

## 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).

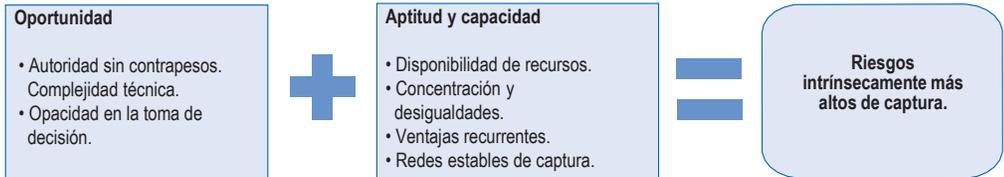
Finalmente, cabe la posibilidad de que la captura sencillamente resulte de la interacción repetida entre servidores públicos y empresas u otros grupos de presión poderosos. Por ejemplo, es bastante probable que los reguladores del sector energético y las compañías energéticas reguladas, o los creadores 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).

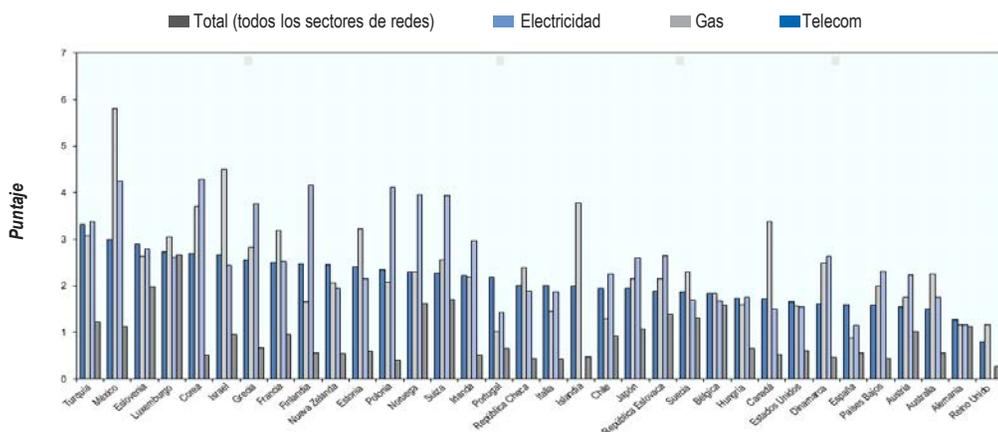
### *Captura de políticas energéticas*

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

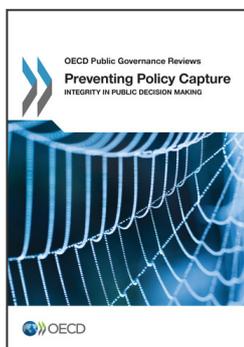
- Anderson, S. (2014), “Tax Authorities Alleged Tax Fraud by Penta Group”, *Santiago Times*.
- Associated Press (2013), “Tax Evasion ‘Rampant’ among India’s Wealthy”, *The National*, 3 de abril.
- Boehm, F. (2007), “Regulatory Capture Revisited - Lessons from Economics of Corruption”, *Documento de trabajo 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*.



**From:**  
**Preventing Policy Capture**  
Integrity in Public Decision Making

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2018), “¿Cómo sucede la captura de políticas públicas?”, in *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-4-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).