

## *Capítulo 1.*

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

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

---

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

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

Douglass C. North (1994)

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

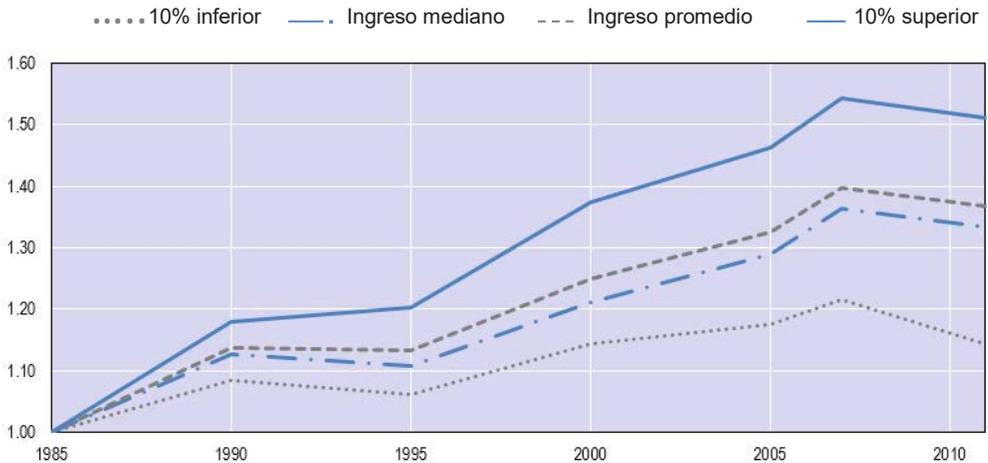
En gran medida, las decisiones sobre políticas públicas determinan la calidad de vida de la ciudadanía en su cotidianidad. Las políticas públicas son procesos que modifican las “reglas del juego formales” —incluyendo leyes, reglamentos e instituciones— a fin de atender un problema o cumplir una meta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

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

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

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

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



Fuente: OECD (2015a).

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

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

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

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

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

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

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

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

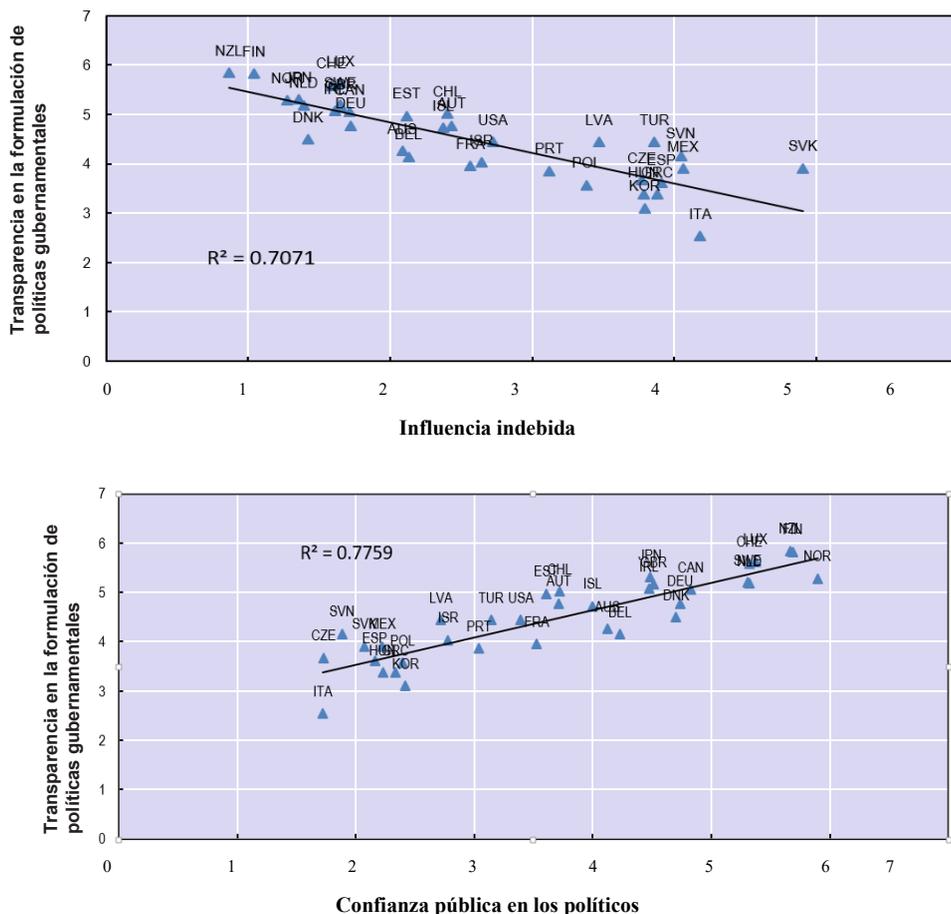
construir redes de colusión con las empresas licitantes con el fin de capturar el gasto local de las adquisiciones públicas (Coviello y Gagliarducci, 2010).

