxford University Press, Oxford, pp. 1371-1411.
- Krueger, A. (1974), “The Political Economy of the Rent-seeking Society”, *American Economic Review*, vol. 64, American Economic Association, Nashville, Tennessee, pp. 291-303.
- Lambsdorff, J. (2002), “Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 48, pp. 221-241.
- Lipset, S.M. (1983), *Political Man: The Social Bases of Politics*, Heinemann, Londres.

- McLean, I. y A. McMillan (eds.) (2009), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Murphy, K., Shleifer, A. & Vishny, R. (1993), “Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?”, *The American Economic Review*, vol. 83(2), pp. 409-414
- North, D. C, J.J. Wallis y B.R. Weingast (2009), *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, D. C. (1994), “Economic Performance Through Time”, *American Economic Review*, vol. 84(3), American Economic Association, Nashville, Tennessee, pp. 359-368.
- OECD (2016a), *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/corruption/financing-democracy-9789264249455-en.htm>
- OECD (2016b), *Being an Independent Regulator*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>  
<https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>
- OECD (2016c), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en>
- OECD (2016d), *Investing in Integrity for Productivity*, OECD, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/investing-in-integrity-for-productivity.pdf>
- OECD (2015a), “Graph 3.5 - Trends in household disposable income by income group over the last 25 years. Percentage change, index 1985=1, OECD17, total population”, en *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-graph30-en>  
<https://doi.org/10.1787/9789264235120-graph30-en>
- OCDE (2015b), *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*, Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendación-del-consejo.pdf>
- OCDE (2014a), *Cabilderos, gobierno y confianza pública. Vol.3: Implementando los principios de la OCDE para la transparencia e integridad en el cabildeo*, OECD Publishing, París,

[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3\\_9789264214224-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en)

OECD (2014b), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>

OCDE (2012), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria*, OECD Publishing, París, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es#page1)

OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, París, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment\\_9789264056701-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/post-public-employment_9789264056701-en)

OECD (2009a), *Lobbyists, Governments and Public Trust. Volume 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-en>

OECD (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for better policy and services*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>

OECD (2006), *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/environment/environment-development/37353858.pdf>

OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge y Londres.

Shapiro, S.A. (2012), “The Complexity of Regulatory Capture: Diagnosis, Causality, and Remediation”, *Roger Williams University Law Review*, vol. 102(1), Roger Williams University School of Law, Bristol, Rhode Island, pp. 221-257.

- Slinko, I., E. Yakovlev y E. Zhuravskaya (2004), “Effects of State Capture: Evidence from Russian Region”, en *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 119-132.
- Stigler, G.J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2(1), Rand Corporation, Santa Mónica, California, pp. 3-21.
- Thomas, C. W., Soule, A. B. & Davis, T. B. (2010), “Special Interest Capture of Regulatory Agencies: A Ten-Year Analysis of Voting Behavior on Regional Fisheries Management Councils”, *Policy Studies Journal*, 38: 447-464.
- Wexler, M.N. (2011), “Which Fox in what Henhouse and when? Conjectures on Regulatory Capture”, *Business and Society Review*, vol. 116(3), Wiley, pp. 277-302.
- World Economic Forum (2015), *Executive Opinion Survey 2014*, World Economic Forum, Cologny/ Ginebra, Suiza: [http://reports.weforum.org/global-risks-2015/executive-opinion-survey-2014/?doing\\_wp\\_cron=1533479433.5761361122131347656250](http://reports.weforum.org/global-risks-2015/executive-opinion-survey-2014/?doing_wp_cron=1533479433.5761361122131347656250)
- Yackee, J.W. y S.W. Yackee (2006), “A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy”, *Journal of Politics*, vol. 68(1), University of Chicago Press, Chicago, pp. 128-139.

## Capítulo 2. ¿Cómo sucede la captura de políticas públicas?

*En el capítulo se explica la captura de los procesos de toma de decisiones con mayor detalle. Describe las principales características de la captura de políticas, los mecanismos a través de los cuales es posible lograrla y los actores que suelen estar involucrados. Concluye con una reseña general de los principales factores de riesgo. El cometido de este mapa genérico de riesgos es brindar una guía a quienes formulan las políticas para diagnosticar los riesgos de captura.*

---

Los datos estadísticos correspondientes a Israel han sido proporcionados por autoridades israelíes y bajo su responsabilidad. El uso de dichos datos por parte de la OCDE no afecta la situación de los Altos del Golán, de Jerusalén Este o de los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

## Metas y agentes de la captura de políticas

Los favores que, en general, el sector privado espera recibir de los agentes públicos oscilan entre legislaciones y reglamentos favorables (o decisiones acerca de su implementación) a fin de obtener contratos específicos, metodologías de medición de emisiones o la fórmula para calcular la tarifa de un servicio público regulado contratado a un proveedor del sector privado.

Los favores que se han documentado incluyen la captura de las decisiones públicas en niveles de toda índole como:

- Concesión sistemática de contratos de adquisiciones públicas (Fazekas y Tóth, 2014).
- Otorgamiento de exoneraciones de impuestos o subsidios estatales (Slinko, Yakovlev y Zhuravskaya, 2004).
- Acceso a créditos públicos (OECD, 2016a)
- Creación y asignación de posiciones monopólicas en mercados competitivos (Innes 2014; Portman, 2014).
- Venta de activos públicos, como bienes inmuebles privilegiados propiedad de autoridades locales, por debajo del precio de mercado (Rádi, 2015).

Agentes tanto del sector público (funcionarios electos y servidores públicos) como del sector privado (propietarios de negocios y corredores) están involucrados en la captura (Gounev y Bezlov, 2010; Szántó, Tóth y Varga, 2012; Wedel, 2003) al actuar como individuos o como parte de un grupo (miembros de grupos de interés especial o de consultoría). Los propietarios de negocios, antiguos políticos y corredores también fungen como cabilderos profesionales.

En Canadá, por ejemplo, la Comisión Charbonneau determinó, entre otras cosas, que una red de intereses creados, que incluye partidos políticos, ingeniería privada y constructoras, sindicatos y al crimen organizado, se había infiltrado y capturado la concesión de contratos públicos en el sector de la construcción. Esto ocurrió a través de varios canales, incluidas las aportaciones políticas, prácticas de tráfico de influencias y sobornos monetarios directos (Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 2015).

Típicamente, las relaciones de captura requieren de, al menos, dos agentes, es decir, uno del sector público (incluso si el agente no está al tanto de su captura) y uno del sector privado:

- **Funcionarios electos:** los políticos a nivel nacional o regional son cruciales para la toma de decisiones políticas y son quienes controlan los recursos públicos. Los políticos de alto nivel influyen en la formulación de programas y en la definición de prioridades de gasto (p. ej., qué debe ser adquirido y dónde) al igual que en la implementación de políticas de control por medio de las personas que les son leales en la administración pública. También tienen la posibilidad de compartir información de primera mano y así aplicar normativas injustas u otorgar ventajas de licitación a las empresas vinculadas a ellos. Su función se basa en decisiones discrecionales amplias que pueden ser útiles para que sus conexiones del sector privado ganen rentas directa (p. ej., a través de una decisión individual) o indirectamente (mediante una nueva ley). Debido a la competencia por puestos clave para la toma de decisiones, a menudo los agentes públicos dependen de recursos privados —como grandes donaciones para el financiamiento de su campaña— para llegar a dichos puestos, lo que los torna particularmente vulnerables (OECD, 2016a).
- **Funcionarios:** según la definición del artículo 2º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), un funcionario es “(i), toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; (ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público...” (UNCAC, 2014). Claramente, los funcionarios poseen una considerable discrecionalidad —al preparar leyes y ordenanzas, decidir sobre el uso de fondos públicos, organizar y gestionar el proceso de adquisiciones públicas (redactar el pliego de condiciones, evaluar ofertas y entablar comunicación con los contratistas) o formular las reglas de la normatividad y competencia económica— y son, por consiguiente, posibles blancos de captura (a pesar de que, debe notarse, pudieran simplemente estar siguiendo órdenes de funcionarios de mayor nivel). Si están implicados directamente, su prontitud para sesgar su decisión a favor de un interés específico puede ser motivada por favores (como la promesa de un puesto con mayor sueldo en el sector privado, la práctica de “puerta giratoria”) o beneficios más inmediatos (como obsequios ventajosos). Sin embargo, los funcionarios también pueden ser capturados por amenazas (digamos, un interés específico podría usar aseveraciones reales o falsas para chantajear a un funcionario) o sin darse cuenta de

ello (al proporcionar información falsa para sesgar una decisión o creando lazos sociales o emocionales con el funcionario).

- **Propietarios/gerentes de empresas:** ellos controlan las empresas que perciben una renta (como cuando se convierten en el único postor en una licitación de contratos públicos o al beneficiarse de un monopolio protegido por la regulación) desde una posición económica privilegiada. Los propietarios y gerentes de negocios entablan relaciones cercanas con los servidores públicos, respaldan su lucha por llegar a puestos clave para la toma de decisiones o sencillamente financian sus consumos (viajes de lujo, vehículos onerosos). Las empresas del Estado están ubicadas en la intersección de las esferas pública y privada, lo cual permite tanto la generación como la extracción de rentas; quienes dirigen monopolios clave (como los mercados energéticos) enfrentan un riesgo particularmente elevado de captura. Las empresas estatales capturadas, y las rentas obtenidas a través de ellas, son usadas por los individuos poderosos para avanzar en sus carreras políticas o financiar a políticos y sus campañas (Romero, 2014; Krauthamer, 2014).
- **Gestores/intermediarios:** aun cuando, en comparación, tienden a recibir menos atención, los gestores llegan a desempeñar un papel decisivo en crear y mantener la captura (Jancsics y Jávora, 2012; Wedel, 2012). Los gestores (asesores de adquisiciones públicas o expertos en planificación fiscal) suelen tener conocimiento legal o especializado; muchos (antiguos servidores públicos o empresarios) están bien conectados. Los gestores tienen conocimiento sobre cómo ocultar las actividades ilícitas o las faltas a la ética detrás de entidades legales y procedimientos (como competencias por contratos gubernamentales que dan la impresión de ser abiertas). Dependiendo del interés del grupo captor, los gestores también son capaces de crear confianza y conectar a gente sin relaciones previas. Por consiguiente, su posición no debe ser subestimada.
- **Cabilderos:** a pesar de que el cabildeo es un hecho en la vida de todos los países, a menudo se percibe como una actividad opaca que da pie a influencia indebida en detrimento de la toma de decisiones públicas justa, imparcial y efectiva. A pesar de que, con frecuencia, el cabildeo se centra en el Poder Legislativo nacional y regional, también llega al Poder Ejecutivo del gobierno (p. ej., para influir en la adopción de reglamentos o el diseño de proyectos y contratos). En la mayoría de los países, el cabildeo se percibe como la forma de mantener intereses especiales a perpetuidad a expensas del interés público. La literatura ha notado que la desproporcionada y no regulada influencia de los

grupos de interés puede conducir a la captura (OECD, 2014a; Kaufmann, Hellman y Geraint, 2000).

- **Grupos de asesores/expertos:** los gobiernos de los países de la OCDE recurren con frecuencia al uso de grupos de asesores/expertos bajo el disfraz de subgrupos de consejeros que les brindan asesoría, conocimientos especializados y recomendaciones. Estos grupos se conforman con representantes del sector público y privado, de la sociedad civil y de la academia, y los establecen los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial del gobierno. En una encuesta de la OCDE sobre cabildeo (OECD, 2014a), más de la mitad de los legisladores contestó que trabajaban con grupos de asesores; 82% de los países de la OCDE encuestados afirmaron que consultan con grupos de asesores en forma regular al preparar proyectos de ley.

La captura de grupos de asesores por intereses privados poderosos constituye un verdadero riesgo para la integridad de la formulación de políticas: por ejemplo, cuando ejecutivos o cabilderos asesoran a un gobierno como miembros de un grupo de consultoría, no actúan como cabilderos externos, sino como parte del proceso de formulación de políticas, con acceso directo a los tomadores de decisiones. Hasta 79% de los legisladores encuestados (OECD, 2014a) creía que los grupos de asesores tenían influencia en la formulación de políticas y sus resultados; prácticamente la mitad (47%) sentía que los grupos de asesores estaban impulsados por intereses especiales y no por el bien común (OECD, 2014a).

## **Vehículos de la captura de políticas: ¿cómo se capturan las decisiones públicas?**

La discusión citada acerca de los actores involucrados en la captura ya ofrece percepciones sobre sus mecanismos prácticos. El cuadro 2.1 resume los canales que individuos y grupos de interés especial pueden utilizar de forma inadecuada para ejercer influencia directa o indirecta sobre los servidores públicos. La mayoría son perfectamente legales y legítimos, incluso suele tratarse de medios importantes para promover la participación en la toma de decisiones públicas. Aun así, es posible abusar de estos canales con fines de captura, entonces la participación pasa de promover la inclusión a convertirse en una herramienta para la exclusión.

## Cuadro 2.1. Formas en que individuos y grupos con intereses especiales influyen en servidores públicos

<b>Influencia directa</b>	<p><b>Crear un sentido de reciprocidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos ilegales.</li> <li>• Favores como:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- financiamiento de campañas políticas,</li> <li>- organización de recepciones,</li> <li>- ofrecimiento de trabajos futuros,</li> <li>- otras ventajas, como obsequios costosos,</li> </ul> </li> <li>• Servicios de investigación y análisis.</li> <li>• Amenazas contra tomadores de decisión pública.</li> </ul> <p><b>Con base en lazos personales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Familia y otras relaciones cercanas.</li> <li>• Redes.</li> <li>• Adscripciones.</li> <li>• Empresas estatales.</li> <li>• Políticos en las juntas directivas.</li> <li>• “Puertas giratorias”.</li> </ul> <p><b>Desarrollo de comunicación estratégica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones, conferencias, viajes de estudio.</li> </ul>
<b>Influencia</b>	<p><b>Desarrollo de comunicación estratégica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones concertadas a través de la propiedad de medios.</li> <li>• Escribir comentarios, artículos, columnas en medios o enviar cartas al editor.</li> <li>• Emitir comunicados de prensa, realizar conferencias de prensa.</li> <li>• Participar en audiencias y consultas públicas.</li> <li>• Cabildeo de base.</li> </ul> <p><b>Desarrollar conocimientos expertos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicitar reportes analíticos y otra investigación.</li> <li>• Participar en grupos y consultas de expertos o asesores.</li> <li>• Emplear grupos de expertos (<i>think tanks</i>) o laboratorios de ideas para generar investigación.</li> <li>• Responder a solicitudes de comentarios.</li> <li>• Brindar información y conocimientos expertos manipulados.</li> </ul>

Si bien es posible identificar con claridad ciertos tipos de influencia (en particular la directa) como prácticas ilícitas —pagos ilegales (sobornos) o manipulación de la información entregada a formuladores de políticas (fraude)— hay muchas manifestaciones de influencia que pueden ser lícitas o ilícitas, dependiendo de las circunstancias específicas y de la legislación aplicable en el país. Por ejemplo, un regalo puede ser ilícito si excede cierto umbral y si el funcionario público no reporta haberlo aceptado a su supervisor/persona de contacto relevante.

Los tomadores de decisiones públicas también suelen recibir amenazas de diversa índole de ciertos grupos de interés (Dal Bo y DiTella, 2003). La violencia física es solo la modalidad más extrema. Entre las amenazas más sutiles están las campañas de desprestigio, difundir rumores negativos o informar erróneamente a los medios. Los grupos de interés también abusan de la justicia al acosar a servidores públicos, por ejemplo, cuando interponen demandas con el fin de demostrar la ilegalidad o incompetencia administrativa de una decisión tomada por un funcionario, o haciendo acusaciones sobre un delito real o ficticio. Incluso si el funcionario llegara a ganar el caso, tendría que solventar gastos significativos y habría daños a su reputación (Dal Bo y DiTella, 2003). Al enfrentarse a tales amenazas, hasta los tomadores de decisiones honestos llegan a optar por políticas sesgadas.

Los grupos de interés también ejercen influencia indirecta al compartir información tendenciosa. Por ejemplo, a pesar de que es probable que los servidores públicos cuenten con menos información que los fabricantes o comerciantes, requieren de ella para tomar decisiones (sobre tecnologías específicas, por ejemplo). Los agentes privados podrían compartir información que conduzca a capturar la formulación de políticas, ya sea de manera directa —al entregar datos, información o estudios directamente a los servidores públicos— o indirecta —proporcionando información a asesores relevantes del gobierno (Helm, 2010).

