

### 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	Requerir la divulgación de la información.	<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>
	Permitir el escrutinio.	<p>Divulgar reportes al público en forma oportuna, confiable, accesible e inteligible.</p> <p>Crear un registro público accesible, actualizado, indexado y clasificable.</p> <p>Asegurar la divulgación de la huella legislativa.</p>
Fomentar una cultura de integridad	Proporcionar reglas claras y pautas de conducta a funcionarios.	<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.</p> <p>La comunicación entre funcionarios y cabilderos debe estar controlada por reglas, estándares y lineamientos relevantes.</p> <p>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>
	Promover la autorregulación entre cabilderos.	<p>Desarrollar un código de conducta.</p> <p>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***

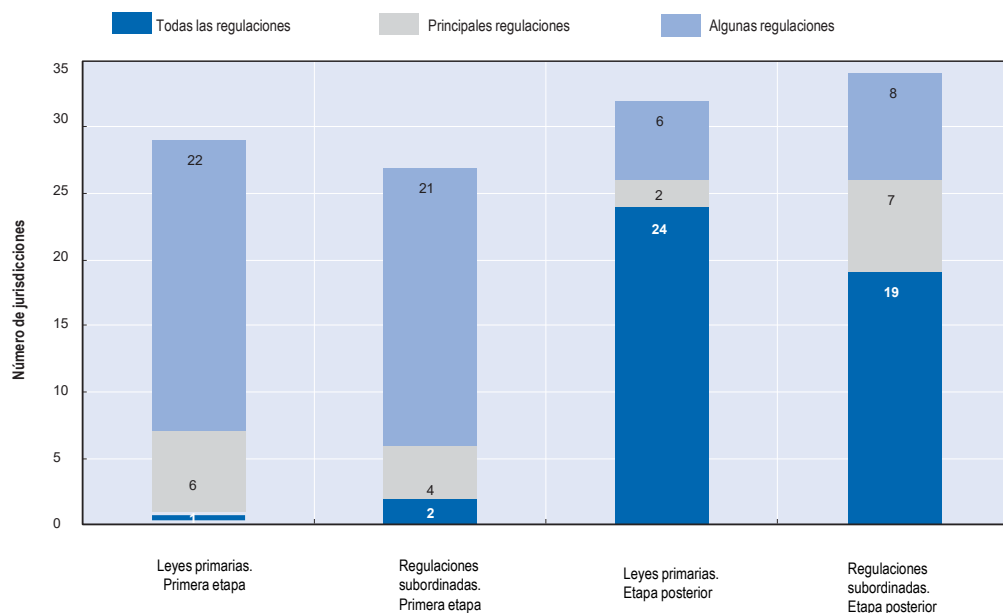
Tercero, aprovechar la participación de las partes interesadas para que el proceso de formulación de políticas sea más incluyente e informado y dé lugar a políticas más justas y cercanas a las necesidades de los ciudadanos, lo que ayudará a prevenir la captura de políticas (cuadro 3.3). La inclusión 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.

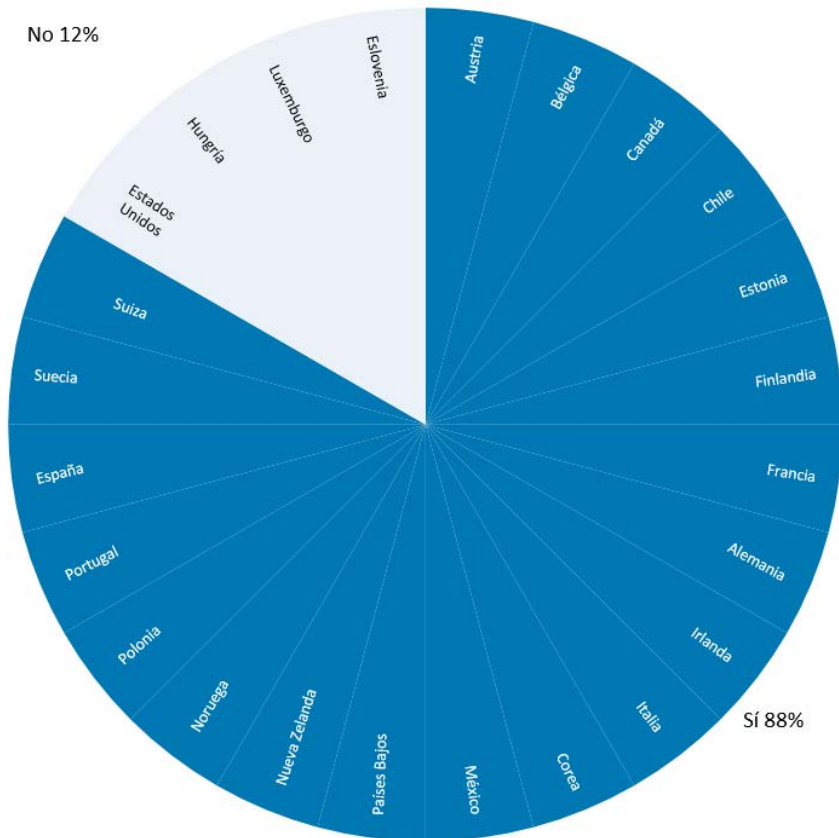
La transparencia significativa incluye dos tipos de actores: 1) los que influyen o tienen probabilidades de influir en el proceso de formulación de políticas; 2) los intereses especiales de los actores. Divulgar la cantidad y los tipos correctos de información es crucial para alcanzar niveles adecuados 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.