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

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

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

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



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

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

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

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

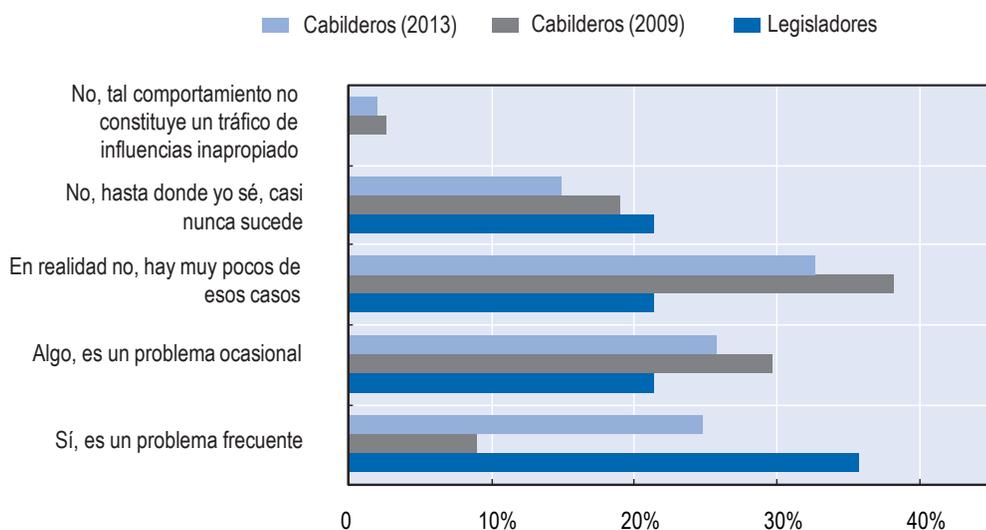
En parte, garantizar que las decisiones sobre políticas se alcancen en forma incluyente y objetiva, sin que reflejen los estrechos intereses de personas o grupos poderosos, se basa en impedir y sancionar las prácticas corruptas. Las convenciones internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

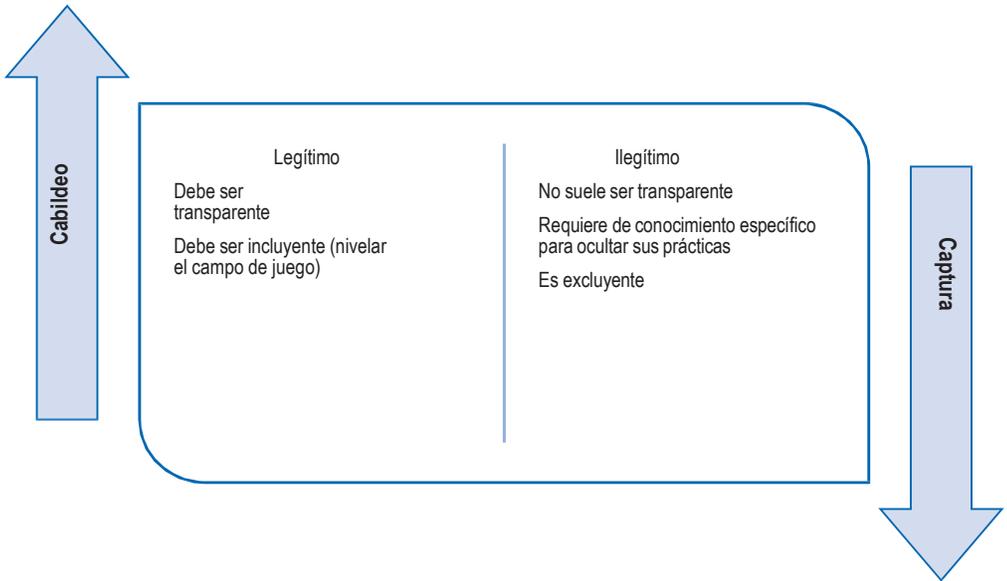
Tanto los intereses económicos como los políticos tienen el incentivo de limitar la competencia y proteger su ventaja comparativa, concentrando aún más su riqueza y poder. Por consiguiente, cualquier reforma bajo estos parámetros debe tomar en cuenta un sistema político significativamente moldeado por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

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

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

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

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



Fuente: Según Boehm (2007).