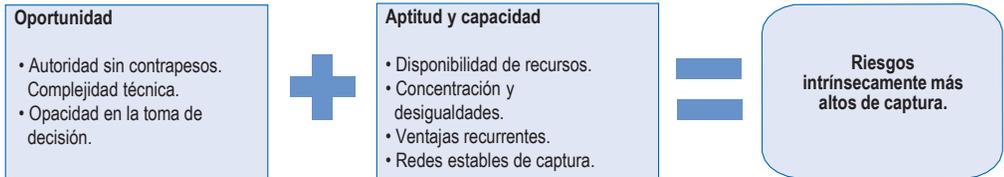
Finalmente, cabe la posibilidad de que la captura sencillamente resulte de la interacción repetida entre servidores públicos y empresas u otros grupos de presión poderosos. Por ejemplo, es bastante probable que los reguladores del sector energético y las compañías energéticas reguladas, o los creadores de políticas de salud y la industria farmacéutica, se reúnan, intercambien información y entablen vínculos sociales de forma regular. Con el paso del tiempo, esta interacción puede generar cada vez más oportunidades para que un grupo de interés entre en prácticas de colusión con funcionarios relevantes de gobierno. La atención pública también va decayendo, y con ella la presión de generar políticas de interés ciudadano, lo cual facilita que los funcionarios adecuen las políticas que favorezcan los intereses de aquellos con quienes interactúan continuamente (Martimort, 1999).

## **Un mapa de riesgos: factores inherentes para facilitar y tornar viable la captura de políticas**

La sección anterior permite llegar a conclusiones sobre varios riesgos y factores inherentes que facilitan la captura, como las oportunidades que surgen de características y debilidades estructurales, la habilidad y capacidad de los captores de organizar y ejercer influencia indebida, y (estrechamente

relacionada) la habilidad de superar el dilema de la acción colectiva y organizarse como un grupo de presión efectivo (gráfica 2.1).

**Gráfica 2.1. Factores que facilitan la captura de los procesos de toma de decisiones públicas**



Los factores de riesgo relacionados con las oportunidades para la captura de políticas son:

- **Discrecionalidad sin control:** los medios para ejercer influencia descritos en la Gráfica 2.1) ilustran que los mecanismos para establecer y mantener la captura, aun cuando son diversos en su naturaleza, suelen depender de la discreción en la esfera pública y/o privada. Una autoridad desenfrenada y sin rendición de cuentas torna posible la captura (Warren, 2003). Los campos de la política difieren entre sí en cuanto a susceptibilidad de ser capturados (y las formas de captura más probables), dependiendo de las oportunidades de captura y de la efectividad de los controles existentes (Lambsdorff, 2007; Nye, 1967; Rose- Ackerman, 1999). Esto convierte a ciertas áreas del gasto y de la reglamentación en suelo fértil para la captura: aquellas áreas de la política que permiten las decisiones individuales y un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones son más propensas a la captura. Mientras menor es el número de funcionarios requeridos para sellar e instrumentar un trato, más sencillo es establecer y mantener una relación de captura en la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas apropiados (OCDE, 2016b; Koske et al., 2016).
- **Complejidad técnica:** un problema de complejidad técnica puede ser objeto de interés público y control limitado. En ese contexto, las opiniones y el análisis externo, aun si se reconocen como tendenciosos por un interés especial, pueden ser considerados una guía útil en la ejecución de los deberes de un funcionario público.
- **Opacidad en la toma de decisiones:** la captura prospera cuando las decisiones no son visibles para el público. La transparencia limitada, junto con la falta de mecanismos apropiados de rendición de cuentas y registros de los procesos de toma de decisiones, incrementan el

riesgo de captura. En el ámbito de la normatividad tributaria, por ejemplo, la secrecía en los tratos fiscales individuales concede amplio margen para que las decisiones discrecionales den ventaja a empresas e individuos en específico. Las decisiones sobre si se debe avanzar o concluir una investigación fiscal son un tema de competencia interna de las autoridades tributarias, lo cual dificulta el escrutinio público – a menos que aparezca un denunciante con información privilegiada.

Los factores de riesgo relacionados con la capacidad de ejercer la influencia indebida son:

- **Disponibilidad de recursos:** las élites económicas tienen la posibilidad de movilizar vastos recursos financieros para influir en la formulación de políticas. Mientras que la gran cantidad de riqueza pueda no traducirse directamente en captura, los recursos y el estatus que se traspa de padres a hijos (incluyendo la formación de dinastías políticas) elevan el riesgo de captura (Dal Bó, Dal Bó y Snyder, 2009; Eleftheriadis, 2014; Glaeser, Scheinkman y Shleifer, 2003). Los recursos financieros tienen diversos usos: para financiar campañas políticas, llevar a cabo actividades de cabildeo o transmitir mensajes y argumentos necesarios a audiencias blanco empleando los medios de comunicación y académicos (Solimano, 2014). Al mismo tiempo, dependiendo del país, los candidatos a puestos políticos se amparan en cuantiosas donaciones monetarias para financiar sus campañas; mientras más apoyo financiero necesitan, mayor el riesgo de captura. Además, los servidores públicos que deciden cómo se van a gastar los fondos públicos con frecuencia también son blancos de la captura.
- **Ventajas recurrentes:** los flujos recurrentes de rentas permiten a sus beneficiarios del sector privado y del público planear con antelación y conformar una red de influencia estable. En áreas donde las transacciones son poco frecuentes y se pueden posponer o eliminar, la captura no logra establecerse con tanta fuerza como cuando las transacciones son recurrentes y no es posible eliminarlas con facilidad. Por ejemplo, los regulares e indispensables servicios energéticos dan pie a beneficios recurrentes y son, por consiguiente, clientes potenciales y atractivos para la captura.
- **Concentración de rentas y desigualdad:** la concentración de la renta en manos de pocos hace que la captura sea un medio sumamente atractivo. Por ejemplo, la producción energética se localiza principalmente en unas cuantas instalaciones (como plantas de energía nuclear) y en manos de muy pocas y voluminosas empresas, así la concentración y extracción de rentas es relativamente fácil de

organizar. Es más, las desigualdades entre los sectores público y privado tienen la capacidad de facilitar la captura: por ejemplo, los altos salarios que se pagan en el sector privado tal vez hagan que los servidores públicos creen que reciben remuneraciones poco competitivas y se sientan con la justificación de ganar más dinero y ventajas a fin de “compensar” esa percepción de injusticia (racionalización).

- **Redes estables de políticas:** una red estable de políticas facilita la captura de los procesos de toma de decisiones. Las interacciones repetidas llegan con el tiempo a facilitar la captura, puesto que se vuelve más fácil establecer reciprocidad, manipular información o someter a prueba la disposición del funcionario público de tomar decisiones sesgadas. Una red de menor tamaño pudiera facilitar las acciones colectivas por parte del grupo captor.
- **Expectativas:** solo tener conocimiento de que existe la expectativa de un favor fomenta la cooperación en una red de captura. Por ejemplo, los servidores públicos que reciben financiamiento de fuentes privadas para sus campañas u obsequios quizá sientan la presión de hacer favores a cambio.

Este mapa de riesgos genérico ayuda a facilitar la comprensión sobre las dinámicas de captura, y sirve como guía para un análisis de riesgos más profundo e inmerso en un contexto, al igual que suministra una base para diseñar medidas de mitigación dirigidas (véase el capítulo 3). Las dos siguientes secciones discuten con mayor profundidad algunos casos concretos de políticas energéticas y tributarias.

## La captura de políticas en la práctica: dos estudios de caso

### *Captura de la política fiscal*

Los medios de comunicación, al igual que la literatura académica y política, discuten ampliamente la corrupción y la captura de las competencias fiscales. La tributación es una función gubernamental en todos los niveles; se trata de un gravamen o tasa obligatoria, según lo haya establecido la legislación o normativa nacional e internacional, que pagan personas físicas y morales y es ejercida por las autoridades fiscales (OECD, 2014b). Los impuestos pueden ser gravados sobre ingresos y utilidades, la nómina, propiedades, bienes y servicios, y en la modalidad de aportaciones a la seguridad social (OECD, 2013).

No todos los tipos de tributación son igualmente propensos a la captura, y los impuestos son cooptados de distintas formas, dependiendo de los métodos de recaudación y evasión. Por ejemplo, a pesar de que el sistema

global de tributación corporativa fue objeto de intenso debate, como en el Foro del G20 (OECD, 2013), ha sido descrito como particularmente propenso a la captura (International Consortium of Investigative Journalists, 2015; Shaxson y Christensen, 2014). El gran volumen de probables ganancias fiscales al evadir incluso una mera fracción de impuestos corporativos es una potente demostración de cuán atractiva es la captura de políticas tributarias.

Al tratarse de impuestos por ingresos personales, a pesar de que el total de ingresos de los más ricos ha aumentado en gran medida en numerosas economías avanzadas (Piketty, 2014), su tasa impositiva efectiva ha declinado, lo cual ha revertido los avances fiscales, particularmente en Estados Unidos (Piketty y Saez, 2007). Pero, además, los ricos también pagan menos impuestos de lo que sugieren los principios tributarios en las economías emergentes, como en la India (Associated Press, 2013).

En la tributación el principal recurso público listo para ser capturado es el impuesto que puede ser evadido. Esto es posible de dos maneras fundamentales:

- Decretar leyes y reglamentos fiscales preferenciales que permitan una evasión de impuestos “legal” (EUbusiness, 2014; International Consortium of Investigative Journalists, 2015).
- Evadir la recaudación fiscal y el cumplimiento del código tributario, lo cual ocurre cuando el grupo captor penetra en la autoridad fiscal en forma directa y ejerce influencia sobre su manera de ejecutar la recaudación y a quién va a auditar.

El uso de ambas estrategias depende en gran medida de la capacidad del grupo para penetrar las altas esferas de la política o de la burocracia (como la autoridad tributaria). En el fraude, en cambio, la elusión o la evasión son fines en sí mismos, y a menudo van de la mano de una gama de más actividades corruptas y de captura, como financiamiento ilícito a un partido político (Anderson, 2014).

El arquetipo de la captura que involucra a la cúpula de la sociedad (en particular a políticos de alto nivel) son las legislaturas que crean vacíos legales con leyes fiscales imparciales que posibilitan el tratamiento preferencial a selectas empresas domésticas o internacionales (International Consortium of Investigative Journalists, 2015; Slinko, Yakovlev y Zhuravskaya, 2004). Dichas regulaciones tributarias domésticas infringen los tratados internacionales en materia fiscal (Cellan-Jones, 2014; EUbusiness, 2014). Si bien nunca queda claro quién origina dichas relaciones de captura, lo que sí es evidente es el papel preponderante de los políticos de alto nivel para mantener una legislación fiscal conducente. También cabe la posibilidad de que los principios tributarios domésticos y la integridad en la formulación de

leyes sean infringidos cuando a las empresas locales se les otorga un tratamiento preferencial explícito (Slinko, Yakovlev y Zhuravskaya, 2004).

Cada vez se conoce más evidencia de que las jurisdicciones y paraísos fiscales con elevada secrecía financiera combinan tratos fiscales preferenciales con flujos de dinero secretos para atraer capital global lícito e ilícito (Shaxson y Christensen, 2014; Tax Justice Network, 2013). Cuando el sector financiero representa hasta 50% del producto interno bruto (PIB), el riesgo de captura en los registros tributarios, financieros y empresariales se vuelve particularmente elevado. Es probable que dichas jurisdicciones impongan costos no solo en sus propias economías y sociedades, sino también en los países cuya base fiscal se encuentra erosionada, o cuyos políticos corruptos logran preservar sus ingresos ilícitos de forma segura y libre del pago de impuestos (The Economist, 2013). Los políticos de alto nivel tienen condiciones para estar tanto del lado de la oferta como de la demanda de la captura de la política fiscal, ya que no solo crean las oportunidades para la evasión y elusión de impuestos a través de paraísos fiscales, sino que ellos mismos utilizan esas oportunidades para ocultar sus ingresos y evitar pagar impuestos. En ciertos casos, los políticos de alto nivel desempeñan un papel diferente: en vez de capturar la legislación fiscal, evitan la creación de una burocracia tributaria robusta e independiente. Estas acciones impiden una efectiva administración tributaria, creando una gama de puntos de acceso a través de los cuales los grupos de captores controlan la implementación de políticas fiscales en su propio beneficio.

Los empleados del Estado desempeñan un papel crucial en la captura de políticas fiscales, ya sea al implementar leyes tributarias favorables (en cuyo caso la administración pública no necesariamente forma parte de la red de captores, puesto que solo está llevando a cabo decisiones políticas) o al apoyar directamente la corrupción a través de la instrumentación preferencial de reglas que, de otro modo, serían imparciales (en este caso, la burocracia adquiere un papel indispensable: la administración actúa como la principal contraparte del captor en el sector público, o en paralelo con los líderes políticos como respaldo). En algunos países, han surgido esquemas de captura más complejos: unidades organizacionales de autoridades fiscales que tratan con las competencias tributarias de grandes corporativos para facilitar la extracción de rentas a gran escala, con el respaldo activo a la red por parte de políticos de alto nivel y de las empresas beneficiarias (Anderson, 2014; Hungarian Spectrum, 2015).

Debido a la complejidad de la tributación —y particularmente de los tratos fiscales internacionales—, los recientes casos de alto perfil en el mundo han subrayado el vital papel de los intermediarios, como las “4 grandes” firmas contables y de asesoría. Los intermediarios reclutan activamente en las corporaciones; cuentan con los conocimientos vitales especializados y

técnicos para realizar tratos fiscales lícitos e ilícitos (incluso a veces hasta redactan el código fiscal que se los permite) y generan confianza en dichos acuerdos tanto en el sector público como en el privado. Por lo tanto, ellos reducen en gran medida los costos transaccionales e incrementan la confianza y estabilidad de las redes de captores (International Consortium of Investigative Journalists, 2015).

Los ejemplos empíricos identifican un número de canales para establecer y mantener la influencia dentro de la red de captura (“puertas giratorias”, financiamiento político e influencia ideológica), que son comunes a lo largo de los ámbitos políticos (Shaxson y Christensen, 2014). Los intermediarios arman y mantienen redes extensas de captura de políticas fiscales al interconectar agentes dispares y brindar relaciones estables con fines de captura (International Consortium of Investigative Journalists, 2015).

Los dos principales tipos de captura de políticas fiscales orientados a la legislación tributaria o a las autoridades fiscales comparten rasgos en común (al igual que canales de influencia), pero difieren en términos de transparencia de la captura y de los tratos corruptos que son mediados. Los tratos de captura de políticas fiscales no son transparentes por defecto, ni para el público más amplio ni para los demás miembros de la red de captores. Por el contrario, las adquisiciones públicas, la captura de políticas energéticas o de la legislación fiscal conllevan transacciones clave que son transparentes para el público en general y para la red de captores. La falta de transparencia en los tratos individuales genera la necesidad de intermediarios confiables y sólidos que mantengan estándares justos para las organizaciones captadoras. No obstante, la captura de políticas fiscales y los beneficios individuales son tales que las rentas individuales de las empresas son independientes entre sí, lo que permite el surgimiento de una red de captores floja y no necesariamente coordinada.

La naturaleza sumamente técnica y compleja de las leyes tributarias proporciona un espacio amplio a la discrecionalidad parlamentaria y gubernamental para que se inserten vacíos legales y tratamiento fiscal preferente. Sin embargo, los procesos de toma de decisiones y la transparencia de la mayoría de las normativas fiscales limitan el alcance de las decisiones discrecionales. Por el contrario, en la implementación de regulaciones tributarias, la secrecía de los tratos fiscales individuales crea un amplio espacio para las decisiones discrecionales que favorecen a ciertas empresas o individuos. Las autoridades tributarias deciden internamente si desean avanzar o concluir una investigación fiscal; lo cual dificulta aún más el escrutinio público, a menos que un denunciante decida compartir información confidencial. La captura de políticas fiscales se considera más estable cuando la legislación opera a la par de la captura de la implementación tributaria. Por otra parte, la falta de una administración fiscal de alta calidad, edificada sobre

la meritocracia y dotada de personal burocrático calificado y dedicado, facilita el establecimiento y mantenimiento de la captura (Grzymala-Busse, 2008).