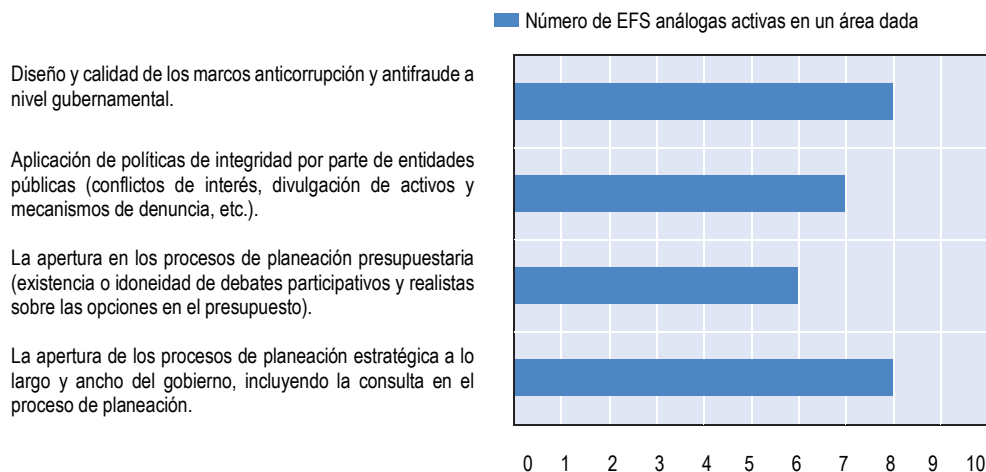
Cuarto, a través de su trabajo *a posteriori*, las EFS también determinan si todos los agentes relevantes participaron en los procesos de formulación de políticas en armonía con las regulaciones vigentes con la participación de las partes interesadas. Por ejemplo, las EFS tienen condiciones de verificar 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
Garantizar la identificación temprana de vulnerabilidades Realzar la calidad y confiabilidad	<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>Brindar una descripción clara y realista de las circunstancias y relaciones que pueden conducir a una situación de conflicto de intereses.</p> <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	<p>Asegurarse de que los funcionarios sepan qué se espera de ellos respecto a identificar y declarar las situaciones de conflicto de intereses.</p>	<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>
	<p>Establecer reglas claras sobre qué se espera de un funcionario público al lidiar con situaciones de conflicto de intereses.</p>	<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>
	<p>Identificar medidas preventivas para lidiar con situaciones de conflicto emergentes.</p>	<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>
	<p>Garantizar amplia publicación y comprensión de la política sobre conflictos de intereses.</p>	<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	<p>Desarrollar una cultura organizacional abierta donde lidiar con asuntos de conflictos de intereses se plantee y discuta abiertamente..</p>	<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>

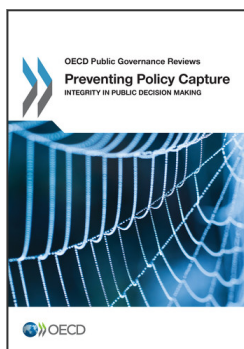
[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico\\_9788495912220-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-gestion-de-los-conflictos-de-intereses-en-el-servicio-publico_9788495912220-es)

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)



**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), “Medidas políticas para impedir la captura de políticas”, in *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-5-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).