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

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

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

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

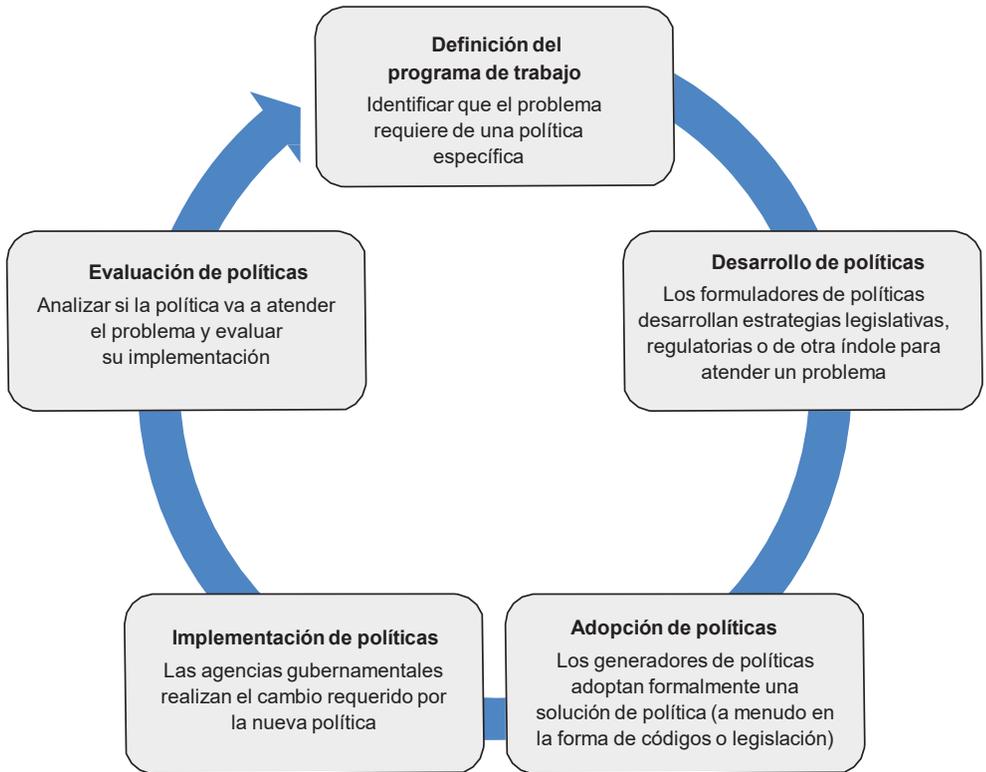
Capturar las regulaciones económicas para obtener protección “legal” contra las presiones de la competencia puede ser una forma más eficiente de obtener rentas que los mecanismos “tradicionales”, como la diferenciación de productos o estrategias de límites de precios e integraciones verticales (Stigler,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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

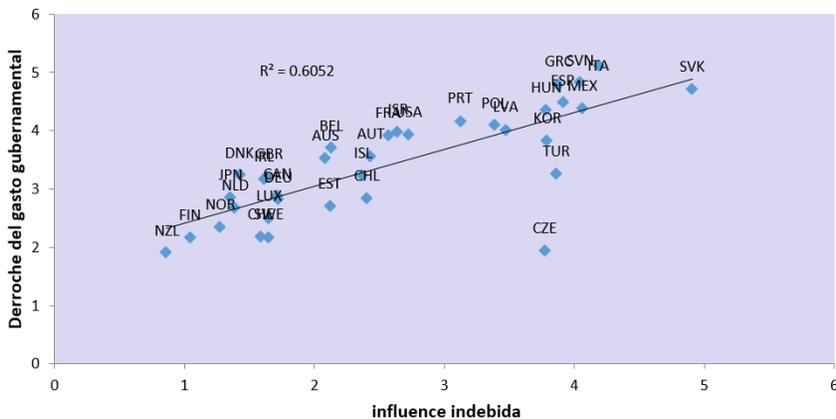
En particular, es probable que la captura de políticas genere los siguientes efectos:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## *Referencias*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

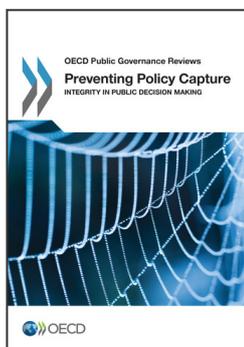
OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>

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

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

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

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



**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), "Ningún país es inmune a la captura de políticas", in *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264306769-3-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).