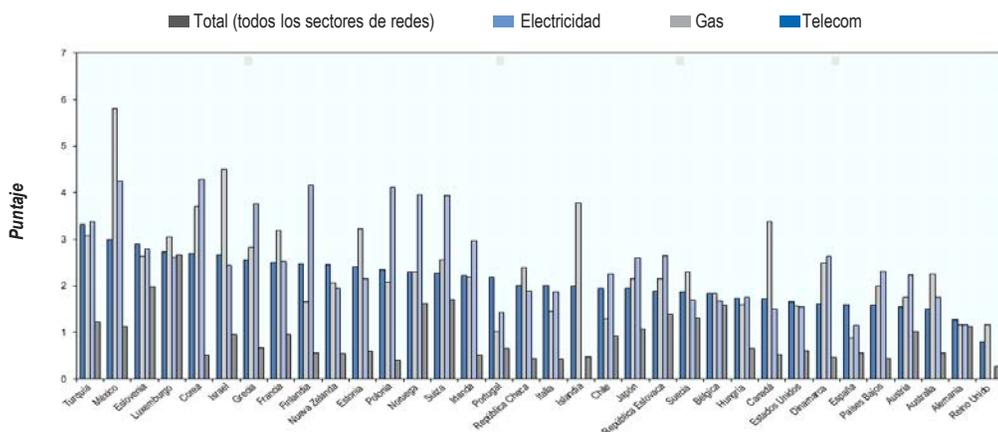
### *Captura de políticas energéticas*

Las políticas energéticas abarcan la regulación, generación, transmisión y compra de energía, incluida la extracción de combustibles fósiles. Como los productos energéticos (gas o electricidad) son bienes homogéneos, el parámetro primario para la captura es el precio que pagan los usuarios a los productores y distribuidores de energía. A pesar de su relativa coherencia y aparente interdependencia, las políticas energéticas tienden a organizarse a lo largo de líneas industriales, como energía renovable, nuclear, petróleo y gas, o carbón (AEI/OCDE, 2014). A pesar de que están estrechamente relacionados, los marcos normativos e institucionales que rigen la exploración y extracción de recursos energéticos por lo general son muy diferentes de aquellos que gobiernan la producción, transferencia y consumo de energía. En forma tácita, las distintas partes del entorno energético facilitan diferentes tipos de captura.

La generación energética es un componente sustantivo del PIB, que representó de 2 a 4% del PIB de los países europeos en 2012 (Eurostat). Aun cuando este porcentaje únicamente se refiere a una fracción de la actividad económica en los mercados energéticos (no toma en cuenta el relevante ingreso de la extracción en países ricos en recursos), sí indica el abundante volumen de probables rentas de por medio. La producción energética se concentra ampliamente en unas cuantas instalaciones (como las plantas de energía nuclear) y en manos de muy pocas y grandes corporaciones, lo cual hace que la concentración y extracción de rentas sea relativamente fácil de organizar. Así como el precio de la mayoría de los productos energéticos (como el gas o la electricidad) se fija de manera uniforme en un país, hasta la menor ventaja se traduce en grandes ganancias. Las utilidades y estabilidad de la extracción de rentas son aún más favorecidas por la demanda inelástica de electricidad y (doméstica e industrial) calefacción.

El carácter esencial del abastecimiento de energía para las economías modernas (y la mayor parte del electorado) significa que regular los mercados energéticos es una preocupación clave para los gobiernos del mundo (IEA/OCDE, 2014). En la mayoría de los países de la OCDE, los mercados energéticos están más regulados que las otras industrias en red, como las telecomunicaciones (gráfica 2.2). La combinación de valor y rentas concentradas con extensa intervención del gobierno en los mercados energéticos crea oportunidades para abusar de los recursos mediante la captura (Chang y Berdiev, 2011; Van Koten y Ortmann, 2008).

**Gráfica 2.2. Normatividad de los sectores de redes (energía, transporte y comunicaciones), 2012, OCDE y países socios de la OCDE**



Fuente: OCDE (n.d.), Página principal de Indicadores de Regulación en el Mercado de Productos, <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>.

Notas: Todos los datos corresponden a 2013, excepto para Estados Unidos (2008).

Los datos estadísticos correspondientes a Israel han sido proporcionados por autoridades israelíes y bajo su responsabilidad. El uso de dichos datos por parte de la OCDE no afecta la situación de los Altos del Golán, de Jerusalén Este o de los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

La captura de políticas energéticas afecta a uno o a un conjunto de los siguientes beneficiarios, dependiendo de la capacidad de capturar las instituciones públicas y privadas, y la organización de los poderes regulatorios y de supervisión. Los objetivos de captura pueden ser las empresas estatales que realizan extracción de combustibles fósiles y generación o distribución de energía. Es probable también que la captura modifique precios a fin de generar y extraer rentas disfrazadas de:

- Derechos y regalías preferenciales para la extracción (Portman, 2014).
- Precios garantizados para productores (Clemente, Sen y Jonker, 2011).
- Derechos especiales de transferencia, importación o exportación (Magyari, 2015).
- Precios especiales para el usuario final (Boehm, 2007).

Según el tamaño y la estructura de gobernanza de la industria energética de un determinado país, es posible que los políticos de alto nivel desempeñen funciones diametralmente diferentes en la captura de políticas energéticas. En un extremo, la captura de las industrias energéticas (sobre todo la extracción de gas y petróleo) está íntimamente conectada con la cúpula política, el régimen autocrático y el aparato gubernamental. En el otro extremo, los políticos desempeñan un papel limitado en la captura de la política energética cuando la normatividad del mercado se delega a autoridades regulatorias independientes, a pesar de que los políticos aún tienen la capacidad de influir en las decisiones de estas agencias al restringir (o amenazar con restringir) sus recursos o al imponer presión indebida sobre los individuos. Resulta curioso que el papel vital que representan los precios energéticos para los ciudadanos de la mayoría de países de la OCDE, junto con la concentración de proveedores en algunas naciones, generen oportunidades de captura; donde un país rico en recursos energéticos captura las políticas nacionales de energía del país comprador a través de una mezcla de tratos corruptos personales y acuerdos políticos de alto nivel (Yardley y Becker, 2014).

Cuando la normatividad del mercado energético se delega a una agencia, los burócratas que la controlan son clave, ya que ellos determinan los derechos y precios de acceso al mercado, al igual que la gama de parámetros de rentas para ser extraídas. Algunos burócratas tal vez se sientan tentados a jugar un papel activo en la captura, mientras que otros permanecerán como habilitadores pasivos al no hacer nada para contrarrestarla. La naturaleza altamente regulada de los mercados energéticos también crea oportunidades para la captura sin participación activa de los burócratas, ya que solo depende de relaciones jerárquicas y fórmulas impersonales. Por ejemplo, si las compañías que reciben precios preferenciales de electricidad por razones justificadas —si sus precios de producción son más elevados debido a que generan energía verde— y estipuladas por la ley, la organización burocrática simplemente va a implementar la política. No obstante, si el grupo captor tiene la capacidad de seleccionar a las compañías que se beneficiarán por el reglamento en la etapa legislativa, la captura se concreta en el nivel superior, mientras la burocracia automáticamente entrega rentas corruptas.

Los ejecutivos de empresas pueden desempeñar diferentes papeles dependiendo de qué parte de la cadena de suministro esté bajo control de su compañía, desde la extracción de recursos naturales hasta el consumo final de energía. Las empresas propiedad del Estado que detentan monopolios clave (como la transmisión o extracción) en el mercado energético enfrentan un riesgo particularmente alto de captura. La naturaleza estratégica de la captura queda totalmente en evidencia cuando son capturadas las empresas propiedad del Estado, y las ganancias que de ahí se obtienen por medio de individuos

poderosos se emplean para darle un empujón a la carrera política de sus beneficiarios.

Muchos escándalos de alto perfil en el sector energético han destacado la función de analistas, expertos y académicos en el proceso de captura: como la evaluación de riesgos o el cálculo de precios requiere de conocimientos especializados altamente científicos, cooptar a expertos clave en un campo energético determinado eleva en gran medida la influencia y estabilidad de la red de captura. El uso estratégico de pericia científica sesgada para influir en la normativa ambiental de la generación energética es también común: en muchos países, las compañías energéticas que contaminan financian investigaciones sesgadas para respaldar su caso de negocios, y cabildean con los creadores de políticas a expensas de la evidencia resultante. El uso de empresas extraterritoriales, de flujo financiero secreto y de firmas de consultoría para canalizar sobornos y rentas también son prácticas comunes en el mundo entero (U.S. Department of Justice, 2010).

La industria energética está dirigida por personas con influencia provenientes de contextos educativos y profesionales similares, quienes han formado relaciones de larga data entre sí. Estas relaciones sirven como canales para formar y mantener las redes de captores. Esto es lo que se observa con mayor frecuencia en los campos de la política que tienen sólidos antecedentes técnicos y oscilan entre las esferas pública y privada. Empresas energéticas que contratan a antiguos políticos (las “puertas giratorias”) o reguladores que incorporan a expertos de la industria son apenas algunos de los patrones de vínculos personales detrás del favoritismo del gobierno que se observan con mayor frecuencia (Dal Bó, 2006; Makkai y Braithwaite, 1992). El cabildeo estándar también puede servir para introducir y mantener la influencia sobre decisiones clave en materia de políticas energéticas; a través de la redacción directa de leyes energéticas, por ejemplo (Cserpes et al., 2010), o al dominar a grupos de expertos clave (Greenpeace, 2015). Las empresas propiedad del Estado que hacen un puente directo entre política y negocios representan un medio particularmente frecuente de creación de redes de captores —que a veces tienen condiciones para prevalecer, a pesar de los cambios de mandato—. Controlar posiciones clave en los monopolios propiedad del Estado y usar los ingresos percibidos para financiar el debate político y las acciones estratégicas por parte del grupo captor es una estrategia sumamente exitosa (U.S. Department of Justice, 2010; Yakovlev, 2006).

En resumen, los grados de discrecionalidad difieren en varias secciones del negocio energético, así como las técnicas para otorgar libertades en la toma de decisiones son distintas en el ámbito público o privado. No obstante, la naturaleza global y de compleja tecnicidad de los mercados energéticos hace que sea relativamente fácil esconder las decisiones favorables bajo el disfraz de una buena política.

## Referencias

- Anderson, S. (2014), “Tax Authorities Alleged Tax Fraud by Penta Group”, *Santiago Times*.
- Associated Press (2013), “Tax Evasion ‘Rampant’ among India’s Wealthy”, *The National*, 3 de abril.
- Boehm, F. (2007), “Regulatory Capture Revisited - Lessons from Economics of Corruption”, *Documento de trabajo del Internet Center for Corruption Research (ICGG)*, No. 22, ICGG, Passau, Alemania.
- Cellan-Jones, R. (2014), “Apple’s Irish Tax Deal May Be State Aid, Says Europe”, *BBC Noticias*, 30 de septiembre.
- Chang, C.P. y A. Berdiev (2011), “The Political Economy of Energy Regulation in OECD Countries”, *Energy Economics*, vol. 33(5), Elsevier, Amsterdam, pp. 816-825.
- Clemente, A., A. Sen, y L. Jonker (2011), “Retail Gasoline Price Ceilings and Regulatory Capture: Evidence from Canada”, *American Law and Economics Review*, vol. 13(1), Oxford University Press, Oxford, pp. 532-564.
- Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction (2015), *Rapport final de la Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction (Commission Charbonneau)*, Gobierno de Québec, Montreal.
- Cserpes, T. et al. (2010), *Kormányzati Kudarok, Járadékvadászat És Korrupciós Kockázatok a Magyar Villamosenergia-Szektorban*, Budapest, [https://energiaklub.hu/files/study/ekp\\_tanulmany2009\\_jaradekvadaszat\\_es\\_korrupcio.pdf](https://energiaklub.hu/files/study/ekp_tanulmany2009_jaradekvadaszat_es_korrupcio.pdf)
- Dal Bó, E. (2006), “Regulatory Capture. A Review”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(2), Oxford University Press, Oxford, pp. 203-225.

- Dal Bó, E., P. Dal Bó y J. Snyder (2009), “Political Dynasties”, *The Review of Economic Studies*, vol. 76(1), Institute for International Economic Studies, Universidad de Estocolmo, Estocolmo, pp. 115-142.
- Dal Bó, E. y R. DiTella (2003), “Capture by Threat”, *Journal of Political Economy*, vol. 111(5), University of Chicago, Chicago, pp. 1123-1154.
- Eleftheriadis, P. (2014), “Misrule of the Few. How the Oligarchs Ruined Greece”, *Foreign Affairs*, vol. 93(6), Council on Foreign Relations, Nueva York, pp. 139-147.
- EUbusiness.com (2014), “EU accuses Netherlands on Starbucks tax deal”, 15 de noviembre 2014, <https://www.eubusiness.com/news-eu/netherlands-tax.yqe>
- Fazekas, M. y I.J. Tóth (2014), “From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary”, *Political Research Quarterly*, vol. 69(2), University of Utah, Estados Unidos, pp. 320-334.
- Glaeser, E., J. Scheinkman y A. Shleifer (2003), “The Injustice of Inequality”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, Elsevier, Amsterdam, pp. 199-222.
- Gounev, P. y T. Bezlov (2010), *Examining the Links between Organised Crime and Corruption*, Center for the Study of Democracy, Sofía.
- Greenpeace (2015), *Smoke and Mirrors. How Europe’s Biggest Polluters Became Their Own Regulators*, Greenpeace European Unit, Bruselas.
- Grzymala-Busse, A. (2008), “Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation”, *Comparative Political Studies*, vol. 41(4/5), Sage Publications, pp. 638-673.
- Helm, D. (2010), “Government failure, rent-seeking, and capture: the design of climate change policy”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 26(2), Oxford University Press, Oxford, pp. 182-196.
- Hungarian Spectrum (2015), *Tax Fraud Scandal in Hungary*, Hungarian Spectrum, Connecticut, <http://hungarianspectrum.org/2013/11/19/tax-fraud-scandal-in-hungary/>
- IEA/OECD (2014), *World Energy Outlook 2014*, The International Energy Agency/OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/weo-2014-en>  
[https://www.oecd-ilibrary.org/energy/world-energy-outlook-2014\\_weo-2014-en](https://www.oecd-ilibrary.org/energy/world-energy-outlook-2014_weo-2014-en)

- Innes, A. (2014), “The Political Economy of State Capture in Central Europe”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52(1), Wiley, pp. 88-104.
- International Consortium of Investigative Journalists (2015), *Luxembourg Leaks: Global Companies’ Secrets Exposed. Key Findings*, International Consortium of Investigative Journalists, Washington, D.C., <https://www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks/>
- Jancsics, D. y I. Jávör (2012), “Corrupt Governmental Networks”, *International Public Management Journal*, vol. 15(1), Routledge, Londres, pp. 62-99.
- Kaufmann, D., J. Hellman y J. Geraint (2000), “Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition”, *Policy Research Working Paper*, No. 2444, Banco Mundial, Washington, D.C., <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2444>
- Koske, I. et al. (2016), *Regulatory management practices in OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1296, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>  
[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/regulatory-management-practices-in-oecd-countries\\_5jm0qwm7825h-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/regulatory-management-practices-in-oecd-countries_5jm0qwm7825h-en)
- Krauthamer, K. (2014), *China’s Oil Giant At Center Of Corruption Probe*, 22 de mayo de 2014, <https://oilprice.com/Energy/Energy-General/Chinas-Oil-Giant-At-Center-Of-Corruption-Probe.html>
- Lambsdorff, J.G. (2007), *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Makkai, T. y J. Braithwaite (1992), “In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture”, *Journal of Public Policy*, vol. 12(1), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 61-78.
- Martimort, D. (1999), “The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs”, *The Review of Economic Studies*, vol. 66(4), Oxford University Press, Oxford, pp. 929-947.
- Nye, J.S. (1967), “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *The American Political Science Review*, vol. 61(2), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 417-427.
- OECD (2016a), “Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture”, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>

- OECD (2016b), *Governance of Regulators' Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>
- OECD (2014a), *Lobbyists, Governments and Public Trust, volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.
- OECD (2014b), *Revenue Statistics 2014*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2014-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-en-fr),  
[https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2014\\_rev\\_stats-2014-en-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2014_rev_stats-2014-en-fr)
- OECD (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>  
[www.oecd-ilibrary.org/taxation/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting\\_9789264202719-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/action-plan-on-base-erosion-and-profit-shifting_9789264202719-en)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004), *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, [www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- Piketty, T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Boston.
- Piketty, T. y E. Saez (2007), "How progressive is the U.S. federal tax system? A historical and international perspective", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21(1), American Economic Association, Pittsburgh, pp. 3-24.
- Portman, M.E. (2014), "Regulatory capture by default: Offshore exploratory drilling for oil and gas", *Energy Policy*, vol. 65, Elsevier, Amsterdam, pp. 37-47.
- Romero, S. (2014), "Oil Scandal Erupts Again as Brazilians Near Election", *New York Times*.
- Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shaxson, N. y J. Christensen (2014), *The Finance Curse. How Oversized Financial Centres Attack Democracy and Corrupt Economies*, Tax Justice Network, Chesham, Reino Unido.

- Slinko, I., E. Yakovlev y E. Zhuravskaya (2004), “Effects of State Capture: Evidence from Russian Region”, en *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, Palgrave Macmillan, Nueva York, pp. 119-132.
- Solimano, A. (2014), *Economic Elites, Crises, and Democracy: Alternatives Beyond Neoliberal Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Szántó, Z., I.J. Tóth y S. Varga (2012), “The Social and Institutional Structure of Corruption: Some Typical Network Configurations of Corruption Transactions in Hungary”, en *Networks in Social Policy Problems*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tax Justice Network (2013), *Financial Secrecy Index 2013. Methodology*, Tax Justice Network, Chesham, Reino Unido.
- Thatcher, M. (2002), “Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9(6), pp. 954-972.
- The Economist (2013), “Swiss Banks and Tax Evasion. Arresting Developments”, *The Economist*.
- Van Koten, S. y A. Ortmann (2008), “The Unbundling Regime for Electricity Utilities in the EU: A Case of Legislative and Regulatory Capture?”, *Energy Economics*, vol. 30(6), Elsevier, Amsterdam, pp. 3128-40.
- U.S. Department of Justice (2010), ABB Ltd and Two Subsidiaries Resolve Foreign Corrupt Practices Act Investigation and will Pay \$19 Million in Criminal Penalties, U.S. Department of Justice, 10-1096, 29 September 2010, Updated 15 September 2014, Criminal Division, Washington, D.C. <https://www.justice.gov/opa/pr/abb-ltd-and-two-subsidiaries-resolve-foreign-corrupt-practices-act-investigation-and-will-pay>
- Warren, M.E. (2003), “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, vol. 48(2), Wiley-Blackwell, pp. 328-43.
- Wedel, J.R. (2012), “Rethinking Corruption in an Age of Ambiguity”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, Palo Alto, California, pp. 453-498.
- Wedel, J.R. (2003), “Clans, Cliques and Captured States: Rethinking ‘transition’ in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union”, *Journal of International Development*, vol. 15(4), Wiley Online Library, pp. 427-440.
- Yakovlev, A. (2006), “The Evolution of Business - State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?”, *Europe-Asia Studies*, vol. 58(7), Routledge, Londres, pp. 1033-1056.
- Yardley, J. y J. Becker (2014), “How Putin Forged a Pipeline Deal That Derailed”, 30 de diciembre de 2014, *New York Times*.

### Capítulo 3.

## Medidas políticas para impedir la captura de políticas

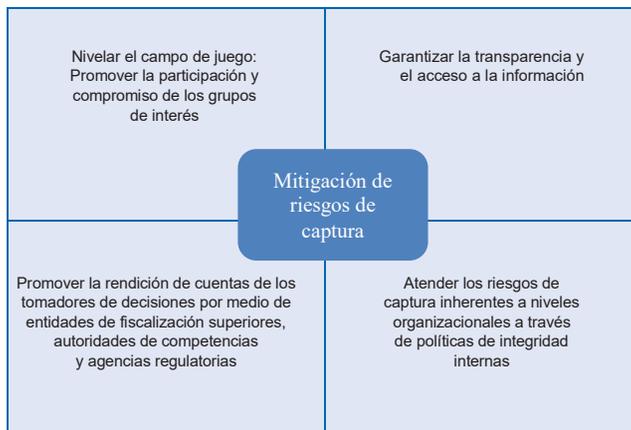
*El capítulo brinda una guía para disminuir el riesgo de captura de las decisiones públicas. Destaca la relevancia de un enfoque integral y coherente para fomentar una cultura de integridad y rendición de cuentas en la toma de decisiones públicas, y propone cuatro estrategias complementarias para mitigar los riesgos de captura: 1) garantizar que los procesos de toma de decisiones promuevan la inclusión y la rendición de cuentas social; 2) fomentar la transparencia y el acceso a la información; 3) permitir la rendición de cuentas externas de los tomadores de decisiones a través de entidades de fiscalización superiores y agencias de instrumentación regulatoria; y 4) abordar los riesgos de captura por medio de medidas de integridad a nivel organizacional.*

Los datos estadísticos correspondientes a Israel han sido proporcionados por autoridades israelíes y bajo su responsabilidad. El uso de dichos datos por parte de la OCDE no afecta la situación de los Altos del Golán, de Jerusalén Este o de los asentamientos israelíes en Cisjordania según los términos del derecho internacional.

## Una estrategia integral contra la captura de políticas

La naturaleza compleja, y a veces legal, de las estrategias de captura requiere de medidas que vayan más allá de las estrechas políticas anticorrupción a fin de mejorar la inclusión y la rendición de cuentas, y que promuevan valores además de reglas formales. Una estrategia integral contra la captura implica acciones que se complementen y refuercen en cuatro áreas centrales (gráfica 3.1):

**Gráfica 3.1. Cuatro estrategias complementarias contra los riesgos de captura de políticas**



- **Nivelar el campo de juego:** al involucrar a las partes con intereses divergentes se equilibran los puntos de vista y se asegura un proceso de toma de decisiones incluyente y más resistente a la captura de unos cuantos intereses. A un grupo de interés le costará más trabajo influir en las decisiones si encuentra resistencia por parte de otros grupos. Esto también requiere promover la integridad y transparencia en las actividades de cabildeo y financiamiento político.
- **Ejercer el derecho a saber:** garantizar la transparencia y el acceso a la información es una condición necesaria pero no suficiente para que la participación y el compromiso de los grupos de interés sea efectivo y viable. Para facilitar el control social del proceso de toma de decisiones, los agentes externos necesitan acceso a información confiable, oportuna y relevante.
- **Promover la rendición de cuentas a través de autoridades de competencia, agencias regulatorias e instituciones superiores de fiscalización:** el control externo, la competencia efectiva y las

políticas regulatorias permiten la rendición de cuentas tanto en el sector público como en el privado. Las agencias responsables son particularmente propensas a convertirse en objetivos de la influencia indebida y deberían tener un escudo que las proteja de la captura.

- **Identificar y mitigar los factores de riesgo de captura mediante políticas de integridad organizacional apropiadas:** las decisiones con riesgo de ser capturadas son tomadas por individuos que actúan en un ambiente organizacional. Definir normas de conducta claras, promover una cultura de integridad en las instituciones públicas y garantizar un control sano y un marco para la gestión de riesgos brindan una guía para oponer la resistencia organizacional a la captura.

## Nivelar el campo de juego

Asegurar la participación incluyente y justa de diferentes intereses en los procesos de toma de decisiones constituye una herramienta clave contra la captura de políticas: un proceso incluyente que involucre diferentes intereses es más probable que ofrezca resistencia al riesgo de que un único interés capture el proceso. En esencia, la captura de un proceso o decisión equivale a excluir a otros.

Al menos tres tipos de políticas se requieren para lograr procesos de formulación de políticas más incluyentes:

- Políticas que propicien la integridad y la transparencia en las actividades de cabildeo.
- Políticas que garanticen la transparencia en el financiamiento político.
- Políticas que promuevan el compromiso y la participación de las partes interesadas.

### *Propiciar la integridad y la transparencia en las actividades de cabildeo*

Primero, el cabildeo es una actividad legítima capaz de mejorar la formulación de políticas al brindar datos y percepciones de valor. Sin embargo, es crucial contar con un marco saludable para la transparencia a fin de salvaguardar el interés público y promover un campo de juego nivelado para los diferentes intereses, evitando, por consiguiente, la captura por parte de grupos de interés poderosos. En 2010, la OCDE adoptó la Recomendación del Consejo sobre principios de transparencia e integridad en el cabildeo (OECD, 2010) para ayudar a los tomadores de decisiones a atender las

preocupaciones generadas por las prácticas de cabildeo. La serie de reportes comparativos de la OCDE sobre Cabilderos, gobierno y confianza pública (OECD, 2009a, 2012a, 2014a) examina la regulación y autorregulación del cabildeo, y revisa las experiencias de los países; los últimos dos informes de la serie (OECD, 2012a y 2014a) constatan los avances conseguidos en la implementación de la Recomendación de 2010 (OECD, 2010).

A fin de incrementar la transparencia en las interacciones entre servidores públicos y agentes privados, en varios países operan registros de cabildeo específicos. La cantidad y tipo de información divulgada al público varía ampliamente dependiendo de los recursos disponibles, de las preocupaciones específicas del país y de la madurez del sistema instaurado. La mayoría de los países de la OCDE requiere que los miembros, agendas, minutas, presentaciones de los participantes y demás información relacionada con los grupos de consultores, sean puestos a disposición del público para que las partes interesadas hagan escrutinio de su trabajo (cuadro 3.1).

## Cuadro 3.1. Marco para garantizar la transparencia y la integridad en el cabildeo

Objetivos de la política	Opciones de políticas
Otorgar a todos los grupos de interés acceso justo y equitativo.	<p>Acceso justo y equitativo para participar en el desarrollo de políticas públicas.</p> <p>Permitir la consulta pública a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas informales.</li> <li>• Reuniones públicas.</li> <li>• Grupos consultivos.</li> <li>• Herramientas en línea.</li> </ul> <p>Permitir el flujo libre de información.</p> <p>Atender las preocupaciones de los cabilderos.</p>
Garantizar reglas y lineamientos integrales en el cabildeo.	<p>Construir consenso sobre el alcance de las reglas y lineamientos de cabildeo.</p> <p>Evitar replicar reglas y lineamientos de una jurisdicción a otra.</p> <p>Considerar escala e índole de la industria de cabildeo dentro de sus jurisdicciones.</p> <p>Considerar la carga administrativa del cumplimiento.</p>
Garantizar reglas y lineamientos constantes en el cabildeo.	<p>Las reglas y normativa del cabildeo deben estar alineadas con el marco regulatorio instaurado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucrar a grupos de interés a través de consultas públicas y participación.</li> <li>• Derecho a hacer peticiones al gobierno.</li> <li>• Legislación para la libertad de información.</li> <li>• Reglas sobre partidos políticos y financiamiento de campañas electorales.</li> <li>• Códigos de conducta para funcionarios y cabilderos.</li> <li>• Mecanismos para que autoridades de supervisión y normatividad rindan cuentas.</li> <li>• Disposiciones efectivas contra el tráfico de influencias.</li> </ul>
Definir los términos "cabildeo" y "cabildero" con claridad.	<p>Determinar con claridad los agentes amparados bajo las reglas o reglamentos de cabildeo, por ejemplo, llegar a aquellos que reciben compensaciones por desarrollar actividades de cabildeo, como consultores y cabilderos internos.</p> <p>Definir los tipos de comunicación con los funcionarios, aunque no se consideren cabilderos.</p>

Construir un marco justo y efectivo para el acceso y la apertura

Cuadro 3.1. **Marco para garantizar la transparencia y la integridad en el cabildeo**  
(continuación)

Objetivos de la política	Objetivos de la política	
Realizar la transparencia	<p>Requerir la divulgación de la información.</p>	<p>La divulgación de la información debe brindar información pertinente, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre.</li> <li>• Detalles de contacto.</li> <li>• Nombre del empleador.</li> <li>• Nombres de clientes.</li> <li>• Si el cabildero ya fue funcionario.</li> <li>• Fuente y monto de fondos gubernamentales recibidos.</li> <li>• Aportación a campañas políticas.</li> </ul>
	<p>Permitir el escrutinio.</p>	<p>Divulgar reportes al público en forma oportuna, confiable, accesible e inteligible.            Crear un registro público accesible, actualizado, indexado y clasificable.            Asegurar la divulgación de la huella legislativa.</p>
Fomentar una cultura de integridad	<p>Proporcionar reglas claras y pautas de conducta a funcionarios.</p>	<p>Proporcionar los principios, reglas, estándares y procedimientos para dar instrucciones claras a los funcionarios de gobierno sobre cómo se les permite relacionarse con los cabilderos.            La comunicación entre funcionarios y cabilderos debe estar controlada por reglas, estándares y lineamientos relevantes.            Establecer restricciones para los funcionarios salientes a fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar conflictos de interés cuando busquen un nuevo puesto.</li> <li>• Inhibir el uso erróneo de “información confidencial”.</li> <li>• Evitar que su nuevo puesto esté al servicio del “otro bando” en procesos específicos donde los antiguos funcionarios estuvieron involucrados en forma relevante.</li> </ul> <p>Imponer un periodo de “enfriamiento” que restrinja temporalmente a los exfuncionarios de realizar cabildeo en sus últimas organizaciones, y designar o contratar a un cabildero para que ocupe un puesto normativo o consultivo.</p>
	<p>Promover la autorregulación entre cabilderos.</p>	<p>Desarrollar un código de conducta.            Desarrollar un sistema de monitoreo-y-ejecución.</p>

Cuadro 3.1. **Marco para garantizar la transparencia y la integridad en el cabildeo**  
(continuación)

Objetivos de la política	Objetivos de la política
Asegurar la efectiva implementación, cumplimiento y revisión	<p>Involucrar a actores clave en la implementación de un espectro coherente de estrategias y prácticas para alcanzar el cumplimiento.</p> <p>Diseñar y aplicar un espectro coherente de estrategias y mecanismos, incluyendo el monitoreo y ejecución adecuado de recursos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear conciencia acerca de las reglas y normas esperadas.</li> <li>• Realzar las habilidades y entender cómo aplicarlas.</li> <li>• Verificar la información divulgada en el cabildeo y reclamaciones del público.</li> </ul> <p>Incentivar a los líderes de la organización para fomentar una cultura de integridad y apertura en las organizaciones públicas, y dar carácter obligatorio a la presentación de informes o auditorías de implementación y cumplimiento.</p> <p>Involucrar a agentes clave para establecer e instrumentar reglas y estándares.</p>
	<p>Valorar las reglas y lineamientos en forma regular.</p> <p>Equilibrar riesgos e incentivos para que tanto funcionarios como cabilderos creen una cultura de cumplimiento.</p> <p>Revisar la implementación e impacto de las reglas y lineamientos en el cabildeo para entender mejor qué factores ejercen influencia sobre el cumplimiento.</p> <p>Afinar reglas y lineamientos específicos, y actualizar las estrategias y mecanismos de implementación.</p>

### ***Garantizar la transparencia en el financiamiento político***

En segundo lugar, en la política el dinero es un componente necesario de la democracia. No obstante, la creciente concentración de recursos económicos en manos de cada vez menos gente representa una amenaza significativa. Si el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales no se regula adecuadamente, el dinero puede ser un medio para que intereses especiales de gran alcance ejerzan influencia indebida y capturen el proceso de las políticas.

El marco de la OCDE para el *financiamiento a la democracia* (OECD, 2016a) aborda tres temas clave: ¿cuáles son los riesgos asociados a financiar partidos políticos y campañas electorales? ¿Por qué los modelos regulatorios son aún insuficientes y no se han puesto en marcha de manera efectiva para abordar dichos riesgos? ¿Cuáles son los vínculos entre el dinero en la política y los marcos más amplios para la integridad en el sector público? El informe (OECD, 2016a) contiene las buenas prácticas aplicables en otros países (cuadro 3.2). Una forma de promover la transparencia en las finanzas políticas

es divulgar la información sobre las fuentes de financiamiento de candidatos o partidos políticos. Un alto porcentaje (91%) de países de la OCDE hacen pública la información contenida en los informes de los candidatos o partidos políticos (OECD, 2016a). Por otra parte, las experiencias de los países demuestran que las organizaciones de la sociedad civil tienen la capacidad de convertirse en vigías eficaces y cuentan con instrumental comprobado para impulsar los esfuerzos por la transparencia y anticorrupción en el financiamiento de campañas.

**Cuadro 3.2. Financiar la democracia para que haya mejores políticas: marco para impedir la influencia indebida a través del financiamiento político**

Objetivos de la política	Opciones de políticas
Equilibrar el financiamiento por medio de aportaciones públicas directas e indirectas	Proporcionar financiamiento directo que conlleve una transferencia monetaria a los partidos o a los candidatos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Basada en criterios claros y equitativos, como igualdad de acceso y proporcionalidad.</li> </ul>
	Proporcionar financiamiento indirecto, incluyendo exenciones de impuestos, acceso subsidiado a salas de medios y reuniones.
Enmarcar el financiamiento privado.	Prohibir ciertos tipos de aportaciones privadas, en particular: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses extranjeros.</li> <li>• Corporaciones con contratos gubernamentales o de propiedad parcial del gobierno.</li> <li>• Donaciones corporativas, sindicatos, etcétera. Limitar las donaciones anónimas.</li> </ul>
Aplicar límites de gastos claros.	Límites claros basados en cantidades absolutas, porcentaje del financiamiento público total, cierta cantidad por ciudadano en el distrito electoral, etcétera.
Limitar el acceso privilegiado a recursos del Estado.	Controlar el abuso de recursos estatales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibir el uso de recursos estatales con fines políticos.</li> <li>• Prohibir que recursos del Estado sean entregados a candidatos o partidos políticos (a excepción del financiamiento público regulado).</li> <li>• Prohibir el gasto desproporcionado del gobierno en publicidad antes o durante campañas, la contratación de nuevos servidores públicos y la firma de grandes contratos públicos.</li> </ul>
	Evitar el reembolso de donativos o represalias contra la oposición: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibir el uso de recursos estatales a favor o en contra de un candidato o partido político.</li> <li>• Reformar los sectores vulnerables para asegurarse de que las donaciones a campañas no generen contragolpes a los donantes (a través de adquisiciones públicas, alianzas público-privadas, licencias, privatizaciones, concesiones, préstamos públicos, ventajas fiscales).</li> </ul>

Promover un campo de juego nivelado

**Cuadro 3.2. Financiar la democracia para que haya mejores políticas: marco para impedir la influencia indebida a través del financiamiento político**  
(continuación)

Objetivos de la política	Opciones de políticas	
Garantizar la transparencia y rendición de cuentas	Requerir divulgación de la información	Requerir de reportes integrales, que incluyan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición oportuna de información.</li> </ul> Incluir donaciones privadas en los reportes, además de información sobre cómo se gastaron los fondos públicos.
	Permitir el escrutinio	Divulgación pública de reportes en forma oportuna, confiable, accesible e inteligible. Promover el escrutinio de los medios y de la sociedad civil.
Fomentar una cultura de integridad	Aplicar el marco de integridad en el sector público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un código de conducta.</li> <li>• Ejecutar las disposiciones de conflictos de interés y divulgación de activos.</li> <li>• Divulgar actividades de cabildeo.</li> <li>• Asegurar una formulación de políticas incluyentes, consultas públicas, etcétera.</li> </ul>
	Promover estándares de profesionalismo, integridad y transparencia entre los donadores privados	Promover: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorregulación del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.</li> <li>• Códigos de conducta del sector privado.</li> <li>• Cabildeo responsable.</li> </ul>
Asegurar cumplimientos y revisiones	Asegurar una supervisión independiente y eficiente	Fortalecer la independencia de los órganos y del proceso de monitoreo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Designación independiente de miembros.</li> <li>• Garantizar la seguridad de permanencia a miembros.</li> <li>• Otorgar un presupuesto independiente para que el órgano lleve a cabo el monitoreo.</li> </ul> Brindar capacidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suficientes recursos.</li> <li>• Capacidades y metodologías de fiscalización especializada.</li> </ul>
	Sanciones disuasivas y ejecutorias	Diseñar sanciones proporcionales y disuasivas, por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de subsidios públicos.</li> <li>• Incautación de donaciones o fondos ilícitos.</li> <li>• Multas.</li> <li>• Cargos delictivos, como encarcelamiento.</li> <li>• Inelegibilidad: pérdida del puesto ganado, perder el derecho a contender en las elecciones.</li> <li>• Pérdida de registro o suspensión de un partido político</li> </ul> Hacer cumplir sanciones de forma oportuna

**Cuadro 3.2. Financiar la democracia para que haya mejores políticas: marco para impedir la influencia indebida a través del financiamiento político**  
(continuación)

Objetivos de la política	Opciones de políticas
Valorar el sistema	Revisar periódicamente (con la participación de las partes interesadas) el funcionamiento del sistema y hacer los ajustes necesarios. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar nuevos riesgos para los objetivos de política del sistema.</li> <li>• Identificar estrategias de mitigación.</li> </ul>
Apoyo a partidos políticos	Brindar soporte para ayudar a que los partidos políticos cumplan con la normativa. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una agencia o unidad de apoyo dentro de la agencia de monitoreo dedicada a dar respaldo al cumplimiento.</li> <li>• Establecer diálogo entre las partes y monitorear las agencias para facilitar la adherencia a las reglas y permitir una mejor comprensión del financiamiento político.</li> </ul>

### ***Promover la participación y compromiso entre las partes interesadas***

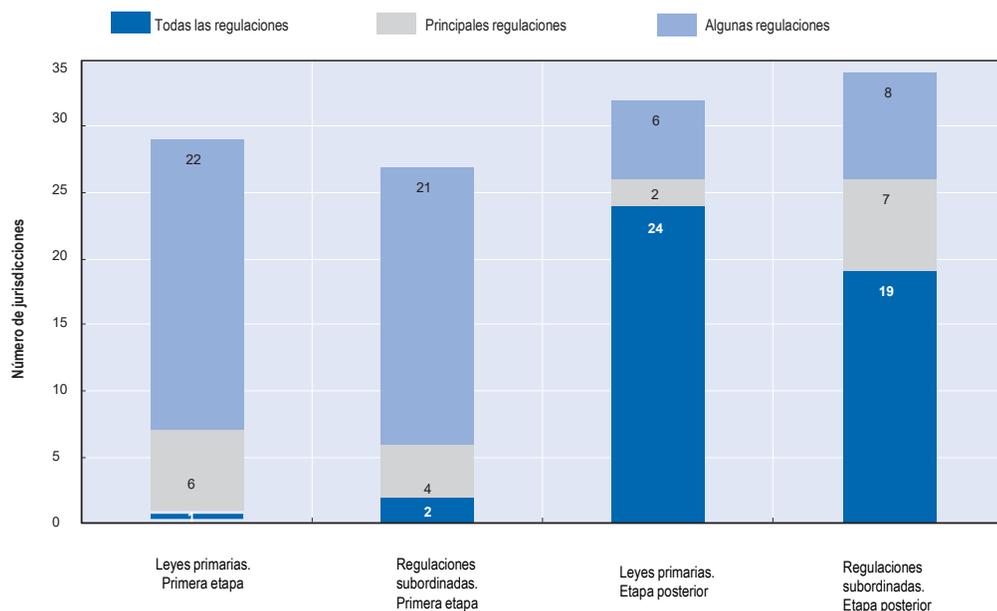
Tercero, aprovechar la participación de las partes interesadas para que el proceso de formulación de políticas sea más incluyente e informado y dé lugar a políticas más justas y cercanas a las necesidades de los ciudadanos, lo que ayudará a prevenir la captura de políticas (cuadro 3.3). La inclusión no solo significa que todos los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y múltiples canales para acceder a la información, sino que también deben ser consultados acerca de la formulación de políticas (OECD, 2015a, OECD, 2015b). La *Recomendación de la OCDE sobre política regulatoria y gobernanza* (OECD, 2012b) pone énfasis en la importancia de brindar oportunidades significativas (incluyendo en línea) para que el público contribuya tanto en el proceso de preparar los proyectos de propuestas normativas como en la calidad del análisis de apoyo. La consulta y la participación pueden ayudar a quienes formulan políticas a recabar los insumos y evidencia necesaria para lidiar con la naturaleza multidimensional de los objetivos de las políticas e identificar compensaciones. Involucrarse también permite el control social externo del proceso de toma de decisiones y consolida la rendición de cuentas no solo del gobierno, sino también de los servidores públicos individuales.

**Cuadro 3.3. Ejemplos de medidas para involucrar a las partes interesadas a fin de reducir los riesgos de captura a lo largo del ciclo de políticas**

Definición de agendas	Desarrollo de políticas	Adopción de políticas	Implementación de políticas	Evaluación de políticas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover plataformas y canales de discusión participativos acerca de prioridades (como el presupuesto participativo).</li> <li>• Conducir consultas públicas cuando sea apropiado.</li> <li>• Medios independientes deben buscar rendición de cuentas de partidos políticos sobre compromisos electorales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar amplia participación en las consultas públicas.</li> <li>• Facilitar acciones colectivas entre intereses en confrontación para una organización y participación efectivas (consumidores, usuarios de servicios públicos).</li> <li>• Involucrar a actores con nivel de conocimientos especializados relevante, especialmente en temas que requieran de alto grado de complejidad y tecnicidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitar la participación de funcionarios que puedan tener situaciones de conflicto de interés.</li> <li>• Limitar las oportunidades de restringir el tiempo de debates legislativos.</li> <li>• Imponer restricciones a proyectos de ley omnibus o misceláneos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir el seguimiento a las partes interesadas del estatus de las implementaciones, p. ej. a través de herramientas de TIC.</li> <li>• Garantizar mecanismos de rendición de cuentas apropiados para aquellos a cargo de implementaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Invitar a expertos externos e independientes.</li> <li>• Compartir evaluaciones con audiencias más amplias.</li> </ul>

*Nota:* Las medidas arriba mencionadas requieren de regulaciones que promuevan la participación y consulta en el gobierno, así como una normativa integral de cabildo.

Que haya un marco jurídico establecido para la participación de las partes interesadas no es condición suficiente para asegurar su eficaz implementación: el alcance y el momento elegido son también importantes. Por ejemplo, la participación más común en propuestas de regulación ocurre en la etapa final del proceso, a través de consultas públicas por internet o con grupos selectos (como asociaciones empresariales y sindicatos). Ese momento suele ya ser demasiado tarde para influir en el proceso, y pudiera indicar que haber usado herramientas de participación de grupos de interés fue una mera formalidad (gráfica 3.2).

**Gráfica 3.2. Consultas sobre regulaciones primarias y subordinadas**

*Fuente:* OECD (2014b), “Regulatory Indicators Survey results”, [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm).

*Nota:* De acuerdo con datos de 34 países y de la Comisión Europea de diciembre de 2014. Primera etapa se refiere a la participación temprana de los grupos de interés al evaluar a los funcionarios sobre la naturaleza del problema e informar discusiones sobre soluciones posibles. Consulta en etapa posterior se refiere a la participación de las partes interesadas cuando ya se ha identificado la solución preferida o cuando ya se ha emitido una versión provisional de la regulación.

Una participación efectiva de las partes interesadas no está exenta de desafíos, entre ellos:

- Poca capacidad administrativa; mandatos, planeación o incentivos débiles; una cultura administrativa que no brinde apoyo.
- Problemas para acceder a grupos sociales difíciles de alcanzar, poblaciones de baja representación particular (p.ej., en términos de antecedentes sociales o económicos; identidad étnica, cultural o basada en género; o ubicación geográfica).
- Participación débil —debido a problemas de analfabetismo, accesibilidad, o el tiempo y esfuerzo necesarios para involucrarse—

que genere un problema de acción colectiva, donde individuos con intereses comunes realmente no logran organizarse en grupos.

Incluso con las mejores intenciones y un marco establecido, la participación de las partes interesadas puede fracasar en ser incluyente y ser capturada si no se maneja correctamente. Estos procesos también pueden ser tomados por grupos de cabildeo de gran alcance, lo que significa que debe prestarse atención especial a los procesos, a los tiempos y modalidades de esta participación a fin de evitar que se convierta en una avenida que sesgue el proceso de toma de decisión (OECD, 2016b).

Por consiguiente, la expectativa es que los gobiernos vayan más allá de los procesos de consulta tradicionales para llegar a quienes están “dispuestos mas no son capaces” y a los que son “capaces mas no están dispuestos” a respaldar el crecimiento incluyente. Es poco probable que algunos grupos sociales, obstaculizados por la falta de conciencia, baja alfabetización participativa y sobrecarga de información, interactúen en forma efectiva (“dispuestos mas no capaces”), aun cuando reciben la oportunidad; por el contrario, las partes interesadas bien organizadas usan los canales tradicionales de comunicación con el gobierno con más eficacia. Los gobiernos deben esforzarse por apelar a la gente que es “capaz mas no está dispuesta” a participar debido a barreras subjetivas, como bajo interés en política y falta de confianza en el uso significativo de la opinión popular en los procesos de consulta (OECD, 2009b). Las redes de la sociedad civil u organizaciones paraguas (como Involve, en el Reino Unido, que coordina la participación pública en el gobierno abierto) podrían asociarse con el gobierno para llegar a un sector más amplio de la sociedad. El cuadro 3.4 proporciona un marco para la participación de grupos de interés a fin de mitigar los riesgos de captura.

Cuadro 3.4. Gestionar la participación de las partes interesadas a fin de impedir la captura de políticas

Objetivos de la política	Opciones de políticas	
Garantizar la transparencia y rendición de cuentas	Establecer un objetivo claro y definir el alcance de la participación.	Identificar los objetivos y resultados deseados de la participación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Buscar conocimientos de parte de algún experto?</li> <li>• ¿Obtener aceptación por parte de grupos de interés?</li> <li>• Etc.</li> </ul> Definir los papeles y responsabilidades de todas las partes y el nivel de participación requerida. Consultar, colaborar y empoderar, etcétera.
	Difundir información equilibrada y objetiva sobre el tema en forma activa.	Poner a disposición del público la información relevante por medio de páginas de internet, boletines informativos y folletos.
	Permitir divulgación de la información.	Proporcionar acceso a la información a demanda de las partes interesadas. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de libertad de información.</li> </ul> Promover el escrutinio por parte de los medios y de la sociedad civil. Establecer un órgano independiente de supervisión para garantizar una divulgación apropiada.
	Aplicar límites de gastos claros.	Límites claros basados en cantidades absolutas, porcentaje del financiamiento público total, cierta cantidad por ciudadano en el distrito electoral, etcétera.
Realizar la calidad y confiabilidad	Abordar a los grupos relevantes para el tema.	Hallar la mezcla correcta de participantes y garantizar que ningún grupo quede excluido inadvertidamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapeo y análisis de partes interesadas.</li> <li>• No a la marginalización de los "sospechosos habituales".</li> </ul>
	Incorporar conocimientos y recursos más allá de la administración pública.	Consultar con expertos y aprovechar sus conocimientos especializados a través de medios como talleres y sondeos deliberativos.
	Promover la coordinación dentro y a lo largo de las organizaciones gubernamentales.	Asegurar la coherencia de políticas, anular duplicaciones y reducir el riesgo de fatiga por consulta. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer una agencia central o unidad que se enfoque en la coordinación intergubernamental.</li> </ul>

Cuadro 3.4. **Gestionar la participación de las partes interesadas a fin de impedir la captura de políticas (continuación)**

Objetivos de la política	Objetivos de la política	
Promover la implementación y cumplimiento	Dar plazos adecuados.	Comprometer a las partes interesadas en etapas tempranas en el proceso de formulación de políticas para permitir una mayor gama de soluciones y elevar las probabilidades de una implementación de éxito.
	Ampliar la confianza en las decisiones tomadas.	Fomentar la comprensión mutua para incrementar las probabilidades de cumplimiento.
	Gestionar expectativas y mitigar riesgos.	Identificar y considerar los riesgos al inicio del proceso para así reducir costos futuros.
	Promover estándares de profesionalismo, integridad y transparencia entre los donadores privados	Promover: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorregulación del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.</li> <li>• Códigos de conducta del sector privado.</li> <li>• Cabildeo responsable.</li> </ul>
Proporcionar apoyo integral y capacidad	Introducir foros y tecnologías nuevas para programas de extensión.	Desarrollar herramientas de participación en línea: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Web de participación.</li> <li>• Redes sociales.</li> <li>• Etc.</li> </ul>
	Apoyar a partes interesadas.	Brindar apoyo a partes interesadas ayudándoles a entender sus derechos y responsabilidades. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear conciencia y fortalecer habilidades/educación cívicas.</li> <li>• Apoyar la construcción de capacidades.</li> </ul>
	Desarrollar capacidad interna en el sector público.	Brindar orientación/códigos de conducta para fomentar una cultura organizacional que soporte la participación de grupos de interés. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar capacidad y capacitación adecuadas, es decir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suficientes recursos financieros, humanos y técnicos.</li> <li>• Acceso a habilidades, orientación y capacitación adecuada a servidores públicos.</li> </ul> </li> </ul>
	Evaluar el proceso junto con partes interesadas.	Evaluar la efectividad de la participación y efectuar los ajustes necesarios: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar nuevos riesgos para los objetivos de política del sistema.</li> <li>• Identificar estrategias de mitigación.</li> </ul>

### ***Garantizar la transparencia y el acceso a la información***

Lograr la transparencia en el proceso de toma de decisiones públicas con la participación de diversos grupos de interés constituye un componente importante de la buena gobernanza. Un proceso transparente permite a las partes interesadas acceder a información relevante, lo cual lleva a una toma

de decisiones más incluyente y conduce a la responsabilidad social. La transparencia no solo da a los ciudadanos el poder de pedir cuentas a los tomadores de decisiones públicas y a los representantes por sus acciones, sino que incentiva a los representantes a tomar decisiones más imparciales sobre las políticas forzándolos a eliminar los argumentos en su propio beneficio, que no prevalecerían en un debate abierto (Naurin, 2005). Hablando en términos generales, la transparencia es una condición necesaria —mas no suficiente— para promover la rendición de cuentas y fomentar la confianza en las instituciones públicas (recuadro 3.1).

### Recuadro 3.1. Evidencia empírica sobre los efectos de la transparencia

Es posible emplear el modelo del agente-principal para comprender la relevancia de la transparencia: en una democracia, los ciudadanos de un país pueden ser considerados los principales, mientras que los funcionarios son los agentes a quienes se les confía la toma de decisiones a nombre de los principales. Surgen los problemas cuando los agentes tienen el incentivo y las oportunidades de actuar por su propio interés y en contra de los intereses de los principales —es decir, en contra del interés público— porque los principales no pueden vigilar sus acciones por completo (información asimétrica). La transparencia resuelve este problema al menos en forma parcial y puede aumentar la probabilidad de que el principal identifique cualquier actuación dolosa o actividad conducida para ventaja privada del agente. No obstante, la evidencia empírica de varios estudios experimentales efectuados en diversos países destaca que los efectos de la transparencia dependen de ciertas condiciones y deben ser evaluados de maneras específicas de acuerdo con cada contexto.

Por ejemplo, Bauhr y Grimes (2014) usan datos a escala de individuos y países para evaluar el modelo teórico que vincula la transparencia con la calidad institucional. Los autores argumentan que la información puede tener distintos efectos sobre las perspectivas y comportamiento del público, dependiendo de los contextos institucionales. Este análisis empírico se basa en cuatro variables dependientes: interés político, participación política, confianza institucional y un índice basado en las tres variables. Una de sus principales predicciones es que una mayor transparencia en países altamente corruptos puede incitar a la resignación (es decir, retirarse de asuntos políticos) e incluso a manifestar un comportamiento que indique que participaron, pero se decepcionaron por la falta de reacción del gobierno: los hallazgos demuestran que si los principales (el público) no cuentan con los medios institucionales para utilizar la información y pedir cuentas a los agentes (servidores públicos), la información puede entonces dar lugar a resultados negativos, como resignación (es decir, menos participación cívica) en vez de indignación (es decir, rendición de cuentas).

El estudio sugiere que las reformas de transparencia en países altamente corruptos necesitan ir acompañadas de otras reformas institucionales más amplias, como establecer procesos de participación significativos.

### Recuadro 3.1. Evidencia empírica sobre los efectos de la transparencia (continuación)

De Fine Licht et al. (2014) afirman que la idea de que la transparencia genera legitimidad motiva a las élites a respaldar —o por lo menos a no obstaculizar— la tendencia a una mayor transparencia en política y administración pública. Indican que la relación entre transparencia y legitimidad es compleja, y que los efectos de la transparencia son específicos de un contexto. Los autores llevaron a cabo un estudio experimental en una escuela, donde se presentó a los estudiantes un panorama en el que debían decidirse nuevas reglas de conducta; en forma aleatoria, los estudiantes recibieron textos con diferentes versiones del proceso de toma de decisión que oscilaban entre distintos niveles de transparencia hasta una ausencia total. El estudio determinó que la transparencia es capaz de generar legitimidad. Incluso la transparencia incompleta, desprovista de un proceso de toma de decisión completamente abierto, llega a mejorar la legitimidad con solo justificar *a posteriori* una decisión tomada detrás de puertas cerradas. Los autores encontraron que solo los procesos deliberativos generaron más legitimidad que la toma de decisiones a puerta cerrada con justificaciones *a posteriori*.

Costas-Pérez, Sole-Olle y Sorribas-Navarro (2012) evaluaron los efectos de la disponibilidad de información sobre el escándalo de corrupción en los resultados de los comicios en España. Usando datos sobre la incidencia de la corrupción, así como la cobertura de la prensa de los escándalos de corrupción y de las intervenciones judiciales de 1996 a 2009, los autores examinaron si el electorado respondió a la cantidad de información (número de artículos noticiosos acerca del escándalo) o a la información que indicaba la gravedad del escándalo (intervención judicial). Los resultados demuestran que cuando la cobertura mediática del escándalo por corrupción fue extensa, la pérdida de votos del gobierno en turno después del escándalo aumentó 14%. La calidad de la información proporcionada por los medios también importó: cuando la prensa brindó información acerca de la intervención judicial relacionada con el escándalo de corrupción, los votantes pudieron distinguir entre acusaciones de corrupción con y sin fundamento. Los hallazgos sugieren que la información reportada por la prensa ejerce influencia en las creencias de los votantes sobre el predominio de la corrupción.

Kolstad y Wiig (2008) argumentan que la transparencia y el acceso a la información poseen efectos significativos sobre la corrupción. La transparencia eleva la peligrosidad de los actos corruptos; vuelve a los políticos más responsables ante el público, facilita que el público seleccione a políticos honestos y eficientes, y ayuda a sostener estándares de integridad y confianza. Sin embargo, los autores observan que estos efectos únicamente son significativos en circunstancias específicas. Por ejemplo, la transparencia solo desempeña un papel si el público hace uso de ese mayor acceso a la información. El estudio presenta los resultados en el contexto de países ricos en recursos, proporcionando un ejemplo de la Iniciativa para la Transparencia de las

### Recuadro 3.1. Evidencia empírica sobre los efectos de la transparencia (continuación)

Industrias Extractivas, una de las iniciativas de transparencia dominantes en la recaudación fiscal del petróleo, gas y minería. Los autores concluyen que el efecto de la transparencia depende del nivel educativo del electorado, de la cantidad de poder de las partes interesadas para rendir cuentas al gobierno, y de la naturaleza privada o colectiva de las mercancías para las cuales se proporciona la información.

Peisakhin y Pinto (2010) condujeron un estudio experimental en India para evaluar si la transparencia constituye una estrategia eficaz contra la corrupción. Examinaron si la transparencia beneficia a los pobres en las sociedades altamente jerárquicas caracterizadas por una amplia brecha de poder entre los funcionarios de gobierno y los ciudadanos pobres. El estudio experimental analizó si los habitantes de los tugurios de Nueva Deli utilizaron la Right to Information Act (RTIA por sus siglas en inglés) [Ley de Derecho a la Información], decretada en 2005 para dar a los ciudadanos acceso a mejor información sobre las actividades del gobierno, a fin de obtener servicios públicos básicos en vez de pagar sobornos. Los resultados demostraron que los pobres que habitan las zonas urbanas de Nueva Deli que utilizaron la ley RTIA tenían más probabilidades de acceder a servicios públicos que aquellos que siguieron el procedimiento estándar de solicitud. El estudio también demostró que usar la RTIA fue tan eficaz como el cohecho. Los autores concluyen que, como regla, la información puede ser utilizada como “sustituto de la riqueza” cuando los pobres tratan de acceder a servicios públicos por parte de gobiernos corruptos o ineficaces.

Para destacar aún más los efectos específicos para cada contexto de la transparencia en la corrupción, Escaleras, Lin y Register (2009) utilizaron datos anuales de 128 países en el periodo comprendido entre 1984 y 2003 para llevar a cabo un análisis de nivelación del grado de propensión. Los autores no encontraron relación significativa alguna entre la transparencia y la corrupción del sector público, excepto en los países en vías de desarrollo, donde los autores determinaron que las leyes de libertad de acceso a la información tenían un vínculo muy fuerte con el incremento en los niveles de corrupción. Los autores sugieren que puede deberse al impacto de las disposiciones institucionales de un país respecto a la efectiva implementación de Freedom of Information Acts [Leyes de libre acceso a la información].

*Fuentes:* Bauhr y Grimes (2014); Costas-Pérez, Sole-Olle y Sorribas-Navarro (2012); De Fine Licht et al. (2014); Kolstad y Wiig (2008); Peisakhin y Pinto (2010).

La transparencia no implica sistemáticamente proporcionar una abundante cantidad de información. Sin embargo, un suministro inadecuado puede, de hecho, tener un efecto negativo en los ciudadanos. Por principio, las herramientas para aumentar la transparencia deben basarse en información oportuna, confiable, accesible e inteligible (Pfeiffer y Speck, 2008):

- La información oportuna es particularmente clave cuando las organizaciones de la sociedad civil se involucran como órganos de vigilancia. La información puesta a disposición demasiado tarde se vuelve menos relevante para la discusión pública. Cuando transcurre demasiado tiempo para divulgar algún suceso también se facilita la falsificación de la información.
- La información puede no ser confiable cuando los datos empiezan a divulgarse, pero el escrutinio público de la información y su ejecución por parte de las agencias gubernamentales hace que los datos sean más confiables en el devenir del tiempo.
- Los informes no suelen ser de fácil acceso, ya sea porque no hay fundamentos legales para su divulgación, o porque a la mayoría de la gente le parece difícil y muy demandante en términos de tiempo acceder a ellos.
- Incluso cuando los datos sí se divulgan, la información puede no presentarse en formato legible. Para que la divulgación de la información tenga sentido y sea posible informar debidamente a los ciudadanos, los datos deben estar organizados de una manera inteligible y de fácil uso.

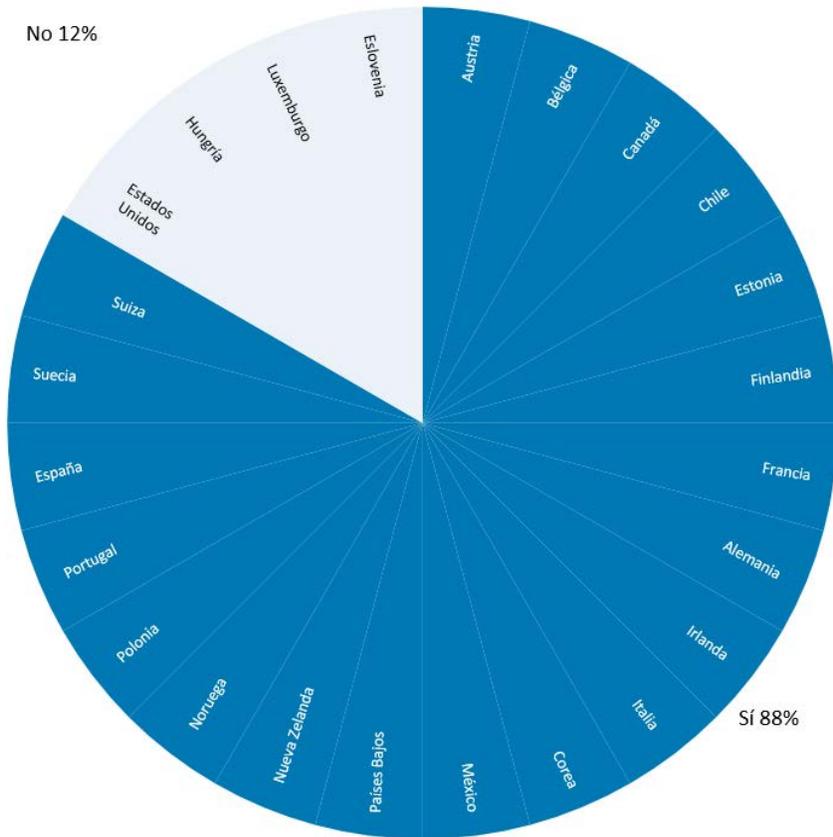
La transparencia significativa incluye dos tipos de actores: 1) los que influyen o tienen probabilidades de influir en el proceso de formulación de políticas; 2) los intereses especiales de los actores. Divulgar la cantidad y los tipos correctos de información es crucial para alcanzar niveles adecuados de transparencia, pero determinar qué constituye información “correcta” no es siempre fácil. Cuánta información debe ponerse a disposición del público para arrojar luz sobre los intereses de los intereses especiales y tratar las preocupaciones relacionadas —particularmente el riesgo de una toma de decisión sesgada— dependerá de la medida propuesta. El objetivo no es necesariamente que todo el proceso se vuelva transparente, pero sí arrojar algo de luz sobre el proceso de influencia. El impulso de la decisión —es decir, lo que sucede después del proceso de la influencia— continúa siendo la prerrogativa de quienes formulan las políticas, de los guardianes del interés público, quienes ponderan todas las consideraciones para adoptar una política bajo esa luz.

En los países se emplean cada vez más expedientes públicos —que incluyen presentaciones formales ante comités legislativos, audiencias públicas y consultas en procesos legislativos, y comunicación con los funcionarios— para aumentar la transparencia del proceso de formulación de políticas. Los gobiernos pueden elegir hacer públicos los nombres de las organizaciones y personas que buscan influir en el proceso legislativo; la

mayoría de los funcionarios gubernamentales de los países de la OCDE, por ejemplo, revelan la identidad de la gente a la que consultaron al bosquejar la legislación, dejando una huella legislativa que facilita el escrutinio público (OECD, 2014a, gráfica 3.3).

El cuadro 3.5 proporciona ejemplos de medidas concretas que ayudarían a atenuar los riesgos de captura de políticas a través del ciclo de la política.

**Gráfica 3.3. Al desarrollar decisiones sobre políticas, los gobiernos de la OCDE brindan información sobre quién fue consultado y cómo fueron tomadas las decisiones**



Fuente: OECD (2014a).

Cuadro 3.5. Ejemplos de medidas de mitigación de la captura de políticas basadas en la transparencia

Definición del programa de trabajo	Desarrollo de políticas	Adopción de políticas	Implementación de políticas	Evaluación de políticas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicación de estudios de antecedentes.</li> <li>• Publicar datos relevantes en formato de datos abiertos.</li> <li>• Publicar los nombres de donadores a partidos políticos y candidatos.</li> <li>• Destacar la transparencia en el proceso presupuestario.</li> <li>• Divulgar los intereses privados.</li> <li>• Poner a disposición del público la información sobre reuniones con partes interesadas externas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la oportuna publicación de proyectos de ley, regulación y políticas.</li> <li>• Publicación de estudios de antecedentes.</li> <li>• Publicar datos relevantes en formato de datos abiertos y limitar las excepciones.</li> <li>• Poner a disposición del público las razones subyacentes de las políticas.</li> <li>• Poner a disposición del público la información sobre reuniones con partes interesadas externas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicar huellas legislativas y administrativas.</li> <li>• Publicar los nombres de donadores a partidos políticos y candidatos.</li> <li>• Divulgar los intereses privados de funcionarios relevantes.</li> <li>• Poner a disposición del público información sobre reuniones con partes interesadas externas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compartir ampliamente las reglas del juego relacionadas con la implementación de políticas.</li> <li>• Cuando sea apropiado, publicar informes de hitos de implementación de políticas.</li> <li>• Limitar las restricciones sobre política abierta del gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicar reportes de evaluaciones, metodologías subyacentes y datos.</li> </ul>

*Nota:* Las medidas de mitigación en este cuadro requieren de regulaciones que promuevan la transparencia tanto activa (acceso a la información) como pasiva.

### Promover la rendición de cuentas de agentes públicos y privados a través de EFS independientes, autoridades de defensa de la competencia y agencias reguladoras

La *Recomendación sobre Integridad Pública de la OCDE* pone el acento en el papel crucial de los órganos externos de fiscalización y control y en promover una toma de decisiones públicas responsable (recuadro 3.2). Observa que es posible mitigar los riesgos de captura de leyes y políticas a través de una supervisión efectiva por parte de entidades fiscalizadoras superiores (EFS), que controlen y rindan cuentas a los agentes responsables

del sector público. Además, las autoridades reguladoras y de defensa de la competencia tienen condiciones para garantizar que los agentes del sector privado acaten las reglas del juego y exigir que rindan cuentas.

Las EFS son los órganos autónomos responsables de controlar y de pedirle cuentas al gobierno por el uso de recursos públicos. Las EFS no fijan la agenda del gobierno ni seleccionan las herramientas de políticas, no obstante, supervisan a las instituciones y los procesos gubernamentales que ejecutan estas tareas, y pueden informar sobre el proceso por medio de sus intervenciones, evaluaciones y asesoría. Las EFS evalúan la eficiencia y eficacia de los sistemas de control internos y de gobernanza al detectar y actuar sobre la influencia indebida ilegal.

### Recuadro 3.2. El papel de la fiscalización y control externos en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública, 2017

Reforzar el papel de la fiscalización y del control externo dentro del sistema público de integridad, en particular al:

- a. Facilitar el aprendizaje organizacional y demostrar la capacidad de rendición de cuentas de las organizaciones del sector público al brindar respuestas adecuadas (incluyendo compensaciones, cuando sean relevantes) a las sanciones, fallos y asesoría formal por parte de las entidades de fiscalización (como instituciones fiscalizadoras superiores, *ombudsman* u otras comisiones de información), de las agencias reguladoras y cortes administrativas.
- b. Asegurar que las entidades de fiscalización, agencias reguladoras y cortes administrativas que refuerzan la integridad pública respondan a la información recibida sobre presuntas infracciones o mala conducta de parte de terceros (como quejas o acusaciones presentadas por empresas, empleados y otros individuos).
- c. Asegurar la aplicación imparcial de leyes y reglamentos (que pudieran aplicarse a instituciones públicas y privadas, y a individuos) por parte de las agencias reguladoras.

Fuente: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública

<http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>

<http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

A fin de evitar la captura de los procesos de toma de decisión públicos, las EFS operan principalmente a través de cuatro canales.

Primero, con la realización de auditorías de conformidad, las EFS monitorean el cumplimiento de leyes y regulaciones por parte de las entidades de gobierno. Por ejemplo, muchas EFS auditan el financiamiento de los partidos políticos para determinar si acatan las leyes vigentes. Dicha fiscalización es una función central de las EFS, pero pueden tener capacidad limitada para detectar la captura: específicamente, las auditorías de conformidad no fueron diseñadas para detectar influencia indebida en las reglas del juego a través de medios *legales*. No obstante, las evaluaciones de impacto y desempeño permiten a las EFS mostrar instancias *a posteriori* donde una política no sirve para el interés público o claramente beneficia a un grupo de intereses estrechos, lo cual lleva a cuestionarse si la captura pudiera ser el motivo subyacente. Publicitar los resultados de dichas evaluaciones tal vez ayude a evitar la captura, ya que los agentes más allá del grupo de intereses estrecho toman conocimiento de la desigual distribución de beneficios a partir de la política.

En segundo lugar, las EFS pueden asegurarse de que las agencias del Ejecutivo diseñen y ejecuten sistemas de control internos eficaces. “Controlar los controles” de conformidad con leyes, reglamentos y normas puede ayudar a disuadir el uso de procedimientos para favorecer intereses estrechos. Esto es especialmente cierto cuando las EFS, por medio de auditorías de resultados, brindan percepciones y recomendaciones sobre un ambiente de control efectivo, incluyendo el manejo de conflicto de intereses y políticas de integridad interna más amplias.

Al consolidar los controles y dedicar recursos de la fiscalización a declaraciones de activos y de intereses financieros, conflictos de interés, empleo antes y después de ocupar un cargo público, arreglos y prácticas de cabildeo, y financiamiento político, las EFS tienen la capacidad de ayudar a atender las brechas en la implementación y las debilidades de la capacidad administrativa. En última instancia, estas acciones pueden reforzar un “entorno anticaptura”.

Tercero, y de manera más indirecta, las EFS tienen condiciones de tornarse catalizadores anticaptura al destacar los problemas interinstitucionales y poner a disposición del público la información a través de sus reportes y presencia en línea. Por ejemplo, las EFS cuentan con la capacidad de conducir auditorías a lo largo y ancho del gobierno, de instituir leyes y políticas de transparencia e integridad intersectorial para reducir la captura. Por ejemplo, un informe de la Government Accountability Office (GAO, 2010) de Estados Unidos analizó el proceso de asignación de presupuesto del Cuerpo de Ingenieros del Ejército y recomendó formas de incrementar la transparencia en la toma de decisiones y en la priorización de los proyectos. El Ejecutivo debe pensar más allá y dejar de considerar a los elementos de transparencia e integridad en los procesos legislativos y de

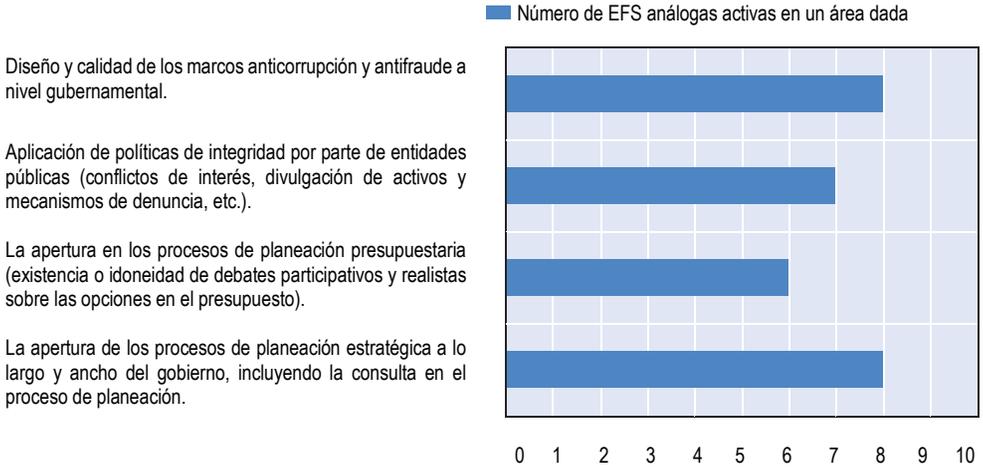
formulación de políticas como ejercicios para “marcar casillas”. En vez de eso, debe instaurar los controles necesarios para facilitar el control externo por parte de terceros interesados, a modo de mitigar el riesgo de captura o de regulaciones ineficaces.

Cuarto, a través de su trabajo *a posteriori*, las EFS también determinan si todos los agentes relevantes participaron en los procesos de formulación de políticas en armonía con las regulaciones vigentes con la participación de las partes interesadas. Por ejemplo, las EFS tienen condiciones de verificar si un análisis de impacto regulatorio (o una herramienta equivalente) coherente, detallado, basado en evidencias y confiable del impacto fue incluido en los proyectos de leyes y regulaciones. Dicho análisis incluye verificar si las partes interesadas relevantes contaban con los insumos cualitativos y oportunidades necesarias para participar en el proyecto de reglamento durante la fase inicial del proceso y comentar sobre él. Esto ayuda a asegurarse de que el efecto previsto en aspectos como empleo, cohesión social, igualdad de acceso y la relación con la legislación vigente hayan sido examinados y documentados a fondo, y de que los datos se pusieron a disposición de las partes interesadas.

Según lo demuestra el informe de la OECD (2016d) *SAIs and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight* las EFS se involucran cada vez más en actividades que pueden ayudar a evitar la captura. La OCDE encuestó a 10 EFS importantes a fin de entender las tendencias en las instituciones de fiscalización externas. Los resultados demuestran que las EFS suelen evaluar cada etapa del ciclo de políticas; la mayoría controla activamente la efectividad de los mecanismos para evitar la corrupción y el fraude, contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas en un sentido más amplio (gráfica 3.4).

Dada la importancia del control externo en la legislación, la formulación e implementación de políticas, las actividades realizadas por las EFS (según las indicaciones de la gráfica 3.3) son críticas. Sin embargo, las EFS y demás órganos externos de control deben también dar pasos para protegerse de la influencia indebida (Declaración de Lima, Intosai, 1977) y mantener su independencia. Conforme a su estatus de órganos independientes, las EFS requieren de total discreción y mandatos amplios (Intosai, 2013). Es más, una EFS debe operar bajo los principios fundamentales de independencia, transparencia, rendición de cuentas, ética y control de calidad para ser eficiente en pedir cuentas al gobierno por custodiar los recursos públicos (Intosai, 2013). Una EFS independiente y profesional se hace responsable ante los mismos principios que espera de otras entidades del sector público.

### Gráfica 3.4. Cada vez más, las EFS garantizan una adecuada aplicación de medidas de integridad y combate a la corrupción



Además de ejercer un control externo sobre el sector público, por medio de las EFS, una política pública efectiva es capaz de fomentar la rendición de cuentas por parte del sector privado e indirectamente atenuar los riesgos de captura, al garantizar que las compañías estén expuestas a la competencia en el mercado, manteniendo bajo control la concentración y colusión del mercado, o al regular aquellos mercados donde no sea posible o deseable la competencia (p. ej., monopolios naturales).

Todos los países de la OCDE dependen de las leyes y políticas de defensa de la competencia para promover el crecimiento económico, la innovación y productividad a largo plazo. En los mercados competitivos, son las empresas que mejor satisfacen las necesidades de sus clientes las que prosperan, mientras que aquellas que generan bienes inferiores o con sobreprecio fracasan. Una competencia eficiente puede evitar que las empresas adquieran demasiado poder o dominio, al hacer más inaccesibles tanto las oportunidades como los incentivos para capturar las regulaciones y políticas de los gobiernos. La misma presión competitiva, no obstante, tal vez induzca a los negocios a intentar evitar la competencia desde el principio e influir indebidamente en los gobiernos para que les brinden una posición protegida, y de ahí la necesidad de proteger a las autoridades públicas de la captura.

Las compañías dominantes tienen la capacidad de subir los precios y restringir la producción, lo cual daña tanto a los consumidores como a la eficiencia. Aun cuando las empresas no deben ser penalizadas por tener una posición dominante cuando compiten con legitimidad, deben ser disuadidas

de lograr o mantener su dominio destruyendo a la competencia. Lidiar con conductas anticompetencia por parte de empresas dominantes es una de las áreas más desafiantes de la ley de defensa de la competencia, puesto que distinguir un comportamiento abusivo de competencia legítima puede ser difícil.

A fin de promover la competencia justa en forma efectiva, las leyes de defensa de la competencia por lo general evitan que:

- Las empresas se coludan con sus competidores para restringir la competencia, ya sea a través de fijar precios o por medio de acuerdos de repartición del mercado.
- Las empresas con poder de mercado significativo abusen de ese poder para excluir a sus competidores y limitar la competencia.
- Haya fusiones entre competidores que no estén justificadas por una mayor eficiencia que compensarían cualquier pérdida de competencia.

Para ser más específicos, fomentar la competencia en sectores dominados por monopolios creados legalmente o por conglomerados poderosos es crucial para incrementar la competencia por influencia y, así, contribuir a reducir los riesgos de captura. Los países abordan este tema al reestructurar los monopolios clave y remover barreras de entrada y ventajas anticompetencia, mejorando el clima de inversiones, promoviendo diferentes formas de representación de intereses entre firmas y fortaleciendo las agencias antimonopolio.

Las autoridades independientes con las facultades necesarias para aplicar las reglas son las más calificadas para asegurar una competencia efectiva. Las autoridades de defensa de la competencia deben ser capaces de estudiar y decidir casos y de ejecutar sus decisiones en caso de que lo necesiten. Las multas son la forma más común de disuasión. Otras sanciones incluyen cárcel, descalificar a los ejecutivos de las empresas para que no ocupen puestos gerenciales a nivel corporativo y desacreditación de una compañía para evitar que participe en licitaciones futuras durante un periodo específico.

Algunos sectores —en especial, energía, telecomunicaciones, transporte y agua— se caracterizan por fracasos relativamente fuertes en el mercado. Introducir una disputa efectiva en estos sectores no es tarea fácil: a pesar de que es posible propiciar competencia en ciertas áreas de los sectores a través de la desintegración vertical, que significa dividir el proceso de producción de un monopolio en diferentes compañías independientes, otras áreas siguen siendo monopólicas, o mantienen un poder de mercado considerable incluso tras instrumentar dichas reformas. Por ejemplo, aun cuando se ha introducido competencia en la producción eléctrica, su comercialización y (en cierto

grado) distribución, el transporte de larga distancia de electricidad es aún un monopolio natural, y sería ineficiente construir dos o más líneas de transmisión. En el caso del agua y del alcantarillado, que haya competencia en el mercado es casi inconcebible localmente. Estos desafíos significan que se requiere de regulación económica para mejorar la eficiencia en la asignación y producción en estos sectores, mientras queda garantizada la viabilidad financiera de la empresa, y proteger a consumidores y a empresas de los abusos del poder monopólico (en sectores que continúan en manos de una sola compañía privada o pública) por encima de los precios y la calidad (Boehm, 2009).

En los últimos veinte años se ha producido un incremento en la cantidad de agencias regulatorias independientes en condiciones de igualdad de los gobiernos responsables de regular las principales industrias en red (como las de comunicaciones, energía, transporte y agua). La expectativa es que estas agencias garanticen cierto grado de estabilidad a los precios regulados y normativa técnica, más allá del ciclo político y electoral, para facilitar la inversión a largo plazo.

Puesto que operan en la intersección entre los sectores público y privado, las industrias reguladas, y grupos poderosos de consumidores, pueden estar sujetos a la influencia indebida del gobierno. Los *Principios de las Mejores Prácticas de la OCDE en Materia de Gobernanza de los Reguladores* (OECD, 2014c) identifican los procesos de toma de decisiones de estas agencias, las características que definen sus órganos de gobierno y los mecanismos de rendición de cuentas que garantizan que las decisiones normativas sean tomadas con objetividad, sin sesgo ni conflictos de interés. En análisis posteriores, realizados por la Red de Reguladores Económicos de la OCDE, se identificaron las áreas en que es posible ejercer influencia indebida, incluyendo nombramientos y designaciones de personal y altos mandos, la asignación de recursos y los mecanismos de rendición de cuentas que fomentan una cultura de integridad e independencia (OECD 2016b, 2016c, cuadro 3.3). A partir de este trabajo la OCDE está desarrollando una guía para proteger de influencia indebida a los reguladores.

De hecho, las EFS, las autoridades de competencia y las agencias reguladoras son blancos naturales de la captura. La influencia indebida sobre estos órganos pudiera dar origen a que empresas bien conectadas infrinjan la ley por impunidad, que compañías reguladas abusen de sus posiciones monopólicas, o que, incluso, las autoridades de competencia funjan como herramientas para castigar a empresas que han caído en desgracia, reforzando, por ende, los carteles.

Los elementos clave para garantizar que controles externos, entidades de competencia y reguladoras estén preservadas de la influencia indebida y que

operen de manera independiente incluyen (OECD, 2016b, 2016c; Koske et al., 2016):

- **El diseño institucional:** las entidades deben estar a resguardo de la influencia política. Los procesos de nombramientos y designaciones de los tomadores de decisiones deben ser transparentes para protegerlos de despidos arbitrarios, intensificando una cultura de independencia e integridad.
- **Facultades y deberes:** las entidades deben contar con facultades por ley para actuar independientemente de cualquier interferencia, y recomendar o aplicar reparaciones cuando sea necesario. Los gobiernos deben abstenerse de interferir en los controles externos, leyes de competencia y normativas económicas sobre decisiones específicas. El papel y funciones de las entidades deben ser establecidos con claridad en la legislación o en otros documentos de políticas, con el objeto de minimizar las oportunidades para la influencia indebida.
- **Recursos y personal:** con el fin de ser creíbles y eficientes, las entidades deben contar con los recursos suficientes para ejercer sus facultades estatutarias. Las asignaciones presupuestarias deben ser predecibles. Los titulares de las entidades deben apegarse a puestos por periodos con plazo fijo, así como a procedimientos claros que rijan su selección y retiro.
- **Política de integridad organizacional:** para fortalecer su resistencia a la captura, las entidades deben adoptar una estrategia interna coherente, orientada por un análisis de riesgos, con el objeto de promover una cultura de integridad y rendición de cuentas. La generación y uso de información accesible y evaluable, así como su divulgación en forma regular, no solo ayuda a mejorar el desempeño de las entidades, sino que también refuerza la transparencia y rendición de cuentas externa. La siguiente sección presenta medidas de integridad organizacional con más detalle.

### Recuadro 3.3. Fuentes de presión indebida sobre agencias regulatorias de 26 países de la OCDE

La Red de Reguladores Económicos de la OCDE realizó una encuesta (OECD, 2016b) acerca de los aspectos prácticos de la independencia. Incluyó a 48 reguladores de 26 países y socios de la OCDE en representación de esquemas institucionales, como instituciones regulatorias formales e independientes, reguladores administrativos y reguladores unisectoriales o multisectoriales (incluyendo a los responsables por la competencia).

La encuesta determinó que la presión indebida se ejerce en diferentes momentos de la vida de una agencia de regulación, incluyendo el nombramiento y designación de consejos directivos y titulares de agencias, reclutamiento y retención de personal, y autorización y administración del presupuesto de la agencia. Por ejemplo:

- En total, 88% de los reguladores que reciben sus presupuestos de parte del Ejecutivo lo hacen anualmente, en vez de que las asignaciones presupuestarias lleguen en múltiples ocasiones durante el año, lo cual puede aumentar el riesgo de influencia indebida y afectar su independencia financiera.
- La mayor parte de los titulares de agencias reguladoras la nombra el Poder Ejecutivo del gobierno. En 15% de los casos, los nombramientos los realiza el Parlamento. Solamente ocho reguladores utilizan una comisión de búsqueda para contratar a un nuevo titular.
- Más de la mitad de los reguladores no imponen restricción alguna para la contratación previa o posterior de profesionales, lo cual da cabida al riesgo de las “puertas giratorias” y a que haya conflictos de interés en la industria.
- Solamente una cuarta parte de los reguladores recibe una declaración del gobierno donde indica las expectativas respecto a su conducta. Tales declaraciones públicas formales pueden ser útiles para esclarecer funciones, metas y actividades en forma transparente y responsable.

*Fuente:* OCDE (2016b).

## Atender los riesgos inherentes de la captura por medio de políticas de integridad organizacional

Más allá de las medidas más amplias ya presentadas, es posible implementar otras compensatorias más específicas en las instituciones para tratar los factores de riesgo inherentes que facilitan la captura (véase el capítulo 2, gráfica 2.2). Esta tarea requiere de un mecanismo de control interno con funciones efectivas de auditoría interna y de evaluación de

riesgos, así como de estrategias específicas para fomentar una cultura organizacional de integridad.

La *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública* destaca la importancia de definir normas de conducta claras y cultivar una cultura de integridad en las instituciones públicas. Específicamente, la *Recomendación* brinda una guía para establecer mayores estándares de conducta para los funcionarios, por ejemplo al incorporar normas de integridad en las políticas organizacionales (códigos de conducta o de ética) para aclarar expectativas y que sirva como base para investigaciones disciplinarias, administrativas, civiles o penales. Más allá de identificar las conductas y valores esperados por parte de los servidores públicos, los estándares superiores requieren que también se establezcan procedimientos claros y proporcionados a fin de evitar violaciones de los estándares de integridad pública, e identificar y manejar probables o reales conflictos de interés. Además, estos estándares y valores deben comunicarse al sector privado, a la sociedad civil y a los individuos, a todos ellos debe pedirse observancia en sus interacciones con los funcionarios.

Del mismo modo, es posible mitigar los riesgos de captura a través de culturas de integridad que animen a las organizaciones a invertir en dirigentes con integridad, a promover un sector público profesional basado en méritos, a ofrecer suficiente capacitación y asesoría oportuna a los servidores públicos respecto a temas de integridad, y a apoyar una cultura abierta en la que se responda por las violaciones a la integridad. Invertir en una dirección con integridad organizacional podría volverse un requisito institucional, aplicable al reclutamiento y a promociones a puestos gerenciales. Además, las organizaciones tienen la posibilidad de promover responsabilidades directivas para identificar y mitigar la integridad pública (incluyendo la captura), y evaluar el desempeño de la dirigencia de acuerdo con este marco. Más importante aún es que las organizaciones tengan condiciones para fomentar una cultura de integridad al ofrecer capacitación y orientación a los servidores públicos tanto en niveles gerenciales como a los empleados, con énfasis en los funcionarios en posiciones vulnerables. Tal entrenamiento puede ayudar a los funcionarios a identificar probables conflictos de interés, así como estrategias corporativas para establecer relaciones recíprocas con grupos de interés externos.

Crear un sector público basado en el mérito, dedicado a los valores del servicio público y a la buena gobernanza es otra estrategia útil para evitar los riesgos inherentes de la captura organizacional. Garantizar un reclutamiento justo y abierto, un sistema de selección y promoción basado en criterios objetivos y un procedimiento formalizado, aplicando un sistema de valoración que respalde la rendición de cuentas y la ética en el servicio público —en especial para los puestos en riesgo en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial—

puede evitar que los intereses privados asuman el control del interés público. En forma semejante, las organizaciones públicas pueden asegurar que las direcciones de recursos humanos apliquen principios de base, como mérito y transparencia, con constancia para evitar favoritismos y nepotismo, a fin de proteger contra la interferencia política indebida y mitigar el riesgo de abuso del puesto y mala conducta. Otras medidas de recursos humanos (como separar o rotar funciones) pueden ayudar a las organizaciones a abordar estos riesgos.

No es posible que las culturas organizacionales impidan la captura con efectividad sin garantizar una discusión libre y abierta de los dilemas éticos, los problemas de integridad pública y errores por parte de representantes de trabajadores y directores. Asimismo, una guía y asesoría oportuna a los servidores públicos tal vez incite a la divulgación y a que se abra la discusión acerca de los dilemas éticos sin temor a sanciones. De igual importancia son los canales de denuncia, de incentivos y de protección efectiva para los trabajadores. Estos deben basarse en reglas y procedimientos claros para denunciar presuntas violaciones de las normas de integridad, y deben proteger a los individuos que de buena fe denuncian los abusos, con argumentos razonables, contra todo tipo de represalia.

Los lineamientos para identificar y manejar los conflictos de interés son particularmente relevantes para atenuar los riesgos de captura. Los tomadores de decisiones públicas necesitan ser capaces de identificar, impedir o manejar situaciones en las que grupos de interés externos traten de instigarlos hacia un conflicto de interés, por ejemplo, al obsequiarles regalos, estableciendo vínculos cercanos o invitándolos a restaurantes, clubes o eventos culturales/deportivos. Los *Lineamientos de la OCDE para la gestión de conflictos de interés en el servicio público* (OECD, 2004a) y las herramientas de la OCDE para la gestión de conflictos de interés (OECD, 2005, cuadro 3.6) constituyen una guía para los servidores públicos. Específicamente, divulgar información relevante respecto a (probables) intereses privados ayuda a minimizar el riesgo de captura por parte de intereses especiales. Las prácticas por país muestran que la divulgación sobre intereses privados está creciendo entre los creadores de políticas; también los países incluyen cada vez más información sobre el empleo anterior de los servidores públicos (OECD, 2015c). Para balancear transparencia y privacidad, en la mayoría de los registros públicos de intereses privados (como en Alemania) aparecen principalmente los funcionarios electos. En lo que respecta a los servidores públicos, cuanto más alto es el cargo y mayor es su facultad discrecional, más fuerte es el argumento para que haya divulgación al público (OECD, 2004b).

Finalmente, las funciones de control interno y de evaluación de riesgos efectivas son salvaguardas importantes contra la captura. A tal efecto, un ambiente de fiscalización que establezca objetivos claros para fomentar el

compromiso de los directivos con la integridad pública es capaz de proporcionar un nivel razonable de seguridad sobre la eficiencia, desempeño y conformidad de una organización con las leyes y prácticas. Asimismo, una función de evaluación de riesgos eficaz necesita también determinar los riesgos de la integridad pública, valorar las debilidades de la fiscalización (que incluya tomar en cuenta señales de advertencia en los procesos críticos), y asegurar el funcionamiento eficaz de un mecanismo de monitoreo y aseguramiento de la calidad para el sistema de gestión de riesgos.

### Cuadro 3.6. Gestionar conflictos de intereses en la función pública

Marco de contención de vulnerabilidades para crear un mejor proceso de toma de decisiones

Objetivos de la política	Opciones de políticas
<b>Garantizar la identificación temprana de vulnerabilidades</b> <b>Realzar la calidad y confiabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La descripción general de las situaciones de conflicto de interés debe ser congruente con la idea fundamental de que hay situaciones en que los intereses privados y afiliaciones de un funcionario público crean, o tienen el potencial de crear, conflictos con desempeño cabal de sus deberes oficiales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La descripción también debe reconocer que las organizaciones públicas tienen la responsabilidad de definir las situaciones y actividades que son incompatibles con su función o deberes públicos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política debe ofrecer una gama de ejemplos de intereses privados que podrían constituir situaciones de conflicto de intereses.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deben brindarse ejemplos más enfocados sobre conductas y relaciones inadmisibles a los grupos que trabajan en áreas en riesgo.</li> </ul>
<p>Garantizar que la política sobre conflictos de interés reciba el apoyo de estrategias y prácticas organizacionales para ayudar a identificar las diversas situaciones de conflicto de intereses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las leyes y códigos, como fuentes primarias, deben describir las definiciones y principios necesarios, así como los requisitos esenciales de la política sobre conflictos de intereses.</li> <li>• Los lineamientos y materiales de capacitación, así como la consultoría y asesoría, deben brindar ejemplos prácticos de pasos concretos para solucionar los conflictos de intereses.</li> </ul>

Cuadro 3.6. **Gestionar conflictos de intereses en la función pública** (continuación)

Marco de contención de vulnerabilidades para crear un mejor proceso de toma de decisiones

Objetivos de la política	Objetivos de la política	
Dar soporte a la transparencia y al escrutinio	Asegurarse de que los funcionarios sepan qué se espera de ellos respecto a identificar y declarar las situaciones de conflicto de intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgación inicial desde el momento del nombramiento o de asumir un nuevo cargo.</li> <li>• Divulgación de actividades en el cargo.</li> <li>• Divulgación completa.</li> <li>• Proceso de divulgación efectivo.</li> </ul>
	Establecer reglas claras sobre qué se espera de un funcionario público al lidiar con situaciones de conflicto de intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lidiar con intereses privados en conflicto.</li> <li>• Opciones de gestión y resolución.</li> <li>• Recusar y restringir.</li> <li>• Dimisión.</li> <li>• Transparencia en la toma de decisiones, como en registros y declaraciones de intereses privados</li> </ul>
	Identificar medidas preventivas para lidiar con situaciones de conflicto emergentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimientos para reuniones.</li> <li>• Recusación.</li> <li>• Procesos de inspección.</li> <li>• Evaluación periódica del sistema.</li> </ul>
	Garantizar amplia publicación y comprensión de la política sobre conflictos de intereses.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicar la política sobre conflictos de intereses.</li> <li>• Brindar recordatorios en forma regular.</li> <li>• Garantizar la disponibilidad de reglas y procedimientos.</li> <li>• Brindar orientación.</li> <li>• Brindar asistencia.</li> </ul>
Apoyar la transparencia y el escrutinio	Desarrollar una cultura organizacional abierta donde lidiar con asuntos de conflictos de intereses se plantee y discuta abiertamente..	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucrar a los trabajadores y sus representantes en la revisión de las políticas de conflicto de intereses vigentes.</li> <li>• Consultar sobre futuras medidas preventivas.</li> <li>• Expandir la comprensión brindando capacitación a funcionarios.</li> <li>• Ofrecer mecanismos de apoyo para ayudar a los directores a revisar y mejorar sus habilidades para identificar y resolver o manejar conflictos.</li> </ul>

Cuadro 3.6. **Gestionar conflictos de intereses en la función pública** (continuación)

Marco de contención de vulnerabilidades para crear un mejor proceso de toma de decisiones

Objetivos de la política	Objetivos de la política
Garantizar la ejecución y conformidad	<p>Instaurar procedimientos para establecer qué es un delito por conflicto de intereses, y consecuencias proporcionales para cualquier incumplimiento de la política sobre conflictos de intereses incluyendo sanciones disciplinarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consecuencias personales.</li> <li>• Medidas gerenciales.</li> </ul>
	<p>Desarrollar mecanismos de monitoreo para detectar cualquier incumplimiento de la política y considerar cualquier ganancia o beneficio que hubiera resultado del conflicto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar controles internos y administrativos, así como de instituciones de fiscalización externas.</li> <li>• Desarrollar mecanismos de denuncia para ocuparse de acusaciones de incumplimiento e idear medidas eficaces para incentivar su uso.</li> <li>• Brindar reglas, procedimientos y protección clara para denunciar.</li> </ul>
	<p>Coordinar medidas de prevención y aplicación, e integrarlas en un marco institucional coherente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la responsabilidad de la política al identificar una función central como responsable que desarrolla y mantiene la política y procedimientos para conflictos de interés.</li> <li>• Garantizar sinergias considerando el uso combinado de instrumentos complementarios para apoyar los objetivos relacionados con la política.</li> <li>• Garantizar la congruencia de las leyes al homologar las existentes con la política sobre conflictos de intereses para así retirar los conflictos y permitir la aplicación eficaz de la política.</li> </ul>
	<p>Revisar las áreas “en riesgo” de posibles situaciones de conflicto de interés.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo adicional.</li> <li>• Información “interna”.</li> <li>• Adquisiciones públicas.</li> <li>• Obsequios y otras formas de beneficios.</li> <li>• Expectativas de la familia y de la comunidad.</li> <li>• Nombramientos de “afuera”.</li> <li>• Actividad después de haber ocupado un cargo público.</li> </ul>
	<p>Apoyar a empresas y otras partes interesadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a partes interesadas ayudándoles a entender sus derechos y responsabilidades.</li> <li>• Crear conciencia y fortalecer habilidad/educación cívica.</li> <li>• Apoyar la construcción de capacidades.</li> </ul>

## *Referencias*

- Bauhr, M. y M. Grimes (2014), “Indignation or Resignation: The implications of transparency for societal accountability”, *Governance: An international journal of policy, administration, and institutions*, vol. 27(2), pp. 291-320.
- Boehm, F. (2009), “Anti-corruption in Regulation - A Safeguard for Infrastructure Reforms”, *Journal of Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 10(1), pp. 45-75.
- Costas-Pérez, E., A. Sole-Olle y P. Sorribas-Navarro (2012), “Corruption scandals, voter information, and accountability”, *European Journal of Political Economy*, vol. 28, pp. 469-484.
- De Fine Licht et al. (2014), “When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 27(1), Wiley, pp. 111-134.
- Escaleras, M., Lin & Register, Ch. (2019), “Freedom of Information Acts and Public Sector Corruption”, *Public Choice*, Springer, vol. 145(3): 435-460.
- Intosai (International Organisation of Supreme Audit Institutions) (2013), *ISSAI 100- Fundamental Principles for Public Sector Auditing*, International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI), Comité de Normas Profesionales de Intosai.
- Intosai (International Organisation of Supreme Audit Institutions) (1977), “Declaración de Lima, aprobada en el noveno Congreso de Intosai, Lima/Perú 1977”, Intosai, Viena, [www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html](http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html)
- [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0\\_news/2017/0612\\_17\\_fortyyears\\_lima\\_SP\\_commemorative.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2017/0612_17_fortyyears_lima_SP_commemorative.pdf)
- Kolstad, I. y A. Wiig (2008), “Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?”, *World Development*, vol. 37(3), Elsevier, Amsterdam, pp. 521-532.

- Koske, I. et al. (2016), “Regulatory management practices in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>  
<https://doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>
- Naurin, D. (2005), *Why increasing transparency in the European Union will not make lobbyists behave any better than they already do*, 9a. Conferencia Internacional Bienal de EUSA en Austin (Tx), 31 de marzo a 2 de abril, European Union Studies Association, Pittsburgh.
- OCDE *Recommendation of the Council on Public Integrity*, [www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm), *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- OECD (2016a), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>
- OECD (2016b), *Being an independent regulator*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255401-en>  
<https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>
- OECD (2016c), *The Governance of Regulators’ Practices: Accountability, Transparency and Co-ordination*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255388-en>
- OECD (2016d), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Publishing, París, [*Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno. Supervisión, información y visión*], <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>  
<https://doi.org/10.1787/9789264280625-es>
- OECD (2015a), “Stakeholder engagement in regulatory policy”, en *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-6-en>
- OECD (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en>  
<https://doi.org/10.1787/9789264231122-en>
- OECD (2015c), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en)

- OECD (2014a), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>
- OECD (2014b), *Measuring regulatory performance*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>  
<http://www.oecd.org/regreform/measuring-regulatory-performance.htm>
- OECD (2014c), *The Governance of Regulators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD (2012a), *Lobbyists, Governments and Public Trust, vol. 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>
- OECD (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, [Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria] OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>  
[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria\\_9789264209046-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacion-del-consejo-sobre-politica-y-gobernanza-regulatoria_9789264209046-es)
- OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD, París, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>
- OECD (2009a), *Lobbyists, Governments and Public Trust, vol. 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264073371-en>
- OECD (2009b), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>
- OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018242-en>
- OECD (2004a), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, en *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, [“Líneas directrices de la OCDE para la gestión de los conflictos de intereses en el servicio público”, en *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público. Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*] OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>

[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico\\_9788495912220-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es)

OECD (2004b), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>

Peisakhin, L. y P. Pinto (2010), “Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India”, *Regulation and Governance*, vol. 4(3), John Wiley & Sons, Hoboken NJ, pp. 261-280, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1748-5991.2010.01081.x>

Pfeiffer, S. y B.W. Speck (2008), *Accountability and transparency in political finance, Why, how and what for?*, Documento de trabajo 1/2008, Transparency International, Berlín, [http://www.academia.edu/4064298/Silke\\_Pfeiffer\\_Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_Accountability\\_and\\_transparency\\_in\\_political\\_finance.\\_Why\\_how\\_and\\_what\\_for](http://www.academia.edu/4064298/Silke_Pfeiffer_Bruno_Wilhelm_Speck_Accountability_and_transparency_in_political_finance._Why_how_and_what_for)

U.S. Government Accountability Office, ARMY CORPS OF ENGINEERS (2010), *Budget Formulation Process Emphasizes Agency wide Priorities, but Transparency of Budget Presentation Could Be Improved*, Reporte al Subcomité sobre desarrollo de agua y energía, Comité de Apropiaciones, Cámara de Representantes, GAO-10-453, U.S. Government Accountability Office, Washington, D.C., [www.gao.gov/assets/310/302800.pdf](http://www.gao.gov/assets/310/302800.pdf)

## **LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)**

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Contra la captura de políticas públicas

## INTEGRIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacia, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoría, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

La captura de políticas implica que las decisiones públicas sobre políticas son apartadas de manera sistemática o reiterada del interés público hacia un interés específico de un individuo o un grupo particular. Este informe expone cómo la "captura de políticas" puede exacerbar desigualdades y socavar los valores democráticos, el crecimiento económico y la confianza en el gobierno. Identifica los diferentes mecanismos y riesgos de captura de políticas, y proporciona una guía para los responsables de las políticas sobre cómo mitigar estos riesgos a través de cuatro estrategias complementarias: involucrar a los actores interesados con diversos intereses; garantizar la transparencia y el acceso a la información; promover la rendición de cuentas; e identificar y mitigar el riesgo de captura a través de políticas de integridad organizativa.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) para más información.

